Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg (Hrsg.) • OSZE-Jahrbuch

OSZE 15

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

OSZE-Jahrbuch 2009

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

OSZE

2009

Nomos

Die Aufsätze aus dem OSZE-Jahrbuch werden in der Datenbank World Affairs Online (WAO) nachgewiesen und sind im Fachportal IREON recherchierbar.

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

ISBN 978-3-8329-6020-9

1. Auflage 2010
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

George A. Papandreou
Zum Geleit 9

Ursel Schlichting
Vorwort 15

Wolfgang Zellner
Zum Tod von Victor-Yves Ghebali 19

I. Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit Themenschwerpunkt: der Korfu-Prozess

Adam Daniel Rotfeld
Braucht Europa eine neue Sicherheitsarchitektur? 25

Andrei Zagorski
Der russische Vorschlag für einen Vertrag über europäische Sicherheit: von der Medwedew-Initiative zum Korfu-Prozess 49

Egon Bahr/Reinhard Mutz
Brauchen wir eine neue europäische Sicherheitskultur? Warum Entspannungspolitik ihre Zukunft noch vor sich hat 69

Pál Dunay/Graeme P. Herd
Europa neu gestalten? Die Fallstricke und Verheißungen der Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag 87

Die OSZE-Teilnehmerstaaten: innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Dennis J.D. Sandole
Die Außenpolitik der USA nach George W. Bush: Konsequenzen für Europa und die OSZE 115

Renatas Norkus
Die OSZE und die europäische Sicherheit
aus der Sicht Litauens 131

Astrid Sahm
Belarus am Wendepunkt?
Perspektiven der Kooperation mit EU, Europarat und OSZE 137

Elena Kropatcheva
Die Situation in der Ukraine: stabile Instabilität 151

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Robert Bosch
Die Bekämpfung häuslicher Gewalt –
das Projekt „Women's Access to Justice" der OSZE in Albanien 173

Ulrich Heider
Militärische Aspekte der OSZE-Mission in
Bosnien und Herzegowina 185

Marcin Czapliński
Die OSZE im neuen internationalen Umfeld im Kosovo 199

Bernard Aussedat
Wie lassen sich Vertrauen und Sicherheit in
Moldau wiederherstellen? 211

Tim Potier
Berg-Karabach: einer Lösung immer näher – Schritt für Schritt 223

Alexandre Keltchewsky
Zehn Jahre OSZE-Zentrum in Astana:
Tätigkeiten und Neuausrichtung 237

Alice Ackermann
OSZE-Mechanismen und -Verfahren zur Frühwarnung,
Konfliktverhütung und Krisenbewältigung 249

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

Frank Evers
Wahlbeobachtung durch die OSZE
Verpflichtungen, Methodik, Kritik 261

Aaron Rhodes
Aspekte der rückläufigen Unterstützung für
Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region 285

Hans-Joachim Heintze
Sind *De-facto*-Regime an die Menschenrechte gebunden? 297

Lorenz Barth
Der Ministerratsbeschluss Nr. 7/08 zur Stärkung
der Rechtsstaatlichkeit – auf der Suche nach dem
gemeinsamen Nenner in der dritten Dimension 307

Herbert Salber/Alice Ackermann
Der umfassende Ansatz der OSZE im Bereich
Grenzsicherung und Grenzmanagement 319

Stephan Hensell
Polizeireform als fürsorgliche Belagerung –
internationale Akteursflut und lokale Subversion
in Südosteuropa 335

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Janne Taalas/Kari Möttölä
Der Geist von Helsinki 2.0 – der finnische
OSZE-Vorsitz 2008 351

Bulat Sultanov
Kasachstans Vorbereitungen auf den
OSZE-Vorsitz 2010 367

Außenbeziehungen und Einflüsse

Oleksandr Pavlyuk
Zehn Jahre Zusammenarbeit im Zeichen der
Plattform für kooperative Sicherheit 379

Anna Ekstedt
Die „Task Force against Trafficking in Human Beings"
des Ostseerates: laufende Maßnahmen und Projekte 399

Daniel Warner/Marianne von Grünigen/
Andrei Zagorski/Vesna Marinkovic
Vom „OSCE Cluster of Competence"
zum „Focus on the OSCE" 413

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 425

Die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen 427

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2008/2009 445

Literaturauswahl zur OSZE 2008/2009 451

Abkürzungsverzeichnis 473

Autorenverzeichnis 479

George A. Papandreou

Zum Geleit

In den vergangenen 34 Jahren hat die KSZE/OSZE eine beispiellose Fähigkeit zur Anpassung an ein sich ständig wandelndes geopolitisches Umfeld gezeigt. Stärker als jede andere regionale Sicherheitsorganisation spiegelt die OSZE die Trends und Entwicklungen in der europäischen Sicherheit wider. Auch 2009 steht die europäische Sicherheit – wieder einmal – am Scheideweg: Die Suche nach Sicherheit bleibt schwierig, die einzige Konstante im internationalen Umfeld ist die Wechselhaftigkeit der vor uns liegenden Herausforderungen. Gerade deshalb glaube ich, dass die OSZE ihr volles Potenzial nicht nur ausschöpfen kann, sondern auch ausschöpfen muss, um sowohl Dreh- und Angelpunkt der Stabilität in den inner- und zwischenstaatlichen Beziehungen als auch der Ort zu sein, an dem alle sicherheitsrelevanten Akteure Europas zusammenkommen und einträchtig miteinander arbeiten können.

Der griechische Vorsitz hat daher gelobt, die unteilbare, dimensionenübergreifende und kooperative, auf der Achtung des Völkerrechts und der Erfüllung aller im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen beruhende Sicherheit in ganz Europa mit unermüdlichem Einsatz zu fördern.

Griechenland ist davon überzeugt, dass es keinen dauerhaften Frieden in Europa geben kann, solange wir unsere Beziehungen als Nullsummenspiel auffassen. Oberste Priorität hatte für unseren Vorsitz daher das Ziel, den Konsens unter den 56 Teilnehmerstaaten zu stärken, da ein solcher Prozess zum Dialog miteinander und zu einem besseren Verständnis füreinander führt. Der griechische Vorsitz hat sich von Beginn an dazu verpflichtet, in jedem einzelnen Fall als ehrlicher Makler aufzutreten.

Griechenland hat den OSZE-Vorsitz nach einem Jahr übernommen, das von ernsthaften Krisen im OSZE-Gebiet geprägt war. Die Krisen haben das wahre Potenzial unserer Organisation zutage gefördert – aber auch ihre Grenzen aufgezeigt. Der Konflikt in Georgien hat gezeigt, dass die OSZE ein unverzichtbarer Akteur ist, wenn es um Frühwarnung und die schnelle Reaktion auf Krisen in unserer Region geht. Er hat aber auch lange gehegte Annahmen hinsichtlich der Sicherheit im OSZE-Gebiet erschüttert und den Ernst der Probleme bloßgelegt, mit denen die OSZE sich auseinanderzusetzen hat. Die OSZE ist das natürliche Forum für die Beschäftigung mit den gegenwärtigen Herausforderungen und zukünftigen Aussichten für unsere gemeinsame, unteilbare, kooperative und dimensionenübergreifende Sicherheit. Die strategischen Themen unseres Vorsitzes im Jahr 2009 sind daher auch die Fortsetzung und Förderung des wiederbelebten europäischen Sicherheitsdialogs und die Weiterentwicklung konkreter Maßnahmen vor Ort.

Wir haben von Anfang an in allen drei Dimensionen wichtige Prioritäten gesetzt, ohne die aktuellen brennenden Fragen zu scheuen. Bei der Fortsetzung der Arbeit der OSZE im Bereich nichtmilitärischer Sicherheit haben wir uns auf Terrorismusbekämpfung, Grenzmanagement, Polizeiarbeit und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Cyber-Bedrohungen konzentriert. Wir haben Workshops und Expertentreffen zu einer Vielzahl von Themen veranstaltet, von der Rolle der Medien bei der Terrorismusbekämpfung über die wirksame Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung bis hin zu Bedrohungen der Cyber-Verteidigung. Die Diskussionen führten schließlich zur Verabschiedung von Ministerratsbeschlüssen zur Förderung des völkerrechtlichen Rahmens für die Terrorismusbekämpfung, zur Stärkung der Arbeit der OSZE im polizeilichen Bereich, zur Förderung der Sicherheit von Reisedokumenten und zum Umgang mit transnationalen Bedrohungen. In der zweiten Dimension und angesichts der spürbaren Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf das gesamte OSZE-Gebiet war Griechenland jederzeit bereit zu handeln, wo immer die OSZE über das Mandat und die Instrumente dazu verfügte. Von Beginn an rief Griechenland alle Mitglieder der OSZE-Familie dazu auf, die im Laufe des Jahres auftretenden Auswirkungen der Krise genauestens zu beobachten, um sofort auf neue Formen von Instabilität in unseren Gesellschaften reagieren zu können. Das gefährliche Aufeinandertreffen von Wirtschaftskrise und aufkommenden Problemen der Energiesicherheit war eine der größten Sorgen; die Ministerratsbeschlüsse zur Energiesicherheit und zur Migrationssteuerung belegen jedoch erneut das Potenzial zum gemeinsamen Handeln. Und nicht zuletzt hat sich der griechische Vorsitz 2009 stets darum bemüht, die drei Bereiche der menschlichen Dimension ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken: Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Institutionen und Toleranz und Nichtdiskriminierung. Die Bekämpfung von Hassdelikten war eines der vorrangigen Themen; sie fand ihren Höhepunkt in der Annahme mehrerer einschlägiger Beschlüsse auf dem Athener Ministerratstreffen, die auf Vorschläge des Vorsitzes zurückgingen. Griechenland ernannte außerdem drei neue Persönliche Beauftragte der/des Amtierenden Vorsitzenden für Toleranz und Nichtdiskriminierung. Der Vorsitz schenkte außerdem Fragen zum Thema Wahlen und Wahlbeobachtung besondere Aufmerksamkeit und setzte sich gleich zu Beginn mit der praktischen Zusammenarbeit zwischen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) auseinander, die sich im Laufe des Jahres tatsächlich drastisch verbessert hat.

Der griechische Vorsitz hat sich ebenso unermüdlich für Stabilität und Sicherheit im Kaukasus, insbesondere in Georgien, eingesetzt. Dies geschah auf drei Wegen.

Erstens setzte Griechenland die Bemühungen seines Vorgängers, des finnischen Vorsitzes, um einen Konsens in der Frage der Verlängerung der OSZE-Präsenz in Georgien fort. Die Verabschiedung des Beschlusses des Ständigen

Rates über die Verlängerung des Mandats der OSZE-Militärbeobachter bis zum 30. Juni führte zu einer weiteren Runde intensiver Beratungen und gab Anlass zur Hoffnung auf greifbare Fortschritte. Leider kam jedoch trotz aller Anstrengungen kein Konsens zustande. Die Folge davon war, dass eine der größten OSZE-Feldoperationen in der Region dieses Jahr ihre Pforten schließen musste – und das, obwohl die Anwesenheit einer OSZE-Mission unbedingt notwendig wäre, um Sicherheit und Stabilität in der Region zu fördern, was auch von vielen Teilnehmerstaaten so gesehen wurde. Dennoch gab der griechische Vorsitz nicht auf und hielt sich stets für eine Fortsetzung der Beratungen über die Frage, wie es möglich sei, erneut eine umfangreiche OSZE-Präsenz in Georgien einzurichten, zur Verfügung. Ich glaube fest daran, dass die große Erfahrung der OSZE, ihr umfassendes Instrumentarium, ihre Inklusivität und ihr umfassendes Sicherheitskonzept für die internationale Gemeinschaft ein unvergleichlicher Gewinn sind. Für die unmittelbar vom Konflikt Betroffenen sind sie unersetzlich.

Zweitens setzte der griechische Vorsitz auf die Herstellung langfristiger Stabilität. Die OSZE hat in den Genfer Gesprächen über Georgien gemeinsam mit den VN und der EU den Ko-Vorsitz übernommen. Die regelmäßig stattfindenden Gespräche haben bereits zur Einsetzung eines Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen vor Ort geführt. Dies sind erste wichtige Schritte, ebenso wichtig wie das gemeinsame Auftreten der VN, der EU und der OSZE in Genf. Dennoch steht uns der größte Teil der Arbeit noch bevor.

Der griechische Vorsitz hat sich auch darum bemüht, zumindest ansatzweise das Vertrauen zwischen den Gemeinden vor Ort wieder herzustellen, indem er zunächst der Lösung dringender humanitärer Fragen Vorrang einräumte. Ziel war es, die Lebensbedingungen der betroffenen Bevölkerungsgruppen ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit zu verbessern. So hat der griechische Vorsitz an der Wiederherstellung der Gasversorgung in Zchinwali ebenso mitgewirkt wie an der Lösung von Problemen bei der Versorgung der Bevölkerung in Südossetien und dessen unmittelbarer Umgebung mit Wasser und Elektrizität sowie an der Klärung des Schicksals vermisster Personen und Gefangener. Wir haben keine Mühen gescheut, auch Maßnahmen vor Ort fortzusetzen und die Sicherheitslage zu verbessern; dies geschah in erster Linie durch die Arbeit des Sonderbeauftragten der/des Amtierenden Vorsitzenden, Botschafter Charalampos Christopoulos, sowie der OSZE-Institutionen und der relevanten Abteilungen und Dienststellen im Sekretariat.

Dass sowohl über einen Beschluss als auch über eine ambitionierte und weitreichende Erklärung zur Fortsetzung des „Korfu-Prozesses“, den in der OSZE angesiedelten Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit, ein Konsens erreicht werden konnte, ist als bemerkenswerter Erfolg des Athener Ministerratstreffens zu werten.

Die Verabschiedung dieser Dokumente bedeutet für die Organisation einen großen Schritt nach vorn und stellt einen „Fahrplan“ für den erneuerten, nie-

manden ausschließenden und wichtigen Dialog über die europäische Sicherheit zur Verfügung, der im Juni 2009 auf einem informellen Treffen der Außenminister auf der Insel Korfu auf den Weg gebracht worden war. Das informelle Ministerratstreffen auf Korfu baute wiederum auf einem Prozess auf, der auf dem Ministerratstreffen in Helsinki begonnen hatte und im Laufe des Jahres 2009 in Wien in Gestalt der Tagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz und schließlich im Herbst 2009 in Form regelmäßiger Treffen auf Botschafterebene fortgesetzt wurde.
Die Ziele des Prozesses formuliert die Ministererklärung zum Korfu-Prozess der OSZE:

> „Erneut erklären wir, dass die Vision eines freien, demokratischen und stärker integrierten OSZE-Raumes von Vancouver bis Wladiwostok ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau nach wie vor unser gemeinsames Ziel ist, das zu erreichen wir entschlossen sind. [...] Oberste Priorität ist es, das Vertrauen zwischen uns wieder herzustellen und uns wieder den Sinn unseres gemeinsamen Zieles in Erinnerung zu rufen, das unsere Vorgänger vor nunmehr fast 35 Jahren in Helsinki vereinte.“[1]

Der Ministerratsbeschluss über den Korfu-Prozess enthält einen Fahrplan für das weitere Vorgehen. In ihm sind acht Gebiete ausgewiesen, auf die sich der Dialog konzentrieren soll: Normen, Grundsätze und Verpflichtungen der OSZE, Konfliktlösung, Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung, transnationale und multidimensionale Bedrohungen und Herausforderungen, gemeinsame Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich, Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Verstärkung der Wirksamkeit der OSZE und das Zusammenwirken mit anderen Organisationen und Institutionen.[2]
Der Korfu-Prozess hebt die Bedeutung umfassender und unteilbarer Sicherheit sowie die vollständige Umsetzung der damit verbundenen Verpflichtungen in die Praxis hervor. Er unterstreicht sowohl die unveränderte Relevanz der bestehenden Sicherheitsinstitutionen als auch die Notwendigkeit, deren Fähigkeit zur Bewältigung moderner Herausforderungen zu maximieren.
Er hat drei Ziele: *erstens* die Aufrechterhaltung und Verbesserung der bestehenden europäischen Sicherheitsstrukturen, *zweitens* die Vertiefung der kooperativen Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet durch konkretes Handeln

---

1 Ministererklärung zum Korfu-Prozess der OSZE, MD.DOC/1/09/Corr.1 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 3-4, hier: S. 3, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2009/12/43412_de.pdf.

2 Vgl. Beschluss Nr, 1/09, Förderung des Korfu-Prozesses, MC.DEC/1/09 vom 2. Dezember 2009, in: ebenda, S. 15-16.

und *drittens* die maximale Umsetzung bestehender Verpflichtungen, einschließlich derjenigen zur Konfliktlösung und zur Rüstungskontrolle.
Die OSZE ist dank ihrer allen offen stehenden Mitgliedschaft, ihres umfassenden Sicherheitsbegriffs und ihrer großen Erfahrung nicht nur als Verhandlungsforum, sondern auch als Akteur vor Ort der natürliche „Anker" für diesen Dialog. Die in Athen verabschiedete politische Erklärung ist ein wichtiger Schritt auf dem richtigen Weg. Der Prozess hat jedoch gerade erst begonnen und ich bin mir völlig darüber im Klaren, dass er lang und schwierig werden wird. Ich bin mir aber auch dessen bewusst, dass es im Interesse aller ist, diesen Dialog im Rahmen des Korfu-Prozesses zu führen. Der offene Dialog und konkretes Handeln sind die beiden Eckpfeiler des gemeinsamen und unteilbaren gesamteuropäischen Sicherheitsraums im 21. Jahrhundert.

Ursel Schlichting

Vorwort

Das Kapitel „OSZE und europäische Sicherheit“ bot im OSZE-Jahrbuch 2008 eine umfassenden Bestandsaufnahme der sicherheitspolitischen Lage in Europa[1] sowie eine präzise Standortbestimmung der OSZE. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Krieges in Georgien gaben die Ergebnisse der Analysen seinerzeit wenig Anlass zur Hoffnung auf eine baldige und nachhaltige Beilegung der Spannungen zwischen Russland und dem Westen und eine dauerhafte Überwindung der Krise in der OSZE. *„Business as usual“* oder Revitalisierung der OSZE? So lautete die Frage, die P. Terrence Hopmann seinerzeit mit Blick auf die Zukunft der Organisation stellte.[2] Die Organisation war 2008, wie Hopmann feststellte, „an einem kritischen Punkt“ angelangt: In den nächsten Jahren würde sie entweder weiter schrumpfen „oder aber angesichts der neuen Herausforderungen [...] ihre Rolle als zentraler Akteur in der europäischen Sicherheit wiederbeleben“.[3] Im Mittelpunkt des OSZE-Jahrbuchs 2009 stehen dagegen nunmehr vorsichtig optimistische Zukunftsoptionen.

Noch 2008 kam es vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen zu einer Zäsur: Russlands Präsident Dmitri Medwedew kam im Oktober 2008 auf einer Konferenz im französischen Evian auf einen Vorschlag zurück, den er bereits im Juni desselben Jahres in Berlin erstmals vorgestellt hatte: den Abschluss eines rechtlich bindenden Vertrags über die europäische Sicherheit; den Auftakt zu Verhandlungen über den Vertrag sollte ein gesamteuropäisches Gipfeltreffen bilden. Noch in Evian griff EU-Ratspräsident Nicolas Sarkozy Medwedews Plan auf und schlug als Dialograhmen die OSZE vor. Auf Initiative des griechischen OSZE-Vorsitzes trafen schließlich am 28. Juni 2009 die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten auf Korfu zu ersten informellen Beratungen zusammen – der „Korfu-Prozess“ war aus der Taufe gehoben. Die Minister einigten sich auf die Aufnahme eines strukturierten und themenorientierten Dialogs über die Zukunft der europäischen Sicherheit im Rahmen der OSZE unter Einbeziehung auch anderer Sicherheitsinstitutionen. Für die am 8. September 2009 begonnene Serie informeller Sitzungen im Rahmen des Korfu-Prozesses auf Botschafterebene in Wien legte der griechische Vorsitz 20 Leitthemen zur Diskussion vor.[4] Mit ihnen gelang ihm ei-

1 Michael Merlingen/Manuel Mireanu/Elena B. Stavrevska, Europäische Sicherheit: Wo stehen wir heute?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, S. 97-129.

2 P. Terrence Hopmann, Die zukünftige Bedeutung der OSZE: *„Business as usual“* oder Revitalisierung?, in: ebenda, S. 79-96.

3 Ebenda, S. 79.

4 Vgl. Sitzungen im Rahmen des Korfu-Prozesses: Leitthemen, in: OSCE Magazine 3/2009 (deutsche Ausgabe), S. 5.

ne Verknüpfung aller drei Dimensionen der OSZE, wobei ein Schwerpunkt auf politisch-militärische Themen gelegt wurde, ohne die menschliche Dimension zu schwächen. Präsident Medwedews Plan erwies sich somit – nicht zuletzt aufgrund der Initiative der EU – als ein wichtiger Impuls für die OSZE.

Der Korfu-Prozess bildet den diesjährigen Schwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs. Sechs renommierte Kenner der europäischen Sicherheitspolitik stellen den Vorschlag eines verbindlichen Vertrags über die europäische Sicherheit in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen: Adam Daniel Rotfeld stellt die Frage nach der Notwendigkeit einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur. Andrei Zagorski sowie Pál Dunay und Graeme P. Herd analysieren den Plan des russischen Präsidenten im Detail und Egon Bahr und Reinhard Mutz diskutieren die Zukunft der Entspannungspolitik.

Ein weiteres bedeutendes Ereignis wirft seine Schatten voraus: Als erster Nachfolgestaat der Sowjetunion, erster Mitgliedstaat der GUS und erstes zentralasiatisches Land übernimmt Kasachstan 2010 den Vorsitz der OSZE. Als es seine Kandidatur Anfang 2003 erstmals ankündigte, hatte sich das Land wirtschaftlich und politisch bereits aufgemacht, ein wichtiger Akteur im Kräftedreieck Europa – Russland – China zu werden. Kasachstan galt als ein stabiler und religiös toleranter Vielvölkerstaat ohne größere innerstaatliche Konflikte. Unumstritten war jedoch auch, dass das Land noch erhebliche Defizite in der demokratischen Entwicklung und im Bereich der Menschenrechte aufwies. Kasachstan hatte sich zudem 2004 der fundamentalen Kritik Russlands an der OSZE angeschlossen. Seine Bewerbung hatte die OSZE-Teilnehmerstaaten daher zunächst in eine größere Gruppe der Befürworter und eine kleinere der Gegner seiner Kandidatur gespalten.[5] Einige Teilnehmerstaaten, darunter die USA, befürchteten, ein OSZE-Vorsitz Kasachstans könne den OSZE-*Acquis* in der menschlichen Dimension und die Unabhängigkeit ihrer einschlägigen Institutionen, vor allem des BDIMR, gefährden. Der größere Teil der OSZE-Staaten, darunter Deutschland, versprach sich von Kasachstans Bewerbung hingegen nicht nur positive Auswirkungen auf die innenpolitische Entwicklung Kasachstans selbst, sondern auch auf die gesamte Region sowie auf deren Zusammenarbeit mit Europa. Die 2006 auf dem Brüsseler OSZE-Ministerrat zunächst vertagte Entscheidung über die Vergabe des OSZE-Vorsitzes für 2010 fiel schließlich auf dem Madrider OSZE-Ministerrat im November 2007. Dass sie zugunsten Kasachstans ausfiel, war vor allem darauf zurückzuführen, dass dessen damaliger Außenminister Marat Taschin zuvor eine Garantie für die Wahrung und den Schutz der Unabhängigkeit des BDIMR abgegeben hatte. Wie Kasachstan sich auf den OSZE-Vorsitz vorbereitet, beschreibt im vorliegenden Band Bulat Sultanov, Direktor des Kasachischen Instituts für Strategische Studien (KasISS).

5 Vgl. Margit Hellwig-Bötte, Der OSZE-Vorsitz Kasachstans – ein Weg nach Europa?, in: OSZE-Jahrbuch 2008, S. 195-206, hier: S. 197-198.

Im selben Kapitel blicken Janne Taalas und Kari Möttölä auf den finnischen Vorsitz des Jahres 2008 zurück.
Im Länderkapitel des OSZE-Jahrbuchs 2009 beschreibt und bewertet Dennis Sandole von der George Mason University die neue US-amerikanische Außenpolitik nach der Ära Bush. Litauens OSZE-Botschafter Renatas Norkus stellt die Rolle der OSZE aus der Sicht seines Landes dar, das 2011 den OSZE-Vorsitz übernehmen wird. Astrid Sahm, Direktorin der Internationalen Bildungs- und Begegnungsstätte „Johannes Rau" in Minsk, zeigt Möglichkeiten einer zukünftigen Zusammenarbeit zwischen Belarus und europäischen Organisationen auf und Elena Kropatcheva analysiert die innenpolitische Situation in der Ukraine fünf Jahre nach der „Orangen Revolution".
Der Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien, Robert Bosch, stellt im Abschnitt über die Arbeit der OSZE in einzelnen Ländern ein OSZE-Projekt vor, das sich dem Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt widmet. Ulrich Heider beleuchtet die militärischen Aspekte der Arbeit der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina und Marcin Czapliński vom Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE beschreibt die veränderten Aufgaben der OSZE-Mission im Kosovo. Die Aussichten auf eine Lösung des Transnistrienkonflikts diskutiert General a.D. Bernard Aussedat, während sich der Völkerrechtler Tim Potier mit dem Konflikt um Berg-Karabach befasst. Alexandre Keltchewsky würdigt die zehnjährige Tätigkeit des OSZE-Zentrums in Astana und Alice Ackermann, ebenfalls vom KVZ, beschreibt die OSZE-Mechanismen für Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenbewältigung.
Das neu gestaltete Kapitel „Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen" trägt der Tatsache Rechnung, dass die Grenzen zwischen den drei Dimensionen der Tätigkeit der OSZE angesichts neuartiger Bedrohungen und Risiken zusehends verschwimmen und zahlreiche Herausforderungen nur dimensionenübergreifend bewältigt werden können. Frank Evers widmet sich hier dem heftig umstrittenen Thema Wahlbeobachtung. Aaron Rhodes, ehemaliger Direktor der *International Helsinki Federation for Human Rights* (IHF) setzt sich in seinem Beitrag für den Schutz von Menschenrechtsaktivisten in den Teilnehmerstaaten ein und Hans-Joachim Heintze, Völkerrechtler an der Ruhr-Universität Bochum, diskutiert die Frage, ob *De-facto*-Regime an völkerrechtlich verbriefte Menschenrechte gebunden sind. Lorenz Barth von der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der OSZE analysiert den Ministerratsbeschluss zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit; Herbert Salber, Direktor des KVZ, und Alice Ackermann stellen das Konzept der OSZE für Grenzsicherheit und -management vor. Stephan Hensell befasst sich mit der Kooperation und Konkurrenz internationaler Akteure im Bereich der Polizeireformen auf dem Balkan.
Im Kapitel zu organisatorischen Aspekten der OSZE, ihren Institutionen und Strukturen, blickt Oleksandr Pavlyuk auf die zehnjährige Geschichte der OSZE-Plattform für kooperative Sicherheit zurück. Anna Ekstedt befasst sich

mit der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Rat der Ostseestaaten (CBSS) bei der Bekämpfung des Menschenhandels.

Das Geleitwort stammt in diesem Jahr aus der Feder des griechischen Ministerpräsidenten und Außenministers, George A. Papandreou. Der Dank der Herausgeber und der Redaktion gilt darüber hinaus wie stets den Autorinnen und Autoren des Buches, die mit großem Engagement, Fachwissen und reichhaltiger Erfahrung das OSZE-Jahrbuch gestaltet haben.

Im Januar 2009 starb Prof. Dr. Victor-Yves Ghebali, einer der bedeutendsten Wissenschaftler im Bereich der internationalen Organisationen und weltweit anerkannter OSZE-Spezialist. Als langjähriger Mitherausgeber des OSZE-Jahrbuchs stand er Herausgebern und Redaktion nicht nur stets mit Rat und Tat zu Seite; wir verdanken ihm auch zahlreiche vorausschauende und oftmals kritische Beiträge. So mahnte er 2001 den ehrlichen und offenen „Umgang mir der russischen Malaise“ an, begleitete von Beginn an ebenso skeptisch wie konstruktiv den „Reformprozess der OSZE“ (2002) und befasste sich intensiv mit dem heiklen Thema „Wahlstandards und Standards der Wahlbeobachtung in der OSZE“ (2005), um nur einige Beispiele zu nennen. Wolfgang Zellner würdigt im vorliegenden Band nicht nur seine herausragende Arbeit, sondern auch den Menschen Victor-Yves Ghebali. Daniel Warner, Marianne von Grünigen, Andrei Zagorski und Vesna Marinkovic lassen sein umfangreiches Werk und Wirken Revue passieren.

Die Initiative Russlands zur Wiederbelebung des gesamteuropäischen Sicherheitsdialogs hat auch zu einer Wiederbelebung der OSZE geführt; allein die Tatsache, dass der Dialog wieder ernsthaft geführt wird, ist ein Gewinn. Die OSZE ist derzeit das einzige Forum für einen multilateralen Sicherheitsdialog in Europa, in das Russland gleichberechtigt eingebunden ist. Ob der von Präsident Medwedew initiierte Prozess auch zu dem von Moskau gewünschten Ergebnis, einem rechtlich bindenden Vertrag über europäische Sicherheit, führen wird, sei dahingestellt. Die neue Dynamik, die der europäische Sicherheitsdialog gewonnen hat und die mit dem Namen „Korfu-Prozess“ ein eingängiges Etikett gefunden hat, ist jedoch insgesamt positiv zu bewerten. Von Bedeutung ist ebenfalls die im Rahmen des neuen Sicherheitsdialogs zu erwartende Wiederbelebung der Rüstungskontrolle, einem zentralen Element europäischer kooperativer Sicherheit. Der Korfu-Prozess steht daher auch und insbesondere für eine Aufwertung der politisch-militärischen Dimension der OSZE, die wiederum ein zentrales Anliegen Russlands ist. Je stärker die Regierungen der Teilnehmerstaaten sich im Rahmen des Korfu-Prozesses wieder mit der OSZE als einem Forum für den europäischen und transatlantischen Sicherheitsdialog identifizieren, umso größer wird wiederum der Spielraum für ihre spezialisierten Organe und Institutionen. Die Wiederaufnahme des Sicherheitsdialogs im Rahmen der OSZE ist zu diesem Zeitpunkt allemal wichtiger als strukturelle Reformen.

Wolfgang Zellner

Zum Tod von Victor-Yves Ghebali

Am 6. Januar 2009 starb Victor-Yves Ghebali. Mit ihm haben wir den wohl brillantesten, kenntnisreichsten und versiertesten KSZE/OSZE-Experten überhaupt verloren. „Professor Ghebali war der ‚Mister OSZE'. Sein unvergleichliches Gedächtnis, Verständnis und analytisches Denken in Bezug auf Entwicklung, Mechanismen, Institutionen und Beschlüsse der Organisation machten ihn zu einem wandelnden Lexikon, von dem OSZE-Mitarbeiter und Forscher gleichermaßen gern Gebrauch machten", erinnert sich Walter Kemp, langjähriger Mitarbeiter der OSZE.

Victor-Yves Ghebali nahm in den 70er Jahren seine Lehrtätigkeit am Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung (HEID) auf. In den 90er Jahren übernahm er den dortigen Lehrstuhl für internationale Organisationen. Um zu verstehen, was er geleistet hat, muss man sich vor Augen führen, dass die KSZE/OSZE mit Ausnahme weniger kurzer Perioden in der Forschung von jeher extrem vernachlässigt wurde – nicht so von Victor-Yves Ghebali. „Er war einer der wenigen seriösen Forscher, die darangingen, die OSZE zu studieren und zu beobachten und ihre Entwicklung festzuhalten", würdigte Wilhelm Höynck, erster Generalsekretär der KSZE/OSZE, den Wissenschaftler Ghebali. Die Ergebnisse sind bekannt: Der 2007 von Vincent Chetail herausgegebene Sammelband *Conflits, sécurité et coopération/Conflicts, Security and Cooperation. Liber Amicorum Victor-Yves Ghebali* listet 244 Veröffentlichungen Victor-Yves Ghebalis aus der Zeit von 1969 bis 2007 auf, darunter zahlreiche Bücher, die ihren wissenschaftlichen Wert über Jahrzehnte behalten haben, so vor allem die Werke *La diplomatie de la détente: La CSCE d'Helsinki a Vienne (1973-1989)* und *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*.

Seine herausragende Stellung als KSZE/OSZE-Forscher – er schrieb (weit) mehr über das Thema als jeder andere Wissenschaftler – bedeutete jedoch keinesfalls, dass Victor-Yves' Interesse allein der OSZE galt. Wie die Liste seiner Veröffentlichungen zeigt, beschäftigte er sich auch intensiv mit anderen internationalen Organisationen – vom System der Vereinten Nationen bis zur Internationalen Arbeitsorganisation.

Dabei war Victor-Yves nicht im Entferntesten der Typ Forscher, der sich in einen Elfenbeinturm zurückzieht. Er glaubte daran, dass die OSZE ihre Bedeutung als gesamteuropäische Plattform für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit nicht verlieren würde, vorausgesetzt, es gelinge ihr, ihren normativen *Acquis* beizubehalten und sich an die sich verändernden politischen Bedingungen anzupassen. Gleichzeitig machte er Genf zu einem der ganz wenigen Zentren der wissenschaftlichen und politischen Debatte über die OSZE. Die „neutralen und bündnisfreien" Staaten hatten in der Phase der

KSZE eine äußerst wichtige Rolle gespielt und die Schweiz war der vielleicht bedeutendste unter ihnen. Die Schweizer Regierung hatte auch nach 1990 noch unverändert Interesse an der KSZE/OSZE und zeichnete sich stets durch großes Engagement aus. Victor-Yves Ghebali, der während des Schweizer OSZE-Vorsitzes im Jahr 1996 als Berater der Schweizer Regierung tätig war, nutzte dieses Interesse, um das *OSCE Cluster of Competence* des PSIO (*Programme for the Study of International Organizations*) ins Leben zu rufen, eine Konferenz, die – heute unter dem Namen *Focus on the OSCE* des CIG (*Centre for International Governance*) – jedes Jahr im September stattfindet und herausragende OSZE-Praktiker und -Forscher an einem Tisch zusammenbringt. Diese einzigartige Zusammensetzung der Teilnehmer hat stets zu außerordentlich anregenden Diskussionen geführt – nicht zuletzt deshalb, weil Victor-Yves es fast immer verstand, die Eröffnungssitzung für einen nachdenklich stimmenden (und manchmal auch provozierenden) Redebeitrag zu nutzen.

In den letzten zehn Jahren, exakt seit der Gründung des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE), haben Victor-Yves Ghebali und CORE eng und häufig zusammengearbeitet. Victor-Yves erwies sich als äußerst aktiver Mitherausgeber des OSZE-Jahrbuchs, zu dem er zahlreiche Beiträge beisteuerte. Ich selber habe seit Beginn dieses Jahrzehnts an jeder einzelnen der Genfer OSZE-Konferenzen teilgenommen und an den Publikationen, die aus ihnen hervorgingen, mitgewirkt. Victor-Yves gehörte nicht zuletzt auch der Arbeitsgruppe an, die die beiden CORE-Studien zur Zukunft der OSZE – *Managing Change in Europe* (2005) und *Identifying the Cutting Edge* (2007) – erarbeitet hat, die vom finnischen Außenministerium in Vorbereitung auf die Übernahme des OSZE-Vorsitzes durch Finnland im Jahr 2008 in Auftrag gegeben worden waren.

Victor-Yves war ein großartiger Wissenschaftler, Kollege und Partner, vor allem aber war er auch ein guter Freund. Der Generalsekretär der OSZE, Botschafter Marc Perrin de Brichambaut, bemerkte tief bewegt: „Die OSZE hat einen großen Freund verloren, einen, dessen Augen immer weit geöffnet waren, und einen der Scharfsichtigsten. Der Verlust ist für uns umso schmerzlicher, da er uns nicht mehr an seinen tiefen Einsichten teilhaben lassen kann.“ Wir werden nicht vergessen, was wir ihm – in jeder Hinsicht – zu verdanken haben und wir werden auch in Zukunft von ihm profitieren: von der Fülle seiner kenntnisreichen Schriften, in denen er uns so großzügig an seinem einzigartigen Wissen teilhaben lässt.

I.

Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit
Themenschwerpunkt: der Korfu-Prozess

Adam Daniel Rotfeld

Braucht Europa eine neue Sicherheitsarchitektur?

Einführung

Die Frage, ob Europa und die Welt eine neue transatlantische oder globale „Sicherheitsarchitektur" brauchen, ist in regelmäßig wiederkehrenden Abständen Gegenstand der Sicherheitsdebatte. Die grundlegende innere Transformation vieler nach dem Untergang der Sowjetunion, dem Ende des Kalten Krieges und dem Ende der bipolaren Welt von sowjetischer Herrschaft befreiten mittel- und osteuropäischer Staaten ist ein guter Ausgangspunkt für die Suche nach einer neuen ganzheitlichen und umfassenden Ordnung des internationalen Systems.[1]

Eine neue Initiative hierzu stellte Russlands Präsident Dmitri Medwedew am 8. Oktober 2008 auf der vom französischen Institut für Internationale Beziehungen veranstalteten Weltpolitik-Konferenz in Evian vor. Medwedew ging zunächst auf die politische Weltlage nach dem Zusammenbruch des bipolaren Systems ein und schlug anschließend einen neuen umfassenden europäischen Sicherheitsvertrag vor. Mit dem Vertrag sollten, so der russische Präsident, „einheitliche Spielregeln" im gesamten transatlantischen Raum eingeführt werden.[2] Das Abkommen sollte völkerrechtlich bindend sein und Sicherheitsgarantien für alle Unterzeichnerstaaten enthalten. Der Entwurf eines Vertrags über europäische Sicherheit wurde am 29. November 2009 vorgelegt; er richtete sich an alle Mitgliedstaaten der NATO, der EU und der OSZE. Russland schlug damit eine neue Sicherheitsarchitektur vor. Dies war jedoch keineswegs die erste derartige russische Initiative. Konzepte für umfassende Sicherheit haben in Russland vielmehr eine lange Tradition.

1 Zu diesem Thema gibt es eine Vielzahl seriöser Analysen und Studien. Siehe z.B. Hans J. Giessmann/Roman Kuzniar/Zdzislaw Lachowski (Hrsg.), International Security in a Time of Change: Threats – Concepts – Institutions, Baden-Baden 2004. Die Autoren des Sammelbandes sind renommierte Wissenschaftler im Bereich Sicherheitspolitik aus Europa, den Vereinigten Staaten und Russland. Siehe auch den unter der Federführung des Europa-Instituts der Russischen Akademie der Wissenschaften veröffentlichten lesenswerten Bericht von Vladimir F. Petrovsky, The Triad of Strategic Security of the Global Community, Moskau, Dezember 2007.

2 President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at World Policy Conference, Evian, 8. Oktober 2008, unter: http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml. Medwedew hatte diese Initiative erstmals am 5. Juni 2008 in Berlin vorgestellt (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Die erste russische Initiative zur umfassenden Lösung von Sicherheitsfragen und zur Errichtung einer von den Großmächten garantierten europäischen Ordnung liegt über zweihundert Jahre zurück. Das Konzept stammte von Fürst Adam Jerzy Czartoryski, Angehöriger einer polnischen Adelsfamilie, dem der russische Zar Alexander I. die Leitung des gerade neu eingerichteten Außenministeriums übertragen hatte. Der junge russische Monarch hatte ursprünglich nicht vorgehabt, sich mit europäischen Angelegenheiten zu befassen. Adam Czartoryski schrieb dazu in seinen Memoiren: „Der Kaiser sprach von den Kriegen Katharinas mit demselben Abscheu wie vom despotischen Eifer Pauls."[3] Als Außenminister des Russischen Reiches war Czartoryski jedoch davon überzeugt, Russlands Isolation werde zu einem erheblichen Einflussverlust in Europa und damit zu einer tiefen Demütigung führen, so dass sie letztendlich keine Unterstützung in der Öffentlichkeit finden würde.
In einem Memorandum für den Zaren schrieb Czartoryski im Jahr 1803,[4] Russland sei nicht von Natur aus aggressiv. Sein Hoheitsgebiet sei ohnehin schon zu groß. Russlands Zukunft liege in der Entwicklung und Erschließung seines eigenen Territoriums, nicht in der Eroberung neuer Gebiete. Russland müsse aber dennoch eine seinem Potenzial entsprechende Rolle spielen: Seine Politik müsse „großherzig, gerecht und besonnen und seiner Position und seiner Stärke angemessen sein".[5] Es müsse sich in Zukunft zwar in erster Linie damit befassen, sein riesiges Hoheitsgebiet unter Kontrolle zu halten statt weitere Gebiete zu erobern, Isolation jedoch wäre ein Zeichen von Schwäche. Czartoryski kam daher zu dem Schluss, dass Russlands geographische Lage und seine Macht es geradezu dazu zwängen, eine aktive Außenpolitik zu betreiben. In diesem Zusammenhang schlug er konkrete Schritte zur Befreiung der slawischen Völker auf der Balkanhalbinsel vor, für die Russland als Schutzmacht auftreten sollte.
Czartoryski sah in Großbritannien nicht nur einen besonderen und unschätzbaren Handelspartner, sondern auch einen potenziellen Verbündeten, da es zum einen die letzte Bastion des aus Kontinentaleuropa praktisch verbannten Liberalismus war und zum anderen alles daran setzte, Sicherheit in Europa zu schaffen. Michail Heller fasste den Kern von Czartoryskis Konzept mit dem Satz zusammen: „Wenn Russland und England sich einigen, wird ihre Politik für den ganzen Kontinent zum Gesetz."[6] Nach dieser Logik musste eine Allianz mit Großbritannien die Grundlage russischer Außenpolitik sein. Laut

3 Michail Heller, Istorija Rossijskoj Imperii [Geschichte des Russischen Reiches], Moskau 1997, S. 253 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
4 Das Dokument, das in Russland nie veröffentlicht wurde, entdeckte Marian Kukiel in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts im Archiv des Czartoryski-Museums in Krakau. Es ist abgedruckt in: Marian Kukiel, Czartoryski and European Unity, 1770-1861, Princeton 1955.
5 Ebenda, S. 32.
6 Heller, a.a.O. (Anm. 3), S. 257.

Czartoryskis Memorandum gab es dabei auch keinen Interessenkonflikt zwischen Russland und Frankreich. Wollte man den Idealen der französischen Revolution den Kampf ansagen, so befand Czartoryski, müssten der Liberalismus gefördert und die öffentliche Meinung in Frankreich gegen die Tyrannei Napoleons aufgebracht werden.

Wie zu erwarten war, spielte Polen in Czartoryskis Konzept eine besondere Rolle. Seit der Teilung Polens waren Österreich und Preußen unmittelbare Nachbarn Russlands. Czartoryski warnte den Zaren in seinem Memorandum vor den Gefahren einer solchen Nachbarschaft; so konnte z.B. ein Angriff deutscher Staaten auf Russland nicht ausgeschlossen werden. Die Wiedererstehung eines vereinigten Polen sei daher ein Garant für Russlands Sicherheit. Das Memorandum enthielt außerdem konkrete Vorschläge für Russlands Politik gegenüber der Türkei (Czartoryski war davon überzeugt, dass das Osmanische Reich kurz vor dem Untergang stand), die Empfehlung, ein unabhängiges Griechenland zu schaffen, Pläne zur Vereinigung der Slawen auf dem Balkan sowie zur Herstellung der Einheit Italiens und schließlich den Vorschlag zur Bildung einer von Österreich und Preußen unabhängigen Konföderation (nach Schweizer Vorbild) oder Föderation (nach dem Modell der Vereinigten Staaten) der westdeutschen Staaten.

Die Vorschläge fanden die geradezu enthusiastische Zustimmung des Zaren. Adam Czartoryski wurde zum russischen Außenminister ernannt. Auf der Grundlage des Memorandums unterzeichnete Alexander I. eine Reihe „geheimer Instruktionen“, die er im September 1804 an Nikolai Nowosilzow, der sich in besonderer Mission in London aufhielt, übergab. Diese Mission lautete im Kern folgendermaßen: Zwei Großmächte, Russland und Großbritannien, sollten über die Zukunft des europäischen Kontinents entscheiden und die Grenzen, Institutionen und politischen Systeme derjenigen Staaten festlegen, die sich unter russisch-britischem Kondominium befänden und nicht zu Napoleons Herrschaftsbereich zählten. Nowosilzows Gespräche in London drehten sich um zwei Themen: zum einen die Bildung eines besonderen Gremiums zur Überwachung des Schutzes und der Wahrung des Friedens in Europa und zum anderen die Neuziehung der Grenzen der bestehenden Staaten und die Schaffung neuer Staaten nach dem Sieg über Napoleon.

Demnach wäre es, wie der polnische Historiker Marian Kukiel schreibt, „die gemeinsame Aufgabe Russlands und Großbritanniens, Stabilität [in Europa] zu gewährleisten. [...] Sie sollten ihre gemeinsame Stärke nutzen, um ein Gleichgewicht herzustellen und einen echten und dauerhaften Frieden herbeizuführen.“[7]

Wie wir wissen, nahm die Geschichte einen anderen Lauf. Die logische, kühne und innovative Denkweise des Czartoryski-Plans wirkte sich auf die europäische Realität kaum weniger aus als auf Russlands Position und Rolle in Europa und der Welt. Kurze Zeit später führten Alexander I. und Napoleon gegeneinander Krieg. Russlands Sieg in der Schlacht von Borodino und Na-

7 Kukiel, a.a.O. (Anm. 4), S. 34-35.

poleons Niederlage führten nicht zu einer Hegemonialstellung Russlands in Europa. Der Versuch, Russland in die Lage zu versetzen, Europas Schicksal zu beeinflussen, scheiterte. Fast 200 Jahre später stellte Alexander Solschenizyn in einer Bewertung der Politik Alexanders I. die Frage: „Warum haben wir uns in die europäischen Angelegenheiten eingemischt?“[8]

Ein neues „Dreierkonzert“

Eine ganz andere Sicht der Dinge präsentierte Russlands Außenminister Sergei Lawrow in seinem Vortrag zur Eröffnung des Studienjahres 2007/2008 am Staatlichen Moskauer Institut für Internationale Beziehungen (MGIMO-Universität): „[...] die Bedingungen der Freiheit diktieren die Notwendigkeit einer gemeinsamen Führung durch die Großmächte der Welt. Man kann dies ‚ein Konzert der Großmächte des 21. Jahrhunderts’ nennen. [...] Ein dreiseitiges Einvernehmen – zwischen den USA, Russland und der Europäischen Union – würde dem üblicherweise als euro-atlantische Region bezeichneten Teil der Welt nicht schaden. [...] Ich bin der Meinung, dass eine solche ‚Troika’ das ‚Weltboot in ruhige Gewässer steuern könnte’. In einem solchen ‚Dreieck’ gibt es Dinge, in denen Europa den USA näher steht, aber auch eine Reihe strategischer Fragen, bei denen die Ähnlichkeiten mit Russland größer sind. Nehmen Sie z.B. die Frage der Anwendung von Gewalt oder anderer Zwangsmaßnahmen oder auch die Einstellung zum Völkerrecht. Ungeachtet der Unterschiede innerhalb der ‚Troika’ müssen wir versuchen, auf den größtmöglichen gemeinsamen Nenner zu kommen. Sollten einige der Meinung sein, ein Konzept der Eindämmung sei unverzichtbar, dann ist gerade ein solches ‚Dreierkonzert’ die beste Form gegenseitiger Eindämmung, die – was besonders wichtig ist – noch dazu ohne Konfrontation und viel Aufwand auskommt. Vielleicht ist es an der Zeit, über eine neue Definition von Atlantizismus nachzudenken, die Russland nicht ausschließt.“[9] Dieses Konzept wurde später von Wladimir Putin weiterentwickelt und von Präsident Medwedew in seiner Rede vom 5. Juni 2008 in Berlin und auf der bereits erwähnten Weltpolitik-Konferenz im Oktober 2008 in Evian weiter ausgearbeitet.
Die der russischen Politik zugrunde liegende politische Philosophie beruht auf einer Neuinterpretation des alten Leitbilds des Gleichgewichts der Kräfte, das laut dem russischen Außenminister unverändert geblieben ist: „Russland trägt nun bereits seit über 300 Jahren einen erheblichen Teil der Last der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts in der europäischen und globalen Politik.“[10] Das Element der Kontinuität sei – so Lawrow – in der russischen Au-

8 Alexander Solženicyn, „Russki vopros“ k konzu XX v. [Die „russische Frage” am Ende des 20. Jahrhunderts], in: Novyj mir 7/1994, S. 146.
9 Speech by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at MGIMO University on the Occasion of the Start of a New Academic Year, 3. September 2007, unter: http://www.sras.org/sergey_lavrov_speaks_at_mgimo.
10 Ebenda

ßenpolitik von größerer Bedeutung als die fundamentalen Veränderungen, die in Europa und weltweit stattgefunden haben. Das Kräftegleichgewicht in den internationalen Beziehungen beruhe auf „friedlicher Koexistenz, dem Verlass auf das Völkerrecht, kollektiver Sicherheit und politisch-diplomatischer Konfliktbeilegung“.[11] In dieser Hinsicht waren die Äußerungen Präsident Putins offener. Ihr Leitmotiv war weniger die Suche nach einem Interessenausgleich als vielmehr die Anerkennung des neuen Russland als Weltmacht, die den Vereinigten Staaten gleichgestellt ist. Mit anderen Worten: Ziel der russischen Politik ist die Wiedererlangung der Stellung, die die Sowjetunion einst im bipolaren System innehatte – und das in einer radikal veränderten Welt. Dabei sind weniger globale Entwicklungen entscheidend für Russlands veränderte Herangehensweise an globale Fragen als vielmehr die sich verändernde Situation in Russland selbst.

Zwei Faktoren sind in Russlands neuem Ansatz zur Lösung heutiger und künftiger Probleme in Europa und weltweit von entscheidender Bedeutung: Russland ist zum einen – neben den USA – im Besitz eines der weltweit größten Nuklearwaffenarsenale und entsprechender Trägersysteme;[12] zum anderen verfügt es über riesige Energieressourcen (Erdgas und Erdöl), für die weltweit die Nachfrage steigt. Diese strategischen Ressourcen sind nicht erneuerbar. Sowohl die steigende Nachfrage als auch der zunehmend schwieri-

11 Ebenda.

12 2007 verfügten die Nuklearwaffenstaaten über insgesamt mehr als 26.000 nukleare Sprengköpfe. Davon besaßen die Vereinigten Staaten rund 10.000 (einschließlich 5.045 in Alarmbereitschaft befindlicher Sprengköpfe in den Streitkräften), Russland etwa 15.000 (einschließlich ca. 5.700 in Alarmbereitschaft gehaltener und 9.300 in Depots gelagerter und zur Zerstörung vorgesehener Sprengköpfe). Vgl. SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2007, Anhang 12A, Schaubild 12A.1. Anfang 2008 waren acht Nuklearwaffenstaaten im Besitz von fast 10.200 einsatzfähigen Nuklearwaffen. Von der Gesamtzahl der stationierten Sprengköpfe entfielen auf Russland 5.189 und auf die USA 4.075. Vgl. SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2008, Kapitel 8. Im Januar 2009 verfügten die USA über ein geschätztes Arsenal von ca. 9.400 Sprengköpfen, von denen sich 5.200 in den Lagerbeständen des Verteidigungsministeriums befinden (davon sind ca. 2.700 einsatzbereit, ca. 2.500 werden in Reserve gehalten); 4.200 Sprengköpfe sollen bis zum Jahr 2022 verschrottet werden. Russlands Bestände umfassen insgesamt ca. 13.000 Sprengköpfe, von denen 8.166 in Reserve gehalten werden oder ebenfalls verschrottet werden sollen. Vgl. SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2009, Kapitel 8, S. 346. Die USA und Russland haben sich dazu verpflichtet, ihr strategisches Nuklearwaffenpotenzial bis zum 31. Dezember 2012 auf 1.700 bis 2.200 Sprengköpfe zu reduzieren. Die Zerstörung des russischen Nuklearpotenzials (und anderer Massenvernichtungswaffen) wird aus einem Sonderfonds der Global Threat Reduction Initiative bis zu einer Höhe von 20 Milliarden US-Dollar finanziert, von denen zehn Milliarden von den Vereinigten Staaten und die restlichen zehn Milliarden von anderen westlichen Staaten zur Verfügung gestellt werden. Laut dem Evans-Kawaguchi Report der Internationalen Kommission für atomare Nichtverbreitung und Abrüstung (ICNND) vom November 2009 existieren nach wie vor noch mindestens 23.000 Sprengköpfe. Davon befinden sich über 22.000 im Besitz Russlands und der USA; rund 1.000 teilen sich Frankreich, Großbritannien, China, Indien, Pakistan und Israel. Fast die Hälfte aller Sprengköpfe ist noch immer einsatzbereit; Russland und die USA halten jeweils mehr als 2.000 Waffen in gefährlich hoher Alarmbereitschaft; sie sind jederzeit abschussbereit. Vgl. Gareth Evans/ Yoriko Kawaguchi, Eliminating Nuclear Threats. A Practical Agenda for Global Policy Makers, ICNND Report, November 2009, S. xviii.

ger werdende Zugang zu ihnen haben ihren Preis in die Höhe schnellen lassen: Im Laufe von fünf Jahren, von 2003 bis 2008, ist er auf das Fünffache angestiegen. Der Zugang zu den Ressourcen wird darüber hinaus nicht nur mehr und mehr zu einem Hebel in der Sicherheitspolitik, sondern auch zu einem Instrument der Erpressung und Druckausübung.
Der von Präsident Medwedew am 29. November 2009 vorgeschlagene europäische Sicherheitsvertrag ist nicht neu. Er erinnert ein wenig an die Denkweise Gustav Stresemanns, wie sie in den Locarno-Verträgen von 1925 zum Ausdruck kommt. Stresemann, damals Außenminister der Weimarer Republik, wollte, dass Deutschland nach der Niederlage im Ersten Weltkrieg seine alte Stellung wiedererlangte. Dem ähnelt das wichtigste Motiv, das hinter Russlands jüngster Initiative steckt: die Institutionalisierung der Weltmachtstellung Russlands nach der Niederlage im Kalten Krieg.

Auf der Suche nach einem neuen Mächtekonzert

Das von Wladimir Putin, Dmitri Medwedew und Sergei Lawrow vorgestellte europäische Sicherheitskonzept geht von der Annahme aus, dass eine neue Sicherheitsarchitektur auf Entscheidungen der Großmächte beruhen wird. Es greift dem Wesen nach auf die von der Heiligen Allianz, einem Bündnis der Monarchien, die Napoleon besiegt hatten, errichtete und aufrechterhaltene europäische Ordnung des 19. Jahrhunderts zurück. Dieses Konzert der europäischen Mächte hielt die Lage auf dem Kontinent über mehrere Generationen stabil. Der Ausgang des Ersten Weltkriegs erschütterte das europäische System in seinen Grundfesten. Drei große Monarchien, Österreich-Ungarn, das Deutsche Reich und das zaristische Russland, brachen ebenso zusammen wie das riesige Osmanische Reich. Die Bedingungen für ein neues System diktierten die Siegermächte – die Vereinigten Staaten, Frankreich und Großbritannien. Politisch und völkerrechtlich fand dies seinen Niederschlag im Versailler Vertrag, zu dem als integraler Bestandteil die Satzung des Völkerbundes gehörte, der als die institutionalisierte Form eines neuen kollektiven Sicherheitssystems galt.
In der Praxis bewährte sich das System aus verschiedenen Gründen nicht. Das lag weniger an den institutionellen Schwächen des Völkerbundes (deren es viele gab), sondern vielmehr an der Nichtbeteiligung der Vereinigten Staaten (die den Vertrag nicht ratifiziert hatten) und an der Tatsache, dass Deutschland und Russland den Versailler Vertrag *de facto* nicht anerkannten. In beiden Staaten hatte sich die Regierungsform fundamental geändert: Das Deutsche Reich war von der Weimarer Republik abgelöst worden, das Russische Reich geriet sukzessive unter die Herrschaft der Bolschewiki und wurde 1922 in die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) umbenannt. In der Außenpolitik beider Staaten dominierten jedoch Kontinuität und das Bemühen um die Wiedererlangung vergangener Größe. Die Weimarer

Republik widersetzte sich offen dem Versailler System. Dies manifestierte sich zunächst in dem Versuch, mit dem Vertrag von Rapallo (1922) Sonderbeziehungen zu Russland herzustellen, und später in den Verträgen von Locarno (1925), die zwar Sicherheitsgarantien für Deutschlands westliche Nachbarn enthielten, die Möglichkeit der Wiederaufnahme der Osterweiterungspolitik jedoch offen hielten. Nach der Machtübernahme Hitlers hielt sich das Dritte Reich nicht länger an die Beschränkungen des Versailler Vertrags. Das Saarland wurde 1935 nach einer Volksabstimmung wieder Teil des Deutschen Reiches, 1936 erfolgte die Remilitarisierung des Rheinlandes. Es folgten der Anschluss Österreichs im März 1938, die Loslösung des Sudetenlandes von der Tschechoslowakei im Rahmen des Münchner Abkommens vom September 1938, die Errichtung des Protektorats Böhmen und Mähren und die Zerschlagung des tschechoslowakischen Staates im März 1939 sowie schließlich die geheimen Zusatzprotokolle des Molotow-Ribbentrop-Pakts im August 1939 und der Einmarsch in Polen am 1. September 1939, zwei Wochen vor dem Angriff auf die östlichen Gebiete der Zweiten Polnischen Republik und ihre Einnahme durch die Rote Armee. Die Aggressoren, Hitler und Stalin, hatten sich darauf verständigt, die Existenz eines unabhängigen Polen zu beenden, das der sowjetische Unterzeichner des Vertrags, Wjatscheslaw Molotow, bei der Gelegenheit als „Bastard des Versailler Vertrags“ bezeichnet hatte.

Litwinows Konzept kollektiver Sicherheit

Hitler-Deutschland widersetzte sich dem Versailler Vertrag offen. Es proklamierte eine Politik der Grenzrevision und kündigte jeden neuen Akt der Aggression im Osten als letzten Schritt zu „anhaltendem Frieden und dauerhafter Sicherheit“ an. Hitlers offiziell erklärtes Ziel war die „Neuordnung“ Europas. Stalins Sowjetunion stellte ihrerseits stolz ihre friedlichen Absichten zur Schau und warb für ein kollektives Sicherheitssystem in Europa. Der Chefarchitekt eines umfassenden Konzepts europäischer kollektiver Sicherheit in denn 30er Jahren des 20. Jahrhunderts war der damalige sowjetische Volkskommissar für Auswärtige Angelegenheiten Maxim Litwinow. In seiner Rede auf der 16. Sitzung des Völkerbundes, die sich mit dem Überfall Mussolinis auf Abessinien befasste, umriss Litwinow ein Konzept der Unteilbarkeit von Frieden und der Stärkung kollektiver Sicherheit. In der am 1. Juli 1936 in Genf gehaltenen Rede argumentierte Litwinow wie folgt: „Wenn wir [...] zu einem solch hohen Niveau internationaler Solidarität allerdings noch nicht fähig sind, sollten wir dafür Sorge tragen, dass wir alle Kontinente, und für den Anfang zumindest ganz Europa, mit einem Netz regionaler Pakte überziehen, die bestimmte Staatengruppen dazu verpflichten, bestimmte Regionen vor einer Aggression zu schützen; die Erfüllung dieser regionalen Verpflichtungen sollte als gleichbedeutend mit der Erfüllung der in

der Satzung [des Völkerbundes] enthaltenen Verpflichtungen erachtet werden und die volle Unterstützung aller Mitglieder des Völkerbundes erhalten."[13]
Litwinows Grundgedanke war, das Prinzip kollektiver Sicherheit in die Praxis umzusetzen; dieses Prinzip war für ihn alles andere als ein abstrakter Begriff, sondern vielmehr ein praktisches Instrument zur Gewährleistung von Sicherheit für alle Staaten und bedeutete damit die Anerkennung der Unteilbarkeit des Friedens. Es ist wichtig, sich Litwinows Worte noch einmal vor Augen zu führen, da Überlegungen zu einer neuen Sicherheitsarchitektur unweigerlich eine Frage aufwerfen: Geben proklamierte Ziele die wahren Absichten wieder oder sind sie lediglich Rhetorik oder Propaganda?

Worte und Taten

Um zu verdeutlichen, was ich meine, möchte ich an dieser Stelle von einem persönlichen Erlebnis berichten. Es trug sich in Stockholm am Morgen des 14. Dezember 1992 zu. Die damalige schwedische Außenministerin Margaretha af Ugglas eröffnete gerade ein Treffen des Rates der Außenminister der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Mein Sitzplatz befand sich in der Nähe des polnischen Außenministers Krzysztof Skubiszewski. Man hatte mich vor kurzem damit beauftragt, nach politischen Lösungsmöglichkeiten für den durch die Sezession der selbsternannten Transnistrischen Moldaurepublik von der Republik Moldau ausgelösten Konflikt zu suchen, und mich nun zu dem Ratstreffen eingeladen, um einen vorläufigen Bericht abzugeben. Der damalige Außenminister der Russischen Föderation Andrei Kosyrew stellte überraschend einen Antrag zur Tagesordnung und bat darum, zu einem Thema sprechen zu dürfen, das nicht auf der Tagesordnung vorgesehen war. Er sagte, er habe die Anweisung erhalten, eine kurze Erklärung abzugeben, bevor das Treffen mit dem Tagesgeschäft fortfahre. Der russische Präsident Boris Jelzin und sein Außenminister bekannten sich seinerzeit, wie wir wissen, unmissverständlich und vorbehaltlos zu einer Politik der Annäherung an die Gemeinschaft der westlichen demokratischen Staaten und zu einer engen Zusammenarbeit mit ihr.
Ich saß weniger als einen Meter von Außenminister Kosyrew entfernt, der nun in die Tasche seines Jacketts griff, ein zerknittertes Blatt Papier herausholte, dieses glatt strich und dann folgende Erklärung verlas:

> „Ich sehe mich gezwungen, Korrekturen an der Konzeption der russischen Außenpolitik vorzunehmen, über die ich Sie, sofern sie die Probleme der KSZE betreffen, kurz informieren will.

13 Maxim M. Litvinov, Speech on the Indivisibility of Peace and the Strengthening of Collective Security Delivered at the XVI Plenum of the League of Nations, 1 July 1936, in: Against Aggression. Speeches by Maxim Litvinov, London 1939, pp. 35-45, here: p. 44.

Erstens: Während wir zwar im Großen und Ganzen unseren Kurs des Anschlusses an Europa beibehalten werden, sind wir uns dennoch darüber im Klaren, dass unsere Traditionen in vieler Hinsicht, wenn nicht gar hauptsächlich, in Asien liegen, was unserer Annäherung an Europa Grenzen setzt.

Wir sehen, dass die Ziele von NATO und WEU, die derzeit Pläne zur Verstärkung ihrer militärischen Präsenz im Baltikum und anderen Regionen auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion sowie zur Einmischung in Bosnien und in die inneren Angelegenheiten Jugoslawiens erarbeiten, trotz einer gewissen Entwicklung im Wesentlichen unverändert sind.

Die Sanktionen gegen die BRJ wurden offensichtlich von diesem Kurs diktiert. Wir verlangen ihre Aufhebung; falls dies nicht geschieht, behalten wir uns das Recht vor, die notwendigen einseitigen Maßnahmen zur Wahrung unserer Interessen zu treffen, dies umso mehr, als die Sanktionen uns wirtschaftlichen Schaden zufügen. Die derzeitige serbische Regierung kann in ihrem Kampf auf die Unterstützung des großen Russland zählen.

Zweitens: Der Raum der ehemaligen Sowjetunion kann nicht als ein Gebiet betrachtet werden, in dem die KSZE-Normen in vollem Umfang Gültigkeit besitzen. Er ist seinem Wesen nach ein postimperialer Raum, in dem Russland seine Interessen unter Ausnutzung aller verfügbaren Mittel, einschließlich militärischer und wirtschaftlicher Mittel, wahren muss. Wir werden mit Nachdruck darauf bestehen, dass die ehemaligen Republiken der UdSSR unverzüglich in die neue Föderation oder Konföderation eintreten; darüber wird es ernste Gespräche geben.

Drittens: Alle diejenigen, die der Meinung sind, dass man auf diese Besonderheiten und Interessen keine Rücksicht nehmen müsse, dass Russland das Schicksal der Sowjetunion erleiden werde, sollten nicht vergessen, dass wir von einem Staat sprechen, der in der Lage ist, für sich und seine Freunde einzustehen. Selbstverständlich sind wir bereit, uns konstruktiv an der Arbeit des KSZE-Rates zu beteiligen, auch wenn wir gegenüber Ideen, die zur Einmischung in innere Angelegenheiten führen, überaus vorsichtig sein werden."[14]

Er beendete seine Erklärung mit der Bemerkung: „Ich behalte mir das Recht vor, mich im weiteren Verlauf zu konkreten Fragen zu äußern." Das Publikum war sprachlos. Außenministerin af Ugglas kündigte nach einem kurzen Augenblick eine Kaffeepause an. Unter den Delegierten herrschte helle Aufregung. Die Außenminister der Großmächte trafen sich mit dem Vertreter Russlands. Nach 20 Minuten kehrten wir in den Konferenzsaal zurück. Au-

14 (Erste) Erklärung des russischen Außenministers Andrei Kosyrew auf dem Stockholmer Ministerratstreffen am 14. Dezember 1992; Quelle: KSZE-Sekretariat, Prag (in russischer Sprache).

ßenminister Kosyrew ergriff als erster Redner das Wort und erklärte, dass es sich bei seiner ersten Rede um einen rhetorischen Kunstgriff gehandelt habe, mit dem er Europa und der Welt habe vor Augen führen wollen, wie die russische Politik aussehen könnte, wenn Präsident Jelzin die Macht verlöre. „Ich möchte Ihnen und allen anderen Anwesenden versichern, dass weder Präsident Jelzin, der die russische Innen- und Außenpolitik nach wie vor leitet und auch ihr Garant ist, noch ich selbst als Außenminister jemals dem zustimmen würden, was ich in meiner vorherigen Erklärung vorgetragen habe. [...] Der von mir vorhin vorgelesene Text ist eine ziemlich exakte Zusammenstellung der Forderungen der Opposition in Russland – und noch nicht einmal der extremsten. Damit möchte ich den rhetorischen Teil meiner Erklärung beenden." Er schloss mit den Worten: „Es war lediglich ein Kunstgriff, der dazu dienen sollte, die Gefahren eines anderen Gangs der Ereignisse aufzuzeigen."[15]

Um ehrlich zu sein, das, was Kosyrew einen rhetorischen Kunstgriff nannte, ist längst zur Realität geworden. Georgien wurde klar gemacht, es könne das Prinzip der territorialen Integrität in Bezug auf sich selbst vergessen – was Russland auch gleich nachdrücklich dadurch unterstrich, dass es die Rechtmäßigkeit der Sezession zweier georgischer Provinzen, Abchasiens und Südossetiens, anerkannte. Das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (auf das man sich in der Sowjetzeit häufig berief und das ebenso häufig dazu missbraucht wurde, die Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen, der Unterdrückung der demokratischen Opposition und der Beschränkung der Meinungsfreiheit zu verhindern, zu einer Zeit, da der totalitäre Einparteienstaat als Rechtsstaat bezeichnet wurde) dient heute wieder zur Verschleierung der Tatsache, dass rechtliche Verfahren und Institutionen, die eigentlich die Rechte und Freiheiten der Bürger schützen sollen, nur noch Fassade sind.

Lippenbekenntnissen zu universellen Werten wie Menschenrechten, bürgerlichen Freiheiten und Meinungsfreiheit steht die Tatsache gegenüber, dass es keinerlei Verfahren oder Mechanismen gibt, die sicherstellen, dass Russland die von ihm unter der Ägide multilateraler Sicherheitsorganisationen wie z.B. der OSZE und des Europarats eingegangenen internationalen Verpflichtungen auch erfüllt.[16] Kosyrews rhetorischer Kunstgriff, der als Warnung und als selbstzerstörerische Prophezeiung gedacht war, erwies sich in Wirklichkeit als Vorbote kommender Ereignisse. Und sie kamen tatsächlich – in noch größerem Ausmaß, als der Urheber der lange vergessenen Erklärung es vorhersehen konnte.

---

15 (Zweite) Erklärung des russischen Außenministers Andrei Kosyrew auf dem Stockholmer Ministerratstreffen am 14. Dezember 1992; Quelle: KSZE-Sekretariat, Prag (in russischer Sprache).

16 Vgl. Igor M. Kljamkin (Hrsg.), Rossija i Zapad. Vnešnjaja politika Kremlja glazami liberalov [Russland und der Westen. Die Außenpolitik des Kreml in den Augen der Liberalen), Moskau 2009, S. 46f.

Die Gestaltung eines europäischen Sicherheitssystems gehört zu den politischen Zielen praktisch aller europäischen Staaten – der mitteleuropäischen ebenso wie der nord-, süd-, ost- und westeuropäischen. Die transatlantische Sicherheit ist darüber hinaus ein Anliegen der USA, Russlands, Frankreichs, Großbritanniens, Deutschlands und Polens. Die Politiker der Region sprechen stets von europäischer Sicherheit – und meinen damit in der Regel die Sicherheit ihres eigenen Landes. Die Wirksamkeit des Systems hängt daher nicht in erster Linie von seiner Form (Bündnis, Vertrag, Erklärung o.ä.) oder der Art der Verpflichtungen (rechtsverbindlich oder moralisch-politisch) ab, sondern von der Harmonisierung der Interessen und Wertvorstellungen und dem politischen Willen der Staaten, ein solches System zu schaffen. Die Sicherheit eines Staates oder einer Staatengruppe kann nicht auf Kosten der Sicherheit anderer hergestellt werden.

Der Zusammenbruch der bipolaren Welt veranlasste politische Entscheidungsträger und Experten gleichermaßen, neue, auf *gemeinsamer Sicherheit* oder *kooperativer Sicherheit* beruhende Sicherheitskonzepte zu entwickeln. Diese Konzepte unterscheiden sich von denen des Kalten Krieges aufgrund ihrer neuen Ethik: *Gemeinsame Sicherheit* und *kooperative Sicherheit* beruhen auf einer politischen Philosophie der *Inklusivität* statt *Exklusivität*. Vereinbarungen auf der Grundlage gemeinsamer oder kooperativer Sicherheit können auch lockerer sein als rechtsverbindliche Verpflichtungen, wie beispielsweise der Prozess zeigt, der einst in Helsinki begann und zur Schaffung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) geführt hat.

Der OSZE gehören ausnahmslos alle Staaten in der transatlantischen Region an: alle europäischen Staaten, einschließlich Russlands, die Vereinigten Staaten, Kanada, die Staaten des Kaukasus und die zentralasiatischen Staaten. Die Stärke dieser Organisation liegt nicht nur in der Universalität ihrer Mitgliedschaft, sondern auch in dem *umfassenden Charakter* der in ihrem Rahmen eingegangenen Verpflichtungen, die sich über praktisch alle Dimensionen des gesellschaftlichen Lebens erstrecken: die politische Dimension (einschließlich militärischer Aspekte), die soziale und die ökonomische Dimension sowie die kulturelle Dimension (menschliche Kontakte, Information, Kultur, Bildung). Die größte Schwäche der OSZE liegt darin, dass sie eher ein Gesprächsforum für Beratungen, Debatten und Lageanalysen ist als eine Basis für operatives Handeln. Trotz allem sind die Flexibilität der OSZE-Institutionen und ihre Fähigkeit, *Ad-hoc*-Maßnahmen zur Konfliktverhütung zu ergreifen, keineswegs unbedeutend. Die Wirksamkeit dieses Ansatzes beruht dabei in erster Linie auf einem gewissen Maß an Vertrauen zwischen den Staaten. Die OSZE hat gegenüber anderen Sicherheitsorganisationen insofern einen Vorteil, als sie über Instrumente und Mechanismen verfügt, mit denen sie auch die Situation *innerhalb* von Staaten und nicht nur *zwischen* ihnen

beobachten und mitgestalten kann. Seit dem Ende des Kalten Krieges gehen die größten Bedrohungen und Konfliktrisiken in der transatlantischen Region eher von innerstaatlichen Entwicklungen als von Interessenkonflikten und Spannungen zwischen Staaten aus. Diese Konflikte, die vorwiegend ethnisch, national oder religiös geprägt sind, erfordern ein qualitativ neues Krisenmanagement, das sich ganz anderer Instrumente bedienen muss als solcher, die zur Verhütung von Kriegen zwischen Staaten gedacht sind. Militärische vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) sind beispielsweise für einige der neuen Herausforderungen und Bedrohungen unzureichend. Dazu gedacht, Kriege zwischen Staaten zu verhüten, wurden die VSBM nie an die Regelung innerstaatlicher Entwicklungen angepasst; aus diesem Grunde konnten sie auch weder im russischen Nordkaukasus noch auf dem Balkan, wo nach dem Zusammenbruch der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien Kriege zwischen deren einstigen Teilrepubliken ausbrachen, so funktionieren, wie man es erwartet hatte.

Die Nordatlantische Allianz hat zahlreiche Sicherheitsinstitutionen ins Leben gerufen, darunter die Partnerschaft für den Frieden (PfP), der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR), der NATO-Russland-Rat sowie die NATO-Ukraine- und die NATO-Georgien-Kommission. Zusammen stellen sie eine weitere Komponente des Sicherheitssystems dar, das sich nach dem Ende des Kalten Krieges herausgebildet hat. Ein Sicherheitssystem für das 21. Jahrhundert muss breit angelegt sein und der menschlichen Dimension von Sicherheit Rechnung tragen, die sowohl (individuelle) Menschenrechte als auch Minderheitenrechte umfasst. Ein solches breiter angelegtes Sicherheitskonzept schließt die Verpflichtung ein, die Prinzipien und Werte des Rechtsstaates zu achten, zu denen u.a. politischer Pluralismus, freie Märkte sowie Pressefreiheit und andere bürgerliche und politische Freiheiten gehören. Die Achtung dieser Normen und Prinzipien ist einer der Eckpfeiler europäischer Sicherheit und für alle Mitgliedstaaten der EU verbindlich. Auch die Mitgliedstaaten des Europarats sind zur Einhaltung dieser Normen verpflichtet. Die dem Europarat zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumente werden als europäischer Verhaltenskodex betrachtet, der das Verhalten der Unterzeichnerstaaten sowohl gegenüber ihren eigenen Bürgern als auch gegenüber den anderen Unterzeichnerstaaten der unter der Ägide des Europarats verabschiedeten Übereinkommen regelt.

Allein angesichts dieses kurzen Überblicks über Sicherheitsorganisationen, -strukturen und -institutionen erhebt sich die Frage, ob überhaupt ein neues Dokument zur Schaffung einer völkerrechtlich verbindlichen Grundlage für ein europäisches bzw. transatlantisches Sicherheitssystem vereinbart werden muss. Eines ist sicher: Es mangelt in Europa nicht an Institutionen, Normen, Verfahren und Regeln; davon haben wir eigentlich mehr als genug. Wann immer Initiativen für einen Vertrag über ein europäisches Sicherheitssystem vorgeschlagen werden, sollte man daher genau überlegen, welchen zusätzlichen Nutzen sie bringen sollen.

Die russischen Vorschläge sind auch nicht gerade neu. Man erinnere sich nur an Michail Gorbatschows im Rahmen der Politik der Perestroika in den späten 80er Jahren des letzten Jahrhunderts gestartete Initiative zum Aufbau eines vereinten demokratischen Europas – „unser gemeinsames Haus Europa". Die jüngsten Äußerungen führender russischer Politiker wie Wladimir Putin, Dmitri Medwedew und Sergei Lawrow zeugen daher eher von Kontinuität im politischen Denken Russlands als von dem Bemühen, eine Antwort auf die Veränderungen zu finden, die in den vergangenen 20 Jahren in Europa stattgefunden haben.
Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion veränderte sich unter dem damaligen Präsidenten der Russischen Föderation, Boris Jelzin, Russlands Haltung zur Achtung der Menschenrechte im Rahmen des Helsinki-Prozesses radikal. Dieser Kurswechsel war jedoch ebenso wie die Annäherung an die Politik der demokratischen westlichen Staatengemeinschaft in Wahrheit bereits von Michail Gorbatschow vorbereitet und in die Wege geleitet worden. In der Folge konnten zahlreiche grundlegende Dokumente vereinbart werden, darunter die *Charta von Paris für ein neues Europa*[17] von 1990 sowie das auf dem KSZE-Gipfel von Helsinki 1992 verabschiedete Helsinki-Dokument 1992, *„Herausforderung des Wandels"*.[18]

Russland und das Konzept der NATO-Erweiterung

Die Osterweiterung der Nordatlantischen Allianz, der Russland stets äußerst kritisch gegenüberstand, war seit dem Ende des Kalten Krieges ebenfalls mehrfach Gegenstand heftiger Debatten. Während die Rhetorik offizieller russischer Dokumente direkt an die sowjetische Propaganda anknüpfte, bediente Boris Jelzin sich in seiner Korrespondenz mit westlichen Politikern einer sehr viel differenzierteren Sprache. In einem Schreiben Jelzins an Präsident Bill Clinton vom 15. September 1993 heißt es: „Die größte Bedrohung für Europa geht heute nicht mehr von der Ost-West-Konfrontation aus, sondern von interethnischen Konflikten einer neuen Generation. [...] Wir wissen natürlich, dass die mögliche Aufnahme osteuropäischer Staaten in die NATO nicht automatisch dazu führt, dass sich das Bündnis in irgendeiner Form gegen Russland wenden würde. Wir betrachten die NATO nicht als gegnerischen Block. Wir müssen allerdings berücksichtigen, wie unsere Öffentlichkeit auf einen solchen Schritt reagieren könnte. Nicht nur die Opposition, auch die moderaten Kräfte würden darin zweifellos eine erneute Isolierung

17 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.2.

18 KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, abgedruckt als Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, und Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.). a.a.O. (Anm. 17), Kap. A.6 (Beschlüsse) und B.4 (Gipfelerklärung).

des Landes statt seiner natürlichen Einbeziehung in den euro-atlantischen Raum sehen."[19] Mit anderen Worten: Die NATO sei zwar kein aggressives Bündnis, eine entsprechende Propaganda hätte jedoch bestimmte Auswirkungen, die Jelzin als russischer Präsident mit einkalkulieren müsse.
In dem vertraulichen Schreiben, das auch an die Adresse Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands gerichtet war, hieß es weiter: „Generell wäre uns eine Situation lieber, in der die Beziehungen zwischen unserem Land und der NATO um einiges enger wären als diejenigen zwischen der Allianz und Osteuropa." Er schlug außerdem vor, „die Annäherung zwischen der NATO und Russland u.a. durch ihre Interaktion auf dem Gebiet der Friedensschaffung zu beschleunigen", und fuhr fort: „Wir wären z.B. bereit, gemeinsam mit der NATO offizielle Sicherheitsgarantien für die osteuropäischen Staaten mit Schwerpunkt auf der Wahrung der Souveränität und territorialen Integrität, der Unverletzbarkeit der Grenzen und der Aufrechterhaltung von Frieden in der Region anzubieten."[20] Russland versuchte also einerseits, mit Hilfe institutioneller Mittel die Erweiterung der Allianz zu verhindern, und wollte andererseits zum Garanten für die Unabhängigkeit der Staaten in Mittel- und Osteuropa werden. Damit würde eine Grauzone bzw. ein Sicherheitsgürtel geschaffen, der Russland und die NATO voneinander trennen würde. Dies hätte jedoch bedeutet, dass die Staaten in diesem Korridor nur über begrenzte Souveränität verfügten, wobei der Grad ihrer Unabhängigkeit von den Garanten, namentlich Russland und der NATO, bestimmt würde. Dieser Ansatz war weder für Polen noch für andere Staaten in der Region akzeptabel.

Sicherheitsmodell und Vertragsinitiative

Russland begann zu jener Zeit, sich der Strukturen und Einrichtungen der OSZE zu bedienen, um das gesamte System der Beziehungen zwischen den europäischen, nordamerikanischen und zentralasiatischen Staaten umzugestalten. Auf Initiative der Russischen Föderation beschlossen die Teilnehmerstaaten auf dem Budapester OSZE-Gipfeltreffen (5.-6. Dezember 1994), ein „gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" zu entwickeln.[21] In den folgenden zwölf Monaten wurden über 200 Dokumente und Vorschläge zur Erörterung durch die Außenminister vorgelegt.[22] In intensiven, jahrelangen Debatten gelang es dennoch nicht, ein neues

19 Das Schreiben ist abgedruckt im Anhang zu: Adam Daniel Rotfeld, Europe: towards a new regional security regime, in: SIPRI Yearbook 1994: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 1994, S. 205-274, hier: S. 249-250, S. 250.
20 Ebenda.
21 Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest, 6. Dezember 1994, Beschluss Nr. VII., Ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 17), Kap. B.5, S. 32-33.
22 Vgl. Zusammenfassung des Vorsitzenden und Beschlüsse des Budapester Treffens des Ministerrats, Budapest, 8. Dezember 1995, Beschluss über ein gemeinsames und umfas-

europäisches Sicherheitssystem zu schaffen. Andrei Kosyrew schlug einen „Fahrplan“ für die Einigung auf ein gemeinsames Modell vor. In einer ersten Phase sollte ein Konzept für das Modell erarbeitet werden, das von der Prämisse der Unteilbarkeit des Friedens ausging und folgende Merkmale aufweisen sollte: Es sollte umfassend sein, einen komplexen Ansatz verfolgen, auf sich gegenseitig ergänzenden Bemühungen der einzelnen Staaten und multilateraler Sicherheitsinstitutionen aufbauen, Brücken auf verschiedenen Ebenen schlagen und auf Subsidiarität, d.h. der Komplementarität der bilateralen, regionalen und transatlantischen Dimension, beruhen. In einer zweiten Phase, die sich auf die „Arbeitsteilung“ zwischen den verschiedenen Sicherheitsinstitutionen konzentrieren sollte, sollte das Modell ausgestaltet werden. Die dritte und letzte Phase sollte von der Verankerung umfassender Sicherheit in einem umfassenden völkerrechtlich verbindlichem Vertrag gekrönt werden.

Dieser Vorschlag, der vor 15 Jahren auf Dutzenden von Konferenzen und Treffen von Experten und Diplomaten diskutiert wurde, ist heute vergessen. Auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik im Februar 2007 (heute: Münchner Sicherheitskonferenz) kritisierte Wladimir Putin zudem dieselbe Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, deren Initiator und wichtigster Fürsprecher Russland zehn Jahre zuvor gewesen war, heftig. In München erklärte Putin: „Ich bin überzeugt, dass wir heute an einem Grenzpunkt angelangt sind, an dem wir ernsthaft über die gesamte Architektur der globalen Sicherheit nachdenken sollten.“[23] Die Absicht des russischen Präsidenten war zwar in erster Linie die globale Dominanz der USA im politischen, wirtschaftlichen und militärischen Bereich in Frage zu stellen. Er nutzte die Gelegenheit jedoch auch dazu, Institutionen zu kritisieren, die wesentlichen Anteil an der friedlichen Transformation des internationalen Systems hatten. So warf er den westlichen Ländern vor, die OSZE „in ein vulgäres Instrument der Absicherung außenpolitischer Interessen“[24] eines Staates oder einer Staatengruppe auf Kosten anderer zu verwandeln. Ebenso zog er die Begründung für die Stationierung eines US-amerikanischen Raketenabwehrsystems in Europa in Zweifel. Einige Monate später, am 4. Juni 2007, sagte Präsident Putin in einem Gespräch mit Journalisten aus den G8-Staaten ein neues Wettrüsten voraus, wies aber gleichzeitig den Vorwurf zurück, Russland trage durch die Modernisierung seiner strategischen Nukle-

---

sendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert: Ein neues Konzept für ein neues Jahrhundert, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 17), Kap. C.5, S. 10-13. Ein kritischer Überblick sowie eine Bewertung der Initiative finden sich in: Adam Daniel Rotfeld, Europe: towards new security arrangements, in: SIPRI Yearbook 1996: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 1996, S. 279-308, hier: S. 303-306.

23 Rede des Präsidenten der Russischen Föderation, Wladimir W. Putin, auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik**,** 10. Februar 2007, deutsche Übersetzung in der Internet-Zeitung russland.RU unter: http://russland.ru/rupol0010/morenews.php?iditem=15254 (Teil 1).

24 Ebenda, unter: http://russland.ru/rupol0010/morenews.php?iditem=15273 (Teil 2).

arwaffen dafür die Mitverantwortung.[25] Raketenabwehr, erklärte Putin, zerstöre das strategische Gleichgewicht. „Um dieses Gleichgewicht wiederherzustellen ohne selbst ein Raketenabwehrsystem zu errichten, werden wir ein System zur Überwindung der Raketenabwehr entwickeln müssen; und genau das tun wir gerade."[26]
Dieser Argumentation lag die anachronistische Idee zugrunde, dass die Rückkehr zur Doktrin der gegenseitigen Abschreckung Sicherheit gewährleisten könne. Unvermeidliche Folge dieser Doktrin ist ein erneuter Rüstungswettlauf. Ein in Zusammenarbeit mit Russland errichtetes amerikanisch-europäisches Raketenabwehrsystem wäre hingegen wesentlich vielversprechender. Bei der Entscheidung für eine solche Alternative hätten allerdings nicht die Militärs und Generalstäbe das letzte Wort. Was wir brauchen, ist eine neue politische Philosophie, die Antworten auf die Fragen des 21. Jahrhunderts gibt. Sie würde potenzielle Bedrohungen eliminieren, die nicht aus dem Westen auf Russland zielen (und dies auch in Zukunft nicht tun werden), sondern aus dem Süden. Es ist nicht auszuschließen, dass Putins kämpferischer Ton und seine provokante Rhetorik innenpolitischen Zwängen geschuldet waren und nicht den Kern einer neuen ausdrücklichen und langfristigen Strategie Russlands für seine Beziehungen mit der Außenwelt widerspiegeln.

Präsident Medwedews Vorschlag

Am 8. August 2008 brach ein mehrere Tage dauernder Krieg zwischen Russland und Georgien aus. Er endete mit der Sezession zweier aufständischer georgischer Provinzen, Südossetiens und Abchasiens. Russland erkannte ihre staatliche Unabhängigkeit unter Missachtung der territorialen Integrität Georgiens und der Unverletzbarkeit seiner Grenzen an. Russland verletzte damit drei Prinzipien der Helsinki-Schlussakte: das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen (III), das Prinzip der territorialen Integrität (IV) und das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (VI).
Zwei Monate später, am 8. Oktober 2008, erklärte Präsident Medwedew in Evian: „Gewalt losgelöst von Recht führt unweigerlich zu Unberechenbarkeit und Chaos, wenn jeder gegen jeden kämpft, so wie es im Irak geschehen ist. Jegliche selektive Anwendung der grundlegenden Bestimmungen des Völkerrechts höhlt die internationale Rechtsordnung aus."[27] Der russische Präsident hob in diesem Zusammenhang den Irak hervor, weil es die Amerikaner

25 „Wir sprechen uns von der Verantwortung für unsere Gegenmaßnahmen frei, da wir nicht der Initiator dessen sind, was sich mit Sicherheit zu einem neuen Rüstungswettlauf in Europa entwickeln wird." Russian President Putin's Interview with G8 Newspaper Journalists, Information Clearing House, unter: http://www.informationclearinghouse.info/article17855.htm.
26 Ebenda.
27 Medvedev, Speech at World Policy Conference, a.a.O. (Anm. 2).

waren, die dort die bewaffnete Intervention anführten. Anschließend umriss er den Kern des von ihm vorgeschlagenen europäischen Sicherheitsvertrags, der gemeinsame Grundregeln für den gesamten transatlantischen Raum von San Francisco und Vancouver bis Wladiwostok und Kamtschatka aufstellen sollte, in fünf Punkten.

Erstens müsse der Vertrag die grundlegenden Prinzipien der Sicherheit und der internationalen Beziehungen sowie die Bereitschaft zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen nach Treu und Glauben bekräftigen. Zu diesen Prinzipien zählte Medwedew die Achtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit der Staaten sowie die Achtung aller anderen Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen.

Zweitens müsse der Vertrag die Unzulässigkeit der Anwendung oder Androhung von Gewalt bekräftigen. Er müsse außerdem Verfahren und Mechanismen zur friedlichen Regelung von Streitfällen festlegen.

Drittens müsse der Vertrag gleiche Sicherheit garantieren; kein Staat dürfe bei der Gewährleistung seiner Sicherheit die Sicherheit anderer Staaten beeinträchtigen, es dürfe keine neuen Trennlinien geben und es dürften keine militärischen Bündnisse zugelassen werden, die die Interessen anderer Unterzeichnerstaaten des Vertrags verletzen. In diesem Zusammenhang hob der russische Präsident insbesondere die Bedeutung „harter“ Sicherheit hervor.

Viertens dürften kein Staat und keine internationale Organisation Exklusivrechte zur Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Europa besitzen.

Fünftens sollten grundlegende Parameter für die Rüstungskontrolle und eine vernünftige Hinlänglichkeit bei der Entwicklung neuer Militärprogramme eingeführt werden. Ebenso seien neue Kooperationsverfahren und -mechanismen zur Verhütung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie zur Bekämpfung von Terrorismus und Drogenhandel notwendig. Bereits bestehende Strukturen sollten darauf hin überprüft werden, ob sie neuen Aufgaben gerecht werden und zur Bewältigung heutiger Bedrohungen und Herausforderungen geeignet sind.

Russlands Partner, an deren Adresse der Vorschlag gerichtet war, fragten sich verständlicherweise, welche Ziele die neue russische Initiative verfolgte. In Europa fehlt es weder an Institutionen noch an Verfahren, Mechanismen und rechtlichen Instrumenten zur Gewährleistung von Sicherheit. Ein Mangel an Institutionen, Prinzipien und Normen kann also nicht das eigentliche Problem sein.

Welches sind dann aber die wahren Motive Russlands, einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag vorzuschlagen? Das politische Motiv ist sicherlich der Wunsch, die erneute Erweiterung der Nordatlantischen Allianz und insbesondere den NATO-Beitritt Georgiens und der Ukraine zu verhindern. Vermutlich geht es Russland auch um den Abschluss neuer rechtlicher Übereinkünfte. Als Rechtsnachfolger der Sowjetunion zöge Russland es vor, die Normen, die unter gänzlich anderen Bedingungen von einem anderen Staat,

nämlich der UdSSR, ausgehandelt wurden, anzupassen oder durch neue zu ersetzen.

Zweifellos ist Russland bestrebt, seine Stellung in der Welt zu stärken. Das ist normal, natürlich und verständlich. Unklar ist jedoch, wofür sich die neuen russischen politischen Eliten entscheiden werden. In der innerstaatlichen Entwicklung ist eine erkennbare Verschiebung eingetreten: weg von dem erstmals während Michail Gorbatschows Perestroika eingeschlagenen und von Boris Jelzin nach dem Zusammenbruch der UdSSR weiterverfolgten demokratischen Weg hin zu einem autoritären System. Letzteres hat in Russland eine lange Tradition: vom Despotismus Iwans des Schrecklichen im 16. Jahrhundert über die von Peter dem Großen im 17. Jahrhundert verfolgte Politik der Öffnung Russlands nach Europa bis zur Reichsbildung durch Katharina die Große im 18. Jahrhundert. Versuche, Russland zu reformieren, wie sie Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts von den Regierungen der Ministerpräsidenten Sergei Witte und Pjotr Stolypin vorgenommen wurden, gingen weder mit Demokratie noch mit Rechtsstaatlichkeit einher. Stets dominierte die Autokratie. Diese Herrschaftsform ermöglicht die Konzentration und Mobilisierung von Ressourcen, insbesondere für das Militär, hemmt jedoch die Nutzung des intellektuellen Potenzials – eines entscheidenden Faktors für die notwendige rasche Modernisierung des Staates im Zeitalter der Informations- und Biotechnologie – erheblich.

Am 18. Mai 2007 verteilte die OSZE-Delegation der Russischen Föderation in Wien den Entwurf einer OSZE-Charta.[28] Ziel dieser russischen Initiative war es, „die Transformation der OSZE in eine vollwertige internationale Organisation abzuschließen".[29] Die Charta sollte der OSZE Völkerrechtssubjektivität und Geschäftsfähigkeit verleihen. Dahinter steckte allerdings wohl eher die Absicht, eine neue formalisierte Institution auf der Grundlage der bestehenden losen Struktur zu schaffen, als die Wirksamkeit der OSZE zu stärken. Die Schwächen der OSZE resultieren nicht aus einem Mangel an bürokratischen Strukturen. Sie haben ihren Ursprung vielmehr in der mangelnden Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, die vorhandenen Institutionen und die einschlägigen Beschlüsse entsprechend zu nutzen.

Die wahren Motive hinter dem russischen Konzept für eine neue Sicherheitsarchitektur kamen in einer Rede Präsident Medwedews auf dem Jahrestreffen der Botschafter der Russischen Föderation am 15. Juli 2008 in Moskau und in einem Vortrag, den Sergei Lawrow am 1. September 2008 an der MGIMO-Universität hielt,[30] zum Vorschein. Bei beiden Gelegenheiten ging es darum, Russlands neues Sicherheitsverständnis vorzustellen und zu legitimieren – und dieses beruht auf einem Gleichgewicht der Kräfte und der Anerkennung des postsowjetischen Raumes als „Zone privilegierter Interessen". Mit Blick

28 Siehe PC.DEL/444/07, Wien, 18. Mai 2007.
29 Ebenda.
30 Siehe Transcript of Speech by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at the Foreign Ministry's MGIMO University on the Occasion of the New Academic Year, 1. September 2008, unter: www.mid.ru.

auf die selbsterklärten neuen halb-unabhängigen Staaten Abchasien und Südossetien gab Lawrow im Übrigen einen interessanten Kommentar ab: Südossetien und Abchasien „strebten nicht etwa generell nach Unabhängigkeit, sondern vielmehr nach Unabhängigkeit von jenem Georgien, dessen Führung ethnischen Minderheiten gegenüber aus unerfindlichen Gründen schon immer zum Chauvinismus neigte“.[31] Dies könnte als eine Art bedingter Unabhängigkeit interpretiert werden, die so lange gerechtfertigt ist, wie in Georgien Chauvinisten an der Macht sind.
Als Auftakt zur Erarbeitung des europäischen Sicherheitsvertrags schlug Präsident Medwedew ein gesamteuropäisches Gipfeltreffen vor. Auf der Tagesordnung sollten, so Außenminister Lawrow, neben allgemeineren Themen vor allem die Krise des KSE-Vertrags und die in Mittelosteuropa geplanten US-amerikanischen Anlagen stehen.
Auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2009 sprach der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana, die neue russische Strategie direkt an: „Einige Prinzipien, die der europäischen Sicherheit zugrunde liegen, sind nicht verhandelbar:

- dass wir sie mit den USA zusammen gestalten,
- dass es Ländern frei steht, sich einem Bündnis anzuschließen,
- und dass wir Begriffe wie privilegierte Einflusssphären ablehnen.“

„All das weiß Russland“, fuhr Solana fort. „So wie es auch weiß, dass es viele Elemente gibt, mit denen wir arbeiten können: Eines davon ist das Primat des Völkerrechts. Forderungen nach rechtsverbindlichen Instrumenten und mehr Transparenz sind ebenfalls gut. Nicht nur in politischer und militärischer Hinsicht, sondern auch mit Blick auf Energie und Erdgas.“ [32]
Solanas Replik war kurz, einfach und brachte es auf den Punkt: Die Europäische Union ist zu Gesprächen bereit, vorausgesetzt, diese sind ernst gemeint, sachlich und konkret und nicht nur allgemeiner Art oder ein bloßer Propagandafeldzug. Verglichen mit Russlands Herangehensweise an eine neue Sicherheitsarchitektur, die eher abstrakt und modellhaft ist und von formalrechtlichen Aspekten dominiert wird, ist die westliche Haltung pragmatischer, praxisorientierter und konkreter.
Der Leiter der sowjetischen Delegation auf dem Wiener KSZE-Folgetreffen, Botschafter Juri Kaschlew, macht in seinem 2005 veröffentlichen Buch über die Geschichte der KSZE/OSZE rückblickend deutlich, das Ziel des damaligen sowjetischen Außenministers Andrei Gromyko auf der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki (1973-1975) sei es gewesen, einen völkerrechtlich bindenden Vertrag abzuschließen und damit die

31 Ebenda.
32 Dr. Javier Solana Madariaga, Rede auf der 45. Münchner Sicherheitskonferenz, 7. Februar 2009 (in englischer Sprache), unter: http://www.securityconference.de/Dr-Javier-Solana-Madariaga.246.0.html.

Ergebnisse des Zweiten Weltkriegs, einschließlich der Anerkennung neuer Grenzen und der Teilung Deutschlands, zu bestätigen.[33] Gromyko wollte also quasi die Unterzeichnung einer Art verspäteten multilateralen „Friedensvertrags". Als Kompromiss wurde schließlich die „Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten" in die KSZE-Schlussakte aufgenommen.[34]
Mehr als 30 Jahre später ist es an der Zeit, einige der Prinzipien und Definitionen zu überdenken. Das gilt insbesondere für die Prinzipien der souveränen Gleichheit der Staaten (I), der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (VI) und des Selbstbestimmungsrechts der Völker (VIII), wenn sichergestellt werden soll, dass sie die neuen Gegebenheiten und grundlegenden Änderungen des Sicherheitsumfelds widerspiegeln.

Das internationale Sicherheitssystem und ein neues Staatenkonzept

Das Hauptmerkmal des neuen Sicherheitsumfelds ist die Erosion der Institution des Staates. Die Rolle, die der Staat mehr als 350 Jahre lang im Westfälischen System gespielt hat, ist im Begriff, sich grundlegend zu verändern. Die klassische Definition des Staates umfasst drei Elemente: ein klar umgrenztes Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine effektive Staatsgewalt (Regierung).[35] Im Sinne des Völkerrechts, wie es in der Charta der Vereinten Nationen verankert ist, verhindern die Gebietshoheit eines Staates und der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten jegliche Intervention in Angelegenheiten, die in die innere Zuständigkeit eines Staates fallen.[36] In der Realität ist es jedoch seit Unterzeichnung der VN-Charta im Jahr 1945 zu einigen wesentlichen Veränderungen gekommen. Die drei klassischen Kriterien der Definition eines Staates müssten daher um einige zusätzliche Erfordernisse ergänzt werden (was in Form von Verträgen und Abkommen im Wesentlichen auch bereits geschehen ist): 1. Die Staatsgewalt muss nicht nur effektiv sein; ihre Ausübung muss vielmehr entsprechend dem Völkerrecht auch auf den Regeln und Normen beruhen, die sich aus den völkerrechtlichen Verpflichtun-

33 Vgl. Juri Kašlev, Chelsinski process 1975-2005: Svet i teni glazami učastnika [Der Helsinki-Prozess 1975-2005: Licht und Schatten in den Augen eines Beteiligten], Moskau 2005, S. 6.

34 Vgl. The Road to Helsinki. The Early Steps to the CSCE. Selected Documents from the National Archives, the Gerald R. Ford Library, and the National Security Archive. For the International Conference The Road to Helsinki. The Early Steps of the CSCE, 29-30 September 2003, Florence, Italy. Compiled for the Machiavelli Center for Cold War Studies and the Cold War International History Project by Hedwig Giusto, Mircea Munteanu, and Christian Ostermann.

35 Vgl. Karl Doehring, State, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Band IV, Amsterdam 2000, S. 600-605.

36 Das ergibt sich aus Artikel 2 Absatz 7 der Charta der Vereinten Nationen: „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden [...]"

gen ergeben (dies betrifft insbesondere die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte). 2. Die Staaten unterliegen der Bewertung durch ihre eigenen Gesellschaften und durch internationale Institutionen (wie z.B. den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen auf globaler oder die OSZE und den Europarat auf regionaler Ebene) und sind diesen gegenüber rechenschaftspflichtig. Regierungen können diese Verpflichtung nicht mit dem Hinweis auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten umgehen. Die heutige Welt beruht somit auf neuen Prinzipien: Sie wird von zusätzlichen Mechanismen und Verfahren geregelt, die die klassische Ordnung des Westfälischen Systems auf wichtige Weise ergänzen.

Führungseliten, die den Status quo bewahren möchten und versuchen, die Veränderungen aufzuhalten, werden sich dieses Sachverhalts nur langsam bewusst. Dasselbe gilt für wesentliche Teile der Bevölkerung in verschiedenen Ländern und Regionen, in denen die Veränderungen das Gefühl von Sicherheit und Stabilität innerhalb der traditionellen Organisation der Gesellschaft schwächen.

Das heutige internationale Sicherheitssystem ist mit neuartigen Bedrohungen und Herausforderungen konfrontiert, die nicht von aggressiven Staaten wie z.B. Nordkorea oder dem Iran ausgehen, sondern von einer wachsenden Zahl schwacher, scheiternder oder gescheiterter Staaten. Die neue internationale Sicherheitsordnung muss geeignete Antworten auf die neuen Risiken geben – im Sinne pragmatischer und funktionsfähiger Lösungen, nicht durch die Konstruktion neuer Modelle.

Der von Präsident Medwedew am 14. September 2009 auf der Konferenz „Moderner Staat und globale Sicherheit“ in Jaroslawl präsentierte Staatsbegriff ist ein gänzlich anderes und eher traditionelles Konzept. Aus Medwedews Sicht trägt der Staat selbst und nicht die internationale Gemeinschaft oder multilaterale Sicherheitsinstitutionen die Verantwortung dafür, seine Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten und das Leben seiner Bürger innerhalb wie außerhalb seiner Grenzen zu schützen.[37] Wie gezeigt, ist die heutige Situation jedoch komplexer und sollte nicht anhand allzu stark vereinfachter Modelle nachempfunden werden.

In der reinen Wissenschaft sind Modelle durchaus nützlich. Internationale Politik und europäische Sicherheit funktionieren jedoch nach anderen Regeln. In den zwischenstaatlichen Beziehungen des 21. Jahrhunderts muss die Gewährleistung der Sicherheit von Staaten mit der Achtung der universellen Werte der Rechtsstaatlichkeit bei der innerstaatlichen Regierungsführung in Einklang gebracht werden.

37 Vgl. Speech of the President of the Russian Federation Dmitry Medvedev at the Plenary Session of the International Conference „The Modern State and Global Security“, Jaroslawl, 14. September 2009.

Die heutige Situation ist einmalig. Europa ist so stabil wie schon seit fast 300 Jahren nicht mehr. Kein europäisches Land stellt für seine Nachbarn eine unmittelbare Bedrohung dar. Dies ist auf mehrere Faktoren gleichzeitig zurückzuführen, u.a. auf die Erinnerung an zwei Weltkriege, die für Europa eine Katastrophe waren, sowie auf demokratische Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, die zwischenstaatliche Konflikte nicht nur nicht fördern, sondern im Gegenteil optimale Bedingungen für die Suche nach Kompromissen und politischen Lösungen bieten. Zwei bedeutende europäische Institutionen, die NATO und die EU, sind zu einem neuen Gravitationszentrum für alle Staaten des Kontinents geworden. Sie gewährleisten nicht nur Sicherheit, sondern sind darüber hinaus auch praktische und attraktive Beispiele dafür, wie nationale Animositäten und Streitereien überwunden werden können. Sie schaffen zudem günstige äußere Bedingungen für eine optimale innerstaatliche Entwicklung und eine beschleunigte Modernisierung. Ebenso ist es den transatlantischen Sicherheitsinstitutionen gelungen, universelle Werte zu fördern und innerstaatliche Konflikte zu verhüten, die zu Kriegen zwischen Nachbarstaaten hätten eskalieren können.
Nach Meinung einer Gruppe führender russischer Wissenschaftler und Experten könnten durch die Umsetzung von Medwedews Initiative für eine neue europäische Sicherheitsarchitektur mindestens drei strategische Ziele erreicht werden:

- erstens die Stabilisierung der internationalen politischen Lage in Europa und die Abwendung der aufkommenden Bedrohungen für Russland,
- zweitens die Ankurbelung einer kooperativen Interaktion in Europa und
- drittens die Abschwächung der Unterschiede in der Interpretation politischer und rechtlicher Aspekte der Gewährleistung euro-atlantischer Sicherheit.[38]

Der Bericht der Gruppe fährt fort: „Das Gipfeltreffen sollte nicht am Ende, sondern am Beginn des Unternehmens stehen. Ein von ihm zu verabschiedendes Dokument könnte z.B. eine Erklärung sein, die die wichtigsten Eckpunkte für den Gestaltungsprozess enthält.“[39] Mit anderen Worten: Die vorgeschlagene neue Architektur sollte nicht in einem einzigen Akt erschaffen werden, sondern ist als langer, unbefristeter Prozess zu sehen, der darauf abzielt, neue politische Regeln aufzustellen – also eher als eine Art Verhaltenskodex denn als völkerrechtlich bindender Vertrag.
Unter den gegenwärtigen Bedingungen beginnt die Trennlinie zwischen „innen“ und „außen“ zu verschwimmen. Eine Reihe von Normen und Prinzi-

38 Vgl. Igor Yurgens/Aleksander Dynkin/Vladimir Baranovsky (Hrsg.), The Architecture of Euro-Atlantic Security, Moskau 2009, S. 73-75.
39 Ebenda, S. 75.

pien, auf die man sich während des Kalten Krieges geeinigt hat, muss neu definiert werden. Das gilt insbesondere für das Prinzip staatlicher Souveränität und das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Diese Prinzipien sind im Kontext der universellen Verpflichtung zur Achtung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Regierungsführung sowie zur Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte zu interpretieren. Würde die vorgeschlagene neue Sicherheitsarchitektur diese Verpflichtungen zum Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrags machen, würde sie sicherlich von allen demokratischen Mitgliedstaaten der transatlantischen Gemeinschaft unterstützt. Der Westen und Russland haben die einmalige Chance, ihre Beziehungen zu verbessern und eine neue Sicherheitsordnung aufzubauen, die auf Vertrauen und Zusammenarbeit und der Respektierung sowohl der legitimen Sicherheitsinteressen aller Beteiligten als auch der grundlegenden universellen Werte beruht. Entscheidend ist dabei nicht die Form (rechtlich oder politisch), sondern der Inhalt: Wie können die oftmals im Widerspruch zueinander stehenden nationalen Interessen einzelner Staaten und die universellen Werte der Gemeinschaft postmoderner Staaten miteinander in Einklang gebracht werden? Die neue Regierung in den Vereinigten Staaten hat ihren Mut zu einem „Neustart“ in ihren Beziehungen mit Russland demonstriert und damit den Weg für einen neuen Anfang frei gemacht. Präsident Barack Obamas Bemühungen werden jedoch nur dann Erfolg haben, wenn sie auf Gegenseitigkeit beruhen und Russland den notwendigen politischen Willen zeigt, das neue Sicherheitssystem auf der Grundlage der Achtung universeller Prinzipien sowohl *zwischen* Staaten als auch *im Innern* von Staaten aufzubauen. Anderenfalls wird der historische Schwung nachlassen und die Chance ungenutzt bleiben. Die Zeit ist reif, es gemeinsam aufzubauen – für- und nicht gegeneinander.

Andrei Zagorski

Der russische Vorschlag für einen Vertrag über europäische Sicherheit: von der Medwedew-Initiative zum Korfu-Prozess

Einführung

Entgegen der ursprünglichen Skepsis vieler Experten hat der Vorschlag des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew zur Vorbereitung eines (neuen) europäischen Sicherheitsvertrags, den er am 5. Juni 2008 in Berlin erstmals vorgestellt hatte, große Resonanz gefunden.

Über eine Reihe bilateraler Gespräche hinaus kam es bei einem Arbeitsessen der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten während des Ratstreffens in Helsinki im Dezember 2008 zu einer ersten informellen Aussprache über den Vorschlag. Diese Debatte wurde 2009 in erster Linie im Rahmen der OSZE fortgesetzt. Dank der Bemühungen des griechischen OSZE-Vorsitzes wurde sie Ende Juni 2009 in einem informellen Treffen auf der Insel Korfu auch auf Außenministerebene wieder aufgenommen.

Dazwischen lagen mehrere Runden diplomatischer Gespräche in und außerhalb der OSZE, die nach dem informellen Treffen der Außenminister im Juni 2009 im sogenannten „Korfu-Prozess", einer relativ strukturierten wöchentlichen Debatte im Ständigen Rat der OSZE, gebündelt wurden. Ziel des Korfu-Prozesses war es, die Fortführung des vom russischen Präsidenten angestoßenen Sicherheitsdialogs im Rahmen der OSZE vorzubereiten, über dessen Form und eventuell auch seine Agenda der Ministerrat im Dezember 2009 bei seinem Jahrestreffen in Athen beschließen sollte.

Viele Fragen bezüglich des vorgeschlagenen Vertrags über europäische Sicherheit sind jedoch noch offen oder wurden nur ungenügend beantwortet; anhaltende Spekulationen und Diskussionen über den Hintergrund der russischen Initiative und eventuelle „Hintergedanken" sind die Folge.

Zum einen ist die Idee eines solchen Vertrags auch heute, anderthalb Jahre dach dem ursprünglichen Anstoß zur Diskussion, noch eine vage Idee mit relativ wenig Substanz geblieben. Bis auf einige vage Erläuterungen ist Moskau bislang die Antwort schuldig geblieben, wie es sich die Ziele und Inhalte des vorgeschlagenen Vertrags konkret vorstellt und welche Wirkungen es von seiner Ausarbeitung erhofft. Fest steht lediglich, dass Moskau die Diskussion darüber auf Fragen der traditionellen militärischen („harten") Sicherheit reduzieren möchte, wobei es von einigen wenigen Staaten – in erster Linie seinen Verbündeten Belarus und Kasachstan – unterstützt wird.

Zum anderen ist auch die institutionelle Verortung der europäischen sicherheitspolitischen Debatte noch nicht endgültig geklärt. Zwar war Moskau leicht dafür zu gewinnen, dass die OSZE zu einer wichtigen Plattform für

diese Debatte wird (Korfu-Prozess); anders als die meisten anderen Teilnehmerstaaten will sich die russische Diplomatie dabei jedoch nicht allein auf die OSZE verlassen und sucht die parallele Debatte unter Einbeziehung anderer Sicherheitsorganisationen im euro-atlantischen Raum, nicht zuletzt der NATO, der EU, der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sowie der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), eines von Russland ins Leben gerufenen Bündnisses von sieben (von insgesamt zwölf) Nachfolgestaaten der Sowjetunion.
Diesem Zweck sollte der russische Vorschlag dienen, ein Treffen der Generalsekretäre dieser Organisationen einzuberufen. Der Vorschlag wurde von der OVKS unterstützt, traf jedoch bis auf einzelne Ausnahmen bei den anderen Sicherheitsorganisationen auf wenig Verständnis.
Die Idee eines europäischen Sicherheitsvertrags sollte nicht zuletzt im Russland-NATO-Rat sowie mit der Europäischen Union im Rahmen der Konsultationen zum „Gemeinsamen Raum" äußerer Sicherheit erörtert werden.
Es blieb zunächst allerdings bei einem intensiveren sicherheitspolitischen Dialog im Rahmen der OSZE, der schließlich durch einen Beschluss des Ministerratstreffens in Athen im Dezember 2009 fester verankert und stärker strukturiert wurde.
Im vorliegenden Beitrag werden zunächst die graduelle inhaltliche Ausgestaltung des Medwedew-Vorschlags und die russische Wahrnehmung der Reaktionen seiner Partner darauf nachvollzogen. Des Weiteren wird auf die Hintergründe des Medwedew-Vorschlags eingegangen, soweit diese nachvollziehbar erscheinen. Abschließend wird auf mögliche Optionen des Umgangs mit den von Moskau implizit oder explizit zur Debatte gestellten Sorgen eingegangen.

Die inhaltliche Ausgestaltung des Medwedew-Vorschlags

In seiner am 5. Juni 2008 in Berlin gehaltenen Rede[1] schlug Präsident Medwedew zunächst lediglich einen völkerrechtlichen Gewaltverzichtspakt für Europa oder vielmehr für das gesamte OSZE-Gebiet vor, in dem auch das Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit sowie einschlägige Ansätze zur Fortsetzung der Rüstungskontrolle verankert werden sollten. Bemerkenswerterweise fanden in seiner Ansprache grundlegende Überlegungen Ausdruck, die im Zusammenhang mit anderen Entwicklungen betrachtet durchaus auf die tieferen Motive des russischen Vorschlags schließen lassen.
Neben der impliziten Kritik an der NATO-Osterweiterung (mit einem Hinweis auf die zerstörerische Wirkung alten politischen Blockdenkens), die zur Marginalisierung und Isolation der an diesem Prozess nicht beteiligten Staa-

1 Vgl. Speech of Russian President Dmitry Medvedev at a Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, 5. Juni 2008, unter: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml.

ten (sprich: Russland) führe und den Aufbau eines gesamteuropäischen Systems kollektiver Sicherheit (sprich: der OSZE) verhindere, erklärte Medwedew die Idee des „Atlantizismus“ für obsolet. Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollten stattdessen sowohl individuell als auch unter Beteiligung relevanter Sicherheitsorganisationen über eine neue, die in den gegenwärtigen euro-atlantischen Institutionen verkörperte Sicherheitsordnung übergreifende und somit ausdrücklich inklusive europäische Sicherheitsordnung von Vancouver bis Wladiwostok verhandeln.

Als Ausgangspunkt für solche – von einem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs zu mandatierenden – Verhandlungen sollten die von jeglicher Ideologie (sprich: von demokratischem politischem Messianismus) bereinigten „nackten“ nationalen Interessen dienen.

Russlands Außenminister Sergei Lawrow präzisierte in seiner Rede vor der 63. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York am 27. September 2008, Moskau gehe es um die *Bekräftigung der grundlegenden Völkerrechtsprinzipien* wie Gewaltverzicht, friedliche Konfliktregelung, die Achtung der Souveränität und territorialen Integrität von Staaten, die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, die Unteilbarkeit der Sicherheit sowie die Unzulässigkeit, die eigene Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten zu gewährleisten.[2]

Diese Grundprinzipien seien, wie Lawrow in einer Pressekonferenz in New York zwei Tage später erklärte, zwar richtig.[3] Man müsse sich jedoch auch Gedanken darüber machen, welche *Mechanismen entwickelt werden müssen, um eine effektivere Umsetzung dieser Prinzipien zu ermöglichen*.[4]

In seiner Rede auf der Weltpolitik-Konferenz am 8. Oktober 2008 im französischen Evian ging Präsident Medwedew auf weitere Details seines Vorschlags ein.[5]

Medwedew kam hier zum einen auf den Gedanken zurück, dass eine neue Sicherheitsordnung Europas *keinen Staat im euro-atlantischen Raum ausgrenzen* („isolieren“) dürfe. Sie soll im Gegenteil gleiche sicherheitspolitische Regeln für alle Teilnehmer ohne Ausnahme aufstellen.

Zum anderen skizzierte er die Kernelemente des angestrebten Vertrags:

1. *Die Grundprinzipien* der Sicherheit und der zwischenstaatlichen Beziehungen im euro-atlantischen Raum *sollten ausdrücklich und in völker-*

2 Vgl. Address by Sergey V. Lavrov, Foreign Minister of the Russian Federation, at the 63rd Session of the UN General Assembly, 27. September 2008, unter: http://www.ln.mid.ru/BRP_4.NSF/f68cd37b84711611c3256f6d00541094/4fffd1ed4cbfe51bc32574d30022ea5c?OpenDocument.

3 Vgl. United Nations, Press Conference by Minister for Foreign Affairs of Russian Federation, 29. September 2008, unter: http://www.un.org/News/briefings/docs//2008/080929_Lavrov.doc.htm.

4 So Lawrow in seiner Rede in New York; vgl. Address by Sergey V. Lavrov, a.a.O. (Anm. 2).

5 Vgl. President of Russia, Speech at World Policy Conference, 8. Oktober 2008, Evian, Frankreich, unter: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml.

rechtlich verbindlicher Form bekräftigt werden: die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben, die Achtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit der Staaten sowie andere aus der Charta der VN abzuleitenden Grundprinzipien. Insbesondere wurde von Medwedew das Prinzip des Gewaltverzichts hervorgehoben.

2. Der Vertrag sollte die *einheitliche Auslegung und Umsetzung dieser Prinzipien* gewährleisten. Er könne zudem einen einheitlichen Rahmen für die Verhütung und friedliche Regelung von Konflikten im euro-atlantischen Raum vorgeben, indem er den Vorrang der Konfliktregelung auf dem Verhandlungswege, bei der die Positionen aller Parteien berücksichtigt und die internationalen friedensschaffenden Mechanismen strikt eingehalten werden, festhält. Ein Verfahren zur friedlichen Regelung von Streitigkeiten könnte auch im Vertrag selbst festgelegt werden.
3. Der Vertrag sollte allen Parteien *gleiche Sicherheit* garantieren. Dies sollte durch drei Bestimmungen gewährleistet werden:
    a. Kein Staat und keine Staatengruppe dürfen die eigene Sicherheit auf Kosten anderer gewährleisten.
    b. Es dürfen keine Aktionen von Militärbündnissen oder Koalitionen zugelassen werden, die die Einheit (Unteilbarkeit) des gemeinsamen Sicherheitsraumes beeinträchtigen.
    c. Es dürfen keine Militärbündnisse zum Nachteil anderer Vertragsparteien entstehen.
4. Der Vertrag sollte außerdem ausdrücklich und ausschließlich das Verhältnis der Parteien zueinander im traditionellen Bereich der „harten" (militärischen) Sicherheit regeln.
5. Der Vertrag sollte bekräftigen, dass kein Staat und keine internationale Organisation Exklusivrechte auf Friedenssicherung in Europa haben könne. Diese Bestimmung sollte in vollem Umfang auch für Russland gelten.
6. Mit dem Vertrag sollten die wichtigsten Eckpunkte für die Fortsetzung der Rüstungskontrolle und die vernünftige Hinlänglichkeit beim Aufbau der Streitkräfte festgelegt werden. Darüber hinaus sollte man sich auf neue Verfahren und Mechanismen der Zusammenarbeit z.B. bei der Bekämpfung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, des illegalen grenzüberschreitenden Drogenhandels sowie des Terrorismus verständigen.

Medwedew schlug zwar außerdem eine Bestandsaufnahme der Effizienz der bestehenden Sicherheitsorganisationen im euro-atlantischen Raum vor, hob aber gleichzeitig deutlich hervor, dass keine von ihnen in Frage gestellt werden solle. Es gehe vielmehr um die Festlegung der Regeln für ein harmonischeres Zusammenwirken.

In Evian wollte sich Medwedew nicht festlegen, auf welcher Plattform die Gespräche über seinen Vorschlag stattfinden sollten. Das heißt, schon zu diesem Zeitpinkt hatte Moskau Zweifel daran, dass die OSZE dafür geeignet war, die einzige Plattform hierfür zu sein, obwohl der französische Präsident Nicolas Sarkozy seinen russischen Amtskollegen in Evian mit Nachdruck in diese Richtung gedrängt hatte.

Im November und Dezember 2008 unterbreitete Russland zunächst den EU-Staaten (noch vor dem Russland-EU-Gipfeltreffen in Nizza am 14. November), danach der OSZE ein *Non-Paper* mit einer Auflistung der „Elemente" eines europäischen Sicherheitsvertrags, das den Hintergrund für die inoffizielle Diskussion der Außenminister in Helsinki am 4. Dezember 2008 bildete. In seinen Ausführungen während des Arbeitsessens machte Außenminister Lawrow deutlich, dass er für die Diskussion über den Vertrag keinesfalls ein „klassisches" OSZE-Gipfeltreffen im Sinn hatte, nicht zuletzt deshalb, weil an einem solchen Treffen auch relevante Sicherheitsorganisationen beteiligt werden sollten.[6]

Das *Non-Paper* ging nicht sehr weit über das hinaus, was Präsident Medwedew in Evian öffentlich angesprochen hatte. Es listete sechs Grundprinzipien der europäischen Sicherheit auf. Neben den bereits früher von Medwedew und Lawrow in diesem Kontext erwähnten Prinzipien der Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben, der Achtung der Souveränität, territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit der Staaten sowie der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten wurden nun auch die Gleichberechtigung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker auf die Liste gesetzt. Das Prinzip des Gewaltverzichts wurde extra thematisiert.

Neu in der Aufschlüsselung des Begriffs gleicher Sicherheit war die Verankerung des Rechts jedes Staates auf Neutralität, ohne jedoch das Recht, Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern, zu erwähnen.

Der Entwurf sah außerdem die Möglichkeit der Durchführung dringender Konsultationen im Weltsicherheitsrat sowie von Gesprächen mit Staaten vor, die bei der Wahrnehmung ihres Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung Beistand suchen.

Diese Bestimmung war jedoch ebenfalls nicht neu. Ein Dringlichkeitsverfahren im Weltsicherheitsrat existiert bereits und wird auch von den Staaten, unter anderem von Russland, in Anspruch genommen, wie dies zuletzt zu Beginn des Krieges in Georgien in der Nacht vom 7. auf den 8. August 2008 der Fall war.

Auch die Möglichkeit, Gespräche mit einem OSZE-Teilnehmerstaat aufzunehmen, „der bei der Wahrnehmung seines Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung Beistand sucht", besteht bereits gemäß Absatz 16 der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 sowie gemäß den Bestimmun-

6 Vgl. Russian Initiative Regarding a Treaty on European Security, MC.DEL/44/08, 5. Dezember 2008, S. 2, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2008/12/35468_en.pdf.

gen des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (Budapest 1994, Artikel I.5), obwohl sie nie in Anspruch genommen wurde.

Tatsächlich betonten die Vertreter Russlands auch stets, dass Moskaus Vorschläge keine oder fast keine neuen Verpflichtungen enthielten. Ihr Mehrwert liege aber darin, dass die bis dahin politischen Verpflichtungen aus den OSZE-Dokumenten durch die Unterzeichnung eines Vertrags völkerrechtliche Bindungswirkung erhielten.

Eine überarbeitete Variante der Vorschläge Moskaus stellte Außenminister Lawrow auf der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE am 23. Juni 2009 in Wien vor.[7] Allerdings wurden nur wenige inhaltliche Blöcke des Vorschlags weiterentwickelt. Dies gilt in erster Linie für die Prinzipien der Rüstungskontrolle und der Konfliktregelung.

So sollen Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung und militärische Hinlänglichkeit auf dem Prinzip *struktureller Angriffsunfähigkeit* und auf dem *Verzicht auf die zusätzliche permanente Stationierung substanzieller Kampftruppen außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes* beruhen. Dazu müsse jedoch unter anderem der Begriff „substanzielle Kampftruppen" klar definiert werden – ein Anliegen, dass seit der Unterzeichnung der NATO-Russland-Grundakte von 1997 immer wieder diskutiert wird.

Darüber hinaus sollen sich alle Vertragsparteien zur Fortsetzung der Rüstungskontrollbemühungen sowie zur kontinuierlichen Anpassung bestehender Rüstungskontrollregime verpflichten.

Bei der *Konfliktregelung* liegt die Betonung auf der Unzulässigkeit der Anwendung von Gewalt. Konfliktparteien sollen zum Dialog miteinander verpflichtet werden und die vereinbarten Verhandlungsgremien und Friedensoperationen respektieren. Die Konfliktregelung selbst soll in drei Schritten ablaufen: Gewaltverzicht, Vertrauensbildung, Dialog zwischen den Konfliktparteien. Der Schutz der Zivilbevölkerung in Konfliktgebieten, die Befriedigung ihrer humanitären und sozialen Bedürfnisse sowie die Unantastbarkeit der aufgrund gegenseitiger Vereinbarung eingesetzten Friedenstruppen sollen zur *Conditio sine qua non* für alle Konfliktparteien werden.

Zur Fortsetzung des Dialogs über einen europäischen Sicherheitsvertrag schlug Lawrow in Wien ein Treffen der Generalsekretäre der OSZE, der NATO, der EU, der GUS sowie der OVKS auf der Grundlage der 1999 im Rahmen der OSZE verabschiedeten Plattform für kooperative Sicherheit vor. Schwerpunktmäßig sollten bei einem solchen Treffen die Sicherheitsstrategien der jeweiligen Organisationen diskutiert werden.

Soweit zur Ausgestaltung der russischen Vorschlags bis Sommer 2009. Im Vorfeld des jährlichen Treffens des Ministerrats der OSZE kündigte Außen-

7 Statement by Mr. Sergey Lavrov, Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Opening Session of the OSCE Annual Security Review Conference, Vienna, 23 June 2009, PC.DEL/480/09, 23. Juni 2009, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2009/06/38332_en.pdf.

minister Lawrow am 1. Oktober 2009 anlässlich der regelmäßigen sicherheitspolitischen Konsultationen der Außen- und Verteidigungsminister Russlands und Frankreichs in Moskau an, Russland werde in absehbarer Zeit einen formellen Vertragsentwurf auf den Tisch legen.

Im bisherigen Verlauf der Diskussion über den Medwedew-Vorschlag fallen in erster Linie folgende Grundlinien in der russischen Position auf:

Erstens besteht Moskau trotz aller Kritik auf einer *Vertragsform,* die über die einzelnen Teilnehmerstaaten hinaus auch für *internationale Sicherheitsorganisationen* wie die NATO *bindend* sein müsse.

Zweitens erhofft man zwar keine neuen Prinzipien in den zwischenstaatlichen Beziehungen im sicherheitspolitischen Bereich; in der Tat weichen die bisherigen Vorschläge Russlands kaum von den bereits bestehenden Verpflichtungen aus der VN-Charta und aus den OSZE-Dokumenten ab. Es soll jedoch eine *gemeinsame Auslegung dieser Prinzipien festgelegt* werden, um in Zukunft wiederholte Auseinandersetzungen über ihre Anwendung zu vermeiden. In den bisherigen Vorschlägen hat Moskau jedoch bis auf wenige Ausnahmen gerade die Darlegung seiner Wünsche in Bezug auf die Interpretation der in den Vertrag aufzunehmenden Prinzipien sorgfältig vermieden.

Drittens fällt bei der Thematisierung einzelner in den Vertrag aufzunehmender Prinzipien die beständige Hervorhebung des Prinzips *gleicher und unteilbarer Sicherheit* und der *Unzulässigkeit der Gewährleistung der eigenen Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten* auf.

Die russische Kritik richtet sich hierbei gegen den „NATO-Zentrismus“ in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Lawrow machte auf der Pressekonferenz in New York im September 2008 deutlich, was aus Moskauer Sicht einen Bruch dieser Prinzipien darstellt:[8] die Pläne der (früheren) amerikanischen Regierung, Raketenabwehrsysteme in Polen und in der Tschechischen Republik zu stationieren; die NATO-Erweiterungspolitik; die Pläne, neue amerikanische Stützpunkte in Rumänien und Bulgarien zu stationieren; die mangelnde Bereitschaft der (früheren) amerikanischen Regierung, mit Russland ernsthafte Gespräche über nukleare Rüstungskontrolle und die Aufrechterhaltung der strategischen Parität zu führen. Ähnlich äußerte sich Lawrow zu diesem Thema auch im Juni 2009 in Wien.

Viertens sollen nach den Vorstellungen Moskaus die *einheitliche Anwendung* der im Vertrag festzulegenden Prinzipien ebenso wie ihre *einheitliche Auslegung durch Mechanismen gewährleistet* werden, die ebenfalls im Vertrag festzulegen wären.

8 Vgl. Press Conference by Minister for Foreign Affairs of Russian Federation, a.a.O. (Anm. 3).

Die bisherigen Vorschläge Russlands haben bislang versäumt, Moskaus Sorgen und Anliegen explizit beim Namen zu nennen. So ist es nicht verwunderlich, dass sie auch in den Debatten russischer Experten ziemlich kritisch bewertet werden.[9] Es wird nicht nur darauf hingewiesen, dass die „Elemente" des Vertragsentwurfs nur wenig Neues enthalten und lediglich einschlägige Formeln aus einer Reihe von OSZE-Dokumenten zitiert werden. Es wird aber auch betont, dass der OSZE-*Acquis*, der gemäß den russischen Vorschlägen im europäischen Sicherheitsvertrag verrechtlicht werden soll, sehr selektiv herangezogen wird und zahlreiche relevante Bestandteile des *Acquis* ignoriert werden.

So wird z.B. darauf hingewiesen, dass politischer Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte seit langem unverzichtbarer Teil des Verständnisses von Sicherheit in Europa sind, deren umfassenden Charakter man nicht ignorieren könne.

Betont wird auch, dass „das jedem Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern" so klar in allen einschlägigen Grundsatzdokumenten der europäischen Sicherheit festgeschrieben sei, dass jeder Versuch, es wegzulassen und allein das Recht auf Neutralität zu betonen nur Irritationen hervorrufen könne, auf keinen Fall aber hilfreich sei.

Auch in Bezug auf eine mögliche abgestimmte Auslegung des Prinzips unteilbarer Sicherheit sind mehrere russische Experten eher skeptisch.

Das Kernanliegen der russischen Führung muss jedoch gar nicht unbedingt an diese oder jene Formel, vielleicht nicht einmal an eine Vertragsform gebunden sein. Der Vorstoß Präsident Medwedews, sein Vorschlag eines europäischen Sicherheitsvertrags, spiegelt vielmehr die tiefe Enttäuschung Moskaus wider, das feststellen muss, dass es keinen angemessenen Platz in der von der sich erweiternden NATO, zunehmend aber auch von der Europäischen Union, auf keinen Fall aber von der OSZE dominierten europäischen Sicherheitsordnung gefunden hat. Zumindest hat es keine Rolle in dieser Ordnung gefunden, die es selbst als angemessen empfinden würde.

Dieses Empfinden fand unter anderem in der Stellungnahme Außenminister Lawrows Ausdruck, der im Juni 2009 in Wien feststellte: „Wir haben unterschiedliche Vorstellungen von den Methoden, die zur Erlangung der Einheit Europas anzuwenden sind." Lawrow machte auch klar, worin er diesen Unterschied sieht: „Es hätte ausgereicht, die konsequente Institutionalisierung der OSZE und ihre Umwandlung in eine vollwertige regionale Organisation im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen sicherzustellen. Die OSZE wäre dann mit dem gesamten Spektrum der Probleme im euro-at-

9 Vgl. z.B. Igor Yurgens/Alexander Dynkin/Vladimir Baranovsky (Hrsg.), The Architecture of Euro-Atlantic Security, Moskau 2009.

lantischen Raum befasst und hätte vor allem ein auf völkerrechtlich bindenden Verpflichtungen beruhendes offenes System kollektiver Sicherheit in der Region gewährleistet. Leider sind unsere westlichen Partner einen anderen Weg gegangen – den der Erweiterung und nicht allein der Beibehaltung der NATO [...]".[10]

Das mit Medwedews Vorschlag angesprochene Kernproblem scheint also darin zu bestehen, Moskau das Gefühl einer angemessenen Einbindung in die europäische Sicherheitsordnung zu vermitteln, ohne dass Russland der NATO oder der Europäischen Union beitritt und ohne dass die Interessen anderer europäischer Staaten beeinträchtigt werden. Erst wenn es glaubwürdige Optionen für die Lösung dieses Problems gibt, ist abzusehen, ob dafür die Schließung eines Vertrags notwendig ist oder nicht.

Ausreichend wären vielleicht schon eine Einigung Russlands und der NATO auf die Eckdaten einer neuen Übereinkunft über die Begrenzung konventioneller Waffen in Europa sowie eine präzise Definition der Verpflichtung der Allianz, keine substanziellen Kampftruppen und keine militärische *„Reinforcement"*-Infrastruktur in der Nähe der russischen Grenzen zu stationieren.

Dazu könnte ebenso gehören, dass Russland, die Europäische Union und die Transitländer sich auf einen Mechanismus zur Gewährleistung sicherer Energielieferungen aus Russland nach Europa einigen, oder auch, dass man es der OSZE leichter macht, zur Verhinderung einer Eskalation in Konflikte einzugreifen, ohne dass dafür der Konsens aller Teilnehmerstaaten erforderlich wäre.

Das ist leichter gesagt als getan. Doch das eigentliche Problem liegt viel tiefer.

Erstens definiert Russland sich als Status-quo-Macht im euro-atlantischen Raum. Hinzugefügt werden muss zudem, dass es den Wandel des Status quo in den letzten 20 Jahren, der nicht zuletzt durch die Osterweiterung der NATO und der EU geprägt war, als einen Wandel betrachtet, der grundsätzlich auf Kosten Russlands stattgefunden hat. Man glaubt in Moskau durch diesen Wandel mehr verloren als gewonnen zu haben; immerhin habe Russland Ostmitteleuropa verlassen. Sein Macht- oder „Verantwortungsbereich" scheint indes nicht nur geschrumpft zu sein, sondern wird immer wieder von Neuem in Frage gestellt. Moskau geht es daher nun darum, ob es seinen eigenen Integrations- und Sicherheitsraum auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (bis auf die baltischen Staaten) behalten kann oder nicht.

Bekanntestes Stichwort in diesem Zusammenhang ist die NATO-Osterweiterung und hier wiederum Russlands vehemente Opposition gegen eine Beitrittsoption für die Ukraine und Georgien. Aber auch die EU-Politik der Östlichen Partnerschaft, die sich auf sechs Staaten in Osteuropa und im Südkaukasus richtet, wird in Moskau zunehmend als eine mögliche, wenn auch nicht aktuelle Herausforderung des Status quo im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gesehen.

---

10 Statement by Mr. Sergey Lavrov, a.a.O. (Anm. 7), S. 2 (eigene Übersetzung).

Zweitens geht Moskau zumindest offiziell davon aus, dass sich der Prozess der Osterweiterung der NATO und der Europäischen Union weitgehend erschöpft hat oder sich bald erschöpfen muss. Es sei dahingestellt, ob diese These richtig oder falsch oder beides teilweise ist. Wichtig ist nur, dass sie offenbar Moskaus Analyse wiedergibt.

„Man hat bereits alle in die NATO aufgenommen, die man nur aufnehmen konnte", schreibt Wladimir Woronkow, Direktor der Abteilung für gesamteuropäische Zusammenarbeit im russischen Außenministerium. „Weitere Staaten können nicht mit einem Beitritt rechnen oder wollen ihn nicht. Noch komplizierter sieht es mit der Europäischen Union aus. Für die Aspiranten werden immer neue Voraussetzungen und Hürden erfunden. Insbesondere unter den Bedingungen der Krise kann die Europäische Union keine weiteren Mitglieder ohne Folgen für sich selbst aufnehmen. Als Ausnahme gelten allein Island und Kroatien. Dies deutet darauf hin, dass eine größere Zahl von Staaten im euro-atlantischen Raum zumindest in den kommenden Jahren, vielleicht aber auch in den kommenden Jahrzehnten außerhalb der NATO und der EU bleiben wird."[11]

Das im Vorschlag Medwedews angesprochene Problem besteht also nach Moskaus Definition darin, dass Staaten und regionale Organisationen außerhalb der NATO und der EU nunmehr ihre sicherheitspolitischen Beziehungen regeln müssen – und das möglichst durch einen europäischen Sicherheitsvertrag.

Die Aufgabe erscheint umso dringender, als Russlands eigener Integrations- und Sicherheitsraum zunehmend von Auflösungserscheinungen gekennzeichnet ist. Diejenigen Institutionen, die Russlands Dominanz in seinen wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Integrationsvorhaben sichern sollen, insbesondere die GUS, aber auch andere Institutionen wie z.B. die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft, die OVKS und die Union mit Belarus, geraten von einer Krise in die andere und werden politisch immer stärker marginalisiert. Der eigentliche Kern des „russischen" geopolitischen Raums wird zunehmend auf das Projekt einer trilateralen Zollunion mit Belarus und Kasachstan eingeengt, dessen Erfolg aber ebenfalls alles andere als gesichert ist.

Das Hauptziel des Medwedew-Vorschlags wird vor diesem Hintergrund deutlich erkennbar: das weitere Vordringen des „Westens" und seiner Institutionen in den „Osten", in den postsowjetischen Raum aufzuhalten. Wichtig ist dabei, dass ein Großteil der russischen politischen Elite die Umsetzung dieses Ziels auch für durchaus erreichbar hält.

Moskaus Vorstoß, neue „Spielregeln" in Europa zu verankern oder den Umgang mit den alten zu erklären, enthält indes noch keine Antwort auf die

11 Vladimir Voronkov, Dogovor o evropejskoj bezopasnosti: posle Korfu [Der europäische Sicherheitsvertrag: nach Korfu], in: Index bezopasnosti. The Russian Journal of European Security 3-4/2009, unter: http://www.pircenter.org/index.php?id=1248&news=5254 (eigene Übersetzung).

Frage, was Moskau als eine für Russland angemessene Rolle in der europäischen Sicherheitsordnung betrachtet. Diese Antwort ist auch in den „Elementen“ des europäischen Sicherheitsvertrags nicht enthalten.
Theoretisch kann Russland hinsichtlich seiner Politik gegenüber der gegenwärtigen europäischen Sicherheitsordnung zwischen drei Optionen wählen.
Erstens kann es sich zum Ziel setzen, diese Ordnung zu *revidieren* oder gar durch eine andere zu ersetzen, in der es sich komfortabler fühlen würde. Dies würde bedeuten, dass die gegenwärtige Ordnung, die sich weitgehend auf die NATO, die EU und den Europarat stützt, in einer „weniger westlichen“ gesamteuropäischen Ordnung aufgehen müsste.
Zweitens könnte es nach Wegen der *Integration* in die „westliche“ euro-atlantische Sicherheitsordnung suchen, um damit ein Mitspracherecht in den einschlägigen Institutionen zu erlangen.
Drittens könnte es einen Mittelweg gehen und anstreben, die bestehende Sicherheitsordnung durch kooperative Institutionen, die Moskau die ausreichende Wahrnehmung seiner Interessen im Dialog mit der NATO und mit der Europäischen Union ermöglichen würden, zu *ergänzen*.
Anscheinend hat Moskau die endgültige Wahl noch nicht getroffen. Seine Präferenzen sind jedoch klar: Am liebsten würde es die auf die NATO und die Europäische Union gestützte Sicherheitsordnung in Europa revidieren. Allerdings weiß Moskau, dass es nicht die Kraft hat, die Erweiterung der westlichen Allianz rückgängig zu machen. Gleichzeitig zeigt die russische politische Klasse weder den Willen noch den Mut zur Integration in die „westliche“ Sicherheitsordnung, da sie darin weder ihre Identität noch ihre Handlungsfreiheit aufgehen lassen will.
So sieht Moskau seine Aufgabe in erster Linie darin, die weitere Expansion des Westens aufzuhalten und die bestehende Sicherheitsordnung durch Kooperationsmechanismen mit der NATO und mit der Europäischen Union so zu ergänzen, dass seine Bereiche „privilegierter Interessen“ (so Präsident Medwedew) soweit wie möglich vor der weiteren Erosion geschützt werden können.
Für die Ergänzung oder den Umbau der gegenwärtigen Sicherheitsordnung gibt es praktisch vier politische Optionen. Keine davon würde unbedingt eine vertragliche Regelung voraussetzen, diese aber auch nicht ausschließen. In jedem Fall müsste jede dieser Optionen durch Einzelschritte umgesetzt werden, wobei wiederum nur die Gesamtheit dieser Schritte den Vektor der jeweiligen politischen Entwicklung bestimmen würde.
Die vier politischen Optionen sind:

1. *Die Konsolidierung des gegenwärtigen Status quo* (oder *ein neues Jalta*). Dies würde in allererster Linie den expliziten oder impliziten Verzicht der NATO auf eine weitere Expansion nach Osten sowie eine explizite oder implizite Anerkennung des postsowjetischen Raumes – mit Ausnahme der baltischen Staaten – als einer Region „privilegierter Interessen“ Russlands erfor-

dern. Die gegenwärtige russische Debatte lässt drei wesentliche Elemente einer solchen politischen Lösung erkennen:
Erstens ginge es um die gegenseitige Anerkennung der exklusiven Verantwortung der NATO und der OVKS für die Gewährleistung der Sicherheit in ihrem jeweiligen unmittelbaren Geltungsbereich, der durch den Kreis ihrer Mitglieder definiert ist. Neben einem gegenseitigen Gewaltverzicht könnte man sich auch eine vertiefte *„Out-of-area"*-Kooperation zwischen den beiden Bündnissen vorstellen, so z.B. bei der Stabilisierung Afghanistans.
Zweitens würde man davon ausgehen, dass die postsowjetischen Staaten, die derzeit keinem Bündnis angehören beziehungsweise nicht der OVKS beitreten wollen (Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Turkmenistan und die Ukraine) ihren Status als neutrale Staaten bekräftigen. Dieser kann gegebenenfalls, z.B. nach österreichischem Vorbild, international garantiert werden.
Drittens sollte die trilaterale strategische Zusammenarbeit Russlands mit den USA und der Europäischen Union gefördert und institutionalisiert werden. Diese würde zwar die Einmischung in die jeweiligen „Verantwortungszonen" ausschließen, sollte aber darüber hinaus eine verstärkte Kooperation ermöglichen, einschließlich eines gemeinsamen Krisenmanagements außerhalb Europas und der Bekämpfung grenzüberschreitender terroristischer Aktivitäten, des illegalen Drogenhandels und der organisierten Kriminalität sowie der illegalen Migration.
2. *Integration (Beitritt) Russlands in das bestehende System transatlantischer Organisationen*. Diese politische Option würde nicht nur die Vertiefung der Partnerschaft Russlands mit der NATO und der Europäischen Union (die Perspektive einer eventuellen Assoziation und sogar des Beitritts nicht ausgeschlossen) voraussetzen, sondern auch die zunehmende Konvergenz der politischen und wirtschaftlichen Ordnung Russlands mit der des Westens. Sollte diese Option des graduellen Aufbaus einer politischen Wertegemeinschaft Russlands und des Westens irgendwann einmal realistisch sein (was sie zur Zeit offenbar nicht ist), würde die Kontroverse über das weitere Vordringen des Westens in den Osten graduell seine Brisanz verlieren, da Russland damit ja selbst auf diese oder jene Weise Teil des „Westens" würde.
3. *Konfrontation zwischen Russland und dem Westen in Europa.* Diese Option würde Russland eine letzte Chance bieten, seinen Anspruch auf einen eigenen Integrations- und Sicherheitsraum auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion geltend zu machen.
4. *Eine Modus-Vivendi-Politik in Europa*. Diese politische Option würde voraussetzen, dass die westlichen Staaten die Integration der osteuropäischen und südkaukasischen Staaten in das Geflecht euro-atlantischer Institutionen (NATO und EU) nicht forcieren, gleichzeitig aber Russland weder explizit noch implizit irgendwelche Sonderrechte im postsowjetischen Raum zugestehen würden. Dies würde im Grunde die Fortsetzung der westlichen Politik, wie sie in den 90er Jahren des vergangen Jahrhunderts und in diesem Jahrzehnt praktiziert wurde, bedeuten, mit anderen Worten: *„business as usual"*,

allerdings ohne dass die westliche Politik ihre Ansprüche in diesem Raum auf absehbare Zeit zu hoch schraubt. Für die gegenwärtige europäische sicherheitspolitische Diskussion wäre es bei dieser Option entscheidend, Bereiche zu identifizieren, in denen Moskau deutliche Fortschritte für notwendig und der Westen für möglich hält, wie z.B. eine Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO bei der Gefechtsfeld-Raketenabwehr oder der Bekämpfung der Herstellung und Einfuhr von Drogen in bzw. aus Afghanistan.

Politische Handlungsräume

1. Die Annahme, dass der Westen eine *Status-quo-Regelung* im Sinne Moskaus nicht für möglich hält, scheint plausibel; vor allem die Festlegung von Einflusszonen wäre nicht akzeptabel. Die aus dem Westen kommenden Signale können in Moskau jedoch durchaus den Eindruck vermitteln, diese Ablehnung sei ambivalent und es gäbe möglicherweise Raum für einen Deal.
Im pluralistischen Westen gibt es durchaus Politiker, die die Möglichkeit eines Deals nicht kategorisch ausschließen würden, und die gerne davon sprechen, dass Moskau aus historischen und anderen Überlegungen heraus ein eigener Integrations- und Sicherheitsraum zustehe. Im Gegenzug wird erwartet, dass Russland Energielieferungen nach Europa langfristig garantiert und weltweit zu einem kooperativen oder zumindest kooperativeren Partner bei der Regelung sicherheitspolitischer Probleme – von Nordkorea über Afghanistan und den Iran bis zum Nahen Osten – wird.
Genau das wäre der Sinn einer strategischen Partnerschaft mit Russland.
Manche praktische Entscheidung des Westens können in Moskau durchaus als Zeichen dafür verstanden oder missverstanden werden, dass der Status quo verhandelbar und in erster Linie eine Frage der genaueren Definition sei.
Solche Verständnis- und Kommunikationsprobleme begleiten u.a. folgende aktuelle bzw. potenzielle Entscheidungen:

- die fast unverzügliche Rückkehr des Westens zu einer Politik des *Business as usual* gegenüber Russland nach kurzer Suspendierung der Gespräche über einen neuen Russland-EU-Vertrag, der Sitzungen des Russland-NATO-Rates sowie der Treffen der G8-Gremien im Herbst 2008 als Reaktion auf den Krieg in Georgien;
- das *„Resetting“* der Beziehungen zwischen Russland und den USA nach der Wahl Barack Obamas zum Präsidenten der Vereinigten Staaten, insbesondere jedoch der Verzicht Washingtons auf die Stationierung der Raketenabwehrsysteme in Polen und in der Tschechischen Republik sowie auf die explizite Förderung des NATO-Beitritts der Ukraine und Georgiens;
- eine eventuelle, wenn auch nicht völkerrechtliche, so doch *De-facto*-Anerkennung der Regierungen Abchasiens und Südossetiens;

- die Beibehaltung einer *„Low-profile"*-Politik oder gar die Reduzierung der Aktivitäten der OSZE im postsowjetischen Raum;
- eine weniger ambitionierte Umsetzung der 2009 begonnenen Politik der Östlichen Partnerschaft der Europäischen Union, die eine zunehmende Konvergenz der Staaten Osteuropas und des Südkaukasus mit dem EU-*Acquis* in Aussicht stellt, und eine engere Abstimmung der Aktionspläne im Rahmen der Östlichen Partnerschaft mit Moskau;
- die Beibehaltung der Zurückhaltung der Europäischen Union bei der Behandlung der Konflikte in Moldau und zwischen Aserbaidschan und Armenien, aber auch bei der Regelung der Konflikte Georgiens mit Abchasien und Südossetien;
- eine Übereinkunft über die sicherheitspolitische Kooperation zwischen der NATO und der OVKS, auch wenn diese lediglich die Zusammenarbeit zur Stabilisierung Afghanistans zum Ziel hat.

Die explizite Institutionalisierung der trilateralen Kooperation zwischen Russland, den USA und der Europäischen Union wäre gleichzeitig vielleicht gar nicht unbedingt notwendig. Die formelle und informelle direkte oder (über Mitgliedstaaten der EU) indirekte Kooperation funktioniert bereits im Rahmen der Vereinten Nationen und der G8 sowie in Form von Kontaktgruppen oder ähnlichen informellen Gremien (so z.B. im Nahostquartett oder in der 5+1-Gruppe, die sich unter Einschluss Chinas mit dem iranischen Nukleardossier beschäftigt).
Das Problem hier ist weniger die Institutionalisierung, als vielmehr die gemeinsame Meinungsbildung. Das Scheitern der Kontaktgruppe bei der Verhandlung des Status des Kosovo 2007, der faktische Ausschluss Russlands von der Abstimmung der Kosovo-Politik seit 2008 und das Damoklesschwert der Nutzung des Veto-Rechts im Weltsicherheitsrat durch Moskau sprechen dafür, dass die Probleme einer trilateralen Kooperation eher substanzieller als institutioneller Art sind.
Davon abgesehen würde die flexible und informelle Form der *Ad-hoc*-Kontaktgruppen jedoch vielleicht eher dem Anliegen Moskaus, ein Mitspracherecht in der westlichen Entscheidungsfindung zu erhalten, entsprechen als die Gründung eines europäischen Sicherheitsrates in oder außerhalb der OSZE. Denn sie zwingen Moskau nicht nur nicht zur Aufgabe seiner Souveränität; die Zusammensetzung einer Kontaktgruppe kann auch völlig flexibel gestaltet werden und nichteuropäische und „nichtwestliche" Akteure wie China einschließen, was Moskaus Vision von einer multipolaren Welt eher entspricht als allein der Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Westen.
2. Die *Integration Russlands in die bestehende euro-atlantische Sicherheitsordnung* erscheint auf den ersten Blick ebenfalls als eine wenig realistische Option. Sie soll aber in einer längerfristigen Perspektive nicht ausgeschlossen werden.

Diese politische Option setzt nicht zuletzt das Interesse Moskaus an der und die Bereitschaft der westlichen Staaten zur gleichberechtigten Integration Russlands nicht nur in einen gemeinsamen wirtschaftlichen Rahmen, sondern auch in das westliche Sicherheitssystem voraus. Die institutionell einfachste, politisch aber schwierigste Lösung wäre ein Beitritt Russlands zur NATO und perspektivisch zur Europäischen Union.

Die russische politische Klasse ist derzeit zu einer solchen Lösung nicht bereit. Sie hebt vor allem die Souveränität und die (illusorische) Selbstsuffizienz Russlands hervor und lehnt die Idee einer Konvergenz ab. Aber auch die Mehrheit der politischen Klasse in den westlichen Staaten ist heute kaum bereit, diese Option zu akzeptieren. Der Medwedew-Vorschlag hat jedoch der Diskussion darüber neue Impulse verliehen.

So wollte z.B. der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer in einem Beitrag in der Süddeutschen Zeitung Anfang 2009 diese Option nicht ausdrücklich ausschließen.[12] Auch der polnische Außenminister Radosław Sikorsky zeigte sich im März 2009 für eine solche Diskussion offen. Trotzdem bleibt die Beitrittsoption Russlands mittel- bis langfristig keine politische Option.

Seit Mitte der 90er Jahre suchte man jedoch nach einem anderen Weg – dem einer vertraglichen Institutionalisierung partnerschaftlicher Beziehungen Russlands mit der NATO und der Europäischen Union. Diesem Zweck sollten die beiden Russland-NATO-Räte dienen die 1997 bzw. 2002 eingesetzt wurden und Konsultationen, die gemeinsame Entscheidungsfindung und gemeinsame Aktionen fördern sollten. Keiner der beiden Räte war der Aufgabe gewachsen. Die praktische Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO blieb auf wichtige, aber für beide Seiten weniger relevante Bereiche beschränkt und konnte so leicht zum Opfer der politischen Auseinandersetzungen über den Kosovo-Krieg 1999 und den Georgien-Krieg 2008 werden.

Die Partnerschaft zwischen Russland und der EU im Bereich äußerer Sicherheit blieb stets symbolisch und war nur rudimentär entwickelt. Der Status der Partner, die rechtlichen Grundlagen und die Mechanismen der gemeinsamen Krisenregelung blieben ungeregelt.

Ein Weg, der noch nicht oder nicht genügend ausgelotet worden ist, ist der der graduellen Entwicklung eines bündnisartigen Verhältnisses, die sich auf praktische Erfahrungen der internationalen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit stützt. Damit jedoch alle Partner ein starkes Interesse an einer solchen Art der Kooperation entwickeln können, muss diese sich auf die Wahrnehmung ihrer wirklich wichtigen, wenn nicht lebenswichtigen Interessen konzentrieren. Bislang gibt es hierfür nur wenige relevante Beispiele.

Zum einen scheinen die wesentlichen Interessen Russlands und des Westens bei dem Versuch, die Lage in Afghanistan zu stabilisieren und dort funktions-

12 Vgl. Joschka Fischer, Russland in die Nato. Europa und Amerika müssen endlich eine Antwort auf die Herausforderung durch Moskau finden, in: Süddeutsche Zeitung, 12. Januar 2009.

fähige und tragfähige staatlichen Institutionen aufzubauen, praktisch identisch zu sein.
Russland und der Westen teilen auch das Interesse daran, dass der Iran keine Atomwaffen entwickelt, auch wenn sie sich über die Mittel, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, meistens uneinig sind.
Moskau hat ebenfalls mehrfach sein Interesse an einer engeren Kooperation mit den USA und der Europäischen Union bei der Unterbindung nicht nur des illegalen Handels, sondern auch der Produktion von Opium in Afghanistan, bekundet.
Die wiederholten Stellungnahmen Moskaus lassen vermuten, dass es weniger an der Verhinderung amerikanischer Pläne zum Aufbau eines Raketenabwehrsystems in Europa als an der Entwicklung eines gemeinsamen Projekts im Bereich Raketenabwehr interessiert ist. Dieses Interesse verdient zumindest ernsthaft geprüft zu werden.
3. *Eine Neuauflage der Konfrontation* zwischen Russland und dem Westen in Europa wird vom Autor aus vielerlei Gründen nicht als eine glaubwürdige politische Option betrachtet, auch wenn die politische Rhetorik immer wieder das Gespenst der Konfrontation heraufbeschwört. Für Russland, das heute und auch in absehbarer Zukunft nicht genügend Ressourcen aufbringen kann, um sich ein Wettrüsten mit dem Westen leisten zu können, wäre dies auf jeden Fall die schlechteste Option. Eine Konfrontationspolitik würde Moskau kaum in die Lage versetzen, die bestehende euro-atlantische Sicherheitsordnung zu revidieren, sprich: die NATO-Osterweiterung rückgängig zu machen. Gleichzeitig würde sie jegliche Hoffnungen auf eine Konsolidierung des Status quo und insbesondere auf ein Mitspracherecht in den euro-atlantischen Sicherheitsorganisationen untergraben.
4. Die Beibehaltung eines *Modus Vivendi* würde implizieren, dass hinsichtlich der Gestaltung der euro-atlantischen Sicherheitsordnung manche Fragen offen blieben, da auf absehbare Zeit keine endgültigen Entscheidungen getroffen und auch keine Fakten geschaffen würden. Dies gilt sowohl für die Frage der endgültigen Grenzen Europas, d.h. der externen Grenzen der EU und der NATO, als auch für die Vorentscheidung über die angemessene Institutionalisierung der Beziehungen Russlands mit beiden Institutionen. Gleichzeitig wäre allerdings auch keine der grundsätzlich verfügbaren politischen Optionen explizit ausgeschlossen.
Etliche praktische Entscheidungen der kommenden Jahre wären von der Ambivalenz der gegenwärtigen Situation geprägt und könnten von unterschiedlichen Akteuren als Symptome entweder für eine mögliche Konsolidierung des Status quo oder für die Entwicklung eines bündnisartigen Verhältnisses zwischen Russland und dem Westen oder aber schlicht für die weitere Beibehaltung des *Modus Vivendi* gedeutet werden.
So kann z.B. die Suspendierung der weiteren Ausdehnung der NATO in den Osten bei gleichzeitiger Verkündung einer Politik der offenen Tür auf der einen Seite als ein Schritt zur Konsolidierung des Status quo verstanden – oder

eben missverstanden – werden, auf der anderen Seite jedoch als mangelnde Bereitschaft, Tatsachen zu schaffen, ohne dass das Problem politisch mit Moskau geregelt ist.
Eine weniger ambitionierte Politik der Östlichen Partnerschaft der Europäischen Union kann von einigen Beobachtern als mangelnde Bereitschaft der EU gedeutet werden, den politischen Status quo in Russlands Nachbarschaft explizit in Frage zu stellen, von anderen aber wiederum als Ausdruck der Hoffnung auf eine künftige Integration Russlands in die euro-atlantische Sicherheits- und Wirtschaftsordnung, die die Kontroverse über die Östliche Partnerschaft entschärfen würde.
Und schließlich kann eine engere Kooperation zwischen Russland, den USA und der NATO bei der Stabilisierung Afghanistans sowie zwischen Russland, den USA und der EU bei der Behandlung des iranischen Nukleardossiers und der Regelung des Nahostkonflikts von einigen als ein Schritt in Richtung einer bündnisartigen Beziehung zwischen ihnen interpretiert werden, von anderen hingegen als Teil eines großangelegten Deals, der die Konsolidierung des Status quo in Europa zum Ziel hat.

Fazit

Die obige Analyse legt die Annahme nahe, dass Russland und die westlichen Staaten Europas heute an einem wichtigsten Punkt getrennte Wege gehen, nämlich in der Frage nach der Konsolidierung des Status quo in Europa.
Würde diese Option dem gegenwärtigen Verständnis der russischen politischen Klasse von den grundsätzlichen Interessen Russlands am ehesten entsprechen, wären die meisten westlichen Staaten nicht bereit, über die Beibehaltung eines *Modus Vivendi* hinaus zu gehen.
Gleichzeitig kann weder die Status-quo- noch die *Modus-Vivendi*-Option die Staaten im postsowjetischen Raum zufrieden stellen, denen Garantien für ihre Integration in die euro-atlantischen Strukturen – die NATO und/oder die Europäische Union – am liebsten wären.
Es liegt in der Logik der *Modus-Vivendi*-Politik, dass diese auf absehbare Zeit keine Klarheit hinsichtlich der Aussichten auf eine „angemessene" Rolle Russlands in der europäischen Sicherheitsordnung schaffen kann. Eine solche Politik verschiebt die relevanten Entscheidungen lediglich auf eine unbestimmte Zukunft.
Es mag sein, dass die Aufrechterhaltung einer ambivalenten Ungewissheit einem guten Zweck dienen soll, dass mit ihr Zeit gewonnen werden soll, um die Verwirklichung der gegenwärtig als unrealistisch eingestuften Option einer Integration Russlands in die euro-atlantische („westliche") Sicherheitsordnung irgendwann doch noch zu ermöglichen.
Nur trägt diese Ambivalenz wenig zu einer umfassenden Vereinbarung bei, wie sie von Moskau mit dem Medwedew-Vorschlag angestrebt wird. So lässt

sie viel Raum für erneute gegenseitige Enttäuschungen und Misstrauen im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen.

Postskriptum

Kurz vor der Eröffnung des OSZE-Ministerratstreffens in Athen und lange nach der Fertigstellung der Erstfassung des vorliegenden Beitrags unterbreitete Präsident Medwedew seinen Amtskollegen in den „relevanten" Staaten (womit vor allem die OSZE-Teilnehmerstaaten gemeint sind) sowie den Führungsspitzen der NATO, der EU, der OVKS, der GUS und der OSZE den angekündigten Entwurf des Vertrags über europäische Sicherheit. Am 29. November 2009 wurde der Vertragsentwurf veröffentlicht.[13]
Der Entwurf enthält nur noch wenige Elemente der seit 2008 vorgetragenen russischen Vorschläge. In ihm ist weder die Rede von einer Ausarbeitung der Prinzipien für Rüstungskontrolle oder für die Friedenssicherung noch von neuen grenzüberschreitenden Sicherheitsrisiken. Bis auf einen Verweis auf den Gewaltverzicht in der Präambel wurde auch der Gedanke der Bekräftigung der für die militärische Sicherheit relevanten Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen verworfen.
Stattdessen werden im Entwurf schwerpunktmäßig drei Bereiche thematisiert.
Erstens werden das *Prinzip der unteilbaren und gleichen Sicherheit* sowie das *Prinzip der Nichtbeeinträchtigung der Sicherheit anderer Staaten* (Artikel 1 und 2) hervorgehoben. Danach dürfen die Vertragsparteien weder Schritte unternehmen, die die Sicherheit anderer Parteien substanziell beeinträchtigen, noch sich an solchen beteiligen oder diese unterstützen. Sie dürfen weder ihr eigenes Territorium zum Zwecke der Vorbereitung oder Durchführung eines bewaffneten Angriffs auf eine andere Vertragspartei oder für andere Maßnahmen, die die Sicherheit anderer Vertragsstaaten erheblich beeinträchtigen, zur Verfügung stellen noch das Territorium anderer Staaten dazu nutzen.
Wenn eine Vertragspartei glaubt, dass eine gesetzliche, administrative oder organisatorische Maßnahme einer anderen Vertragspartei ihre Sicherheit beeinträchtigt, kann sie diesbezüglich um relevante Informationen ersuchen (Artikel 3).
Zweitens wird im Entwurf ein *Konsultationsverfahren zur Beilegung eventueller Streitigkeiten* um die Auslegung des Prinzips unteilbarer Sicherheit oder bei der Beurteilung bestimmter Maßnahmen vorgeschlagen. Sollte der Streit im Zuge der Konsultationen nicht beigelegt werden, soll eine Konferenz aller Vertragsparteien im Konsens darüber entscheiden (Artikel 5 und 6).

13 Eine inoffizielle englische Übersetzung des Vertragsentwurfs ist erhältlich unter: http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/ 223072.shtml.

Drittens soll im Falle eines bewaffneten Angriffs oder der Androhung eines Angriffs auf eine Vertragspartei eine *außerordentliche Konferenz der Vertragsparteien* über zu treffende Maßnahmen beraten; die Beschlussfassung erfolgt im Konsens, die Stimme des Aggressors wird dabei nicht berücksichtigt (Artikel 7 und 8). Das Verfahren soll jedoch weder das Recht der Vertragsparteien auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen noch die Rechte des Weltsicherheitsrats beeinträchtigen.

Egon Bahr/Reinhard Mutz

Brauchen wir eine neue europäische Sicherheitskultur? Warum Entspannungspolitik ihre Zukunft noch vor sich hat

Seit fast zwei Jahrzehnten ist die Spaltung Europas in zwei antagonistische Machtblöcke Geschichte. Die Debatte über eine europäische Sicherheitsordnung hingegen, die den Erfahrungen der Vergangenheit Rechnung trägt und die Anforderungen der Zukunft meistert, dauert an. Wie hat sich der Westen die gegenseitigen Beziehungen in der postkonfrontativen Ära vorgestellt? Die Signale, die Russland erhielt, klangen häufig unklar, mehrdeutig und widersprüchlich. Nehmen wir ein Beispiel. Nicht mehr „Wir gegen euch", nicht mehr „Ihr gegen uns", sondern „Wir alle gemeinsam auf derselben Seite" – das sei die neue Philosophie der neuen NATO. Mit dieser griffigen Botschaft reiste die damalige amerikanische Außenministerin Madeleine Albright im Februar 1997 zum Antrittsbesuch bei Russlands Präsident Boris Jelzin.[1] Das Sprachbild erinnert an die hochfliegende Rhetorik aus den frühesten Tagen der Epochenwende, als vom Ende der Gegnerschaft die Rede war, vom Ende der Teilung Europas und von gleicher Sicherheit in einem neuen Zeitalter des Friedens.

Alle gemeinsam auf derselben Seite? Dann entfiele die Begründung für eine fortbestehende Militärallianz, zu deren charakteristischen Eigenschaften zählt, Mitgliedern und Nichtmitgliedern ihren Platz auf verschiedenen Frontseiten zuzuweisen. Erst recht bedurfte es keiner Ausdehnung der Allianz, keiner nach Osten versetzten Grenzpfähle und Schlagbäume und keiner neu gezogenen, also frisch bekräftigten Trennlinie zwischen Zugehörigen und Ausgeschlossenen. Schon die erste Runde der NATO-Erweiterung wäre entbehrlich gewesen. Jedoch war es dieses gerade beschlossene westliche Vorhaben, das Washingtons Emissärin ihren Moskauer Gastgebern ausgerechnet mit der Formel von der neuen Gemeinsamkeit schmackhaft zu machen suchte.

Unter allen drei Präsidenten im Kreml – Jelzin, Putin, Medwedew – durchzog das Unbehagen über die Missachtung russischer Anliegen bei der Umgestaltung der Sicherheitsordnung Europas die offiziellen Verlautbarungen. Bis zu Wladimir Putins harschem Wechsel der Tonlage auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007 wurde die Kritik im Westen von der breiteren Öffentlichkeit so gut wie nicht registriert. Inzwischen hat sie sich bis auf die diplomatische Agenda vorgekämpft. Auf dem Tisch liegt Dmitri Medwedews Vorschlag eines Sicherheitsvertrags, der in rechtsverbindlicher Form

1 Vgl. Steven Erlanger, Moscow Still Negative to NATO, in: International Herald Tribune vom 22. Februar 1997, S. 1.

die Fundamente einer reformierten europäischen Sicherheitsarchitektur legen soll.[2] Auf ihrem informellen Treffen im Sommer 2009 kamen die OSZE-Außenminister überein, zur Klärung thematischer Elemente und geeigneter Gesprächsmodalitäten unter den Teilnehmerstaaten einen „strukturierten Dialog" zu beginnen, der als „Korfu-Prozess" firmiert.[3] Die Herbsttagung der Außenminister bestätigte die Ständigen Vertreter der Teilnehmerstaaten in Wien als Forum für die Fortführung des Korfu-Prozesses und bestimmte den in der OSZE gebräuchlichen umfassenden Sicherheitsbegriff als Bezugsrahmen für die weiteren Erörterungen.[4]
Worin bestehen die russischen Beschwerden? Sind sie begründet? Wie kann ihnen begegnet werden? Die folgenden Überlegungen gehen diesen Fragen in vier Schritten nach. Einer Übersicht über die Entwicklung der Stellung Russlands in der gegenwärtigen europäischen Sicherheitslandschaft folgt ein Blick auf die beiden Problemkomplexe, die aus russischer Sicht am dringlichsten der Lösung bedürfen: die Behandlung weiterer Anträge auf NATO-Mitgliedschaft zum einen, die amerikanischen Pläne zur Installation von Komponenten eines weltweiten Raketenabwehrsystems auf europäischem Bündnisgebiet zum anderen. Der vierte Abschnitt zieht Schlussfolgerungen. Sie orientieren sich nicht am Maßstab ihrer Dienlichkeit für partielle westliche oder russische Politikziele, sondern am Erfordernis der Sicherheitsstabilität in Europa.

Partnerschaft als Dominanz?

Auf die Frage, was sich 1989 in Europa verändert hat, wäre die kürzeste Antwort: die Sowjetunion. Doch würde dies dem demokratischen Charakter der Umbrüche in Mittel- und Südosteuropa nicht gerecht. Die Ereignisse erst in Warschau und Budapest, dann in Berlin, Sofia, Prag und Bukarest gingen von den Bevölkerungen aus, nicht von den Regierungen. Darin unterschieden sie sich von der Perestroika Gorbatschows. Am Ende stand die vollständige innere Revolutionierung des ehemaligen sowjetischen Satellitengürtels. Selbst Kriege haben in der Geschichte Europas solch dramatische Umwälzungen nicht mit so hoher Geschwindigkeit hervorgebracht wie die friedliche Selbstbefreiung der sechs Länder, die am Ausgang des Zweiten Weltkriegs unter die Kontrolle Moskaus geraten waren. Gleichwohl war es die veränderte Haltung der Sowjetunion, die das für die internationale Politik ent-

2 Vgl. European Security Treaty, Draft, 29. November 2009, inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen, unter: http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml.
3 Vgl. Corfu Informal Meeting of OSCE Foreign Ministers on the Future of European Security, Chair's Concluding Statement to the Press, 28. Juni 2009, Ziffer 7f.
4 Vgl. Ministererklärung zum Korfu-Prozess der OSZE. Die Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok erneut bekräftigen – überdenken – wiederbeleben, MC.DOC/1/09Corr.1 vom 2. Dezember 2009, Ziffer 5a, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 3-4, hier: S. 4.

scheidende Datum setzte. Mit den schrittweisen Liberalisierungen in Polen und Ungarn einher ging die für die Nachkriegszeit neuartige Erfahrung des sowjetischen Verzichts sowohl auf bremsenden politischen Druck als auch auf eine bewaffnete Intervention. Erst dadurch wurde der Entschluss der ungarischen Reformer kalkulierbar, die Rolle des Vollzugsgehilfen reformunwilliger Verbündeter abzulegen und den sich im Lande zusammendrängenden DDR-Flüchtlingen die freie Ausreise zu gewähren. Der Schritt ließ die Dämme brechen, er löste die Kettenreaktion der Umbrüche in den vier übrigen Warschauer-Pakt-Staaten aus.

Pate gestanden an der Wiege des neuen Europa hatte also das „neue Denken" in Moskau. Mit der Duldung der Regimewechsel und der sich folgerichtig anschließenden Einwilligung in die Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) gaben die Verantwortlichen im Kreml ihr jahrzehntelang zäh behauptetes Herrschaftsmonopol über hundert Millionen faktischer Untertanen und eine Million Quadratkilometer strategischen Vorlands preis. Kaum war dies vollzogen, folgte der nächste Schub des Machtschwunds. Die Sowjetunion selbst zerbrach in ihre fünfzehn Teilrepubliken. Der von Moskau regierte Staat schrumpfte von 270 auf 150 Millionen Einwohner. Er hörte auf, der militante Koloss zu sein, als den ihn vergangenheitsverhaftete Kommentatoren noch immer gern zeichnen. Bei Gründung der Russischen Föderation blieb ein Sechstel der russischen Bevölkerung außerhalb der neuen Landesgrenzen, fast 25 Millionen Menschen. Eine annähernd gleich große Zahl der Staatsbürger Russlands waren Nichtrussen. Wo immer seit Beendigung des Ost-West-Konflikts in Europa Krieg geführt wurde, standen Nationalismus, Separatismus und territorialer Revisionismus unter den Ursachen an vorderster Stelle. Allein der Kollaps Jugoslawiens forderte 150.000 Todesopfer. Verglichen damit hat das Moskauer Gravitationszentrum seinen Zerfallsprozess bemerkenswert umsichtig gemeistert.

Nichts sprach dafür, das Moskau-Bild der feindlichen Supermacht künstlich zu konservieren. An der Tagesordnung gewesen wäre der Aufbau einer Sicherheitsordnung, die jeden in dieselbe Pflicht nimmt, aber niemanden von gleichberechtigter Teilhabe ausschließt. Die Diskrepanz zwischen der großen Rhetorik des Umbruchs und der kleinen Münze realpolitischer Einlösung hat den Weg blockiert. Noch geraume Zeit nach der Epochenwende unterschieden sich die osteuropäischen Staaten nicht in der Bereitschaft, neue Bindungen im Zeichen von Partnerschaft und Kooperation einzugehen. Was der Westen ihnen anbot und mit diesen Etiketten versah, war im Kern der Versuch, die asymmetrische Machtverteilung des geschichtlichen Augenblicks auf Dauer festzuschreiben. Allen Beteuerungen zum Trotz, eine friedliche Zukunft Europas dürfe Russland nicht ausgrenzen, erlangte das nach Bevölkerung und Territorium immer noch größte Land des Kontinents keinen gleichwertigen Platz im Gefüge europäischer Sicherheit. Mit seinem Einspruch gegen die Entwicklung, die je nach Blickwinkel Öffnung, Erweiterung oder Expansion der NATO heißt, ist Moskau gescheitert. Um eine Zu-

sage des Bündnisses, wenigstens nicht über die ehemalige sowjetische Westgrenze hinaus vorzudringen, bemühte es sich vergebens. Vor zehn Jahren zählte die NATO 16 Mitglieder. Nach den Erweiterungsschüben von 1999, 2004 und 2009 gehören ihr 28 Staaten an. Sechs davon sind frühere sowjetische Verbündete, drei ehemalige Sowjetrepubliken. Auf die Frage, warum es die neuen Mitglieder unter das Dach einer Militärallianz dränge, halten deren Vertreter das Argument bereit, es sei derselbe Grund, aus dem auch die alten Mitglieder darunter verblieben: die Sorge um ihre Sicherheit. Andere Länder, die schon ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft wegen in Brüssel hochwillkommen wären – Schweden, Finnland, Irland, Österreich, die Schweiz – teilen die Sorge offenbar nicht. Sie ziehen die Bündnisfreiheit vor, ohne um ihre Sicherheit fürchten zu müssen.

Als Trostpflaster für die Hinnahme der NATO-Ausdehnung erhielt Moskau ein feierlich besiegeltes Dokument: die NATO-Russland-Grundakte vom 27. Mai 1997. Sie hebt Russlands Status protokollarisch geringfügig über den anderer Teilnehmer an Partnerschaftsprogrammen der Allianz hinaus. Der Wunsch jedoch, mögliche Nebenfolgen der Bündnisausweitung, die Russland als besonders sicherheitsschädlich erachtet, verlässlich abzuwenden, blieb unerfüllt. So sind nach dem Zwei-plus-Vier-Vertrag vom September 1990, der die deutsche Wiedervereinigung völkerrechtlich besiegelt, im Ostteil Deutschlands, auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, die dauernde Stationierung ausländischer Truppen und die Dislozierung nuklearer Waffen untersagt. Östlich davon, auf polnischem Territorium, können hingegen mit Einverständnis Warschaus konventionell oder nuklear bewaffnete NATO-Streitkräfte stationiert werden. Denn Polen unterliegt keinen militärischen Souveränitätsbeschränkungen. Die NATO sicherte lediglich zu, ihre Dislozierungsoptionen auch künftig nicht wahrzunehmen. Die politische Absichtserklärung ist ohne rechtliche Bindungswirkung. Sie kann revidiert werden, falls sich die Lagebeurteilung ändert. Sie begründet weder die westliche Pflicht, die Zusage einzuhalten, noch das russische Recht, auf der Einhaltung zu bestehen.

Die unterschiedlichen Regelungen für Ostdeutschland und Polen (sowie alle anderen Neumitglieder der NATO) symbolisieren zweierlei: den Machtverfall Russlands unter Jelzin und die westliche Entschlossenheit, ihn zum eigenen Vorteil zu nutzen. Auf eine knappe Formel gebracht, lautete das westliche Verständnis der sicherheitspolitischen Rolle Russlands in Europa: „Mitwirkung ja – Mitsprache nein“. In diesen Worten erläuterten Verteidigungsminister der NATO die Absicht, von der sie sich schon im Herbst 1995 auf einer eigens einberufenen Sitzung in Williamsburg/Virginia leiten ließen, als sie die Modalitäten der militärischen Überwachung des Friedensabkommens für Bosnien und Herzegowina festlegten, das im folgenden Monat in Dayton unterzeichnet wurde.[5] Nach zähem Sträuben beschied sich die russi-

5 Vgl. Moskau soll an der militärischen Sicherung des Friedens in Bosnien beteiligt werden – jedoch nicht mitentscheiden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Oktober 1995, S. 2.

sche Führung mit einem Truppenkontingent in der multinationalen Umsetzungsstreitmacht der westlichen Allianz. Die Beteiligung auch an der Kontroll- und Kommandofunktion konnte sie nicht durchsetzen. D.h. russische Soldaten operierten unter NATO-Befehl in einer friedenserhaltenden Mission, auf deren Ausgestaltung die eigene Regierung keinen Einfluss hatte. Drei Jahre später, bei der Vorbereitung des Krieges gegen Serbien im Streit um das Kosovo, hatte sich der politische Abstimmungsbedarf der NATO mit Russland bereits vollends verflüchtigt.

Zu den Rahmenbedingungen der Moskauer Außenpolitik gehört der politisch-soziale Wandel im postsowjetischen Russland mit den unterschiedlichen Bilanzen seiner ersten beiden Präsidenten. Der Umbau des Wirtschaftssystems in den turbulenten 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, den heute auch westliche Ökonomen als Raubprivatisierung bezeichnen, verlief alles andere als kontrolliert. Nicht zuletzt plünderte er die Staatskassen. In der zweiten Amtszeit Jelzins war das Land überschuldet, zeitweise zahlungsunfähig. Auslandskredite konnten nicht mehr bedient werden, Tilgungsmoratorien mussten die Engpässe überbrücken. In den Augen der meisten Russen hat Putin das abgewirtschaftete Haus wieder in Ordnung gebracht. Im letzten Amtsjahr Jelzins (1999) betrug die Inflationsrate 85 Prozent, im letzten Jahr der Präsidentschaft Putins (2007) acht Prozent. Die Zahl der unter der Armutsgrenze lebenden Russen sank von 33 auf 14 Prozent. Die Durchschnittslöhne haben sich verfünffacht. Der Börsenwert russischer Aktien stieg auf das Zwanzigfache. Die robusten Methoden, z.B. bei der politischen Entmachtung der Oligarchen, vermochten Putins Popularität im eigenen Land nicht zu schmälern. Ausländische Kritik am Autoritarismus der „gelenkten Demokratie“ pflegt er mit dem Verweis auf die konstant hohen Zustimmungsraten der Bevölkerung zu kontern, die keine politische Führung einer westlichen Demokratie genießt. Als er das Amt verließ, war Russland schuldenfrei. Es verfügt über stattliche Devisenreserven von mehr als einer halben Billion Dollar. Es zieht in wachsendem Umfang wieder ausländische Investoren an. Und es sitzt auf Energievorräten, um die sich die Welt reißt.

Kann es verwundern, wenn die Konsolidierung im Inneren auch außenpolitische Wirkungen zeitigt? Nicht dass frühere Moskauer Machthaber westliche Affronts klaglos schlucken mochten. Die nach Osten expandierende NATO, so hatte schon 1995 ein aufgebrachter Jelzin gepoltert, werde „in ganz Europa die Flamme des Krieges entfachen“.[6] Niemand nahm ihn ernst, wozu auch: Am Tropf von Weltbank und Internationalem Währungsfonds ziemt sich kein renitentes Gebaren. Wer die Hand aufhalten muss, kann schlecht die Faust ballen. Erst seinem Nachfolger gelang es, die Rolle des ohnmächtigen Bittstellers abzustreifen. Hier liegt zu wesentlichen Teilen die Erklärung für den veränderten Stil, mit dem Russlands Vertreter heute ihre in der Sache alles andere als neuen Beschwerden zur Sprache bringen.

6 Jelzin: Ost-Erweiterung der Nato wird in ganz Europa die Flamme des Krieges entfachen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. September 1995, S. 1.

Der Ort, an dem sich der sinistre Satz von der Flamme des Krieges bewahrheiten sollte, war die zu Georgien gehörende, aber politische Unabhängigkeit anstrebende und sich faktisch selbst verwaltende Provinz Südossetien. Am 8. August 2008 drangen nach vorbereitendem Artilleriefeuer georgische Streitkräfte auf das umstrittene Gebiet vor und nahmen die Hauptstadt Zchinwali ein. Russische Truppen schlugen sie zurück. Erstmals seit dem Rückzug der sowjetischen Armee aus Afghanistan im Februar 1989 griff Moskau zu Waffengewalt jenseits der eigenen Landesgrenzen. Wie oft haben in derselben Zeit westliche Staaten auf Konfliktschauplätzen militärisch interveniert? Augenblicklich eskalierte ein „eingefrorener" Regionalkonflikt zur internationalen Großkrise. In der westlichen Öffentlichkeit formierte sich ein dominantes Meinungsbild, nahezu frei von Nuancen und Schattierungen: Die Kremlführung saß auf der Anklagebank. Wenig bis nichts berichteten die Medien über Zweck und Anlass der russischen Militärpräsenz in Südossetien. Ein vereinbarter Waffenstillstand hatte am 24. Juni 1992 den Krieg der abspaltungswilligen Provinz gegen das georgische Mutterland beendet. Das Abkommen, von den Präsidenten Russlands und Georgiens unterzeichnet und durch Memoranden konkretisiert, an deren Abfassung auch die OSZE-Mission in Georgien mitwirkte, setzte neben einer Kontrollkommission, in der die OSZE ebenfalls vertreten war, eine multinationale Überwachungstruppe unter russischem Oberkommando ein. Ihr Auftrag lautete, die Einhaltung der Waffenruhe zu gewährleisten. Das war die Mandatslage im Sommer 2008. Sie wies das russische Vorgehen als rechtskonform aus. Für die gegenteilige, in Tiflis verbreitete Version des neuerlichen Kriegsausbruchs, die Rückeroberung Zchinwalis sei die georgische Antwort auf eine unmittelbar vorausgegangene Invasion Südossetiens durch russische Streitkräfte gewesen, konnte die von der EU eingesetzte unabhängige Expertenkommission zur Untersuchung des Konfliktverlaufs keine Anhaltspunkte finden.[7] Wie hätte die NATO reagiert, wären serbische Soldaten im Kosovo eingefallen, um sich wieder zum Herrn über Prishtina aufzuwerfen?

Einen „surrealistischen Roman" nannte ein georgischen Bestrebungen weit aufgeschlossener amerikanischer Beobachter den Vorgang, der dem Kaukasuskrieg vorausging.[8] Gemeint ist die problematische Georgien-Ukraine-Entscheidung des Bukarester NATO-Gipfels vom 3. April 2008. Das Treffen hatte schon begonnen, als die Teilnehmer noch über das Vorbereitungsprogramm (*Membership Action Plan*, MAP) zum Beitritt der beiden an Russland grenzenden Länder stritten, dem sich Moskau vehement widersetzt. Washington verlangte die Einladung sofort, das Gros der westeuropäischen Re-

7 Vgl. Independent International Fact Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, Volume I, September 2009, S. 19-21.

8 Ronald Asmus, Riss zwischen Washington und Berlin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. April 2008, S. 10.

gierungen hielt sie für verfrüht. Eine eilends improvisierte Krisenklausur musste den Ausweg finden. Sie erbrachte ein kurioses Ergebnis: „Wir kamen heute überein, dass diese Länder NATO-Mitglieder werden", vermeldete lakonisch die Abschlusserklärung,[9] eine Formulierung, „die weit über das hinausging, was die Nato jemals hatte tun wollen".[10] Sekundiert von der amerikanischen Außenministerin Condoleezza Rice gab sich Georgiens Präsident Micheil Saakaschwili überzeugt, mehr erreicht zu haben als er hoffen konnte – statt eines konditionierten Angebots die Aufnahmezusage als Blankoscheck. In der NATO-Geschichte gibt es dafür kein Vorbild. Der fahrlässige Beschluss musste den Tatendrang der *Hardliner* in Tiflis beflügeln. Hatte nicht auch ein Quasi-Verbündeter moralischen Anspruch auf Waffenhilfe? Fünf Tage nach Beginn des Kaukasuskrieges diskutierten auf georgisches Ersuchen die NATO-Botschafter in Brüssel die Entsendung der NATO *Response Force* (NRF). Da nur eine Minderheit den Vorschlag unterstützte, kam keine Entscheidung zustande. Wie weit die NATO noch von einem militärischen Zusammenstoß mit Russland entfernt war, müssen künftige Historiker herausfinden.

Das Thema selbst hat sich damit nicht erledigt. Die schärfsten antirussischen Töne kommen gegenwärtig aus den mittelosteuropäischen NATO-Staaten. „Tief verstört angesichts der passiven Haltung der atlantischen Allianz" im russisch-georgischen Krieg, wandten sich Mitte Juli 2009 22 ehemalige Staatsoberhäupter, Regierungschefs, Minister und Diplomaten mit Zweifeln, ob das westliche Bündnis noch willens und fähig sei, ihren Ländern im Bedarfsfall Hilfe zu leisten, in einem Offenen Brief an die Regierung Obama.[11] Sieben der Unterzeichner sind frühere Staatspräsidenten, die bekanntesten Václav Havel und Lech Wałęsa. In ihrer Sicht ist Russland heute „eine revisionistische Macht".[12] Es „nutzt offene und verdeckte Methoden der ökonomischen Kriegführung, von Energieblockaden und politisch motivierten Investitionen bis hin zu Bestechung und Manipulation der Medien, um seine Interessen zu fördern und die transatlantische Ausrichtung Mittel- und Osteuropas in Frage zu stellen".[13] Das Schreiben, dem sich Polens amtierender Präsident Lech Kaczyński anschloss, fordert die Regierung in Washington auf, ihr europäisches Engagement zu erneuern. Dazu schlägt es u.a. vor:

9 Gipfelerklärung von Bukarest – Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 3. April 2008 in Bukarest, Ziffer 23.

10 Asmus, a.a.O. (Anm. 8). Das Zustandekommen schildert Ronald D. Asmus, A Little War that Shook the World – Georgia, Russia and the Future of the West, New York 2010, S. 111-140.

11 An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe, in: Gazeta Wyborcza vom 15. Juli 2009, unter: http://wyborcza.pl/1,75477,6825987,An_Open_Letter_to_%20the_Obama_Administration_from_Central.html (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

12 Ebenda.

13 Ebenda.

- eine Renaissance der NATO einzuleiten, die sich auf die Kernaufgabe des Artikels 5 besinnt, indem sie die bisher versäumten Planungen zur Verteidigung der neuen Mitglieder nachholt, wozu Vorkehrungen gehören sollen, um Streitkräfte und Ausrüstungen in der Region bereitzustellen, die im Krisenfall verfügbar sind;
- zur alten NATO-Praxis zurückzukehren, Moskau in Verhandlungen des NATO-Russland-Rates mit einer zuvor unter den Bündnismitgliedern abgestimmten Haltung entgegenzutreten;
- über die Zukunft des geplanten Raketenabwehrprogramms in Polen und der Tschechischen Republik „als Verbündete" zu entscheiden, d.h. unbegründete russische Einwände abzuweisen und Russland nicht zu intensiv einzubinden.

Bezogen auf den schon erreichten Stand der Absprachen zum Verhältnis zwischen der NATO und Russland vertritt der Offene Brief ein auf ganzer Linie revisionistisches Programm. Zurückgenommen werden soll, so die vergleichsweise harmloseste Forderung, das seit Mai 2002 bestehende Tagungsformat im NATO-Russland-Rat. Damals erbot sich das Bündnis, zur Bekräftigung der „Unteilbarkeit der Sicherheit aller Staaten der euro-atlantischen Gemeinschaft" künftig als „gleichberechtigte Partner [...] zusammenzuarbeiten" und die „qualitativ neue Beziehung" durch Beratungen „zu 20"[14] (statt vordem als 19 plus eins, in russischer Lesart: 19 gegen eins) zum Ausdruck zu bringen. Formelle Vorbereitungssitzungen der Bündnismitglieder wurden abgeschafft.
Revidiert wissen möchte der Offene Brief auch die Absichtsbekundung der NATO, von einer ständigen Militärpräsenz in den neuen Mitgliedstaaten abzusehen.[15] Darauf drängen im Bündnis vor allem Polen und die baltischen Staaten. Im Februar 2009 suchte der britische Verteidigungsminister John Hutton mit der Idee, eine bis zu 3.000 Soldaten umfassende „Solidaritätstruppe" aufzustellen, der Debatte die Brisanz zu nehmen. Die NATO muss überlegen, ob sie die bisher nur rechtlich-politisch gezogene Ostgrenze der Allianz zu einer militärisch befestigten Front ausbauen will. Wie zu Zeiten des Kalten Krieges stünden sich dann wieder Stationierungskräfte der NATO und russische Soldaten auf Sichtweite gegenüber. Welcher Sicherheitszuwachs daraus entstehen sollte, ist schwer zu erkennen. Eine Keimform vorverlegter NATO-Präsenz existiert bereits: Mit ihrem Bündnisbeitritt wurden

14 NATO-Russland-Beziehungen: Eine neue Qualität. Erklärung der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedsstaaten und der Russischen Föderation auf ihrem Treffen am 28. Mai 2002 in Rom, S. 1.

15 „Die NATO wiederholt, dass das Bündnis in dem gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld seine kollektive Verteidigung und andere Aufgaben eher dadurch wahrnimmt, dass es die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als dass es zusätzliche substanzielle Kampftruppen dauerhaft stationiert." Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation vom 27. Mai 1997, Abschnitt IV.

Litauen, Lettland und Estland in das NATO-Luftverteidigungssystem integriert. Jagdflugzeuge, die im Rotationsverfahren von westlichen Allianzstaaten gestellt werden, patrouillieren seither im baltischen Luftraum, bewaffnet, aufmunitioniert und versehen mit Einsatzaufträgen bis zum scharfen Schuss. Über Litauen kreuzen ihre Flugrouten den Luftkorridor, der Russland mit seiner Exklave Kaliningrad verbindet. Das Risiko „technischer" Zwischenfälle liegt auf der Hand. Bezweifeln lässt sich hingegen, ob die baltischen Staaten, nachdem sie der NATO angehören, zu ihrer Sicherheit eine Luftverteidigung brauchen, die sie bis 2004 offenbar nicht benötigten.

Beispiel Raketenabwehr

Schließlich rücken die Verfasser des Offenen Briefs auch bei den Plänen zur Raketenabwehr von der Beschlusslage des Bündnisses ab. In dieser Frage ist die westliche Selbstbindung am deutlichsten formuliert worden. Die NATO-Russland-Grundakte hält fest: „Die Mitgliedstaaten der NATO wiederholen, dass sie nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlass haben, nukleare Waffen im Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren, noch die Notwendigkeit sehen, das Nukleardispositiv oder die Nuklearpolitik der NATO in irgendeinem Punkt zu verändern – und dazu auch in Zukunft keinerlei Notwendigkeit sehen."[16] Was die amerikanische Regierung unter George W. Bush in Polen installieren wollte, waren keine nuklearen, sondern mit konventionellen Gefechtsköpfen bestückte Raketenwaffen. Der Stationierungsverzicht wäre also nicht tangiert worden. Grundlegend verändert hätten sich jedoch sowohl die Nuklearpolitik als auch das Nukleardispositiv, d.h. die zur Implementierung einer veränderten Nuklearpolitik unerlässlichen Einsatzmittel.

Dass die Ausdehnung der amerikanischen Raketenverteidigung auf Europa Russlands Sicherheit gefährdet, hat Washington stets zurückgewiesen. Dies fußt auf zwei Argumenten. Zum einen wird die bescheidene Dimensionierung des geplanten europäischen Standorts hervorgehoben. Die amerikanisch-polnischen Verhandlungen bezogen sich auf ein Silofeld für bis zu zehn Abfangraketen. Die Beschränkung sollte die politische Stoßrichtung des Vorhabens unterstreichen. Da es zum Schutz vor einer Großoffensive mit Massenvernichtungswaffen, wie sie nur von einer der atomaren Hauptmächte ausgehen könnte, nicht ausreicht, schien es der erklärten Zwecksetzung zur Abwehr einer begrenzten Anzahl angreifender Raketen aus Ländern mit gering entwickelter Trägerkapazität, den sogenannten Schurkenstaaten, zu entsprechen. Das Etikett „Schurkenstaat" erhielt vorzugsweise der Iran. Experten halten die kritische Grenze, die Russlands Vergeltungsfähigkeit schmälern könnte, erst ab einer Größenordnung vor 100 bis 150 Abfangraketen für erreicht. Inwieweit vermag das Argument russische Bedenken auszuräumen?

16 Ebenda.

Zwar richtete sich das Abwehrprogramm nur gegen ein niedrig veranschlagtes Risiko, sollte aber gleichwohl flächendeckend wirken, d.h. das gesamte amerikanische Staatsgebiet abschirmen. In der Logik der Zielvorgabe liegt, die eigenen Fähigkeiten in dem Maße aufzustocken wie die Fähigkeiten möglicher Kontrahenten zunehmen. Bisher haben sich die Prognosen über Bedrohungen durch ballistische Waffen suspekter Regime als weit überzogen erwiesen. Da es der amerikanischen Politik schon gestern geboten erschien, erst mangelhaft funktionierende Raketen gegen heute noch inexistente Raketen in Stellung zu bringen, lässt sich schwer absehen, zu welchen Folgerungen sie morgen gelangt. Wird eine Erhöhung der Stationierungsdichte für die nahe Zukunft ausgeschlossen („nicht in unserem Fünfjahresbudget“[17]), drängt sich die Frage auf: und danach? Rüstungsprogramme, in die Milliarden investiert werden, neigen zum quantitativen Aufwuchs. Wo erst einmal zehn Raketen stehen, wird sich auch Platz für hundert finden. Und die strategische Zuordnung ist keinem technischen Gerät eingeschrieben, sie unterliegt der politischen Willensbildung.

Hier setzt das zweite Argument an, das Moskaus Vorbehalte gegen die Stationierungspläne auf polnischem und tschechischem Territorium entkräften sollte: Von den vorgesehenen Stellungen aus sei die Bekämpfung russischer Raketen physikalisch unmöglich. Auch dieser Annahme widerspricht kaum ein Experte. Amerikanische Kritiker des Projekts wie Theodore A. Postol vom *Massachusetts Institute of Technology* wenden jedoch ein, dass sie nur dann zutrifft, wenn die technischen Leistungsmerkmale der zu installierenden Komponenten so begrenzt ausfallen, wie die MDA sie beschrieb. Werden sie verändert, ändert sich auch der Wirkungsradius des Systems mit der Konsequenz, dass mehrere hundert Raketen simultan geortet und bekämpft werden könnten.[18] Zur vereinbarten Agenda des NATO-Russland-Rats gehört neben der Terrorismusbekämpfung und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen auch die Raketenabwehr. Bisher liegt das Kooperationspotenzial auf diesem Themenfeld brach. Moskau hat vorgeschlagen, die Frühwarnradars von Gabala in Aserbaidschan und Armawir in Russland zu nutzen. Diese Anlagen wären aufgrund der Erdkrümmung außerstande, aus russischen Silos startende Raketen zu erfassen. Washington ließ die Offerte unerwidert.

Bereits im ersten Amtsjahr der Bush-Regierung definierte das amerikanische Verteidigungsministerium die vier übergreifenden Ziele der neuen Raketenabwehrpolitik. Sie wurden von Vertretern der Regierung immer wieder in Erinnerung gerufen.[19] Danach soll Raketenverteidigung:

---

17 Henry A. Obering, Missile Defense for U.S. Allies and Friends, o.O. März 2007, S. 23. Obering war unter Donald Rumsfeld Direktor der Missile Defense Agency (MDA) im amerikanischen Verteidigungsministerium, der mit der Koordinierung aller beteiligten Institutionen beauftragten nationalen Behörde.

18 Vgl. George N. Lewis/Theodore A. Postol, European Missile Defense: The Technological Base of Russian Concerns, in: Arms Control Today, Oktober 2007, S. 13-18, hier: S. 14.

19 Hier paraphrasiert vom Hauptabteilungsleiter für Internationale Sicherheitspolitik im Pentagon vor dem Unterausschuss des Senats für die Strategischen Streitkräfte, in: Testimony of Peter C.W. Flory, Assistant Secretary of Defense for International Security Policy, Be-

- Verbündete davon überzeugen, dass die USA durch Raketen nicht erpressbar sind,
- potenzielle Gegner von Investitionen in Raketenrüstung abhalten,
- vor Raketeneinsätzen durch Verweigerung des Angriffserfolgs abschrecken und
- Raketenangreifer besiegen, falls die Abschreckung versagt.

Welcher potenzielle Gegner, welcher möglicherweise Raketen einsetzende Aggressor wird hier angesprochen? Der Bezug zu „Schurkenstaaten" fehlt. Die Botschaft ist allgemein genug gehalten, sich an keinen bestimmten Adressaten zu wenden und mithin an jeden, der über die Fähigkeit zum Einsatz von Raketenwaffen verfügt. Die Brisanz der Zielbeschreibung liegt in der Anspielung auf die Verweigerungs- bzw. die Siegoption. Sowohl zwischen den USA und der Sowjetunion als auch später zwischen den USA und Russland beruhte das strategische Abschreckungsgleichgewicht auf der wechselseitigen Befähigung zum nuklearen Zweitschlag (*deterrence by punishment*). Sie beruhte ausdrücklich nicht auf der wechselseitigen Befähigung zur Verteidigung gegen einen nuklearen Angriff (*deterrence by denial*). Die Raketenabwehrdoktrin der Bush-Regierung hat das klassische Abschreckungsprinzip in einer Weise uminterpretiert, die es der Führung in Moskau schwerfallen lassen musste, die Entstehung eines Schutzschirms, der das amerikanische Territorium vollständig abdecken soll, nicht als gegen Russland gerichtet zu erkennen.
Allem Anschein nach war Moskaus schroffe Absage an die amerikanischen Stationierungsvorhaben in Europa kein flüchtiges Propagandamanöver und durch die neue Bekräftigung alter Absichtserklärungen nicht zu beschwichtigen. Die russische Führung selbst hat es in der Hand, den Rüstungswettlauf, den sie als unvermeidlich vorhersagt, eintreten zu lassen. Im Raketenabwehrprogramm der USA, wie es die Bush-Regierung formulierte, fände sie dafür hinreichenden Anlass. Es gibt gerade keine unverrückbaren Ziele vor, sondern setzt auf den kontinuierlichen Ausbau. Bei der kleinen Zahl Abfangraketen in Polen und dem einen Leitradar in Tschechien muss es nicht bleiben. Sollte Washington langfristig Anstalten machen, sich hinter einem dichten Schutzwall zu verschanzen in der Absicht, die russischen Raketenwaffen interkontinentaler Reichweite abschreckungsstrategisch zu entwerten, wäre untätige Duldung nicht Moskaus einzige Option. Es müsste nicht einmal mit einem eigenen milliardenschweren Defensivprogramm reagieren. Die kostengünstigere Alternative böte die Modernisierung und Aufstockung der vorhandenen Offensivwaffen in der Zielperspektive, die amerikanische Raketenabwehr durch Überlastung zu neutralisieren. Die Leidtragenden wären an erster Stelle die Europäer. Kommt es zu keiner Einigung im amerikanisch-russischen Raketenstreit, ist die weitere Erosion regionaler Rüstungskontroll-

---

fore the Senate Armed Services Committee, Strategic Forces Subcommittee, 4. April 2006, S. 7-8.

regime (KSE, INF, *Open Skies*) vorhersehbar. Sie gelten bislang als Eckpfeiler der Sicherheitsstabilität in Europa.
Am 17. September 2009 verkündete Präsident Obama die Abkehr von den europäischen Stationierungsplänen seines Vorgängers. Zur Begründung gab er neue Erkenntnisse über den Stand der iranischen Raketenrüstung an. Während das islamische Land Fortschritte beim Bau von Kurzstreckenraketen mache, bleibe das Entwicklungstempo ballistischer Trägersysteme mittlerer und großer Reichweite hinter den Befürchtungen zurück. Auf die aktuelle Gefährdung durch Kurzstreckenwaffen könne jedoch mit bereits vorhandenen, seegestützten Abfangraketen wirksam und kostengünstig reagiert werden. Deshalb müsse auf die ausersehenen Stationierungsorte in den beiden mittelosteuropäischen NATO-Staaten nicht zurückgegriffen werden. Ohne Frage hat diese Entscheidung Obamas der Kontroverse um die Raketenabwehr ein gehöriges Maß an Brisanz genommen. Von einer politischen Beilegung kann gleichwohl noch keine Rede sein. Russische Regierungsvertreter beklagen, im Unklaren darüber gelassen zu werden, ob die Beschlüsse der Bush-Regierung als aufgehoben oder nur als vertagt betrachtet werden müssen. Auch seien sie ungenügend über Details der neuen amerikanischen Raketenabwehrplanung unterrichtet worden. So lasse sich z.B. nicht absehen, inwieweit polnisches und tschechisches Territorium zu einem späteren Zeitpunkt für die Stationierung einzelner Systemkomponenten doch wieder in Betracht komme, wie es von den Regierungen in Warschau und Prag gewünscht wird. Festzustehen scheint lediglich, dass auch die Obama-Regierung keine Rückkehr zum umfassenden ABM-Regime von 1972 erwägt, das Abschussvorrichtungen, Abfangflugkörper und Ortungsradars für eine landesweite Raketenverteidigung generell verbot und das die USA im Dezember 2001 kündigten.

Europäische Sicherheit – wie weiter?

Eine neue Sicherheitsarchitektur für Europa? Bei allem Verständnis: Die Chance ist vertan. Zweifellos entsprach am Ende des Kalten Krieges unter den bestehenden Sicherheitseinrichtungen am ehesten die KSZE (ab 1995 OSZE) der gesamteuropäischen Aufgabe. Ihr gehören sämtliche Staaten der Region an. Sie diskriminiert niemanden, ihre Regelwerke und Konzepte tragen die Unterschriften aller für Frieden und Sicherheit in Europa verantwortlichen Mächte. Obgleich wie die NATO und die WVO aus der Ost-West-Konfrontation hervorgegangen, war sie das Forum, das beide Konfliktlager zusammenführte und nicht einander entgegensetzte. Sie steht für den kooperativen Zugang zum Sicherheitsproblem und verkörpert die Kultur des Sicherheitsdialogs über Länder- und Bündnisgrenzen hinweg. Mochte sich die KSZE/OSZE weiterhin um beispielgebende Detailarbeit mühen – mit der „großen Politik“ europäischer Sicherheit hatte sie nie etwas zu tun. Dazu sei

sie zu schwach, wurde ihr bedeutet. Aber die Schwäche ist kein Geburtsfehler, sondern die Folge des politischen Entschlusses, ihr nach dem historischen Einschnitt von 1989/90 die tragende Rolle in einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur samt dazu nötiger Kompetenzen und Instrumente vorzuenthalten. Im Sommer 1991, beim Ausbruch des Bürgerkriegs in Jugoslawien, kapitulierte der gesamteuropäische Organismus vor seiner ersten Bewährungsprobe. Er überließ das Krisenmanagement der Europäischen Gemeinschaft unter milder Schirmherrschaft der VN. Von den VN übernahm es schrittweise die NATO. „Auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Budapest im Dezember 1994 machten die Vertreter des Westens ihren russischen Kollegen unmissverständlich deutlich, dass die neue europäische Sicherheitsarchitektur auf der Grundlage der NATO und nicht der KSZE/OSZE, in der Russland gleichberechtigtes Mitglied ist, errichtet würde.“[20] So geschah es und dabei ist es geblieben.

Unhistorisch wäre der Versuch, die falsche Weichenstellung rückgängig zu machen. Kein „*reset button“* kann den Kalender um zwei Jahrzehnte zurückstellen. Der statische Begriff der neuen Sicherheitsarchitektur assoziiert die Rekonstruktion eines Bauwerks von den Fundamenten her. Das ist wenig realistisch. Weder wird die NATO sich auflösen noch wird sie ihre später hinzugekommenen Mitglieder in eine andere Sicherheitsordnung entlassen. In welche auch? Angezeigt ist vielmehr ein politischer Perspektivwechsel, der sich in veränderten Zielsetzungen, Urteilsmaßstäben und Verhaltensweisen ausdrückt. Gerade das sensible Politikfeld der Sicherheit verlangt danach. Mit dieser Einsicht war vor vier Jahrzehnten die westliche Welt von Washington über Paris und London bis Bonn bereits ein gutes Stück weiter. Während der Entspannungsphase wandelte sie den konfrontativen in einen kooperativen Stil der Konfliktaustragung. Konfrontativ verfährt eine Politik, die sich zur Durchsetzung ihrer Ziele der einseitig verfügbaren Machtmittel gegen die Interessen des Kontrahenten bedient. Kooperative Konfliktpolitik setzt auf Zielverwirklichung mittels Interessenausgleich, Kompromiss und Vereinbarung. Alle Beteiligten verbuchten seinerzeit den durch Bedrohungsminderung und Spannungsabbau erzielbaren Zugewinn an Sicherheit. In ihrem Kern war Entspannungspolitik Sicherheitspolitik oder anders ausgedrückt: eine produktivere Form der Sicherheitskultur. Was sich in der Ära des antagonistischen Systemkonflikts auszahlte, sollte heute, unter ungleich günstigeren Vorzeichen keine Früchte tragen?

In einer Staatenordnung, deren Mitglieder sich nicht (oder nicht mehr) als Gegner betrachten, ist das Nebeneinander gleicher Sicherheit für alle und privilegierter Sicherheit mit Bündnisschutz und Beistandsklausel für einige ein Anachronismus. Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung brauchen ein bündnisgemäßes Umfeld und dazu gehört der militärische Gegner. Solange die NATO besteht, wird es ein „Drinnen“ und ein „Draußen“ geben, nur die Grenze zwischen beiden ist variabel. Kann praktisch jeder Staat irgendwann

20 Johannes Varwick, Die NATO, München 2008, S. 107.

beitreten, mit einer einzigen Ausnahme, so bleibt dem Außenseiter die Rolle des Widerparts aufgenötigt, was immer er tut oder lässt. Der Systemdefekt ist nicht zu beheben, allenfalls zu mildern. Milderung verspricht, den Kurs der NATO-Ausdehnung, des weiteren Vorrückens auf Russlands Grenzen, zu beenden, zumal derzeit nur noch Aspiranten zur Diskussion stehen, die zum Zündeln neigen, was ihre Verlässlichkeit als Sicherheitspartner schmälert. Unbestritten ist: Jedes Land hat das Recht der Wahl, ob es einem militärischen Bündnis angehören will oder nicht. Diesem Prinzip hat auch Russland viele Male zugestimmt. Den Mitgliedern aber obliegt zu prüfen, ob ein Antragsteller die Grundsätze der Allianz fördert und zur gemeinsamen Sicherheit beiträgt. Das verlangt Artikel 10 des Nordatlantikvertrags, der auch bestimmt, dass der Beschluss einstimmig erfolgen muss. Fällt das Urteil über die Beitrittsreife eines Kandidaten und den Sicherheitsnutzen seiner Mitgliedschaft negativ aus, ist der Antrag abzuweisen. Dies haben die erweiterungsskeptischen Verbündeten in Bukarest versäumt und die Quittung umgehend erhalten. Die Regierung Georgiens ist das Gütesiegel des verantwortungsbewussten Alliierten *in spe* schuldig geblieben.

In abgeschwächter Form trifft das Urteil auch auf den anderen Beitrittsanwärter, die Ukraine, zu. Für die Gaskrisen der Wintermonate 2006 und 2009, von denen die zweite durch anhaltende Versorgungsausfälle mehrere europäische Länder in Mitleidenschaft zog, waren russisch-ukrainische Auseinandersetzungen um Lieferpreise und Zahlungsfristen der Auslöser. Nicht anders als beim Georgienkrieg erstreckte sich die Suche nach Schuldigen wiederum kaum über Moskau hinaus. Dieses Verdikt übersieht einen wesentlichen Sachverhalt. Bekanntlich gehören der Staat UdSSR und der gemeinsame Wirtschaftsraum Comecon der Vergangenheit an. Aus freien Stücken haben sich die einstigen Mitglieder daraus verabschiedet. Moskaus Fürsorgepflicht besteht nicht mehr. Jetzt gelten auch im Außenhandel die Regeln der Marktwirtschaft. Die westlich inspirierten Drehbücher der Systemtransformation sehen es so vor. Was sollte Russland dann noch veranlassen, seine Energieexporte in Nachbarstaaten auf eigene Kosten zu subventionieren? Hängt davon die Gewähr einer störungsfreien Durchleitung ab, handelt das Transitland obstruktiv. Rund 40 Prozent der europäischen Gaseinfuhren stammen aus Russland, 80 Prozent davon fließen über ukrainisches Gebiet. Alle drei – Exporteur, Transporteur, Importeur – befinden sich in der prinzipiell gleichen Lage. Sie sind aus materiellem Eigeninteresse auf die komplikationslose Abwicklung des Geschäfts angewiesen. Zugleich verfügen sie über politische Druckmittel, den übrigen Beteiligten zu schaden. Es ist die klassische Konstellation, die veranschaulicht, welchem Gebot rationale Politik folgen muss. Erst ein allseits kooperatives Verhalten verbürgt beides, die Optimierung wie die Gleichverteilung des Nutzens. Und wird der Modeausdruck der Energiesicherheit beim Wort genommen, handelt es sich sogar um einen explizit sicherheitspolitischen Nutzen.

Vorüber ist die Zeit, in der die unipolare Weltsicht der westlichen Führungsmacht dem Handlungsspielraum der Partner und Verbündeten enge Grenzen zog. In vielen, auch europäischen Hauptstädten wurde der Amtswechsel im Weißen Haus förmlich herbeigesehnt. Barack Obama ist mit einem außenpolitischen Kontrastprogramm angetreten. Er wirbt um Vertrauen für sein Land, indem er dem Anspruch auf Bevormundung abschwört, den sein Vorgänger für ein selbstverständliches Recht hielt. Obamas erster öffentlicher Auftritt in Moskau unterstrich die neue Bewertung: „Im Jahr 2009 zeigen Großmächte keine Stärke, indem sie andere Länder beherrschen oder dämonisieren. Die Tage, in denen Imperien souveräne Länder wie Spielfiguren auf einem Schachbrett behandeln konnten, sind vorbei. Ich habe in Kairo gesagt, dass angesichts unserer gegenseitigen Abhängigkeit jede Weltordnung, die versucht, eine Nation oder eine Gruppe von Menschen über andere zu erheben, unweigerlich scheitern wird. Das Streben nach Macht ist kein Nullsummenspiel mehr – der Fortschritt muss geteilt werden."[21] Was folgt daraus für eine friedensverträgliche Sicherheitskultur in Europa?

Die erste Konsequenz betrifft den Umgang mit sicherheitsrelevanten Konflikten. Dafür müssen die einschlägigen Codices nicht erst erfunden werden, sie gibt es längst. Unglücklicherweise sind es keine schematischen Gebrauchsanleitungen, die zu jeder auftretenden Frage die widerspruchsfreie Antwort liefern. Der berühmte Helsinki-Dekalog über friedliche Staatenbeziehungen in Europa[22] z.B. weist für ein brisantes Problem zwei – tendenziell gegenläufige – Lösungswege. Zum einen gesteht er jedem Staat das Recht auf politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität zu (Prinzip IV). Zum anderen verlangt er, die Gleichberechtigung der Völker und ihr Selbstbestimmungsrecht zu achten (Prinzip VIII). Leicht erkennbar ist, dass zwischen beiden Grundsätzen ein Spannungsverhältnis besteht. Sagt sich eine Bevölkerungsgruppe von ihrem Staat los, verletzt sie notgedrungen dessen territoriale Integrität. Juristische Kasuistik kann den Normenkonflikt lindern, aber nicht lösen. Was tun? Hier muss ein drittes Gebot ansetzen: das der friedlichen Streitbeilegung (Prinzip V). Das Recht auf Selbstbestimmung gilt, aber es ist der Pflicht zum Gewaltverzicht nachgeordnet (Prinzip II). Wer neue Grenzen ziehen und andere Staaten gründen will, hat den Weg politischer Verständigung zu wählen. Die Vereinigung Deutschlands und die Auflösung der Sowjetunion sind so zustande gekommen, die Zerteilung Jugoslawiens und die territorialen Abspaltungen im Südkaukasus nicht. Heute stehen das Kosovo einerseits, Abchasien und Südossetien andererseits für die prominentesten Sezessionskonflikte in Europa. Hier wie dort trifft die unmittelba-

21 Rede Barack Obamas am 7. Juli 2009 vor Absolventen der Neuen Wirtschaftshochschule in Moskau, in deutscher Übersetzung unter: http://amerikadienst.usembassy.de.

22 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, Köln 2008, Kap. A.1, hierin: Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten, S. 3-10.

ren Streitparteien und die externen Vermittler der Vorwurf mangelnden Kompromisswillens für eine allen Beteiligten zumutbare Verhandlungsregelung. Mehr noch: Territoriale Integrität und Selbstbestimmung sind zu leeren Chiffren verkümmert, je nach Fall und Machtlage austauschbar, um politische Parteinahme zu bemänteln und sogar den Einsatz von Gewaltmitteln zu rechtfertigen. In Sachen Sicherheitskultur besteht noch Lernbedarf.

Die zweite Konsequenz bezieht sich auf die militärischen Instrumente der Sicherheitsvorsorge. Mit seinem Bekenntnis zu einer künftigen Welt ohne Atomwaffen hat der amerikanische Präsident ein revolutionär anmutendes Zeichen gesetzt. Die konkrete Selbstverpflichtung folgte auf dem Fuß: „Um die Denkmuster des Kalten Kriegs zu überwinden, werden wir die Bedeutung von Atomwaffen in unserer nationalen Sicherheitsstrategie verringern und andere anhalten, dasselbe zu tun.“[23] Hier geht es weniger um die ferne Zielbestimmung als um eine Richtungsentscheidung aktueller Politik. Nach dem Jahrzehnt ungezügelter Hochrüstung und weltweit anschwellender Militäretats sind die Chancen gestiegen, Abrüstung und Rüstungskontrolle auf die internationale Tagesordnung zurückzuholen. „Grundsätzliche Bemühungen der Vereinigten Staaten und Russlands zu einer atomwaffenfreien Welt würden es erleichtern, mit allen anderen atomar bewaffneten Staaten – ob mit oder ohne ständigem Sitz im Sicherheitsrat der UN – Verständigung über ein adäquates Verhalten zu erzielen. Ein Geist der Kooperation könnte sich vom Nahen Osten über Iran bis nach Ostasien auswirken.“[24]

Dass auch unser eigener Kontinent den Geist der Kooperation wieder bitter nötig hat, ist noch kaum ins öffentliche Bewusstsein gedrungen. „Stellt ihr eure SS-20 auf, bringen wir unsere Pershings in Stellung“, lautete die Parole im Nachrüstungsstreit der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts. Auf leisen Sohlen ist der konfrontative Gestus zurückgekehrt, nur dass die Raketen jetzt Patriot und Iskander heißen. Das fortwährende Drehen an der Rüstungsspirale hat schon im Europa der Blöcke nicht zu mehr Sicherheit geführt, die Wiederbelebung alter Denkspiele über eine hermetische Raketenverteidigung oder die unausgereifte Idee neuer Einsatzkräfte für europäische Konfliktszenarien werden es ebenso wenig. Je stärker gegenseitiger Argwohn die Sicherheitsbeziehungen belastet, desto schwerer wiegt der Ausfall vereinbarter Rüstungskontrolle als stabilisierende Klammer. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), einst Inbegriff der Transparenz, der Verifikation und der militärischen Vertrauensbildung, liegt auf Eis. Der regelmäßige Informationsaustausch und die wechselseitigen Inspektionen vor Ort – über 5.000 waren es seit 1992 – haben aufgehört. Es wird immenser Anstrengungen bedürfen, den „von unilateralen Politikansätzen, Partikularinteressen und

23 Eine atomwaffenfreie Welt. Rede Barack Obamas am 5. April 2009 auf dem Hradschiner Platz in Prag, in deutscher Übersetzung unter: http://amerikadienst.usembassy.de/usbotschaft-cgi/ad-detailad.cgi?lfdnr=2335.

24 Helmut Schmidt/Richard von Weizsäcker/Egon Bahr/Hans-Dietrich Genscher, Für eine atomwaffenfreie Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Januar 2009, S. 8.

zumindest teilweise sachfremden Junktims“[25] angerichteten Schaden wiedergutzumachen. Da es in erster Linie ihre Interessen sind, die auf dem Spiel stehen, sollten sich vor allem die Europäer dieser Aufgabe annehmen. Dass die eigene Sicherheit die Sicherheit der Gegenseite einschließt, war einmal Konsens im Bündnis. Schwierige Zeiten stünden bevor, wenn er zerbräche.

25 Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck, Vorwort, in: dies. (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, Baden-Baden 2009, S. 13-14, hier: S. 13.

Pál Dunay/Graeme P. Herd

Europa neu gestalten? Die Fallstricke und Verheißungen der Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag

Seit dem Amtsantritt Präsident Dmitri Medwedews im Frühjahr 2008 wurden zwei wichtige Dokumente veröffentlicht, die für das Verständnis russischer Sicherheitsinteressen und der europapolitischen Bestrebungen Russlands maßgeblich sind.[1] In beiden Dokumenten wird Russlands großes Projekt (und auch dessen innere Widersprüche) ausführlich dargestellt. Der Wunsch und die Entschlossenheit, die Organisationsprinzipien, die Logik und die Architektur der europäischen Sicherheit neu zu definieren, haben seither an Dynamik gewonnen, was vor allem in dem von Russland vorgeschlagenen Vertrag über europäische Sicherheit zum Ausdruck kommt. Russlands tiefsitzende Unzufriedenheit mit der bestehenden europäischen Sicherheitsordnung ist unstrittig und auch nicht neu. Unklar ist jedoch, ob die Umstände, unter denen diese Unzufriedenheit geäußert wird, und die Art und Weise, in der das geschieht, anderen Akteuren – sowohl Staaten als auch internationalen Organisationen wie z.B. NATO, EU, OSZE, GUS und OVKS – genügend Anlass geben, ernsthaft auf die vorgeschlagene radikale Neugestaltung der bestehenden Ordnung zu reagieren.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über den sogenannten „Medwedew-Plan“ und bewertet ihn.[2] Er stellt die von Russland angeführte Begründung für den Plan dar und beschreibt, wie Konferenzen und Tagungen dazu genutzt wurden, die inhaltlichen Schwerpunkte des Plans publik zu machen und für ihn zu werben. Der Beitrag fasst außerdem die Reaktionen und Urteile von Staaten und Beobachtern zusammen, von denen nicht wenige sich den Kopf über die wahren Absichten und vermeintlichen Hintergedanken des Vorschlags zerbrechen.[3] Auf die Machenschaften der miteinander

1 Koncepcija vnešnej politiki Rossiskoj Federacii. Utveržděna Presidentom Rossiskoj Federacii D.A. Medvedevym 12 ijulja 2008 g. [Das außenpolitische Konzept der Russischen Föderation. Gebilligt vom Präsidenten der Russischen Föderation, D.A. Medvedev, am 12. Juli 2008], unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/357798BF3C69E1EAC3257487004AB10C; Strategija nacionalnoj bezopasnosti Rossiskoj Federacii do 2020 goda. Utveržděna Ukazom Presidenta Rossiskoj Federacii ot 12 maja 2009 g. No. 537 [Die Nationale Sicherheitsstrategie der Russischen Föderation bis zum Jahr 2020. Gebilligt durch Dekret Nr. 537 des Präsidenten der Russischen Föderation vom 12. Mai 2009], unter: http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html.

2 Die vorliegende Analyse bezieht den am 29. November 2009 präsentierten Entwurf des Vertrags über europäische Sicherheit nicht mit ein. Eine inoffizielle englische Übersetzung des Vertragsentwurfs ist erhältlich unter: http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml.

3 Von den zahlreichen zu dem Vorschlag erschienenen Studien siehe insbesondere Manuel de la Cámara, European Security and EU-Russian Relations, Real Instituto Elcano ARI 76/2009, 14. Mai 2009, unter: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riescano_

konkurrierenden russischen Staatsapparate – das Fachgebiet der Kremlforscher – geht der Beitrag nur kurz ein, da die entscheidende Dynamik auf die Einigkeit der Führungsspitze, den Zusammenhalt zwischen Putin und Medwedew, und deren Entschlossenheit, den Medwedew-Plan als großangelegtes russisches Politikprojekt zu fördern, zurückzuführen ist.

Die Evolution einer Idee: von selektiver Verschwommenheit zu verschwommener Selektivität

Russlands Europapolitik unter Präsident Medwedew wird allgemein mit dem Plan, einen europäischen Sicherheitsvertrag abzuschließen, identifiziert. In den elf Monaten zwischen Mai 2008 und April 2009 hielt Präsident Medwedew drei Reden vor ausländischem Publikum, die in erster Linie dazu dienen sollten, den Vertragsvorschlag vorzustellen. Allerdings wurde der Plan keineswegs von Rede zu Rede klarer oder präziser. Vielleicht waren die Reaktionen zu unterschiedlich, um Moskau dazu zu ermutigen, seine Absichten deutlicher zu formulieren. Vielleicht hat die russische Führung den Vorschlag aber auch zunächst nur in einer einfachen Version, lediglich in seinen Grundzügen, in Umlauf gebracht, um erst einmal zu testen, wie die Welt im Allgemeinen und die wichtigsten Akteure im euro-atlantischen Raum im Besonderen auf ihn reagieren. Würde die Notwendigkeit eines solchen Vertrags bedingt und unter Vorbehalt anerkannt und würden einige der vorgeschlagenen Bestimmungen vielleicht sogar auf Zustimmung stoßen, könnte Russland entsprechende Verhandlungen vorantreiben. Ob Moskau von Anfang an einen Masterplan hatte und wusste, was genau es erreichen wollte, lässt sich nur schwer feststellen. Sehr wahrscheinlich aber war es sich über einzelne Ziele im Klaren und hatte eine Vorstellung davon, was erreichbar war und was nicht.

---

eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/Europe/ARI76-2009; Sandra Dias Fernandes, Time to reassess the European security architecture? The NATO-EU-Russia Security Triangle, EPIN Working Paper 22, 31. März 2009, unter: http://aei.pitt.edu/10744/01/1820.pdf; Euro-Atlantic Security: One Vision, Three Paths, EastWest Institute, 24. Juni 2009, unter: http://www.ewi.info/euro-atlantic-security; Yuri Fedorov, Medvedev's Initiative: A Trap for Europe, Association for International Affairs, Research Paper, Prag 2/2009, unter: http://www.amo.cz/publications/medvedevs-initiative-a-trap-for-europe-.html?lang=en; Toomas Hendrik Ilves, European Security Architecture and Eastern Europe, in: Hampton Roads International Security Quarterly 2-3/2009, S. 70-73; Bobo Lo, Medvedev and the new European security architecture, Centre for European Reform Policy Brief, Juli 2009, unter: http://www.cer.org.uk/pdf/pbrief_medvedev_july09.pdf; Andrey S. Makarychev, Russia and its „New Security Architecture" in Europe: A Critical Examination of the Concept, CEPS Working Document Nr. 310, 5. Februar 2009, unter: http://aei.pitt.edu/10760/01/1790.pdf; Andrew Monaghan, Russia's „Big Idea": „Helsinki 2" and the reform of Euro-Atlantic Security, NATO Research Report, NATO Research Division – NATO Defense College, Rom, 3. Dezember 2008, unter: http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=3; Sergey Karaganov, The Magic Numbers of 2009, in: Russia in Global Affairs 2/2009, unter: http://eng.globalaffairs.ru/printver/1279.html.

Der Zeitpunkt für die Initiative scheint sorgfältig gewählt. Erstens wurde sie unmittelbar nach Medwedews Amtsübernahme angekündigt. Man bezweckte damit zweierlei: Der neue Vorschlag konnte so mit einem neuen Präsidenten identifiziert werden und den Bruch mit der Außenpolitik seines Vorgängers anschaulich demonstrieren. Zweitens bereiteten sich die USA, die Russland als sein wichtigstes strategisches Gegenüber betrachtet, gerade auf Präsidentschaftswahlen vor, von denen allgemein erwartet wurde, dass sie eine Wachablösung in Washington einläuten würden. Führende Denkfabriken im gesamten euro-atlantischen Raum waren daher eifrig damit beschäftigt, neue Konzepte und Paradigmen für die internationalen Beziehungen nach der Ära Bush auszuarbeiten und Moskau konnte sich diesen Prozess zunutze machen. Drittens waren die transatlantischen Beziehungen im Wandel begriffen. Die wichtigsten Akteure im Bereich euro-atlantischer Sicherheit hatten gerade begonnen, die über den Irak entstandene Spaltung allmählich zu überwinden; eine transatlantische Neuausrichtung an gemeinsamen Interessen und Werten konnte nur durch den Impuls einer neuen Regierung in Washington beschleunigt werden. Ein grundsätzlich neuer Ansatz, Russlands Unzufriedenheit mit der europäischen Sicherheitsordnung zum Ausdruck zu bringen, hätte in dieser Zeit des Wandels die Chance, Perzeptionen und Politik gleichermaßen zu beeinflussen und mitzugestalten. Viertens konnte Russland argumentieren, dass die Georgienkrise von August 2008 die zentrale Aussage des Vorschlags nur unterstreiche: Gerade sie zeige die strukturellen Grenzen der bestehenden europäischen Sicherheitsordnung auf.

Der Plan wurde erstmals in Berlin anlässlich des ersten Deutschlandbesuchs Präsident Medwedews vorgestellt. Er enthielt zwei Elemente: zum einen die Einberufung eines europäischen Gipfeltreffens, an dem alle europäischen Staaten als Einzelländer, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu unzeitgemäßen Blöcken oder anderen Zusammenschlüssen, teilnehmen sollten und auf dem die Erarbeitung eines Abkommensentwurfs beginnen sollte; zum anderen die Schaffung „eines regionalen Pakts, der naturgemäß auf den Prinzipien der VN-Charta beruht und die Funktion von Gewalt als Faktor in den Beziehungen innerhalb der euro-atlantischen Gemeinschaft klar definiert“.[4] Präsident Medwedew erklärte, dass einem rechtlich bindenden Vertrag, der letztendlich aus dem Prozess hervorgehen sollte, nicht nur Staaten, sondern auch „derzeit im euro-atlantischen Raum agierende Organisationen als Vertragspartei angehören könnten“.[5] Weitere Kommentare Medwedews machten bei dieser Gelegenheit deutlich, dass Russland – wie nicht anders zu erwarten – die derzeitige Rolle der NATO in der euro-atlantischen Sicherheit strikt ablehnte.

4 President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, 5. Juni 2008, unter: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Ebenda.

In dieser frühen Phase blieben mehr Fragen offen, als beantwortet wurden. So war z.B. nicht klar, welche Funktion das Gipfeltreffen genau haben sollte, mit dem der Prozess eingeleitet werden sollte. Ein solches Ereignis ist in der Regel der Höhepunkt eines Prozesses und erfordert im Vorfeld erhebliche Vorbereitungen und diplomatische Verhandlungen, wie z.B. die von 1973 bis 1975 geführten Verhandlungen, die dem Gipfeltreffen von Helsinki und der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte vorausgingen, gezeigt haben. Außerdem schien ein unausgesprochenes Ziel des Gipfels (und so auch des Prozesses, den er in Gang setzen sollte) die artifizielle Auflösung bestehender Bindungen und Bündnisse zu sein, die, wie Russland konsterniert feststellen musste, Ausdruck einer exklusiven, statusmindernden und marginalisierenden Asymmetrie waren, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges herausbildete, als sich die (von der Sowjetunion dominierten) Institutionen des Ostblocks auflösten, während sich diejenigen des Westens den veränderten Bedingungen anpassten. Dies wiederum erklärt sich aus historischen und natürlichen Entwicklungen während des Kalten Krieges.[6] Der staatszentrierte Ansatz schien den Gedanken, dass dem Vertrag auch in Europa operierende intergouvernementale Organisationen als Vertragsunterzeichner angehören sollten, auszuhöhlen. Dieser offenkundige Widerspruch mag auf Russlands Bestreben zurückzuführen sein, den Status der russisch dominierten Organisationen im postsowjetischen Raum, die in europäischen Fragen eine eher untergeordnete Rolle spielen, zu erhöhen und ihnen zu internationaler Legitimation zu verhelfen; das gilt z.B. für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS). Betrachtet man Multilateralismus jedoch als eine für Europa positive Entwicklung, muss dieselbe Logik auch für den postsowjetischen Raum gelten. Und schließlich war unklar, welche zukünftige Rolle der einzigen gesamteuropäischen internationalen Regierungsorganisation zugedacht war: der OSZE. Präsident Medwedew konnte nicht klären, ob Russland für ihre Weiterexistenz war oder ob sie von seinem *Tabula-rasa*-Ansatz hinweggefegt werden würde.

Noch bevor Präsident Medwedews Konzept in eine neue Entwicklungsphase eingetreten war, demonstrierte der Krieg zwischen Georgien und Russland im August 2008, dass die nach dem Kalten Krieg entstandene europäische Sicherheitsarchitektur, genau wie Russland behauptete, Konflikte in Europa nicht verhüten und bewältigen konnte oder wollte. Unabhängig von der Frage nach der Schuld an dem Krieg ist festzuhalten, dass beide Konfliktparteien die Verantwortung dafür tragen, dass sie nicht zu einer friedlichen Lösung für den lange zwischen ihnen schwelenden Konflikt gelangt sind. Abgesehen davon, dass Krieg ohnehin ein inakzeptables und illegales Mittel zur Konflikt-

6 Der Unterschied wurde von John Lewis Gaddis auf den Punkt gebracht, der die transatlantischen Bindungen, die sich zwischen den USA und Westeuropa entwickelt hatten, als ein „Imperium auf Einladung" (*„empire by invitation"*) bezeichnete, die Bündnistreue im Osten hingegen als „Imperium durch Aufzwingen" (*„empire by imposition"*); John Lewis Gaddis, We Now Know: Rethinking Cold War History, New York 1997, S. 26-53.

lösung ist, haben die Ereignisse in Georgien eine 15 Jahre währende Pattsituation beendet und zu einem neuen Status quo geführt, der vielen zwar unliebsam sein mag, langfristig aber zur Stabilität beitragen wird. Einige Elemente der europäischen Sicherheitsarchitektur haben zudem erfolgreich zur Beendigung des Konflikts beigetragen, namentlich die EU, vertreten durch ihre Präsidentschaft. Der Krieg hat jedoch auch gezeigt, dass die OSZE infolge des Konsensprinzips bei der Entscheidungsfindung wirkungslos blieb, wie es im Übrigen jede internationale Regierungsorganisation unter solchen Umständen wäre. Hierbei handelt es sich um einen klassischen Zielkonflikt: Auf Konsens beruhende Entscheidungsfindung ist zwar demokratisch, ihr Preis ist jedoch eine verminderte Leistungsfähigkeit. Sind sich die am Entscheidungsprozess beteiligten Parteien nicht einig, bleibt ihnen nichts anderes übrig, als einen Kompromiss zu finden, was wiederum zu einer nicht enden wollenden Pattsituation führen kann. Jede intergouvernementale Institution, die auf dem Konsensprinzip beruht, steht unvermeidlich vor diesem Dilemma; eine Organisation durch eine andere zu ersetzen würde es lediglich verlagern, nicht aber beseitigen.

Im Oktober 2008 brachte Präsident Medwedew auf einer internationalen Konferenz im französischen Evian seine Vorbehalte gegenüber der bestehenden europäischen Sicherheitsordnung präziser zum Ausdruck und betonte, es müsse eine neue, auf einem europäischen Sicherheitsvertrag beruhende Ordnung geschaffen werden. Er äußerte nicht nur allgemeine Vorbehalte hinsichtlich der Struktur und der Funktionsweise des internationalen Sicherheitssystems, sondern beklagte auch konkrete Missstände, die auf Entscheidungen und Maßnahmen des Westens zwischen 1999 und 2008 zurückzuführen seien. Zur ersten Kategorie zählte er vor allem die Unipolarität, einschließlich eines „unipolaren Entscheidungsfindungsprozesses", sowie einen „Blockansatz", genauer: einen „NATO-zentrierten Ansatz", der seine „Schwäche unter Beweis gestellt hat".[7] Die lange Liste konkreter Vorwürfe reicht vom Unvermögen der USA, ihre Aktionen in Afghanistan nach dem Sturz des Taliban-Regimes zu koordinieren, über den einseitigen Ausstieg der USA aus dem ABM-Vertrag, den Aufbau von Raketenabwehrsystemen in Europa und die Errichtung von Militärstützpunkten entlang der russischen Grenze bis hin zu der mit „Volldampf" betriebenen Erweiterung der NATO, einschließlich des Beitrittsangebots an Georgien und die Ukraine, sowie der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.[8]

Die meisten dieser Entscheidungen und Maßnahmen können eindeutig als Verletzung der Interessen einiger Staaten, u.a. der Russischen Föderation, interpretiert werden. Es bleibt jedem Staat selbst überlassen darüber zu urteilen, welche der strategischen Entscheidungen eines anderen souveränen Ak-

7 President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at World Policy Conference, Evian, 8. Oktober 2008, unter: http://www.president.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml.

8 Vgl. ebenda.

teurs seinen eigenen nationalen Interessen zuwiderlaufen, und darüber zu entscheiden wie er – unter Berücksichtigung des Völkerrechts – darauf reagiert. Außerdem ist es grundsätzlich so, dass Machtkonzentration im internationalen System *de facto* eine erhebliche Einschränkung der souveränen Rechte von Staaten bedeutet. Die Vorgängerin der Russischen Föderation, die Sowjetunion, war zu Zeiten der bipolaren internationalen Ordnung der Gegenspieler der Vereinigten Staaten – umso schwerer mag es Russland im Vergleich zu andere Staaten daher fallen, seine heutige Stellung im internationalen System zu akzeptieren, da es von allen den größten Statusverlust hinnehmen musste.

In seiner Rede in Evian konkretisierte Präsident Medwedew sein Konzept eines europäischen Sicherheitsvertrags. Er nannte im Wesentlichen fünf Elemente. Erstens bekräftigte er die grundlegenden Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen im euro-atlantischen Raum, insbesondere die „Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben, die Achtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit von Staaten", sowie ganz allgemein „die Achtung aller anderen in der [...] Charta der Vereinten Nationen festgelegten Prinzipien". Zweitens hob er die „Unzulässigkeit der Anwendung oder Androhung von Gewalt in den internationalen Beziehungen" sowie „die Verhütung und friedliche Regelung von Konflikten im euro-atlantischen Raum mit besonderer Betonung auf Verhandlungslösungen", hervor. Drittens nannte der Präsident drei „Verbote": Niemand dürfe „seine eigene Sicherheit auf Kosten anderer gewährleisten"; es dürften „keine Handlungen (militärischer Bündnisse oder Koalitionen) zugelassen werden, die die Einheit des gemeinsamen Sicherheitsraumes unterminieren", und es dürften „keine Militärbündnisse entstehen, die die Sicherheit anderer Vertragsparteien gefährden". Viertens sei es „wichtig, in dem Vertrag zu bekräftigen, dass kein Staat und keine internationale Organisation Exklusivrechte zur Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Europa" haben könne. Fünftens sollten „grundlegende Rüstungskontrollparameter und eine vernünftige Hinlänglichkeit beim militärischen Aufbau" eingeführt werden. Notwendig seien darüber hinaus „neue Kooperationsverfahren und -mechanismen in Bereichen wie beispielsweise Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und Drogenhandel".[9]

Die detaillierte, inhaltliche Präzisierung der von Russland bis zu dem Zeitpunkt gemachten allgemeinen Aussagen machte die Rede geradezu zu einem Quantensprung. Die angeführten Prinzipien waren eng an die in Artikel 2 der VN-Charta enthaltenen Grundsätze angelehnt; zwei weitere Grundprinzipien des Völkerrechts sind allerdings weder in der Charta kodifiziert, noch wurden sie von Präsident Medwedew erwähnt: die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Ihre Auslassung begünstigt jedoch die Rückkehr zu einem staatenzentrierten Völker-

9 Ebenda.

rechtssystem, wie es die Prinzipien der VN-Charta aus dem Jahr 1945 darstellen, das eher souveräne Staaten als Völker oder Individuen schützt und die Fortschritte, die in den letzten 60 Jahren im Völkerrecht gemacht wurden, wieder beseitigt. Damit werden auch die Prinzipien der Helsinki-Schlussakte von 1975 ignoriert. Auch wenn er nicht rechtlich bindend war, spiegelte der Dekalog der Schlussakte doch die Entwicklung des Völkerrechts zwischen 1945 und 1975 ebenso wider wie das Wertesystem, das alle 35 (heute 56) KSZE/OSZE-Teilnehmerstaaten verbindet. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass die grundsätzlichen Änderungen, die der Vorschlag enthält, für die meisten von ihnen annehmbar sind.

Mehrere andere Elemente der Initiative sind eine Frage der Interpretation. Relativ unumstritten ist die Auffassung, kein Staat und keine internationale Organisation dürfe „Exklusivrechte zur Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Europa“ haben. Die Institutionen und Gremien derjenigen internationalen Organisationen, die gemäß dem vorgeschlagenen Vertrag im internationalen System an Einfluss gewinnen würden, verabschieden substanzielle Beschlüsse jedoch entweder auf der Grundlage eines Vetorechts (z.B. der VN-Sicherheitsrat) oder aber auf der Grundlage des Konsensprinzips (z.B. die OSZE) und können dadurch paralysiert werden. Die Einhaltung ordnungsgemäßer Verfahren könnte daher zwar die Einhaltung des Völkerrechts verbessern, gleichzeitig aber auch zu geringerer internationaler Stabilität führen.

Auch die „drei Verbote“ von Präsident Medwedews verdienen eine nähere Betrachtung. Das erste Verbot, das besagt, dass kein Staat seine eigene Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten gewährleisten dürfe, umschreibt das klassische Sicherheitsdilemma: Maßnahmen zur Maximierung der eigenen Sicherheit minimieren die Sicherheit anderer. Das zweite Verbot besagt, dass kein Bündnis und keine Koalition die Einheit des gemeinsamen Sicherheitsraumes unterminieren darf. Das hieße, dass Staatenbündnisse oder -koalitionen *de facto* oder *de jure* dem „gemeinsamen Interesse“ unterstellt würden, sobald der Vertrag über europäische Sicherheit abgeschlossen wäre. Das wirft mehrere Fragen auf, die für die Sicherheit in Europa entscheidend sind: Was dürfen Staaten, ihre Koalitionen und ihre Bündnisse tun, wenn die Akteure im „gemeinsamen Sicherheitsraum“ sich nicht auf gemeinsame Maßnahmen einigen können? Welcher Entscheidungsmechanismus käme unter diesen Bedingungen zur Anwendung und würde letztendlich eine Entscheidung treffen? Vorausgesetzt, es gelte das Konsensprinzip, würde dies dann nicht bedeuten, dass Pattsituationen und die Paralyse der Entscheidungsfindung an der Tagesordnung wären und Stabilität in Europa folglich eher geschwächt als gestärkt würde?[10] Das dritte Verbot, das Verbot der Ent-

10 Dieser Aspekt des Plans erinnert an frühere Beispiele. Zu Beginn der 90er Jahre des letzen Jahrhunderts schlug die Russische Föderation vor, die vorhandenen Institutionen in zwei Kategorien einzuteilen. Die VN und die (damalige) KSZE sollten zu „mandatierenden Institutionen“ werden, die darüber bestimmen sollten, was die „mandatierten Institutionen“, darunter die NATO und die EU, tun dürften und was nicht. Diese Idee konnte sich jedoch

stehung von Militärbündnissen, „die die Sicherheit anderer Vertragsparteien bedrohen“, lässt ebenfalls viel Raum für Interpretationen. Wer entscheidet darüber, ob eine bestimmte Maßnahme die Sicherheit der anderen Vertragsparteien bedroht? Diejenigen Staaten, die die Durchführung der Maßnahme planen, oder diejenigen, die behaupten, durch sie Schaden zu erleiden? Wird dabei das Konsensprinzip angewendet oder hat ein einzelner Vertragsstaat ein Vetorecht gegen die Beschlüsse der anderen? Die Staaten der Region sind ohnehin schon aufgrund grundsätzlicher Unterschiede in der Wahrnehmung gespalten. Für viele stellen gerade jene Beschlüsse, die Präsident Medwedew als den Versuch anführt, Russland zu marginalisieren und auszuschließen – der Einsatz der NATO in Afghanistan, die Erweiterung der Nordatlantischen Allianz und die Entwicklung und potenzielle Stationierung von Raketenabwehrsystemen – entscheidende Beiträge zu internationaler Sicherheit und Stabilität dar.[11]

Nur wenige Wochen später, auf dem Russland-EU-Gipfel im November 2008, konkretisierte Medwedew seine Initiative erneut mit der Feststellung, das gesamteuropäische Gipfeltreffen solle unter der Schirmherrschaft der OSZE stattfinden; er griff damit einen Vorschlag auf, den Präsident Nicolas Sarkozy bereits Anfang Oktober in Evian gemacht hatte. Medwedew gab auch bekannt, welche Institutionen an dem Gipfeltreffen teilnehmen sollten; auf seiner Liste standen u.a. die EU, die NATO, die OVKS und die GUS. Schließlich verlangte die russische Führung, dass alle Seiten bis zur Unterzeichnung eines umfassenden Abkommens zur Gewährleistung der europäischen Sicherheit „von jeglichen einseitigen Schritten absehen sollten, die die Sicherheit beeinträchtigen würden“.[12] Ein solches Vorgehen war beispiellos. Es zielte darauf ab, die internationale Sicherheitslage, einschließlich des politischen Status quo, „einzufrieren“, was nach den Unabhängigkeitserklärungen des Kosovo sowie Abchasiens und Südossetiens durchaus im Interesse der Mehrheit der Akteure in der euro-atlantischen Sicherheit sein könnte.

---

nicht durchsetzen und nach der Erweiterung der beiden „mandatierten Institutionen“ ist auch nur schwer vorstellbar, dass ihre Mitgliedstaaten heute eine solche Unterordnung begrüßen würden.

11 Auch dieser Aspekt hat historische Vorläufer. Als die Sowjetunion sich zu Beginn der 90er Jahre geneigt zeigte, neue bilaterale Verträge über Freundschaft und Zusammenarbeit mit ihren ehemaligen ostmitteleuropäischen Verbündeten abzuschließen, enthielten die sowjetischen Textentwürfe stets eine Klausel, nach der keiner der Vertragspartner einem Bündnis beitreten würde, das gegen die Interessen des anderen gerichtet sei. Es lag auf der Hand, dass die Einwilligung in eine solche Bestimmung die kleineren Staaten in ihrer Entscheidungsfreiheit stärker eingeschränkt hätte als die Sowjetunion, die zur Gewährleistung ihrer Sicherheit wohl kaum eines Bündnisses bedurfte. Die meisten ostmitteleuropäischen Staaten wiesen das Angebot der Sowjetunion zurück; gleichzeitig wurde die Frage gestellt, wer denn darüber entscheiden würde, ob ein Bündnis gegen die Interessen des Vertragspartners gerichtet sei. Angesichts dieser historischen Erfahrung ist es daher sehr unwahrscheinlich, dass ein solcher Vorschlag als Basis für den weiteren Meinungsaustausch dienen könnte, geschweige denn als Grundlage für einen Vertrag.

12 President of Russia Dmitry Medvedev, Statement and Answers to Journalists' Questions after the 22 Russia-EU Summit, Nizza, 14. November 2008, unter: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/11/14/2126_type82914type82915_209207.shtml.

Damit gewinnt man zumindest Zeit, was dazu beitragen könnte, dass einige der Differenzen in der Wahrnehmung, in der Sicherheitspolitik und in der Praxis beigelegt werden können.

Der mit der Amtsübernahme Barack Obamas eingetretene Wandel in Washington hat die Idee einer „strategischen Pause" weiter verstärkt und deutlich gemacht, dass das Ausmaß, in dem eine Revision der US-amerikanischen Politik neue Chancen eröffnet, neu kalibriert werden muss. Während Washingtons Europapolitik sich weniger radikal zu ändern schien als seine Politik gegenüber anderen strategischen Schauplätzen, legte der symbolische „Neustart" in den amerikanisch-russischen Beziehungen die Vermutung nahe, dass hier immerhin mehr Veränderung (zumindest in der Rhetorik, den Einstellungen und der Atmosphäre) als Kontinuität zu erwarten ist. Auch wenn in den ersten sieben Monaten der Obama-Regierung kein Durchbruch erzielt werden konnte, gibt es doch Anlass zu vorsichtigem Optimismus.

Als Präsident Medwedew im April 2009 in Helsinki seine nächste wichtige Rede zum europäischen Sicherheitsvertrag hielt, waren ihm bereits einige der strategischen Absichten der neuen US-Regierung bekannt. Er verband daher die Zukunftsvision, wie sie der Vertrag verkörperte, mehrfach mit aktuellen politischen Themen, bei denen ein Durchbruch möglich schien. Offenbar wollte er inzwischen auch eine größere Zahl von Akteuren in die Diskussion über den Vertragsvorschlag einbeziehen: Er lud „alle auf dem europäischen Kontinent aktiven Staaten und Organisationen dazu ein, gemeinsam kohärente, moderne und vor allem wirksame Spielregeln zu erarbeiten".[13] Er fuhrt fort, dass „weder die NATO noch die EU uneingeschränkt dazu geeignet erscheinen, da es Länder gibt, die keiner der beiden Organisationen angehören. Dasselbe gilt auch für Organisationen wie die GUS oder die VKSO." Der Präsident räumte ein, dass es nur eine Organisation in Europa gebe, die für die Ausrichtung eines solchen Gipfel ideal sei: die OSZE. Russland war nicht gerade ein enthusiastischer Fürsprecher der Organisation, erklärte sich aber dazu „bereit zu versuchen", das Treffen in ihrem Rahmen zu veranstalten. Der Präsident nutzte seinen Auftritt in der Universität von Helsinki allerdings ebenfalls dazu darauf hinzuweisen, „dass es auch mit der OSZE ein Problem gibt. Das Problem besteht darin, dass die OSZE sich in jüngster Zeit auf die Lösung nur zum Teil sicherheitsrelevanter und manchmal sogar peripherer Fragen konzentriert hat." Der Präsident machte auch darauf aufmerksam, dass ein Gipfeltreffen sorgfältig vorbereitet werden müsse: „Wir müssen uns auf [das Treffen] vorbereiten; die Erwartungen sind ziemlich hoch – so wie im Übrigen auch das Misstrauen gegenüber der Idee als solcher recht groß ist. Ich habe wiederholt Fragen unserer verschiedenen Partner dazu beantworten müssen."[14] Damit gestand er erstmals ein, dass die Staaten sich bei einem

13 President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at Helsinki University and Answers to Questions from Audience, Helsinki, 20. April 2009, unter: http://www.president.kremlin.ru/eng/speeches/2009/04/20/1919_type82912type82914type84779_215323.shtml.

14 Ebenda.

Gipfeltreffen nicht auf ein *„Blind Date“* einlassen würden, sondern vielmehr eine Antwort auf die Frage erwarteten: „Warum brauchen wir das und reichen unsere gegenwärtigen Übereinkommen nicht aus?“[15]
Präsident Medwedews Äußerungen zeigten, dass er sich dessen bewusst war, dass es keine Unterstützung für ein Gipfeltreffen geben würde ohne eine klare Agenda und einen gut vorbereiteten Textentwurf für ein entsprechendes Dokument. Angesichts der Komplexität der Sache erforderte dies jedoch umfangreiche Verhandlungen im Vorfeld. Dass Russland die Diskussion über die neue Agenda nur ungern im Rahmen der OSZE führen wollte, steht in der Tradition seines langjährigen Widerwillens gegenüber der Tatsache, dass die europäische Sicherheit von „weichen“ Sicherheitsfragen – Menschenrechte und Demokratisierung – dominiert wird; gerade in dieser „menschlichen Dimension“ aber kann die OSZE ihre größten Erfolge vorweisen.
Knapp ein Jahr nach dem ersten Hinweis darauf, dass Russland eine gründliche Überprüfung der europäischen Sicherheitsarchitektur in die Wege leiten und die Weichen für einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag stellen wollte, war die Russische Föderation an einem Punkt angelangt, an dem sie präzisieren musste, was sie konkret vorschlug und welchen Zweck insbesondere das vorgeschlagene Gipfeltreffen haben sollte, wie es zur Ausarbeitung eines europäischen Sicherheitsvertrags beitragen könnte und vor allem, wie es sich zur aktuellen Sicherheitsagenda und zum bereits vorhandenen Netz europäischer und euro-atlantischer Institutionen verhielt. Die Initiative war bis dahin weder über bloße Rhetorik hinausgekommen, noch war sie praktikabel; das musste sich nun ändern. Beinahe ein Jahr lang hatte Präsident Medwedew eine Vorreiterrolle übernommen und seine Europapolitik eng mit der Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag verknüpft. Bei der „Operationalisierung“ der Initiative waren nun die reellen internationalen Beziehungen in all ihren Einzelheiten zu berücksichtigen. An diesem Punkt kam das russische Außenministerium, das bislang praktisch unsichtbar geblieben war, ins Spiel.[16]

15 Ebenda.

16 Die Vermutung, das fehlende Engagement des russischen Außenministeriums im Zusammenhang mit der Initiative für einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag sei Ausdruck von Vorbehalten oder vielleicht sogar eines „latenten Widerstandes“, ist relativ unbegründet. Erstens war das russische Außenministerium in den vergangenen Jahren eher mit der Ausführung der Außenpolitik befasst als mit ihrer Gestaltung. Solange einige Elemente des Vorschlags für einen europäischen Sicherheitsvertrag noch nicht über die deklaratorische Ebene hinaus gelangt waren, blieb die Rolle des Außenministers zweitens darauf beschränkt, Reaktionen auf den Vorschlag zu sammeln und damit indirekt zu seiner Ausgestaltung beizutragen. Die Tatsache, dass die russische Diplomatie angesichts der Zwänge, denen Russland im Allgemeinen und ihr eigener Spielraum im Besonderen infolge der globalen Finanzkrise unterworfen waren, deren Auswirkungen für Russland aufgrund seiner wirtschaftlichen Abhängigkeit von Energieexporten noch verschärft wurden, es als extreme Herausforderung empfinden mag, auch nur einen Teilerfolg auf der Grundlage des Medwedew-Plans zu erzielen, steht auf einem anderen Blatt. Zur Erörterung möglicher Vorbehalte des russischen Außenministeriums vgl. Fedorov, a.a.O. (Anm. 3), insbesondere S. 24. Zu den Auswirkungen der Finanzkrise auf Russland und zu anderen strukturell

Außenminister Sergei Lawrow nutzte auf der Eröffnungssitzung der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE die Gelegenheit, seine Unterstützung für die Idee eines europäischen Sicherheitsvertrags mit einem kurzen Überblick über Russlands Politik in konkreten Einzelfragen zu verbinden. Er stellte fest, Europa sei es in den letzten 20 Jahren nicht gelungen, die Unteilbarkeit von Sicherheit zu verwirklichen, wobei er auf zahlreiche Verstöße gegen das Prinzip, die „eigene Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer zu festigen“,[17] verwies. Russland beabsichtige die Schaffung eines „integrierten Sicherheitsraumes“ in der euro-atlantischen Region, der auf gemeinsamen Prinzipien und Normen beruht, die auf jeden Kontext anzuwenden sind.[18] Lawrow plädierte dafür, die Prinzipien der Achtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der Unabhängigkeit von Staaten sowie der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zur Grundlage der zwischenstaatlichen Beziehungen zu machen, womit er wiederholte, was Präsident Medwedew acht Monate zuvor gesagt hatte. Diese Prinzipien spiegeln ein System wider, das auf staatlicher Souveränität beruht, auch wenn Lawrow sie nun um „das Recht der Völker, ihr eigenes Schicksal zu bestimmen“[19] ergänzte. Allerdings enthält auch Lawrows Rede interessanterweise keinen expliziten Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker.[20] Lawrow wiederholte die drei „Verbote“ Präsident Medwedews und fügte die „Achtung des Rechts eines jeden Staates auf Neutralität“[21] als eine weitere Verpflichtung hinzu. Mit Blick auf die europäische Sicherheitsagenda verlangte Russland mehr Aufmerksamkeit für Fragen „harter“ statt „weicher“ Sicherheit.

---

bedingten Schwächen des Landes siehe Dmitry Medvedev, Go Russia!, 10. September 2009, unter: http://eng.kremlin.ru/speeches/2009/09/10/1534_type104017_221527.shtml.

17 Statement by Mr. Sergey Lavrov, Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Opening Session of the OSCE Annual Security Review Conference, The challenges of „hard security“ in the Euro-Atlantic region. The role of the OSCE in establishing a stable and effective security system, Vienna, 23 June 2009, PC.DEL/480/09, 23. Juni 2009, S.1, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2009/06/38332_en.pdf.

18 Um zu vermeiden, dass bei der Regelung von Konflikten mit zweierlei Maß gemessen wird, empfiehlt Russland die Einführung gesamteuropäischer Konfliktlösungsstandards. Außenminister Lawrow veranschaulichte diesen Punkt am Beispiel des Kosovokonflikts einerseits und der Konflikte in Abchasien und Südossetien andererseits: „In einem Fall ist ein ethnischer Konflikt Ausgangspunkt für die Anerkennung der Unabhängigkeit eines Gebiets, zudem eines Gebiets, das in den letzen zehn Jahren von niemandem bedroht wurde, während in einem anderen Fall Gebieten, deren Bevölkerung in den vergangenen Jahren mehrmals Opfer bewaffneter Angriffe und Provokationen wurde, dieses Recht verwehrt wird.“ Ebenda, S. 5.

19 Ebenda.

20 Die russische Originalfassung der Rede bringt diese Differenzierung stärker zum Ausdruck. Dort wird vom „Recht der Völker, über ihr eigenes Schicksal zu *verfügen*“ („prav[o] narodov *rasporjažatsja* svoej sud’boj“) statt vom „Selbst*bestimmungs*recht der Völker“ („pravo na samo*opredelenie* narodov“) gesprochen (Englisch: „the right of peoples to *determine* their own fate“, a.a.O. [Anm. 17], S. 5, statt „the right to self-*determination* of peoples“). Vystuplenie Ministra inostrannych del Rossii S.V. Lavrova na otkrytii ežegodnoj konferencii OBSE po obzory problem v oblasti bezopasnosti, Vena, 23 ijunja 2009 goda: Vyzovy žestkich bezopasnosti v Evro-Atlantike. Rol’ OBSE v sozdanii ustojčivoj i effektivnoj sistemy bezopasnosti, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/aded9c34ee795d2bc32575de003decd1?OpenDocument.

21 Statement by Mr. Sergey Lavrov, a.a.O. (Anm. 17), S. 6.

Unteilbare Sicherheit sei in Europa deshalb niemals erreicht worden, weil es der OSZE nicht gestattet war, sich „mit dem gesamten Spektrum der Probleme im euro-atlantischen Raum [...] auf der Basis [...] eines offenen Systems kollektiver Sicherheit in der Region“[22] zu befassen. Lawrows Schlüsselbotschaft lautete, dass Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung, Zurückhaltung und eine vernünftige Hinlänglichkeit in den Militärdoktrinen eine wichtigere Rolle auf der Agenda spielen müssten, als sie es bisher getan hatten.

Die Chancen für eine faire Beurteilung

Betrachtet man die Reaktionen auf die Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag, muss man berücksichtigen, dass Russland als Nachfolgestaat der Sowjetunion mit dem Ende des Kalten Krieges international den größten Statusverlust erlitten hatte. Seine Anpassung an die nach dem Kalten Krieg entstandene Ordnung war nur scheinbar erfolgreich, und auch das nur für kurze Zeit. Letztendlich konnte es sich mit dem Status eines Juniorpartners des Westens nicht abfinden. Zudem schrumpfte das „Bündel von Fähigkeiten“, das den Status der Sowjetunion als globale Supermacht – und als militärische Nuklearmacht – begründet hatte, in jeder Hinsicht, was Russlands Ziel, nach dem Kalten Krieg als eigenständiger Pol in einer multipolaren Welt anerkannt zu werden, in immer weitere Ferne rücken ließ. Dies sind die eigentlichen Gründe für Russlands Unzufriedenheit und Frustration, die zunehmend auch zum Motor für seinen Revisionismus werden.
Seiner eigenen Wahrnehmung nach wird Russland seit dem Ende des Kalten Krieges vom Westen unfair behandelt, kontinuierlich gedemütigt und muss ständig zurückstecken. Unter Jelzin und Kosyrew blieb ihm zu Beginn der 90er Jahre die ihm gebührende Anerkennung für seine kooperative Haltung, seine westlich orientierte Transformation und seinen Beitrag zur Sicherheit und nuklearen Stabilität versagt. Ende der 90er Jahre, unter Jelzin und Primakow, erhielt es nicht einmal mehr genügend Anerkennung als regionale Großmacht. Nach dem 11. September 2001 blieb die Gegenleistung für das Zusammengehen mit dem Westen und die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus aus. Während der beiden Amtsperioden George W. Bushs musste Russland erkennen, dass es von den USA als unzuverlässiger Partner betrachtet wurde, der misstrauisch beäugt und gelegentlich barsch behandelt werden musste. Im Zuge ihrer raschen Osterweiterung nahmen westliche Institutionen Staaten als Mitglieder auf, die vormals – widerwillig – eine Pufferzone zwischen dem Westen und der Sowjetunion gebildet hatten. Institutionen wiederum, in denen Russland ein klares satzungsmäßiges Mitgestaltungsrecht hatte, nicht zuletzt der VN-Sicherheitsrat, wurden von den USA ignoriert. Die Agenda der KSZE/

22 Ebenda, S. 2.

OSZE veränderte sich und nahm eine Tendenz an, die Russland missfiel. In russischen Dokumenten findet sich eine Fülle konkreter Klagen, die das Empfinden des Ausgeschlossenseins und der Marginalisierung unterstreichen. Zwar war es unglücklich, dass ein wieder aufstrebendes Russland unter der Führung Wladimir Putins das Empfinden hatte, seine nationalen Interessen würden auf illegale, illegitime und inakzeptable Weise ausgehöhlt, dieses Empfinden wurde jedoch nicht von vielen geteilt. Russland ist in einigen Fällen Gefangener seines eigenen Denkens. Die Wahrnehmung des 21. Jahrhunderts als eine Zeit der Restauration und der Erneuerung nach einer Phase des Chaos und der Desintegration in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts beruht auf dem Vorwurf westlicher Einkreisung und Feindseligkeit.

Angesichts der Ernsthaftigkeit einiger der Klagen und der Häufigkeit, mit der sie vorgetragen werden, wäre es töricht, sie allesamt als unbegründet abzutun. In den USA gibt es einen parteiübergreifenden Konsens darüber, dass die Bush-Regierung tatsächlich zu einigen Sorgen auf russischer Seite Anlass gegeben und auch zu einer generell schlechten Atmosphäre in den amerikanisch-russischen Beziehungen bzw. im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen insgesamt beigetragen hat. Aus Sicht zweier ehemaliger republikanischer Außenminister „muss man der Fairness halber zugeben, dass der Westen nicht immer sensibel darauf reagiert hat, wie die Welt aus Moskauer Sicht aussieht“.[23] Mit den Worten der derzeitigen Außenministerin waren die Beziehungen von „einem ziemlich konfrontativen Ansatz der vorherigen [US-]Regierung gegenüber Russland“[24] geprägt. In den vergangenen Jahren haben die USA unabsichtlich dazu beigetragen, dass Russland sich selbst als einen Staat wahrnimmt, der systematisch von Washington schikaniert wird. Als Russland dann die Vertragsinitiative auf den Weg brachte, um so die Phänomene des Ausgeschlossenseins und der Marginalisierung zu thematisieren, hätte Moskau es daher verdient, zumindest von einigen seiner westlichen Partner, die sich moralisch dazu verpflichtet fühlten, den Vorschlag unvoreingenommen zu beurteilen, gebührend angehört – und vielleicht sogar unterstützt – zu werden. Solche Reaktionen hat es auch tatsächlich gegeben und vielleicht haben sie Russland dazu ermutigt, die Initiative weiter auszuarbeiten statt sie nur als eine Art Testballon aufsteigen zu lassen. Trotz einiger Vorbehalte gegenüber Premierminister Putins wirklichen politischen Zielen und der Sorge über Präsident Medwedews mangelnde Unabhängigkeit waren viele Staaten bereit, dem neuen russischen Präsidenten einen Vertrauensvorschuss zu gewähren.

Medwedews Initiative gebührt Anerkennung dafür, dass sie insofern mit der Vergangenheit gebrochen hat, als sie nicht länger lediglich Einwände gegen einzelne Entscheidungen des Westens wiederholt, die Russland dann erdul-

23 Henry A. Kissinger/George P. Schultz, Building on Common Ground With Russia, in: The Washington Post, 8. Oktober 2008, S. A19, unter: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/07/AR2008100702439.html.

24 Hillary Rodham Clinton, Interview with Mark Mardell of BBC, Brüssel, 6. März 2009, unter: http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/120108.htm.

den musste. Sie fasst stattdessen die Kritik an der Entwicklung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen in den letzen 20 Jahren systematisch zusammen, stellt einen konzeptionellen Rahmen zur Verfügung, der Russlands Unzufriedenheit widerspiegelt, und schlägt eine Lösung für die identifizierten Probleme vor. Auch wenn einige Elemente der Initiative für viele Akteure im euro-atlantischen Raum inakzeptabel sind, sind somit einige doch eine Überlegung wert.

Die Medwedew-Initiative hinterfragt drei Aspekte des heutigen Status quo: erstens den politischen und territorialen Status quo und die Instrumente, die traditionell dazu benutzt werden, ihn zu verändern; zweitens die Grundprinzipien des internationalen Systems nach dem Kalten Krieg, darunter die Funktion von Gewalt und die Lösung internationaler Konflikte; und drittens die Entwicklung des Systems europäischer und euro-atlantischer Institutionen mit besonderer Betonung auf der NATO. Allen drei Aspekten soll im Folgenden nachgegangen werden.

Der politische und territoriale Status quo in Europa

Die Russische Föderation musste nach dem Ende des Kalten Krieges die Transformation sowohl des territorialen als auch des politischen Status quo bewältigen. Solche Anpassungen sind in Phasen des Systemwechsels normal – sie sind das Rückgrat der Menschheitsgeschichte. Die Tatsache, dass so etwas häufiger vorkommt, macht allerdings das Trauma der davon betroffenen Staaten, insbesondere derjenigen, für die der Wandel eine Verkleinerung ihres Gebiets und den Verlust an politischem Einfluss mit sich bringt, nicht geringer. Russland, der wichtigste Nachfolgestaat der Sowjetunion, hatte sein Herrschaftsgebiet seit dem 16. Jahrhundert kontinuierlich ausgedehnt; nun aber wurde es in dreifacher Hinsicht in Frage gestellt.[25] Erstens machte die Auflösung der Sowjetunion russische und sowjetische Landgewinne wieder rückgängig. Zweitens stellte seit Mitte der 90er Jahre (Ausbruch des ersten Tschetschenienkrieges) bis zur Rezentralisierung der russischen Staatsverwaltung unter Präsident Putin die Zersplitterung der Föderation eine ständige Bedrohung dar. Drittens hatte Russland nur wenig Einfluss auf Veränderungen des territorialen Status quo jenseits der ehemals sowjetischen Grenzen. Die Entwicklungen, die letztendlich zur Unabhängigkeit Montenegros und des Kosovo führten, sind hierfür wichtige Beispiele aus jüngster Zeit.

Auch der politische Status quo hat sich verändert. Die Demokratisierung der Länder Ostmitteleuropas und später auch des westlichen Balkans nach dem Kalten Krieg ging mit ihrer Verwestlichung einher, die sich institutionell in der Osterweiterung westlicher Organisationen, vom Europarat über die Euro-

25 Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten wird nicht dazu gezählt. Russland konnte sie nicht anfechten, da die Sowjetunion mehrfach ihr Einverständnis dazu gegeben hatte. Es gab allerdings einen Disput um die Frage, ob Russland als Gegenleistung versprochen worden war, auf die NATO-Osterweiterung zu verzichten.

päische Union bis hin zur NATO, manifestierte. Solange Russland noch glaubte, im Kreis der europäischen Demokratien ebenfalls seinen Platz finden zu können, stellte es diese Veränderungen nicht in Frage. Russland reagierte interessanterweise pragmatisch auf die demokratische Transformation, fühlte sich jedoch von der gleichzeitigen Neuausrichtung der Loyalitäten zahlreicher Staaten und deren Aufgabe eines *de facto* bündnisfreien Status zugunsten einer NATO-Mitgliedschaft im Zuge der Erweiterung der westlichen Institutionen herausgefordert. Als Russland klar wurde, dass es die strategische Neuorientierung nicht würde verhindern können, versuchte es, so viel „Schadenersatz" wie möglich für seinen empfundenen und erklärten Verlust einzufordern.[26]

Die Verbitterung nahm zu, als die Westintegration nach Ostmitteleuropa den westlichen Balkan erreichte. Wirklich grundlegend änderten sich Russlands Haltung und Wahrnehmung jedoch erst, als sich der Transformationsprozess parallel zur Konsolidierung und Zentralisierung der Staatsmacht und zum Wiederaufschwung der Wirtschaft in Russland in den ehemals sowjetischen Raum hinein auszudehnen begann. Die sogenannten farbigen Revolutionen in Georgien, der Ukraine und in Kirgisistan zwischen Ende 2003 und Anfang 2005 ließen vermuten, dass die neuen unabhängigen Staaten sich strategisch nach Westen orientieren könnten.

Der Erhalt des Status quo gehört seit langem zur Politik der Russischen Föderation: Ständige und ungünstige Verschiebungen in den Machtverhältnissen würden Russlands Einfluss nur noch weiter schwinden lassen und seine Interessen weiter untergraben. Dass die Bush-Regierung „Frieden und Demokratie" zum zentralen Punkt ihrer außenpolitischen Agenda machte, ließ Moskau schlussfolgern, die Revolutionen und andere Formen der demokratischen Transformation seien in erster Linie auf externe Einflüsse zurückzuführen.[27] Äußere Faktoren haben zwar eine wichtige Rolle gespielt, dennoch waren innere Voraussetzungen notwendig, wie z.B. die fehlende Legitimität der Regime infolge mangelnder Leistungsfähigkeit, ein relativ hohes Maß an Medienfreiheit, eine lebendige Zivilgesellschaft sowie Einigkeit innerhalb der politischen Opposition. Demokratische Transformation ist ein organischer Prozess, der zwar gefördert, aber kaum aufgezwungen werden kann. In Präsident Obamas Worten: „Kein Regierungssystem kann oder sollte einem Land von irgendeinem anderen Land aufgezwungen werden. Das heißt jedoch nicht, dass ich mich weniger für Regierungen einsetze, die dem Willen ihrer Bürger entsprechen."[28]

---

26 Die NATO-Russland-Grundakte von 1997 und das Übereinkommen zur Einrichtung des NATO-Russland-Rats von 2002 sollten jeweils dazu beitragen, dass Russland die NATO-Erweiterungsrunden von 1999 und 2004 akzeptiert.

27 Auch wenn sich nicht feststellen lässt, was Russland über den Einfluss anderer Staaten auf den ukrainischen und den georgischen Transformationsprozess wusste, ist anzumerken, dass diejenigen mit langjähriger Erfahrung auf dem Gebiet der Staatssicherheit, insbesondere im nachrichtendienstlichen Bereich, eher zu Verschwörungstheorien neigen als andere.

28 Ein Neuanfang, Teil II**,** Rede des Präsidenten, in: US-Außenpolitik, 4. Juni 2009, unter: http://amerikadienst.usembassy.de/us-botschaft-cgi/ad-detailad.cgi?lfdnr=2365.

Diese vordringliche Sorge kommt auch im Medwedew-Plan zum Ausdruck. Sein Ziel ist es, den Status quo vorübergehend einzufrieren, um letztendlich jeglichen Wandel zu unterbinden. Dieses Bestreben ist verständlich, es entbehrt aber einer soliden Grundlage. Es geht davon aus, dass externe Akteure eine zentrale, wenn nicht gar die dominierende Rolle als treibende Kräfte der anhaltenden ideellen, institutionellen, strukturellen und systemischen Transformationsprozesse im postsowjetischen Raum spielen; dabei wird die Bedeutung innerstaatlicher Eliten, der Gesellschaften und ihrer strategischen Präferenzen übersehen. Es unterstellt außerdem, dass es zulässig sei, die Freiheit und die politischen Wahlmöglichkeiten anderer Länder zu beschneiden. Würde das jedoch akzeptiert, bedeutete dies auch, dass nie wieder eine nach Unabhängigkeit strebende Gebietseinheit im euro-atlantischen Raum als souveräner Staat anerkannt werden könnte. Obwohl sich dies durchaus positiv auf die Stabilität auswirken würde, würde es doch auch jeglichen Wandel zum Stillstand bringen und bestimmte Lösungsoptionen für lang anhaltende Konflikte wie z.B. den Konflikt um Berg-Karabach von vornherein ausschließen.

Die rechtlichen Grundlagen euro-atlantischer Sicherheit

Wie bereits erwähnt, werden im Medwedew-Plan fast ausschließlich die klassischen Völkerrechtsprinzipien hervorgehoben, die den Schutz der staatlichen Souveränität und das Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt in den Mittelpunkt stellen.[29] Dies geschieht auf Kosten jener grundlegenden Prinzipien, die andere Subjekte als den Staat schützen. Ein solcher Ansatz bedeutet *de facto* die Rückkehr zu einem Jahrzehnte alten System, das auf unbegrenzter innerer Souveränität beruht, und stellt den Beitrag des modernen Völkerrechts zu einer Reihe unterschiedlicher Entwicklungen, von der Entkolonialisierung bis zur menschlichen Sicherheit, in Abrede – Konsequenzen, die für viele Staaten im euro-atlantischen Raum zweifellos inakzeptabel sind.

Medwedews Vorschlag suggeriert, dass nur die „alten" (in Artikel 2 der VN-Charta kodifizierten) Prinzipien wie souveräne Gleichheit und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten im euro-atlantischen Kontext zählen, was wiederum eine selektive Haltung gegenüber der VN-Charta zum Ausdruck bringt, da es die in Artikel 1 der Charta festgelegten Grundsätze, die Ziele der Vereinten Nationen, ignoriert.

Nach Ansicht einiger Experten hat das Nichteinmischungsprinzip im OSZE-Kontext bereits seit mehreren Jahren keine Geltung mehr.[30] Sollte das zutreffen, ist der Helsinki-Dekalog entweder teilweise ungültig geworden oder ein Teil der Prinzipien wurde durch später verabschiedete Bestandteile des

29 Diese Schwäche des Medwedew-Plans stellt auch Fedorov, a.a.O. (Anm. 3), S. 12, fest.
30 Siehe z.B. Arie Bloed, CIS presidents attack the functioning of the OSCE, in: Helsinki Monitor 3/2004, S. 220.

OSZE-*Acquis* ersetzt oder die Teilnehmerstaaten haben die Prinzipien einvernehmlich *de facto* verändert. Da der Helsinki-Dekalog jedoch seit seiner Verabschiedung im Jahr 1975 Gültigkeit besitzt und einige Teilnehmerstaaten regelmäßig auf die Konsistenz der in ihm verankerten zehn Prinzipien verweisen, wurde er eindeutig weder in Teilen durch später verabschiedete Bestandteile des *Acquis* ersetzt noch *de facto* revidiert. Ebenso wenig wie die im Plan des russischen Präsidenten dargelegte Position die Basis eines gesamteuropäischen Vertrags sein kann, können daher übertriebene Ansprüche, die ausschließlich auf dem Recht auf Selbstbestimmung oder den Menschenrechten beruhen, selektiv geltend gemacht werden. Russlands selektive Herangehensweise wiederum zeigt, dass die Teilnehmerstaaten nach wie vor unfähig sind, gemeinsam zu einem Kompromiss zu gelangen, der die Integrität der Grundprinzipien bewahrt. Die implizite Anerkennung der Tatsache, dass ein auf Normen beruhendes internationales System gegenüber einer Ordnung, die auf dem Recht des Stärkeren beruht, dauerhafte Vorteile bietet, ist allerdings insgesamt zu würdigen. Sie unterstreicht nicht nur die Veränderungen in den Machtverhältnissen, sondern ist auch eine Reaktion auf die in den vergangen Jahren vorherrschende Willkür.

Die euro-atlantischen Institutionen

Russland geht von der grundsätzlichen Annahme aus, dass das System der euro-atlantischen Institutionen nicht richtig funktioniert. Mit dieser Meinung steht Moskau allerdings weitgehend alleine da. Die meisten Staaten verstehen das institutionelle Gefüge nach dem Ende des Kalten Krieges als eines, das nicht auf dem Reißbrett entstanden ist, sondern sich vielmehr entwickelt hat, und sind sich darin einig, dass es trotz einiger sicherlich vorhandener Redundanzen[31] kaum durch ein neues System ersetzt werden kann, das auf einem Masterplan beruht.
Russland moniert, dass die europäische Sicherheitsstruktur NATO-zentriert sei, was wiederum nahe legt, dass seine Unzufriedenheit daher rührt, dass andere Institutionen für die europäische Sicherheit eine weniger wichtige Rolle als die NATO spielen. Über Wahrnehmungen lässt sich schwerlich streiten; sie an der Realität messen zu wollen, würde allein schon mit der Begründung abgelehnt, dass diese sogenannte „Realität“ auch nur aus alternativen Wahrnehmungen bestehe. Stattdessen sollten zwei Punkte berücksichtigt werden. Erstens handeln internationale Organisationen, einschließlich institutionalisierter Militärbündnisse wie die NATO, nach dem Willen ihrer „Besitzer“, also der Mitgliedstaaten. Zweitens hängt der Eindruck, die europäische Sicherheit sei NATO-zentriert, z.T. davon ab, wie man Sicherheit im gegen-

31 Neben einer Vielzahl wissenschaftlicher Artikel hierzu sei hier ein Gemeinschaftswerk besonders hervorgehoben: Towards Complementarity of European Security Institutions: Achieving Complementarity between NATO, EU, OSCE and the Council of Europe, Report of the Warsaw Reflection Group, Warschau 2005.

wärtigen europäischen Kontext definiert. Je stärker man sie auf Verteidigungsfragen verengt, desto nachvollziehbarer ist die Behauptung, sie sei NATO-zentriert. Trifft beides zu, sollte die Medwedew-Initiative sich grundsätzlichere Fragens stellen: Warum hat die NATO die fundamentale Neuordnung der europäischen Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges überlebt? Warum sind viele europäische Länder davon überzeugt, dass die NATO tatsächlich einen wertvollen Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet und dass die Mitgliedschaft daher attraktiv und sinnvoll ist? Warum also hat sich die NATO erweitert?

Offizielle russische Verlautbarungen und die Beobachtungen von Experten erwecken leicht den Eindruck, dass Russland eine ziemlich eigenwillige Vorstellung von der Nordatlantischen Allianz hat. Zumeist wird die NATO als Transmissionsriemen ihrer größten Militärmacht gesehen, deren Politik sie angeblich bedingungslos umsetzt. Wenn das zuträfe, warum ist dann der Feldzug gegen den Irak kein NATO-Einsatz? Wurden alle neuen und zukünftigen Mitglieder manipuliert oder gar Opfer einer Gehirnwäsche? Warum wurde der NATO-Beitritt in einigen Fällen von Referenden mit großer Stimmenmehrheit bestätigt? Russland will die Realität nicht wahrhaben: Die Beitrittsländer nehmen die Erweiterung als letztendlich positiven Beitrag zu ihrer Sicherheit wahr; der NATO-Beitritt wird als diplomatischer Erfolg gesehen, der die Regierungen, unter denen er erreicht wurde, festigt; und die NATO „hat […] durch die Aufnahme neuer Mitglieder ihre fortdauernde Anziehungskraft bewiesen“.[32]

Dem Bild Russlands von der „internen Entscheidungsstruktur“ der NATO die offiziellen Regelungen des Washingtoner Vertrags gegenüberzustellen, wäre nutzlos. Auch wenn die einzelnen Mitglieder sich hinsichtlich ihrer Macht und ihres Einflusses erheblich voneinander unterscheiden, führt Russlands hartnäckiger Versuch, die Bedeutung der USA als möglichst groß und den Einfluss anderer NATO-Mitglieder als möglichst gering darzustellen und dabei die Komplexität der Organisation zu ignorieren, zu unbegründeten Schlussfolgerungen und fehlgeleiteten Politikrezepten. Die NATO ist das entscheidende transatlantische Bindeglied; sie ist für eine große Zahl der NATO-Mitglieder das Sicherheitssystem ihrer Wahl, insbesondere für jene, die angesichts der von Russland ausgehenden asymmetrischen Herausforderungen für ihre Sicherheit besorgt sind. Und es sind genau diese Staaten, die das Ziel der Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag am beharrlichsten anzweifeln.[33] Der in Russland vorherrschenden Sichtweise, die Verminderung der militärischen Sicherheit in Europa habe mit den Bombenangriffen der NATO auf Jugoslawien im Jahr 1999 begonnen, halten einige

32 Gerhard Schröder, Rede auf der XLI. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 12. Februar 2005, unter: http://80.86.3.56/archive/konferenzen/rede.php?menu_konferenzen_archiv=&menu_2005=&menu_konferenzen=&id=143&sprache=de&.

33 Ein gutes Beispiel hierfür ist Estland.

NATO-Staaten entgegen, sie habe mit dem Fünftagekrieg zwischen Russland und Georgien im August 2008 eingesetzt.
Russland ist nach eigenen Angaben unzufrieden mit einer europäischen Sicherheitsagenda, die sich auf Kosten „harter“ Sicherheitsthemen, obwohl diese noch immer relevant seien, auf Fragen von „marginaler Bedeutung“ konzentriere. Russland behauptet, die Ausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen der OSZE sei verloren gegangen, die menschliche Dimension, Demokratisierung und eine an Einmischung grenzende Wahlbeobachtung, würden überbetont, die Bereitschaft, die Ausgewogenheit wiederherzustellen, fehle. Moskau sah sich daher veranlasst, für die russischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Bedingungen für die Wahlbeobachtung durch OSZE-Beobachter zu stellen, die für die Organisation völlig inakzeptabel waren, da sie den Beobachtern eine Beurteilung, ob die Wahlen fair und frei waren, unmöglich gemacht hätten.
Was innerhalb der politisch-militärischen Dimension Vorrang haben soll, wird nicht ganz klar. Russland hebt regelmäßig zwei Gebiete hervor, die besonderer Aufmerksamkeit bedürften: friedliche Streitbeilegung und Rüstungskontrolle. Was Erstere anbelangt, so scheint Moskau sich auf eine Konfliktregelung im engeren Sinne festgelegt zu haben, d.h. auf Maßnahmen, die unmittelbar nach der heißen Phase eines Konflikts einsetzen. Diese Art der Konfliktregelung erfordert weniger Ressourcen und die Konfliktparteien bestimmen selbst, welche Institution sie mit der Konfliktbeilegung betrauen. Ein weiter gefasstes Verständnis des Konfliktregelungszyklus würde zu dem Eingeständnis führen, dass die OSZE aufgrund ihrer zu geringen Ausstattung mit Ressourcen für den mehrdimensionalen Friedensaufbau nach einem Konflikt, zu dem auch die von Russland heruntergespielte menschliche Dimension gehört, ungeeignet ist. Die OSZE-Teilnehmerstaaten müssen jedoch selbst entscheiden, ob sie bei der Konfliktregelung einer gesamteuropäischen Organisation oder einer Institution mit weniger Mitgliedern, damit aber größerer Kohäsion den Vorzug geben.
Rüstungskontrolle hat ihre frühere herausragende Stellung auf der Agenda der OSZE eingebüßt. Die OSZE hat in diesem Jahrhundert noch kein einziges gesamteuropäisches VSBM-Paket verabschiedet. Der KSE-Prozess, der bis zu einem gewissen Grad mit der OSZE verknüpft ist, geriet zunächst ins Stocken und wurde inzwischen komplett ausgesetzt. Zu Zeiten der Präsidenten Bush und Putin prallten russische Prinzipientreue und US-amerikanischer Pragmatismus aufeinander. Die Bush-Regierung stand europäischer Rüstungskontrolle weitgehend negativ gegenüber: „Wir sind gegen die Aushandlung neuer Rüstungskontrollvereinbarungen/VSBM alten Stils, sind aber *unter Umständen* bereit, konkrete Vorschläge zu prüfen, wenn ein eindeutiges Sicherheitsbedürfnis vorliegt.“[34] Man traf einige pragmatische, konkrete

34 United States Mission to the OSCE, Statement by U.S. Permanent Representative Ambassador Julie Finley. As delivered at the morning session of the High Level Consultations,

Vereinbarungen wie z.B. die Dokumente über Kleinwaffen, tragbare Luftabwehrsysteme (MANPADS) und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, obwohl die Beseitigung explosiver Kriegshinterlassenschaften eigentlich eher dem Wissens- und Ressourcentransfer zuzurechnen ist. Russische Initiativen zur Beschäftigung mit Rüstungskontrollfragen – von Seestreitkräften bis zu Schnellen Eingreiftruppen – fanden keine breite Unterstützung. Russlands relativ großer Einfluss in Fragen der europäischen Rüstungskontrolle ist z.T. auf die unbedachte Politik der Bush-Regierung zurückzuführen, die gegenüber Russlands – oftmals nur symbolischer – Vorliebe für bestimmte Tagesordnungspunkte wenig Feingefühl an den Tag legte. Es ist nun die Frage, ob die OSZE-Teilnehmerstaaten willens sind, ein gesamteuropäisches Rüstungskontrollforum als das kleinere Übel zu akzeptieren. Wenn sie weiterhin darauf bestehen, dass Russland die Notwendigkeit eines solchen Forums nachweist, wird die europäische Rüstungskontrolle mitsamt dem KSE-Vertrag in der Bedeutungslosigkeit versinken.

Auch wenn keine Einigkeit darüber herrscht, ob sich die OSZE in einer Krise befindet oder nicht,[35] hat sie in der Vergangenheit doch deutlich mehr Einfluss gehabt als heute. Angesichts der Tatsache, dass Europa von allen Kontinenten den höchsten Grad an regionaler Integration aufweist, ist es verwunderlich, dass die einzige Sicherheitsorganisation, der alle Staaten der Region angehören, keine bedeutendere Rolle spielt. Auch wenn es nicht der günstigste Zeitpunkt sein mag, um größere Veränderungen am europäischen Institutionengefüge vorzunehmen, lohnt es sich vielleicht doch, beim Nachdenken über die Rolle der OSZE oder einer Nachfolgeorganisation neue Wege zu beschreiten. So wurde bereits vorgeschlagen, die OSZE auf der Grundlage der Medwedew-Initiative in eine „Organisation für kollektive Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OKSZE)“ zu transformieren, die dann „neue Funktionen, einschließlich politisch-militärischer, erhielte, ohne jedoch das Erbgut des Kalten Krieges in sich zu tragen“.[36]

Präsident Medwedews Initiative ist in gewisser Hinsicht widersprüchlich. So wird einerseits behauptet, ihr Ziel sei die europäische Einheit und um dieses Ziel zu erreichen, müsse der gesamteuropäischen Integration Vorrang vor weniger umfassenden Institutionen, insbesondere der NATO, eingeräumt werden. Gleichzeitig würde Russland es jedoch begrüßen, wenn von ihm geführte Regionalorganisationen wie z.B. die GUS und die OVKS gesamteuropäische Anerkennung, Gleichwertigkeit und Legitimität erlangten. Die Quadratur dieses offensichtlich eigennützigen Kreises dürfte schwierig sein. Kann

---

Wien, 13. September 2005, S. 3 (Hervorhebung im Original), unter: http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2005-statements/hlc_09_13_05.pdf.

35 Zu gegensätzlichen Ergebnissen kommen z.B. David J. Galbreath, The Organization for Security and Co-operation in Europe, Wilton Park 2007, insbesondere Kapitel 7: Crisis? What crisis?, S. 128-133, und Pál Dunay, The OSCE in crisis, Chaillot Paper Nr. 88, Paris 2006.

36 Karaganov, a.a.O. (Anm. 3).

die weitere Fragmentierung der europäischen Sicherheit durch die Erhöhung der Zahl der Institutionen zu größerer Einheit führen?

Der „Neustart-Knopf"

Mit der Äußerung, sie beabsichtige den „Neustart-Knopf" zu betätigen, ließ die Obama-Regierung keinen Zweifel daran, dass sie in ihren Beziehungen zu Russland einen Neuanfang anstrebte. Dies wird z.T. als Reaktion auf die glücklose Politik ihrer Vorgängerin gedeutet, z.T. aber auch auf objektive Gründe zurückgeführt. Es gibt grundsätzlich zwei Interpretationen der Russland-Politik der Bush-Regierung: Entweder es gab sie gar nicht oder sie war ganz einfach schlecht durchdacht. Wenn es sie gab, so beruhte sie auf ideologischen Vorurteilen: Sie assoziierte Russland mit der Sowjetunion und betrachtete Moskau als einen Rivalen, der seinen regionalen und globalen Einfluss mit Hilfe des Exports von Energierohstoffen zu vergrößern suchte. Russlands Potenzial als Unruhestifter, aber auch als Partner herunterzuspielen, erwies sich so oder so als kontraproduktiv.
Was Washington genau will, ist jedoch auch ein Jahr nach Obamas Amtsantritt noch nicht völlig klar. Die USA suchen den strategischen Dialog und wollen die Wiederherstellung einer Interessengemeinschaft, die sich auf drängende globale Probleme konzentriert, die eine gemeinsam Bedrohung darstellen, wie z.B. die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und Drogenhandel oder regionale Sicherheitsprobleme außerhalb Europas, nicht zuletzt Afghanistan,[37] der Iran und Nordkorea. Washington ist außerdem bestrebt seine und Moskaus Atomwaffenarsenale, die zusammen 95 Prozent der weltweit vorhandenen Nuklearwaffen ausmachen, zu reduzieren. Russland ist für die USA also in erster Linie als Partner in globalen und nuklearen Fragen von Bedeutung.
Hochproblematisch könnte die amerikanisch-russische Zusammenarbeit hingegen in der europäischen Peripherie sein, vor allem im ehemals sowjetischen Raum. Dasselbe gilt für Themen, die diese Gebiete betreffen. Die größte Uneinigkeit herrscht dabei über den noch ungeklärten Status von Gebieten in der Schwarzmeerregion und im Südkaukasus. Das übrige Europa ist weitgehend friedlich, in westliche Institutionen eingebunden oder hat, wie der westliche Balkan, mittelfristig eine Beitrittsperspektive. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2009 stellte Vizepräsident Joe Biden klar: „Die Vereinigten Staaten werden […] Abchasien und Südossetien nicht als unabhängige Staaten anerkennen. Wir werden keinem Land eine Einflusssphäre zugestehen. Es ist und bleibt unsere Ansicht, dass souveräne Staaten das Recht haben, ihre eigenen Entscheidungen zu treffen und ihre eigenen

37 Präsident Obama und Präsident Medwedew unerzeichneten auf dem Moskauer Gipfel im Juli 2009 ein Abkommen, das amerikanischen Flugzeugen pro Jahr 4.500 Flüge durch den russischen Luftraum für den Transport von Gütern nach Afghanistan gestattet.

Bündnisse zu wählen."[38] Russlands Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens hat zu einem neuen Status quo geführt, der von der Bevölkerung in Russland, Abchasien und Südossetien unterstützt wird. Interessanterweise verspricht die nach August 2008 eingetretene Situation sogar eine dauerhafte, wenn auch etwas schwankende Stabilität. Abchasien und Südossetien machen die Dinge zwar vielleicht etwas komplizierter, sind jedoch kein unüberwindliches Hindernis für kooperative amerikanisch-russische Beziehungen.

Russlands anhaltender Widerstand gegen den Beitritt ehemaliger Sowjetrepubliken zur NATO ist legitim; dabei muss Moskau allerdings die Souveränität seiner Nachbarn respektieren und darf nicht versuchen, den Beitritt mit an Erpressung grenzenden Mitteln zu verhindern. Da es innerhalb der NATO keinen Konsens über ihre Erweiterung um Georgien (zweifelhafte territoriale Integrität) und die Ukraine (fehlende Unterstützung in der ukrainischen Öffentlichkeit) gibt, wird sie auf absehbare Zeit auch nicht in den ehemals sowjetischen Raum expandieren. Dennoch können die USA aus drei Gründen nicht offiziell zusichern, dass es keine Erweiterung des Bündnisses nach Osten mehr geben wird. Erstens würde eine solche Erklärung die Entscheidungsfreiheit potenzieller Beitrittskandidaten einschränken. Zweitens würde es dazu führen, dass die NATO ihren Einfluss auf potenzielle Mitglieder verliert. Drittens würde es das Recht der übrigen 27 NATO-Staaten beschneiden, eine andere Haltung als die der USA einzunehmen. Russland wird also den „westlichen Expansionismus" weiterhin für Propagandazwecke instrumentalisieren und seinen Widerstand gegen einen Prozess hervorheben, der gar nicht stattfinden wird, um so den russischen Wählern und seinen Partnern im ehemals sowjetischen Raum zu demonstrieren, dass es die Macht hat, die NATO-Erweiterung erfolgreich zu verhindern.[39]

Die Russische Föderation setzte große Hoffnungen in den amerikanischen Regierungswechsel und nahm die versöhnlichen Worte aus Washington als beruhigend wahr. Verständlicherweise erwartet Moskau, dass die Zusammenarbeit Fahrt aufnimmt und ein Durchbruch kurz bevor steht. Diese Erwartung übersieht allerdings die strukturellen Grenzen, die es weiterhin auf

38 Rede von Vizepräsident Joe Biden bei der Münchner Sicherheitskonferenz**,** in: US-Außenpolitik, 7. Februar 2009, unter: http://amerikadienst.usembassy.de/us-botschaft-cgi/ad-detailad.cgi?lfdnr=2302.

39 Abgesehen davon, dass eine NATO-Erweiterung nach Osten nicht unmittelbar bevorsteht, verweisen die USA vehement auf den Erfolg der Erweiterung: „Unserer Ansicht nach sind jene Staaten, die der NATO beigetreten sind, freier, wohlhabender, stabiler und sicherer als sie es vorher waren. Wir sind davon überzeugt, dass dies letztendlich auch in Russlands Interesse ist. Ich möchte anmerken, dass diese Staaten der NATO aus freiem Willen beigetreten sind […] dass die NATO ein Verteidigungsbündnis ist und dass die NATO – und zwar infolge der Erweiterung – den Umfang ihres militärischen Geräts in Europa de facto reduziert hat." United States Mission to the OSCE, OSCE Annual Security Review Conference, 23-24 June 2009, Vienna, Austria. Remarks as delivered by Bruce Turner, Director, European Security and Political Affairs, Department of State, to the opening session of the ASRC, 23. Juni 2009, S. 3, unter: http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2009-statements/st_062309_asrc.pdf.

beiden Seiten gibt. Weder die russische noch die amerikanische Führung sind unisono zu größeren Zugeständnissen bereit, um zu einem Durchbruch zu gelangen. Russland hat sich zudem selbst bei geringsten kritischen Kommentaren zu seinem Potenzial und seiner Rolle im internationalen System äußerst empfindlich gezeigt.[40] Das gilt insbesondere mit Blick auf Europa, wo die Meinungen Washingtons und Moskaus weit auseinander gehen und den USA auch noch die Opposition einiger ihrer Verbündeten entgegenschlägt. Russland muss die Zwänge, denen die USA unterliegen, erkennen; es muss vermeiden, Amerikas kleinere Partner als Abziehbilder der USA zu betrachten, und es muss damit rechnen, dass der „Neustart-Knopf" vielleicht den Beginn der kürzesten Flitterwochen in der Geschichte der amerikanisch-russischen Beziehungen markiert haben könnte.[41]

Schlussfolgerungen

Politische Verhandlungen zwischen allen europäischen Staaten und intergouvernementalen Organisationen in die Wege zu leiten, die zum Abschluss eines Vertrags über europäische Sicherheit führen, ist ein zentrales Element der Europapolitik Präsident Medwedews. Seine Initiative spiegelt zum einen die Richtung wider, in die sich die europäische Sicherheitsarchitektur nach dem Willen Moskaus entwickeln soll, zum anderen aber auch Moskaus zunehmende Unzufriedenheit mit den politischen und institutionellen Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges, insbesondere seit 1999. Ihr Ziel ist es, den politischen und territorialen Status quo in Europa einzufrieren, da Russland im Falle einer Veränderung des Status quo im Vergleich zum Westen eher weiter an Stärke verlieren würde. Zwar hat Russland im internationalen Wirtschaftssystem gemessen an seinem Anteil am weltweiten Bruttoinlandsprodukt in den letzten fünf Jahren dank seines Reichtums an Naturressourcen an Gewicht gewonnen; dies wird jedoch durch seine im Vergleich zu den USA und den größeren EU-Mitgliedstaaten abnehmende politisch-militärische Bedeutung wieder wett gemacht.
Die Medwedew-Initiative will durch die rechtsverbindliche Festschreibung grundlegender, eng an diejenigen der Charta der Vereinten Nationen angelehnter Prinzipien eine normative Basis für europäische Sicherheit schaffen. Dabei werden jedoch Prinzipien, die das Völkerrecht in den letzen 60 Jahren

40 US-Vizepräsident Joe Biden äußerte sich über Russland folgendermaßen: „Ihre Bevölkerung schrumpft, ihre Wirtschaft verfällt, ihr Bankensektor und ihre Bankenstruktur werden wahrscheinlich die nächsten 15 Jahre nicht überstehen; die Welt ändert sich vor ihren Augen und sie klammern sich an etwas in der Vergangenheit, was nicht zukunftsfähig ist." Joe Biden, zitiert nach: Lynn Berry, US Vice President Biden hits nerve in Russia, in: The Washington Post, 27. Juli 2009, unter: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/07/27/AR2009072701154.html.

41 Alexander Golz, Autor einer kritischen russischen Website, titelte: Baiden skazal pravdu. Kreml obidelsja [Biden sagt die Wahrheit. Der Kreml ist beleidigt], in: Ežednevnyj žurnal, 27. Juli 2009, unter: www.ej.ru/?a=note&id=9313.

bereichert haben, wie z.B. das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, marginalisiert. Diese selektive Anwendung der Normen wird von vielen Staaten in Europa nicht unterstützt, was wiederum die vorgeschlagene normative Grundlage des Vertrags in Frage stellt.

Bei dem Versuch, die zukünftige Rolle der europäischen Sicherheitsinstitutionen, und vor allem diejenige der OSZE, zu definieren, steht Russland vor einem Dilemma: Auch wenn Moskau mit den Aktivitäten der OSZE unzufrieden ist, betrachtet es sie im Vergleich zu den traditionellen westlichen Institutionen, insbesondere der NATO, als das kleinere Übel. Da die OSZE die einzige gesamteuropäische Institution ist, solle sie, so Russlands Argumentation, auf dem von allen Kontinenten am besten integrierten auch eine zentrale Rolle spielen. Ob Russland die OSZE letztendlich akzeptiert, wird in Wahrheit jedoch von der Bereitschaft der OSZE-Teilnehmerstaaten abhängen, einer erneuten Betonung „harter" (militärischer) Sicherheit – Russlands größter Sorge – zu einem Zeitpunkt zuzustimmen, da die Bedeutung militärischer Sicherheit für viele europäische Länder drastisch abnimmt. Da die OSZE aber gerade für einen umfassenden Sicherheitsansatz steht, kann die menschliche Dimension durch Russlands selektive Herangehensweise bei der Wahl der zu behandelnden Fragen jedoch nicht einfach marginalisiert werden, insbesondere dann nicht, wenn sie für zahlreiche Staaten ein zentraler Bestandteil der europäischen Sicherheit ist.

Russlands Sicherheitsvertragsinitiative kam gerade rechtzeitig, um die strategischen Anpassungen der internationalen Sicherheitsagenda, die mit jedem Regierungswechsel in den USA fällig werden, zu beeinflussen und mitzugestalten. Die Initiative scheint jedoch an Schwung verloren zu haben. Je konkreter sie wurde und je direkter sie bestimmte Anliegen ansprach, desto weiter rückten wirklich einschneidende Ergebnisse in die Ferne. Sie enthält Forderungen, die zwar redundant sind, aber als diplomatischer Erfolg präsentiert werden können. Welcher Staat würde schon die Einhaltung des Völkerrechts ablehnen? Oder ist es wahrscheinlich, dass die NATO in absehbarer Zeit auf den Beitritt der Ukraine und Georgiens drängen wird?

Für ein Urteil darüber, ob der Vorschlag für einen europäischen Sicherheitsvertrag in erster Linie ein taktisches Manöver ist, mit dem gezeigt werden soll, dass es niemals gelingen wird, Europa in eine Region kollektiver Sicherheit zu verwandeln, ist es noch zu früh. Wenn das zutrifft, erhielte Russland den Freiraum und zusätzliche Legitimität dafür, die Einrichtung einer eigenen Einflusssphäre noch offener zu betreiben, als es das seit Präsident Jelzins zweiter Amtszeit ohnehin schon tut. Das jedoch könnte zu einer erneuten Teilung Europas und zur langfristigen Koexistenz zweier Staatengruppen führen, die auf teilweise unterschiedlichen Prinzipien beruhen: marktwirtschaftlich-demokratischen und marktwirtschaftlich-autoritären. Auch wenn eine solche Teilung sicherlich kein erstrebenswertes Szenario ist und die Entscheidungsfreiheit einiger Staaten im russischen Orbit beschneiden würde, drohte damit

dennoch keine ausgeprägte neue Ost-West-Konfrontation. Je weniger aber über die Initiative diskutiert und debattiert wird und je stärker sie von vornherein abgelehnt wird, desto mehr gewinnt Russland an moralischer Autorität und desto überzeugender werden Legitimierungsversuche für die Rückkehr zu einer Spaltung ähnlich derjenigen, die in Jalta und Potsdam erreicht wurde, nur unter Einschluss der Realitäten zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Geht man jedoch davon aus, dass die Initiative zwar zurückhaltend aufgenommen wird, aber nicht gleich auf eisige Ablehnung stößt, kann sie auch einigen ganz profanen praktischen Zwecken dienen, wie z.B. der Herstellung einer neuen Ausgewogenheit zwischen den Dimensionen der OSZE, der Erhöhung der Bedeutung der politisch-militärischen Dimension oder der Einberufung eines OSZE-Gipfeltreffens. Sie könnte zur Aufnahme neuer Rüstungskontrollverhandlungen führen; und nicht zuletzt könnte sie der OVKS zu euro-atlantischer Legitimität verhelfen, einer Organisation, die in jenen sieben postsowjetischen Staaten aktiv ist, die ihren politischen Kurs enger mit Russland abstimmen als einige andere. Insgesamt ist der Medwedew-Plan vielleicht verschwommen genug, um irgendetwas in Gang zu setzen; aber gerade seine Verschwommenheit, seine inneren Widersprüche sowie Russlands Unfähigkeit klar zu sagen, was es will und was es nicht will, verhindern einen Konsens über die Rolle, den Auftrag und die Pflichten einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten:
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Dennis J.D. Sandole

Die Außenpolitik der USA nach George W. Bush: Konsequenzen für Europa und die OSZE

Einführung

Die Amerikaner haben einen neuen Präsidenten: Barack Obama. Nun warten sie gespannt darauf, was dessen Mantra „Wandel, an den wir glauben können" für sie bedeuten wird. Es war keine „gewöhnliche" US-Präsidentschaftswahl; man hatte vielmehr den Eindruck, dass Obama von einer *globalen* und nicht nur von einer nationalen Wählerschaft gewählt wurde, was den Begriffen „Amerika, die ‚unverzichtbare' Nation" und „Globalisierung" eine neue Bedeutung zu verleihen schien.
Zur Zeit der Niederschrift des vorliegenden Beitrags war Obama seit etwa neun Monaten im Amt. Somit ist es also bereits möglich, ein erstes Urteil darüber abzugeben, ob die in Aussicht gestellten Auswirkungen seiner Präsidentschaft auch tatsächlich eingetreten sind – genauer: seine Wahlversprechen und sein Verhalten als Präsident miteinander zu vergleichen. Da die USA den Rest der Welt auf vielfältige Weise beeinflussen – man denke nur an die weltweite Emission von Treibhausgasen, die Wirtschaftstätigkeit, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Konflikte und die Ausbreitung seiner Kultur im Allgemeinen –, kann das eine sinnvolle Aufgabe nicht nur für Amerikaner sein, um den Auswirkungen der Präsidentschaft Obamas gleich an mehreren Fronten nachzuspüren und dabei zu untersuchen, wo eine größere Übereinstimmung zwischen Rhetorik und Realität angestrebt werden kann.

Die Welt vor Obama

Barack Obamas Wahl zum 44. Präsidenten der USA war in der Tat revolutionär. Obama ist nicht nur Afroamerikaner, sondern der *erste* Afroamerikaner, der in dieses Amt gewählt wurde – ein Umstand, der weltweit Auswirkungen haben wird. Vor dem Hintergrund der von Gewalt geprägten Rassenbeziehungen, die die amerikanische Geschichte bis zum heutigen Tag durchziehen,[1] und angesichts der sowohl vor als auch nach der Wahl festzustellenden extrem rassistischen Reaktionen vieler Amerikaner auf Obama ist seine Wahl an sich schon bemerkenswert.

1 Vgl. Gunnar Myrdal, An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy, Band I und II, New York 1962.

Obamas Wahl bedeutet auch eine Revolution in der US-Außenpolitik. Robert Kagan legte kurz vor der US-geführten Invasion des Irak Ende März 2003 eine überzeugende Bilanz der paradigmatischen Unterschiede in der Außenpolitik der beiden wichtigsten Garanten des globalen Friedens und weltweiter Stabilität, Europas und der Vereinigten Staaten, vor.[2] Als „vom Mars" kommende Anhänger einer Hobbes'schen Weltsicht waren die USA unter George W. Bush schnell bereit, ihre Ziele mit Gewalt durchzusetzen – im Gegensatz zu den Europäern, die als „von der Venus" kommende Kantianer eher versuchten und versuchen, komplexe globale Probleme auf diplomatischem Wege zu lösen. Einfach ausgedrückt: *Die Europäer waren bei Weitem „OSZE-freundlicher" als die Amerikaner in der Ära Bush*.

Für Kagan hatte dieser krasse Gegensatz nichts mit dem nationalen Charakter zu tun, sondern war auf Amerikas herausgehobene Rolle als die weltweit einzige Supermacht zurückzuführen. Aufgrund ihrer Machtstellung können die USA im Grunde genommen tun, was sie wollen – und mit der Invasion und dauerhaften Besetzung des Irak haben sie das offensichtlich auch getan.

Angesichts der überwältigenden amerikanischen Militärmacht zeichnete sich die Präsidentschaft von George W. Bush daher nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 durch einen aggressiven Unilateralismus aus, der in den „selbst gewählten Krieg" im Irak mündete, von dem lediglich Halliburton, Blackwater, die Ölgesellschaften und natürlich der Iran profitierten. Im Irakkrieg, der mit zweifelhaften Begründungen begonnen wurde, starben 4.000 Amerikaner, 30.000 weitere wurden verwundet und zu Hause oftmals nur unzureichend medizinisch versorgt. Darüber hinaus wurden in dem Krieg Zehntausende von Irakern getötet, verwundet oder vertrieben. Nach Angaben der CIA und anderer Nachrichtendienste ist der Krieg zu einer PR-Aktion für Al-Qaida und zu einem Magneten für zahlreiche Muslime weltweit geworden, der sie radikalisiert und in den Dschihad gegen die „Kreuzfahrer" treibt. Dabei können sie sich „im Kampf" bewähren und lernen Amerikaner und Europäer zu töten, bevor sie in ihre Heimatländer zurückkehren, um dort ihren „heiligen Krieg" fortzusetzen, sei es in Peschawar, Mumbai, Kairo, Gaza, Mindanao, Pattani, Bali, London, Madrid, Amsterdam, Brüssel, Brooklyn oder Jersey City. Abu Ghraib, Guantánamo, die „außerordentliche Überstellung von Terrorverdächtigen", die Verletzung der Bürgerrechte von Amerikanern und Bürgern anderer Staaten, Inkompetenz und völliges Versagen an zahlreichen inneren (z.B. Hurrikan Katrina) und internationalen Fronten (z.B. der Krieg in Afghanistan) waren weitere Merkmale der Regierung Bush. Die politische und ökonomische Philosophie Bushs nach Art des „Hobbes'schen

2 Vgl. Robert Kagan, Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order, New York 2003.

Naturzustands“ war zudem mit der gegenwärtigen globalen Finanzkrise – der schwerwiegendsten seit dem *Crash* von 1929 – beunruhigend kompatibel.[3]
Vor diesem schwierigen Hintergrund wählten die Amerikaner Senator Barack Obama zum ersten Präsidenten nach Bush – einen Schwarzen, dessen zweiter Vorname Hussein ist. Seine Mutter war eine weiße Christin aus Kansas, sein muslimischer Vater stammte aus Kenia. Als Kind lebte er in Indonesien und auf Hawaii. Aus diesen und anderen Gründen, darunter seine Arbeit als *Community Organizer* in Chicago,[4] gibt Obama Millionen Menschen in den USA wie auf der ganzen Welt Hoffnung – Hoffnung darauf, Menschen unterschiedlichster Herkunft zusammenzubringen und dazu zu bewegen, für einen konstruktiven Wandel hin zu einer offenen und verantwortlichen Regierung, verstärkten Menschen- und Bürgerrechten, zur Rückkehr Amerikas zu seiner historischen, geschätzten und gehegten Rolle als Gründungsarchitekt der liberalen Demokratie sowie für die Erneuerung der Mission Amerikas zu arbeiten, eine Führungsrolle zu übernehmen, wenn es darum geht, andere dazu zu bewegen, zur Lösung komplexer globaler Probleme beizutragen. Aufgrund dieses Versprechens wurde Obama 2009 der Friedensnobelpreis verliehen.

Obamas Versprechen

Präsident Obamas Versprechen „Amerika und die Welt zu verändern“ geht auf seinen multiethnischen, multikulturellen und multireligiösen Hintergrund zurück, seinen Aufstieg aus einer wirtschaftlich angespannten (aber liebevollen) Kindheit in die Höhen der Harvard Law School und zum Herausgeber des *Harvard Law Review*, seine Erfahrungen als *Community Organizer* in der South Side von Chicago, wo er einigen von Amerikas „Verdammten dieser Erde“[5] beim Überleben half. Draus resultiert auch seine erstaunliche Fähigkeit, die Welt aus unterschiedlichen Blickwinkeln, einschließlich der von Samuel Huntington in seinem „*Clash of Civilizations*“[6] aufgeführten, zu betrachten.
Seine Empathiefähigkeit, die Fähigkeit, die Welt mit den Augen anderer zu betrachten, einschließlich derer, mit denen Bush sich im Krieg wähnte, versetzt Obama in die Lage, als „globaler *Community Organizer*“ Menschen mit

3 Vgl. Dennis Sandole, The Western-Islamic „Clash of Civilizations“: The Inadvertent Contribution of the Bush Presidency, in: Peace and Conflict Studies 2/2005, S. 54-68; ders., The „Fog of War“ on Terrorism: US Policy, Deception, and the Continuing Slide into the „Clash of Civilizations“, in: ILSA Journal of International and Comparative Law 1/2006, S. 149-170.
4 Vgl. Barack Obama, Dreams from My Father: A Story of Race and Inheritance, New York 2004 (1. Auflage 1995).
5 Frantz Fanon, Die Verdammten dieser Erde, Frankfurt am Main 1981 (Original: Les damnés de la terre, Paris 1961).
6 Vgl. Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations?, in: Foreign Affairs 3/1993, S. 22-49; ders., The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, New York 1996 (Deutsch: Samuel P. Huntington, Der Kampf der Kulturen, München/Wien 1996).

den unterschiedlichsten Sichtweisen zusammenzubringen und im *Dialog* Konsens darüber zu erzielen, wie Probleme gelöst werden können und sollten.

Obamas globale Problemlösungsagenda

In dieser Hinsicht stimmt Präsident Obama u.a. mit dem Projekt *Managing Global Insecurity* (MGI) der Brookings Institution überein.[7] Das MGI-Projekt unterstreicht, dass „globale Probleme globale Lösungen erfordern". Zu dieser radikalen Abkehr von der Politik George W. Bushs gehört auch die Überzeugung, dass „nationale Interessen zu globalen Interessen geworden sind". Umgekehrt sind „globale Interessen nationale Interessen" oder wie Obama es ausdrückte: „Wir sitzen *alle* im selben Boot." Das wiederum bedeutet, dass alle Stimmen berücksichtigt werden müssen, insbesondere die Stimmen derjenigen, die bislang nicht gehört wurden, die häufig marginalisiert, missachtet, unterdrückt oder gar getötet werden – wesentliche Elemente für die Entstehung von Terrorismus. Die Bemühungen der G20, der jüngsten Erweiterung der G7/8, die nun auch die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) und einige andere Länder umfasst und einen Anteil von 85 Prozent an der weltweiten Wirtschaftstätigkeit hat, globale Anstrengungen zur Bewältigung der gegenwärtigen Finanzkrise zu mobilisieren, spiegeln die Anerkennung dieses „neuen Realismus" wider.
Dies alles erfordert *Global Governance*. Vertreter von Staaten, internationalen Regierungsorganisationen, nichtstaatlichen Organisationen, indigenen Völkern, Religionen, der Geschäftswelt und der Medien treffen zusammen und hören sich beim Austausch ihrer Ideen zur Lösung komplexer globaler Probleme (z.B. der bitteren Armut der „untersten Milliarde"[8]) *respektvoll* zu.
Ebenso notwendig ist es, überkommene Denkweisen zu überwinden und einen „Paradigmenwechsel" zu vollziehen bzw. die Fähigkeit zu entwickeln, „über den Tellerrand hinauszusehen".[9] Eine der charakteristischen Eigenschaften Präsident Obamas ist die Fähigkeit, Menschen zu motivieren, den manchmal dornigen Weg von der Nullsummen-Realpolitik und den mit ihr einhergehenden Sicherheitsdilemmata[10] zu einer stärker an globalen Problem-

7 Vgl. Managing Global Security/MGI, A Plan for Action. A New Era of International Cooperation for a Changed World: 2009, 2010, and Beyond, September 2008, unter: http://www.brookings.edu/~/media/Files/rc/reports/2008/11_action_plan_mgi/11_action_plan_mgi.pdf; The Brookings Institution, A Plan for Action: Renewed American leadership and International Cooperation for the 21st Century, Washington, D.C., 20. November 2008, unter: http://www.brookings.edu/events/2008/~/media/Files/events/2008/1120_mgi/20081120_mgi.pdf.

8 Paul Collier, Die unterste Milliarde: Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann, Bonn 2008 (Original: The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It, Oxford 2007).

9 Thomas S. Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions, Chicago 1972.

10 Vgl. John H. Herz, Idealist Internationalism and the Security Dilemma, in: World Politics 2/1950, S. 157-180.

lösungen orientierten *Win-win*-Perspektive und einem entsprechenden Aktionsplan zu beschreiten.
Obama ist auch davon überzeugt, dass die Welt nach wie vor der Führung Amerikas bedarf, jedoch nicht als Hegemon, das „neue Rom", als das George W. Bushs neokonservatives, unilateralistisches Amerika auftrat, sondern als „Vorbild" und als Ressourcenquelle für die gemeinsamen Anstrengungen zur Lösung drängender globaler Probleme (z.B. durch die Bereitstellung von Lufttransportkapazitäten für eine Friedensoperation der EU in Afrika).

Obamas außenpolitische Ziele

Im Juli 2008 hielt der damalige Präsidentschaftskandidat Obama seine erste außenpolitische Rede im Ronald-Reagan-Gebäude in Washington, D.C., in der er fünf Themen nannte, auf die er sich als Präsident der Vereinigten Staaten vorrangig konzentrieren würde:

1. die verantwortungsvolle Beendigung des Krieges im Irak,
2. das wirksamere Vorgehen gegen Al-Qaida und die Taliban in Afghanistan und Pakistan,
3. Maßnahmen, mit denen verhindert werden soll, dass Massenvernichtungswaffen in die Hände von Terroristen fallen,
4. die Reduzierung der Abhängigkeit Amerikas von ausländischem Öl (z.B. aus dem Nahen Osten) und damit die Bekämpfung der globalen Erwärmung,
5. regionale und globale Partnerschaften zur Lösung anderer drängender Probleme (z.B. des israelisch-palästinensischen Konflikts).[11]

Jedes dieser Ziele wirkt sich auf die Sicherheit anderer Regionen der Welt aus. In Asien beispielsweise, wo die aufstrebenden BRIC-Mächte Indien und China liegen,[12] würde mit der Beendigung des Krieges im Irak auch der Reiz, den dieser Schauplatz weltweit auf Dschihadisten als Basis für die weitere Rekrutierung und Ausbildung, das Sammeln von Erfahrung und die Ausweitung des „Kampfs der Kulturen" ausübt, verschwinden. Durch ein wirksameres Vorgehen gegen Al-Qaida und die Taliban in Afghanistan und Pakistan könnte Präsident Obama weitere Quellen der Inspiration, Rekrutierung und Ausbildung von Dschihadisten, einschließlich derjenigen, die aus asiatischen Ländern stammen und dorthin zurückkehren, verschließen.
Indem Obama verhindert, dass Massenvernichtungswaffen mit Hilfe von Untergrundnetzwerken wie etwa dem des „Vaters der islamischen Bombe",

11 Vgl. Obama's Remarks on Iraq and Afghanistan, in: New York Times, 15. Juli 2008, unter: http://www.nytimes.com/2008/07/15/us/politics/15text-obama.html?_r=1.
12 Vgl. Kishore Mahbubani, The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East, New York 2008; Fareed Zakaria, The Post-American World, New York 2008.

des Pakistani Abdul Qadir Khan, in die Hände von Terroristen fallen, würde er die Wahrscheinlichkeit verringern, dass beispielsweise eine Atombombe gegen eine amerikanische Stadt eingesetzt wird – was ein saudi-arabischer wahhabitischer Geistlicher Osama bin Laden ausdrücklich erlaubt hat – oder gegen irgendeine andere Stadt wie London, Madrid, Paris, Manila, Bangkok, Kuala Lumpur oder Singapur.[13]

Amerikas Abhängigkeit von Öl aus dem Nahen Osten (insbesondere aus Saudi Arabien) zu reduzieren, würde die indirekte Unterstützung für saudische Dschihadisten wie z.B. Osama bin Laden oder die 15 Saudis unter den 19 jungen Männern, die die Anschläge vom 11. September 2001 verübt haben, verringern; dasselbe gilt für die Unterstützung von Operationen in Asien (z.B. Mumbai) und anderen Regionen. Wenn es darüber hinaus gelänge, den israelisch-palästinensischen Konflikt – *den Hauptantrieb für den globalen Terrorismus* – tatsächlich (und endgültig!) beizulegen, sollte daraus ein Rückgang der Intensität und Häufigkeit terroristischer Anschläge weltweit resultieren.

In seinem Artikel *„Renewing American Leadership"* in der Ausgabe Juli/August 2007 von *Foreign Affairs*, schrieb der damalige Präsidentschaftskandidat Obama:

> „Wir müssen die NATO stärken und gleichzeitig neue Bündnisse und Partnerschaften in anderen wichtigen Regionen eingehen. Da China aufstrebt und Japan und Südkorea sich behaupten, werde ich mich dafür einsetzen, in *Asien einen wirksameren Rahmen* zu schaffen, der über bilaterale Abkommen, gelegentliche Gipfeltreffen und Ad-hoc-Übereinkünfte wie die Sechs-Parteien-Gespräche über Nordkorea hinausgeht. Wir brauchen eine *Infrastruktur, die alle ostasiatischen Länder umfasst* und in der Lage ist, Stabilität und Wohlstand zu fördern und sich den transnationalen Bedrohungen zu stellen – von Terrorzellen auf den Philippinen bis hin zur Vogelgrippe in Indonesien. Ich werde China dazu ermutigen, als aufstrebende Macht eine verantwortungsvolle Rolle zu übernehmen und bei der Lösung der *gemeinsamen Probleme des 21. Jahrhunderts* Führungsstärke zu zeigen. Auf einigen Gebieten werden wir mit China konkurrieren, auf anderen zusammenarbeiten. *Unsere wesentliche Herausforderung besteht darin, Beziehungen aufzubauen, in deren Rahmen wir vermehrt kooperieren können*, und gleichzeitig unsere Konkurrenzfähigkeit zu stärken."[14]

---

13 Vgl. Douglas Frantz/Catherine Collins, The Nuclear Jihadist: The True Story of the Man Who Sold the World's Most Dangerous Secrets and How We Could Have Stopped Him, New York 2007, S. xi-xii, 263-265; Dafna Linzer. The World After 9/11. The Nuclear Threat: Nuclear Capabilities May Elude Terrorists, Experts Say, in: Washington Post vom 29. Dezember 2004, S. A1 und A6.

14 Barack Obama, Renewing American Leadership, in: Foreign Affairs 4/2007, S. 2-16, hier: S. 12 (Hervorhebungen vom Verfasser; alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2008, genau ein Jahr später, als Obama seine fünf außenpolitischen Ziele benannte, sagte er:

> „Es ist an der Zeit *unsere Partnerschaft* mit Japan, Südkorea, Australien und der größten Demokratie der Welt, Indien, zu vertiefen, um ein stabiles und prosperierendes Asien zu schaffen. Es ist an der Zeit, China in *Fragen von gemeinsamem Interesse wie das Problem des Klimawandels* stärker einzubeziehen, auch wenn wir es gleichzeitig weiter dazu ermutigen, seinen Kurs auf eine offenere und stärker marktorientierte Gesellschaft fortzusetzen."[15]

Präsident Obama – der von seinem Hintergrund, seiner Weltsicht und seinem Temperament her als der „erste asiatische Präsident" Amerikas gelten könnte – hat offensichtlich vor, gemeinsam mit den Ländern Ostasiens eine neue Infrastruktur zur Bewältigung der Probleme in der Region zu schaffen. Eine solche Infrastruktur könnte auf bestehenden Institutionen und Mechanismen wie dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN), ASEAN+3 (China, Japan und Südkorea), dem ASEAN-Regionalforum (ARF) oder den Sechs-Parteien-Gesprächen über Nordkorea aufbauen.[16]
Obama wird also auf jeden Fall Stimmen aus der Region berücksichtigen. Dazu gehört die von Kishore Mahbubani, ehemaliger Botschafter Singapurs bei den Vereinten Nationen und Dekan der Lee Kuan Yew School of Public Policy an der Nationaluniversität Singapur. Botschafter Mahbubani gehört auch der internationalen Beratergruppe des MGI-Projekts der Brookings Institution an. Auf Obamas Wahlsieg reagierte er u.a. mit folgender Äußerung:

> „Im kommenden asiatischen Jahrhundert, wird Amerika dem Pazifik *Vorrang vor* dem Atlantik einräumen müssen. Die G8, die NATO und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gehören der Vergangenheit an. *Die Zukunft liegt in Asien*. Wird Obama mehr über den Pazifik *oder* den Atlantik reisen?"[17]

Nach allem, was wir über Obama wissen, ist die schlichte Antwort, dass seine Politik sowohl Asien als auch – mit Fareed Zakarias Worten – „den Rest" umspannen wird.[18] Das schließt natürlich auch Europa ein, den Raum, in dem die Europäische Union, der Europarat und die NATO sowie die OSZE aktiv sind. Jede einzelne dieser Organisationen ist ein mögliches Modell, das bei der Entwicklung einer Infrastruktur zur Lösung komplexer

15 Obama's Remarks on Iraq and Afghanistan, a.a.O. (Anm. 11; Hervorhebungen vom Verfasser).
16 Die zuletzt genannte Variante bevorzugt der australische Premierminister Kevin Rudd, vgl. Australia Calls for North East Security Structure, Australian Broadcasting Corporation (ABC) Online, 1. April 2008, unter: http://www.abc.net.au/ra/programguide/stories/200804/s2205306.htm.
17 Kishore Mahbubani, a.a.O. (Anm. 12; Hervorhebungen vom Verfasser).
18 Fareed Zakaria, a.a.O. (Anm. 12).

Probleme in Asien Pate stehen könnte. Die OSZE wird von ihren Kooperationspartnern Japan und Südkorea bereits unter diesem Blickwinkel betrachtet.[19]

Die Europäische Union als Modell für Global Governance

Wie im MGI-Projekt der Brookings Institution angedeutet könnte die Europäische Union als ein Modell für *Global Governance* dienen, das genutzt werden kann, um bestehende Institutionen und Mechanismen nicht nur in Asien zu verbessern. Die seit 30 Jahren bestehenden formellen Beziehungen zwischen der EU und ASEAN erhöhen die Wahrscheinlichkeit eher noch. So sagte der Präsident von Brookings, Strobe Talbott, beispielsweise auf einer Konferenz, auf der der MGI-Aktionsplan vorgestellt wurde:

> „Die Europäische Union ist heute weltweit das beeindruckendste, gelungenste und vielversprechendste Experiment transnationaler Governance, was sich für die etwa eine halbe Milliarde Bürger Europas als ungemein gut erwiesen hat. Sie hat ein riesiges Stück Land, das im Laufe seiner Geschichte mit so viel Blut getränkt war wie kein anderes auf unserem Planeten, eine Region, in der es vom 17. Jahrhundert bis zum E-Day in jeder Generation einen größeren Krieg gab, in eine Zone des Friedens verwandelt. Keine schlechte Leistung.“[20]

Javier Solana kommentierte Talbotts Rede folgendermaßen:

> „Ich glaube, die Europäische Union ist gegenwärtig das beste Beispiel dafür, wie [wir den] Widerspruch [zwischen dem Globalen und dem Lokalen] auflösen können. [...] Deshalb ist [die EU] ein Modell, das gut für uns ist und ich glaube, dass es auch für andere gut sein wird, und deshalb beginnen auch andere Teile der Welt die EU als Modell zu [verstehen] [z.B. ASEAN].“[21]

Die EU in einem solch positiven Licht darzustellen, ist zu einem Zeitpunkt, da sie ebenso wie Staaten und andere Akteure durch die schlimmste Wirtschafts- und Finanzkrise seit der großen Depression unter Druck geraten ist,

19 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe/Institute of Foreign Affairs and National Security/Ministry of Foreign Affairs and Trade of the Republic of Korea, OSCE-IFANS/MOFAT Workshop, Applicability of OSCE CSBMs in Northeast Asia Revisited, Seoul, 22.-23. September 2003, Consolidated Summary, PC.DEL/1321/03, 6. November 2003; OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, 2005 OSCE-Korea Conference on new security threats and a new security paradigm, Seoul, 25 and 26 April 2005, Consolidated Summary, SEC.GAL/106/05, 13. Mai 2005, unter: http://www.osce.org/documents/ec/2005/04/14267_en.pdf.

20 The Brookings Institution, A Plan for Action, a.a.O. (Anm. 7), S. 63.

21 Ebenda, S. 68.

im besten Fall idealistisch und im schlimmsten Fall unredlich, vor allem seit die EU sich – wie andere auch – mehr und mehr auf einen gefährlichen Protektionismus zu bewegt, bei dem alle nur verlieren können:

> „José Manuel Barroso, der Präsident der Europäischen Kommission, sagt, dass das Wiederaufleben des ökonomischen Nationalismus kein ‚spezifisch europäisches' Problem sei. Damit hat er recht. Protektionismus ist überall auf dem Vormarsch – von Washington bis Delhi.
> Wenn allerdings nicht einmal Europa mit seiner umfassenden Erfahrung mit gemeinsamen Interessen dem Druck widerstehen kann, wie kann es dann von anderen erwarten, dass sie die Märkte offen halten?"[22]

Der Druck, dem die EU ausgesetzt ist, ist sicherlich real:

> „Jetzt, da sich die Rezession verschärft, besteht die Gefahr, dass sich Unruhen in der Bevölkerung verselbstständigen: dass eine defensive Reaktion hier die Glut des Nationalismus dort entfachen könnte, dass der gemeinsame Markt zerfällt. Die jüngeren Demokratien der Union in Ost- und Mitteleuropa sind in dieser Hinsicht besonders gefährdet."[23]

Deutschlands ehemaliger Außenminister Joschka Fischer geht sogar noch weiter, wenn er behauptet, dass Europa nicht nur „am Beginn einer gewaltigen weltweiten Krise steht, die es extremem Druck und enormen Belastungen aussetzen wird", sondern

> „dass die Auswirkungen der Wirtschaftskrise [auch] die außerordentlichen Errungenschaften der EU-Erweiterung, die Ost- und Westeuropa vereint hat, untergraben, wenn nicht gar zerstören werden. [Die Krise] könnte sogar den gemeinsamen Markt gefährden."[24]

Trotz dieser kurz- bis mittelfristigen Risiken – die dem Unvermögen der Zweiten Sozialistischen Internationale, den Ersten Weltkrieg zu verhindern,[25] frappierend ähneln – ist die EU jedoch aufgrund ihrer beeindruckenden Stellung als weltweit einzige ernsthafte Kandidatin für Immanuel Kants Modell des „ewigen Friedens"[26] für die regionale Steuerung in anderen Regionen der

22 Philip Stephens, Wanted: Leaders to Confront the Demons of Europe's Past, in: Financial Times vom 20. Februar 2009, S. 9.
23 Ebenda.
24 Joschka Fischer, zitiert nach: Quentin Peel, EU champion takes fright in flight to protecttionism, in: Financial Times vom 27. Februar 2009, S. 4.
25 Vgl. Kenneth N. Waltz, Man, the State, and War: A Theoretical Analysis, New York 1959, Kapitel 5.
26 Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, in: Kants Werke. Akademie-Textausgabe. Unveränderter photomechanischer Abdruck des Textes der von der Preußischen Akademie der Wissenschaften 1902 begonnenen Ausgabe von Kants gesammelten Schriften, Bd. 8: Abhandlungen nach 1781, Berlin 1968, S. 341-386.

Welt und letztlich auch für *Global Governance* nach wie vor ein brauchbares Modell. Diese Einzigartigkeit der EU erklärt ihre Beziehung zum MGI-Projekt, dessen Beratergruppe auch Javier Solana, der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, angehört. Solana merkt dazu an:

> „Das Ziel des MGI-Projects ist ebenso ehrgeizig wie drängend: 2009 neue Reformbemühungen für das globale Sicherheitssystem in die Wege zu leiten [...] denn das globale System befindet sich in ernsthaften Schwierigkeiten. *Es ist schlicht und einfach nicht in der Lage, die aktuellen Herausforderungen zu meistern*. Sie alle kennen die Liste: Terrorismus, nukleare Proliferation, Klimawandel, Pandemien, zerfallende Staaten [...] *Keine davon kann eine Regierung allein bewältigen*."[27]

Dieser Meinung ist auch US-Außenministerin Hillary Rodham Clinton, offizielle außenpolitische Stimme von Präsident Barack Obamas Linie der globalen Problemlösung. Auf ihrer ersten Auslandsreise als Außenministerin, die sie – eingedenk der jüngsten Verschiebung wirtschaftlicher Macht von West nach Ost – nach Asien führte, erklärte Ministerin Clinton, Zweck ihrer Reise sei es, „Netzwerke von Partnern zu schaffen, um Probleme zu bewältigen, die keine Nation, nicht einmal unsere, allein bewältigen kann".[28]
John McClintock von der Europäischen Kommission führt das globale Problemlösungsdefizit und -unvermögen darauf zurück, dass es keine adäquate, auf *„geteilter Souveränität"*, wie sie die Europäische Union beispielhaft vorlebt, beruhende *Global Governance* gibt.[29] Interessanterweise spricht das MGI-Projekt von „*verantwortungsvoller Souveränität*", die im Laufe der Zeit in gemeinsame Verantwortung mündet:

> „Die Beratungen des MGI-Projekts haben die Auffassung sowohl beeinflusst als auch bestätigt, dass eine neue Ära internationaler Zusammenarbeit auf dem Prinzip der *verantwortungsvollen Souveränität* aufbauen muss: der Vorstellung, dass Staaten für die externen Auswirkungen ihrer innerstaatlichen Handlungen Verantwortung übernehmen müssen und dass Souveränität Verpflichtungen sowohl gegenüber anderen souveränen Staaten als auch gegenüber den eigenen Bürgern mit sich bringt. Um ihre nationale Sicherheit, ja selbst ihre Souveränität zu gewährleisten, müssen Staaten Regeln und Normen für ein Handeln vereinbaren, das über nationale Grenzen hinaus Wirkungen entfaltet. Ver-

27 MGI, A Plan for Action, a.a.O. (Anm. 7), S. 7 (Hervorhebungen vom Verfasser).
28 US-Außenministerin Hillary Rodham Clinton, zitiert nach: Glenn Kessler/Blaine Harden, Clinton, in Asia, Seeks to Build „Networks of Partners", in: Washington Post vom 17. Februar 2009, S. A8.
29 Vgl. John McClintock, The Uniting of Nations: An Essay on Global Governance, Brüssel 2008; Mark Corner, Towards a Global Sharing of Sovereignty, European Essay Nr. 44, London 2008.

> antwortungsvolle Souveränität beinhaltet auch ein aktives Interesse der mächtigen Staaten daran, schwächere Staaten zu befähigen, ihre Souveränität verantwortungsvoll auszuüben – die *Verantwortung zum Aufbau*."[30]

Zu den derzeitigen Kandidaten für eine *Global Governance* gehören – neben radikal reformierten Vereinten Nationen – der „Bund der Demokratien" („*League of Democracies*"),[31] das „Konzert der Demokratien" („*Concert of Democracies*"),[32] die „Union der Unionen" („*Union of Unions*")[33] und die „Weltweite Union der Demokratien" („*Global Union of Democracies*").[34]
In seinen Beratungen mit betroffenen und wichtigen Persönlichkeiten aus Afrika, Asien, Europa, Lateinamerika oder dem Nahen Osten fand das MGI-Projekt weder für den von Senator John MaCain in seinem Präsidentschaftswahlkampf 2008 propagierten Bund der Demokratien noch für ein Konzert der Demokratien viele Befürworter. Neben weiteren Problemen würde ein solcher Bund oder ein Konzert vor allem

> „China vor den Kopf stoßen, dessen Kooperation für Fortschritte in anderen Bereichen von gemeinsamem Interesse wie Klimawandel, Terrorismus und nukleare Nichtverbreitung unverzichtbar ist. Anstatt auf internationale Konvergenz zu setzen, warnten chinesische Gesprächspartner des MGI, ein solches Konzept könnte die Grundlage für einen zweiten Kalten Krieg sein. Politische Entscheidungsträger aus Indien vertraten die Ansicht, dass ein solcher Zusammenschluss die internationale Unsicherheit eher erhöhen als reduzieren würde, da er Länder nicht zusammenbringe, sondern spalte. Regierungsvertreter aus anderen wichtigen [mit den USA] verbündeten Ländern unterstrichen in vertraulichen Gesprächen, dass eine solche Institution kontraproduktiv wäre, vor allem, weil sie China isolieren würde."[35]

---

30 MGI, A Plan for Action, a.a.O. (Anm. 7), S. 11 (Hervorhebungen im Original).
31 Vgl. Robert Kagan, Die Demokratie und ihre Feinde, München 2008 (Original: The Return of History and the End of Dreams, New York 2008).
32 Vgl. Anne-Marie Slaughter/John Ikenberry, Democracies Must Work in Concert, in: Financial Times vom 10. Juli 2008, unter: http://www.ft.com/cms/s/0/fd9e2fdc-4e7f-11dd-ba7c-000077b07658.html.
33 Vgl. Mark Leonard, Why Europe Will Run the 21st Century, New York 2005.
34 Vgl. John McClintock, a.a.O. (Anm. 29); Mark Corner, a.a.O. (Anm. 29).
35 MGI, A Plan for Action, a.a.O. (Anm. 7), S. 22. Die Isolation Chinas ist im Rahmen des Konzerts weniger wahrscheinlich als im Falle des Bundes. Nach Ansicht der „Architekten" des Konzerts Anne-Marie Slaughter und John Ikenberry würde „ein Konzert von Demokratien, dem sowohl Demokratien aus dem Süden als auch aus dem Norden angehörten, China auf jeden Fall in eine erweiterte G8 einbeziehen. Gerade das macht den Unterschied zwischen unserem Konzert und Senator McCains Vorschlag eines Bundes der Demokratien bei gleichzeitigem Ausschluss Russlands aus den G8 deutlich. Demokratien begreifen, dass sie effektive globale Institutionen benötigen, die *alle* wichtigen Mächte umfassen." Anne-Marie Slaughter/John Ikenberry, a.a.O (Anm 32). Obwohl Kagan, a.a.O (Anm. 31), sowohl auf das „Konzert" als auch auf den „Bund" Bezug nimmt und seine Wortwahl in vieler Hinsicht der von Slaughter und Ikenberry ähnelt, steht er zweifellos der Vorstellung Senator John McCains von einem Bund, der auf ein „Machtgleichge-

Tatsächlich hatte Obama als Senator bereits früher betont, dass eines seiner wichtigsten außenpolitischen Ziele der Aufbau einer konstruktiven Partnerschaft mit China wäre, um globale Probleme wie den Klimawandel oder die jüngste Wirtschaftsrezession zu bewältigen. Dieser „strategische Dialog" stand zur weiteren Vertiefung durch Präsident Obama und Chinas Präsidenten Hu Jintao auf dem G20-Gipfel im April 2009 in London auf der Agenda, nachdem er beim China-Besuch von Außenministerin Clinton Ende Februar 2009 ins Leben gerufen worden war. Clinton hatte in diesem Zusammenhang erklärt: „Menschenrechtsfragen dürfen die Bemühungen, China zu verstärkter Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt sowie hinsichtlich der verfahrenen Situation des nordkoreanischen Atomprogramms zu bewegen, ‚nicht beeinträchtigen'".[36] Menschenrechtsaktivisten reagierten empört darauf, dass sie China nicht mehr zu einer erheblichen Verbesserung der Einhaltung internationaler Menschenrechtsrechtsstandards anhielt, wie sie es als *First Lady* während der Präsidentschaft ihres Mannes Bill Clinton noch getan hatte.

Seitdem China die USA vor Kurzem „als weltweit größter Produzent schädlicher Treibhausgase"[37] überholt hat, hat Außenministerin Clinton nicht nur die außenpolitischen Positionen, die Präsident Obama vor seiner Amtseinführung geäußert hatte, sondern auch seinen Pragmatismus übernommen. Die Tatsache, dass Politiker auf der ganzen Welt das Problem der globalen Erwärmung in weniger als zehn Jahren in den Griff bekommen müssen, wenn „das Aussterben der Menschheit" nicht zu einer realistischen Folge werden soll, macht die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit China auf diesem Gebiet gegenüber dessen Ausgrenzung aufgrund seiner schlechten Menschenrechtsbilanz und anderer Demokratiedefizite zu einem überzeugenden Argument. In der Zwischenzeit werden Menschenrechtsfragen keineswegs vergessen, sie werden lediglich in der Gesamtheit drängender globaler Probleme mit ihren sich verändernden Prioritäten entsprechend eingeordnet. Ministerin Clinton antwortete ihren Kritikern in punkto Menschenrechte im Rahmen einer Pressekonferenz mit dem chinesischen Außenminister Yang Jiechi: „Die Förderung der Menschenrechte ist ein wesentlicher Aspekt der Weltpolitik der USA."[38] Nach der Beendigung der Asienreise von Außenministerin Clinton fasste Todd Stern, Präsident Obamas Sonderbeauftragter für den Klimawandel, die Veränderung im Verhältnis von Menschenrechten zu globaler Erwärmung zusammen:

> „Unserer Meinung nach ist für die Abwendung der Bedrohung [des globalen Klimawandels] nichts wichtiger als eine Partnerschaft zwischen

---

wicht" zwischen demokratischen und autokratischen Ländern abzielt und China und Russland auf absehbare Zeit der letzteren Kategorie zurechnet, wesentlich näher.

36 US-Außenministerin Hillary Rodham Clinton, zitiert nach Kessler/Harden, a.a.O. (Anm. 28).

37 Ebenda.

38 Ebenda.

den USA und China. Es gibt keine Möglichkeit, eine sichere und bewohnbare Welt zu erhalten, wenn China neben den USA dabei keine äußerst wichtige Rolle übernimmt. Dies ist keine Frage von Politik oder Moral oder richtig oder falsch. Es ist einfach die gnadenlose Mathematik zunehmender Emissionen."[39]

Wenn also weder ein „Bund" noch ein „Konzert" der Demokratien gangbare Wege zur *Global Governance* in der Welt nach dem 11. September 2001 sind, wie steht es dann mit den beiden anderen Optionen, Mark Leonards Konzept einer „Union der Unionen" und John McClintocks „Weltweiter Union der Demokratien"? Die „Union der Unionen" stellt eine *induktive* Herangehensweise an *Global Governance* dar: Danach würden sich andere regionale Akteure (z.B. ASEAN oder die Afrikanischen Union, AU) am EU-Modell der regionalen Integration auf der Grundlage geteilter Souveränität orientieren und sich am Ende dieses Prozesses mit der EU synergetisch zu einer „Union der Unionen" verbinden. Im Gegensatz dazu verfolgt die „Weltweite Union der Demokratien" einen deduktiven Ansatz: Ihr läge zwar ebenfalls die EU als Modell zugrunde, sie wäre jedoch von Beginn an global angelegt und würde sich aus der EU und anderen Akteuren, vornehmlich Staaten – und zunächst nicht einmal besonders mächtigen –, zusammensetzen. Wenn sich erst einmal erwiesen habe, dass die Weltweite Union erfolgreich globale Probleme wie Erderwärmung und Armut bekämpfen kann, würden weitere Staaten dem Beispiel folgen. Und wenn sich erst einmal mehr als zwei Länder einer Region angeschlossen hätten, könnten diese einen regionalen Akteur analog zur EU bilden. Die Weltweite Union könnte sich dann zu einem Gebilde ähnlich der „Union der Unionen" entwickeln.[40]
Ich persönlich gebe einer Kombination aus dem induktiven und dem deduktiven Weg, d.h. dem Vorantreiben einer „Weltweiten Union der Demokratien" als Endziel, den Vorzug. Charles Sanders Peirce erinnert uns jedoch daran, dass wir dort beginnen müssen, „wo wir stehen", und uns zunächst auf die regionale Integration als Basis einer *Global Governance* konzentrieren soll-

39 Ebenda.

40 Auf die Frage, ob eine „Weltweite Union der Demokratien" China ebenfalls ausgrenzen würde, da alle Mitglieder ja Demokratien sein müssten, antwortete McClintock, China müsse (ebenso wie Russland) „weniger autoritär werden und dazu bereit sein, die Wünsche seiner Bürger in den Entscheidungen des Staates stärker zu berücksichtigen"; McClintock, a.a.O. (Anm. 29), S. 206. Trotz seiner fortbestehenden Defizite im Menschenrechtsbereich, die selbst während der Olympischen Spiele zu Tage traten, hat China große Fortschritte auf einem Gebiet gemacht, das letztendlich ebenfalls Baustein einer Demokratie ist: beim Wirtschaftswachstum. Diesbezüglich führen die Wissenschaftler Ronald Inglehart und Christian Welzel vom World Values Survey bzw. von der European Values Study aus: „Unterhalb Chinas scheinbar monolithischer politischer Struktur entwickelt sich eine soziale Infrastruktur der Demokratisierung, die schon weiter ist, als die meisten Beobachter erkennen können. China nähert sich heute bereits dem Niveau des massenhaften und nachdrücklichen Wunsches nach Selbstverwirklichung, auf dem Chile, Polen, Südkorea und Taiwan den Übergang zur Demokratie vollzogen haben." Ronald Inglehart/Christian Welzel, How Development Leads to Democracy. What We Know About Modernization, in: Foreign Affairs, März/April 2008, S. 33-48, hier: S. 48.

ten.[41] Auf diese Weise können wir verantwortungsvolle Souveränität „kreativ“ in geteilte Souveränität überführen. Das MGI-Projekt der Brookings Institution scheint daher eine ausgezeichnete Plattform zur Forcierung der *Global-Governance*-Komponente der außenpolitischen Agenda Präsident Obamas zu sein.

Das Haar in der Suppe

Größter „Ausreißer“ in diesem ansonsten „konfliktlösungsfreundlichen“ Porträt Präsident Obamas ist seine Haltung gegenüber dem Krieg in Afghanistan. Die US-Truppen, die er aus dem Irak abzieht, will er nach Afghanistan schicken, wo sie den wieder erstarkten Aufstand der Taliban bekämpfen sollen. Außerdem setzte er bereits in der ersten Woche seiner Amtszeit die Angriffe auf vermutete Taliban-Stellungen in Pakistan mit *Predator*-Drohnen fort, die etliche Opfer forderten, darunter möglicherweise auch Kinder.[42]
Der Einwand ist berechtigt; wenn wir jedoch Präsident Obamas Afghanistan-Politik in dem größeren Zusammenhang betrachten, in dem sie geäußert wurde, kann er möglicherweise ausgeräumt werden. Dieser größere Zusammenhang ist mit einem konzeptionellen Ansatz kompatibel, den ich die *„drei Ebenen der Konfliktrealität“* nennen möchte: 1. der Konflikt als *Symptom*; 2. der Konflikt als Ausdruck der gestörten *Beziehungen*, die diese Symptome verursachen, und 3. der Konflikt als zugrunde liegende *tiefere Ursache* der gestörten Beziehungen, die die Symptome hervorrufen.[43]
Obamas Rahmenkonstrukt für Afghanistan, das den „drei Säulen der amerikanischen Außenpolitik“ – *Verteidigung*, *Diplomatie* und *Entwicklung* – entspricht, enthält 1. mehr Truppen (*Verteidigung*) zur Bekämpfung des Konflikts als Symptom, 2. mehr *Diplomatie*, um den gestörten Beziehungen, die den Symptomen zugrunde liegen, zu Leibe zu rücken und 3. verstärkte *Entwicklung*, um die tieferen Ursachen und Bedingungen der gestörten Beziehungen zu bekämpfen.[44]
Diese Umorientierung der US-Politik spiegelt das Empfinden von General David Petraeus wider, zu dessen Zuständigkeitsbereich als Kommandeur des CENTCOM Afghanistan und der Irak gehören und der die neuen Richtlinien für das US-Militär zur Aufstandsbekämpfung mit verfasst hat, laut derer man

41 Charles Sanders Peirce, zitiert nach: Abraham Kaplan, The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Science, San Francisco 1964, S. 86.
42 Vgl. Tim Reid, President Obama „orders Pakistan drone attacks“, in: TimesOnline vom 23. Januar 2009, unter: http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article5575883.ece.
43 Vgl. Dennis J.D. Sandole, Peace and Security in the Postmodern World: The OSCE and Conflict Resolution, New York 2007; ders., Peacebuilding: Preventing Violent Conflict in a Complex World, Cambridge, UK (i.E.).
44 Vgl. Hillary Rodham Clinton, Arrival at the Department of State: Remarks to Department Employees at Welcome Event, US Department of State: Diplomacy in Action, 22. Januar 2009, unter: http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115262.htm.

sich „den Weg aus einem komplexen, professionell geführten Aufstand nicht durch Töten oder Gefangennehmen erkämpfen kann“.[45]
Das bedeutet, dass Obamas militärgestütze „*Surge*“ in Afghanistan (*Symptome*) in einen umfassenderen Rahmen eingebettet sein muss, der Diplomatie (*Beziehungen*) und Entwicklung (*tiefere Ursachen*) einschließt. Vom Ausgleich der Verschiebungen in den Aufwendungen und der Prioritätensetzung zwischen diesen drei miteinander zusammenhängenden Komponenten seiner Außenpolitik wird es abhängen, ob Obamas Versprechen, den Konflikt beizulegen, glaubwürdig bleibt oder unter erheblichen Druck gerät.

Schlussfolgerung

Harmonieren die Obama-Präsidentschaft und die EU gut miteinander, dann gilt das in Erweiterung auch für die OSZE. Gemeinsam mit der EU und der NATO bildet die OSZE die europäische Sicherheitsarchitektur. Alle drei decken zusammen mit dem Europarat die in der Schlussakte von Helsinki[46] genannten drei „Körbe“ der europäischen Sicherheit ab, die später von der OSZE zu den drei miteinander verbundenen Elementen *umfassender Sicherheit* umgedeutet wurden:

Korb 1: politische und militärische Dimension (NATO),
Korb 2: Wirtschafts- und Umweltdimension (EU) und
Korb 3: Menschenrechte und humanitäre Elemente (Europarat) der umfassenden Sicherheit[47]

Obama ist wie für die OSZE geschaffen – aus dem einfachen aber zwingenden Grund, dass beide *gemeinsame Sicherheit* durch *soft power* erreichen wollen.[48] Deshalb wurde Obama 2009 der Friedensnobelpreis verliehen:[49] Dank des mächtigsten Mannes der Welt ist es wieder salonfähig, „die Faust zu öffnen“, die Hand auszustrecken und mit Gegnern wie mit Verbündeten über drängende globale Fragen zu sprechen. Dabei entsteht eine Kultur der Konfliktbeilegung und Problemlösung. Obwohl damit noch kein Durchbruch in den Beziehungen zum Iran, zu Nordkorea und im Verhältnis zwischen Israel und Palästina erreicht wurde, könnte diese neue Politik eine kleine Rolle

45 The General’s Next War: The FP Interview with Gen. David H. Petraeus, in: Foreign Policy, Januar/Februar 2009, S. 48-50.
46 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, Köln 2008, Kap. A.1, online unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_de.pdf
47 Vgl. Sandole, Peace and Security in the Postmodern World, a.a.O. (Anm. 43), Kapitel 3.
48 Vgl. Joseph S. Nye, Jr., Soft Power: The Means to Success in World Politics, New York 2004.
49 Vgl. The Norwegian Nobel Committee, The Nobel Peace Prize for 2009, Oslo, 9. Oktober 2009, unter: http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2009/press.html.

bei der „Fußball-Diplomatie“ gespielt haben, derer sich die OSZE-Teilnehmerstaaten Türkei und Armenien bedient haben, um zu ihrem jüngsten Beschluss – an dem Außenministerin Clinton nicht unbeteiligt war – zu gelangen, ihre Grenzen wieder zu öffnen und eine historische Kommission einzurichten, die endlich die Frage des Genozids von 1915 beilegen soll.[50] Diese historische Entwicklung könnte, selbst wenn sie noch große Hindernisse zu überwinden hat, auch zur Lösung eines der größeren „eingefrorenen Konflikte“ beitragen, in dem die Minsker Gruppe der OSZE (Frankreich, Russland und die USA) zu vermitteln versucht: des Konflikts zwischen den OSZE-Mitgliedern Armenien und Aserbaidschan um den Status der armenischen Enklave Berg-Karabach in Aserbaidschan.[51]

Angesichts der vielversprechenden außenpolitischen Ansätze Präsident Obamas, die durch den Friedensnobelpreis und den Durchbruch im seit beinahe 100 Jahren bestehenden türkisch-armenischen Konflikt gestützt werden, und angesichts der Auswirkungen, die diese Politik für die künftige Arbeit der OSZE hat, wäre es eine Tragödie epischen Ausmaßes, wenn Obama den „Kulturkriegen“, die derzeit in den Vereinigten Staaten z.B. über Fragen wie die Reform des Gesundheitswesens geführt werden, zum Opfer fiele.

Im Interesse der gemeinsamen Sicherheit sollten „vernünftige Menschen“ in Europa, Asien, Afrika, dem Nahen Osten, Süd- und Nordamerika und anderswo alles daransetzen, diesen verhängnisvollen Ausgang und Amerikas Rückkehr ins „finstere Mittelalter“ der vorherigen Regierung zu verhindern. Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, solche globalen Koalitionen zu bilden: in der G20, der EU, der OSZE, der NATO, den VN, der WTO und in anderen Foren, einschließlich der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, in denen eine Kultur der Konfliktbeilegung und Problemlösung eine notwendige Bedingung für die Lösung miteinander verwobener komplexer globaler Probleme wie z.B. der weltweite Klimawandel, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, die Ungerechtigkeit zwischen Nord und Süd, Armut, wirtschaftlicher Zusammenbruch, Terrorismus, H1N1 und andere Pandemien ist.

Obama und die amerikanischen Wähler haben uns auf die richtige Spur gesetzt, jetzt ist es an uns, den Zug nicht entgleisen zu lassen.

50 Vgl. Turkey, Armenia to Reopen Border, in: The Wall Street Journal vom 11. Oktober 2009, unter: http://online.wsj.com/article/SB125518039736978131.html.

51 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Minsk Process: Basic Documents, Wien 2009, unter: http://www.osce.org/item/21979.html.

Renatas Norkus

Die OSZE und die europäische Sicherheit aus der Sicht Litauens

Anmerkungen zum Wesen der OSZE

Von Beginn an wurde der KSZE/OSZE-Prozess hinsichtlich seines politischen Charakters und seiner Ziele unterschiedlich interpretiert. Einige betrachteten ihn als sichtbares Zeichen der politischen Entspannung in der Ost-West-Konfrontation des Kalten Krieges, als ein an den Wiener Kongress erinnerndes gesamteuropäisches Arrangement, das einen neuen Konsens über das Gleichgewicht der Kräfte und Einflusssphären widerspiegelte. Andere sahen in ihm eine Art multilateralen Pakt, in dessen Rahmen die Sowjetunion und ihre Satelliten – zumindest auf dem Papier – die Bedeutung grundlegender westlicher Werte in Bezug auf Menschenrechte und individuelle Grundfreiheiten anerkannten. Wieder andere sahen in ihm die endgültige politische und moralische Anerkennung der Sowjetunion und des Status quo, der sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs herausgebildet hatte.

In jeder dieser Interpretationen steckt ein Körnchen Wahrheit; es liegt in der Natur eines Prozesses, dass er aus verschiedenen Phasen besteht und dass im Laufe seiner Entwicklung jeweils unterschiedliche Aspekte in den Vordergrund treten.

Dann stellt sich allerdings die Frage, was die OSZE heute ist. Zunächst möchte ich jedoch erst einmal klar stellen, was sie nicht ist: Ich bin fest davon überzeugt, dass es bei der OSZE nicht um ein Gleichgewicht der Kräfte geht. Und das sollte es auch gar nicht.

Von der Schlussakte von Helsinki über die Charta von Paris bis zur Europäischen Sicherheitscharta, die auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul unterzeichnet wurde, hat die OSZE einen weiten Weg zurückgelegt. Sie hat jedoch nie ihre Hauptstärken, die ihren Kern ausmachen, aus den Augen verloren: ihre Prinzipien und ihre Werte. Um diese Prinzipien und Werte, die alle OSZE-Teilnehmerstaaten als Grundlage für ihre Beziehungen untereinander und für den Umgang mit ihren Bürgern anerkennen, geht es bei der OSZE.

Das bedeutet, dass wir – die Teilnehmerstaaten – die Verpflichtung eingegangen sind, bei der Gestaltung und Entwicklung unserer Gesellschaften und unserer zwischenstaatlichen Beziehungen diese Werte zu verteidigen und die Prinzipien zu achten.

Es bedeutet auch, dass wir uns gegenseitig Rechenschaft ablegen müssen, dass unsere Leistung – ob es um das Funktionieren unserer demokratischen Institutionen und innerstaatlichen politischen Prozesse oder um unser Verhalten auf der internationalen Bühne geht – jederzeit mit Fug und Recht von unseren OSZE-Partnerstaaten begutachtet wird.

Das wiederum bedeutet, dass wir alle anerkennen, dass es objektive Standards – oder wenn man so will: eine höhere Realität – gibt, an denen wir unsere Beschlüsse und Handlungen messen und anhand derer wir sie beurteilen lassen müssen. Und genau das macht das Wesen der OSZE aus.
Wenn aber Prinzipien und Werte das Wesen der OSZE ausmachen, wie ist es dann ums Handeln bestellt oder wie kann sie dann etwas bewirken? Denn es geht bei der OSZE natürlich auch um gemeinsame Beschlüsse und gemeinsames Handeln. In dieser Hinsicht ist die OSZE jedoch – wie alle auf dem Konsensprinzip beruhenden Organisationen – nur so stark wir ihr kleinster gemeinsamer Nenner oder – wie viele es nennen – das schwächste Glied in der Kette.
Dennoch gelingt es der OSZE, wenn es um den politischen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten geht, wie schwierig sich dieser auch gestalten mag, stets, ihre einzigartige Stellung in der europäischen Sicherheitsarchitektur unter Beweis zu stellen. An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass die OSZE aus 56 Teilnehmerstaaten besteht, sich über drei Kontinente – Nordamerika, Europa und Asien – erstreckt und mehr als eine Milliarde Menschen umfasst. Die OSZE vereint Nationen mit unterschiedlichen kulturellen Traditionen und politischen Bestrebungen, unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen und zuweilen schmerzlichen historischen Erinnerungen. Tatsache ist jedoch, dass die Staaten dazu in der Lage waren, sich auf gemeinsame Verpflichtungen hinsichtlich gemeinsamer Werte und Prinzipien zu einigen. Das ist nicht gerade wenig und es muss unserer Überzeugung nach gehegt und gepflegt, bewahrt und weiter gestärkt werden.
Demokratische Freiheiten, Menschenrechte, die friedliche Regelung von Streitfällen und die Achtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit von Staaten – das sind die Werte und Prinzipien, für die die OSZE steht. Und diese Prinzipien sind für den Erhalt von Frieden und Sicherheit und die Freiheit der Nationen und des Einzelnen unerlässlich.
Vor allem aber steht das Konzept der umfassenden Sicherheit im Zentrum der OSZE. Es liegt allen Aktivitäten der Organisation in ihren drei Dimensionen – der politisch-militärischen, der Wirtschafts- und Umweltdimension und der menschlichen Dimension – zugrunde. Das OSZE-Konzept der umfassenden Sicherheit und der dimensionenübergreifende Ansatz der Organisation sind unverzichtbare Vorteile und werden von meinem Land besonders geschätzt.

Herausforderungen für die Sicherheit und die Rolle der OSZE

Gegenwärtig denken wir über die Herausforderungen für die europäische Sicherheit nach und über Möglichkeiten, diese gemeinsam zu bewältigen – auch mit Hilfe der OSZE.

Angesichts der Ernsthaftigkeit der Herausforderungen im OSZE-Gebiet können wir uns Gleichgültigkeit nicht leisten.

In der ersten OSZE-Dimension, die sich mit politisch-militärischen Fragen befasst, hängen die drängendsten Probleme mit den ungelösten und anhaltenden Konflikten sowie mit bedauerlichen Entwicklungen im Bereich der Rüstungskontrolle zusammen.

Die tragischen Ereignisse des vergangenen Jahres, als einige der grundlegenden Prinzipien der Organisation grob verletzt wurden, sprechen für sich. Der Krieg in Georgien hat einmal mehr deutlich gemacht, dass ungelöste Konflikte eine große Gefahr für Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet darstellen. Er hat gezeigt, wie schnell ein seit Langem als „eingefroren" betrachteter Konflikt auf gefährliche Weise wieder „auftauen" kann. Die schlimmste Folge des militärischen Konflikts in Georgien ist menschliches Leid: Er verursachte Tausende von Binnenvertriebenen sowie schwerwiegende humanitäre Probleme, die kaum in kurzer Zeit zu lösen sein werden. Eine kaum weniger wichtige Konsequenz ist jedoch, dass der Konflikt in hohem Maße zu dem Mangel an Vertrauen beigetragen hat, der noch immer zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten herrscht. Wir sehen ja, wie schwierig es ist, verlorenes Vertrauen wiederherzustellen, wenn ein Teilnehmerstaat offensichtlich nicht den politischen Willen aufbringt, die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen einzuhalten, indem er konstruktive Schritte unternimmt, um das begangene Unrecht wiedergutzumachen.

Die Probleme im Bereich Rüstungskontrolle sind durch den Beschluss der Russischen Föderation, die Implementierung des KSE-Vertrags auszusetzen, entstanden. Der KSE-Vertrag ist ein Eckpfeiler der europäischen Sicherheit und hat wesentlich zur friedlichen Transformation in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges beigetragen. Litauen unterstützt jeden konstruktiven Versuch, dieses wichtige Instrument zur Gewährleistung von Sicherheit und Vertrauen in Europa zu erhalten und weiter zu stärken. Obwohl mein Land kein Vertragsstaat ist, ist es doch als NATO-Mitglied in die Diskussionen über Rüstungskontrolle und VSBM eingebunden und wird das auch bleiben.

Die zweite Dimension, die sich mit Wirtschafts- und Umweltaspekten von Sicherheit befasst, hat ein großes Potenzial zur Vertrauensbildung. Wir sind davon überzeugt, dass ein aktiveres diesbezügliches Engagement zur Lösung der anhaltenden Konflikte in Georgien, Moldau und Berg-Karabach zu positiven Ergebnissen führen würde. Die OSZE ist bereits am Management von Wasserressourcen beteiligt und befasst sich mit der Lagerung radioaktiven Mülls in Zentralasien; und es gibt weitere Möglichkeiten für ergebnisorientierte Initiativen.

Litauen vertritt die Ansicht, dass das Thema Energiesicherheit auf der OSZE-Agenda weiter oben angesiedelt werden sollte. Wir unterstützen ebenfalls Gespräche über die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit sowie über mögliche Sicherheitsbedrohungen im OSZE-Gebiet, die aus der Finanz- und Wirtschaftskrise entstehen.

Litauen misst der menschlichen Dimension der OSZE besondere Bedeutung bei. Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Wahlen sind Gegenstand der zentralen Verpflichtungen, die alle OSZE-Teilnehmerstaaten in dieser Dimension eingegangen sind. Der *Acquis* dieser Dimension sollte im gesamten OSZE-Gebiet konsequent bewahrt und aktiv gefördert werden. Die vollständige Implementierung der Menschenrechtsverpflichtungen bleibt jedoch eine ständige Herausforderung. Einige negative Entwicklungen, wie etwa die zunehmende Gewalt gegen Journalisten, verlangen von unserer Organisation entschiedenes Handeln.
Nicht zuletzt möchte ich auch die Bedeutung der OSZE-Feldoperationen und der OSZE-Institutionen hervorheben. Sie sind für die Organisation von besonderem Wert, da sie den Transformationsländern dabei helfen, sich zu funktionierenden, stabilen und sicheren Demokratien zu entwickeln. In diesem Zusammenhang waren wir bestürzt und enttäuscht darüber, dass die Russische Föderation einen Konsensbeschluss über einen statusneutralen Vorschlag zum Fortbestehen der OSZE-Präsenz in Georgien blockiert hat. Wir sind davon überzeugt, dass wir mehr, und nicht weniger OSZE im Südkaukasus brauchen.

Die Debatte über europäische Sicherheit

Die derzeitige Diskussion über die Zukunft der europäischen Sicherheit wurde von Russland angestoßen. Seit Juni 2008 hat Russland wiederholt darüber geklagt, dass sich die Sicherheitslage in Europa und im gesamten euro-atlantischen Raum verschlechtere. Um sie zu verbessern, müsse die gesamte europäische Sicherheitsarchitektur durch den Abschluss eines rechtsverbindlichen europäischen Sicherheitsvertrags neu gestaltet werden.
Wir waren und sind von dieser Idee nicht überzeugt, da sie *erstens* Ausdruck des Misstrauens gegenüber der bestehenden Sicherheitsarchitektur ist. *Zweitens* sind wir darüber besorgt, dass diese Initiative die wichtigsten OSZE-Prinzipien abzulehnen scheint und bezüglich unserer gemeinsamen Werte und der Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen äußerst vage und ausweichend bleibt. Daher müssen zunächst alle Zweifel hinsichtlich der wahren Absichten hinter diesem Vorschlag ausgeräumt werden, bevor wir anfangen können zu überlegen, welchen Beitrag er zur Stärkung unserer gemeinsamen Sicherheit im OSZE-Gebiet leisten könnte.
Die Erhöhung der euro-atlantischen Sicherheit liegt in unser aller Interesse. Für Litauen ist die transatlantische Verbindung, die enge Zusammenarbeit mit den USA, von größter Bedeutung. Russland spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Litauen ist daher weiterhin für Gespräche über die euro-atlantische Sicherheit mit Russland, auch über die Abwehr neuer Bedrohungen und Gefahren, offen.

NATO, Europäische Union, OSZE und Europarat haben sich als Eckpfeiler europäischer Sicherheit und Stabilität seit Jahrzehnten bewährt. Sorgen macht uns allerdings die Tatsache, dass einige Teilnehmerstaaten nicht alle Verpflichtungen erfüllen. Wären wir nicht besser beraten, uns darauf zu konzentrieren, unsere Aufmerksamkeit und unsere Bemühungen auf die Verbesserung der Implementierung bestehender Verpflichtungen zu richten, anstatt zu versuchen, künstliche rechtsverbindliche Instrumente oder Dokumente zu schaffen?

Mit der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur (Organisationen, Verpflichtungen und Prinzipien) sind wir gut gefahren. Als Teil der euro-atlantischen Gemeinschaft ist Litauen offen für die Erkundung von Möglichkeiten, wie die bestehenden Strukturen weiter gestärkt oder neu belebt werden können. Gerade in diesem Zusammenhang kann die OSZE als erfolgversprechendes Forum für die Diskussion über europäische Sicherheit – in allen drei Dimensionen – dienen, wobei der Schwerpunkt auf der Erfüllung unserer Verpflichtungen liegen sollte. Unterschiedliche Wahrnehmungen von Sicherheit sollten die Suche nach gemeinsamen Lösungen nicht verhindern, solange wir den gemeinsamen Werten und Prinzipien der OSZE treu bleiben.

Litauen begrüßt daher den Korfu-Dialog so, wie er vom griechischen Vorsitz angelegt wurde, und wird sich konstruktiv daran beteiligen. Wir hoffen, dass der Korfu-Prozess uns bei der Wiederherstellung von Vertrauen helfen wird. Wir sind fest davon überzeugt, dass die Stärkung des bestehenden OSZE-*Acquis* und die weitere Förderung der Erfüllung der existierenden OSZE-Verpflichtungen ein wesentlicher Schwerpunkt dieser Gespräche sein sollte. In diesem Zusammenhang sollten Krisenmanagement – einschließlich Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung sowie des Wiederaufbaus nach Konflikten – und die Förderung von Menschenrechtsstandards im gesamten OSZE-Gebiet auch in Zukunft im Zentrum der Arbeit der OSZE stehen. Die Lösung eingefrorener Konflikte muss unserer Ansicht nach ebenfalls weiterhin Vorrang haben.

Gleichzeitig dürfen wir bei der Festlegung konkreter Ziele für die Diskussion die Grenzen unserer Organisation, die sich aus dem Konsensprinzip ergeben, nicht außer Acht lassen. Wir werden wahrscheinlich Zeit brauchen, wenn wir uns dazu entschließen, einen offenen und ehrlichen Dialog zu führen, von dem wir hoffen, dass er uns hilft, die Vertrauenslücke, die derzeit zwischen einigen Teilnehmerstaaten klafft, zu schließen.

Litauen will eine Diskussion, die niemanden ausschließt, die transparent und ergebnisoffen ist. Der aktuelle euro-atlantische Rahmen, einschließlich des Helsinki-*Acquis*, ist für unsere Sicherheit von zentraler Bedeutung. Wir sollten das Ergebnis der Debatte weder präjudizieren, noch sie in einen künstlichen Zeitplan zwängen.

Wir freuen uns darauf, unseren Beitrag zu der Diskussion zu leisten, da wir davon überzeugt sind, dass wir auf aktuelle Sicherheitsprobleme im OSZE-Gebiet nur reagieren können, wenn wir

- Vertrauen wiederherstellen,
- die Erfüllung bestehender Verpflichtungen verbessern,
- anhaltende Konflikte beilegen,
- der Rüstungskontrolle neuen Schwung verleihen (ebenso wie Regimen zur Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen),
- Konfliktprävention und Krisenmanagement verstärken,
- die menschliche Dimension, einschließlich Demokratie und Menschenrechte, wieder verstärkt fördern,
- unsere Kapazitäten erhöhen, um auf neue (transnationale) Bedrohungen und Herausforderungen reagieren zu können, z.B. auf solche, die sich aus dem Klimawandel, aus Umweltproblemen, Wassermangel, Cyber-Kriminalität, Piraterie u.ä. ergeben, und
- die Energiesicherheit in Europa verbessern.

Hierbei kann die OSZE eine außerordentlich nützliche Rolle spielen, da sie das geeignetste und tatsächlich das natürliche Forum für eine solche Diskussion ist. Sie schließt nicht nur alle betroffenen Staaten ein, sie sorgt nicht nur für Transparenz und sie gibt nicht nur Richtlinien vor, sie ist vielmehr auch ein politischer und moralischer Maßstab, von dem sich die Diskussion leiten lassen und nach dem sie bewertet werden könnte.

Astrid Sahm

Belarus am Wendepunkt?*

Perspektiven der Kooperation mit EU, Europarat und OSZE

Die im ersten Halbjahr 2009 erfolgte Aufnahme von Belarus in die Östliche Partnerschaftsinitiative der EU und die in Aussicht gestellte Wiederherstellung des Gaststatus des Landes in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats markieren das Ende der internationalen Isolation, in die Belarus vor allem aufgrund des autoritären Führungsstils von Präsident Alexander Lukaschenko seit dem umstrittenen, das Prinzip der Gewaltenteilung weitgehend aufhebenden Verfassungsreferendum im November 1996 geraten war. Die westliche Staatengemeinschaft hatte zunächst versucht, mit Hilfe von Sanktionen eine Rückkehr zur 1994 verabschiedeten Verfassung zu erreichen. Auf OSZE-Ebene bedeutete dies insbesondere, dass die infolge der Verfassungsänderung als Legislative neu gebildete Repräsentantenkammer zunächst nicht zur Parlamentarischen Versammlung der OSZE zugelassen wurde und Belarus hier weiterhin durch sich dem neuen politischen System widersetzende Abgeordnete des von Lukaschenko aufgelösten 13. Obersten Sowjet vertreten wurde. In der EU wurde die Ratifizierung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens eingestellt. Zudem galt seit 1997 eine Kontaktsperre, die direkte Begegnungen auf höchster Staatsebene ausschloss, und die technische Hilfe für Belarus wurde faktisch eingefroren.[1] Worauf ist die offensichtliche Kehrtwende in den Beziehungen zwischen Belarus und den europäischen Organisationen zurückzuführen und welche innenpolitischen Konsequenzen sind mit der Annäherung der belarussischen Führung an den Westen verbunden?

Gescheiterte Vermittlungsversuche der OSZE

Die westliche Staatengemeinschaft hatte auch während der Isolationsphase stets ihre Kooperationsbereitschaft im Falle der Wiederherstellung demokratischer Strukturen in Belarus signalisiert. Die zentrale Mittlerrolle kam hierbei zunächst der OSZE zu, da Belarus ein vollwertiges Mitglied dieser Organisation war, während zur EU und zum Europarat keine formalen Beziehungen bestanden. Ende 1997 erfolgte in Abstimmung mit der belarussischen

* Der Beitrag befasst sich mit den Entwicklungen bis Juli 2009.

1 Vgl. Astrid Sahm, Isolationärer Autoritarismus. Die innere Entwicklung in der Republik Belarus, in: Dieter Bingen/Kazimierz Wóycicki (Hrsg.), Deutschland – Polen – Osteuropa. Deutsche und polnische Vorüberlegungen zu einer gemeinsamen Ostpolitik der erweiterten Europäischen Union, Wiesbaden 2002, S. 179-195.

Führung die Einrichtung einer OSZE-Berater- und Beobachtergruppe in Minsk, die im Februar 1998 ihre Arbeit aufnahm. Die Einsetzung der Gruppe war insofern eine Premiere, als erstmals eine OSZE-Mission einen ausdrücklichen Demokratisierungsauftrag erhielt. Die OSZE war darüber hinaus zum damaligen Zeitpunkt neben der GUS die einzige internationale Organisation mit einer Vertretung in Minsk. Die Berater- und Beobachtergruppe wurde daher in der Folgezeit auch für die Aktivitäten von EU und Europarat zu einer wichtigen Koordinationsstelle. Besonders deutlich zeigte sich dies an der Bildung einer parlamentarischen Troika aus Vertretern des EU-Parlaments und der Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der OSZE.
Den Vermittlungsversuchen der Berater- und Beobachtergruppe schien anfänglich durchaus Erfolg beschieden zu sein: Im Sommer 1999 wurde eine Einigung auf eine Agenda für Verhandlungen zwischen Exekutive und Opposition erzielt, die die Bildung von vier Arbeitsgruppen zu den Themen Anpassung der geltenden Wahlgesetzgebung an OSZE-Standards, freier Zugang zu den elektronischen Medien, Beachtung der Menschenrechte und entsprechende vertrauensbildende Maßnahmen sowie Erweiterung der Kompetenzen der Legislative vorsah. Zudem ging Präsident Lukaschenko beim OSZE-Gipfel in Istanbul im November 1999 die Selbstverpflichtung zu einem offenen Dialog ein und ermöglichte die Entlassung des ehemaligen Premierministers und zentralen Kandidaten bei den von der Opposition 1999 inszenierten alternativen Präsidentschaftswahlen, Michail Tschigir, aus der Untersuchungshaft. Aber schon der ersten, von der Arbeitsgruppe für den Bereich Medien erzielten Vereinbarung verweigerte Präsident Lukaschenko seine Unterschrift. Damit musste der von der OSZE vermittelte Dialog zwischen politischer Führung und Opposition als gescheitert gelten.[2]
Die maßgebliche Beteiligung der Berater- und Beobachtergruppe an der Aufstellung eines gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten der politischen Opposition im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen vom September 2001 löste schließlich eine offene Konfrontation mit der belarussischen Führung aus. 2002 führte Präsident Lukaschenko daher eine faktische Schließung des Büros der Berater- und Beobachtergruppe herbei. Um die Neueröffnung eines OSZE-Büros im Februar 2003 zu erreichen, musste die OSZE erhebliche Einschränkungen der Befugnisse ihrer Mission akzeptieren. Hierzu gehörten insbesondere die zeitliche Beschränkung des Mandats und die faktische Abhängigkeit der Projektarbeit des Büros von der Zustimmung der belarussischen Regierung. Zudem hatte das Büro nun keinen expliziten Vermittlungsauftrag mehr. Die Zulassung der Repräsentantenkammer zur Parlamentarischen Versammlung der OSZE im Februar 2003 stellte einen weiteren Erfolg des belarussischen Regimes dar. *De facto* hatten sich die europäischen Organisationen bereits 1999 von der Idee einer Wiederherstellung der 1994 eingeführten Verfassungsordnung verabschiedet und ihre Forderungen auf eine

2 Vgl. Rainer Lindner/Astrid Sahm, „Dialog“ ohne Dialog vor „Wahlen“ ohne Wahl? Belarus am Vorabend der Parlamentswahlen, in: Osteuropa 9/2000, S. 991-1003.

Reformierung der 1996 geschaffenen konstitutionellen Verhältnisse konzentriert.[3]

Dass Präsident Lukaschenko die Kritik des Westens an seinem autoritären Regierungsstil ignorieren und ein Eingehen auf die entsprechenden Demokratisierungsforderungen vermeiden konnte, wurde wesentlich durch die Sonderbeziehungen zwischen Belarus und Russland ermöglicht, die sich in Vereinbarungen über die Gründung eines gemeinsamen Unionsstaates niederschlugen. Russland stärkte das belarussische Regime auch wirtschaftlich durch niedrige Preise für Energieträger und andere indirekte Subventionen. Dank des mit russischer Hilfe erzielten wirtschaftlichen Wachstums genoss das Regime zudem großen Rückhalt innerhalb der eigenen Bevölkerung. Als Gegenleistung unterstützte das offizielle Minsk Russlands Position im Kosovo-Konflikt und seinen Widerstand gegen die Osterweiterung der NATO, ohne jedoch auf russische Forderungen nach einer realen Integration beider Staaten einzugehen. *De facto* nutzte die belarussische Führung damit die zwischen Russland und den westlichen Staaten vorherrschende Integrationskonkurrenz zu ihren Gunsten, indem sie die Rolle eines antiwestlichen Vorpostens Moskaus übernahm.[4]

EU-Osterweiterung als ungenutzte Chance

Seit 2003 war ein verstärktes Engagement der EU-Institutionen gegenüber Belarus, das im Zuge der EU-Osterweiterung zu einem direkten Nachbarn der Europäischen Union wurde, erkennbar, während das OSZE-Büro angesichts seines neuen Handlungsrahmens vorsichtiger agieren musste. Doch obwohl die belarussische Führung sich durchaus interessiert an einer Aufnahme in die Europäische Nachbarschaftspolitik zeigte, war sie nicht bereit, sich die Teilnahme durch ein partielles Eingehen auf die politischen Forderungen der EU zu sichern, da diese den Verzicht auf das etablierte Machtmonopol und den umfassenden Kontrollanspruch implizierten. Die belarussische Führung ging vielmehr offensichtlich davon aus, dass die EU aufgrund der Bedeutung von Belarus als Transitland unabhängig von den im Lande herrschenden politischen Rahmenbedingungen auf eine engere Kooperation mit Belarus angewiesen sei. Diese Annahme stützte sich auf die faktische Grundlage, dass Russland und die EU etwa 60 Prozent ihres wechselseitigen Handels über Belarus abwickelten und die mittelfristig geplante Bildung eines gemeinsa-

3 Vgl. Eberhard Heyken, Schwierige Beziehungen: Die OSZE und Belarus. Ein nüchterner Erfahrungsbericht, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 155-166.

4 Vgl. Astrid Sahm, Integration als Weg zur Selbstbehauptung. Die Beziehungen von Belarus und Russland im internationalen Kontext, in: Russland-Analysen 96, 21. April 2006, S. 2-4.

men Wirtschaftsraums ohne die Beteiligung von Belarus nicht möglich erschien.[5]

Diese Strategie schien insofern aufzugehen, als die EU im Interesse der Sicherung ihrer Außengrenzen in einzelnen Politikfeldern, wie der Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, durchaus erfolgreich mit den belarussischen Staatsorganen kooperierte und die Zusammenarbeit mit Belarus als EU-Nachbar noch ausbaute. Damit signalisierte die EU, dass Sicherheitsinteressen einer wertorientierten Konditionalitätspolitik übergeordnet werden können. Für die belarussische Führung hatte die Zusammenarbeit in diesen Bereichen den Vorzug, dass sie ihren Machtanspruch nicht in Frage zu stellen drohte, sondern vielmehr problemlos mit dem Selbstverständnis des belarussischen Präsidenten als Vaterfigur und Stabilitätsgaranten vereinbar war. *De facto* gelang es der belarussischen Führung damit, eine eigene Konditionalitätspolitik gegenüber der EU zu entwickeln, worauf auch die von Alexander Lukaschenko von Zeit zu Zeit geäußerten Drohungen, Belarus könne die EU mit Flüchtlingen aus Drittländern überschwemmen, hinwiesen.[6] Darüber hinaus immunisierte sich das belarussische Regime gegen die Forderungen der europäischen Organisationen, indem sie den – angesichts der nicht sanktionierten autoritären Entwicklungen in anderen postsowjetischen Staaten zum Teil durchaus berechtigten – Vorwurf des Messens mit zweierlei Maß erhob.

Eine Ausweitung der pragmatischen Kooperationsansätze der EU wurde nicht zuletzt durch das belarussische Verfassungsreferendum vom Oktober 2004 verhindert, in dem die Beschränkung der Amtszeit des Präsidenten aufgehoben wurde. Zudem entsprachen die zeitgleich stattfindenden Parlamentswahlen erneut nicht OSZE-Standards; die Proteste der Opposition wurden von den Sicherheitskräften gewaltsam zerschlagen. Die EU reagierte hierauf ebenso wie auf die aus Sicht der OSZE ohne Verbesserungen verlaufenen Präsidentschaftswahlen des Jahres 2006 mit neuen Einreiseverboten für verantwortliche belarussische Politiker bzw. Staatsbedienstete. Bereits zuvor hatte die EU ein Einreiseverbot gegen Personen verhängt, die einem vom Europarat im Februar 2004 vorgelegten Bericht zufolge in das Verschwinden von Oppositionspolitikern und unabhängigen Journalisten in den Jahren 1999 und 2000 involviert waren. Allerdings zeigten diese Einreiseverbote – ebenso wie die Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch die Aufhebung der EU-Handelspräferenzen – keine erkennbare Wirkung. Im Gegenteil: Im November 2004 ernannte Präsident Lukaschenko mit Viktor Schejman demonstrativ einen der Hauptverdächtigen zum Leiter der Präsidialadministration. Die EU versuchte ihren politischen Forderungen mehr Nachdruck zu verleihen, indem sie 2006 in einer besonderen Botschaft an die belarussische Be-

5 Vgl. Heinz Timmermann, Koloboks Union. Belarus und Russland am Wendepunkt?, in: Osteuropa 2/2004, S. 218-227, hier: S. 218.

6 Vgl. Alena Vysotskaya, Russland, Belarus und die EU-Osterweiterung. Zur Minderheitenfrage und zum Problem der Freizügigkeit des Personenverkehrs, Stuttgart 2008.

völkerung die Vorteile einer engeren Kooperation zwischen Belarus und der EU prägnant zu formulieren versuchte. Gleichzeitig erkannte die EU zunehmend das Scheitern ihrer mit politischen Isolationsmaßnahmen verknüpften Konditionalitätspolitik gegenüber Belarus und räumte ein, dass es nicht genügend positive Anreize gab, die die nicht nach einer EU-Mitgliedschaft strebende belarussische Führung zu einem Eingehen auf die EU-Forderungen bewegen könnten.[7]

Neuanlauf unter russischem Druck

Neue Handlungsperspektiven eröffneten sich erst, als Russland im Jahr 2007 begann, die Energiepreise für Belarus zu erhöhen, und Belarus sich nach vierzehn Jahren schwieriger Verhandlungen und erfolgreicher Verzögerungstaktik gezwungen sah, 50 Prozent des Erdgastransitmonopolisten *Beltransgas* an den russischen Konzern *Gasprom* zu verkaufen.[8] Angesichts des Scheiterns von Lukaschenkos Politik einer simulierten Integration mit Russland war die belarussische Führung erstmals nicht nur rhetorisch an einer Verbesserung der Beziehungen zum Westen interessiert, um die ökonomische und politische Abhängigkeit des Landes von Russland zu verringern. Da sich die Handelsbilanz des Landes infolge der verteuerten Energieimporte aus Russland dramatisch verschlechterte, wurde die Steigerung des Exports in die EU zu einem zentralen Ziel. Zudem hatten insbesondere die jüngeren Mitglieder der politischen Elite kein Interesse an einem Verlust der belarussischen Eigenstaatlichkeit. Gleichzeitig erkannte auch die EU infolge der kurzfristigen Unterbrechung des Erdgastransits durch Belarus Anfang 2007 erstmals die Bedeutung des Landes für die Energieversorgung Westeuropas. Belarus erschien nun als eigenständiger internationaler Akteur und nicht mehr als bloßes Anhängsel Russlands. Infolge dieser Ereignisse nahmen die belarussische Führung und die Europäische Kommission wieder direkten Kontakt auf. Im März 2008 unterzeichneten EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner und der stellvertretende belarussische Außenminister Waleri Woronezki schließlich ein Abkommen über die Einrichtung einer Delegation der Europäischen Kommission in Minsk.[9]

---

7 Die Erhöhung der Visagebühren von 35 auf 60 Euro, die Belarus als einziges EU-Nachbarland traf, stand freilich in scharfem Kontrast zu den Botschaften, die die EU an die belarussische Bevölkerung richtete, und zeigte, dass diese entgegen den offiziellen Verlautbarungen sehr wohl ebenfalls von den Sanktionen gegen das belarussische Regime betroffen war. Vgl. Astrid Sahm, Nach der Wahl ist vor der Wahl. Belarus weiter auf Isolationskurs?, in: Osteuropa 1/2005, S. 71-90; vgl. ebenso: Delegation of the European Union to Belarus, What could the European Union bring to Belarus, unter: http://www.delblr.ec.europa.eu/page3242.html.

8 Siehe dazu Folkert Garbe: Energische Integration? Russlands Energiekonflikt mit Belarus, in: Osteuropa 4/2007, S. 65-76; Irina Točickaja: Preisschock. Die Folgen der Gaspreiserhöhung für Belarus, in: Osteuropa 4/2007, S. 85–92.

9 Die Delegation nahm, wenn auch nur in geringer personeller Besetzung, unmittelbar nach Unterzeichnung des Abkommens ihre Tätigkeit auf. Zur Bewertung des Abkommens sie-

Der verstärkte Druck Russlands beförderte einen erkennbaren Wandel in der politischen Handlungslogik der belarussischen Führung. So verkündigte diese erstmals ihre Bereitschaft, politische Forderungen der EU partiell zu erfüllen, um eine Verbesserung der Beziehungen zu erreichen. Im August 2008 wurde mit Alexander Kosulin, einem nach den Wahlen von 2006 verhafteten Präsidentschaftskandidaten, der letzte international anerkannte politische Gefangene freigelassen. Gleichzeitig verweigerte Belarus die von Russland geforderte Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens. Bei den Parlamentswahlen im September 2008 waren jedoch lediglich einige kosmetische Veränderungen erkennbar, wie z.B. die Zulassung von Vertretern der Oppositionsparteien zu Sitzungen der Zentralen Wahlkommission. In die Wahlkommissionen auf lokaler und regionaler Ebene wurde hingegen nach wie vor nur eine minimale Zahl von Vertretern der Oppositionsparteien aufgenommen. Und keinem einzigen Oppositionsvertreter gelang der Einzug in das nach einem absoluten Mehrheitswahlrecht über Direktmandate gewählte Parlament.

Im Unterschied zu früheren Wahlen reagierte die belarussische Führung diesmal jedoch gelassen darauf, dass OSZE, EU und Europarat die Wahlen nicht als frei und fair einstuften. Stattdessen hob sie fast ausschließlich die positiven Momente in der Bewertung der internationalen Organisationen hervor und gab der stellvertretenden Vorsitzenden der Parlamentarischen Versammlung der OSZE Anne-Marie Lizin sogar die Möglichkeit, ihre Position im Staatsfernsehen und im Gespräch mit Präsident Lukaschenko darzulegen. Die internationalen Organisationen waren ihrerseits bemüht, den Verlauf der Parlamentswahlen nicht zu einem Rückfall in die alte politische Konfrontation führen zu lassen. Im Oktober 2009 hob die EU daher mit Verweis auf die Freilassung der politischen Gefangenen die bestehenden Einreiseverbote für Mitglieder der politischen Führung – vorerst befristet für einen Zeitraum von sechs Monaten – auf. Ausgenommen waren davon lediglich diejenigen Amtsträger, die der Beteiligung am Verschwinden von Oppositionspolitikern verdächtigt wurden.[10] Zudem reduzierte die EU ihre Forderungen von zwölf auf fünf. Diese konzentrierten sich nun auf die Abwesenheit politischer Gefangener, die Verbesserung der Mediensituation und der Tätigkeitsbedingungen für NGOs, die Reform der Wahlgesetzgebung sowie die Gewährleistung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit.[11]

---

he Alena Vysotskaya Guedes Vieira, Opening the European Commission's Delegation in Minsk: Do EU-Belarus Relations Need a Rethink? The Finnish Institute of International Affairs, Briefing Paper 18, 7. April 2008.

10 Allerdings verlor auch dieses Einreiseverbot *de facto* seine Wirkung, da mit der Entlassung von Wladimir Naumow als Innenminister im April 2009 keiner der Verdächtigten mehr einen hohen politischen Posten innehatte.

11 Vgl. Astrid Sahm, Simulierter Wandel. Belarus 08, in: Osteuropa 12/2008, S. 51-58. Zum Generationswechsel innerhalb der belarussischen Führung und zu den damit verbundenen Implikationen für die außenpolitische Orientierung siehe Andrey Lyakhovich, Belarus' Ruling Elite: Readiness for Dialogue and Cooperation with the EU, in: Mariusz Maszkiewicz (Hrsg.), Belarus – Towards a United Europe, Wroclaw 2009, S. 61-81.

Bereits Mitte November 2008 unterstrich der im Juli 2008 zum Leiter der Präsidialadministration ernannte Wladimir Makej auf dem Minsk Forum die Dialogbereitschaft seines Landes und kündigte in Reaktion auf die EU-Beschlüsse spürbare Verbesserungen u.a. im Medienbereich an. Wenige Tage später bestätigte die belarussische Führung in einem der EU überreichten *Non-Paper* ihre Bereitschaft zu Gesprächen über das neue Mediengesetz und den Wahlkodex. Als konkrete Schritte wurde den unabhängigen Zeitungen *Narodnaja wolja* und *Nascha niwa* wieder der Zugang zu staatlichen Druckereien im Lande sowie zum staatlichen Vertriebsnetz (z.B. Kioske) gewährt. Gleichzeitig begann in den staatlichen Medien eine intensive positive Berichterstattung über die EU. Zudem ließen die Behörden im Dezember 2008 die Bewegung *Sa swobodu* („Für die Freiheit") des ehemaligen Präsidentschaftskandidaten Alexander Milinkewitsch offiziell zu, der sie zuvor mehrmals die Registrierung verweigert hatten. Des Weiteren wurden verschiedene Beratungsorgane eingerichtet, in die auch unabhängige Experten sowie Vertreter der Zivilgesellschaft und der politischen Opposition aufgenommen wurden: der Gesellschaftliche Koordinationsrat für Medien unter der Ägide des Informationsministeriums Ende Oktober, eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer Strategie zur Imageverbesserung des Landes Ende Dezember 2008 sowie der Gesellschaftliche Konsultationsrat bei der Präsidialadministration unter Leitung von Wladimir Makej im Februar 2009.[12]

Diese Entwicklungen wurden durch zahlreiche Begegnungen zwischen Repräsentanten der EU und Vertretern der belarussischen Führung flankiert, wobei die Begegnung des Hohen Vertreters Javier Solana mit Präsident Alexander Lukaschenko im Februar 2009 in Minsk einen vorläufigen Höhepunkt bildete. Auch die Kooperation zwischen Belarus und der OSZE hat sich seit 2008 intensiviert. Die neue Qualität der Beziehungen äußerte sich insbesondere im Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des finnischen Außenministers Alexander Stubb, im Oktober 2008, in dessen Verlauf er ebenfalls mit Präsident Lukaschenko zusammentraf. Das OSZE-Büro in Minsk führte 2008 außerdem zwei Seminare zum Thema Medienfreiheit in Kooperation mit der Nationalversammlung und dem Informationsministerium der Republik Belarus sowie ein weiteres Seminar zu Fragen der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energiequellen durch. Das Nationale Zentrum für Gesetzesinitiativen und Rechtsforschung erklärte zudem seine Bereitschaft, gemeinsam mit dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) auf der Grundlage des Berichts der OSZE-Wahlbeobachtungsmission zu den Parlamentswahlen von September 2008 Vorschläge zur Veränderung der Wahlgesetzgebung zu erarbeiten. Ein

12 Vgl. Administracija presidenta zapustila beta-versiju mechanisma kontrolja nad vlast'ju [Präsidialadministration bringt Beta-Version des Mechanismus zur Machtkontrolle auf den Weg], in: Belorusskie novosti, 6. Februar 2009, unter: http://naviny.by/rubrics/politic/2009/02/06/ic_articles_112_161124.

erstes Expertengespräch fand im Februar 2009 statt.[13] Im März 2009 folgte ein gemeinsames Seminar der Repräsentantenkammer und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zur Verbesserung des Investitionsklimas in Belarus, an dem auch der Vorsitzende der Parlamentarischen Versammlung João Soares teilnahm.[14]

Gespaltene Opposition

Die Intensivierung der Kontakte der internationalen Organisationen mit dem offiziellen Minsk betrachteten weite Teile der Opposition mit großer Skepsis, da sie fürchteten, aus dem weiteren Annäherungsprozess zwischen Belarus und der EU ausgeschlossen und durch den Verlust ihres privilegierten Zugangs zu ausländischen Politikern, Institutionen und Fördermitteln politisch weiter marginalisiert zu werden. Sie verdächtigten die Europäische Union, ihre demokratischen Standards zugunsten geopolitischer Erwägungen aufzugeben und den nicht demokratiefähigen Präsidenten Lukaschenko ausdrücklich dafür zu belohnen, dass er trotz Drucks aus Moskau die einseitig erklärte Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens bislang nicht anerkannt hatte.[15] Die zu den Vereinigten Demokratischen Kräften (ODS) zusammengeschlossenen Parteien forderten zudem, dass die EU ihre Dialoginitiativen gegenüber der belarussischen Führung nur in Absprache mit der Opposition formulieren und auf deren direkte Einbeziehung in die politischen Gespräche bestehen solle.[16] Mit demselben Ziel reichten die ODS im Mai 2009 eigene Vorschläge zur Veränderung der Wahlgesetzgebung beim Minsker OSZE-Büro ein, um diese auf ihre Übereinstimmung mit internationalen Standards überprüfen zu lassen. Dieses Ansinnen wurde jedoch vom Leiter des OSZE-Büros, Botschafter Hans-Jochen Schmidt, mit der Begründung abgelehnt, dass die Venedig-Kommission des Europarats nur für die Begutachtung offizieller Gesetzesentwürfe zuständig sei. Obwohl er gleichzeitig betonte, dass die Vorschläge der Opposition in vielem mit den Vorschlägen des BDIMR übereinstimmten, sah der Vorsitzende der Vereinigten Bürgerpartei Anatoli Lebedko diese

13 Vgl. Belarusian Institute for Strategic Studies, EU Conditionality vis-à-vis Belarus: Has It Worked?, 26. Mai 2009, unter: http://belinstitute.eu/images/stories/documents/mo042009en.doc.

14 Vgl. President of OSCE Parliamentary Assembly satisfied with visit to Belarus, in: Belorusskie novosti, 12. März 2009, unter: http://naviny.by/rubrics/inter/ 2009/03/12/ic_news_259_307836; OBSE polučila novyj podrjad na raboty v Belarusi [OSZE erhält neuen Vertrag für ihre Tätigkeit in Belarus], in: Belorusskie novosti, 11. März 2009, unter: http://naviny.by/rubrics/politic/2009/03/11/ic_articles_112_161614

15 Dies wurde z.B. explizit vom Europäischen Parlament in seiner am 9. Oktober 2008 zu den belarussischen Parlamentswahlen verabschiedeten Resolution anerkannt. Vgl. European Parliament resolution of 9 October 2008 on the situation in Belarus after the parliamentary elections of 28 September 2008, Resolution P6_TA-PROV(2008)0470, online unter: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0470+0+DOC+XML+V0//EN.

16 Vgl. Sahm, Simulierter Wandel, a.a.O. (Anm. 11).

Position als eine weitere Bestätigung für den von den internationalen Organisationen an der Opposition begangenen Verrat an.[17]

Als praktisch einziger prominenter Oppositionspolitiker hatte sich 2008 der ehemalige Präsidentschaftskandidat und Initiator der Bewegung *Sa swobodu* Alexander Milinkewitsch aktiv für einen Dialog zwischen der EU und der belarussischen Führung eingesetzt. Zudem hatte Milinkewitsch bewusst auf eine eigene Kandidatur bei den Parlamentswahlen im September 2008 verzichtet und stattdessen eine bereits auf die für 2011 anstehenden Präsidentschaftswahlen zielende Öffentlichkeitskampagne betrieben. Infolgedessen befürchteten seine Kontrahenten innerhalb der Opposition, dass der sich über die Niederungen der Parteikämpfe stellende Milinkewitsch außen- und innenpolitisch zu sehr an Einfluss gewinnen könnte. Sie warfen ihm u.a. vor, zugunsten eines politischen Postens innerhalb des herrschenden Regimes faktisch dessen internationale Legitimierung herbeizuführen.[18] Die Konkurrenz innerhalb der Opposition um den Zugang zu europäischen Kanälen und um die Aufstellung des zukünftigen Präsidentschaftskandidaten führte dazu, dass die Europäische Koalition unter Nikolai Statkewitsch und Milinkewitschs Bewegung im Frühjahr 2009 parallel die Durchführung eines pro-europäischen Kongresses bzw. Forums ankündigten. Darüber hinaus vertrat die zur ODS gehörende Belarussische Kommunistische Partei (PKB) unter Sergei Kaljakin zunehmend prorussische Positionen und sprach sich sogar für die Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens aus.[19]

Die offensichtliche Unfähigkeit der politischen Oppositionskräfte, eine konsolidierte Position zu finden, und ihre fortgesetzten internen Machtkämpfe, die bereits im Frühjahr 2007 zur Demontage Milinkewitschs als gemeinsamer Führungsfigur der Opposition und zur Wahl eines kollektiven, aus den Vorsitzenden der zentralen Oppositionsparteien bestehenden Führungsorgans der ODS geführt hatten, waren ebenfalls wichtige Faktoren für den Kurswechsel der internationalen Organisationen und ihre gestiegene Bereitschaft zu Gesprächen mit dem belarussischen Regime. Viele Repräsentanten internationaler Organisationen waren inzwischen zu der Überzeugung gelangt, dass die Opposition aufgrund ihrer internen Verfassung selbst bei freien und fairen Wahlen keine Mehrheiten würde gewinnen können. Mit der im März 2009 getroffenen Entscheidung, die gegen Belarus verhängten Sanktionen nicht vollständig aufzuheben, sondern lediglich ihre befristete Aufhebung um wei-

17 Vgl. BDIPC OBSE ne budet rassmatrivat' predloženija opposicii [Das BDIMR der OSZE wird sich die Vorschläge der Opposition nicht ansehen], 28. Mai 2009, unter: http://bdg.by/news/politics/6061.html; vgl. ebenso Chans-Jochen Šmidt, Pora otkazatsja ot politiki izolacii [Es ist an der Zeit, die Isolationspolitik aufzugeben], in: Svobodnie novosti pljus, 8.-15. Juli 2009.

18 Vgl. Sahm, Simulierter Wandel, a.a.O. (Anm. 11), S. 57. Einen Höhepunkt erreichte die Kampagne der Opposition gegen Milinkewitsch mit der Veröffentlichung des Artikels „Otbelivatel' M." [„Weißmacher M."] in der Zeitung *Narodnaja wolja* am 19. Mai 2009.

19 Vgl. Andrej Liakhovic, Congress of Pro-European Forces and its Possible Consequences for the Opposition, Belarusian Institute for Strategic Studies, BB Nr. 13/2009EN, 22. Mai 2009, unter: http://democraticbelarus.eu/files/docs/Congress_of_Pro-European_Forces.pdf.

tere sechs Monate zu verlängern, kam die EU faktisch der skeptischen Haltung der belarussischen Oppositionskräfte entgegen. Einer vollständigen Aufhebung der Sanktionen stand vor allem entgegen, dass die belarussische Führung im politischen Bereich bisher offensichtlich nur symbolische Zugeständnisse gemacht, aber keine allgemeinen Verbesserungen der politischen Rahmenbedingungen eingeleitet hatte. So verweigerten die belarussischen Behörden beispielsweise der in der unabhängigen Wahlbeobachtung engagierten Menschenrechtsorganisation *Vjasna* im Februar 2009 die Registrierung. Zudem waren 13 unabhängige Zeitungen weiterhin vom Zugang zum staatlichen Vertriebssystem ausgeschlossen.

Die Möglichkeit der Wiedereinführung der Sanktionen wurde jedoch überlagert von dem zeitgleichen Angebot, Belarus ohne Einschränkungen in die Östliche Partnerschaftsinitiative aufzunehmen – auch wenn gleichzeitig signalisiert wurde, dass die Teilnahme Präsident Lukaschenkos am EU-Gipfel in Prag nicht erwünscht sei. Ebenso konnte Belarus zunächst keine bedeutenden zusätzlichen Finanzmittel erwarten, da das für die Europäische Nachbarschaftspolitik für die Jahre 2007 bis 2010 vorgesehene Gesamtbudget in Höhe von 600 Millionen Euro, in dem Belarus lediglich 21 Millionen Euro zugedacht waren, unverändert blieb. Inwieweit Belarus von der ab 2010 vorgesehenen Aufstockung des Budgets profitieren kann, dürfte wesentlich von dem Verlauf der bilateralen Vertragsverhandlungen abhängen. Wichtiger als die finanziellen Aspekte ist jedoch die Tatsache, dass mit der Einbeziehung des Landes in die Östliche Partnerschaft erstmals institutionalisierte Dialogstrukturen zwischen Belarus und der EU geschaffen werden. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass neben der Exekutive auch das Parlament und die Zivilgesellschaft in diese Strukturen einbezogen werden. Zudem wird die regionale Kooperation unter den sechs an der Initiative beteiligten postsowjetischen Staaten gestärkt. Die Inhalte der Zusammenarbeit mit der EU sollen über vier thematische Plattformen bestimmt werden, an denen sich auch internationale Organisationen wie der Europarat, die OSZE und die OECD beteiligen können. Es sind dies a) Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität, b) wirtschaftliche Integration und Annäherung an sektorspezifische Politiken der EU, c) Energiesicherheit und d) direkte Kontakte zwischen den Menschen. Als Perspektive bietet die Östliche Partnerschaft den beteiligten Staaten den Abschluss von Assoziationsabkommen, die Bildung einer gemeinsamen Freihandelszone und die Abschaffung der Visapflicht.[20]

20 Vgl. Rat der Europäischen Union, Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, Prag, 7. September 2009, unter: http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st08/st08435.de09.pdf. Vgl. ausführlich auch die Dokumentation im Internet unter: ec.europa.eu/external_relations/belarus/index_en.htm.

Im Unterschied zur politischen Opposition waren die Reaktionen der belarussischen zivilgesellschaftlichen Kräfte auf die Einbeziehung von Belarus in die Östliche Partnerschaft überwiegend positiv, obwohl auch hier die Überzeugung vorherrschte, dass das politische Regime sich bisher nur auf kosmetische Veränderungen eingelassen hatte und die restriktiven Rahmenbedingungen für die Tätigkeit von NGOs wie z.B. das Verbot der Registrierung von NGOs in Privatwohnungen unverändert fortbestanden. Aufgrund der kontinuierlichen staatlichen Repression stagniert die Zahl der offiziell registrierten NGOs seit Jahren bei 2.000 bis 2.500. Gleichwohl haben unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen, sofern sie sich nicht unmittelbar zugunsten der politischen Opposition engagierten, sondern auf die Lösung konkreter Probleme konzentrierten, in den letzten Jahren durchaus erfolgreich Kooperationsformen mit staatlichen Stellen auf lokaler und regionaler Ebene in den Bereichen Bildung, Soziales, Umwelt und Energie sowie ländliche Entwicklung aufbauen können. 2008 hatte das belarussische Sozialministerium zudem erstmals seine Bereitschaft erklärt, rechtliche Mechanismen für die gleichberechtigte Einbeziehung von NGOs in die Vergabe von staatlichen Aufträgen im sozialen Bereich zu erarbeiten. Belarussische NGOs verabschiedeten daher bereits am 22. April 2009 in Minsk eine Resolution, in der sie die Einrichtung eines Zivilgesellschaftlichen Forums innerhalb der Östlichen Partnerschaft begrüßten und für einen umfassenden Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft in Belarus plädierten.[21]

NGOs tragen wesentlich dazu bei, die Kenntnisse über die EU und andere europäische Organisationen innerhalb der belarussischen Gesellschaft zu erweitern. So erarbeitete beispielsweise das Bildungszentrum POST Unterrichtsmaterialien zum Thema EU und führte zahlreiche Fortbildungsveranstaltungen für Lehrer durch.[22] Ebenso sprachen sich NGOs wie die auf Fragen der kommunalen Selbstverwaltung spezialisierte Lew-Sapiega-Stiftung im Unterschied zur Mehrheit der politischen Oppositionskräfte für die Wiederherstellung des Gaststatus von Belarus in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats aus. Bereits im Dezember 2008 hatte Belarus einen Beobachterstatus im Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates erhalten, nachdem das offizielle Minsk sein Interesse bekundet hatte, sich der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung anzuschließen. Zur Debatte des Kongresses über Belarus auf der Sitzung am 10. Juni 2009 waren sowohl der Leiter der Sapiega-Stiftung, Miroslaw Kobasa**,** als auch der stellvertretende Vorsitzende des Rats der Republik, Anatoli Rubinow, eingeladen. Kurz zuvor, am 8. Juni 2009, war in Minsk erstmals eine Informationsstelle

21 Vgl. Belarusian Institute for Strategic Studies, What the Eastern Partnership Should Bring to Belarus, PP 01/2009EN, Mai 2009, unter: http://belinstitute.eu/images/stories/documents/pp012009en.pdf; vgl. ebenso die Website eurobelarus.info.

22 Siehe auch die POST-Website unter: http://www.centerpost.org.

des Europarats eröffnet worden. Gleichwohl war die am 23. Juni 2009 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats beschlossene Wiederherstellung des Gaststatus von Belarus daran gebunden, dass die Regierung zumindest ein Moratorium über die Durchführung der Todesstrafe verhängt.[23] Präsident Lukaschenko hat allerdings in den letzten Monaten bereits in mehreren Statements deutlich gemacht, dass er die Einrichtung des Zivilgesellschaftlichen Forums und die Bearbeitung von Themen wie Demokratie für überflüssige Bestandteile der Östlichen Partnerschaft sowie die Kritik der europäischen Organisationen an den Demokratiedefiziten in Belarus für unangemessen hält. Im Gespräch mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahr 2008, Alexander Stubb, bat er ausdrücklich darum, von Belarus „nichts zu verlangen, was wir nicht erfüllen können".[24] Ebenso machte er deutlich, dass er keine besonderen Erwartungen mit der Tätigkeit der neu geschaffenen Räte verbinde.[25] *De facto* vermochten die Räte im ersten Halbjahr ihres Bestehens keine für die Öffentlichkeit erkennbaren Ergebnisse zu erzielen. So tagte der Gesellschaftliche Konsultationsrat bei der Präsidialadministration im ersten Halbjahr dreimal. Nach seiner Gründungssitzung am 6. Februar 2009 beschäftigte sich der Rat in seiner nächsten Sitzung am 30. April mit der wirtschaftlichen Entwicklung von Belarus im Zeichen der Weltwirtschaftskrise und am 17. Juni mit der Humanisierung des Strafvollzugs. Der Medienrat tagte erstmals am 26. März 2009 und zum zweiten Mal am 4. Juni; auf diesem zweiten Treffen wurde unter anderem die Frage der Einbeziehung aller unabhängigen Medien in das staatliche Vertriebssystem behandelt.[26] Angesichts der unzureichenden gesellschaftlichen Resonanz der Ratsaktivitäten initiierten zivilgesellschaftliche Organisationen daher im Juli 2009 ein Treffen mit den Mitgliedern des Gesellschaftlichen Konsultationsrats, um die Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der Ratstätigkeit zu erhöhen.[27]

23 Die Resolution enthielt zudem eine umfassende Aufzählung der hinsichtlich der Standards des Europarats in Belarus vorherrschenden Defizite.

24 Lyakhovich, a.a.O. (Anm. 11), S. 78 (eigene Übersetzung).

25 Vgl. Pochoronjat li Obščestvenno-konsul'tacionnyj sovet? [Wird der Gesellschaftliche Konsultationsrat begraben?], in: Zavtra tvoej strany, 11. Februar 2009, unter: http://www.zautra.by/art. php?sn_nid=3760.

26 Vgl. Vlasti slušajut nezavisimych ekspertov, no ne slyšat [Die Regierung hört unabhängige Experten an, sie hört ihnen aber nicht zu], in: Belorusskie novosti, 18. Mai 2009, unter: http://naviny.by/rubrics/politic/2009/05/18/ic_articles_112_162672; vgl. ebenso Žanna Litvina: Etičeski kodeks – eto instrument samoregulirovanija [Der ethische Kodex – ein Instrument der Selbstregulierung], in: Novaja Evropa, 10. Juni 2009, unter: http://baj.by/m-pviewpub-tid-1-pid-6979.html.

27 Vgl. Možet li konsultativnyj sovet stat' obščestvennym [Kann der Konsultationsrat gesellschaftlich sein?], in: Belorusskaja delovaja gazeta, 10. Juli 2009, unter: http://bdg.by/analytics/213.html.

Vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise ist die belarussische Führung ganz offensichtlich vorrangig an Investitionen in die Entwicklung von Wirtschaft und Infrastruktur interessiert. Anfang 2009 erfüllte sie sogar mit einer drastischen Abwertung des belarussischen Rubels und dem Verzicht auf Gehaltserhöhungen im öffentlichen Sektor die Bedingungen, die notwendig waren, um erstmals einen Kredit des Internationalen Währungsfonds zu erhalten. Gleichzeitig bemühte sich die belarussische Führung weiterhin um Kredite aus Russland, deren Auszahlung allerdings von russischer Seite verzögert wurde. Die zarten Ansätze zu einer innen- wie außenpolitischen Neuorientierung sind daher insbesondere dadurch gefährdet, dass Russland bei den anstehenden neuen Verhandlungen über die Energiepreise Belarus unter Druck setzen wird, um beispielsweise die Übernahme des russischen Rubels zu erreichen. Der Kooperation mit der EU wird von den herrschenden belarussischen Eliten eine zentrale Rolle zugedacht, um vor allem die wirtschaftliche Abhängigkeit von Russland zu verringern. Gleichzeitig werden sie die Androhung einer Hinwendung von Belarus nach Europa als Instrument einsetzen, um Russland zu weiteren Subventionen zu bewegen. Der Balanceakt zwischen Brüssel und Moskau dürfte damit für die nächste Zeit die Dominante in der belarussischen Außenpolitik bilden. Dabei kommt dem wirtschaftlichen Mehrwert der Kooperation mit der EU eine entscheidende Bedeutung zu.

Im Unterschied zu früheren zeitweiligen Annäherungsversuchen haben die Beziehungen zwischen dem offiziellen Minsk und den europäischen Organisationen seit 2008 offensichtlich eine neue Qualität erreicht, die sich vor allem in einer gestiegenen Gesprächsbereitschaft und einer größeren Offenheit für die Konditionalitätspolitik der EU auf belarussischer Seite zeigt. Die belarussische Führung ist jedoch nach wie vor darauf bedacht, an ihrem spezifischen Staatsmodell und ihrem Monopol der Kontrolle über die Gesellschaft festzuhalten. Aus diesem Grunde besteht die Gefahr, dass an die Stelle der simulierten Integration mit Russland nun eine simulierte Annäherung an die europäischen Organisationen treten könnte. Die jetzt eingeführten institutionalisierten Dialog- und Kooperationsstrukturen bieten jedoch in Kombination mit dem Handlungsdruck der Weltwirtschaftskrise die Chance für einen allmählichen Mentalitätswandel sowohl in der Bevölkerung als auch auf der Elitenebene, indem insbesondere die bislang auf offizieller Seite vorherrschende Feinbildstilisierung von oppositionellen und unabhängigen zivilgesellschaftlichen Kräften überwunden wird. Ohne die Entwicklung einer neuen, auf Partizipation und Kompromiss aufbauenden politischen Kultur wird eine tiefgreifende Veränderung der strukturellen Rahmenbedingungen nicht möglich sein. Die europäischen Organisationen müssen daher darauf achten, dass sie eine ausgewogene Politik betreiben, die alle Zielgruppen –

die staatlichen Stellen, die Oppositionskräfte, die Zivilgesellschaft und die passive Bevölkerung – anspricht.

*Elena Kropatcheva**

Die Situation in der Ukraine: stabile Instabilität

Einmal wollten Schwan und Krebs und Hecht
Mit einem Leiterwagen eine Fuhre machen
Und luden auf zusammen alle ihre Sachen;
Sie ziehn mit aller Kraft – die Last rührt sich kein Stück!
Zwar würde sich der Wagen leicht bewegen lassen,
Doch zieht der Hecht hinab ins Wasser,
Der Schwan will zu den Wolken hin, es kriecht der Krebs zurück.
Wer recht hat oder nicht, wer will's von uns entscheiden?
Bis heute muss die Last jedoch an selber Stelle bleiben.[1]

Fünf Jahre sind vergangen, seit Massenproteste gegen gefälschte Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen zur „Orangen Revolution" und damit zu einem Regierungswechsel in der Ukraine führten. Es bedeutete das Ende der von Skandalen geprägten Amtszeit von Präsident Leonid Kutschma. Die Kritik an Kutschma richtete sich gegen die zunehmende Korruption, die staatliche Kontrolle der Massenmedien, unfaire Wahlen und einen generellen Mangel an Demokratie sowie eine unklare außenpolitische Orientierung, die zwischen Russland und dem Westen hin und her pendelte. Was hat sich seitdem geändert?

In den letzten fünf Jahren haben wir uns an die Berichte über fast jährlich stattfindende Wahlen und die daraus resultierenden politischen Krisen und Streitereien zwischen führenden Politikern, über Probleme in den russisch-ukrainischen Beziehungen, insbesondere die „Gaskriege", und über die innere Spaltung des Landes in prowestliche und prorussische Regionen gewöhnt. 2009 war ein besonders schwieriges Jahr für die von der weltweiten Finanzkrise schwer getroffene Ukraine. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der „stabilen Instabilität" des Landes und konzentriert sich dabei in vor allem auf die Jahre 2008 und 2009. Er beleuchtet die politische, wirtschaftliche und regionale Instabilität – Letztere am Beispiel der Halbinsel Krim – ebenso wie die Disharmonie in der ukrainischen Außenpolitik. Er weist jedoch auch auf wichtige Fortschritte im Land hin. Der Beitrag zeigt die Ukraine inmitten zahlreicher Konflikte: interner Konflikte zwischen ihren führenden Politikern und zwischen den Verfechtern unterschiedlicher außenpoli-

* Die Autorin bedankt sich bei Boris Kazansky für seine wertvolle Unterstützung bei der Vorbereitung des vorliegenden Beitrags.

1 Ivan Krylov, Schwan, Hecht und Krebs, 1814, in: Russische Lyrik aus zwei Jahrhunderten, herausgegeben und übersetzt von Eric Boerner, online unter: http://home.arcor.de/berick/illeguan/krylov1.htm.

tischer Kurse sowie externer Konflikte, vor allem zwischen Russland und dem Westen.

Politische Instabilität

Seit der „Orangen Revolution" befanden sich die wichtigsten politischen Kräfte des Landes quasi im Dauerwahlkampf entweder vor Präsidentschafts- (2004 und 2010) oder Parlamentswahlen (2006, 2007 und 2012). Dabei waren sie nicht nur in ständige politische Auseinandersetzungen verwickelt, sondern lieferten sich auch schon einmal handfeste Schlägereien. Viktor Janukowitsch, Vorsitzender der als prorussisch geltenden Partei der Regionen und Gegenspieler Viktor Juschtschenkos in den Präsidentschaftswahlen von 2004, konnte seine Position gegenüber der prowestlichen Ministerpräsidentin Julia Timoschenko und Präsident Juschtschenko inzwischen stärken. Mitglieder seiner Partei hinderten das ukrainische Parlament, die *Werchowna Rada*, mehr als einmal daran, zu einer Sitzung zusammenzutreten, indem sie den Zugang zur Rednerbühne oder den Eingang zum Sitzungssaal blockierten.[2] Noch bemerkenswerter ist jedoch die Tatsache, dass die ehemaligen Verbündeten der „Orangen Revolution", Julia Timoschenko und Viktor Juschtschenko, inzwischen zu erbitterten Konkurrenten, ja sogar Gegnern geworden sind, die sich gegenseitig verschiedenster Vergehen bezichtigen.
Seit den Parlamentswahlen im Jahr 2006 wurden diverse Regierungskoalitionen ge- und umgebildet.[3] Die wichtigsten Streitfragen zur ukrainischen Innen- und Außenpolitik blieben hingegen dieselben – ebenso wie die persönlichen Ambitionen und Animositäten. Es finden Wahlen statt und Koalitionen verändern sich – ganz im Gegensatz zu den Hauptakteuren. Die anhaltende Unfähigkeit der wichtigsten politischen Kräfte, Kompromisse oder gemeinsame Arbeitsgrundlagen zu finden, ist frappierend.[4]
Im Frühjahr 2007 löste Präsident Juschtschenko das Parlament auf, im Herbst desselben Jahres kam es zu Neuwahlen. 2009 machten erneut Spekulationen die Runde, dass Juschtschenko aus Furcht davor, dass das Parlament unter der Führung Timoschenkos seine präsidialen Befugnisse beschneiden könnte, die *Rada* abermals auflösen würde.[5] Im Januar 2006 war das ukrainische Regierungssystem per Verfassungsänderung in ein parlamentarisch-präsidiales

2 Siehe z.B. BYuT razoblachil plan Partii Regionov po rospusku Rady [BjuT deckt Pläne der Partei der Regionen zur Auflösung der Rada auf], in: Lenta.ru, 12. Mai 2009. Die Abkürzung BjuT bezeichnet das Parteienbündnis „Block Julia Timoschenko".

3 Präsident Juschtschenko löste das Parlament 2007 auf. Im September 2008 zerbrach die nach den vorgezogenen Parlamentswahlen von 2007 gebildete Koalition.

4 Siehe hierzu Elena Kropatcheva, Nach den Parlamentswahlen vom März 2006: Ukraine, quo vadis?", in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 77-89.

5 Siehe z.B. Alexander Sviridenko, Predlog i predloženie. Konstitucionnyi sud izučaet porjadok formirovanija koalicii [Vorwand und Vorschlag. Verfassungsgerichtshof überprüft die Koalitionsbildungsordnung], in: Kommersant, 3. April 2009.

umgewandelt worden, wobei allerdings unklar blieb, was das konkret bedeutet und wie die Befugnisse zwischen Präsident und Parlament (unter der Führung des Ministerpräsidenten bzw. der Ministerpräsidentin) aufgeteilt sind. Ministerpräsidentin Timoschenko räumte selbst einmal ein: „‚Semi'-Systeme haben keine klare Gewaltenteilung und sind daher eine Anleitung zum ‚Chaos'."[6] Während Timoschenko einer Verfassungsänderung zur Errichtung eines parlamentarischen Systems zuneigt, hofft Juschtschenko auf eine Stärkung der präsidialen Amtsbefugnisse durch die Umwandlung des heutigen parlamentarisch-präsidialen Systems in ein präsidiales.[7] Wie der US-amerikanische Richter Bohdan Futey feststellte, befindet sich die Ukraine „bis heute in einem rechtlichen Chaos".[8]

Vor allem infolge der Streitigkeiten zwischen Timoschenko, Juschtschenko und Janukowitsch, aber auch aufgrund des anhaltenden Gerangels um strategische Positionen innerhalb der Regierung blieben mehrere wichtige Ministerposten lange Zeit unbesetzt. Nach der Abberufung des – vom Präsidenten vorgeschlagenen – Außenministers Wolodymyr Ohrysko durch das Parlament im März 2009 hatte die Ukraine über fünf Monate lang keinen Außenminister; die Geschäfte als amtierender Außenminister übernahm der bis dahin Erste Stellvertretende Außenminister Wolodymyr Handogi. „Was für eine Botschaft übermitteln die Verantwortlichen damit der Außenwelt? Dass ihnen die Außenpolitik egal ist, solange die Innenpolitik völlig senil ist?",[9] fragte die ukrainische Wochenzeitung *Serkalo Nedeli* im Sommer 2009. Im Juni entließ die *Rada* Verteidigungsminister Juri Jechanurow, so dass die Ukraine seitdem mit Waleri Iwaschtschenko auch lediglich einen amtierenden Verteidigungsminister hat. Bereits im Februar 2009 hatte die *Rada* zudem Finanzminister Viktor Pynsenyk abberufen; amtierender Finanzminister ist seitdem Igor Umanski.[10] Innenminister Juri Luzenko bot ebenfalls seinen Rücktritt an, nachdem er am Flughafen von Frankfurt am Main einen Skandal wegen mutmaßlicher Trunkenheit verursacht hatte, blieb aber im Amt.[11]

Sowohl die EU als auch die USA brachten inzwischen ihren Unmut über die innenpolitischen Turbulenzen in der Ukraine zum Ausdruck. So erklärte z.B. der Parlamentarische Kooperationsausschuss EU-Ukraine, er sei angesichts

---

6 Julia Timoschenko, zitiert nach: Taras Kuzio, Constitutional Instability in Ukraine Leads to „Legal Turmoil", RFE/RL, 26. Juni 2009, unter: http://www.rferl.org/articleprintview/1763341.html (dieses und all weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

7 Vgl. Clifford J. Levy, Ukraine's Political Paralysis Gives Black Eyes to Orange Revolution Heroes, in: New York Times, 23. Juni 2009; zu den konkreten Reformvorschlägen siehe Valery Kalnysh/Nikolai Filchenko, Yushchenko, Constitution and People, in: Kommersant, 25. August 2009.

8 Bohdan Futey, zitiert nach: Kuzio, a.a.O. (Anm. 6). Dem Artikel sind noch weitere Informationen über verfassungsrechtliche Probleme in der Ukraine zu entnehmen.

9 Tatjana Silina, MIDominizacija [MID-isierung], in: Zerkalo Nedeli Nr. 24, 27. Juni-3. Juli 2009.

10 Alle Angaben: Stand August 2009.

11 Vgl. Ukrainischer Innenminister pöbelt am Flughafen, in: Süddeutsche Zeitung, 6. Mai 2009, unter: http://www.sueddeutsche.de/panorama/960/467533/text.

der anhaltenden politischen Auseinadersetzungen in der Ukraine zutiefst besorgt, und warnte davor, dass die ständigen politischen Spannungen auch den Fortgang der dringend notwendigen verfassungsrechtlichen, institutionellen und sozioökonomischen Reformen behindern könnten; der Ausschuss rief die ukrainischen Politiker dringend dazu auf, die innere politische Spaltung zu überwinden.[12] US-Vizepräsident Joe Biden fragte während seines Besuchs in der Ukraine im Juli 2009 gar, warum die Regierung nicht dieselbe Reife zeige wie das Volk und wie die Kommunikation innerhalb der ukrainischen Führung in einem solchen Ausmaß zusammenbrechen konnte, dass die politischen Schaukämpfe inzwischen offenbar wichtige Fortschritte verhindern. Kompromisse seien, wie Biden anmerkte, in einer Demokratie kein Zeichen von Schwäche, sondern ein Beweis von Stärke.[13]

Internationale *Ratings* wie z.B. von *Freedom House,* der Bertelsmann-Stiftung und *Transparency International* zeigen, dass es seit der „Orangen Revolution" praktisch keine Fortschritte im Bereich Rechtsstaatlichkeit oder bei der Bekämpfung der Korruption gegeben hat.[14] Zwar schneidet die Ukraine bei Indikatoren wie z.B. Freiheit und Stand der Demokratie besser ab als andere GUS-Mitglieder, bleibt jedoch weit hinter den mittelosteuropäischen Ländern zurück.[15] So sind 93 Prozent der Bevölkerung laut einer Erhebung der *International Foundation for Electoral Systems* (IFES) von Oktober 2008 sowohl mit der politischen als auch mit der wirtschaftlichen Lage in ihrem Land unzufrieden; dabei handelt es sich um die höchste Unzufriedenheitsrate aller IFES-Umfragen seit 1994.[16] Das Vertrauen in die politischen Institutionen und die Politiker ist drastisch gesunken.[17]

Die nächsten Präsidentschaftswahlen sind für den 17. Januar 2010 geplant, Parlamentswahlen sollen 2012 stattfinden, allerdings ist nicht vorherzusehen, ob die Termine eingehalten werden können oder ob es aufgrund innerer politischer Streitigkeiten und Konflikte zu Änderungen in der Planung kommt. Populärster Politiker ist aktuellen Meinungsumfragen zufolge Janukowitsch: 34,7 Prozent der Befragten würden ihm derzeit ihre Stimme geben. Es folgt Timoschenko mit 21,5 Prozent, Juschtschenko fällt dagegen mit nur 3,5 Prozent der möglichen Stimmen weit hinter seine wichtigsten Konkurrenten zu-

12 Vgl. EU-Ukraine Parliamentary Cooperation Committee, Twelfth Meeting, 24-25 February 2009, Brussels, Final Statement and Recommendations pursuant to Article 90 of the Partnership and Cooperation Agreement, Absatz 11.

13 Vgl. US Vice President Biden Makes a Strong and Clear Commitment to Ukraine from the US, in: Action Ukraine Report, Nr. 938, 23. Juli 2009.

14 Vgl. Heiko Pleines, Die Ukraine in politikbezogenen Länderratings. Demokratie, Rechtsstaat und Bürgerrechte im internationalen Vergleich, in: Ukraine-Analysen 56/09.

15 Vgl. ebenda.

16 Vgl. Dissatisfaction and Disillusionment in Ukraine: Findings from the 2008 IFES Public Opinion Poll, 25. Februar 2009, unter: http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1424&fuseaction=topics.event_summary&event_id=497909.

17 Vgl. ebenda.

rück.[18] Der Führer der Kommunistischen Partei, Pjotr Simonenko, erhielte 5,7 Prozent der Stimmen, 3,8 Prozente würden laut Umfrage auf Parlamentspräsident Wolodymyr Litwin entfallen.[19]

Zu den genannten Politikern, die nicht zum ersten Mal für das Präsidentenamt kandidieren, kommen einige neue Kandidaten hinzu. Der vielversprechendste von ihnen ist Arseni Jazenjuk, Vorsitzender der *Front der Veränderung*, die erst 2008 gegründet wurde. Er war von 2007 bis 2008 Parlamentspräsident und davor Außenminister (2007). Jazenjuk behauptet, unter den gegenwärtigen politischen Führern, deren politischer Kämpfe die Bevölkerung mittlerweile überdrüssig ist, keine Verbündeten zu haben.[20] Sein Ziel ist es, die Wähler davon zu überzeugen, dass er frischen Wind in die ukrainische Politik bringen kann, dass er ein wahrer pro-ukrainischer Politiker ist, der die Interessen der Ukraine vertritt und nicht diejenigen Russlands oder des Westens, dass er das politische Gerangel und die Streitereien beenden und Ordnung in das Land bringen wird und dass er niemand ist, der „das Land spalten und teilen will, um so die Unterstützung der Wähler entweder im Osten oder im Westen der Ukraine zu bekommen".[21] Dennoch ist zweifelhaft, ob er wirklich so unabhängig ist, wie er gerne erscheinen möchte. In seiner politische Laufbahn hat Jazenjuk eng mit Juschtschenko zusammengearbeitet, so z.B. 2006 in der Präsidialadministration, und wurde als Vertreter des Blocks *Unsere Ukraine – Selbstverteidigung des Volkes*, der den Präsidenten unterstützte, ins Parlament gewählt. Auch wenn er in seinen außenpolitischen Äußerungen und in der Frage, ob die Ukraine eine prowestliche Politik verfolgen oder ihre einstmals guten Beziehungen zu Russland wiederherstellen soll, zunächst vage blieb, ist er doch ein prowestlicher Politiker: Als Parlamentspräsident unterzeichnete er 2008 zusammen mit Juschtschenko und Timoschenko ein Schreiben an die NATO, in dem darum ersucht wurde, der Ukraine die Aufnahme in den *Membership Action Plan* anzubieten.

Insgesamt ist Instabilität in der ukrainischen Politik seit der „Orangen Revolution" eine Konstante. Die Tatsache, dass 2010 und 2012 Präsidentschafts- und Parlamentswahlen stattfinden, bedeutet, dass die wichtigsten politischen Kräfte auch weiterhin mit ihrem Wahlkampf beschäftigt sein werden statt sich mit der Lösung der Probleme des Landes zu befassen und die bitter nötigen Reformen in Gang zu setzen. Die „Orange Revolution" hatte den ukrainischen Politikern die einzigartige Chance eröffnet, noch einmal von vorn anzufangen und ein demokratisches und wirtschaftlich stabiles Land aufzubauen; aufgrund ihrer kleinlichen und gierigen Spielchen um Macht und Geld haben sie diese Chance jedoch bislang ungenutzt verstreichen lassen. Selbst

18 Vgl. Opros: Janukovyč uverenno lidiruet v presidentskoj gonke [Umfrage: Janukowitsch liegt im Rennen um die Präsidentschaft sicher in Führung], in: Zerkalo Nedeli, a.a.O. (Anm. 10).

19 Vgl. ebenda.

20 Vgl. Yatsenyuk says he has no allies among Ukrainian politicians, UNIAN, 4. Februar 2009.

21 Interview mit Arseni Jazenjuk auf dem Radiosender Echo Moskvy, 5. April 2009, unter: http://echo.msk.ru/programs/beseda/583282-echo.

die EU und die USA halten sich mit ihrer Kritik am derzeitigen Zustand des Landes nicht länger zurück. Während die Mehrheit der Ukrainer noch immer an die Ideale der „Orangen Revolution" glaubt, wächst gleichzeitig ihre Enttäuschung über die politischen Vertreter ihres Landes. Sie hoffen nun, dass neue Leute in die Politik drängen, die die alten Seilschaften und Empfindlichkeiten überwinden. Auch wenn es ein positives Zeichen ist, dass Newcomer wie Jazenjuk allmählich die politische Bühne der Ukraine betreten, ist doch fraglich, ob sie tatsächlich unabhängige und unvoreingenommene Politiker sind, die sich wirklich auf die Probleme und Herausforderungen, vor denen die Ukraine steht, konzentrieren.

Wirtschaftliche Instabilität

Die Ukraine ist von der weltweiten Finanzkrise besonders hart betroffen. Schätzungen zufolge wird die ukrainische Wirtschaft voraussichtlich um zehn Prozent schrumpfen. Der Wechselkurs der Hrywnja gegenüber dem US-Dollar ist bereits um 36 Prozent gesunken.[22] In vielen strategischen Sektoren der ukrainischen Wirtschaft ist die Lage angespannt und äußerst prekär. Die Ukraine hat zwar am 26. Dezember 2008 den Haushalt für 2009 verabschiedet, ohne darin die Sozialausgaben zu erhöhen; allerdings beruhte er auf ungenauen oder unrealistischen Wachstumsvorhersagen.[23] Laut einer Analyse der makroökonomischen Situation der Ukraine vom August 2009 weist die vorläufige volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für das erste Quartal 2009 einen Rückgang des realen BIP im Vergleich zum entsprechenden Vorjahresquartal um 20,3 Prozent aus. Die Ausfuhr ukrainischer Güter und Dienstleistungen sank um 16 Prozent. Besonders schwerwiegend ist die Verschlechterung im Bereich Investitionen, so gingen z.B. Anlageinvestitionen um fast 50 Prozent zurück.[24]
Die Ukrainer sind mit den wirtschaftlichen Problemen, der weitverbreiteten Korruption und der Armut in ihrem Land unzufrieden.[25] Nur 15 Prozent der Bevölkerung sind der Meinung, dass ihr Land eine Demokratie ist. Dies ist nicht nur der niedrigste Wert in den seit nunmehr neun Jahren durchgeführten IFES-Umfragen; hinzu kommt, dass Demokratie eher unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehens angesehen wird denn als eine Frage bürgerlicher Freiheiten.[26]

22 Daten nach Jonas Grätz, Der russisch-ukrainische Erdgasstreit: Fortsetzung ohne Ende?, in: Ukraine-Analysen 58/2009, S. 2.
23 Ausführlicher dazu Robert Kirchner/Ricardo Giucci, Die ukrainische Wirtschaft zum Jahresanfang 2009: ein schwieriges Jahr voraus!, in: Ukraine-Analysen 51/2009, S. 3-5.
24 Ausführlicher dazu Olga Pogarska/Edilberto L. Segura, Ukraine – Macroeconomic Situation – August 2009, in: Action Ukraine Report No. 939, 24 August 2009, unter: http://action-ukraine-report.blogspot.com/2009_08_01_archive.html#a9.
25 Vgl. Dissatisfaction and Disillusionment in Ukraine, a.a.O. (Anm. 16).
26 Vgl. ebenda.

Die wirtschaftlichen Probleme der Ukraine machen selbst vor der 2012 in Polen und in der Ukraine stattfindenden Fußball-Europameisterschaft UEFA EURO 2012 nicht Halt. So legte z.B. Präsident Juschtschenko im Juli 2009 sein Veto gegen ein Gesetz ein, dem gemäß die Ukrainische Nationalbank 880 Millionen Euro zur Finanzierung des Turniers zur Verfügung stellen sollte. Julia Timoschenko hofft noch immer, dass die *Werchowna Rada* diesen Schritt, der die Durchführung der Europameisterschaft in der Ukraine akut gefährdet, wieder rückgängig macht, und kritisierte Juschtschenkos Veto als „äußerst unredliche Taktik im Kampf gegen mich als seine Widersacherin bei den nächsten Präsidentschaftswahlen".[27] Funktionäre der UEFA äußerten sich inzwischen besorgt über die mangelhaften Vorbereitungen seitens der Ukraine und warnten das Land, es gehe das Risiko ein, das Großereignis wieder abgeben zu müssen.[28]

Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat der Ukraine einen Kredit in Höhe von 16,4 Milliarden US-Dollar gewährt, der in mehreren Teilzahlungen freigegeben wird.[29] Die USA haben der Ukraine außerdem Hilfsgelder in Höhe von 120 Millionen US-Dollar zugesagt.[30] Die ukrainischen Politiker nehmen allerdings Anstoß daran, dass die EU bislang nicht zur Unterstützung des Landes eingesprungen ist. So beklagte sich der beispielsweise der Stellvertretende Ministerpräsident Hryhoriy Nemyria: „Wir haben den IWF, die EBWE und die Weltbank, nur die EU lässt sich nicht blicken. Das ist ein ziemlicher Widerspruch und wir suchen Antworten darauf."[31]

2009 kam es zu einer erneuten Krise zwischen der Ukraine und Russland. Im Januar erhielten mehrere EU-Kunden 13 Tage lang keine Gaslieferungen, nachdem die *Gasprom* ihre Lieferungen an die Ukraine wegen deren Schulden eingestellt hatte. Die ukrainische *Naftogas* weigerte sich daraufhin mit dem Argument, sie verfüge nicht mehr über genügend „technisches Gas" für den Transport, russisches Gas in die EU weiterzuleiten.[32] Infolge widersprüchlicher Anweisungen von Präsident Juschtschenko und Ministerpräsidentin Timoschenko kam es in den Verhandlungen zwischen den Vertretern der russischen *Gasprom* und ihren ukrainischen Kollegen zu Problemen. Zeitweise stand auf ukrainischer Seite niemand für Gespräche zur Verfügung.

---

27 Julia Timoschenko, zitiert nach: Ju. Tymošenko obvinila V. Juščenko v sryve Evro 2012 [J. Timoschenko wirft V. Juschtschenko Torpedierung der Europameisterschaft 2012 vor], unter: http://top.rbc.ru/politics/04/08/2009/319739.shtml.

28 Vgl. Levy, a.a.O. (Anm. 7).

29 Bis zum 5. August 2009 waren davon 10,9 Milliarden US-Dollar an die Ukraine ausgezahlt worden. Vgl. Kiev polučil treti tranš kredita ot MVF na $3.3 mlrd [Ukraine erhält vom IWF dritte Kreditteilzahlung in Höhe von 3,3 Milliarden US-Dollar], in: RBK Daily, unter: http://top.rbc.ru/economics/05/08/2009/319963.shtml?print.

30 Vgl. US Vice President Biden Makes a Strong and Clear Commitment to Ukraine from the US, a.a.O. (Anm. 13).

31 Hryhoriy Nemyria, zitiert nach: Natsuko Waki, Ukraine says IMF Funds Not Enough, Hits at EU. Deputy Prime Minister Hryhory Nemyria speaks out at EBRD meeting, criticizes EU, Reuters, 15. Mai 2009.

32 Ausführlicher zu dem Konflikt und seine Folgen: Action Ukraine Report Nr. 926, 27. Januar 2009.

Beide Seiten hofften, die EU würde in ihrem Sinne intervenieren. Es war das erste Mal, dass die EU Beobachter entsandte, die den Transport des Gases von Russland über die Ukraine in die EU sowie die Gasmenge, die durch das System geschickt wurde, überwachen sollten. Als der Konflikt beendet war, hatten schließlich sowohl Russlands Ruf als zuverlässiger Energielieferant als auch das Image der Ukraine als zuverlässiger Transporteur Schaden genommen.

Am 19. Januar 2009 unterzeichneten *Gasprom* und *Naftogas* ein neues Abkommen. Aber auch wenn dieses einige Vorteile mit sich bringt – so werden z.B. die Preise in den nächsten zehn Jahren nach einer bestimmten Formel, die die Entwicklung des Ölpreises berücksichtigt, berechnet –, bleiben doch viele Fragen hinsichtlich des endgültigen Preises und insbesondere hinsichtlich der Zahlungsfähigkeit der Ukraine offen. Sollte die Ukraine die Gaslieferungen nicht bezahlen können, können jederzeit neue Konflikte zwischen Russland und der Ukraine ausbrechen.

Ein weiterer Faktor, der sowohl in den russisch-ukrainischen Beziehungen als auch in den Beziehungen zwischen Russland und der EU für Irritationen sorgte, war eine am 23. März 2009 von der Ukraine und der EU unterzeichnete Vereinbarung über die Modernisierung des ukrainischen Gastransportsystems, von der Russland ausgeschlossen war. Putin nannte die Initiative daher „schlecht durchdacht und unprofessionell".[33]

Die Frage, wie die Ukraine es schaffen will, bis Ende 2009 das aus Russland gelieferte Gas zu bezahlen, bleibt offen. Präsident Dmitri Medwedew beschrieb die russische Position wie folgt: „Wir sind bereit, dem ukrainischen Staat zu helfen, aber möchten, dass die Europäische Union und die Staaten, die an einer zuverlässigen Sicherheit der Energiezusammenarbeit interessiert sind, einen wesentlichen Teil dieser Aufgabe übernehmen."[34] Die EU gestand ein, dass sie sich „auf den schlimmsten Fall einstellen"[35] muss. Um einer erneuten Unterbrechung russischer Gaslieferungen in die EU vorzubeugen, hat die Ukraine die EU um einen Kredit in Höhe von 4,2 Milliarden US-Dollar gebeten. Die EU hat den Ernst der Lage erkannt: „Russisches Gas muss bezahlt werden. [...] Es handelt sich um eine große Krise."[36] Noch ist ungewiss, ob der Kredit zur Verfügung gestellt wird; es liege nicht an der EU, gab Kommissionspräsident Barroso zu bedenken; es sei vielmehr eine Sache, die Russland und die Ukraine unter sich ausmachen müssten.[37] „Man gibt solche

33 Medwedew und Turkmeniens Präsident kontern EU-Ukraine mit Gas-Erklärung, RIA Novosti, 25. März 2009, unter: http://de.rian.ru/world/20090325/120723916.html. Zu den Gründen für Russlands Kritik vgl. Grätz, a.a.O. (Anm. 22), S. 3.

34 Dmitri Medwedew, zitiert nach: Tomasz Konicz, Ukraine angeschlagen, in: junge Welt, 25. Mai 2009, unter: https://www.jungewelt.de/loginFailed.php?ref=/2009/05-25/020.php.

35 José Manuel Barroso, zitiert in: EU droht Aufflammen des Gasstreits, in: Financial Times Deutschland, 19. Juni 2009.

36 Ebenda.

37 Vgl. Ukraine bisher ohne Geld für Russen-Gas, EU-Info.Deutschland, 6 Juli 2009, unter: www.eu-info.de/dpa-europaticker/155549.html.

Summen nicht ohne die nötigen Verpflichtungen“,[38] fügte ein Sprecher der Kommission hinzu.
Gemäß dem Abkommen zwischen *Gasprom* und *Naftogas* vom Januar 2009 muss Letztere die monatlichen Lieferungen jeweils bis zum 7. des Folgemonats bezahlen. Bislang war es noch in jedem Monat unklar, ob die Ukraine dazu in der Lage sein würde oder nicht. Ende Juni räumte die Ukraine bei einer Krisensitzung der Gas-Koordinierungsgruppe in Brüssel ein, dass sie nicht genügend Mittel habe, um ihren vertraglichen Verpflichtungen gegenüber Russland nachkommen zu können.[39] Neben den Verpflichtungen Russland gegenüber musste die *Naftogas* im September 2009 ausländischen Kreditgebern insgesamt 550 Millionen Dollar zurückzahlen.
Die wirtschaftliche Lage der Ukraine ist also sehr ernst. Sie wurde nicht nur von der weltweiten Finanzkrise schwer getroffen, sondern auch von den Krisen in den ukrainisch-russischen Beziehungen und den Kontroversen zwischen den Vertretern der eigenen Regierung, die sich nur allzu oft in zentralen Fragen nicht auf eine gemeinsame Position einigen können. Die Ukraine strebt einerseits die völlige Unabhängigkeit von Russland an, erwartet andererseits aber noch immer Konzessionen von Moskau, vor allem in Form niedrigerer Energiepreise. Die einzige Hoffnung der Ukraine besteht darin, vorhandene Kreditlinien zu erweitern, neue Kredite aufzunehmen und andere Formen der Finanzhilfe zu erbitten. Wirtschaftsreformen, wie z.B. solche, die zur Reduzierung des Gasverbrauchs in der Ukraine selbst beitragen, könnten ebenfalls hilfreich sein; allerdings scheinen Reformen unter den gegenwärtigen Bedingungen, in denen Wahlkämpfe und der Versuch, gegenüber den Konkurrenten zu punkten, auf der Prioritätenliste der politisch Verantwortlichen ganz oben stehen, kaum durchführbar. Wirtschaftsthemen bergen in der Ukraine *per se* schon ein erhebliches Konfliktpotenzial: intern zwischen den politischen Führungsspitzen in der Ukraine selbst, extern in den russisch-ukrainischen Beziehungen, aber auch in den Beziehungen zwischen Russland und der EU bzw. der Ukraine und der EU.

Regionale Instabilität: das Beispiel Krim

Die Ukraine ist hinsichtlich der außenpolitischen Präferenzen innerlich nach wie vor gespalten: Die östlichen und südlichen Regionen befürworten engere Beziehungen mit Russland, die westlichen und die zentralen Landesteile unterstützen die Einbindung in westliche Strukturen. Besonders deutlich tritt die Spaltung auf der Halbinsel Krim zutage. Zwar wurde der 1992 erklärte Anspruch der Krim auf Unabhängigkeit von der Ukraine wieder fallengelassen; sozio-kulturelle Trennlinien und Spannungen sind jedoch ebenso geblieben

38 Zitiert nach: ebenda.
39 Vgl. ebenda.

wie das damit verbundene Konfliktpotenzial.[40] In der Abschlusserklärung des Parlamentarischen Kooperationsausschusses EU-Ukraine wird die Krim unter „besonderen Herausforderungen" gesondert erwähnt.[41]

Auf der Krim kommt es alljährlich mehrmals zu Protestkundgebungen gegen die NATO und die USA.[42] Die Bevölkerungsmehrheit der Halbinsel bilden Russen und prorussische Ukrainer, die sich gegen die zunehmende Präsenz der NATO und den wachsenden Einfluss der USA im Lande wehren. Im Dezember 2008 wurde die Absicht, „die Zusammenarbeit mit den Regionen der Ukraine, einschließlich der Krim, auszubauen" in die Charta über die strategische Partnerschaft zwischen der Ukraine und den USA aufgenommen.[43] Im Anschluss daran wurde mit den Planungen zur Eröffnung einer „diplomatischen Präsenz" auf der Krim begonnen,[44] was umgehend zu heftigen Protesten führte.[45]

Ein weiteres problematisches Thema ist die auf der Krim stationierte russische Schwarzmeerflotte. In der Hoffnung auf Mitgliedschaft in der NATO wird Präsident Juschtschenko nicht müde zu betonen, dass „die Stationierung von Streitkräften anderer Länder oder Blöcke auf ukrainischem Territorium nicht gestattet werden kann"[46] und die russische Schwarzmeerflotte das Land nach dem Auslaufen der entsprechenden Abkommen im Jahr 2017 verlassen müsse. Gleichzeitig versuchen die USA Russland davon zu überzeugen, dass die Schwarzmeerflotte nicht zwangsläufig aus der Ukraine abgezogen werden müsse, wenn Letztere der NATO beiträte.[47] In der Zwischenzeit kommt es über die Frage, ob die Anlagen und Einrichtungen der Schwarzmeerflotte der

---

40 Vgl. Crimean Society: Dividing Lines and Prospects of Consolidation. Analytical Report of Razumkov Centre, in: National Security and Defence 5/2009, S. 2-72, sowie weitere Beiträge zu aktuellen Problemen in den sozialen Beziehungen in der Autonomen Republik Krim in demselben Band.

41 Vgl. EU-Ukraine Parliamentary Cooperation Committee, Twelfth Meeting, Final Statement and Recommendations, a.a.O. (Anm. 12), Absatz 24.

42 Vgl. Jeffrey White. Nyet to NATO in Crimea, in: Spiegel Online International, 4. März 2008, unter: http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,545105,00.html.

43 United States-Ukraine Charter on Strategic Partnership, Washington, D.C., 19. Dezember 2008, S. 2, unter http://merln.ndu.edu/archivepdf/EUR/State/113366.pdf.

44 Vgl. Merle D. Kellerhals Jr., United States, Ukraine Sign Security Charter. NATO membership remains key U.S. priority, Rice says, unter: http://www.america.gov/st/peacesec-english/2008/December/20081219155712dmslahrellek5.079287e-02.html&distid=ucs.

45 Vgl. Interfax, Ukraine's Crimean parliament speaker opposes US embassy office in Simferopol, in: David Johnson's Russia List 44/2009, unter: http://www.cdi.org/russia/johnson/2009-25-44.cfm.

46 Ukrainian President says time to reset ties with Russia, BBC Monitoring International Reports, 2. April 2009; siehe auch Soglašenie meždu RF i Ukrainoi o statuse i uslovijach prebyvanija Černomorskogo Flota RF na territorii Ukrainy [Abkommen zwischen der RF und der Ukraine über den Status und die Stationierungsbedingungen der russischen Schwarzmeerflotte auf dem Hoheitsgebiet der Ukraine], in: Diplomatičeskii Vestnik 8/1997, S. 31-35.

47 Siehe hierzu z.B, das Interview mit Steven Pifer: Eks-posol SŠA zaveril, čto NATO razrešit Černomorskomu flotu ostatsja v Krymu [Ehemaliger US-Botschafter versichert, dass die NATO der Schwarzmeerflotte den Verbleib auf der Krim gestattet], news.ru.com, 2. Februar 2009, unter: http://www.newsru.com/world/02feb2009/nato.html.

russischen oder der ukrainischen Schwarzmeerflotte gehören, immer wieder zu kleineren Konflikten zwischen Russland und der Ukraine.[48]
Insgesamt bleibt die Krim eine besondere und verwundbare Region der Ukraine. Sie ist nicht nur in sozio-kultureller Hinsicht eine sensible Region; hier spiegelt sich auch deutlich die Spaltung der Ukraine in der Frage der außenpolitischen Orientierung – auf Russland oder auf den Westen – wider. Zudem kommt es zwischen Moskau und Kiew häufig zu bilateralen Meinungsverschiedenheiten über die Krim, sei es wegen der Aufteilung des sowjetischen Erbes (Einrichtungen der Schwarzmeerflotte), sei es aufgrund der NATO-Beitrittsbestrebungen der Ukraine.

Außenpolitische Disharmonie

In den vorangegangenen Abschnitten ist deutlich geworden, dass viele innenpolitische Themen in der Ukraine eng mit der ukrainischen Außenpolitik verbunden sind, insbesondere mit ihren Beziehungen zu Russland und zum Westen und hier wiederum sowohl mit der EU als auch mit den NATO-Staaten. 75 Prozent der von IFES Befragten beurteilten die ukrainische Außenpolitik als unbefriedigend.[49] Die Ukraine ist noch immer auf der Suche nach einer ausgewogenen Außenpolitik gegenüber Russland, „dem großen Land im Osten", einerseits und gegenüber dem Westen, der „andere Regeln und Gesetze hat", andererseits; beide operieren mit verschiedenen Konzepten und Begrifflichkeiten, und die Ukraine hat Interessen im Osten wie im Westen.[50]
Seit der „Orangen Revolution" sind die Beziehungen der Ukraine zu Russland äußerst problematisch. Einige der umstrittenen Themen wurden bereits erwähnt: die „Gaskriege", die Stationierung der russischen Schwarzmeerflotte in der Ukraine und die Aussichten der Ukraine auf Mitgliedschaft in der NATO.
Nach dem Krieg in Georgien im August 2008 bezeichnete der damalige ukrainische Verteidigungsminister Juri Jechanurow Russland als potenziellen Feind der Ukraine: „Es gibt Fragen im Zusammenhang mit der Krim und wie Sie wissen, hat jeder nach den Ereignissen im Kaukasus begonnen zu verstehen, dass es ein regionales Sicherheitsproblem gibt."[51] Angesichts der russischen und russischsprachigen Bevölkerungsmehrheit auf der Krim wurden Fragen laut, ob die Ukraine nach Georgien der nächste Schauplatz einer mi-

48 Vgl. z.B. Dmitry Solovyov, Black Sea lighthouse stirs Russia-Ukraine tension, Reuters, 27. August 2009, unter: http://www.reuters.com/article/newsMaps/idUSTRE57Q3O220090827.
49 Vgl. Dissatisfaction and Disillusionment in Ukraine, a.a.O. (Anm. 16).
50 Interview mit Viktor Juschtschenko, Echo Moskvy, 2. April 2009, unter: http://echo.msk.ru/programs/beseda/582872-echo.phtml.
51 Juri Jechanurow, zitiert nach: Echanurov: Rossija i Ruminija protivniki Ukraini [Russland und Rumänien sind Feinde der Ukraine], in: Rosbalt Ukraina, 22. Mai 2009, unter: http://www.rosbalt.ru/2009/5/22/642403.html.

litärischen Intervention Russlands werden könnte. Allerdings hatte Russland zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts auch nicht eingegriffen, als die Sezessionskrise auf der Krim eskalierte. Russland warf der Ukraine seinerseits vor, Georgien illegal mit Waffen versorgt zu haben, die während der Ereignisse im August 2008 gegen Russland eingesetzt wurden.[52]

Dennoch besteht auf beiden Seiten die Bereitschaft zur Normalisierung der Beziehungen. Schlechte Beziehungen zu haben bezeichnete Präsident Juschtschenko schlicht als „dumm".[53] Russlands Präsident Medwedew spricht von „besonderen" Beziehungen, die beide Länder zueinander haben müssten, da sie „Brudervölker" seien, deren Beziehungen auf einer tausendjährigen gemeinsamen Geschichte, auf gemeinsamen Werten, engen wirtschaftlichen Verbindungen und der engen ethnischen Verwandtschaft beider Völkern beruhten.[54] Genau das aber ist das Problem: Während die Ukraine wie jeder andere Staat behandelt werden will – außer im Wirtschaftsbereich, wo sie billiges Gas von Russland erwartet –, besteht Russland neuerdings wieder auf „besonderen", „brüderlichen" Beziehungen. Während Russland während der Präsidentschaft Putins versuchte, sich in verschiedenen Bereichen von der Ukraine zu distanzieren, indem es z.B. den Handel diversifizierte, neue, von der Ukraine unabhängige Pipelines baute und Investitionen in anderen Regionen tätigte, ist die Tatsache, dass Russland nun wieder von „brüderlichen" Beziehungen spricht, ein Zeichen dafür, dass Russland in seiner Politik gegenüber der Ukraine wieder einen Schritt zurück geht und mit der Vergangenheit offenbar noch nicht abgeschlossen hat. Ebenso hat aber auch die Ukraine die alten Denkmuster noch nicht hinter sich gelassen, wie ihre Forderung nach billigem Gas zeigt.

Laut einer Umfrage des Levada-Zentrums ist die Mehrheit der Bevölkerung sowohl in Russland als auch in der Ukraine (55 bzw. 65 Prozent) der Meinung, beide Länder sollten unabhängig, aber befreundet sein. Während 93 Prozent der Ukrainer Russland gegenüber positiv eingestellt sind, gaben 55 Prozent der Russen an, negative Gefühle gegenüber der Ukraine zu haben. Gleichzeitig hat die Mehrheit der Bevölkerung in beiden Ländern eine positive Einstellung gegenüber der Bevölkerung des jeweils anderen Landes.[55]

Leider gibt es keine Anzeichen dafür, dass sich die Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine in naher Zukunft verbessern werden. Im Gegenteil: Moskau hat beschlossen, keinen neuen Botschafter in die Ukraine zu entsenden, solange Kiew Russland feindlich gesonnen bleibt, wie Medwedew seinem ukrainischen Amtskollegen in einem Schreiben mitteilte.[56] Präsident

52 Vgl. Dmitri Medvedev, V otnošenijach Rossii i Ukrainy dolžny nastupit novye vremena [In den russisch-ukrainischen Beziehungen müssen neue Zeiten anbrechen], in: Videoblog Dmitrija Medvedeva, 11. August 2009, unter: http://blog.kremlin.ru/post/30/transcript.

53 Ukrainian President says time to reset ties with Russia, a.a.O. (Anm. 46).

54 Interview des Präsidenten mit einem führenden russischen Sender (auf Russisch), 24. Dezember 2008, unter: http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/12/210963.shtml.

55 Vgl. Rossijane ob Ukraine, ukrainci o Rossii [Russen über die Ukraine, Ukrainer über Russland], Levada-Centr, 23. Juni 2009, unter: http://www.levada.ru/press/2009062305.html.

56 Vgl. Medvedev, a.a.O. (Anm. 52).

Juschtschenko zeigte sich über diesen „unfreundlichen“ Schritt wenig erfreut.[57]

Während sich die Beziehungen zwischen der Ukraine und Russland verschlechtert haben, lassen sich in den ukrainischen Bestrebungen nach einer stärkeren Bindung an den Westen Fortschritte erkennen. Die EU, die NATO und die USA unterstützen den Wunsch der Ukraine nach Einbindung in westliche Institutionen nach wie vor in der einen oder anderen Form.

Auf dem NATO-Gipfel in Bukarest im Jahr 2008 erhielt die Ukraine das Versprechen, sie würde eines Tages NATO-Mitglied werden. Gleichzeitig erklärte der damalige NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer unmissverständlich, dass „Staaten, die dem Block beitreten wollen, den Anforderungen der NATO gerecht werden müssen“ und dass die innere Lage in der Ukraine „kompliziert [ist], um es einmal diplomatisch auszudrücken“.[58] Die Position des heutigen NATO-Generalsekretärs Anders Fogh Rasmussen „ist exakt dieselbe, wie die von den NATO-Verbündeten beschlossene. [...] Auf dem Bukarester Gipfel haben wir einstimmig beschlossen, dass Georgien und die Ukraine zukünftig NATO-Mitglieder werden können, vorausgesetzt natürlich, dass sie die notwendigen Kriterien erfüllen. Gegenwärtig erfüllen sie diese Kriterien nicht, so dass diese Frage hier und jetzt hypothetisch ist.“[59] Sowohl die Allianz als auch die USA unterstützten die Ukraine jedoch nach wie vor bei ihren Vorbereitungen auf die Mitgliedschaft.

Ungeachtet der Tatsache, dass 56 Prozent der Ukrainer sich in der IFES-Umfrage gegen einen Beitritt ihrs Landes zur NATO aussprachen,[60] unterzeichnete Präsident Juschtschenko einen Erlass über den Start eines Programms zur Vorbereitung auf die NATO-Mitgliedschaft. Das Bezirksverwaltungsgericht in Kiew war zuvor zu dem Schluss gelangt, dass die Weigerung des Präsidenten, ein Referendum zum NATO-Beitritt der Ukraine abzuhalten, rechtswidrig sei. Das ukrainische Verfassungsgericht urteilte im Jahr 2008, der Präsident müsse ein Referendum zu dieser Frage durchführen, bevor er seine Beitrittspolitik aktiver fortsetze.[61] Die Befürworter und Förderer dieser Politik wissen, dass die Bevölkerungsmehrheit in der Ukraine gegen die Mitgliedschaft in der Allianz ist; sie befürchten daher, dass ein landesweites Referendum ihre Ziele aushebeln würde. Aus diesem Grunde und trotz der Zusage, dass die Ukraine eines Tages NATO-Mitglied werden kann, bestehen viele der Probleme fort. Die Ukraine muss zahlreiche NATO-Beitrittskrite-

57 Vgl. Pis’mo Prezidenta Ukrainy Viktora Juščenko Prezidentu Rossiskoj Federacii Dmitriju Medvedevu [Schreiben des Präsidenten der Ukraine, Viktor Juschtschenko, an den Präsidenten der Russischen Föderation, Dmitri Medwedew, 13. August 2009, unter: http://www.president.gov.ua/ru/news/14676.html.

58 Jaap de Hoop Scheffer, zitiert nach: Scheffer and his heritage, in: Georgia Times, 21. Juli 2009, unter: http://www.georgiatimes.info/en/articles/17091.html.

59 NATO, First NATO Press conference by Secretary General Anders Fogh Rasmussen, 3. August 2009, unter: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_56776.htm.

60 Vgl. Dissatisfaction and Disillusionment in Ukraine, a.a.O. (Anm. 16).

61 Vgl: V. Juščenko podpisal ukaz o podgotovke Ukrainy k vstupleniju v NATO [V. Juschtschenko unterzeichnet Erlass über die Vorbereitung der Ukraine auf die NATIO-Mitgliedschaft], RBK, 7. August 2009, unter: http://top.rbc.ru/politics/07/08/2009/320502.shtml.

rien erfüllen und sowohl im militärischen als auch im politischen Bereich noch etliche Reformen, u.a. zur Festigung der Demokratie und zur Reduzierung der Korruption, durchführen. Es bleibt fraglich, ob die Bevölkerungsmehrheit eine Politik, die auf die NATO-Mitgliedschaft ausgerichtet ist, zukünftig unterstützen würde. Zudem droht die Gefahr einer Spaltung der ukrainischen Regierung in NATO-Befürworter (Timoschenko, Juschtschenko und Jazenjuk) einerseits und NATO-Gegner (Janukowitsch, Simonenko und Litwin) andererseits.

Die von der Ukraine angestrebte Mitgliedschaft in der EU wird hingegen von den meisten politischen Kräften und großen Teilen der Bevölkerung befürwortet.[62] Hier sind bereits einige Fortschritte zu verzeichnen: Auf dem EU-Ukraine-Gipfel am 9. September 2008 in Paris vereinbarten beide Seiten den baldigen Abschluss eines Assoziierungsabkommens, dessen Kern die Bildung einer Freihandelszone sein soll. Außerdem „sollten die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien im August 2008 und dem Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine im Januar 2009 [...] qualitativ vertieft und erheblich gefestigt werden".[63] Laut Timoschenko ist die EU „geneigt, das Assoziierungsabkommen bis Ende des Jahres [2009] zu unterzeichnen".[64] Zu diesem Schluss kam sie im Anschluss an die Diskussionen auf dem 13. Treffen des Kooperationsrats EU-Ukraine im Juni 2009, auf dem die Agenda für die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine unterzeichnet worden war, die – so Timoschenko – „einen neuen Fahrplan vorgibt und unsere Zusammenarbeit auf eine grundsätzlich neue Ebene anhebt".[65]

Die Ukraine wurde auch zur Teilnahme am Gipfeltreffen zur Östlichen Partnerschaft am 7. Mai 2009 eingeladen. Zwar ist das Ziel dieser neuen Initiative der EU „[e]ine ehrgeizigere Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Partnerländern",[66] Beitrittsperspektiven wurden jedoch nicht einmal erwähnt. Die Ukraine nahm diese neue Initiative der EU daher mit eher gemischten Gefühlen auf. Während der ukrainische Präsident die Ergebnisse des Gipfels positiv beurteilte, war auch Enttäuschung zu spüren und es gab einige Verwirrung darüber, was die Initiative für die bilateralen Bezie-

62 Laut einer Umfrage des Rasumkow-Zentrums im April 2008 unterstützen rund 50 Prozent der Bevölkerung das Ziel einer EU-Mitgliedschaft, 30 Prozent sind dagegen. Vgl. Ukraine-EU Cooperation: Public Assessment, in: National Security and Defence 6/2008, S. 37-56, hier: S. 48.

63 EU-Ukraine Parliamentary Cooperation Committee, Twelfth Meeting, Final Statement and Recommendations, a.a.O. (Anm. 12), Absatz 2.

64 Julia Timoschenko, zitiert nach: Tymoshenko: Ukraine and EU will sign Association Agreement by end of year, 17. Juni 2009, forUm, unter: http://en.for-ua.com/news/2009/06/17/141742.html.

65 Julia Timoschenko, zitiert nach: Yulia Tymoshenko hopes today's sitting of Ukraine-EU Cooperation Council to give powerful impetus for Ukraine's accedence to the EU, Webportal of Ukrainian Government, unter: http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=222866500&cat_id=156277122.

66 Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, Prag, 7. Mai 2009, Brüssel, den 7. Mai 2009, 845/09 (Presse 78), S. 5.

hungen zwischen der Ukraine und der EU und insbesondere für die Beitrittsperspektive der Ukraine bedeutet.[67]
Insgesamt haben die EU und die NATO die Ukraine auf realistische Weise in ihren Bestrebungen, ein liberaler westlicher Staat zu werden, unterstützt: Sie haben ihr Hoffnung auf eine Vertiefung der gegenseitigen Beziehungen gemacht, gleichzeitig aber auch darauf hingewiesen, dass das Land noch zahlreiche Bedingungen und Anforderungen erfüllen und seine innere – insbesondere politische – Lage zuvor stabiler werden müsse. Die NATO hat der Ukraine die Chance auf Mitgliedschaft versprochen. Bei den Gesprächen mit der EU stand eine Mitgliedschaft zwar nicht auf der Tagesordnung, das Assoziierungsabkommen, einschließlich einer umfassenden Freihandelszone, wäre jedoch ein erster wichtiger Erfolg auf dem Weg zu einer wie auch immer gearteten Integration.
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es zwar Fortschritte auf dem Weg zu einer Einbindung der Ukraine in die EU und in die NATO gibt, dieses Ziel jedoch gleichzeitig die russisch-ukrainischen Beziehungen, die sich stetig verschlechtert haben, belastet. Das wiederum bedeutet, dass es nach wie vor wichtig und notwendig ist, einen Ausgleich zwischen den beiden strategischen Ausrichtungen der ukrainischen Außenpolitik zu finden. Dieser Ausgleich betrifft sowohl die Innen- als auch die Außenpolitik. Zum einen müssen die ukrainischen Politiker hier zu einer Art Konsens gelangen, zum anderen müssen sie aber auch für mehr Einheit in der Bevölkerung sorgen, insbesondere in der Frage der NATO-Mitgliedschaft. In der Außenpolitik befindet sich die Ukraine in einer Zwickmühle: Solange der Preis, den die Ukraine für engere Beziehungen mit der EU und die Mitgliedschaft in der NATO bezahlen muss, die Verschlechterung ihrer Beziehungen zu Russland ist, kann sich die Spaltung des Landes in prowestliche und prorussische Regionen nur vertiefen.

Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, dass eines seit der „Orangen Revolution“ von 2004 in der Ukraine stabil geblieben ist: die Instabilität. Das gilt vor allem für die innere politische Instabilität, d.h. die politische „Unreife“ der führenden ukrainischen Politiker, die hauptsächlich mit persönlichen Ambitionen und Animositäten beschäftigt sind. Die innere politische Instabilität wird zum einen durch die wirtschaftliche Instabilität verstärkt, die zu einer noch tieferen Spaltung und zu noch mehr Konflikten zwischen den Politikern geführt hat. Umgekehrt wirkt sich die politische Instabilität wiederum negativ auf die ukrainische Wirtschaft aus, da keine wirksamen Reformen

67 Vgl. Juščenko nedovolen peregovorami s Evrokomissiej [Juschtschenko unzufrieden mit den Gesprächen mit der Europäischen Kommission], KorrespondenT.net, 31 Juli 2009, unter: http://korrespondent.net/ukraine/politics/919470.

durchgeführt werden können, solange das Land politisch paralysiert ist. Die Instabilität zeigt sich aber auch in der Unfähigkeit der Ukraine, die beiden wichtigsten Prioritäten ihrer Außenpolitik miteinander in Einklang zu bringen: die Aufrechterhaltung positiver, konstruktiver Beziehungen zu Russland bei gleichzeitigen Fortschritten auf dem Weg zur Mitgliedschaft in der EU und in der NATO.

Auch wenn der Beitrag vorwiegend die Instabilitäten aufgezeigt hat, so ist es doch auch wichtig darauf hinzuweisen, dass seit der „Orangen Revolution" in der Ukraine Medienfreiheit herrscht. Vertreter verschiedener politischer Parteien stellen sich öffentlichen Debatten, kritische und objektive Journalisten stellen die Situation im Land realistisch und angemessen dar. Die Wahlen sind seit der „Orangen Revolution" frei und fair.[68] Für einen postsowjetischen Staat sind das wichtige Errungenschaften und solche Fortschritte sind nicht zu unterschätzen. Die Ukraine muss außerdem mit einem hohen Erwartungsdruck fertig werden. Westliche Regierungen feierten mit der „Orangen Revolution" den Sieg der Demokratie, übersahen dabei aber, dass sie lediglich der Beginn des Reformprozesses war. Die Ukraine muss noch viele Altlasten wie Korruption, alte Zwistigkeiten und fehlende Fairness in der politischen Kultur loswerden. Es ist ein ebenso schwieriger wie schmerzhafter Prozess, der unter Umständen noch viele Jahre dauern wird. Druck wird auf die Ukraine sowohl von Russland als auch vom Westen ebenso mit Blick auf ihre Außenpolitik ausgeübt. Dies ist nicht nur ebenfalls eine Altlast, sondern auch ihrer geostrategischen Lage geschuldet. Wie damit umzugehen ist und wie diese beiden Vektoren ihrer Außenpolitik miteinander in Einklang gebracht werden können, hängt nicht allein von der Ukraine ab, sondern auch von Russland und vom Westen sowie von den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen. Solange diese von Misstrauen und Konkurrenz beherrscht werden, bleibt die Harmonisierung für die ukrainische Außenpolitik eine schwierige Herausforderung, egal, wer in Kiew an der Macht ist.

Gleichzeitig zeigen die führenden ukrainischen Politiker jedoch nach wie vor gewisse Unstimmigkeiten hinsichtlich der von ihnen proklamierten Ziele. Ermutigten Vertreter von EU und NATO ehedem die Ukraine lediglich dazu, weiterhin dem Weg demokratischer Reformen zu folgen, so äußern sich die EU-Staaten und die USA neuerdings kritischer über die politische „Unreife" der ukrainischen Politiker. Letztere müssen noch lernen, dass es nicht damit getan ist, erfolgreiche und faire Wahlen durchzuführen, sondern dass man nach den Wahlen auch zusammenarbeiten, Kompromisse finden und sich auf gemeinsame Arbeitsformeln einigen muss. Bislang sind die Gewährleistung der Medienfreiheit und die Durchführung freier und fairer Wahlen die einzigen Zeichen ernsthafter Absichten der „orangen" Regierung, die Ukraine in einen demokratischen Staat zu transformieren, der alle Anforderungen und Bedingungen für den Beitritt zu EU und NATO erfüllt. Auch sind die durchaus erkennbaren Fortschritte bei der Annäherung an die EU und die NATO

68 Vgl. Pleines, a.a.O. (Anm. 14).

nicht in erster Linie der ukrainischen politischen Führung zu verdanken, sondern entpuppen sich größtenteils als Geste der Unterstützung und der Ermutigung seitens der westlichen Institutionen. Die ukrainische Bevölkerung ist noch nicht ausreichend darüber aufgeklärt, was es heißt, EU- und NATO-Mitglied zu sein – und darüber, dass Demokratie nicht in erster Linie wirtschaftlichen Wohlstand bedeutet.

Während sich die Beziehungen der Ukraine zum Westen gut entwickeln und besser werden, treten in den Beziehungen zwischen der Ukraine und Russland zunehmend Spannungen auf. Beide Länder hätten die häufige Eskalation der Spannungen, in die auch die EU mit hineingezogen wurde, verhindern können, wenn sie sich nur mehr Mühe gegeben hätten. Russland muss lernen, bei dem Gedanken, die Ukraine könnte seine Einflusssphäre verlassen und sich dem Westen anschließen, nicht überzureagieren. Die Ukraine muss lernen, unabhängige Beziehungen zu Russland zu unterhalten, ohne Anspruch auf wirtschaftliche Konzessionen zu erheben und damit erst recht Moskaus Einfluss zu erhöhen und ihm ein Druckmittel an die Hand zu geben. Bislang hat es sich als unerreichbar erwiesen, den Wunsch der Ukraine nach positiven und konstruktiven Beziehungen zu Russland mit dem Wunsch nach Fortschritten auf dem Weg in die EU und in die NATO zu vereinbaren.

Die Ukraine steht vor vielen verschiedenen Herausforderungen. Sie ist in zahlreiche innere und äußere Krisen verstrickt. Seit 1990 hat sie versucht, einen Teil der Herausforderungen – wie die genannte Harmonisierung der Außenpolitik – zu bewältigen, andere – wie die weltweite Finanzkrise – sind neu. Im Januar 2010 wählt die Ukraine einen neuen Präsidenten. Neben Macht wird er oder sie auch viele Bürden und einen großen Teil an Instabilität übernehmen. Angesichts der 2012 ins Haus stehenden Parlamentswahlen ist davon auszugehen, dass die verantwortlichen Politiker auch nach den Präsidentschaftswahlen ihren Wahlkampf und ihre Streitereien fortsetzen werden. Trotz dieser pessimistischen Schlussfolgerung bleibt die Hoffnung bestehen, dass nach und nach neue politische Führer die Bühne betreten werden, die frei von den alten Zerwürfnissen und Animositäten und somit die Lage sind, die Situation in all ihren Dimensionen pragmatischer zu beurteilen und sich auf die Suche nach konstruktiven Kompromissen und Arbeitsformeln in allen Bereichen der ukrainischen Innen- und Außenpolitik zu machen. Der vorliegende Beitrag begann mit einem Zitat aus einer berühmten Fabel von Iwan Krylow. Und auch wenn sie aus dem Jahr 1814 stammt, scheint es so, als beschreibe Krylow die heutige politische Situation in der Ukraine. Vielleicht können die heutigen politischen Führer der Ukraine etwas von ihm lernen:

Wenn unter Freunden Einigkeit nicht herrscht,
Läuft ihre Sache meist verkehrt,
Am Ende stehen dann die Dinge schlecht.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Robert Bosch

Die Bekämpfung häuslicher Gewalt – das Projekt „Women's Access to Justice" der OSZE in Albanien

Einführung

Der vorliegende Beitrag schildert, welche Erfahrungen die OSZE-Präsenz in Albanien (im Folgenden „die Präsenz") damit gemacht hat, Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, den Zugang zu den Gerichten zu erleichtern. Darüber hinaus soll auf die gewinnbringenden Veränderungen eingegangen werden, die die Präsenz durch die Unterstützung der Regierung bei der Vorbeugung und Bekämpfung dieser Form der Misshandlung erzielt hat. Mit Hilfe ihres speziellen Wissens war die Präsenz in der Lage, die Lösung der Probleme strategisch anzugehen und dazu beizutragen, (i) den Rechtsschutz gegen häusliche Gewalt zu verbessern, (ii) die Öffentlichkeit darüber aufzuklären, welche rechtlichen Mittel den Opfern häuslicher Gewalt zur Verfügung stehen, und (iii) die Möglichkeiten zu verbessern, die Opferanwälten und anderen im Justizwesen tätigen Personen zur Verfügung stehen, um die Einhaltung der Gesetze sicherzustellen.

Die internationale und die lokale Dimension

Häusliche Gewalt ist eine Menschenrechtsverletzung, die unabhängig vom kulturellen, ethnischen und wirtschaftlichen Hintergrund auftritt und sich quer durch alle Bildungsschichten zieht. Sie ist eines der Haupthindernisse für die Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter und stellt eine schwere humanitäre, physische, emotionale und finanzielle Belastung für alle Regierungen und Gesellschaften dar. Wie auch andere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt wird häusliche Gewalt seit Langem international verurteilt, wobei sich die meisten Regierungen darüber im Klaren sind, dass sie dazu verpflichtet sind, wirksame Schritte zu unternehmen, um dieses Problem in den Griff zu bekommen. In einer Erklärung zum VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)[1] rief die Generalversammlung der VN alle Mitgliedstaaten dazu auf, „mit der gebührenden Sorgfalt vor[zu]gehen, um Gewalthandlungen gegen Frauen zu verhüten, zu untersuchen und [...] zu bestrafen, unabhängig davon, ob diese

1 United Nations, General Assembly, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Resolution A/RES/34/180, 18. Dezember 1979; deutsche Übersetzung in: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1985, Teil II, S. 648-661, online verfügbar unter: http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar34180-dbgbl.pdf.

Handlungen vom Staat oder von Privatpersonen begangen wurden".[2] In der Interpretation des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs schließt auch Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der von allen staatlichen Behörden verlangt, einschlägige Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass niemand unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterworfen wird,[3] häusliche Gewalt durch Privatpersonen ein.[4] Andere völkerrechtlich nicht bindende, aber maßgebliche internationale Dokumente verurteilen häusliche Gewalt und fordern die Regierungen dazu auf, Strategien zu ihrer Beseitigung zu erarbeiten.[5]

Entsprechend den OSZE-Verpflichtungen sind die Verhütung und die Beendigung der Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, ein zunehmend wichtiger werdender Schwerpunkt der Arbeit der Präsenz. Zu diesen Verpflichtungen gehören der OSZE-Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern von 2004, in dem die OSZE dazu aufgefordert wird, Programme im Rahmen dieses Schwerpunktes zu entwickeln,[6] sowie der Beschluss Nr. 15 des OSZE-Ministerrats über die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen aus dem Jahr 2005, der die Teilnehmerstaaten auffordert sicherzustellen, dass betroffene Frauen effektiven Rechtsschutz erhalten und dass entsprechende Gesetze erlassen werden.[7]

Die albanische Regierung hat also aus vielfältigen Gründen nicht nur die – sowohl nach internationalen als auch nationalen Maßstäben[8] – rechtliche,

---

2 Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, Resolution A/RES/48/104 vom 20. Dezember 1993, Artikel 4c, unter: http://www.unric.org/html/german/resolutions/A/RES/48/104.pdf.

3 Vgl. Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rom, 4. November 1950, Artikel 3, unter: http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/html/005.htm.

4 Vgl. z.B. European Court of Human Rights, Case of A. v. the United Kingdom, Urteil, Straßburg, 23. September 1998, Absatz 22.

5 Zu den völkerrechtlich nicht bindenden Dokumenten gehören die bereits erwähnte Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, a.a.O. (Anm. 2), und die Empfehlung 1582 (2002), Domestic violence against women, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

6 Vgl. OSZE-Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Anhang zu Beschluss Nr. 14/04, OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern**,** MC.DEC/14/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 41-58, hier: S 42-58. Der OSZE-Aktionsplan wurde 2004 von den 56 Teilnehmerstaaten beschlossen. Er fordert eine wirksame durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts in allen OSZE-Institutionen und relevanten Projekttätigkeiten und empfiehlt u.a., Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form der Gewalt gegen Frauen zu ergreifen.

7 Vgl. Beschluss Nr. 15/05, Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, MC.DEC/15/05 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 53-57, hier: S. 54. Der Ministerrat verlangte von den Teilnehmerstaaten ebenso sicherzustellen, dass alle Staatsbediensteten im Umgang mit der Problematik von Gewalt gegen Frauen und Kinder entsprechend ausgebildet und sensibilisiert sind.

8 Die albanische Regierung hat 1993 die CEDAW ratifiziert; die albanische Verfassung von 1998 verbietet ebenfalls jegliche Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Vgl. Albanische Verfassung, Artikel 18, Absatz 2; eine englische Übersetzung ist online verfügbar unter: http://www.ipls.org/services/kusht/contents.html. Vgl. auch das albanische Famili-

sondern auch die moralische Pflicht, wirksame Maßnahmen zur Förderung der Rechte von Frauen zu treffen und Frauen vor Gewalt zu schützen. Dennoch ist häusliche Gewalt offenbar weit verbreitet: Zwar ist es aufgrund fehlender offizieller Statistiken schwierig, ein genaues Bild der Lage zu erhalten, nach verschiedenen Quellen geben jedoch mehr als ein Drittel der albanischen Frauen an, Opfer solcher Misshandlungen geworden zu sein.[9] Dessen ungeachtet wird diese Art der Gewalt häufig als private Familienangelegenheit betrachtet. Eine Untersuchung der OSZE-Präsenz aus dem Jahr 2006 ergab, dass aufgrund tief verwurzelter Geschlechterstereotypen in Fällen häuslicher Gewalt von der Justiz zu wenig ermittelt, zu selten angeklagt und zu selten verurteilt wird.[10] Das Versagen der Justiz gegenüber Frauen, die Opfer solcher Straftaten geworden sind, ist jedoch kein Einzelphänomen, sondern Ausdruck der schwierigen Situation, in der sich Frauen befinden. Trotz einiger Verbesserungen im Leben albanischer Frauen hält die soziale und wirtschaftliche Unterordnung der Frau weiterhin an und bleiben patriarchalische und konservative kulturelle Einstellungen tief verwurzelt. Das fördert ein Klima, in dem Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und Ignoranz gegenüber den Rechten von Frauen weit verbreitet sind und in dem Misshandlungen von Frauen sowohl durch diejenigen, die ihnen am nächsten stehen, als auch von der Justiz stillschweigend geduldet oder toleriert werden. Zum Versagen der Justiz in diesem Bereich kommt hinzu, dass die Mehrheit der Frauen infolge ihrer Marginalisierung ihre Rechte nicht kennt, geschweige denn die rechtlichen Mittel, die ihnen offen stehen, wenn diese Rechte verletzt werden. Die Dienste von Anwälten sind zudem meistens teuer und im Hinblick auf die Bedürfnisse der Opfer unzureichend. Häusliche Gewalt kommt zwar in allen sozialen Schichten und in allen wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenhängen vor und ist in Städten ebenso verbreitet wie auf dem Land, ihre Auswirkungen dürften jedoch in ländlichen Gebieten, wo die Opfer noch weniger über ihre Rechte aufgeklärt sind und auch seltener Zugang zu rechtlichem Beistand haben, stärker zum Tragen kommen.

---

engesetzbuch, das die Rechte von Frauen in den Bereichen Ehe, Scheidung und Eigentumsrecht regelt. Eine inoffizielle englische Übersetzung kann von der Website des Albanian Institute for Policy and Legal Studies unter http://www.ipls.org heruntergeladen werden.

9 Vgl. z.B. Spousal violence affects one in three Albanian wives, unter: http://www.newswise.com/articles/view/513263. Nach Regierungsangaben weisen inoffizielle Daten darauf hin, dass mindestens ein Drittel der albanischen Frauen häuslicher Gewalt ausgesetzt ist. Vgl. Ministry of Labour, Social Affairs and Equal Opportunities, National Strategy on Gender Equality and Domestic Violence 2007-2010, S. 26, unter: http://www.osce.org/documents/pia/2008/07/32216_en.pdf (inoffizielle englische Übersetzung). Die Strategie und der darin enthaltene Aktionsplan zu ihrer Umsetzung wurden am 19. Dezember 2007 vom albanischen Ministerrat mit Beschluss Nr. 913 angenommen.

10 Vgl. OSCE Presence in Albania, Analysis of the Criminal Justice System of Albania, Tirana 2006, unter. http://www.osce.org/documents/pia/2006/11/21952_en.pdf.

In dem Bestreben, die EU-Beitrittskriterien zu erfüllen, hat die albanische Regierung die Förderung der Gleichstellung von Frauen und die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen ausdrücklich auf ihre Tagesordnung gesetzt. Im Dezember 2006 verabschiedete das albanische Parlament das Gesetz gegen häusliche Gewalt.[11] Die Verabschiedung des Gesetzes ging zwar auf eine zivilgesellschaftliche Initiative zurück,[12] die Präsenz und andere internationale Partner spielten jedoch eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung des Entwurfs, indem sie dabei behilflich waren, ihn mit internationalen Standards und bewährten Verfahren in Einklang zu bringen. In den Jahren 2005 und 2006 arbeitete die Präsenz eng mit dem *Citizens' Advocacy Office* (CAO)[13] zusammen, um NGOs davon zu überzeugen, dass es wichtig sei, sich zuerst auf den Schutz der Opfer zu konzentrieren und erst dann auf die Bestrafung der Täter. Das Gesetz sieht daher in erster Linie zivilrechtliche Verfahren zur Erwirkung von Schutzanordnungen vor.

Mit dem Gesetz soll häusliche Gewalt in all ihren Erscheinungsformen verhütet bzw. reduziert werden; es soll all diejenigen – in erster Linie Frauen – schützen, die unter ihr zu leiden haben. Das Gesetz definiert häusliche Gewalt als Gewalt zwischen gegenwärtigen oder ehemaligen Ehepartnern, Beziehungspartnern oder anderen Personen im familiären Umfeld. Sie kann dabei unterschiedliche, u.a. physische, sexuelle, wirtschaftliche und emotionale Formen annehmen.[14] Seit Inkrafttreten des Gesetzes können Opfer häuslicher Gewalt erstmals bei einem Zivilgericht eine Schutzanordnung gegen Täter beantragen, um die gegen sie und/oder ihre Kinder ausgeübte Gewalt zu beenden oder ihr vorzubeugen. Das dazu notwendige Verfahren ist schnell, bezahlbar und einfach.[15] Frauen, die eine Schutzanordnung beantragen, entstehen dadurch keine Kosten; sie müssen auch nicht zwingend einen Anwalt hinzuziehen. Bei der Verhängung einer Schutzanordnung kann der Richter verschiedene Maßnahmen zur Verhütung oder Beendigung der Gewalt treffen. So kann er beispielsweise den Täter der gemeinsamen Wohnung verweisen und ihm verbieten, sich dem Opfer und dessen Kindern zu nähern oder mit ihnen in Kontakt zu treten, ihn gleichzeitig aber dazu verpflichten, Unterhalt zu zahlen.[16] Das Gesetz fällt zwar unter das Zivilrecht, der Verstoß ge-

11 Gesetz Nr. 9669 „Über Maßnahmen gegen Gewalt in der Familie" vom 18. Dezember 2006, ergänzt durch Gesetz Nr. 9914 „Über einige Ergänzungen zum Gesetz Nr. 9669 vom 18. Dezember 2007" vom 12. Mai 2008. Das Gesetz trat im Juni 2007 in Kraft (im Folgenden zitiert als: Gesetz gegen häusliche Gewalt).

12 Der Gesetzentwurf wurde dem Parlament Anfang 2006 zusammen mit einer Petition mit über 20.000 Unterschriften von mehreren NGOs unter Führung des Citizens' Advocacy Office (CAO) vorgelegt.

13 Das CAO gilt unter den NGOs als wichtigster Befürworter des Gesetzes.

14 Vgl. Gesetz gegen häusliche Gewalt, a.a.O. (Anm. 11), Artikel 3.

15 Vgl. ebenda, Artikel 2, 10, 12, 17 und 18.

16 Vgl. ebenda, Artikel 10.

gen eine Schutzanordnung ist jedoch eine Straftat, die von der Staatsanwaltschaft verfolgt werden muss.[17]
Das Gesetz weist allen gesellschaftlichen Bereichen eine Rolle bei der Bekämpfung häuslicher Gewalt zu. Während das Ministerium für Arbeit, Soziales und Chancengleichheit für die formelle Koordinierung bei der Umsetzung des Gesetzes zuständig ist, wird von den Ministerien für Justiz, Gesundheit und Inneres sowie den Kommunalverwaltungen verlangt, ihre Fähigkeiten zur Verhütung häuslicher Gewalt bzw. zu einer angemessenen Reaktion auf häusliche Gewalt auszubauen. Auch NGOs können Opfern und Tätern soziale Dienste zur Verfügung stellen.[18] Mit der Verabschiedung der Nationalen Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter und die Beseitigung von häuslicher Gewalt und des darin enthaltenen Aktionsplans zu ihrer Umsetzung am 19. Dezember 2007 bekräftigte die Regierung ihre Verpflichtung zum *Gender Mainstreaming* in allen Bereichen des öffentlichen Lebens und zur Bekämpfung des Problems der häuslichen Gewalt.

Die Rolle der OSZE bei der Verbesserung des Zugangs zur Justiz für Opfer häuslicher Gewalt

Die Verabschiedung des Gesetzes gegen häusliche Gewalt war zwar ein wichtiger Schritt zu deren Bekämpfung, von zentraler Bedeutung ist jedoch, dass die Gerichte, die das Gesetz anwenden müssen, dessen Anwendungsbereich und Inhalt korrekt interpretieren. Wichtig ist außerdem, dass die Justiz mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeitet, um einen wirksamen Schutz für die Opfer häuslicher Gewalt zu gewährleisten. Im Juni 2007 startete die Präsenz deshalb das Projekt *„Women's Access to Justice"*. Die Präsenz ging dabei von der Überzeugung aus, dass häusliche Gewalt eine Menschenrechtsverletzung darstellt und die Regierung die Pflicht hat, wirksame Maßnahmen zur Lösung des Problems zu ergreifen. Ziel des Projekts war es daher, Opfern häuslicher Gewalt den Zugang zu Rechtsschutz zu erleichtern und die Fähigkeiten der Regierung, häuslicher Gewalt vorzubeugen und sie zu unterbinden, zu stärken. Das Projekt, bei dessen Entwicklung auch der OSZE-Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern aus dem Jahr 2004 Berücksichtigung fand, sollte insgesamt dazu beitragen, ein faires, effektives und gerechtes Justizwesen zu schaffen. Mit Hilfe des Projekts sollte der Zugang zu kostenloser Rechtsberatung und einer gerechten Justiz erleichtert werden; gleichzeitig wollte man Frauen durch das Angebot bezahlbarer und wirksamer rechtlicher Mittel dazu ermutigen, die Gerichte auch in Anspruch zu nehmen. Das Projekt sollte denjenigen, die Opfern häuslicher Gewalt beistehen, z.B. ehrenamtlichen Rechtsanwälten und NGO-Vertretern, sowie Angehörigen der Strafverfolgungsorgane, d.h. Polizeibeamten, Richtern,

17 Vgl. ebenda, Artikel 23 (6) und 24.
18 Vgl. ebenda, Artikel 5-8.

Staatsanwälten und Gerichtsvollziehern, Rechtskenntnisse vermitteln und mögliche Hilfsmaßnahmen aufzeigen. Opfer häuslicher Gewalt sollten zudem auf das neue Gesetz über häusliche Gewalt bzw. die darin enthaltene Möglichkeit der Schutzanordnung aufmerksam gemacht und die Zivilgesellschaft und die breitere Öffentlichkeit für das Problem häuslicher Gewalt sensibilisiert werden. Mittel- bis langfristig zielte das Projekt darauf ab, diese Form geschlechtsspezifischer Gewalt zu vermindern und möglichst zu beseitigen. Zur Zielgruppe des Projekts gehörten dementsprechend Justizbeamte, Polizisten, Rechtsanwälte, Sozialarbeiter, NGOs, Frauen, die häuslicher Gewalt ausgesetzt waren, Journalisten und die Öffentlichkeit im weitesten Sinne.

Barrieren überwinden – Empathie in der Justiz schaffen

Effektiver Rechtsschutz ist ein unverzichtbares Instrument im Kampf gegen häusliche Gewalt und ermutigt Frauen, rechtliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Zwischen April und September 2007 veranstaltete die Präsenz zusammen mit dem Europarat, der albanischen Richterakademie sowie dem Justiz- und dem Innenministerium Seminare zum neuen Gesetz gegen häusliche Gewalt für rund 300 Richter, Staatsanwälte, Polizeibeamte und Gerichtsvollzieher. Die Lehrgänge fanden landesweit in größeren Städten statt und wurden von internationalen und einheimischen Experten durchgeführt; sie gingen intensiv auf die unterschiedliche Rolle jedes einzelnen Akteurs bei der Strafverfolgung sowie auf die Ursachen und Konsequenzen häuslicher Gewalt ein. In Rollenspielen wurden Polizeibeamte, Staatsanwälte und Richter mit konkreten Problemen beim Umgang mit Fällen häuslicher Gewalt vertraut gemacht. Übungen dienten dazu, die Vernehmungstechniken der Teilnehmer und die Fähigkeit der Richter, Schutzanordnungsfälle zu verhandeln, zu verbessern. Obwohl sich die Lehrgänge schwerpunktmäßig mit dem Verfahren der Schutzanordnung befassten, wurden auch internationale Rechtsstandards, Aspekte des Strafrechts sowie die Aufgabe der Justiz, in Fällen häuslicher Gewalt Ermittlungen durchzuführen, Anklage zu erheben und den Täter zu bestrafen, behandelt. Schließlich wurden den Teilnehmern im Rahmen der Schulungen auch praktische Fähigkeiten zur Beantragung und Verhängung von Schutzanordnungen gegen die Täter in Fällen häuslicher Gewalt durch simulierte Polizeiverhöre und Gerichtsverhandlungen vermittelt. Um den Justizangehörigen die Arbeit zu erleichtern, wurden außerdem Standardvordrucke für Schutzanordnungen entwickelt und an alle Polizeidienststellen und Richter verteilt.

Rechtlichen Beistand ermöglichen – die Rolle der Zivilgesellschaft ausbauen

Die Bereitstellung kostenloser und qualifizierter Rechtsberatung in Fällen häuslicher Gewalt ist besonders wichtig, um Frauen Mut zu machen, auf rechtlichem Wege gegen die erlittenen Misshandlungen vorzugehen, die ohne Hilfe von außen dazu weder willens noch in der Lage sind. Die Schulungsmaßnahmen richteten sich daher nicht ausschließlich an Angehörige der Justiz, sondern auch an Vertreter der Zivilgesellschaft, um diese in die Lage zu versetzen, Opfern häuslicher Gewalt zu helfen und sie zu vertreten, z.B. indem sie verstärkt zur Beantragung von Schutzanordnungen ermutigen. Im März und im September 2007 fanden in Shkodra, Tirana und Vlora Lehrgänge statt, in denen rund 60 NGO-Vertreter, darunter Rechtsanwälte, Jurastudenten und Sozialarbeiter, darin geschult wurden, Opfern häuslicher Gewalt juristische und soziale Unterstützung zu leisten. Die Teilnehmer erhielten Informationen über das neue Gesetz über häusliche Gewalt bzw. das Instrument der Schutzanordnungen sowie über Fragen der Sicherheit und Vertraulichkeit im Umgang mit Fällen häuslicher Gewalt; die Grundlagen juristischer, sozialer und psychologischer Hilfe waren ebenfalls Gegenstand der Schulung. Der Schwerpunkt lag auf der Vermittlung praktischer Fähigkeiten, um die Lehrgangsteilnehmer in die Lage zu versetzen, Opfern bei der Beantragung von Schutzanordnungen zu helfen oder in deren Namen zu handeln, wie es das Gesetz vorsieht.[19] Die Schulung informierte ebenfalls über die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden und befasste sich mit den speziell auf die Arbeit von in diesem Bereich tätigen NGOs zugeschnittenen Grundlagen der Lizenzierung, der Beschaffung von Finanzmitteln und der Durchführung von Aufklärungskampagnen. Die Workshops, die gemeinsam mit zwei NGOs durchgeführt wurden, erwiesen sich für den Erfahrungsaustausch und die Verbesserung der Koordination als wertvoll, indem sie u.a. die Grundlagen für eine Strategie zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit in Fällen häuslicher Gewalt vermittelten.

Bewusstseinsbildung

Aufklärung über häusliche Gewalt ist die beste Präventionsstrategie. Bessere Kenntnis der Ursachen und Konsequenzen häuslicher Gewalt sowie der zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel kann langfristig zu einem Umdenken führen und damit dazu beitragen, dass sich die Häufigkeit dieses Phänomens verringert. Die Präsenz führte im Rahmen des Projekts eine Aufklärungskampagne durch, die sich an verschiedene Zielgruppen richtete. 2007 gab die

19 Das Gesetz erlaubt es geprüften NGOs, Anträge auf Schutzanordnung im Namen der Opfer häuslicher Gewalt direkt bei Gericht einzureichen.

Präsenz ein *Handbuch zum Schutz vor häuslicher Gewalt*[20] heraus; es soll die Öffentlichkeit für die Ursachen und Folgen häuslicher Gewalt sensibilisieren, das neue Gesetz erläutern und Opfern, NGOs und Rechtsanwälten eine Anleitung zur Beantragung von zivilrechtlichen Schutzanordnungen zur Verfügung stellen. Das Handbuch enthält Informationen für NGOs, die in Fällen häuslicher Gewalt psychosoziale und juristische Unterstützung leisten, und findet im Rahmen individueller Beratung, in Seminaren und bei der Aufklärungsarbeit regen Gebrauch. Das Handbuch war zwar ursprünglich vor allem für NGOs, Opfer häuslicher Gewalt und Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden konzipiert worden, hat sich jedoch zunehmend auch für internationale Akteure als ein wichtiges Instrument zur Sensibilisierung der Bevölkerung für das Problem häuslicher Gewalt und zur Aufklärung über das neue Gesetz erwiesen. Am 25. November 2007, dem Internationalen Tag zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, verteilte der Europarat im Rahmen seiner von 2006 bis 2008 durchgeführten Kampagne „Stoppt häusliche Gewalt gegen Frauen" das Handbuch an albanische Parlamentarier. Es diente darüber hinaus internationalen Geberorganisationen wie UNDP und UNIFEM in Workshops für Polizeibeamte und Mitarbeiter von Amtsgerichten und Kommunalverwaltungen, verschiedenen Bildungseinrichtungen und dem albanischen Verband der Sozialarbeiter als Lehrmaterial. Das Handbuch wurde außerdem an alle juristischen Fakultäten der Universitäten Albaniens und ähnliche Einrichtungen in anderen Ländern sowie an Soziologiestudenten der Universität Tirana, Rechtsanwälte, die Fälle häuslicher Gewalt bearbeiten, und an die Medien verteilt.

Zur Unterstützung von Richtern bei der Auslegung und Anwendung des Gesetzes gegen häusliche Gewalt gab die Präsenz zusammen mit USAID einen Leitfaden (*Albanian Judicial Bench Book on Protection Orders*) heraus. Der Leitfaden ist als Arbeitsinstrument gedacht; er beleuchtet die Rolle der Gerichte bei der Prävention und Ahndung häuslicher Gewalt und dient Richtern als Nachschlagewerk bei der Anwendung des Gesetzes. So enthält er z.B. praktische Hinweise, wie Verhandlungen über Schutzanordnungen zu führen und zivilrechtliche Schutzanordnungen gegen Gewalttäter auszustellen sind. Der Leitfaden wurde an alle aktiven Richter verteilt und wird dem Vernehmen nach auch von Familienrichtern verwendet. Er wird außerdem an der in Tirana angesiedelten, für die Aus- und Weiterbildung aller in Albanien tätigen Richter zuständigen Richterakademie als Lehrbuch im Familienrecht und in der fortlaufenden Juristenausbildung eingesetzt. Des Weiteren wurden Musterformulare für die Beantragung und Ausstellung von Schutzanordnungen erarbeitet und ebenfalls in großer Zahl verbreitet, um die Umsetzung des Gesetzes zu erleichtern. Obwohl sie in Albanien eine Neuheit sind, werden die standardisierten Formulare bereits von Opfern häuslicher Gewalt ebenso benutzt wie von Rechtsanwälten, Polizeibeamten, Staatsanwälten und NGOs.

20 Seeking Protection from Domestic Violence: A handbook for victims and non-profit organizations, OSCE 2007, unter: http://www.osce.org/documents/pia/2007/11/27884_en.pdf.

Richter akzeptieren die Formulare inzwischen vor allem deswegen, weil sie klar gestaltet und umfassend sind, und greifen auf sie für ihre Entscheidungen zurück.[21] Im Dezember 2008 veröffentlichte die Präsenz auf Bitten des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Chancengleichheit Broschüren und Plakate, um auf das Phänomen häuslicher Gewalt und das neue Gesetz aufmerksam zu machen. Die Broschüren erklären das Verfahren zur Beantragung von Schutzanordnungen und enthalten Kontaktnummern von Polizei, Frauenhäusern und NGOs, die Opfern häuslicher Gewalt helfen. Das Material wurde an regionale Arbeitsagenturen, die Regionalbüros der staatlichen Sozialeinrichtungen, Präfekturen, Gewerkschaften und Kommunalverwaltungen verteilt. Die Veröffentlichungen und Materialen aus dem Projekt können auch von der Website der Präsenz heruntergeladen werden.[22]

Best Practices

Die Präsenz leistet sowohl der Regierung als auch der Zivilgesellschaft gezielte und umfassende fachliche Unterstützung und stärkt damit ihre Fähigkeiten, die Probleme zu bewältigen. Dabei kann sie auf ihre besonderen Fachkenntnisse zurückgreifen. So hat sie durch ihre Unterstützung bei der Erarbeitung des Gesetzes gegen häusliche Gewalt von 2006 dazu beigetragen, den rechtlichen Rahmen zum Schutz von Frauen vor Gewalt zu verbessern. Die Präsenz hat mit verschiedenen Lehrgängen daran mitgewirkt, Juristen und NGO-Mitarbeitern Kenntnisse über die Problematik häuslichen Missbrauchs zu vermitteln, und mitgeholfen, einen festen Stamm von Fachleuten aufzubauen, die in der Lage sind, auf solche Fälle zu reagieren und sie zu bearbeiten.[23] Durch die Zusammenführung von Teilnehmern unterschiedlicher Berufsgruppen in den Lehrgängen der OSZE wurden zudem die Grundlagen für ein koordinierteres Vorgehen geschaffen. Ein Ergebnis der Einbeziehung von Richtern und Justizangehörigen in die OSZE-Maßnahmen ist, dass Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt werden, nun größere Chancen haben, dass dem Recht Geltung verschafft wird und sie rechtlich gegen die erlittene Gewalt vorgehen können, auch wenn es dafür noch immer keine Garantie gibt. Die Arbeit der Präsenz erleichterte es benachteiligten Frauen auch Rechtsschutz bei den Gerichten zu suchen, indem sie sich für die Möglichkeit der Inanspruchnahme von NGO-Fachleuten als kostengünstige Alternative zu Rechtsanwälten eingesetzt hat. Dadurch hat die Präsenz auch dazu beigetragen, dass eine Mindestanzahl an Personen existiert, die in der Lage sind Opfern zu helfen und dies auch mit großem Engagement tun. Durch die Schu-

21 So Rezarta Vigani, Richterin am Amtsgericht in Tirana, in einem Interview mit Ama Kraja am 14. Februar 2008 sowie Fida Osmani, Richterin am Amtsgericht in Tirana, in einem Interview mit Ama Kraja am 9. April 2008..

22 Unter: : http://www.osce.org/albania/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=404.

23 Einige der von der Präsenz geschulten Polizeibeamten wurden später als Ausbilder in Workshops von UNDP eingesetzt.

lungen und Aufklärungskampagnen wissen Opfer häuslicher Gewalt und NGOs besser über häusliche Gewalt und die rechtlichen Möglichkeiten, sich dagegen zu wehren, Bescheid und nehmen zunehmend rechtliche Mittel in Anspruch, indem sie gerichtlich verhängte Schutzanordnungen beantragen. Geschulte Richter und Angehörige anderer Rechtsberufe sind sich mittlerweile ihrer Rolle bei der Implementierung des Gesetzes bewusst. Die von der Präsenz erarbeiteten und verbreiteten Standardvordrucke für die Beantragung von Schutzanordnungen haben den Gebrauch von Schutzanordnungen kräftig angeregt.
Die Aktivitäten im Rahmen des Projekts haben auch international Resonanz gefunden, da die Materialien auf die VN-Website „Stoppt Gewalt gegen Frauen“[24] aufgenommen wurden und darüber hinaus auch anderen OSZE-Missionen, die ebenfalls in diesem Bereich tätig sind, als Muster dienen. Es ist zwar noch zu früh, um den tatsächlichen Einfluss, den die Arbeit der Präsenz auf die Bekämpfung häuslicher Gewalt hat, abschätzen zu können, sie hat jedoch zweifellos die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass das Modell der Schutzanordnungen funktioniert. Es bleibt abzuwarten, ob mittel- bis langfristig die Straftaten im Bereich häuslicher Gewalt zurückgehen und ob sie angemessen behandelt, verfolgt und bestraft werden.

Lehren und künftige Herausforderungen

Trotz der kürzlich von der Regierung unternommenen Schritte zur Förderung der Rechte von Frauen, wie z.B. die Verabschiedung des Gesetzes über die Gleichstellung der Geschlechter in der Gesellschaft[25] vom Juli 2008, muss mehr zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, deren Fehlen oftmals die Ursache von Gewalt gegen Frauen ist, getan werden. Eine verbesserte Gesetzeslage allein reicht nicht aus, um Frauen vor Diskriminierung zu schützen. Wie in anderen Ländern auch besteht die Ungleichheit in Form von Stereotypen hinsichtlich der Geschlechterrollen fort; in Führungspositionen des öffentlichen Lebens und auf dem Arbeitsmarkt sind Frauen heute nach wie vor unterrepräsentiert. Die albanische Regierung sollte sich stärker darum bemühen, die Kapazitäten derjenigen staatlichen Institutionen, die für die Umsetzung der Gesetze zuständig sind, auszubauen, und gleichzeitig dafür Sorge tragen, dass das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Rechte von Frauen erhöht wird. Die aktive Beteiligung von Frauen in der Politik zu fördern und zu verstärken ist für die Geschlechtergleichstellung ebenfalls ein entscheidender Faktor und zudem ein Bereich, in dem die Präsenz sich mit der Entwicklung eines Projekts zur Unterstützung der Bemü-

24 Unter: http://www.stopvaw.org/Albania.html.
25 Gesetz Nr. 9970 „Über die Gleichstellung der Geschlechter in der Gesellschaft“ vom 24. Juli 2008, in Kraft getreten am 16. August 2008, unter: http://www.osce.org/documents/pia/2009/03/37027_en.pdf.

hungen der Regierung erneut als führend erwiesen hat.[26] Die Regierung sollte die wirksame Umsetzung sowohl des Gesetzes über die Gleichstellung der Geschlechter als auch der Nationalen Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter und die Beseitigung häuslicher Gewalt mit Entschlossenheit fortsetzen und hierzu zeitige, abgestimmte und angemessen finanzierte Maßnahmen ergreifen. Es ist zu hoffen, dass die kontinuierliche Unterstützung durch die Präsenz bei der Ausarbeitung der entsprechenden Verordnungen und Richtlinien sowie der institutionellen Stärkung der Abteilung für Chancengleichheit letztlich zum Erfolg beiträgt.

Was das konkrete Problem häuslicher Gewalt angeht, so sind die künftigen Herausforderungen natürlich vielschichtig. Dringend notwendig sind offizielle Zahlen zur Verbreitung und zu den Auswirkungen häuslicher Gewalt sowie zur Verhängung von Schutzanordnungen durch die Gerichte. Um die Wirksamkeit beurteilen und die nächsten Schritte festlegen zu können, müssen solche Daten zudem durch eine unabhängige Evaluierung der bisherigen Initiativen ergänzt werden. Darüber hinaus müssen die staatlichen Stellen ihre Maßnahmen zum Opferschutz und zur Opferhilfe besser koordinieren; dasselbe gilt für die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft. Unter der Leitung einheimischer NGOs wurden in einigen Städten Foren und Mechanismen zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit in Fällen häuslicher Gewalt etbliert, in denen Vertreter von Polizei, Kommunalverwaltungen, Justiz, Gesundheitsämtern, sozialen Einrichtungen und NGOs zusammenarbeiten. Die Regierung muss nun die Initiative ergreifen, um dieses Modell schnellstens auf alle Regionen des Landes zu übertragen. Notwendig sind außerdem flankierende Maßnahmen wie die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel und Ressourcen, um zu gewährleisten, dass den Opfern beispielsweise durch die Einrichtung von Frauenhäusern, Kriseninterventionszentren und Notfalltelefonen angemessen geholfen wird und Fortschritte langfristig gesichert sind. Da vorbeugen besser ist als heilen, muss mehr unternommen werden, um die Bürger und die Zivilgesellschaft ebenso wie Regierungsvertreter über die bürgerlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte von Frauen aufzuklären und zu informieren. Aufklärungs- und Bewusstseinsbildungsprogramme müssen verschiedene Zielgruppen ansprechen: nicht nur Frauen (um sie über ihre Rechte aufzuklären), sondern auch Männer, Kinder und Jugendliche. Dazu müssen Informationen über Gewalt gegen Frauen und häuslichen Missbrauch entsprechend angepasst und in die Lehrpläne verschiedener Erziehungs- und Ausbildungseinrichtungen integriert werden. Die Schulung der Mitarbeiter der Einrichtungen muss ebenfalls institutionalisiert und regelmäßig durchgeführt werden.

---

26 Das OSZE-Projekt „Women in Governance“ soll von 2009 bis 2011 durchgeführt werden. Mit Hilfe des Projekts sollen Frauen in Führungspositionen im gesamten politischen Spektrum unterstützt, die Vernetzung der Frauen untereinander verstärkt und die öffentlichen Einrichtungen dazu befähigt werden, sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene besser auf die Bedürfnisse von Frauen einzugehen.

Angesichts des umfassenden Mandats, das von der Unterstützung der Zivilgesellschaft über die Reform der Medien und des Wahlrechts bis hin zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit reicht, ist die OSZE-Präsenz gut aufgestellt, um die Regierung – auch mit Blick auf Albaniens Vorbereitungen auf eine engere Einbindung in die EU – weiterhin dabei zu unterstützen, ihre Bilanz bei der Bekämpfung häuslicher Gewalt zu verbessern. Beachten muss sie dabei allerdings, dass Eigenverantwortung und politischer Wille die wichtigsten Faktoren zur Erzielung nachhaltiger Ergebnisse sind.

Ulrich Heider

Militärische Aspekte der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina

Einführung

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina unterstützte mit ihrer Abteilung für Sicherheitskooperation Bosnien und Herzegowina auch 2008 weiterhin dabei, seinen noch jungen Verteidigungssektor an die insgesamt an den Sicherheitssektor gestellten Anforderungen anzupassen. Im Laufe des Jahres wurde immer deutlicher, dass es dazu eines umfassenderen Ansatzes bedurfte. Gleichzeitig zeigte sich, dass hinsichtlich der Verpflichtung der OSZE-Teilnehmerstaaten, ihren Sicherheitssektor demokratischer Kontrolle zu unterstellen und diese auch dauerhaft zu gewährleisten, noch viel Aufklärungsarbeit geleistet werden muss. Die Funktion der militärischen Strukturen Bosnien und Herzegowinas sowie ihre noch nicht abgeschlossene Reorganisation können für den Meinungsaustausch und die Durchführung von Projekten in anderen Sicherheitsbereichen als Beispiel dienen.

Bosnien und Herzegowina kann auf eine lange Geschichte multikultureller und interreligiöser Koexistenz zurückblicken, gleichzeitig ist es aber ein noch relativ junger Staat. Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina und ihre Abteilung für Sicherheitskooperation haben sich daher damit abgefunden, dass der Weg zu einem friedlichen, demokratischen Staat, der über einen funktionierenden Sicherheitssektor verfügt, steinig ist. Verständlich wird dies, wenn man bedenkt, dass der gesamtstaatliche Sicherheitssektor, mit dem die Mission heute zusammenarbeitet, erst 2006 mit der im Bericht der Verteidigungsreformkommission aus dem Jahr 2005 geforderten Schaffung vereinigter Streitkräfte entstanden ist, also lange nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens, das den Krieg in Bosnien und Herzegowina vor nunmehr über 13 Jahren beendet hat. Um die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen zu können, bedarf der reformierte gesamtstaatliche Sicherheitssektor noch immer erheblicher Unterstützung.

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina hat maßgeblich zur politisch-militärischen Sicherheit in Bosnien und Herzegowina beigetragen. Sie half bei der Durchführung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen zwischen den Entitäten und den gesamtstaatlichen Behörden sowie beim Aufbau gesamtstaatlichen Kommando- und Kontrollstrukturen unterstellter und demokratischer Kontrolle unterworfener vereinigter Streitkräfte.[1] Sie ist nach wie vor behilflich bei der Umsetzung des subregionalen Rüstungskont-

1 Der Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina besteht aus zwei Entitäten, der vorwiegend serbischen Republika Srpska und der vorwiegend bosnisch-kroatischen Föderation Bosnien und Herzegowina.

rollregimes und unterstützt außerdem den demokratischen Wiederaufbau des Sicherheitssektors.

All diese Bemühungen sind Ausdruck der Hoffnung, dass Bosnien und Herzegowina zu einem stabilen OSZE-Teilnehmerstaat wird, der seine Zukunft mit demokratischen Mitteln gestaltet. Die OSZE-Mission lässt sich jedoch nicht nur von Hoffnungen leiten. Zahlreiche von ihr geplante und durchgeführte Projekte dienen vielmehr gezielt der Verbesserung von Fähigkeiten und Kenntnissen, die in demokratischen Sicherheitsstrukturen gefordert sind.

Mit Inkrafttreten des Allgemeine Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina im Jahr 1995[2] reihte Bosnien und Herzegowina sich in die Riege der neuen europäischen Staaten ein, die aus den Scherben der ehemals sozialistischen und kommunistischen Staaten hervorgegangen waren und die internationale Bühne mit der schweren Aufgabe betreten hatten, den Übergang zu demokratischen Regierungsformen zu meistern. Aufgrund der großen Auswahl an Demokratiemodellen tat Beratung not; da aber auch viel Stolz mit im Spiel war, war diese Beratung mit Bedacht zu bemessen.

Seit der Eröffnung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina waren die internationalen OSZE-Berater gehalten sich stets vor Augen zu führen, dass Bosnien und Herzegowina als ein geteiltes Land aus der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien hervorgegangen war, als ein Land, dessen Bevölkerung erschöpft und dessen Staatskasse leer war. Durch den Beitritt zur OSZE im Jahr 1992 signalisierten die politischen Führer des Landes ihre Absicht, den nunmehr souveränen Staat in eine Demokratie zu verwandeln. Knapp vier Jahre später räumten sie ein, dass eine solche demokratische Entwicklung und der Aufbau demokratischer Institutionen Hilfe erforderten – Hilfe nicht nur bei der Formulierung eines Friedensabkommens zur Beendigung der Kämpfe, sondern auch bei dessen Implementierung. Mit dieser Bitte wandten sie sich schließlich an die OSZE.

Die OSZE um Unterstützung zu bitten hieß, sich an eine Staatengemeinschaft zu wenden, deren Mitglieder sich auf gemeinsame Prinzipien, Normen und bewährte Praktiken zur Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung kooperativer Sicherheit geeinigt haben. Nach dem Willen der internationalen Gemeinschaft sollten Bosnien und Herzegowina und die anderen Vertragsparteien des Allgemeinen Rahmenabkommens daher die OSZE insbesondere auch als Instrument für die Aufnahme bzw. Vertiefung des Dialogs, vor allem aber auch zur Verhütung weiterer interner Konflikte in Anspruch nehmen.

> „Unser Ansatz heißt kooperative Sicherheit und beruht auf Demokratie, der Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit, auf Marktwirtschaft und sozialer Gerechtigkeit. Er schließt

2 General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, paraphiert in Dayton/Ohio, USA, am 21. November 1995 und unterzeichnet in Paris, Frankreich, am 14. Dezember 1995.

Streben nach Vorherrschaft aus. Er bedeutet gegenseitiges Vertrauen und friedliche Beilegung von Streitigkeiten.“[3]

Um diesem Anspruch auch in Bosnien und Herzegowina gerecht zu werden und die Aufgaben zu erfüllen, die ihr im Friedensabkommen von Dayton übertragen worden waren, eröffnete die OSZE ihre Mission in Bosnien und Herzegowina. Gemäß Anhang 1-B des Rahmenabkommens sollte die OSZE durch ihre Unterstützung bei der Implementierung der Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (Anhang 1-B, Artikel II) und subregionale Rüstungskontrolle (Anhang 1-B, Artikel IV) zur regionalen Stabilisierung beitragen. Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben richtete die OSZE-Mission unmittelbar nach Aufnahme ihrer Tätigkeit eine Spezialabteilung ein, die heutige Abteilung für Sicherheitskooperation. Diese entwickelte sich parallel zum bosnisch-herzegowinischen Sicherheitssektor, wobei sie einerseits die wachsenden einheimischen Kapazitäten ergänzte und andererseits Bosnien und Herzegowina bei der Erfüllung seiner OSZE-Verpflichtungen unterstützte.[4] Das Mandat und die Aufgaben der Abteilung wurden 2006 nach der Billigung des Berichts der Verteidigungsreformkommission von 2005 und der Verabschiedung des neuen bosnisch-herzegowinischen Verteidigungsgesetzes noch einmal geändert. Das neue Verteidigungsgesetz[5] schuf formell dem Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina unterstehende vereinigte Streitkräfte und schaffte die Armeen und Verteidigungsministerien der Entitäten ab.

Damit begann in Bosnien und Herzegowina im politisch-militärischen Bereich eine neue Ära. Bei der Planung ihrer zukünftigen Ziele stützte sich die OSZE-Mission auf ihre Erfahrung mit der Transformation der militärischen Strukturen in Bosnien und Herzegowina und orientierte sich an den ihr im Rahmenabkommen zugewiesenen Aufgaben – da Artikel II mit der Bildung vereinigter Streitkräfte erfüllt war, vor allem an denjenigen, die aus Artikel IV zur subregionalen Rüstungskontrolle hervorgingen – sowie insbesondere an den von Bosnien und Herzegowina eingegangenen OSZE-Verpflichtungen.

3 Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Lissabon, Lissabonner Dokument 1996, DOC.S/1/96, Lissabon, 3. Dezember 1996, S. 8-11, hier: S. 8, online unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1996/12/4049_de.pdf.

4 Siehe hierzu ausführlich Heinz Vetschera, Von regionaler Stabilisierung zur Sicherheitskooperation in Bosnien und Herzegowina – Die Rolle der OSZE-Mission, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 409-442.

5 Das Gesetz trat am 1. Januar 2006 in Kraft und ersetzte das Verteidigungsgesetz von 2003.

Die OSZE hat eine besondere Beziehung zu Bosnien und Herzegowina. Bosnien und Herzegowina gehört nicht nur zu den Teilnehmerstaaten der Organisation, sondern die OSZE ist auch maßgeblich an der Gestaltung des Landes beteiligt. Oberstes Ziel ist es, „die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass militärische Gewalt als Mittel zur Lösung von Konflikten in Bosnien und Herzegowina ausgeschlossen werden kann".[6] Die Abteilung für Sicherheitskooperation der OSZE-Mission hat die Aufgabe, das Land bei der Erfüllung seiner in der politisch-militärischen Dimension der OSZE eingegangenen Verpflichtungen zu beraten und zu unterstützen.

Die Abteilung für Sicherheitskooperation ist innerhalb der OSZE-Strukturen in Südosteuropa einzigartig. Während andere OSZE-Feldpräsenzen in der Region lediglich militärpolitische Berater oder politische Referenten mit entsprechender Zusatzfunktion haben, verfügt die Mission in Bosnien und Herzegowina über eine eigene Abteilung zur Bearbeitung politisch-militärischer Fragen in Bosnien und Herzegowina selbst sowie zur Unterstützung politisch-militärischer Projekte in der gesamten Region.

Die Abteilung arbeitet deshalb so erfolgreich, weil sie über eigene Experten und ein eigenes Budget zur Durchführung ihrer Programme verfügt. Sie wird von einem Direktor geleitet und besteht aus drei Fachsektionen, die sich jeweils unter einem bestimmten Gesichtspunkt mit der Verbesserung der demokratischen Kontrolle des bosnisch-herzegowinischen Sicherheitssektors befassen.

Die Fachsektionen unterstützen die Verantwortungsträger und Führungskräfte im bosnisch-herzegowinischen Sicherheitssektor mit schwerpunktorientierten und gemeinschaftlichen Projekten. Mit gezielten Maßnahmen schulen sie Politiker, Staats- und Verwaltungsbeamte sowie Angehörige des Militärs in Fragen demokratischer Prinzipien, um so die Gefahr neuer Konflikte zu verringern. Sie fördern außerdem die Nutzung der von der OSZE zur Verfügung gestellten Instrumente zur Linderung von Problemen, die Fortschritte in dem Bereich behindern.

Zu diesen Instrumenten gehören mehrere Dokumente und Beschlüsse zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, die den Teilnehmerstaaten entsprechende Verpflichtungen auferlegen. Die wichtigsten sind der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, das OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition sowie – mit Blick auf die parlamentarische Kontrolle – die 2006 in Brüssel verabschiedete Entschließung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zur Gewährleistung einer wirkungsvolleren parlamentarischen Kontrolle der Sicherheits- und Nach-

6 Zitiert nach Marcel Stoessel, The Role of the OSCE in Bosnia and Herzegovina, Genf 2001, S. 23 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

richtendienste. Sie alle wurden bei den Zielplanungen der Abteilung für das Jahr 2008 berücksichtigt.

Dem Arbeitsprogramm für 2008 legte die Abteilung insbesondere den OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit zugrunde, der auch in den folgenden Jahren Eingang in die Planungen finden wird.

Der Verhaltenskodex „dringt in einen Bereich der Staatsmacht vor, der bislang als Allerheiligstes galt – die Streitkräfte".[7] Seit Demokratie zum zentralen Element der *Governance*-Philosophie in Bosnien und Herzegowina geworden ist – was wiederum unabdingbar für Stabilität und Sicherheit ist –, mussten die Streitkräfte entsprechend transformiert werden. Dies geschah u.a. dadurch, dass man die staatlichen Einrichtungen des Sicherheitssektors, d.h. die Streitkräfte, den staatlichen Nachrichten- und Sicherheitsdienst und die Polizei, demokratischer ziviler Kontrolle unterstellte.[8]

Auch wenn der Kodex lediglich „politisch bindend" ist, wird von Bosnien und Herzegowina und allen anderen Teilnehmerstaaten erwartet, dass sie seine Bestimmungen einhalten, um Sicherheit und Stabilität innerhalb ihrer eigenen Grenzen und in der gesamten Region herzustellen und langfristig aufrechtzuerhalten. Wir alle wissen, wie schnell innerer Unfrieden über die Grenzen schwappen und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen kann.

Ein Mittel zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität ist die demokratische Kontrolle der Streitkräfte und der Polizei. Beide verfügen über die Waffe des Gesetzes ebenso wie über Waffen aus Stahl; ohne Kontrolle können sie zu einer Bedrohung für die Zivilbevölkerung werden, zu deren Schutz sie geschaffen wurden und der sie dienen sollen.

In seiner 1962 erschienenen Studie über die Rolle des Militärs in der Politik schreibt Samuel Edward Finer, die Armee sei „ein zweckbestimmtes Instrument. [...] Sie ist rational zur Erfüllung bestimmter Ziele gedacht. Eines der Ziele mag die Unterstützung der zivilen Macht sein, ihr Hauptzweck besteht jedoch darin, Kriege zu führen und zu gewinnen."[9]

Da die damals in Bosnien und Herzegowina existierenden Armeen unter Kriegsbedingungen entstanden waren und eben jenen Zwecken dienten, die Finer Armeen generell zuschreibt, wurde bei der Schaffung der vereinigten gesamtstaatlichen Streitkräfte Bosnien und Herzegowinas (*Armed Forces of Bosnia i Herzegovina*, AFBiH) besonderer Wert darauf gelegt, der veränderten Rolle des Militärs nach dem Kalten Krieg Rechnung zu tragen. Die AFBiH sollten von Anfang an den modernen Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden.

---

7 Victor-Yves Ghebali, 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, hier: S. 109.

8 Vgl. ebenda, S. 87.

9 Samuel E. Finer, The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics, London 1962, S. 7.

Zusätzlich zu ihrer Aufgabe, die territoriale Integrität Bosnien und Herzegowinas zu verteidigen, sollen die AFBiH daher die Politik und die Prioritäten Bosnien und Herzegowinas und seiner politischen Allianzen unterstützen und sich an friedensunterstützenden Einsätzen im Ausland beteiligen. Sie sollen außerdem mit den zivilen Behörden des Landes zum Schutz der Bevölkerung bei Naturkatastrophen und in von Menschen verursachten Krisen im Hoheitsgebiet Bosnien und Herzegowinas zusammenarbeiten. Vor allem aber wird von ihnen wie von allen anderen Komponenten des Sicherheitssektors Bosnien und Herzegowinas erwartet, dass sie sich an nationales und internationales Recht halten, insbesondere an internationale Menschenrechtsnormen.
Die Abteilung für Sicherheitskooperation beschloss daher, eng mit allen Behörden des bosnisch-herzegowinischen Sicherheitssektors zusammenzuarbeiten, um allen seinen Einrichtungen gleichermaßen Gelegenheit zu geben, sich über die Erwartungen, die die OSZE an sie stellt, zu informieren.
Wichtig ist dabei insbesondere, dass die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina den bosnisch-herzegowinischen Behörden auch weiterhin anbietet, ihnen bei der Verwirklichung ihrer politisch-militärischen Ziele zu *helfen*, nicht aber versucht, ihnen ihre eigenen Regeln und Bestimmungen *aufzuzwingen*. Die Abteilung für Sicherheitskooperation bemüht sich daher sicherzustellen, dass die einschlägigen Behörden mehr Verantwortung übernehmen, so dass Bosnien und Herzegowina auf internationaler Ebene als handlungsfähiger Akteur auftreten und Frieden und Stabilität in der Region selbstständig aufrechterhalten kann.

Die Sektion Rüstungskontrolle

Im Jahr 2008 hat sich die Rüstungskontrollsektion der Abteilung weiterhin darum bemüht, Bosnien und Herzegowinas Bilanz bei der Erfüllung der zahlreichen Verpflichtungen, die das Land im Bereich Rüstungskontrolle eingegangen ist, zu verbessern. Den Verpflichtungen liegen u.a. folgende Vereinbarungen zugrunde: das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, das OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition, das Dokument zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, das Wiener Dokument 1999 sowie Artikel IV des Anhangs 1-B des Allgemeinen Rahmenabkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina.
Bei den ersten drei Dokumenten handelt es sich um politisch bindende Übereinkünfte zur Verbesserung der Verwaltung und Sicherung von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie konventioneller Munition jeden Kalibers; hierunter fallen auch die Vernichtung überschüssiger und gefährlicher Bestände sowie die Erhöhung der einheimischen Kapazitäten in diesem Bereich. Die beiden zuletzt genannten Dokumente betreffen großkalibrige Waffensysteme. Während das Wiener Dokument 1999 für alle OSZE-Teilnehmerstaaten gilt und politisch bindend ist, ist Artikel IV ein rechtsverbindliches Überein-

kommen zwischen vier Staaten der Subregion: Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro sowie Serbien.
Die Verpflichtungen ergeben sich aus allen genannten Dokumenten. Bosnien und Herzegowina hat als Teilnehmerstaat der OSZE zahlreichen Verpflichtungen zugestimmt, die jährlich wiederkehrend zu erfüllen sind; dazu gehören u.a. der jährliche Austausch von Informationen sowie die Zulassung von Inspektionen auf dem eigenen Hoheitsgebiet bzw. die Durchführung oder Teilnahme an Inspektionen auf dem Territorium anderer Staaten. Gemäß dem Wiener Dokument 1999 unterliegt Bosnien und Herzegowina beispielsweise einem Verifikationsregime, das es ebenso wie die übrigen 55 Teilnehmerstaaten dazu verpflichtet, eine bestimmte Anzahl von Inspektionen pro Jahr, die von der Anzahl aktiver Einheiten abhängt, zuzulassen.
In Bosnien und Herzegowina gibt es derzeit Überbestände von rund 30.000 Tonnen Munition und Explosivstoffen, die während des Krieges in den 90er Jahren oder in der Zeit davor produziert wurden und inzwischen ihr Verfallsdatum überschritten haben; sie gelten als unsicher und stellen eine erhebliche Gefahr für die Bevölkerung und die Umwelt dar. Außerdem bedeutet die sichere Lagerung der Munition für den betroffenen Staat einen erheblichen finanziellen und personellen Aufwand.
Um die derzeit übliche Art der Lagerung zu verändern, beteiligt sich die Abteilung für Sicherheitskooperation an einer Expertenarbeitsgruppe, die sich mit überschüssigen Waffen- und Munitionsbeständen befasst und das bosnisch-herzegowinische Verteidigungsministerium und die internationale politisch-militärische Gemeinschaft über bewährte Verfahren und Richtlinien zur Verwaltung von Munitionsbeständen, über Entsorgungsmethoden und über Leistungsanforderungen berät.
Mitarbeiter der Abteilung für Sicherheitskooperation treffen außerdem regelmäßig mit führenden Politikern und Verteidigungsexperten zusammen, um sie auf die Instrumente der OSZE aufmerksam zu machen und sie darauf hinzuweisen, dass die bevorzugte Methode der Entsorgung überschüssiger Bestände deren Zerstörung ist. So erklärte beispielsweise der Direktor der Abteilung anlässlich einer Arbeitstagung zum Thema Kleinwaffen und leichte Waffen, die von der Abteilung gemeinsam mit dem Büro des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in Bosnien und Herzegowina für die Mitglieder des Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitsausschusses der bosnisch-herzegowinischen Parlamentarischen Versammlung durchgeführt wurde, dass das OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition den OSZE-Teilnehmerstaaten die Möglichkeit bietet, andere Staaten um fachliche Hilfe bei der Vernichtung überschüssiger Lagerbestände bzw. bei der Verbesserung der Lagerverwaltung und der Sicherung der Bestände zu ersuchen.[10]

10 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition, FSC.DOC/1/03, 19. November 2003, S. 2, Abschnitt I: Allgemeine Grundsätze.

Die Arbeit der Rüstungskontrollsektion zeigte letztendlich, dass in vielen Bereichen, insbesondere bei der Kooperation und Koordination zwischen Ministerien und Behörden, Verbesserungsbedarf besteht. Gerade aufgrund mangelhafter Kooperation konnte die Abteilung 2008 eines ihrer Ziele nur begrenzt verwirklichen: die Verbesserung der Verwaltung und Sicherung von Kleinwaffen, leichten Waffen und Munition, einschließlich der Vernichtung überschüssiger und gefährlicher Bestände und der Verstärkung einheimischer Kapazitäten in diesem Bereich.

Infolge interner Meinungsverschiedenheiten im Verteidigungsministerium und aufgrund des fehlenden politischen Willens, sich auf ein Verfahren für die Beseitigung überschüssiger Bestände zu einigen, ist es seit der Schaffung der AFBiH im Jahr 2006 noch nicht gelungen, einen effektiven und nachhaltigen Entsorgungsplan für überschüssige Kleinwaffen und leichte Waffen aufzustellen.

Obwohl alle Beteiligten sowohl von der Abteilung für Sicherheitskooperation als auch vom UNDP, der Militärpräsenz der EU in Bosnien und Herzegowina, EUFOR Althea, und dem NATO-Hauptquartier in Sarajewo mehrfach dazu aufgefordert wurden, zumindest den politischen Willen zur Zerstörung überschüssiger Waffen- und Munitionsbestände zu entwickeln, nahm weder das Tempo der Zerstörung zu,[11] noch wurden die eigenen Kapazitäten hierfür erhöht. Geschlossen wurden 2008 lediglich diejenigen Lagerstätten, deren Bestände in andere Lager gebracht worden waren.

Auch aufgrund der Tatsache, dass kein politischer Konsens über eine Gesetzesreform zustande kam, konnte die Abteilung ihre Ziele nicht im gewünschten Umfang verwirklichen. Als besonders nachteilig erwies sich die Praxis der Entitäten, jegliche gesetzliche Änderung, die sie als Übertragung ihrer Kompetenzen auf die gesamtstaatliche Ebene interpretieren, zu blockieren, um so ihre eigenen Interessen zu schützen. Die Parlamentarische Versammlung Bosnien und Herzegowinas hat weder das im Entwurf vorliegende Waffengesetz noch das ebenfalls im Entwurf vorliegende Gesetz über die Kontrolle der Verbringung von Waffen und militärischer Ausrüstung verabschiedet. Beide Gesetze hätten die gesamtstaatliche Kontrolle über den Besitz und den Transport von Waffen in Bosnien und Herzegowina erhöht.

Den größten Teil der im Rahmen des OSZE-Informationsaustauschs geforderten Daten konnte Bosnien und Herzegowina hingegen rechtzeitig und in der gewünschten Form vorlegen, wenn auch mit Unterstützung der Abteilung für Sicherheitskooperation. Die Abteilung organisierte zudem weiterhin Arbeitstagungen, Briefings und Beratungsrunden, um die Qualität des Informationsaustauschs zu verbessern; sie plante aber auch, ihre Hilfestellung für das Außenministerium bei der Vorbereitung des Informationsaustauschs zu reduzieren. Aufgrund der Reorganisation des Ministeriums Ende 2008 und infolge Personalmangels war das Ministerium jedoch nicht in der Lage, allen Anforderungen in diesem Bereich gerecht zu werden.

11 Bislang wurde weniger als die Hälfte der überschüssigen Waffenbestände zerstört.

Die Parlamentssektion

Die Parlamentssektion unterstützt die Parlamentarische Versammlung Bosnien und Herzegowinas bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle des Sicherheitssektors. Sie arbeitet dabei eng mit zwei aus Mitgliedern beider Kammern der Parlamentarischen Versammlung gebildeten gemeinsamen parlamentarischen Ausschüssen zusammen.
Der Gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitsausschuss überwacht die Programme, die Aktivitäten und die Haushalte des Verteidigungsministeriums, des Sicherheitsministeriums, der Grenzpolizei, der Staatlichen Ermittlungs- und Sicherheitsbehörde, des nationalen Interpol-Büros und des bosnisch-herzegowinischen Minenzentrums.
Der zweite Gemeinsame Ausschuss kontrolliert das Programm, die Aktivitäten und den Haushalt des bosnisch-herzegowinischen Nachrichten- und Sicherheitsdienstes. Er überwacht darüber hinaus die Implementierung des Gesetzes über den Schutz geheimer Daten. Beide Gemeinsamen Ausschüsse erstatten der Parlamentarischen Versammlung Bericht über ihre Tätigkeit und deren Ergebnisse und geben Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen, die den Sicherheitssektor betreffen, sowie zur Sicherheitspolitik Bosnien und Herzegowinas ab.
2008 veranstaltete die Parlamentssektion zusammen mit verschiedenen Partnern Arbeitstagungen, Seminare und Runde Tische zur Vermittlung von Spezialwissen und besonderen Fähigkeiten. So führte sie z.B. gemeinsam mit der Konrad-Adenauer-Stiftung ein Seminar zu der Frage durch, wie die Parteifraktionen an der demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors beteiligt werden können. Ein weiteres Beispiel ist ein 2007 begonnenes Projekt, mit dem der Umgang mit geheimen Daten an EU-Standards angepasst werden soll. Aus dem Projekt ging das „Abkommen über den Austausch geheimer Daten zwischen Bosnien und Herzegowina und der Slowakischen Republik" hervor, das im Mai 2008 unerzeichnet wurde. Es war das erste derartige Abkommen, das Bosnien und Herzegowina mit einem EU-Mitgliedstaat abgeschlossen hat.
Die Parlamentssektion unterstützte beide Ausschüsse in der Vergangenheit auch dadurch, dass sie sich für Studienreisen in andere europäische Hauptstädte einsetzte und diese oftmals auch organisierte; die Ausschussmitglieder konnten sich dabei über Methoden der parlamentarischen Kontrolle des Sicherheitssektors informieren. Nach einem Besuch des Verteidigungs- und Sicherheitsausschusses im Deutschen Bundestag reiste der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages 2008 nach Bosnien und Herzegowina und hielt einen Vortrag über seine Funktion und die Rechtsgrundlagen seines Amtes. Die Parlamentarische Versammlung brachte daraufhin einen Gesetzentwurf über die Einsetzung eines Militärbeauftragten für Bosnien und Herzegowina ein.
Vertreter der Parlamentarischen Versammlung und des Nachrichten- und Sicherheitsdienstes Bosnien und Herzegowinas besuchten im Dezember 2008

das Konfliktverhütungszentrum der OSZE und die Gruppe Terrorismusbekämpfung der OSZE, um sich über die praktische Ausübung der parlamentarischen Kontrolle und den Transfer auf die Ebene der Exekutive zu informieren. Der Besuch diente auch einer ausführlichen Darstellung dessen, was Partnerschaft in der OSZE zu leisten vermag und wie sie die Beziehungen zwischen den 56 Teilnehmerstaaten in den Bereichen Konfliktverhütung und Terrorismusbekämpfung beeinflusst.
Neben dem Methodenstudium konnten die Mitglieder der Gemeinsamen Ausschüsse auch ihr Wissen über konkrete Themen wie überschüssige Kleinwaffen und leichte Waffen in Bosnien und Herzegowina vertiefen und erhielten Unterstützung z.B. bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen oder beim erfolgreichen Vertreten der eigenen Meinung. Die Parlamentssektion stand beiden Gemeinsamen Ausschüssen mit rechtlicher und fachlicher Beratung zur Seite, um ihre Kontrolltätigkeit zu verbessern und die Exekutive dazu zu bringen, die Befugnisse der Ausschüsse in dieser Hinsicht zu respektieren.

Die Sektion für den Institutionenaufbau

Damit eine Demokratie funktionieren kann, muss der Staat über geeignete und wirksame Institutionen verfügen, die den Anforderungen der Legislative und der Exekutive gerecht werden. Mit Blick auf den Sicherheitssektor in Bosnien und Herzegowina heißt das, dass vor allem das Verteidigungsministerium und das Sicherheitsministerium die Ansprüche demokratischer Kontrolle erfüllen müssen; dazu gehört, dass sie von zivilen Ministern geleitet werden und den Streitkräften im Rahmen der Ausbildung demokratische Prinzipien vermitteln.
Die Sektion für den Institutionenaufbau unterstützte die Reform des Sicherheitssektors im Jahr 2008 vor allem dadurch, dass sie den gesamtstaatlichen Sicherheitsinstitutionen die Prinzipien der OSZE-Verpflichtungen im politisch-militärischen Bereich erläuterte und die Prinzipien selbst förderte. Zu den Verpflichtungen gehört es u.a. Maßnahmen zu treffen, die gewährleisten, dass sich die staatliche Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit dem Völkerrecht im Einklang befindet.
Die Sektion hat sich in erster Linie darauf konzentriert, Ministerien und Behörden bei der Umsetzung der 2006 von der Präsidentschaft verabschiedeten Sicherheitspolitik Bosnien und Herzegowinas zu unterstützen. Sie arbeitete dabei eng mit der bosnisch-herzegowinischen interministeriellen Arbeitsgruppe zur Überwachung der Implementierung der Sicherheitspolitik und der Ausbildung zusammen, die 2006 vom bosnisch-herzegowinischen Ministerrat eingerichtet worden war, um die Maßnahmen zur Umsetzung der Sicherheitspolitik zu überwachen und zu koordinieren.
Die Sektion bemühte sich, durch ihre Zusammenarbeit mit der interministeriellen Arbeitsgruppe engere Verbindungen zwischen den bosnisch-herzego-

winischen Institutionen herzustellen und deren Kooperation untereinander zu verbessern. Aufgrund von Umstrukturierungen in einigen Ministerien und Einrichtungen herrschte oftmals Unklarheit über die Zuständigkeiten und Kompetenzen; auch zu einer engeren Zusammenarbeit musste die Sektion sie erst bewegen. Die Verteidigungs- und Sicherheitsinstitutionen haben jedoch inzwischen ihre Leistungsfähigkeit und ihr Koordinierungsvermögen erhöht, was sie mit ihrer Beteiligung an gemeinsamen Maßnahmen auch unter Beweis gestellt haben.

Anschauliches Beispiel für eine solche Maßnahme war ein Seminar, das die Abteilung für Sicherheitskooperation und das Verteidigungsministerium in Zusammenarbeit mit der Führungsakademie der deutschen Bundeswehr durchführten. Im Mittelpunkt standen dabei die Bedingungen und Verfahren für die Entscheidungsfindung auf politisch-militärischer Ebene in der Frage, ob bosnisch-herzegowinische Streitkräfte sich an internationalen friedensunterstützenden Einsätzen beteiligen sollen oder nicht. Zu den Seminarteilnehmern gehörten Parlamentsabgeordnete, hohe Beamte und Offiziere aus den bosnisch-herzegowinischen Streitkräften, dem Verteidigungsministerium und dem Sicherheitsministerium sowie hochrangige Vertreter der Präsidentschaft und des Ministerrats von Bosnien und Herzegowina.

In Seminaren zum Verhaltenskodex für politisch-militärische Aspekte der Sicherheit informierte die Sektion für den Institutionenaufbau außerdem über OSZE-Verpflichtungen im politisch-militärischen Bereich. Gemeinsam mit dem bosnisch-herzegowinischen Verteidigungsministerium veranstaltete sie vier solcher Seminare für Offiziere der Streitkräfte und höhere Beamte aus dem zivilen Sicherheitssektor, unter denen sich auch Polizeibeamte aus den Entitäten befanden.

Die Seminare dienten nicht nur dazu, die Inhalte des Verhaltenskodex zu vermitteln, sondern sollten den Teilnehmern auch Anregungen dafür geben, eigene Methoden zu entwickeln, um ihre Untergebenen mit den Prinzipien des Kodex vertraut zu machen. Bislang haben bereits über 300 Offiziere und Beamte an den Lehrgängen teilgenommen.

Aufgaben im Rahmen von Anhang 1-B des Friedensabkommens von Dayton und Unterstützung für Artikel IV

Neben der Unterstützung Bosnien und Herzegowinas bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen als Teilnehmerstaat der OSZE in der politisch-militärischen Dimension widmete sich die OSZE auch weiterhin den Aufgaben, die ihr in Artikel IV des Anhangs 1-B des Allgemeine Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina übertragen worden waren. Artikel IV sah Verhandlungen über subregionale Rüstungskontrolle zwischen dem Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina, Kroatien, der Bundesrepublik Jugoslawien (bzw. später Serbien und Montenegro), der Föderation Bosnien und Herzegowina

und der Republika Srpska vor; die Zusammensetzung der Verhandlungsrunde änderte sich nach der Schaffung der AFBiH und der Abspaltung Montenegros von Serbien im Januar bzw. Mai 2006 erneut; am Verhandlungstisch sitzen nun Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Kroatien und Serbien.[12] Die Situation ist hier insofern ungewöhnlich, als die Aufgaben zwischen der Mission in Bosnien und Herzegowina und dem Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für Artikel IV aufgeteilt sind.

Im Jahr 2008 unterstützte die Sektion für Rüstungskontrolle Maßnahmen gemäß Artikel IV unter der Verantwortung des Persönlichen Beauftragten in Wien. Gleichzeitig leistete sie unter der Leitung des Direktors der Abteilung für Sicherheitskooperation direkte Hilfe bei der Steigerung der Leistungsfähigkeit der AFBiH und des Außenministeriums.

Die Sektion war den bosnisch-herzegowinischen Behörden bei der Vorbereitung des Informationsaustauschs nach Artikel IV behilflich und unterstützte acht unter Artikel IV in Bosnien und Herzegowina durchgeführte Inspektionen, indem ihre Mitarbeiter die internationalen OSZE-Assistenten in die technischen Aspekte von Artikel IV einwiesen und während der Inspektionen dolmetschten. Die Dolmetscher der Sektion und der Abteilung übersetzten außerdem ein Handbuch zur Durchführung von Artikel-IV-Inspektionen in vier Sprachen. Darüber hinaus waren sie für die Übersetzung offizieller Dokumente im Zusammenhang mit Maßnahmen gemäß Artikel IV verantwortlich und dolmetschten für den Persönlichen Beauftragten und die Delegationen der Vertragsparteien während der im Rahmen von Artikel IV stattfindenden Treffen.

Die Sektion hielt das Verteidigungsministerium und die Streitkräfte auch dazu an, einen Beschluss über den ständigen Sitz des bosnisch-herzegowinischen Verifikationszentrums für Rüstungskontrolle zu fassen. 2008 wurde hierzu jedoch noch kein Beschluss verabschiedet, so dass das Verifikationszentrum nicht in das OSZE-Kommunikationsnetzwerk bzw. in die Integrierte Notifikationsanwendung (INA) eingebunden werden konnte. Die fehlende Einbindung wiederum verhinderte, dass das Verifikationszentrum den Vertragsparteien des Allgemeinen Rahmenabkommens durch das Netzwerk Informationen übermitteln konnte. Auch wenn dies die gemäß Artikel IV durchzuführenden Maßnahmen im Jahr 2008 nicht beeinträchtigte, erschwerte es doch das reibungslose Funktionieren des lokalen Systems, das eingerichtet worden war, um Bosnien und Herzegowina in die Lage zu versetzen, schrittweise die volle Verantwortung für die Implementierung von Artikel IV ohne direkte Hilfe durch die OSZE zu übernehmen, wie es bei den anderen Vertragsstaaten der Fall ist.

Bosnien und Herzegowina hat nunmehr beschlossen, ab 1. Januar 2010 die Verantwortung für die vollständige Erfüllung seiner Verpflichtungen aus Artikel IV zu übernehmen.

---

12 Artikel II des Anhangs 1-B über die Durchführung von VSBM war bereits 2004 implementiert, so dass die damit zusammenhängenden Aufgaben erfüllt waren.

Schlussfolgerungen

Ende 2008 richtete das bosnisch-herzegowinische Außenministerium die Abteilung für OSZE- und Regionalinitiativen ein. Dies und die Mitteilung des Verteidigungsministeriums, dass es die volle Verantwortung für die Überwachung der Implementierung von Artikel IV durch die Streitkräfte übernehmen werde, sind klare Anzeichen dafür, dass die bosnisch-herzegowinischen Behörden sich darauf vorbereiten, Aufgaben zu übernehmen, die bislang in erster Linie von der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina wahrgenommen wurden.
Unsere Mission begrüßt diese Schritte in Richtung größerer Unabhängigkeit und wird ihre zukünftige Hilfe auf die Bedürfnisse der noch im Ausbau begriffenen gesamtstaatlichen Strukturen zuschneiden.

*Marcin Czapliński**

Die OSZE im neuen internationalen Umfeld im Kosovo

Geschichtlicher Hintergrund

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) engagiert sich im Kosovo seit 1992. Am 14. August 1992 beschloss der Ausschuss Hoher Beamter (AHB) die Einrichtung von OSZE-Langzeitmissionen im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina. Sie waren die ersten Feldoperationen der Organisation, denen in den nächsten Jahren zahlreiche weitere folgten. Sie sollten den Dialog zwischen den Behörden und Vertretern der Bevölkerung und der Gemeinschaften in den drei Regionen fördern, Informationen über alle Aspekte sammeln, die Aufschluss über Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten gaben, und sich für die Lösung entsprechender Probleme einsetzen. Zusätzlich hatten die Missionen die Aufgabe, Kontaktstellen zur Lösung möglicherweise auftretender Probleme einzurichten und bei der Bereitstellung von Informationen über einschlägige Gesetze zu Menschenrechten, Minderheitenschutz, freien Medien und demokratischen Wahlen behilflich sein.[1] Sie nahmen ihre Tätigkeit offiziell am 8. September 1992 auf. Die Missionen hatten ihr Hauptquartier in Belgrad sowie Büros in Pristina (mit ständigen Vertretungen in Pejë/Peć und Prizren), Novi Pazar (mit einer ständigen Vertretung in Priepolje) und Subotica. Die Größe der Missionen war zunächst auf insgesamt zwölf Mitarbeiter begrenzt. Obwohl schließlich 40 Mitglieder genehmigt wurden, waren es reell nie mehr als 20. Nach dem Ablauf des *Memorandum of Understanding* wies die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) am 28. Juni 1993 das Ersuchen der OSZE um eine Verlängerung der Missionstätigkeit unter Hinweis auf die Suspendierung ihrer Mitgliedschaft in der Organisation zurück, woraufhin die Missionen abgezogen wurden.[2]

Im Anschluss an eine vom US-Gesandten Richard Holbrooke erzielte Vereinbarung mit den jugoslawischen Behörden, die die sichere Rückkehr der Flüchtlinge in das Kosovo und die Reduzierung der dort befindlichen serbischer Truppen gewährleistete, erklärte der Ständige Rat am 15. Oktober 1998 die Bereitschaft der OSZE, zu überprüfen, ob das Abkommen von allen Par-

---

* Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder, die nicht unbedingt mit derjenigen der Organisationen übereinstimmt, für die er tätig war.

1 Vgl. Beschluss betreffend Langzeit-Missionen, in: KSZE, Fünfzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1992, 15-CSC/Journal Nr. 2, 14. August 1992, Anhang 1, Beschlüsse des Ausschusses Hoher Beamter, S. 6.

2 Die Missionen wurden am 11. Januar 2001 mit Beschluss Nr. 401 des Ständigen Rates über die Einrichtung einer OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien formell beendet.

teien im Kosovo eingehalten wird.[3] Daraufhin wurde am 25. Oktober 1998 die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) entsandt, die die Erfüllung der VN-Sicherheitsratsresolution 1199 durch alle Parteien im Kosovo kontrollieren sollte. Ihre Aufgabe bestand darin, die Aufrechterhaltung des Waffenstillstands, Grenzsicherheits- und Polizeiaktivitäten, die Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen sowie den Schutz der Menschenrechte zu überwachen. Die KVM sollte darüber hinaus engen Kontakt zu den Behörden der BRJ, den serbischen und gegebenenfalls anderen Behörden im Kosovo, politischen Parteien und anderen örtlichen Organisationen halten, Wahlen beobachten und sicherstellen, dass diese frei und fair sind, und dem Ständigen Rat der OSZE, dem VN-Sicherheitsrat und anderen Organisationen zu den von Resolution 1199 abgedeckten Bereichen Bericht erstatten sowie Empfehlungen abgeben.[4] Die KVM erreichte bis Februar 1999 eine Stärke von rund 1.500 (der ursprünglich geplanten 2.000) internationalen Mitarbeitern. Jedoch konnte sie infolge der Verschlechterung der Sicherheitslage vor Ort ihren Aufgaben nicht in vollem Umfang nachkommen. Schließlich zog der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, Norwegens Außenminister Knut Vollebæk, die Mission am 20 März 1999, vier Tage vor dem Beginn des NATO-Feldzugs, ab. Die KVM wurde danach vorübergehend in Skopje stationiert und war fortan für die Organisation und Planung der Rückkehr der OSZE in das Kosovo verantwortlich.

Die KVM wurde am 8. Juni 1999 offiziell aufgelöst; gleichzeitig richtete der Ständige Rat die OSZE-Einsatzgruppe für das Kosovo ein, die die Aufgabe hatte, die Rückkehr der OSZE in das Kosovo vorzubereiten und weiterhin die VN und andere internationale Organisationen zu unterstützen.[5] Die Einsatzgruppe für das Kosovo wurde am 1. Juli 1999 durch die OSZE-Mission im Kosovo ersetzt.[6]

Das Mandat der OSZE-Mission im Kosovo

Die am 1. Juli 1999 eingerichtete OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) ist also *de facto* die vierte Feldpräsenz der OSZE im Kosovo. Bezug nehmend auf VN-Sicherheitsresolution 1244 (1999) übertrug der Ständige Rat der Mission als eigenständiger Komponente innerhalb der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) mit Beschluss Nr. 305 die Fe-

3 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 259, PC.DEC/259, 15. Oktober 1998.

4 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 263, PC.DEC/263, 25. Oktober 1998, in Übereinstimmung mit dem Mandat, das in der vom Amtierenden Vorsitzenden unterzeichnetne Vereinbarung (CIO.GAL/65/98) vorgesehen ist.

5 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 296, PC.DEC/296, 8. Juni 1999.

6 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 305, PC.DEC/305, 1. Juli 1999.

derführung in den Bereichen Institutionenaufbau, Demokratisierung und Menschenrechte.[7] Sie bildete damit die dritte Säule des mit der Resolution errichteten Viersäulensystems. Laut ihres Mandats konzentriert OMIK sich in Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Organisationen auf den Auf- und Ausbau von Fähigkeiten im Bereich personeller Ressourcen, einschließlich des Betriebs einer Polizeischule und der Ausbildung von Justizpersonal und Personal für eine Zivilverwaltung, Demokratisierung und Verwaltungsstrukturen, Organisation und Überwachung von Wahlen sowie Überwachung, Schutz und Förderung der Menschenrechte.[8]

Das Mandat von 1999 war so allgemein gehalten, dass es der Mission gestattete, ihre Aktivitäten und Prioritäten an das sich verändernde Umfeld im Kosovo anzupassen. Anfangs leistete OMIK in erster Linie Hilfestellung beim Aufbau und bei der Entwicklung aller wichtigen demokratischen Institutionen, insbesondere der Zentralen Walhkommission, der Ombudsmann-Institution, des Juristischen Instituts des Kosovo, des Strafverteidigungszentrums, des Senders Radio/TV-Kosovo (RTK), des Provisorischen Medienkommissars, des Kosovo-Medieninstituts, der Kosovo-Polizeischule (*Kosovo Police Service School,* KPSS) und des Polizeiinspektorats des Kosovo. Die Einrichtung der KPSS, die seit ihrer Gründung 7.500 Polizeibeamte aufgenommen und ausgebildet hat, gehört zweifellos zu den bekanntesten Erfolgen der OSZE. Andere ebenfalls bekanntere Aktivitäten sind die Organisation einer Vielzahl von Wahlen, Verbesserungen an der Gesetzgebungs- und Aufsichtsfunktion der Kosovo-Versammlung, die Regulierung des Mediensektors sowie die Unterstützung der Gemeindeverwaltungen bei der Erbringung von Dienstleistungen für die Gemeinschaften, inbesondere Minderheitsgemeinschaften. Ein großer Teil der Arbeit der Mission geschieht jedoch unauffällig und findet an der Basis statt und ist daher einer breiteren Öffentlichkeit nur wenig bekannt. Nachdem die Institutionen im Kosovo insgesamt funktionstüchtiger geworden waren und man zudem mit einer baldigen Statusregelung rechnete, verschob die Mission Ende 2005 außerdem den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit vom Institutionen- und Kapazitätsaufbau auf die Institutionenbeobachtung. Erfolge bei der Beobachtung sind *per se* deutlich schwerer messbar; die Mission leidet daher sowohl darunter, dass ihre Arbeit in der Öffentlichkeit nur ungenügend bekannt ist, als auch darunter, dass sie über kein wirksames Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit verfügt.

Die Unabhängigkeitserklärung und ihre Konsequenzen

In Erwartung der zukünftigen Entwicklungen im Kosovo und angesichts der Uneinigkeit der OSZE-Teilnehmerstaaten über die seinerzeit bereits mit großer Wahrscheinlichkeit bevorstehende Unabhängigkeitserklärung durch die

7 Vgl. ebenda, S. 1.
8 Vgl. ebenda, S. 1-2, Punkte 1-4.

Kosovo-Behörden erklärte sich die OSZE im Herbst 2007 als erster internationaler Akteur für „statusneutral“. Trotzdem gelang es den Teilnehmerstaaten im Dezember 2007 nicht, einen Konsens über die jährliche Verlängerung des OMIK-Mandats zu erzielen. Insbesondere Serbien und die Russische Föderation behielten sich die Option der Nichtverlängerung vor, da sie befürchteten, die Mission könne zum Instrument für die Implementierung des vom Sondergesandten des VN-Generalsekretärs Martti Ahtisaari ausgearbeiteten umfassenden Vorschlags zur Lösung der Statusfrage werden. Nach langen Verhandlungen wurde schließlich am 21. Dezember 2007 der Beschluss gefasst, das Missionsmandat bis zum 31. Januar 2008 und danach automatisch um jeweils einen weiteren Monat zu verlängern, es sei denn, ein Teilnehmerstaat erhebt beim Vorsitzenden des Ständigen Rates der OSZE schriftlich dagegen Einspruch; in diesem Falle würde die Mission unverzüglich ihre Schließung in die Wege leiten. Gleichzeitig würden dann jedoch Verhandlungen über die Bedingungen einer möglichen Fortsetzung des Engagements der OSZE im Kosovo beginnen.[9] Zu diesem Zeitpunkt erwarteten die meisten Beobachter, dass Serbien, sobald das Kosovo seine Unabhängigkeit ausrief, die Mandatsverlängerung blockieren und dabei von der Russischen Föderation unterstützt würde. Die Gemütslage in der Organisation war pessimistisch und die Schließung der Mission schien beinahe unvermeidlich. Das wirkte sich unter anderem negativ auf die Personalsituation der Mission aus, insbesondere da einige Teilnehmerstaaten damit begannen, die von ihnen abgeordneten Missionsmitarbeiter darin zu bestärken, sich nach einem neuen Arbeitsplatz umzusehen. Einige internationale Akteure – so vor allem der designierte Internationale Zivile Vertreter (*International Civilian Representative*, ICR) und der designierte Leiter der Rechtsstaatlichkeitsmission der EU (EULEX) – sahen sich daraufhin veranlasst, vorsorglich Pläne zur Übernahme von Teilen des Mandats der OSZE-Mission, ihres Personals sowie ihrer Räumlichkeiten und ihrer Ausrüstung auszuarbeiten. Die OSZE lehnte solche Pläne entschieden ab mit dem Argument, dass selbst im Falle eines Beschlusses, das Mandat der OMIK nicht zu verlängern, die Abwicklung mindestens drei bis vier Monate in Anspruch nehmen würde und dass in dieser Zeit die Verhandlungen über den zukünftigen Einsatz der OSZE im Kosovo beginnen würden. Der OSZE-Vorsitz hatte sogar bereits informelle Beratungen über ein neues Mandat der Mission aufgenommen. Da die Beschlussfassung in der OSZE jedoch auf Konsens beruht, war ein Erfolg der Verhandlungen eher unwahrscheinlich. Einige internationale Akteure, darunter der designierte ICR, die USA und einige EU-Mitgliedstaaten, fragten sich zudem besorgt, ob und in welchem Umfang die Organisation angsichts der von ihr erklärten Statusneutralität und der zu erwartenden Beschränkungen ihres Mandats durch Serbien, die Russische Föderation und andere gleich gesinnte Staaten über-

9 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 835, Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission im Kosovo, PC.DEC/835, 21. Dezember 2007.

haupt dazu in der Lage sei, sich an der Umsetzung des Vorschlags zur Lösung der Statusfrage zu beteiligen.

Am 17. Februar 2008 erklärte das Kosovo seine Unabhängigkeit, die bald darauf von einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten anerkannt wurde.[10] Wie erwartet, war die Organisation gespalten. Einige derjenigen Teilnehmerstaaten, die das Kosovo als unabhängigen Staat anerkannten, befürworteten die Fortsetzung der Beobachtungs- und Berichtstätigkeit der Mission in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit dem Internationalen Zivilbüro (*International Civilian Office*, ICO) und der EULEX, wie in dem Vorschlag zur Lösung der Statusfrage empfohlen, sowie die weitere und sogar verstärkte Unterstützung der kosovarischen Institutionen. Andere OSZE-Teilnehmerstaaten betrachteten das Kosovo hingegen weiterhin als Teil Serbiens und beharrten darauf, dass die OSZE im Kosovo auf keinen Fall mit Institutionen zusammenarbeiten dürfe, die die Unabhängigkeit der Provinz legitimierten, sondern einzig und allein mit der rechtmäßigen internationalen Präsenz im Kosovo, der UNMIK. Ihrer Ansicht nach sollte sich die Mission auf die Beobachtung der Menschenrechtssituation und die Berichterstattung darüber konzentrieren und dabei den Minderheitengemeinden, der Rückkehr von Serben und anderen Nichtalbanern sowie dem Schutz des religiösen und kulturellen serbischen Erbes besondere Aufmerksamkeit schenken. Für die OSZE-Mission ergaben sich daraus mehrere operative Fragen. Zugleich war die Organisation gezwungen, über die zukünftigen Prioriäten des Arbeitsprogramms der Mission nachzudenken, *Modi operandi* für ihre Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren zu finden und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Beobachtungs- und Unterstützungsaktivitäten herzustellen. Die Statusneutralität stellt besondere Herausforderungen und Anforderungen an die Organisation, wenn sie effektiv sein und gleichzeitig den Erwartungen aller Teilnehmerstaaten gerecht werden soll.

Trotz der Schwierigkeiten, die diese Situation mit sich brachte, wurde das Mandat der OMIK jedoch nicht beendet. Am 19. Februar 2008 sprach Serbiens Außenminister Vuk Jeremić auf einer Sondersitzung des Ständigen Rates.[11] In seiner Rede nahm er zwar nicht direkt Bezug auf die OSZE-Präsenz im Kosovo; betonte jedoch auf der anschließenden Pressekonferenz, Serbien wolle, dass die Mission, obwohl sie mehr hätte erreichen können, bleibt, und das auch gegen den Widerstand derer, die – angeführt von den USA – sie gern schließen würden. In der seiner Rede folgenden Diskussion im Ständigen Rat äußerte keine der Delegationen die Absicht, die Verlänge-

10 Bis zum 15. November 2009 hatten 35 OSZE-Teilnehmerstaaten das Kosovo anerkannt: Albanien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Kanada, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Monaco, Montenegro, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, San Marino, Schweden, die Schweiz, Slowenien, die Tschechische Republik, die Türkei, Ungarn und die USA.

11 Vgl. Address to the Permanent Council of the Organization for Security and Co-operation in Europe by H.E. Mr. Vuk Jeremić, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, PC.DEL/133/08, Wien, 19. Februar 2008.

rung des Mandats von OMIK zu verhindern. In den folgenden Monaten zeigte sich, dass Serbien keine Beendigung des Mandats anstreben würde, solange die Mission gemäß einem statusneutralen Ansatz unter VN-Sicherheitsratsresolution 1244 tätig ist und keinerlei Maßnahmen durchführt, die als Legitimierung der Unabhängigkeitserklärung der kosovarischen Behörden wahrgenommen werden könnten.[12]
Im Sommer 2008 zeigte sich schließlich, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten trotz ihrer unterschiedlichen Sichtweisen erkannt hatten, dass die Arbeit der Organisation im Kosovo noch nicht abgeschlossen war und die OSZE-Mission ihr Mandat auf der Grundlage der Resolution 1244 als Teil von UNMIK und statusneutral weiterhin ausüben müsse. Derzeit stellt die monatliche Mandatsverlängerung keine Belastung für die Arbeit der Mission dar und es gibt auch keine Anzeichen dafür, dass ein Teilnehmerstaat beabsichtigt, das Mandat nicht zu verlängern.

Das internationale Umfeld

Zur selben Zeit wurde deutlich, dass sich die Präsenz der internationalen Gemeinschaft nach der Unabhängigkeitserklärung würde verändern müssen. Die Umgestaltung, deren Leitprinzipien in dem Vorschlag zur Lösung der Statusfrage enthalten waren, wurde jedoch dadurch, dass der VN-Sicherheitsrat es versäumte, das Dokument zu billigen, ebenso erschwert wie durch den Widerstand der serbischen Gemeinschaft. Am 12. Juni 2008 erläuterte der VN-Generalsekretär seine Pläne für die Umgestaltung der UNMIK, die die veränderten Bedingungen vor Ort widerspiegeln sollte. Der schrittweise Abbau der UNMIK begann im Sommer 2008. Das Personal sollte bis zum Sommer 2009 von 5.000 auf rund 500 Mitarbeiter reduziert werden. Das Polizei- und Justizpersonal sollte an EULEX überstellt, die meisten Feldoperationen sollten der UNMIK-Abteilung für Zivilverwaltung eingestellt werden. UNMIK behielt lediglich begrenzte „Antennen"-Präsenzen in den im Norden gelegenen Städten Mitrovicë/Mitrovica, Pejë/Peć, Gračanica/Graçanicë, Štrpce/Shtërpcë und Gjilan/Gnjilane. Im Frühjahr 2009 übten die Kosovo-Albaner relativ freimütig Kritik an der UNMIK, die sie als „überholt" bezeichneten, und sprachen sich dafür aus, sie trotz ihrer Bindung an VN-Sicherheitsratsresolution 1244, die nicht ohne eine Einigung zwischen den ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats geändert werden kann, zu beenden. Angesichts der Haltung Russlands ist dies in naher Zukunft jedoch sehr unwahrscheinlich.
Nach der Unabhängigkeitserklärung wurden das ICO und die Internationale Lenkungsgruppe (*International Steering Group*, ISG) eingerichtet, die die

12 So z.B. in einem „Non-paper on the role and the activities of the OSCE in Kosovo/Serbia", das am 14. März 2008 von der Leiterin der Ständigen Mission Serbiens bei der OSZE, Botschafterin Miroslava Beham, vorgestellt wurde.

Implementierung des Vorschlags zur Lösung der Statusfrage überwachen sollten. Angsichts der Ungewissheit bezüglich des zukünftigen Mandats der OSZE-Mission und ihrer Rolle bei der Implementierung entschied sich das ICO zu dieser Zeit für eine begrenzte Feldpräsenz. Das ICO wurde von Anfang an von Belgrad und der Kosovo-serbischen Gemeinschaft mit der Begründung boykottiert, für seinen Einsatz gäbe es keine rechtliche Grundlage. Unter diesen Bedingungen konnte der ICR zu keiner Zeit die ihm im Vorschlag zugedachte Rolle ausfüllen; so sollte er ursprünglich nicht nur die Implementierung der Statusregelung überwachen, sondern auch als höchste Instanz in Fragen der Auslegung der Regelung fungieren, Korrekturmaßnahmen ergreifen, Sanktionen gegen öffentliche Bedienstete verhängen oder sie ihres Amtes entheben und nicht zuletzt die Aktivitäten anderer internationaler Akteure im Kosovo koordinieren.[13]

Während das ICO trotz der Schwierigkeiten in seinen Beziehungen zu Belgrad und zur Kosovo-serbischen Gemeinschaft seine Funktion erfüllen konnte, war dies für EULEX weitaus schwieriger. Nach Gesprächen mit serbischen Regierungsvertretern legte der VN-Generalsekretär dem Sicherheitsrat am 24. November 2008 schließlich seinen Bericht mit den Ergebnissen seiner Gespräche und seinen Schlussfolgerungen für den Umgestaltungsprozess vor.[14] Grundlage war ein Sechs-Punkte-Plan, der Maßnahmen umriss, mit denen Stabilität und Kontinuität in den Bereichen Polizei, Zoll, Justiz, Verkehr und Infrastruktur, Grenzen sowie serbisches Kulturgut im Kosovo gewährleistet werden sollten. Während Belgrad die Ergebnisse der Gespräche und die in dem Bericht festgelgten Regelungen akzeptierte, protestierte Pristina heftig gegen seine Schlussfolgerungen. Der VN-Generalsekretär unterstrich in seinem Bericht, dass EULEX die Sicherheitsratsresolution 1244 in vollem Umfang respektieren und innerhalb des statusneutralen Rahmens der Vereinten Nationen, denen sie unterstellt sei, operieren werde. EULEX werde den Vereinten Nationen zudem regelmäßig Bericht erstatten. Am 26. November 2008 billigte der VN-Sicherheitsrat den Bericht in Form der Abgabe einer Stellungnahme des Präsidenten. Dies machte den Weg frei für den Einsatz von EULEX, der offiziell am 9. Dezember 2008 begonnen hat. Anfang April 2009 hatte EULEX ihre geplante Einsatzstärke erreicht und wurde für voll einsatzfähig erklärt, was durch den Transfer von Polizei- und Justizpersonal der UNMIK an die EU-Mission erheblich beschleunigt worden war. Die Gespräche über die Umsetzung „praktischer Fragen“ und die Implementierung des Sechs-Punkte-Plans konnten jedoch aufgrund der erheblich diver-

13 Vgl. Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo’s future status, in: United Nations Security Council, Letter Dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. Addendum: Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, S/2007/168/Add.1, Artikel 12 und Annex IX, Artikel 1-2.

14 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2008/692, 24. November 2008, Abschnitt XI, Absätze 26-29.

gierenden Ansichten Belgrads und Pristinas über die Modalitäten und die Rolle der internationalen Vermittler noch nicht aufgenommen werden.
Der Bericht und seine Billigung durch den VN-Sicherheitsrat führten zu einer weiteren Schwächung des ICO, das als einziger internationaler Akteur das Modell der „Statusneutralität" nicht offiziell unterstützt.
Am 11. Juni 2009 bestätigten die NATO-Verteidigungsminister erneut, dass die KFOR auch weiterhin im Rahmen der Sicherheitsratsresolution 1244 für die Gewährleistung eines sicheren Umfelds im Kosovo verantwortlich sein werde, solange dies nötig sei bzw. bis der VN-Sicherheitsrat anders entscheide. Zugleich empfahlen sie, die 13.800 KFOR-Soldaten bis Januar 2010 schrittweise auf 10.000 zu reduzieren; letztendlich geplant ist ein weiterer Abbau auf 2.500 Soldaten in den nächsten zwölf bis 24 Monaten. NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen erklärte darüber hinaus am 3. August 2009, dass er es begrüßen würde, wenn die KFOR bis zum Ende seiner Amtszeit im Jahr 2013 auf eine kleine Eingreiftruppe reduziert oder sogar vollständig aus dem Kosovo abgezogen wäre.

Die Aktivitäten der Mission

In seinem Bericht vom 12. Juni 2008 stellte der VN-Generalsekretär fest, er erwarte, dass „die OSZE-Mission im Kosovo ihre Arbeit als Teil der umgestalteten UNMIK fortsetzt. Die Anwesenheit der OSZE-Mission im gesamten Kosovo wird für die Förderung demokratischer Werte an der Basis und den Schutz der legitimen Interessen aller Gemeinschaften im Kosovo entscheidend sein."[15] Man ging davon aus, dass OMIK eine eigenständige Komponente innerhalb des Gesamtrahmens der UNMIK bleiben und deren Umgestaltung die Mission daher nicht direkt betreffen würde. Der Bericht des Generalsekretärs vom 24. November 2008 nahm explizit Bezug auf die infolge der Verkleinerung der UNMIK verstärkte Rolle der OSZE: „Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wird in Gestalt der OSZE-Mission im Kosovo zentrales Element einer umgestalteten UNMIK bleiben. Durch ihre Feldpräsenzen wird die OSZE weiterhin eine entscheidende Rolle beim Aufbau und bei der Beobachtung der kosovarischen Institutionen sowie bei der Unterstützung der kosovarischen Minderheitengemeinschaften spielen."[16]
Trotz der sich Anfang 2008 abzeichnenden Ungewissheit über die Zukunft der OMIK bleibt die OSZE ein Stabilisierungsfaktor im Kosovo, der die Kontinuität der internationalen Präsenz gewährleistet. Auch wenn die Umgestaltung der UNMIK die Mission nicht direkt betrifft, ändert sich doch de-

15 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2008/354, 12. Juni 2008, Absatz 13 (eigene Übersetzung).
16 Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 14), Absatz 51 (eigene Übersetzung).

ren Funktion. Da die UNMIK die meisten ihrer Feldoperationen beendet hat, ist die OSZE-Mission beispielsweise momentan der einzige zivile internationale Akteur mit einer umfassenden Feldpräsenz im gesamten Kosovo. OSZE-Mitarbeiter sind durch ein Netz aus fünf Regionalzentren (Pristina, Mitrovicë/Mitrovica, Gjilan/Gnjilane, Pejë/Peć und Prizren) in allen 33 Gemeinden präsent, weswegen die OSZE häufig auch die „Augen und Ohren" der internationalen Gemeinschaft im Kosovo genannt wird. Zusätzlich nutzt die Mission ihre Feldpräsenz zur Mediation und zur Lösung von Problemen auf lokaler Ebene, eine Funktion, die früher von den VN ausgeübt worden war. Belgrad hat jedoch bereits in einigen Bereichen (z.B. bezüglich der besonderen Schutzzonen) eine verstärkte Rolle der OSZE auf Kosten der UNMIK abgelehnt. Generell besteht die Tätigkeit der Mission darin, die Arbeit der Exekutive, der Legislative und der Judikative auf der Ebene der Gemeindeverwaltungen und der Zentralregierung zu beobachten und die Weiterentwicklung des Wahlsystems und des politischen Systems, der Kosovo-Versammlung, der Gemeindeverwaltungen, des Justizsystems, öffentlicher und privater Medien, zivilgesellschaftlicher Aktivitäten sowie des Polizeidienstes im Kosovo (*Kosovo Police Service,* KPS) und anderer öffentlicher Sicherheitseinrichtungen zu unterstützen.

Die Beziehungen zu lokalen Behörden und Vertretern verschiedener Gemeinschaften, vor allem derjenigen der Kosovo-Serben, sind nach wie vor der Schlüssel zum Erfolg der Mission. Bis jetzt hat die Mission von ihren exzellenten Beziehungen zu allen Gemeinschaften ebenso profitiert wie von ihrer aus zehn Jahren praktischer Arbeit gewonnenen Erfahrung. Ein entscheidender Moment war die Zeit unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung. Zunächst waren sowohl Kosovo-Albaner als auch Kosovo-Serben Beziehungen zur OSZE gegenüber eher abgeneigt, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Die Kosovo-Albaner waren unzufrieden mit dem „statusneutralen Ansatz" der Mission, der als „statusnegativ" wahrgenommen wurde, insbesondere da die OSZE ihre Abneigung, sich an der Implementierung des umfassenden Vorschlags zur Lösung der Statusfrage zu beteiligen, deutlich zum Ausdruck gebracht hatte. Mittlerweile haben die Kosovo-Albaner, die inzwischen die Vorteile eines auch künftigen Einsatzes der Organisation im Kosovo besser verstehen, die Statusneutralität der OSZE jedoch akzeptiert. Die Mission arbeitet weiterhin mit den kosovarischen Behörden zusammen, ohne jedoch Maßnahmen durchzuführen, die als Legitimierung der Unabhängigkeitserklärung der Kosovo-Versammlung wahrgenommen werden könnten. Die Beziehungen zu den Kosovo-Serben waren unmittelbar nach dem 17. Februar 2008 von Misstrauen und Verwirrung über die zukünftige Rolle der OSZE-Mission im Kosovo geprägt. Die Serben im Kosovo, insbesondere diejenigen im Norden, warteten offenbar auf Anweisungen aus Belgrad. Leider kamen aus dem Außenministerium und dem Koordinationszentrum für Kosovo und Metochien offenbar widersprüchliche Signale. Schließlich wurde die Zusammenarbeit Anfang März 2008 neu aufgebaut. Dies ist angesichts

der komplizierten Beziehungen der Kosovo-Serben zu EULEX ebenso wie zum ICO von besonderer Bedeutung.

Die Beziehungen der OSZE zu anderen Akteuren

Die OSZE-Mission im Kosovo wurde auf einzigartige Weise errichtet und ist nach wie vor die einzige OSZE-Feldoperation, die Teil einer größeren Mission ist. Doch obwohl der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, dem OMIK unterstellt ist, quasi oberste Weisungsbefugnis besitzt, genießt die Mission in ihrer Arbeit beträchtliche Freiheit und Unabhängigkeit. Gemäß dem Bericht des VN-Generalsekretärs vom 12. Juni 1999, den der Ständige Rat der OSZE in seinem Beschluss Nr. 305 noch einmal bekräftigt hat, sollte die OSZE UNMIK zwar als dritte Säule unter der Leitung der VN unterstützen. Dabei ist jedoch die Praxis der Zusammenarbeit zu beachten, die sich in den letzten zehn Jahren entwickelt hat und die auf gegenseitiger Unterstützung und gemeinsamen Beratungen beruht. Der Briefwechsel zwischen dem VN-Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze, Botschafter Bernard Miyet, und Botschafter Kim Traavik, Vertreter des norwegischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, vom 16. und 19. Juli 1999 stellt quasi eine Übereinkunft über die Aufgaben der OSZE im Rahmen der UNMIK dar. Darin wird unter anderem bestätigt, dass die für den Institutionenaufbau zuständige Komponente der UNMIK von einem Stellvertretenden Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs geleitet werden sollte, der gleichzeitig Leiter der OMIK ist. Als Stellvertretender Sonderbeauftragter sollte er dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs über die Aktivitäten der für den Institutionenaufbau zuständigen Komponente Bericht erstatten. Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs sollte die höchste Instanz für die Auslegung und Implementierung der Bestimmungen der VN-Sicherheitsratsresolution 1244 bezüglich deren ziviler Aspekte sein. Er sollte dafür verantwortlich sein sicherzustellen, dass alle Aktivitäten der UNMIK, einschließlich der OSZE-Komponente für den Institutionenaufbau, integriert, aufeinander abgestimmt und effektiv durchgeführt werden.[17] Nicht immer wurde die OSZE jedoch von UNMIK ausreichend in Entscheidungen einbezogen. Das war z.B. der Fall bei der Ankündigung der Wahlen im Herbst 2007 – immerhin ein Beschluss, den die OSZE durchzuführen hatte. Die Beziehungen haben sich dennoch generell konstruktiv entwickelt und sich nach der Ernennung des derzeitigen Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs, Botschafter Lamberto Zannier, der als ehemaliger Direktor des Konfliktverhütungszentrums der OSZE über profunde Kenntnisse des Einsatzes der Orga-

17 Vgl. das Schreiben von Botschafter Bernard Miyet, Stellvertretender Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs, an Botschafter Kim Traavik, Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, vom 16. Juli 1999 sowie die Antwort von Botschafter Traavik vom 19. Juli 1999, Absätze 3 und 4.

nisation im Kosovo verfügt, sogar noch verbessert. Die OSZE befasst sich im Rahmen der UNMIK u.a. auch mit Fragen von Privilegien und Immunitäten, Personalangelegenheiten und der Sicherheitsvorsorge.

Die OSZE hat auch zur KFOR/NATO auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene gute Beziehungen entwickelt. Die KFOR und die OSZE sind derzeit die beiden einzigen Organisationen mit bedeutenden Feldpräsenzen. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Kooperation zwischen den Kommunalteams der OSZE und den Verbindungsteams der KFOR. Die Beziehungen wurden allerdings durch den Beschluss der NATO belastet, Anghörige der Sicherheitskräfte des Kosovo auf der von der OSZE gegründeten Kosovo-Polizeischule auszubilden. Obwohl aus der Akademie inzwischen das Kosovo-Zentrum für Ausbildung und Entwicklung im Bereich der öffentlichen Sicherheit (*Kosovo Centre for Public Safety Education and Development*, KCPSED) hervorgegangen ist, das auch bereits den örtlichen Behörden unterstellt wurde, sehen einige OSZE-Teilnehmerstaaten darin eine Verletzung der Statusneutralität der OSZE.

Die vielgestaltigen Beziehungen zur EU sind zwar komplexer, funktionieren jedoch dank der ausgesprochen engen Kooperation und eines intensiven Informationsaustauschs vor Ort gut. Beide Organisationen haben in der Planungsphase viel Zeit darauf verwendet sicherzustellen, dass OMIK und EULEX sich ergänzen statt Arbeit zu duplizieren. Nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo und Belgrads anfänglichem Widerstand gegen die Entsendung der EU-Rechtsstaatlichkeitsmission war es der OSZE-Mission zunächst verwehrt, offizielle Beziehungen zu ihr aufnehmen. Dies änderte sich jedoch durch den Bericht des VN-Generalsekretärs vom 24. November 2008, der festlegte, dass EULEX auf der Grundlage der VN-Sicherheitsratsesolution 1244 und innerhalb des statusneutralen Rahmens der Vereinten Nationen operiert und diesen unterstellt ist, und damit den Weg für eine formelle Zusammenarbeit zwischen OMIK und EULEX frei machte. Die Beziehungen haben sich sowohl auf der Leitungsebene als auch vor Ort im Großen und Ganzen gut entwickelt. Unklar ist zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch, ob sie durch ein *Momorandum of Understanding* oder ein ähnliches Dokument auch formalisiert werden müssen.

OMIK hat ebenfalls gute Beziehungen zur Delegation der Europäischen Kommission in Pristina hergestellt; so fließen ihre Erkenntnisse z.B. regelmäßig in die jährlichen Fortschrittsberichte der Kommission ein.

Als besonders kompliziert haben sich die Beziehungen zwischen der Mission und dem ICO erwiesen. Die politische Haltung der Mission darf zu keinem Zeitpunkt zu der Position irgendeines der OSZE-Teilnehmerstaaten im Widerspruch stehen, was auch Auswirkungen auf ihre Beziehungen zu anderen internationalen Akteuren hat. Die OSZE kann daher keine formellen Abkommen mit dem ICO schließen.

Der Weg nach vorn

Die Arbeit der OMIK spiegelt derzeit in hohem Maße das fortgesetzte Engagement der OSZE im Kosovo wider. In den letzten Jahren hat die Mission ihre Effizienz kontinuierlich erhöht, ihre Struktur und ihr Management angepasst und ihren Personalbestand einer kritischen Prüfung unterzogen. Ihr Budget sank von 33.602.600 Euro im Jahr 2005 auf 26.910.000 Euro im Jahr 2009, die Zahl ihrer Mitarbeiter verringerte sich im selben Zeitraum von 1.122 auf 857. Die Phase der Diskussionen um den zukünftign Status des Kosovo wurde für eine wesentliche Umstrukturierung der Mission für ungeeignet gehalten. In Anbetracht der Verkleinerung der UNMIK und angesichts der Tatsache, dass EULEX mit 3.000 Mitarbeitern (1.900 internationalen, unterstützt von 1.100 lokalen Mitarbeitern) inzwischen ihre geplante Einsatzstärke erreicht hat, verfolgt man nun jedoch konsequent ihre Umgestaltung. Das sich verändernde internationale Umfeld im Kosovo bietet auch in zeitlicher Hinsicht eine gute Möglichkeit, die Aktivitäten der Mission zu überprüfen. Hinzu kommt der erhöhte Druck seitens einiger OSZE-Teilnehmerstaaten, die OSZE-Mission im Kosovo erheblich umzustrukturieren bzw. zu verkleinern. Zu berücksichtigen sind dabei auch die anhaltenden Personalprobleme, die in erster Linie auf die begrenzte Effizienz des in der OSZE bestehenden Abordnungssystems zurückzuführen sind. Am Beginn der Umgestaltung wird zunächst die Bewertung der Rolle der OSZE und ihrer Leistungen in den vergangenen zehn Jahren stehen. Das Ziel sollten eine Überarbeitung der programmatischen Aktivitäten sowie eine Neusetzung der Prioritäten sein, insbesondere mit Blick auf die Mandate anderer Akteure im Kosovo.
Sicher ist, dass die Feldpräsenz und die Beobachtung der Menschenrechtslage Schlüsselelemente des Gesamtmandats der Mission bleiben werden. Notwendig sind allerdings klare Ziel- und Zeitvorgaben sowie eine Exit-Strategie für die Wahrnehmung von Aufgaben in den Institutionen, die OMIK selber mit aufgebaut hat. Der Dialog mit EULEX über die Beteiligung der OMIK an der Prozessbeobachtung und am Kapazitätsaufbau im Bereich öffentliche Sicherheit wird fortgeführt. OMIK wird ihre Ausbildungstätigkeit und ihre Unterstützung für die Zentrale Wahlkommission und deren Sekretariat überprüfen müssen. Darüber hinaus besteht ein offensichtlicher Rationalisierungsbedarf; die Kosteneffizienz muss erhöht und die Struktur der Mission an die veränderten Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Ziele angepasst werden. Auch muss die Mission öffentlich deutlich stärker in Erscheinung treten, um andere internationale Akteure und eine breitere Öffentlichkeit mit ihrer Arbeit vertraut zu machen.

*Bernard Aussedat**

Wie lassen sich Vertrauen und Sicherheit in Moldau wiederherstellen?

Die OSZE-Mission in Moldau wurde im Februar 1993 eingerichtet, nur wenige Monate nach dem Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den beiden Konfliktparteien diesseits und jenseits des Dnjestr. Entsprechend ihrem Mandat sollte sie „die Einrichtung eines umfassenden politischen Rahmens für Dialog und Verhandlungen erleichtern und die Konfliktparteien bei der Fortführung von Verhandlungen über eine dauerhafte politische Beilegung des Konflikts unterstützen, die die Unabhängigkeit und Souveränität der Republik Moldau bei gleichzeitigem Einverständnis über einen besonderen Status der Region Transnistrien konsolidiert“.[1]

Ein ungefähres Kräftegleichgewicht

Solange die Gefahr eines Wiederaufflammens der Gewalt besteht, kann es keine politische Konfliktbeilegung geben. Beide Seiten verfügen über genügend militärische Mittel, um die Tragödie von 1992 zu wiederholen – oder sogar Schlimmeres geschehen zu lassen. Das jüngste Beispiel Georgiens und seiner separatistischen Regionen zeigt, dass diese Gefahr besteht. Kann sie im Falle Moldaus abgewendet werden?

Angesichts ihrer Größe und ihrer Lage entschied sich die Republik Moldau für die Wahrung politischer Neutralität.[2] Die konventionelle Ausrüstung ihrer knapp 5.000 Mann starken nationalen Streitkräfte stammt noch aus der Sowjetzeit. Der größte Teil der Infanterie ist motorisiert oder mechanisiert und verfügt über gepanzerte Mannschaftstransportwagen (BTR-Klasse) oder luftverlegbare Schützenpanzer (BMD-Klasse). Moldau hat keine Kampfpanzer und die letzten sechs im Land verbliebenen Kampfflugzeuge sind nicht mehr einsatzfähig. Moldaus relativ umfangreiche Langstreckenartillerie (Geschütze und Mehrfachraketenwerfer) veraltet zunehmend und wird momentan außer Betrieb gestellt, es gibt jedoch große Mengen Feldartillerie, Panzer- und Luftabwehrwaffen. Moldau hat seine Wehrpflichtarmee zwar modernisiert, für eine Verbesserung der Ausrüstung fehlen in absehbarer Zukunft jedoch

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder, die nicht unbedingt mit den Ansichten der OSZE oder ihrer Gremien und Einrichtungen übereinstimmen muss.

1 CSCE Mission to the Republic of Moldova, in: CSO Vienna Group, 11. März 1993, Journal Nr. 7, Anhang 1 (eigene Übersetzung).

2 Vgl. Verfassung der Republik Moldau, Artikel 11: Die Republik Moldau als neutraler Staat, Absatz 1: Die Republik Moldau erklärt ihre ständige Neutralität, unter: http://www.regione.taa.it/biblioteca/minoranze/moldconst.pdf (in englischer Sprache; eigene Übersetzung).

die finanziellen Mittel. Aufgrund seiner starken Feuerkraft und erheblicher Panzerabwehrkapazitäten ist es jedoch zu begrenzten Aktionen gegen seine Widersacher in der Lage und kann jede vom linken Ufer ausgehende Offensive kontern. Im Falle eines Konflikts können maximal 100.000 Mann mobilisiert werden, die sich aus rund 10.000 Soldaten des Innenministeriums, Grenztruppen und Polizeikräften zusammensetzen.
Die transnistrische Seite verfügt über etwa 4.000 bis 4.500 Mann starke reguläre Truppen und hat den Vorteil, 18 Kampfpanzer, eine erhebliche Zahl an Mehrfachraketenwerfern und mehrere Kampfzonen- bzw. Transporthubschrauber zu besitzen. Der transnistrische Verteidigungssektor beruht ebenfalls auf einem Wehrpflichtsystem, kann aber auf zusätzliche Kosaken- und Freiwilligenkorps zurückgreifen. Einige Schätzungen gehen davon aus, dass insgesamt bis zu 120.000 Mann mobilisiert werden können. Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Lage – der größte Teil der Erwerbstätigen arbeitet zudem im Ausland – ist 80.000 allerdings eine realistischere Zahl. Die transnistrischen Streitkräfte könnten einen nur sehr begrenzten Angriff gegen das rechte Ufer führen. Auch wenn Transnistriens Möglichkeiten, moderne Waffen zu kaufen, genauso eingeschränkt sind wie die seines moldauischen Kontrahenten, so verfügt es doch über die industriellen Kapazitäten, Waffen herzustellen oder zumindest die vorhandenen Waffen zu bestücken und umzurüsten. Obwohl Transnistrien dies stets bestreitet, erklärten verschiedene Zeugen übereinstimmend, dass es geringe Mengen an Kleinwaffen, Mörsern und Mehrfachraketenwerfern produziert hat. In jedem Fall kann Transnistrien dies im Verborgenen tun, da es keinerlei internationale Verpflichtungen hat.

Ein veraltetes Peacekeeping-System

Nachdem die in Transnistrien stationierten russischen Streitkräfte – die 14. Armee unter General Alexander Lebed – die Parteien verpflichtet hatten, die Kämpfe zu beenden, gab es einen ersten Versuch, die Gefahr ihres Wiederaufflammens zu bannen: Mit der Unterzeichnung eines Abkommens im Juli 1992 wurden eine Sicherheitszone zur Trennung der Konfliktparteien und ein ständiges Organ, die Gemeinsame Kontrollkommission, eingerichtet, in der Russland und die Konfliktparteien den Ko-Vorsitz innehaben und der auch die Ukraine und die OSZE angehören. Die Gemeinsame Kontrollkommission sollte die in der Sicherheitszone stationierten trilateralen Friedenstruppen befehligen. Die Friedenstruppen haben Kontrollposten an den wichtigsten Grenzübergängen am Dnjestr errichtet und unterhalten eine Beobachtereinheit, die aus zehn russischen, zehn moldauischen, zehn transnistrischen und zehn ukrainischen Offizieren besteht und in der gesamten Sicherheitszone patrouilliert. Insgesamt sind etwa 400 Soldaten pro Kontingent in der Sicherheitszone stationiert.

In jüngster Zeit wurden jedoch die Grenzen des *Peacekeeping*-Systems deutlich. Mehrfach ist es an Grenzübergängen zu Spannungen gekommen, die in erster Linie von den Sicherheitskräften (Miliz, Polizei, Zoll und Grenzschutz) ausgelöst wurden, die trotz der im Abkommen von 1992 enthaltenen Abmachung über den freien Personenverkehr dort stationiert sind. Einige dieser Zwischenfälle haben die Arbeit der Gemeinsamen Kontrollkommission für mehrere Monate blockiert und die Gefahr der Aufkündigung des Abkommens durch eine der Parteien oder des Wiederaufflammen des Konflikts heraufbeschworen. Abgesehen vom Abzug schweren Geräts aus der Sicherheitszone – eine OSZE-Initiative, die im Sommer 2003 durchgeführt wurde – und der Reduzierung der Friedenstruppen konnte die Gemeinsame Kontrollkommission hinsichtlich der Lage vor Ort keinerlei Fortschritte erzielen. Alle Beschlüsse müssen im Konsens gefasst werden und Probleme werden häufig an höhere Stellen verwiesen, die jedoch auf die Anfragen der Kommission nicht reagieren. Der Aufbau neuer Barrieren zwischen den Parteien hat die Bedeutung der Friedenstruppen schrittweise verringert, und der freie Personenverkehr über den Dnjestr nimmt immer weiter ab; eine der nach dem Konflikt wieder aufgebauten Brücken wurde noch immer nicht für den Straßenverkehr freigegeben. Die Gemeinsame Kontrollkommission war bislang nicht in der Lage, die in der Sicherheitszone verbliebenen nicht zu den Friedenstruppen gehörenden Einheiten vollständig zu entfernen.

Das russische Gegengewicht

Die Feststellung, die militärische Stärke beider Seiten sei in etwa ausgeglichen, ist zwar richtig, lässt allerdings die relativ große Bedeutung der russischen Truppen in Moldau außer Acht, der Einsatzgruppe der russischen Streitkräfte (*Operative Group of Russian Forces*, OGRF), die ca. 1.200 Mann stark ist. Diese Kräfte allein wären zwar nicht in der Lage ein Wiederaufflammen des Konflikts zu verhindern, sie können jedoch von Russland aus jederzeit verstärkt werden. Russland unterhält diese Kräfte in Transnistrien zur Unterstützung des trilateralen *Peacekeeping*-Einsatzes (ca. 600 Mann) gemäß dem „Abkommen über die Prinzipien einer friedlichen Beilegung des bewaffneten Konflikts in der Region Transnistrien“ sowie zur Bewachung eines großen Munitionsdepots in Colbasna im Nordosten Transnistriens, in dem am Ende des Kalten Krieges über 40.000 Tonnen Munition lagerten, die von der 14. Armee zurückgelassen bzw. aus osteuropäischen Ländern abgezogen worden waren.
Nach dem Istanbuler OSZE-Gipfel im Jahr 1999, auf dem Russland sich verpflichtet hatte, seine Truppen aus Moldau abzuziehen, wurden umfangreiche Anstrengungen unternommen, Russland bei diesem Abzug zu unterstützen: Die OSZE warb von 17 Teilnehmerstaaten freiwillige Finanzhilfen in Höhe von 22.200.000 Euro ein, mit deren Hilfe der größte Teil des Geräts zerstört

oder abgezogen werden konnte. Zwischen 2000 und 2004 wurden nicht weniger als 108 Panzer, 48 Artilleriewaffen und 91 gepanzerte Kampffahrzeuge sowie weiteres, nicht vom KSE-Vertrag begrenztes Gerät zerstört. Im gleichen Zeitraum wurde außerdem fast die Hälfte der Munition beseitigt. Kurz darauf erklärten die transnistrischen Behörden, dass die verbliebenen Bestände der russischen Streitkräfte ihr Eigentum seien und ließen keinen weiteren Abzug mehr zu. Der letzte Konvoi verließ Moldau am 24. März 2004. Im Munitionsdepot Colbasna lagern noch rund 20.000 Tonnen Munition, die für den Abtransport nach Russland oder die Zerstörung in Transnistrien vorgesehen sind. Das russische Verteidigungsministerium hat wiederholt erklärt, dass sechs Monate ausreichten, um die restlichen Bestände abzutransportieren, und dass damit innerhalb von zwei bis drei Wochen begonnen werden könnte. Seither wurde Mitarbeitern der OSZE-Mission der Zugang zum Depot mehrfach von den transnistrischen Behörden verweigert. Da man momentan nicht mehr tun konnte, verloren einige Geber die Geduld und zogen sich aus dem freiwilligen Fonds zurück. Außer einigen an den Kontrollposten stationierten gepanzerten Mannschaftstransportwagen zur Unterstützung der Friedenstruppen gibt es in der Region keine nennenswerte russische Ausrüstung mehr.
Alle gemäß dem Wiener Dokument und dem KSE-Vertrag in Moldau durchzuführenden internationalen Inspektionen wurden an der innerstaatlichen Demarkationslinie gestoppt, da die transnistrischen Behörden den moldauischen Begleitern den Zutritt verweigerten, die Inspektionsteams es jedoch wiederum ablehnten, ohne diese weiterzureisen. Transnistrien ist daher eine der letzten Regionen im OSZE-Gebiet, in der diesbezüglich keine Transparenz herrscht. Das gilt auch für die russischen Truppen, die aus demselben Grund nicht inspiziert werden können. Diese Situation kommt Russlands Absicht entgegen, so lange in der Region zu bleiben, wie der Konflikt nicht gelöst ist, unter dem Vorwand, dass seine Präsenz eine Garantie gegen jeglichen Versuch Moldaus sei, eine Wiedervereinigung mit Gewalt zu erzwingen. Der Verbleib der russischen Truppen in Moldau ist einer der Faktoren, die eine politische Lösung blockieren und Verhandlungen nicht eben erleichtern; die Truppen jedoch zu früh abzuziehen, könnte ein Sicherheitsrisiko darstellen, das ebenfalls jegliche Fortschritte verhindern würde.

Zusätzliche Aufgaben für die OSZE

Um dieses Dilemma zu umgehen und bei der Konfliktbeilegung voranzukommen, muss die OSZE

– gemeinsam mit den Vermittlern und Beobachtern beide Seiten kontinuierlich darauf drängen, die Gespräche über die politische Konfliktbeilegung baldmöglichst wieder aufzunehmen;

- den jüngsten Vorschlag des moldauischen Präsidenten Vladimir Voronin vom Oktober 2007 unterstützen, in dem er eine Reihe vertrauensbildender Maßnahmen (VBM) anbietet. Infolge dieser Initiative und nach einem Treffen der beiden politischen Führer in Bender im April 2008 (dem ersten seit 2001) wurden acht Expertengruppen eingerichtet, von denen fünf die Arbeit inzwischen aufgenommen haben. Letztere arbeiten an einer Beilegung, indem sie die gemeinsamen Interessen in den Bereichen Wirtschaft, Landwirtschaft und Umwelt, Eisenbahnverkehr, humanitäre Hilfe, Infrastruktur und Gesundheitswesen ausloten. Eine weitere Arbeitsgruppe wurde inzwischen zum Thema Strafverfolgungsbehörden eingerichtet; die Arbeitsgruppen zu den Themen Erziehung sowie Abrüstung und Entmilitarisierung haben noch nicht mit ihrer Arbeit begonnen;
- Gespräche über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) sowie Rüstungsreduzierung fördern. Diese technische Herangehensweise auf Expertenebene soll Gespräche über für beide Seiten akzeptable Themen ermöglichen und so den Weg für politische Entscheidungen ebnen.

Was den Sicherheitssektor angeht, so ist die Idee einer Entmilitarisierung Moldaus und Transnistriens nicht neu. Mindestens einmal im Laufe ihrer jeweiligen Amtszeit haben beide derzeitigen politischen Führungen eine Entmilitarisierung vorgeschlagen. Mit der Unterzeichnung des Abkommens von Odessa,[3] das bereits das 3+2-Format (drei Vermittler, Russland, die Ukraine und die OSZE, sowie die beiden Konfliktparteien) festlegte, wurde eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, mit denen die Anzahl der Friedenstruppen reduziert und die Verkehrsverbindungen über den Dnjestr verbessert werden sollten. Durch dieses Dokument wurden auch die bilateralen Kontakte und Konsultationen ausgeweitet: Auf Druck ihrer politischen Führungen stimmten die Leiter der Verteidigungsressorts der Unterzeichnung eines Protokolls zu, das die folgenden Maßnahmen enthält:

- die Einrichtung direkter Kommunikationsverbindungen zwischen den Verteidigungsministerien, den Generalstäben und den Offizieren vom Dienst,
- die Bildung einer gemeinsame Kommission für Fragen der Zusammenarbeit und eines gemeinsamen Verteidigungsraums,
- die Erarbeitung von Plänen für gemeinsame Aktivitäten zur Vertrauensbildung,
- einen gegenseitigen Informationsaustausch über Übungen sowie gegenseitige Einladungen, an diesen teilzunehmen,

3 Agreement on Confidence Measures and Development of Contacts between Republic of Moldova and Transdniestria (Odessa Agreement), Odessa, 20. März 1998.

– die Einrichtung eines Mechanismus zur Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Kontrollkommission und dem Gemeinsamen Militärischen Kommando der Friedenstruppen zur Lösung der Probleme in der Sicherheitszone sowie
– die Durchführung regelmäßiger Treffen zwischen den Regierungen zur Erörterung von Fragen zu diesen Themen.[4]

Einige Wochen später trafen sich hochrangige Vertreter beider Seiten und der Vermittler auf Einladung der OSZE-Mission im Marshall Center in Garmisch-Partenkirchen. Dort unterbreiteten sie eine Reihe von Vorschlägen im Zusammenhang mit der Erweiterung der *Peacekeeping*-Operation, Transparenz und VBM. Sie stellten außerdem die Notwendigkeit in Frage, dass beide Seiten eine eigene Armee unterhalten, und schlugen vor, in Bender ein Gemeinsames Informationszentrum einzurichten.
Bei dieser Gelegenheit wurden weitere Vorschläge unterbreitet, die interessante Ideen enthielten, so z.B.

– die Einbeziehung weiterer Akteure in die Suche nach einer Lösung des Konflikts, wie z.B. die Medien oder NGOs,
– die Reduzierung von Streitkräften und deren Bewaffnung,
– Verfassungsänderungen, insbesondere hinsichtlich der Bestimmungen über nationale und innere Sicherheit,
– einen gegenseitigen Datenaustausch über die Streitkräfte,
– die Verifikation bereits unterzeichneter Abkommen sowie
– die Ausweitung von Transparenz und VBM auf das gesamte Staatsgebiet.

Diese Phase des intensiven Austauschs und Dialogs zwischen den Seiten währte nicht lange. Die sogenannte Wirtschaftsblockade Transnistriens, mit der die moldauische Regierung Transnistrien zur Verwendung moldauischer Zollsiegel zwingen wollte, unterbrach die Implementierung aller bereits vereinbarten Dokumente.
Als die transnistrische Seite nach dem Abzug des letzten Konvois mit russischer Munition aus Transnistrien die Bahnstrecke nach Colbasna sperrte und Experten der OSZE-Mission den Zugang verwehrte, wurde offensichtlich, dass die Gespräche wieder aufgenommen werden mussten. Doch zunächst galt es die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme zu schaffen.

4 Vgl. Protocol Decision between the Defence Ministries of the Republic of Moldova and Transdniestria on Confidence Building Measures, 8. August 2001.

Zu diesem Zweck erarbeitete die OSZE-Mission im Laufe der Jahre 2004 und 2005 ein Paket von Dokumenten unter dem Gesamttitel „Rüstungskontrolle – vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Moldau“.[5]
Es beruht auf den bisherigen Erfahrungen der OSZE auf diesem Gebiet, so u.a. auf dem KSE-Vertrag, dem Wiener Dokument 1999 und den Ergebnissen des Allgemeine Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina aus dem Jahr 1995[6] wie z.B. dem Florentiner Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle und dem Wiener Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina. Das Paket berücksichtigt sowohl die Situation in Moldau als auch die bisherigen Erfolge der OSZE. Nach einer genauen Analyse aller möglichen Maßnahmen, einschließlich der jüngsten von der OSZE durchgeführten (Kleinwaffen und leichte Waffen, Zerstörung von Munition und die Verwaltung von Lagerbeständen), beschloss man, eine Mischung aus den zugkräftigsten und wirksamsten Maßnahmen anzubieten. Der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, Solomon Passy, überreichte den politischen Führungen beider Konfliktparteien im Jahr 2004 einen ersten Entwurf der Vorschläge.
Nach konstruktiven Kommentaren im Zuge seiner Erörterung im Ständigen Rat wurde der Entwurf von den Experten der Mission gemeinsam mit Fachleuten der Garantiestaaten, der Russischen Föderation und der Ukraine, erneut überarbeitet, bevor die Endfassung des Pakets schließlich am 12. Juli 2005 mit einem Begleitschreiben des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahr 2005, Dimitrij Rupel, den Parteien vorgestellt wurde.
Das Paket enthält alle Instrumente, die für eine ausgewogene, gleichzeitige und schrittweise Abrüstung notwendig sind, sowie eine Auswahl an VSBM.
Der erste Teil des Pakets (Teil A) umfasst die restriktivsten Dokumente; Kernstück ist der Entwurf eines Abkommens über den Abbau von Streitkräften, Waffen und Gerät – allgemein „das Abkommen“ genannt. Es sieht eine jährliche Reduzierungsquote von 20 Prozent für schweres militärisches Gerät und zehn Prozent für Personal vor; mit dem Abbau soll ein Jahr nach der Unterzeichnung begonnen werden. Das Abkommen enthält außerdem den Vorschlag, dass die Parteien nach drei Jahren eine Überprüfung vornehmen und dabei das endgültige Reduzierungsziel festlegen. Im besten Fall könnte dies zu einer völligen Entmilitarisierung führen. Eine Gemeinsame Sicherheitskommission (A-5) soll das Paket der zur weiteren Bearbeitung durch die Parteien vorgesehenen Arbeitsdokumente begutachten und die Implementierung organisieren. Die übrigen Dokumente enthalten Vorschläge für ein Verifikationsregime (A-2), die Erstellung eines Verzeichnisses der vorhandenen

5 Organization for Security and Co-operation in Europe, Arms Control – Confidence and Security Building Measures in Moldova, SEC.GAL/178/05, 28. Juli 2005.
6 General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, paraphiert in Dayton/Ohio, USA, am 21. November 1995 und unterzeichnet in Paris, Frankreich, am 14. Dezember 1995, Anhang 1-B, Artikel II-IV und V.

Waffentypen und des vorhandenen Geräts (A1-1), Waffenreduzierungen (A-3), die Konversion kampffähiger Hubschrauber (A-4) und ein Protokoll über Besuche in Rüstungsbetrieben (A-6). Ein umfassender Informationsaustausch über Ausrüstungsbestände, Unterstellungsverhältnisse und Mannschaftsstärken ist ebenfalls geplant. Das Abkommen geht weit über die fünf Waffenkategorien des KSE-Vertrags und des Florentiner Übereinkommens hinaus und umfasst nicht nur Streitkräfte, sondern auch sämtliche Einrichtungen und Anlagen mit militärisch relevanten Funktionen. Sobald eines dieser Dokumente Zustimmung findet, soll dies automatisch zu Verhandlungen über weitere führen und so den Weg für umfassende oder gar vollständige Abrüstung frei machen.
Der zweite Teil des Pakets (Teil B) enthält den Entwurf eines Dokuments über VSBM; es wird als „das Dokument“ bezeichnet und umfasst folgende sieben Punkte:

- gegenseitige Einladungen (B-1),
- militärische Kontakte und Zusammenarbeit (B-2),
- gemeinsame Ausbildung für friedensunterstützende Einsätze (B-3),
- gemeinsame Schulungen für Inspektionen (B-4),
- Kleinwaffen und leichte Waffen (B-5),
- Zerstörung von Munition und Verwaltung von Munitionslagern (B-6) sowie
- gemeinsame Katastrophenhilfeeinsätze (B-7).

Das Dokument verfolgt den denkbar behutsamsten Ansatz zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung, bei dem alle Maßnahmen unabhängig voneinander durchgeführt werden können. Die Fassung, die letztlich unterzeichnet werden wird, enthält vielleicht nur einige der vorgeschlagenen Maßnahmen oder aber zusätzliche Maßnahmen, die die Parteien selbst ausgewählt haben.

Das Paket und die Realität

Entsprechend dem Abkommen als zentralem Bestandteil des Pakets ist der erste Schritt zu wirklichen Verhandlungen die Einrichtung einer gemeinsamen Kommission. Diese Funktion könnte die Expertengruppe für Abrüstung und Entmilitarisierung übernehmen, die nach Vorschlägen Voronins eingerichtet wurde, ihre Arbeit jedoch noch nicht aufgenommen hat. Der nächste Schritt bestünde dann in einem Austausch von Informationen, deren Verifikation zunächst die Vermittler übernehmen könnten, wie z.B. in Bosnien und Herzegowina unter dem Wiener Übereinkommen (besser bekannt als Artikel-II-Übereinkommen) geschehen.
Unserer Auffassung nach sollten die Gespräche über VSBM mit der Erörterung gemeinsamer Maßnahmen zur Katastrophenhilfe beginnen. Hierbei han-

delt es sich um ein sehr heikles Thema; jüngste Katastrophen haben deutlich gemacht, dass eine bessere Koordination sowie gemeinsame Alarm- und Rettungseinrichtungen sofortige und höchste Priorität haben müssen.
Im Zuge der politischen Verhandlungen Ende 2005 und Anfang 2006 wurden bereits zwei Maßnahmen erwogen; beide zielen auf Transparenz ab:

- Erstens wurde ein Informationsaustausch über die Streitkräfte nach dem Modell des Protokolls über Informationsaustausch und Notifikationen (A-1) vereinbart. Er ist Hauptgegenstand der Verhandlungen und Voraussetzung für die Behandlung aller weiteren Verhandlungspunkte, da VSBM sinnlos sind, wenn nicht von Anfang an Transparenz herrscht.
- Zweitens bot die transnistrische Führung nach Vorwürfen der Waffenproduktion und des Waffenhandels an, ihre Rüstungsindustrie für internationale Beobachter zu öffnen. Daraufhin schlug die OSZE vor, ein Dokument auszuarbeiten, das den Besuch verschiedener Anlagen regelt, in denen möglicherweise Waffen hergestellt werden. Dieses Dokument würde sich an dem Protokoll über Einrichtungen zur Waffenproduktion (A-6) orientieren.

Beide Vorschläge fielen der Unterbrechung der Verhandlungen zum Opfer, sie sind jedoch noch nicht vom Tisch und können weiter diskutiert werden.
Nach einer offiziellen Pressekonferenz und einer Präsentation für die Teilnehmerstaaten im Oktober 2005 in Wien wurde einige Kritik geäußert, in erster Linie von Moldau:

- Das Haupthindernis für Verhandlungen seien Transnistriens geringe Bereitschaft zur Transparenz und seine Unfähigkeit, die gleichberechtigte Rolle des restlichen Moldau zu akzeptieren, das internationalen Transparenzverpflichtungen unterliegt.
- Die russische Präsenz in Transnistrien und die zweideutige Position Russlands als Vermittler einerseits und als interessierte Partei andererseits ließen Zweifel an Moskaus Fähigkeit aufkommen, Fortschritte zu unterstützen (Russland lehnt die Ratifizierung des mit Moldau in Moskau im Oktober 1994 unterzeichneten Abkommens ab, das einen Zeitplan für den Abzug seiner Streitkräfte festlegt, dessen Fristen seit dem Gipfel von Istanbul immer wieder auf unbestimmte Zeit verschoben wurden).
- Was könnte die Parteien dazu zwingen, Abkommen zu implementieren, solange eine zentrale politische Vereinbarung, wie etwa im Dayton-System, fehlt, die sie internationalem Druck aussetzt?
- Infolge der Konsensregel werde das Abkommen ebenso wie das gesamte *Peacekeeping* von Russland dominiert und würde deshalb nicht funktionieren.

– Die Unterzeichnung eines jeden Dokuments mit Transnistrien verleihe diesem einen gleichberechtigten Status, was ein Schritt zur Anerkennung seines Rechts auf Unabhängigkeit wäre.

Dennoch haben beide Seiten ihr Interesse an dem Paket bekundet; Moldaus Verteidigungsminister hat bereits der Einrichtung einer Arbeitsgruppe auf Expertenebene zugestimmt, die das Thema im Vorfeld von Verhandlungen mit der OSZE-Mission erörtern soll. Die transnistrischen Behörden wurden eingeladen, ebenso zu verfahren. Eine von der transnistrischen Führung eingesetzte Expertengruppe blieb der Vorstellung des Pakets durch Fachleute der OSZE-Mission mehrfach ohne Erklärung fern.
Allem Anschein nach haben die Schritte, die Präsident Voronin gegenüber Russland unternommen hat, seine VBM-Vorschläge und das kürzliche Treffen zwischen Dmitri Medwedew, Vladimir Voronin und Igor Smirnow in Moskau ein günstiges Klima geschaffen, in dem ein fruchtbarer Dialog über den Sicherheitssektor begonnen werden kann. Russlands Einfluss ist entscheidend, wenn die transnistrischen Stellen davon überzeugt werden sollen Verhandlungen aufzunehmen. Die Gelegenheit zu einem Gedankenaustausch muss jedoch von der OSZE geschaffen werden; die Mission hat mit der Veranstaltung von Seminaren über VSBM im Oktober 2007 und im April 2008 in Odessa bereits damit begonnen. Beide Seiten haben ihr weiteres Interesse an solchen Treffen bekundet, so dass es demnächst eine Wiederholung geben wird – diesmal mit der Erwartung, dass beide Seiten sich dazu verpflichten, den Dialog zu institutionalisieren und die Arbeit aufzunehmen.
Skepsis gegenüber der Wechselbeziehung zwischen den politischen Verhandlungen und den Gesprächen über VSBM ist unangebracht: Wenn es in den politischen Verhandlungen keine Fortschritte gibt, können auf einer niedrigeren Ebene vertrauensbildende Maßnahmen dazu beitragen, das Klima für politische Verhandlungen zu verbessern.
Ein ehemaliger Leiter der OSZE-Mission in Moldau stellte einmal fest: „Die VSBM-Arbeit endet nicht mit einer möglichen Lösung. Genau genommen ist sie erst der Anfang.“[7] Die VSBM-Verhandlungen haben noch eine lange Zukunft vor sich und sie brauchen von allen Seiten Unterstützung. Die Einbindung der USA und der EU als Beobachter in das 5+2-Format ist ein Weg, diese Unterstützung zu gewährleisten. Der Bedarf an Geld und Know-how ist nicht zu knapp, beides wird für die Ausbildung von Inspekteuren und Friedenstruppen, den Bau von Lagerstätten, den Rüstungsabbau, die Einrichtung spezieller Kommunikationssysteme, die Umschulung entlassenen Verteidigungs- und Sicherheitspersonals, die Konversion von Ausrüstung, die Ausstattung, Planung und Schulung für Katastrophenschutzeinsätze und die Suche nach neuen Wegen zur Förderung von Vertrauen und Sicherheit, kurz:

7 Louis O’Neill, ehemaliger Leiter der OSZE-Mission, in seiner Schlussbemerkung beim VSBM-Seminar im Oktober 2007.

für die Schaffung von Voraussetzungen, unter denen friedliche Gespräche stattfinden können, benötigt.

Es herrscht Einigkeit darüber, dass der Konflikt weder ethnisch noch religiös bedingt ist; es geht auch nicht um die Sprache und es ist schwierig überhaupt einen Unterschied festzustellen, wenn man den Dnjestr überquert. Im Unterschied zu den Konflikten im Kaukasus hat dieser Konflikt deshalb auch bessere Aussichten darauf, gelöst zu werden. Die Erwartungen beider Seiten sind hoch, doch gibt es durchaus Raum für Kompromisse zwischen dem völkerrechtlichen Weiterbestehen Moldaus in seinen Grenzen von 1991, dem Willen der Transnistrier, ihre Autonomie zu erhalten, und den Interessen Russlands in der Region. Der Prozess, einen solchen Kompromiss Realität werden zu lassen, hat vor mehreren Jahren begonnen; durch kleine Schritte zur Vertrauensbildung kann er wieder aufgenommen werden.

Tim Potier

Berg-Karabach: einer Lösung immer näher – Schritt für Schritt

Die Lösung eines Konflikts besteht aus mehr als nur der Einigung der Konfliktparteien. Sie muss – gestärkt durch beiderseitige Kompromisse, bei denen jede Seite das Gefühl hat, dass die andere Zugeständnisse gemacht hat – nicht nur alle Parteien zufriedenstellen, sondern auch als weitgehend fair, gerecht und zweckmäßig empfunden werden und den Beteiligten das Gefühl geben, dass sich der Aufwand, sie zu implementieren, lohnt. Damit eine Regelung letztendlich verfassungsmäßig verankert werden kann, bedarf es mehr als nur der persönlichen Beziehungen und des guten Willens der politischen Führungen. Nicht nur die Wähler sind zu berücksichtigen, auch das Militär kann einen Strich durch die Rechnung machen. Und schließlich müssen auch externe – oftmals miteinander konkurrierende – Akteure zu eigenen separaten Übereinkommen gelangen. Welchen Erfolg die Einigung auch immer zeitigt, die politischen Führungen *werden* sich unvermeidlich verändern.

Konflikte können (Gewinn-)Chancen eröffnen, ihre Kosten übersteigen jedoch in der Regel ihren Nutzen. Vergangenes Unrecht mag wiedergutgemacht, historische Rechnungen mögen beglichen, Gebiete hinzu gewonnen sein. Aber Menschen haben ihr Leben verloren und das schafft neue Verbitterung. Manche Wunden heilen ein ganzes Leben lang nicht; persönliche Ziele werden durch den Einsatz an der Front zunichte gemacht, Handelsbeziehungen sind zerstört, die Wirtschaft ist ruiniert. Für zukünftige Generationen bedeutet all dies ein schweres Erbe, dem gegenüber jede Form einer Einigung zunächst einmal nur Makulatur ist.

Menschen verfügen nicht nur über ein enormes Potenzial zu kreativem und gutem Handeln, sondern sind gleichzeitig auch mit einem beinahe irrsinnigen Zerstörungstrieb ausgestattet. Krieg scheint so natürlich wie jede andere Form des Konflikts und wird nie ganz abzuschaffen sein. Im besten Fall kann man hoffen, dass er in seiner Intensität oder Häufigkeit auf ein Minimum reduziert werden kann.

Eines Tages werden die Historiker vielleicht auch den Armeniern „ihren" Krieg attestieren. Ein Jahrhundert voller Groll, Frust und Verbitterung manifestierte sich 1988, als die Implosion der Sowjetunion ihren Lauf zu nehmen begann, vordergründig in der Forderung, Berg-Karabach aus den Händen Aserbaidschans – der Türken – zu „befreien".[1] Auch wenn dieser Krieg gewonnen und große Gebiete besetzt wurden, spürbar in den Genuss ihrer Unabhängigkeit sind Armenien und die Armenier bisher nicht gekommen:

1 Am 20. Februar 1988 wurde in der 20. Versammlung der Delegierten des Autonomen Gebiets Berg-Karabach eine Resolution über den Transfer Berg-Karabachs von der Sowjetrepublik Aserbaidschan nach Armenien angenommen.

Ein Staat im ständigen Kriegszustand ist alles andere als ein blühendes, gedeihendes Staatswesen.[2]

Heute, im Jahr 2009, sind seit dem Beginn des im Bischkek-Protokoll vermittelten Waffenstillstandes 15 Jahre vergangen.[3] Die Akteure mögen in der Zeit gewechselt haben, zumindest vor Ort jedoch lassen Veränderungen weiterhin auf sich warten.[4] Dennoch wurden und werden noch immer Fortschritte erzielt. Auch wenn die heutigen und die vorangegangenen armenischen und aserbaidschanischen politischen Führungen diesen Sachverhalt – selbst unter vier Augen[5] – nicht wahrhaben wollen, nehmen Form und Inhalte einer Lösung für Berg-Karabach doch allmählich Gestalt an. Die Einigung wird jedoch ihre Zeit brauchen. Erstens müssen beide Seiten damit beginnen, sich mit den nötigen Kompromissen anzufreunden. Zweitens muss die Bevölkerung beider Länder, einschließlich der Bevölkerung Berg-Karabachs, auf diese Kompromisse vorbereitet werden. Drittens müssen Drittparteien ebenfalls zu derartigen Schritten bereit sein. All dies wird noch einige weitere Jahre in Anspruch nehmen, aber der Anfang ist gemacht.

Die Ko-Vorsitzenden[6] der Minsker Gruppe der OSZE mag dieser zähe Fortschritt frustrieren, man muss der Gruppe ihre soliden, nachhaltigen und faktischen Errungenschaften der letzten Jahre jedoch hoch anrechnen. Bevor die politischen Führungen sich *miteinander* versöhnen können, bedarf das, was auf den Verhandlungstisch kommt, einer gewissen Stabilität und Konsistenz. Die groben Konzepte stehen fest; über die Details wird seit der Präsentation der ersten drei abgelehnten Vorschläge aus den Jahren 1997 und 1998 jedoch

2 Seit dem Ende der Kampfhandlungen kontrollieren die Streitkräfte Berg-Karabachs noch immer sieben Distrikte jenseits der ehemaligen sowjetischen Grenzen der Region: (im Uhrzeigersinn) Agdam, Fisuli, Dschebrail, Sangelan, Kubatli, Latschin und Kelbadschar.

3 Die „Teilnehmer des vom 4. bis 5. Mai in Bishkek abgehaltenen Treffens [...] fordern die Konfliktparteien zur Vernunft auf sowie dazu, in der Nacht vom 8. auf den 9. Mai [1994] um Mitternacht das Feuer einzustellen“, The Bishkek Protocol, Bischkek, 5. Mai 1994, unter: http://www.c-r.org/our-work/accord/nagorny-karabakh/keytexts15.php (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachlichen Texten sind eigene Übersetzungen).

4 Präsident Armeniens ist seit dem 9. April 2008 Sersch Sargsjan. Seine Vorgänger waren Robert Kotscharjan (1998-2008) und Lewon Ter-Petrosjan (1991-1998). Präsident Aserbaidschans ist seit dem 31. Oktober 2003 Ilham Alijew. Seine Vorgänger waren sein Vater Heidar Alijew (1993-2003), Abulfas Eltschibej (1992-1993) und Ajas Mutalibow (1991-1992).

5 Bis Ende 2009 hatten sich die Präsidenten Sargsjan und Alijew achtmal getroffen: Das erste Treffen fand am Rande des GUS-Gipfels am 6. Juni 2008 in St. Petersburg statt; das zweite Treffen führte am 2. November 2008 in der Nähe von Moskau zur Unterzeichnung der Moskauer Erklärung. Das dritte Treffen fand am 28. Januar 2009 in Zürich am Rande des Weltwirtschaftsforums in Davos statt, das vierte am 7. Mai 2009 in Prag am Rande des Prager EU-Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, das fünfte am 4. Juni 2009 in St. Petersburg am Rande des 13. St. Petersburger Internationalen Wirtschaftsforums, das sechste am 17. und 18. Juli 2009 in Moskau, das siebte am 8. Oktober 2009 in Chişinău am Rande des GUS-Gipfels und das jüngste am 22. November 2009 im französischen Konsulat in München.

6 Bernard Fassier (Frankreich), Juri Mersljakow (Russland) und Robert Bradtke (Vereinigte Staaten).

noch immer verhandelt.[7] Der gegenwärtige Verhandlungsrahmen, die sogenannten Madrider Prinzipien,[8] ist aus dem „Prager Prozess“ hervorgegangen, der im April 2004 mit einem Treffen der Außenminister Armeniens und Aserbaidschans in Prag begann.[9] In einem nächsten Schritt sollen die Konzepte mit Substanz versehen und der armenischen und aserischen Bevölkerung über einen gewissen Zeitraum hinweg vermittelt werden. Die Ko-Vorsitzenden haben sehr erfolgreich darauf hingewiesen, dass zwischen den Parteien in den meisten Streitfragen ein breiter Konsens besteht, gleichzeitig aber auch eingeräumt, dass es bezüglich einiger weniger Fragen weiterhin Diskussionsbedarf gibt.[10] Der Versöhnungsprozess setzt voraus, dass auch zivilgesellschaftliche Akteure, die schrittweise in den Friedensprozess eingebunden werden sollen, bereit sind, ihren Beitrag zu leisten.

---

7 Der Vorschlag der Minsker Gruppe für eine „Paketlösung“ vom Juli 1997, der Vorschlag der Minsker Gruppe für eine „Stufenlösung“ vom Dezember 1997 und der Vorschlag der Minsker Gruppe für einen „gemeinsamen Staat“ vom November 1998.

8 Hierbei handelt es sich um ein Rahmenabkommen („Faire und ausgewogene Grundprinzipien einer friedlichen Beilegung des Konflikts“), das den Außenministern Armeniens und Aserbaidschans am 29. November 2007 in Madrid vorgelegt wurde und eine Kombination aus Paket- und Stufenlösung (*„phased-package“*) enthält: Die Einigung auf die Elemente einer Regelung soll gleichzeitig erfolgen, ihre Implementierung jedoch nacheinander, wobei eine Schlüsselfrage – der endgültige Status Berg-Karabachs – im Anschluss per Referendum entschieden werden soll.

9 Die „Grundprinzipien einer friedlichen Beilegung des Konflikts um Berg-Karabach” wurden von den Ko-Vorsitzenden am 3. Juli 2006 in einem Kommuniqué der Öffentlichkeit vorgestellt. Sie sehen den Abzug der armenischen Truppen aus den aserbaidschanischen Gebieten rund um Berg-Karabach mit Sonderregelungen für die Distrikte Kelbadschar und Latschin, einschließlich eines Korridors zwischen Armenien und Berg-Karabach, die Entmilitarisierung der Gebiete und ein Referendum oder einen Volksentscheid, dessen Form und Zeitpunkt in späteren Verhandlungen noch festgelegt werden sollten, zur Bestimmung des endgültigen Status Berg-Karabachs vor. Darüber hinaus sollen eine internationale Friedenstruppe entsandt und eine gemeinsame Kommission für die Implementierung der Übereinkunft eingerichtet werden. Für die Minenräumung, den Wiederaufbau und die Wiederansiedlung von Binnenvertriebenen in den vormals besetzen Gebieten und den vom Krieg zerstörten Regionen Berg-Karabachs soll internationale Hilfe zur Verfügung gestellt werden. Interimsvereinbarungen für Berg-Karabach sollen internationale Hilfsleistungen ermöglichen. Die Konfliktparteien sollen den Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt erklären und internationale sowie bilaterale Sicherheitsgarantien und Zusicherungen erhalten. Die Ko-Vorsitzenden betonten seinerzeit, dass für die Abstimmung über den zukünftigen Status von Berg-Karabach entsprechende Vorbedingungen erfüllt sein müssten, damit sie in einem Umfeld ohne Zwang durchgeführt werden könne, in dem gut informierte Bürger nach lebhaften öffentlichen Debatten genügend Möglichkeiten hätten, sich eine Meinung zu bilden. Volltext des Kommuniqués unter: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/crises-conflits_1050/haut-karabagh_13520/ communique-du-groupe-minsk.-03.07.06_38824.html.

10 In einem am 28. Mai 2009 ausgestrahlten Interview mit dem Armenien-Dienst von Radio Liberty sprach der ehemalige Ko-Vorsitzende Matthew Bryza (USA) von Uneinigkeit über „eine Handvoll verbliebener Grundsätze”. Minsk Group Meeting With Azerbaijani President On Karabakh Conflict, unter: http://www.asbarez.com/2009/05/29/minsk-group-meeting-with-azerbaijani-president-on-karabakh-conflict. Dies scheint sich mit Bemerkungen des russischen Außenministers Sergei Lawrow gegenüber der russischen Tageszeitung Rossiskaja Gazeta (Ausgabe vom 6. Oktober 2008) zu decken, wonach „zwei oder drei ungelöste Fragen verbleiben, die es in den nächsten Treffen zwischen den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans zu klären gilt“. OSCE Minsk Group Co-Chairs Hail Moscow Karabakh Talks, unter: http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav110708c.shtml.

Frieden wird die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Armenien und Aserbaidschan ermöglichen. Die Militärs werden – bis zu einem gewissen Grad – in den Hintergrund treten und die Grenzen werden wieder geöffnet werden. Verkehrsverbindungen, von der Telekommunikation bis zu Flugverbindungen, werden wiederhergestellt werden und der Handel hat wieder eine Chance zu gedeihen. Was die Zukunft bereithält, deutet sich vielleicht schon vor dem Friedensschluss darin an, dass Menschen auf beiden Seiten Gelegenheit haben, sich zu treffen und sich gegenseitig zu besuchen, aber auch in einem kulturellen Austausch in der bildenden Kunst, der Musik und der Literatur.

Eine globalisierte Welt wird alle Ansätze ethnischer, sprachlicher oder religiöser Apartheid ächten und sie letztlich überwinden. Eine Einigung in Karabach wird Binnenvertriebenen und Flüchtlingen die Rückkehr nicht nur in Gebiete, aus denen sich die militärischen Verbände eben erst zurückgezogen haben, sondern auch in zentralere Regionen (die auch im Zentrum des Disputs stehen), gestatten. Vertriebene Aseri werden nicht nur in die sieben armenisch besetzten Distrikte rund um Berg-Karabach, sondern schließlich auch nach Karabach selbst zurückkehren dürfen.[11] Der sich anbahnende generelle Frieden wird es Armeniern ermöglichen, sich wieder in jenen Gebieten der Distrikte Martakert und Martuni niederzulassen, die sich heute noch hinter den aserischen Linien befinden,[12] oder auch in Baku oder anderen Städten Aserbaidschans,[13] während Aseri gleichzeitig wieder nach Armenien, einschließlich Eriwan, zurückkehren können.[14] Nach all den Jahren oder auch aufgrund von Sicherheitsbedenken entscheiden sich vielleicht einige Flüchtlinge dazu, dort zu bleiben, wo sie jetzt sind, oder ganz woanders hin aufzubrechen. Das Recht auf Rückkehr darf davon jedoch nicht berührt werden. Jede Minderheit hat ein Erbe, das sie wieder in Besitz nehmen will, und auf lange Sicht muss sie in jedem Land dazu beitragen, die Toleranz der Bevölkerungsmehrheit zu fördern.

Die Ko-Vorsitzenden werden natürlich Verständnis dafür haben, dass einige Gemeinden schneller als andere an ihren Ursprungsort zurückkehren. Die von

---

11 Nach Angaben des UNHCR gab es am 1. Januar 2006 in Aserbaidschan 578.545 Binnenvertriebene. Vgl. 2005 UNHCR Statistical Yearbook, Country Data Sheet – Azerbaijan, 30. April 2007, unter: http://www.unhcr.org/464183605.html. Laut der sowjetischen Volkszählung von 1989 lebten im Autonomen Gebiet Berg-Karabach damals 40.688 Aseri, was ungefähr 25 Prozent der Gesamtbevölkerung der Region ausmachte. Vgl. Human Rights Watch, Azerbaijan, Seven Years of Conflict in Berg-Karabach, New York, Dezember 1994, S. xiii.

12 Aserbaidschanische Truppen kontrollieren die östlichen Teile dieser beiden Distrikte.

13 Die Volkszählung von 1989 verzeichnete 390.505 Armenier in der Sozialistischen Sowjetrepublik Aserbaidschan (5,6 Prozent), davon 145.000 im Autonomen Gebiet Berg-Karabach. Vgl. Demoskop Weekly (Russisch), unter: http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=7.

14 Die sowjetische Volkszählung von 1979 verzeichnete in der Sozialistischen Sowjetrepublik Armenien 160.841 Aseri (5,3 Prozent). Vgl. http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_79.php?reg=13. Bereits 1989 registrierte der Zensus angesichts der Karabach-Krise nur noch 84.860 Aseri (2,6 Prozent) in Armenien. Vgl. Demoskop Weekly (Russisch), unter: http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac 89.php?reg=13.

armenischen Truppen besetzten Gebiete außerhalb Berg-Karabachs müssen über den Truppenabzug hinaus von Minen, Munition, Trümmern und anderen Überresten der Zerstörung befreit werden. Vor einer Wiederbesiedlung muss die Sicherheit von Grundstücken und Gebäuden gewährleistet und die öffentliche Infrastruktur wiederhergestellt sein. Ebenso müssen die Merkmale einer funktionierenden Gesellschaft wie Geschäfte, Schulen und Kommunalverwaltungen ein Minimum an Nutzbarkeit und Funktionalität zurückgewonnen haben. Einige Regionen, u.a. auch in Karabach, werden dank kontinuierlicher oder erst kürzlich erfolgter Besiedlung bessere Rahmenbedingungen bieten als andere. Andererseits wird gerade in solchen Städten, Dörfern und Gemeinden die Umsiedlung der jetzigen Bewohner notwendig sein. Daher werden einige Gebiete für die Wiederbesiedlung zumeist phasenweise Vorrang haben müssen.

Vor einer Gebietsrückgabe müssen auf beiden Seiten Truppen und militärisches Gerät nach einem festgelegten Zeitplan abgezogen werden. Sämtliche zuvor von Armenien besetzten Gebiete werden wahrscheinlich entmilitarisiert; dies gilt jedoch nicht unbedingt für zuvor von Aseri gehaltene Gebiete innerhalb Karabachs.

Ein Abkommen sollte die Stationierung einer multinationalen OSZE-Friedenstruppe entlang der Grenze, die Berg-Karabach vom übrigen Aserbaidschan trennt, vorsehen. Falls es in irgendeinem Teil der sieben besetzten Distrikte zu Verzögerungen bei der Rückgabe kommt, der endgültige Status neu verhandelt oder das Gebiet nicht zurückgegeben werden muss, sollten die Friedenstruppen entlang diesem *De-facto*- oder *De-jure*-Grenzverlauf stationiert werden. Zwischen den Friedenstruppen und den armenischen Streitkräften wäre ein festgelegter Mindestabstand einzuhalten. Die *De-jure*-Grenze zwischen Berg-Karabach und dem übrigen Aserbaidschan wäre davon jedoch nicht betroffen. Genauso wenig würde es die Bewegungsfreiheit oder die (Wieder-)Ansiedlung in den Gebieten zwischen den armenischen Streitkräften und der Friedenstruppe einschränken.

Eine der kniffligeren Herausforderungen für die Ko-Vorsitzenden ist die Zusammensetzung der Friedenstruppe. Sicher ist, dass es kein Abkommen ohne russische Beteiligung an einer solchen Friedenstruppe geben wird, die mit großer Wahrscheinlichkeit eine der grundlegenden Forderungen Moskaus sein wird.[15] Die beiden anderen in der Minsker Gruppe vertretenen Staaten,

15 Am 1. November 2008 berichtete Radio Liberty, dass es bei den „Spekulationen über einen Durchbruch im Friedensprozess nicht in erster Linie um die Status-Frage geht, sondern um die Frage der Stationierung internationaler Friedenstruppen im Latschin-Korridor und in den an die Republik Berg-Karabach angrenzenden Gebieten Aserbaidschans, die zurzeit von armenischen Truppen kontrolliert werden. Experten deuteten an, Russland könnte darauf beharren, dass seine 58. Armee [mit Hauptquartier in Wladikawkas, Nordossetien, Russische Föderation; Anmerkung des Autors] diese Aufgabe übernimmt. Der armenische Verteidigungsminister Generaloberst Seiran Ohanjan erklärte hingegen am 31. Oktober in der armenischen Tageszeitung ‚Iravunk de facto', dass es keine ausschließlich aus russischen Einheiten bestehende Friedenstruppe geben wird." Liz Fuller, Russia To Host Talks Between Armenian, Azerbaijani Presidents, in: Radio Free Europe/Radio

Frankreich und die USA, werden vermutlich ebenfalls eigene Kontingente in die Friedenstruppen entsenden wollen. Sofern es sich dabei um „angemessene“ Größenordnungen handelt, hätte Moskau vielleicht nichts dagegen. Auch die Türkei wird sich vermutlich beteiligen wollen,[16] was aller Voraussicht nach jedoch auf Einwände von armenischer Seite stoßen wird. Diese könnten jedoch dadurch ausgeräumt werden, dass der Einsatz der Türkei auf bestimmte Grenzabschnitte, etwa östlich von Karabach, beschränkt bliebe. Bei den übrigen an einer Friedenstruppe beteiligten Ländern sollte es sich um OSZE-Teilnehmerstaaten und dabei mehrheitlich um Mitglieder der GUS handeln. Die Friedenstruppe sollte anfangs für einen klar definierten Zeitraum entsandt werden, der vom OSZE-Ministerrat zu einem zuvor festgelegten Zeitpunkt verlängert werden kann.

Ein von der OSZE vermitteltes Abkommen könnte durch eine Resolution des VN-Sicherheitsrates Rückendeckung erhalten. Die Resolution sollte nicht nur die Vereinbarungen begrüßen und die vollste Unterstützung der VN – auch für den weiteren Versöhnungsprozess – zusagen, sondern auch die Streitparteien dazu verpflichten, das Abkommen in vollem Umfang und gemäß einem vereinbarten Fahrplan zu implementieren. Die Resolution könnte einen der Minsker Gruppe angehörenden Staat damit beauftragen, dem Sicherheitsrat für eine gewisse Zeit in Abständen von sechs Monaten über die Fortschritte bei der Umsetzung des Abkommens Bericht zu erstatten. Der als Berichterstatter fungierende Staat könnte nach dem Rotationsprinzip alle sechs Monate wechseln.

Die Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, Entmilitarisierung, die Entsendung einer Friedenstruppe und Sicherheitsgarantien – allesamt Bestandteil der Madrider Prinzipien – sollten Themen sein, über die sich die Seiten relativ leicht einigen können. Zwei Streitfragen werden den Prozess jedoch weiterhin schwer belasten: die Statusfrage und die Forderung Armeniens nach einer territorialen Verbindung zwischen Karabach und Armenien. Die Ko-Vorsitzenden haben erkannt, dass es in diesen beiden Fragen in nächster Zeit vermutlich zu keiner Einigung kommen wird, und daher im Rahmen der Madrider Prinzipien für Berg-Karabach die – im Prager Prozess noch nicht angesprochene – Möglichkeit eines Interimsstatus in Aussicht gestellt.

Liberty, 1. November 2008, unter: http://www.rferl.org/content/Russia_To_Host_Talks_Between_Armenian_Azerbaijani_Presidents/1337251.html.

16 Nach seinem Dementi angesichts eines Berichts in der türkischen Tageszeitung Hürriyet vom 11. Februar 2009, dem zufolge die Türkei eine „Teil“-Einigung im Karabach-Konflikt vermittelt habe, fügte der Sprecher des aserbaidschanischen Außenministeriums Chazar Ibragim hinzu, dass Baku und Eriwan sich öffentlich bereits mehrfach auf die Entsendung einer internationalen Friedenstruppe geeinigt hätten, an denen weder „benachbarte Staaten“ (einschließlich der Türkei) noch die drei Staaten, die sich den Ko-Vorsitz der Minsker Gruppe der OSZE teilten, mit Truppenkontingenten beteiligt sein sollten. Vgl. MID Azerbaidžana: „Informacija gazety Hürriyet o detaljach uregulirovanija nagorno-karabachskogo konflikta – absurd“ [Außenministerium Aserbaidschans: „Informationen der Tageszeitung Hürriyet über die Details einer Regelung des Berg-Karabach-Konflikts sind absurd“], 11. Februar 2009, unter: http://www.day.az/news/politics/147382.html.

Über den endgültigen Status wäre dann in zehn bis 15 Jahren in einem Referendum zu entscheiden.[17]

Die armenische Seite fordert, dass die Bevölkerung Berg-Karabachs die Möglichkeit zur Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung erhält,[18] was im Endeffekt einer Unabhängigkeit gleichkäme. Baku zieht demgegenüber lediglich eine weitgehende Autonomie Berg-Karabachs in Erwägung, schließt eine Sezession von Aserbaidschan jedoch aus.[19] Aufgrund dieser starren Positionen waren die Ko-Vorsitzenden gezwungen, die Entscheidung über den endgültigen Status Karabachs einem späteren Zeitpunkt zu überlassen, damit in der Zwischenzeit wenigstens in anderen Fragen eine Einigung erzielt werden kann und der Prozess (endlich) Fortschritte macht.

Müsste der Status Karabachs nicht vorerst „auf Eis gelegt" werden, wäre ein armenischer Rückzug aus den meisten der besetzten Gebiete wahrscheinlich nicht so umstritten. Aufgrund der Unsicherheit, die eine Verzögerung der Statusbestimmung ungeachtet jeglicher im Rahmen des Interimsstatus gewährter, ohnehin begrenzter internationaler Rechte mit sich bringt, ist dies jedoch anders. Die armenische Seite würde einem Truppenabzug niemals ohne vorherige Klärung der Statusfrage zustimmen. Sobald Eriwan auch nur die Bereitschaft dazu öffentlich ankündigen würde, würde die politische Führung in Stepanakert unweigerlich darauf reagieren und es müsste womöglich mit einer Wiederholung der Ereignisse, die sich 1998 in Armenien abgespielt haben, gerechnet werden.[20] Außerdem ist ohnehin kaum davon auszugehen, dass der armenische Präsident Sersch Sargsjan die Absicht hat, ein derartiges Abkommen zu unterzeichnen.

---

17 In einer Rede zur Eröffnung des dritten armenisch-aserbaidschanischen öffentlichen Friedensforums am 24. März 2009 erklärte der französische Ko-Vorsitzende, Botschafter Bernard Fassier: „Über den Status von Berg-Karabach kann zurzeit keine Einigung erzielt werden, da beide vorgeschlagenen Lösungen – die internationale Anerkennung Karabachs als unabhängiger Staat oder seine Rückkehr nach Aserbaidschan – zurzeit unmöglich sind." Zitiert nach: Haroutiun Khachatrian, Armenia and Azerbaijan: OSCE Wants Civil Society Groups to Help Karabakh Peace Process, 1. April 2009, unter: http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav040209af.shtml.

18 Armeniens Präsident Sersch Sargsjan erklärte am 27. Oktober 2008 im Anschluss an eine Reise nach Berg-Karabach im armenischen staatlichen Fernsehen, dass „eine Lösung des Berg-Karabach-Konflikts möglich ist, sobald Aserbaidschan das Recht der Bevölkerung Berg-Karabachs auf Selbstbestimmung anerkennt, Berg-Karabach eine Landesgrenze zu Armenien hat und internationale Organisationen und führende Nationen die Sicherheit der Bevölkerung Berg-Karabachs garantieren". Zitiert nach: Fuller, a.a.O. (Anm. 15).

19 In einem Gespräch mit Journalisten erklärte der aserbaidschanische Außenminister Elmar Mamedjarov am 10. Juni 2009, dass die aserbaidschanische Seite bereit sei, den Status Berg-Karabachs auf der Grundlage jedes denkbaren und von den Armeniern gewollten Autonomiemodells zu diskutieren. Vgl. Elmar Mamedyarov: „Armenia should conduct normal neighbor policy", 10. Juni 2008, unter: http://www.today.az/news/politics/45576.html. Anlässlich seiner feierlichen Amtseinführung erklärte der aserbaidschanische Präsident Ilham Alijew am 24. Oktober 2008, dass „Karabach niemals unabhängig sein wird. Aserbaidschan wird es niemals anerkennen. Weder in fünf, noch in zehn, noch in zwanzig Jahren." Zitiert nach: Today.Az, unter: http://www.today.az/news/politics/48495.html.

20 Trotz der Bereitschaft des damaligen armenischen Präsidenten Lewon Ter-Petrosjan, ein Abkommen über eine Stufenlösung zu unterzeichnen, scheiterten die Verhandlungen im Dezember 1997. Dies machte Ter-Petrosjan innenpolitisch angreifbar und führte schließlich zu seinem Rücktritt am 3. Februar 1998.

Die armenische Seite würde sicher verlangen, dass ein etwaiges Referendum nach vorhergehender Festlegung eines Termins und erfolgter Einigung auf die Fragestellung(en) – einschließlich der Option der Unabhängigkeit – mehr oder weniger umgehend abgehalten wird. Zudem dürfe das Votum der Karabach-Armenier nicht durch eine Mehrheit der Karabach-Aseri überstimmt werden können. Im Gegensatz dazu wiederum würde Baku eine Verschiebung begrüßen, es sei denn, die vereinbarte(n) Fragestellung(en) sowie die Modalitäten der Auswertung des Abstimmungsergebnisses wären dem von ihm bevorzugten Resultat – Karabach bleibt Teil Aserbaidschans – förderlich.[21] Dies dürfte der Punkt sein, an dem das viel gepriesene Abkommen Gefahr läuft, totdiskutiert zu werden. Keine der beiden Seiten ist gezwungen, die Idee eines Referendums prinzipiell abzulehnen, sind sich doch beide darüber im Klaren, dass die andere Seite nie den eigenen Bedingungen für ein Referendum zustimmen würde. Eine weitere Sackgasse.

Baku würde einen Sonderstatus für den Latschin-Korridor wahrscheinlich akzeptieren, sofern dieser an zusätzliche und unabhängige internationale Garantien geknüpft wäre. Einer Übergabe des Korridors an Berg-Karabach würde es sich jedoch höchstwahrscheinlich widersetzen.[22] Die armenische Seite wird ihrerseits einer Unterstellung unter aserische Kontrolle nicht zustimmen.[23] Eriwan und Stepanakert könnten unter Umständen dazu bereit sein, Kelbadschar zu opfern, sofern man die Form und Beschaffenheit des vereinbarten Korridors für ausreichend hält. Jedoch ist ähnlich wie bei der Verknüpfung der Rückgabe anderer besetzter Distrikte mit der Klärung der Statusfrage auch hier anzunehmen, dass die Kelbadschar-Frage umso strittiger wird, je unzufriedener man mit dem Ergebnis der Latschin-Verhandlungen ist.

Eine Einigung beider Seiten über den endgültigen Status von Berg-Karabach ist durchaus möglich. Die armenische Seite muss sich dazu lediglich auf einen Kompromiss hinsichtlich der völligen Unabhängigkeit Karabachs einlassen und Baku auf einen Kompromiss hinsichtlich der von ihm angestrebten hierarchischen Beziehungen zu Stepanakert. Karabach erhielte eine

21 Nowrus Mamedow, Leiter des Referats für internationale Beziehungen im Präsidialamt Aserbaidschans, deutete an, dass ein Referendum über die Statusfrage vielleicht in 15 bis 20 Jahren denkbar sei. Er stellte außerdem fest, dass „diese Prozesse erst nach einer Rückgabe der sieben besetzten Distrikte und der Rückkehr aserbaidschanischer Flüchtlinge und Binnenvertriebener in ihre alte Heimat implementiert werden können." Zitiert nach: Provedenie referenduma po opredeleniju statusa Karabacha v sostave Azerbaidžana vozmožno cherez 15-20 let – Novruz Mamedov [Novruz Mamedov: Ein Referendum über den Status von Karabach innerhalb Aserbaidschans ist in 15-20 Jahren möglich], 2. Juni 2008, unter: http://www.newsazerbaijan.ru/karabakh/20080802/42414384.html.

22 Am 1. April 2008 erklärte Aserbaidschans stellvertretender Außenminister Aras Asimow gegenüber Journalisten, der Latschin-Korridor sei für Aserbaidschan wie für Armenien gleichermaßen von großer Bedeutung; Baku schlage daher offiziell vor, dass der Korridor von beiden Parteien genutzt werden könne, sofern er Teil Aserbaidschans bleibe. Vgl. Araz Azimov: „Baku proposes possible use of Lachin corridor by both parties provided that it remains a part of Azerbaijan", in: Today.Az, 2. April 2008, unter: http://www.today.az/news/politics/43976.html.

23 Vgl. Fuller, a.a.O. (Anm. 15).

Selbstverwaltung und Völkerrechtssubjektivität, einschließlich des Rechts internationalen Organisationen beizutreten, während seine Unabhängigkeit durch ein Assoziierungsabkommen zwischen Baku und Stepanakert eingeschränkt würde.[24] Berg-Karabach wäre kein *de jure* unabhängiger Staat. Es müsste – neben einigen anderen Dingen – seine Außenbeziehungen sowie seine Verteidigungs- und Sicherheitspolitik in Absprache mit, nicht aber in Abhängigkeit von Baku gestalten. Wer durch Geburt, Wohnort, Heirat oder Meldung bei den Behörden dazu berechtigt ist, hätte die Staatsbürgerschaft der mit Aserbaidschan assoziierten Republik Berg-Karabach und gleichzeitig Anspruch auf die Staatsbürgerschaft der Republik Aserbaidschan.[25] Berg-Karabach bliebe letztlich trotz seiner *De-facto*-Unabhängigkeit (im Sinne Eriwans und Stepanakerts) Teil Aserbaidschans (im Sinne Bakus).

Auf ähnliche Weise ist auch eine Einigung über den Latschin-Korridor denkbar. Berg-Karabach könnte eine Landverbindung mit Armenien erhalten. Dabei muss der Korridor nicht den gesamten Latschin-Distrikt umfassen; er kann auch nur aus einem schmalen Gebietsstreifen bestehen, d.h. der Stadt Latschin und dem restlichen Verlauf der Straße sowie einem (noch zu definierenden) schmalen Landpuffer zu beiden Seiten der Straße. Ziel einer derartigen Regelung wäre es, die Zahl der außerhalb der Stadtgrenzen von Latschin gelegenen Siedlungen innerhalb des Korridors auf ein Minimum zu beschränken. Personen hätten entlang bzw. in dem Korridor ohne Diskriminierung das Recht auf uneingeschränkte Bewegungsfreiheit, der freie Warenverkehr fiele ebenfalls ohne Diskriminierung und nur zu Einfuhrzwecken unter die Zollbestimmungen der Republik Berg-Karabach, zu der der Korridor gehören würde. Im Korridor dürften ausschließlich Streitkräfte der Republik Berg-Karabach mitsamt ihrer (registrierten) Ausrüstung stationiert sein. Da Karabach ein assoziierter Teil Aserbaidschans wäre, bliebe der Latschin-Korridor Teil Aserbaidschans. Sobald eine solche Einigung zustande gekommen ist, könnten Kelbadschar und der Rest des Latschin-Distrikts an die Republik Aserbaidschan ohne größeren Anlass zur Beschwerde zurückgegeben werden.

Die politische Führung Berg-Karabachs ist weiterhin vom Prozess ausgeschlossen. Es fällt auf, dass die Ko-Vorsitzenden Stepanakert inzwischen seltener besuchen als früher. Gleichwohl kann Eriwan die dort vertretene politische Meinung nicht ignorieren. Eine Übereinkunft ohne die Zustim-

24 Vgl. Tim Potier, Association with International Personality: Nagorno-Karabakh in Azerbaijan, in: European Yearbook of Minority Issues 2008, Band 7 (i.E.). Ein solches Assoziierungsabkommen könnte zur Einrichtung eines Präsidentenrates, eines Rates der Regierungen, einer gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung und einer Koordinierungsgruppe der Vereinigten Generalstäbe Karabachs und Aserbaidschans führen.

25 Vgl. ebenda; im Kapitel über die Staatsbürgerschaft heißt es dort: „Karabach-Aseri würden aufgrund ihres Wohnsitzes als Bürger Berg-Karabachs gelten. Eine amtliche Registrierung ist nur erforderlich, um ihre (bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen) Rechte zu dokumentieren. Jeder Bürger Berg-Karabachs, also auch ethnische Armenier, hätte gleichzeitig Anspruch auf die aserbaidschanische Staatsbürgerschaft, während ihnen als Einwohner Karabachs die Ausübung politischer Rechte [in Aserbaidschan] hingegen verwehrt bliebe."

mung Stepanakerts wäre keine wirkliche Übereinkunft. Obgleich es auch unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten verständlich ist, dass Baku die Einbeziehung Berg-Karabachs (als Vertretung der Bevölkerung Berg-Karabachs) in den Prozess ablehnt, könnte es zu einem späteren Zeitpunkt, wenn über bestimmte Punkte bereits Einigung erzielt worden ist, für Baku von Vorteil sein, in die Teilnahme von Vertretern der Karabach-Armenier auf armenischer Seite einzuwilligen. Solange Stepanakert vom Verhandlungstisch ferngehalten wird, sind die Aussichten auf eine Einigung extrem gering. Es ermöglicht der armenischen Seite vielmehr, Differenzen in den Vordergrund zu stellen, mit denen Eriwan fehlende Kompromissbereitschaft rechtfertigen kann.

Die armenische Seite hat bewiesen, dass sie dazu bereit ist, die Folgen ihrer Forderungen zu akzeptieren. Sie hat sich von den Reichtümern des kaspischen Öls selbst ausgeschlossen. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass sie an ihren Standpunkten festhalten und keinen Rückzieher machen wird. So gesehen könnte die Aussicht auf eine Einigung bald als hoffnungslos, die Arbeit der Ko-Vorsitzenden als zum Scheitern verurteilt und Krieg als einzige Baku verbliebene Option erscheinen. Krieg würde den Aseri jedoch nicht helfen. Moskau würde, egal, was passiert, mit aller Sicherheit die armenische Seite unterstützen; jegliche westliche Unterstützung für Aserbaidschan wäre demgegenüber unzureichend – zumal der Westen andere Ziele in seinen Beziehungen zu Moskau kaum für Aserbaidschan opfern würde. Ein Krieg würde für Aserbaidschan nur zu einer erneuten Niederlage führen. Die armenische Seite, einschließlich der Karabach-Armenier, wird erst dann mit den nötigen Anpassungen ihrer Verhandlungsposition beginnen, wenn es für sie von Nutzen ist, und nicht früher. Zu hoffen ist daher, dass Baku die Anpassungsprozesse gleichzeitig und parallel zu Eriwan vollzieht und zu gegebener Zeit auch bereit ist, Kompromisse einzugehen. Anderenfalls wird eine international sanktionierte Einigung nicht möglich sein und der Konflikt trotz aller Bemühungen „eingefroren“ bleiben. Gerade deshalb ist die Arbeit der Minsker Gruppe so wesentlich.

Solange die Armenier, auch jene in der Diaspora, ihren Platz in der Welt nicht gefunden haben, wird es im Südkaukasus keinen Frieden und für Berg-Karabach keine Lösung geben. Auch wenn sie es nur selten so explizit auf den Punkt bringen, ist Karabach das Ergebnis ihres Überlebenswillens, ihres Wunsches nach Land, das sie ihr Eigen nennen und behaupten können, aber auch ihres Misstrauens gegenüber Fremden, das die Geschichte ihnen eingemeißelt hat. Klingt das vertraut? Die Karabach-Frage ist nicht zu lösen, solange sich nicht genügend Armenier auf eine gemäßigtere Sicht der Türkei und der Türken geeinigt haben. Das soll nicht heißen, dass es ihrer Position an Substanz fehlt; jedoch haben die Armenier sich in diesem vergangenen Jahrhundert *selbst* zu Gefangenen ihrer eigenen Verluste gemacht. Aus diesem Grund ist der von der Schweiz vermittelte Annäherungsprozess zwi-

schen Ankara und Eriwan auch so lebensnotwendig.[26] Er war 2009 wahrscheinlich sogar noch wichtiger als die Gespräche zwischen Eriwan und Baku. Eriwan ist angesichts der offensichtlichen praktischen Verknüpfung der Annäherung an Ankara mit Fortschritten in der Karabach-Frage zweifellos enttäuscht.[27] Das sollte es aber nicht sein. Ohne eine solche Verknüpfung gäbe es für die armenische Seite kaum einen Grund, über die Karabach-Frage und andere Themen nachzudenken und neue Perspektiven zu entwickeln – dann aber würde der auf ewig anhaltende Stillstand uns alle überleben. Stattdessen wird die Annäherung zwischen der Türkei und Armenien, in die sowohl die Karabach-Armenier als auch die armenische Diaspora zunehmend einbezogen werden müssen, die Grundlage einer Lösung bilden, die auch die Karabach-Frage mit einschließt.

Russland wird bei jedweder Einigung über Berg-Karabach eine Führungsrolle spielen müssen. Die Moskauer Erklärung vom 2. November 2008 unterstreicht bereits Russlands Sonderstatus als *Primus inter Pares*.[28] Dass

---

26 Am 22. April 2009 gaben die Türkei und Armenien in einer von den Außenministern beider Länder abgegebenen gemeinsamen Erklärung bekannt, dass man sich darüber geeinigt habe, „gutnachbarliche Beziehungen in beiderseitigem Respekts aufzubauen und Frieden, Sicherheit und Stabilität in der gesamten Region zu fördern". In der Erklärung heißt es weiter, dass „beide Parteien in diesem Prozess zu greifbaren Fortschritte und gegenseitigem Verständnis gelangt seien und sich auf einen umfassenden Rahmen für die Normalisierung ihrer bilateralen Beziehungen geeinigt haben". Zitiert nach: Turkey and Armenia set „roadmap", in: BBC News, 23. April 2009, unter: http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8014008.stm. Obwohl keine Details veröffentlicht wurden, ist bekannt, dass die *„Roadmap"* die Wiederherstellung diplomatischer Beziehungen und Wiedereröffnung der gemeinsamen Grenze beinhaltet; dies geht aus den von den Außenministern beider Staaten am 10. Oktober 2009 in Zürich unterzeichneten Protokollen hervor. Bis Dezember 2009 hatte keines der Parlamente der beiden Länder die Vereinbarungen ratifiziert.

27 In einem am 13. Juni 2009 veröffentlichten Interview mit der aserbaidschanischen Nachrichtenagentur Trend News erklärte der türkische Außenminister Ahmet Davutoglu: „Zur Normalisierung der Lage in der Region sind Fortschritte bei der Lösung des Berg-Karabach-Konflikts notwendig. Alle Seiten müssen darauf hinarbeiten." Zitiert nach: Resolution of Nagorno-Karabakh conflict crucial for tranquility in S. Caucasus: Turkish FM, 13. Juni 2009, unter: http://news-en.trend.az/politics/foreign/1487659.html. Washington scheint eine derartige Verknüpfung allerdings nicht zu befürworten. Philip Gordon, Staatssekretär im US-Außenministerium, bekräftigte auf einer Pressekonferenz am 9. Juni 2009 in Eriwan Washingtons besondere Unterstützung für die auf eine Normalisierung der türkisch-armenischen Beziehungen abzielenden Verhandlungen, fügte aber hinzu: „Eine Normalisierung der türkisch-armenischen Beziehungen käme der Türkei ebenso zugute wie Armenien und der gesamten Region. Aus diesem Grund sind wir der Meinung, dass sie mit nichts anderem verknüpft werden sollte." Zitiert in: Emil Danielyan/Ruben Meloyan, U.S. Envoy Upbeat On Turkey-Armenia Relations, Radio Free Europe/Radio Liberty, 10. Juni 2009, unter: http://www.rferl.org/content/US_Envoy_Upbeat_On_TurkeyArmenia_Relations/1751225.html.

28 Die von den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans sowie dem russischen Präsidenten Dmitri Medwedew im Anschluss an ein Gipfeltreffen auf Schloss Mayendorf nahe Moskau unterzeichnete Erklärung ist das erste vom armenischen und vom aserbaidschanischen Präsidenten gemeinsam unterzeichnete Dokument seit dem Waffenstillstand von 1994. Darin erklären sich beide Seiten bereit, den Konflikt um Berg-Karabach mit politischen Mitteln, auf der Grundlage der Prinzipien und Normen des Völkerrechts, durch direkten Dialog und unter der Ägide der Minsker Gruppe der OSZE in Fortsetzung der am 29. November 2007 in Madrid aufgenommenen Vermittlungsbemühungen beizulegen. Eine friedliche Lösung müsse in allen Aspekten und Etappen von rechtlich bindenden internationalen Garantien flankiert werden. Es sei ebenfalls wichtig dazu zu ermutigen, Bedin-

Frankreich, die USA und andere OSZE-Teilnehmerstaaten Moskaus privilegierte Position gegenüber beiden Seiten unterstützen, wird begrüßt.[29] Die Erklärung sagt zwar noch nichts über die künftige Richtung des Prozesses aus und die Minsker Gruppe wird in ihrer Bedeutung nicht abnehmen; sie erkennt jedoch zumindest ansatzweise die historischen Gegebenheiten ebenso an wie Russlands Rolle bei der Herstellung internationaler Sicherheit und weltweiten Friedens. Die Diskrepanz zwischen russischen und westlichen Werten, wie sie in weiten Teilen des 20. Jahrhunderts nur allzu offensichtlich war, ist heute weit weniger ausgeprägt. Das gibt Anlass zu Optimismus und lässt auf eine amerikanisch-russische Partnerschaft hoffen, die dieses Mal über das Rhetorische hinausgeht und auf Inhalten beruht. Das soll nicht heißen, dass sich das Engagement der USA in einer Region wie dem Kaukasus verringern wird. In der modernen Welt spiegeln sich Macht und Einfluss zunehmend in Sprache, populärer Kultur und den Vorlieben der Jugend wieder und weniger darin, wer wo seine Waffen und Bomben stationiert hat – was genauso gut ein Zeichen von Schwäche und *Un*sicherheit sein kann. Darüber hinaus wird kaspisches Öl und Gas es Aserbaidschan, Georgien *und* – zu gegebener Zeit – Armenien ermöglichen, ihre Handelsbeziehungen zu diversifizieren. Die erfolgreiche Nutzung dieser Ressourcen setzt Frieden und Stabilität voraus. Sobald in Berg-Karabach eine verfassungsmäßige Regelung gefunden und danach auch für Georgien eine ähnliche Vereinbarung hinsichtlich Abchasiens und Südossetiens getroffen sein wird, gilt es für die in der Minsker Gruppe inoffiziell vertretene Europäische Union, die Aussicht auf eine Aufnahme der drei Kaukasusstaaten – eventuell einschließlich derer, die mit ihnen assoziiert sind – in die europäische Völkerfamilie bis zum Ende des kommenden Jahrzehnts etwas ernsthafter in Erwägung zu ziehen.[30]

---

gungen für die Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen zu schaffen. Angemerkt wird ebenfalls, dass eine Einigung günstige Bedingungen für wirtschaftliche Entwicklung und umfassende Zusammenarbeit in der Region schaffe. Die Präsidenten Aserbaidschans und Armeniens weisen ihre Außenminister an, gemeinsam mit den Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe weitere Schritte im Verhandlungsprozess zu intensivieren. Eine inoffizielle englische Übersetzung der Moskauer Erklärung findet sich unter: http://realarmenia.wordpress.com/2008/11/02/the-declaration-of-the-republic-of-azerbaijan-armenia-and-the-russian-federation.

29 Eine auf dem sechzehnten OSZE-Ministerratstreffen in Helsinki abgegebene Erklärung vom 5. Dezember 2008 hält fest: „Die von den Präsidenten von Armenien, Aserbaidschan und Russland unterzeichnete Moskauer Erklärung hat eine vielversprechende Phase im Prozess der Konfliktbeilegung eröffnet. Wir bestärken die Beteiligten nachdrücklich darin, in ihrem Bestreben nach verstärkten Bemühungen im Verhandlungsprozess nicht nachzulassen, im Einklang mit der Moskauer Erklärung und in Absprache mit den Kovorsitzenden der Minsk-Gruppe der OSZE, um die am 29. November 2007 in Madrid vorgeschlagenen Grundprinzipien weiter zu entwickeln und anschließend mit der Ausarbeitung eines umfassenden Friedensabkommens zu beginnen. Besonders begrüßen wir ihre Absicht, vertrauensbildende Maßnahmen zu entwickeln und die Waffenruhe zu festigen." Ministererklärung, MC.DOC/1/08 vom 5. Dezember 2008, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Sechzehntes Treffen des Ministerrates, 4. und 5. Dezember 2008, Helsinki, 5. Dezember 2008, S. 3, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2009/03/36852_de.pdf.

30 Die Beziehungen der EU zu Armenien, Aserbaidschan und Georgien sind gegenwärtig durch separate Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geregelt, die allesamt 1996

Konflikte werden von Menschen entfacht. Und sie sind es auch, die Konflikte in die Länge ziehen können. Gleich einer Wunde, die man in Ruhe lässt, können sie entweder heilen oder auch nicht – in dem ihnen eigenen Tempo. In der Regel kommt es zur Versöhnung, aber das kann seine Zeit brauchen. Hinsichtlich Berg-Karabachs und der mit ihm verbundenen Fragen steht der internationalen Gemeinschaft und der Minsker Gruppe jetzt die schwierigste Etappe eines jeden Friedensprozesses bevor: die Menschen zu überzeugen. Das erfordert eiserne Nerven, denn Menschen können grausam sein, auch untereinander; aber mit genügend Zeit kann ein solcher Prozess gelingen und zukünftige Konflikte vermeiden helfen. Denn letztlich besteht das, was Frieden ausmacht, darin, die Schmerzen, Leiden und Tragödien nicht erleben zu müssen, die es ohne ihn wahrscheinlich gäbe.

unterzeichnet wurden und 1999 in Kraft getreten sind. Vgl. European Commission, External Relations, für Armenien unter: http://ec.europa.eu/external_relations/armenia/index_en.htm, für Aserbaidschan unter: http://ec.europa.eu/external_relations/azerbaijan/index_en.htm und für Georgien unter: http://ec.europa.eu/external_relations/georgia/index_en.htm.

*Alexandre Keltchewsky**

Zehn Jahre OSZE-Zentrum in Astana: Tätigkeiten und Neuausrichtung

Einführung

Am 1. Januar 2010 übernimmt Kasachstan als erste ehemalige Sowjetrepublik den OSZE-Vorsitz. Ebenfalls einzigartig ist, dass es auch das erste Land sein wird, das den Vorsitz innehat und gleichzeitig eine OSZE-Mission beherbergt: das OSZE-Zentrum in Astana. Da Kasachstan bereits in diesem Jahr der rotierenden OSZE-Troika angehört, rückt die Region Zentralasien erneut in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

Im März 2009 feierten das Zentrum und das kasachische Außenministerium das zehnjährige Bestehen der OSZE-Präsenz in Kasachstan und die Aufnahme des Landes in die OSZE-Troika. Die Feierlichkeiten boten eine hervorragende Gelegenheit, die vielfältigen Tätigkeiten des Zentrums innerhalb der letzten zehn Jahre kritisch zu würdigen und seine Leistung im Lichte des bevorstehenden OSZE-Vorsitzes Kasachstans und der Aussicht auf ein noch stärkeres Engagement der OSZE in Zentralasien ab 2010 hervorzuheben. Das OSZE-Zentrum in Astana steht heute kurz vor wichtigen Weichenstellungen, die nicht nur seine eigene Arbeit beeinflussen werden, sondern die der gesamten OSZE.

Ein Jahrestag ist ein Anlass, nicht nur die Vergangenheit Revue passieren zu lassen, sondern auch über künftige Ausrichtungen und Orientierungen frühzeitig nachzudenken. Trotz der Aufregung rund um das zehnjährige Jubiläum des Zentrums und den bevorstehenden kasachischen OSZE-Vorsitz sollte man nicht vergessen, dass die Arbeit der OSZE in vieler Hinsicht langfristig angelegt ist. Nach 2009 und 2010 wird das Leben für uns alle weitergehen. Kasachstans Übergang vom Sowjetsystem – und dessen Mentalität – zu einer modernen, entwickelten Gesellschaft seit der noch nicht einmal 20 Jahre zurückliegenden Erlangung der Unabhängigkeit wird nicht nur Monate oder Jahre fortdauernder Bemühungen erfordern, sondern möglicherweise ganze Generationen beschäftigen.

Das Zentrum und die OSZE insgesamt unterstützen das Gastland dabei aktiv mit ihrem Know-how und den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten. Für mich als Berufsdiplomaten mit einiger Erfahrung in den Ost-West-Beziehungen[1] ist dies eine ebenso anspruchsvolle wie faszinierende Aufgabe,

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

1 Darunter verschiedene Verwendungen im Osteuropareferat des französischen Außenministeriums, diplomatische Posten in Neu Delhi, Belgrad, Rabat, Moskau und Sankt Petersburg sowie die Posten als Direktor für OSZE- und Europaratsangelegenheiten und als Sonderberater des Generaldirektors der *France Coopération Internationale*, einer Ministe-

insbesondere angesichts des kasachischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2010. Im Kern sehe ich den Auftrag der OSZE in Kasachstan darin, den Bedürfnissen und Ansprüchen des Landes – sowohl seiner offiziellen Stellen als auch der Zivilgesellschaft – gerecht zu werden, positive Entwicklungen zu verstärken und internationales Know-how und bewährte Verfahren bereitzustellen, nicht aber darin, etwas aufzuzwingen, Druck auszuüben oder übermäßig Kritik zu üben. Dieser Philosophie folgend versuche ich die Arbeit und die Aufgabengebiete des OSZE-Zentrums in Astana zu gestalten.

Hintergrund und Mandat des Zentrums

Im Januar 1999 öffnete das OSZE-Zentrum in Almaty auf der Grundlage des Beschlusses Nr. 243 des Ständigen Rates der OSZE vom 23. Juli 1998 seine Pforten. Im März 2003 wurde in Astana, Kasachstans neuer Hauptstadt seit 1998, ein kleines Verbindungsbüro eingerichtet. Da sich das Geschehen mehr und mehr nach Astana verlagerte und der Bedarf, engere Kontakte zu den zentralen Behörden zu unterhalten, wuchs, verabschiedete der Ständige Rat der OSZE im Juni 2007 mit Beschluss Nr. 797 ein neues Mandat. Damit wurde das OSZE-Zentrum in Astana offiziell eingerichtet, gleichzeitig blieb ein Verbindungsbüro in Almaty bestehen.
Das aktuelle Mandat weist dem OSZE-Zentrum in Astana folgende Aufgaben zu: Förderung der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in allen drei OSZE-Dimensionen im Rahmen des kooperativen Sicherheitskonzepts der OSZE, Erleichterung der Kontakte und Förderung des Informationsaustauschs zwischen den Behörden Kasachstans und Organen und Institutionen der OSZE, Herstellung und Pflege der Kontakte mit zentralen und lokalen Behörden, Universitäten und Forschungseinrichtungen des Gastlandes sowie mit Vertretern der Zivilgesellschaft und NGOs, Unterstützung bei der Durchführung regionaler OSZE-Veranstaltungen, von Seminaren und Besuchen von OSZE-Delegationen sowie Hilfestellung für die Regierung Kasachstans, etwa bei der Aufklärung der Bevölkerung über OSZE-Aktivitäten, der Schulung kasachischer Beamter und der Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den OSZE-Institutionen und einschlägigen staatlichen Stellen über OSZE-Aktivitäten.[2]

---

rialbehörde zur Förderung des technischen Know-hows in den Bereichen *Governance*, Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung und institutioneller Kapazitätsaufbau.

2 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 797, Mandat des OSZE-Zentrums in Astana, PC.DEC/797, 21. Juni 2007. Der Mitarbeiterstab setzt sich gegenwärtig aus sechs internationalen Mitarbeitern und etwa 20 nationalen Experten aus folgenden sieben der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten zusammen: Frankreich, Deutschland, Italien, Norwegen, die USA, Österreich und Kasachstan.

Die Arbeit des Zentrums

Militärische Zusammenarbeit

Eine wichtige Priorität des Zentrums im Bereich militärischer Zusammenarbeit ist die Ausweitung regionaler vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen. Die Implementierung einschlägiger OSZE-Dokumente, insbesondere des Wiener Dokuments 1999, steht regelmäßig im Mittelpunkt gemeinsam mit dem kasachischen Verteidigungsministerium veranstalteter Workshops. Jedes Jahr werden mehrere Schulungsseminare für Militärangehörige durchgeführt. Im Mai 2009 fand ein zweitägiges Seminar statt, das insofern ungewöhnlich war, als an ihm Experten und Militärangehörige sowohl aus Zentralasien als auch aus dem Kaukasus teilnahmen. Ziel des Seminars war es, vor dem Hintergrund der jüngsten internationalen Entwicklungen wie z.B. der unsicheren Lage im Kaukasus und neuer Bedrohungen wie Terrorismus, organisierte Kriminalität sowie Menschen- und Drogenhandel neue Ansätze im Bereich vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen vorzustellen.
Im Rahmen einer weiteren wichtigen Initiative im militärischen Bereich wirkt das Zentrum zusammen mit dem OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) in Wien an der Sicherung und Zerstörung überalterter Waffen- und Munitionsbestände sowie an der Beseitigung des hochgiftigen Raketentreibstoffs *Mélange* mit. Damit wird eine doppelte Strategie verfolgt, die die Gefahren, die von diesen Materialien für die Umwelt ausgehen, ebenso berücksichtigt wie die Risiken, die sie darstellen, wenn sie in die Hände von Extremisten oder anderen gefährlichen Gruppierungen fallen.
Um größtmögliche Wirkung auf regionaler Ebene zu gewährleisten, stimmt sich das Zentrum in militärischen Fragen mit anderen Feldpräsenzen in Zentralasien ab. Im September 2008 veranstalteten das Zentrum in Astana und das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE in Wien im Rahmen einer langfristigen Regionalinitiative ein dreitägiges Seminar in Almaty zur Förderung der Zusammenarbeit in Bezug auf militärische Strukturen und zur Unterstützung der zentralasiatischen Länder bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Im Mittelpunkt des Seminars standen die demokratische Kontrolle von Streitkräften und die Förderung von Sicherheit in Zentralasien und im gesamten OSZE-Gebiet.

Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität

Terrorismus und organisierte Kriminalität sind ernste Sicherheitsbedrohungen, die ganz Zentralasien betreffen. Neben den finanziellen Instrumenten zur Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen, die weiter unten noch behandelt werden, war eine der wichtigsten Initiativen des Zent-

rums und der anderen OSZE-Missionen in Zentralasien ein viermonatiges gemeinsames Schulungsprogramm, in dessen Rahmen Polizeihundeführer in der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität ausgebildet wurden. 2006 führte das Zentrum in Kooperation mit dem Warschauer OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ein Schulungsmodul für leitende Beamte mit dem Ziel durch, die Teilnehmer mit der internationalen Gesetzgebung im Bereich des Schutzes von Menschenrechten und Grundfreiheiten vertraut zu machen und die wesentlichen Entwicklungen und Dilemmata der Menschenrechte im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung zu erörtern. Über diese Aktivitäten hinaus hat das Zentrum die Teilnahme von kasachischen Beamten an im Ausland stattfindenden, hochrangig besetzten Tagungen zur Bekämpfung des Drogenhandels und zur Stärkung der internationalen justiziellen Zusammenarbeit im Kampf gegen das transnationale organisierte Verbrechen und gegen den Terrorismus unterstützt.

Strafverfolgung

Weitere Tätigkeitsschwerpunkte des OSZE-Zentrums in Astana sind die Reform der Strafverfolgung und die Förderung demokratischer Prinzipien in den Strafverfolgungsbehörden. Die Einrichtung des Kooperationsprojekts zur Polizeientwicklung ist eine zentrale Errungenschaft auf diesem Gebiet. Das Programm wird mit Unterstützung des kasachischen Innenministeriums, des BDIMR und der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU) der OSZE durchgeführt und umfasst vier Reformkomponenten: bürgernahe Polizeiarbeit, öffentliche Kontrolle, Ausbildung und die Reform der Gesetzgebung.

Zu den vorrangigsten Aufgaben im Polizeibereich gehört es, die nationalen Gesetze mit internationalen Normen in Einklang zu bringen; das Zentrum erarbeitet hierzu derzeit eine Reihe von Empfehlungen. Darüber hinaus wurden internationale Experten eingeladen, die kasachische Beamte beraten und die Reform auf dem Gebiet der Strafverfolgung in Kasachstan unterstützen sollen. Zu den jüngsten wichtigen Erfolgen gehören mehrere regionale Veranstaltungen in Zusammenarbeit mit der SPMU zur praktischen Umsetzung des Leitfadens für demokratische Polizeiarbeit (*Guidebook on Democratic Policing*), ein Langzeitpilotprojekt über internationale Standards in Polizeidienststellen und Untersuchungsgefängnissen in Almaty sowie ein fünfteiliges Schulungsprogramm zur Verbesserung der bürgernahen Polizeiarbeit in Kasachstan.

Auf regionaler Ebene legt das Zentrum besonderen Wert auf gemeinsame Aktivitäten und den Austausch mit anderen zentralasiatischen Staaten, häufig mit Unterstützung des BDIMR. Im Juni 2008 veranstaltete das Zentrum gemeinsam mit dem kasachischen Innenministerium und einheimischen Implementierungspartnern eine Konferenz über Möglichkeiten, die Polizeiarbeit

durch die effektivere Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, die Reform der Gesetzgebung und den Schutz der Menschenrechte zu verbessern.

Grenzmanagement

Eines der wichtigsten Tätigkeitsfelder der OSZE ist Grenzsicherheit – nicht nur, weil davon das Gastland selbst profitiert, sondern auch wegen ihrer regionalen Bedeutung. Grenzsicherheit ist ein Querschnittsthema, das von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen über Korruptionsbekämpfung und Handelserleichterungen bis zum Kampf gegen den Menschenhandel viele Bereiche berührt. Das OSZE-Zentrum in Astana kooperiert daher mit verschiedenen Akteuren, um Kasachstans Grenzsicherung und Grenzmanagement zu verbessern. 2009 führte es zusammen mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) eine Reihe von Schulungskursen für Grenzschutzbeamte über moderne Grenzkontrollmethoden, das Aufspüren von illegalen Grenzgängern und Schmugglern und die Korruptionsbekämpfung an der Grenze durch.
Eine der jüngsten Grenzsicherungsmaßnahmen von regionaler Bedeutung war ein fünftägiger Workshop am Grenzübergang Merke zwischen Kasachstan und Kirgisistan, der Passkontrollen, Menschenhandel und die Durchsuchung von Fahrzeugen zum Thema hatte. 20 Grenzbeamte aus ganz Kasachstan und ihre kirgisischen Kollegen diskutierten unter Anleitung einheimischer und internationaler Experten die Koordinierung des Grenzmanagements. Der Workshop wurde durch die Zusammenarbeit mit der IOM, dem EU-Grenzmanagement-Programm BOMCA (*Border Management Programme for Central Asia*), dem UNHCR und dem kasachischen Grenzschutzdienst ermöglicht.
Im Juli 2008 nahm das Zentrum an einem zweitägigen Workshop in Bischkek für alle fünf zentralasiatischen OSZE-Feldpräsenzen teil. Der Workshop war dem Thema Grenzmanagement und Grenzsicherung als Einstieg in die erweiterte Zusammenarbeitet gewidmet.

Kampf gegen Korruption und Geldwäsche

Die Aktivitäten des OSZE-Zentrums im wirtschaftlichen Bereich konzentrieren sich auf nachhaltige Entwicklung durch verantwortliche Regierungsführung, um so den Aufbau einer offenen Gesellschaft und demokratischer Institutionen auf rechtsstaatlicher Grundlage zu fördern. Dieser Ansatz trägt der Tatsache Rechnung, dass eine offene Volkswirtschaft ein Eckpfeiler jeder stabilen Gesellschaft und der Schlüssel zur Vorbeugung sozialer Spannungen ist.
An erster Stelle stand daher für das Zentrum im Wirtschaftsbereich der Rahmen für die Bekämpfung der Geldwäsche; dieser fördert die Gesetzgebung, mit der die Finanzierung des Terrorismus unterbunden werden soll, und un-

terstützt nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption, indem er Know-how zur Verfügung stellt und internationale bewährte Verfahren einführt. Das Zentrum ermöglichte die Ausbildung von Beamten der kasachischen Finanzpolizei in Fragen der Untersuchung von Korruptionsfällen und ein Rechtsgutachten über den Kampf gegen Korruption in der Schattenwirtschaft. Darüber hinaus hat es die Schaffung einer kasachischen Finanzermittlungsdienststelle (*Financial Intelligence Unit*, FIU) gefördert, die sich speziell mit Fragen der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung befasst. Die FIU kam aufgrund von Konsultationen über einen Gesetzesentwurf und eine zwischenbehördliche Arbeitsgruppe zustande.

Handel, Verkehr und Transportwesen

Eine weitere wichtige Priorität für das Zentrum im wirtschaftlichen Bereich ist die Förderung von stabilem und sicherem grenzüberschreitendem Handel und Verkehr, die – neben einem intakten Zollwesen – sowohl für wirtschaftliche Effizienz als auch für die Sicherheit von Bedeutung sind, da sie die Möglichkeiten für Korruption, illegalen Handel und grenzüberschreitende Kriminalität und Terrorismus verringert. Das Zentrum arbeitet eng mit dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA) in Wien zusammen, um die Zoll- und Grenzübertrittsverfahren zu modernisieren, die für das Binnenland Kasachstan ein besonderes Handelshemmnis darstellen. Vor Kurzem fand eine Veranstaltung statt, die über 50 Vertreter von Zolldienststellen aus ganz Kasachstan, internationale Experten, u.a. von den VN und der Weltzollorganisation (WZO), sowie Vertreter der Privatwirtschaft mit dem Ziel zusammenführte, den grenzüberschreitenden Handel und Verkehr durch die verstärkte Umsetzung internationaler rechtlicher Regelungen zu erleichtern. Die erste Vorbereitungskonferenz für das 18. OSZE Wirtschafts- und Umweltforum, die im Oktober 2009 in Astana stattfand, bezeichnete die Verbesserung der Sicherheit von Transporten auf dem Landweg und gute Regierungsführung an Grenzübergängen ebenfalls als Schlüsselprioritäten der OSZE.

Transparenz in Umweltfragen

Das OSZE-Zentrum bemüht sich, das Bewusstsein für die Bedeutung von Umweltfragen für die regionale Sicherheit zu erhöhen. Es spielt eine führende Rolle dabei, die Implementierung internationaler Umweltabkommen in Kasachstan zu fördern, insbesondere im Hinblick auf den Zugang der Öffentlichkeit zu und ihrer Beteiligung an Entscheidungsverfahren, die die Umwelt betreffen.
Im vergangenen Jahr führte das Zentrum Schulungskurse für Richter über die Anwendung der einschlägigen nationalen und internationalen Normen zur Transparenz in Umweltbelangen sowie Kurse für basisdemokratische NGOs

durch, um diese zu ermutigen, sich an der Entscheidungsfindung in Umweltfragen zu beteiligen. Darüber hinaus ist das Zentrum an einem Projekt zur Einrichtung von Århus-Zentren (benannt nach der Århus-Konvention der VN aus dem Jahr 1998) für Transparenz in Umweltfragen und die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten in verschiedenen Regionen Kasachstans beteiligt. Das Projekt ist Teil langfristiger Planungen, die Implementierung der Århus-Konvention in Behörden und in der Zivilgesellschaft Kasachstans zu fördern.
Ein verwandtes Gebiet, auf dem sich das Zentrum ebenfalls stark engagiert und dem es viel Aufmerksamkeit schenkt, ist die Initiative zur Förderung von Transparenz in der Rohstoffindustrie (*Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI). EITI, eine Vereinbarung, nach der Unternehmen und die Regierungen der Gastländer freiwillig ihre Zahlungen bzw. Einkünfte im Zusammenhang mit der Rohstoffindustrie veröffentlichen, findet dank der Hilfe des Zentrums in Kasachstan erhebliche Resonanz. Das Zentrum förderte nicht nur 2008 ein EITI-Schulungsseminar für Journalisten, sondern war 2009 auch Ko-Veranstalter eines Seminars für EITI-Beteiligte in Westkasachstan, bei dem es darum ging, die Transparenz der Einkünfte in der Wertschöpfungskette der Rohstoffindustrie zu erhöhen, insbesondere bei sozialen Infrastrukturprojekten.
Als Folgemaßnahme zum 16. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum im Mai 2008 führte das Zentrum darüber hinaus eine Informationsveranstaltung für Interessierte und Betroffene über internationale Seerechtsabkommen durch, um die Wirksamkeit der Notfallpläne für Ölunfälle in Kasachstan zu erhöhen. Ein dreitägiges Seminar, das das Zentrum gemeinsam mit dem kasachischen Katastrophenschutzministerium und dem NGO-Zusammenschluss EcoForum in Aktau veranstaltet hat, zeigte Maßnahmen zur Stärkung des rechtlichen und institutionellen Rahmens im Hinblick auf die Verhinderung von und die Gefahrenabwehr bei Ölunfällen auf und betonte die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit ebenso wie die Notwendigkeit, wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz gleichermaßen zu berücksichtigen.

Nachhaltige Entwicklung

Im Bereich nachhaltige Entwicklung unterstützt das Zentrum in Astana Kasachstan bei der Durchführung seines *Konzepts für den Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung 2007-2024*, indem es staatliche Beamte und NGOs für diese Fragen sensibilisiert. 2008 hat das Zentrum sein Projekt über Erziehung zur nachhaltigen Entwicklung abgeschlossen. Die Aufnahme von Modulen aus dem Bereich Ökologie und nachhaltige Entwicklung in die nationalen Lehrpläne ist eines der Ergebnisse des Projekts. Das Zentrum trug auch dazu bei, einen Lehrgang über nachhaltige Entwicklung für Manager auf den Weg zu bringen und beteiligt sich derzeit gemeinsam mit dem Umweltpro-

gramm der Vereinten Nationen (UNEP) und örtlichen Partnern an der Entwicklung nachhaltiger Produktions- und Verbrauchsmuster in Kasachstan.

Regionale Zusammenarbeit in Umweltfragen

Umweltthemen sind einer der wichtigsten Schwerpunkte in der Arbeit des Zentrums und außerdem ein entscheidender Faktor für die erweiterte Zusammenarbeit zwischen den zentralasiatischen Staaten. Die Lösung von Umweltproblemen, insbesondere die vernünftige und koordinierte Nutzung von Wasserressourcen, kann die Aussichten auf bilaterale und regionale Zusammenarbeit in ganz Zentralasien deutlich verbessern. Das Zentrum unterstützt in dieser Hinsicht nicht nur konkrete Maßnahmen, sondern arbeitet auch eng mit anderen OSZE-Missionen in Zentralasien zusammen, um hier den größtmöglichen Nutzen zu erzielen. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen organisierte das Zentrum regionale Veranstaltungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Bewirtschaftung von Grundwasserressourcen; darüber hinaus hat es auch an der Entwicklung des Mandats der bilateralen kirgisisch-kasachischen Wasserkommission für die Flüsse Tschu und Talas mitgewirkt.
2009 unterstützt das Zentrum eine Reihe von Ausbildungslehrgängen zum integrierten Management von Wasserressourcen für Mitglieder des regionalen *Basin Council* und hat die Zusammenarbeit mit dem kasachischen Zweig des Internationalen Fonds zur Rettung des Aralsees (IFAS) formalisiert.

Rechtsreformen

Das OSZE-Zentrum in Astana unterstützt zusammen mit dem BDIMR Bemühungen zur Strafrechtsreform, hilft Kasachstan bei der Implementierung internationaler Menschenrechtsabkommen und stellt internationales Knowhow für die Ausarbeitung von Gesetzen für die Bereiche Menschenrechte und Zivilgesellschaft zur Verfügung. Es ist in die Justiz- und Rechtsreformen einbezogen und analysiert in Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Experten u.a. den Stand der Justizreformen, das Strafvollzugssystem, die Humanisierung der Strafjustiz, Ermittlungsverfahren sowie die Rechtsberatung und begutachtete den Entwurf des Verwaltungsgesetzbuchs. Zur Überwachung der Menschenrechtslage in Kasachstan beobachtet das Zentrum darüber hinaus Gerichtsverhandlungen und hält Kontakt zu lokalen Partnern. All dies dient dem übergeordneten Ziel, die Zivilgesellschaft, einschließlich lokaler Menschenrechts- und Frauenorganisationen und eines breiten Spektrums weiterer NGOs, zu stärken.

Menschenrechte und Religionsfragen

Im Bereich Menschenrechte und Zivilgesellschaft arbeitet das OSZE-Zentrum in Astana eng mit Regierungsstellen und nichtstaatlichen Akteuren zusammen, um einen konstruktiven Dialog über Menschenrechtsfragen zu fördern. Die Achtung der Menschenrechte ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft; mit seiner Aufklärungs- und Bildungsarbeit will das Zentrum dazu beitragen sicherzustellen, dass die Bürger ihre Rechte kennen und sie zu schützen wissen.
Der Bereich der Religion ist hier ein wichtiges Beispiel. Das Zentrum hat in Zusammenarbeit mit NGOs und unter Beteiligung von Parlamentariern, Staatsbeamten und führenden Vertretern von Religionsgemeinschaften Diskussionen über die Gesetzgebung zur Religionsfreiheit veranstaltet. Es hat außerdem das BDIMR bei den Vorbereitungen für Konsultationen zwischen Vertretern nationaler Behörden und internationalen Experten unterstützt, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Rechte aller Religionen – derjenigen der Mehrheit und derjenigen der Minderheiten – in der Gesetzgebung entsprechend den internationalen Verpflichtungen berücksichtigt werden.

Kampf gegen Menschenhandel

Eine der Haupttätigkeiten des Zentrums besteht darin, Kasachstan in seinen Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel zu unterstützen, indem es die Öffentlichkeit, NGOs sowie lokale und nationale Regierungsstellen für das Problem sensibilisiert. Das Zentrum veranstaltet Gesprächsrunden über dieses Problem mit einschlägigen Gruppen, in denen es z.B. darum geht, wie man Opfer von Menschenhandel erkennt und schützt und wie in solchen Fällen zu ermitteln ist. Darüber hinaus unterstützt es nationale Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, zu denen ein landesweiter Zuweisungsmechanismus und ein Kooperationsrahmen für Opferrechte gehören. Da Kasachstan Zielland von Arbeitsmigranten aus den zentralasiatischen Nachbarländern ist, konzentriert sich das Zentrum im Zusammenhang mit Menschenhandel vor allem auf Arbeitsausbeutung,.
In den letzten beiden Jahren unterstützte das Zentrum eine Initiative des Justizministeriums zur Mitveranstaltung einer erweiterten Sitzung der Zwischenbehördlichen Kommission zur Bekämpfung des Menschenhandels unter Beteiligung von NGOs aus den Regionen Kasachstans. Zusammen mit der SPMU führte das Zentrum außerdem einen dreiwöchigen Weiterbildungskurs für Staatsanwälte und Polizeibeamte zu neuen Ermittlungsmethoden durch. Mit Unterstützung von Experten des BDIMR und mit Hilfe von außerbudgetären Mitteln aus Deutschland schult es auch weiterhin Beamte aus regionalen Behörden in internationalen Standards. Im Oktober 2009 war das Zentrum Mitveranstalter eines Weiterbildungsseminars für kasachische Richter über bewährte Verfahren bei der Behandlung von Menschenrechtsfällen.

Gleichstellung der Geschlechter

Die Arbeit des Zentrums umfasst auch die Gleichstellung der Geschlechter und die Verhütung häuslicher Gewalt. An erster Stelle stehen hierbei die Aufklärungsarbeit in Gleichstellungsfragen und die Erarbeitung einer Strategie für die stärkere Beteiligung von Frauen an der Politik. Das Zentrum hat zahlreiche Workshops und Runde Tische veranstaltet, bei denen Parlamentarier, Regierungsbeamte sowie nationale und internationale Experten und NGOs darüber diskutieren konnten, wie die Gesetzgebung die Gleichstellung der Geschlechter und die Rechte der Frauen gewährleisten kann. Seit Kurzem arbeitet das Zentrum gemeinsam mit NGOs und mit der Regierung an der Entwicklung einer Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter und eines nationalen Aktionsplans zu ihrer Implementierung. In Kooperation mit nationalen Interessengruppen und anderen internationalen Organisationen ist das Zentrum bei der Erarbeitung von Gesetzen über gleiche Rechte und Chancen und die Verhütung häuslicher Gewalt behilflich und unterstützt Frauenorganisationen beim Kapazitätsaufbau. Im Oktober 2009 organisierten das Zentrum, das BDIMR und das kasachische Parlament eine OSZE-Diskussionsrunde, um den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung häuslicher Gewalt und den Kommentar des BDIMR zu dessen Übereinstimmung mit internationalen Standards zu erörtern.

Wahlen

Offene und transparente Wahlen sind ein Eckpfeiler der OSZE. Sie sind ein Schlüsselelement der Demokratie und können das Vertrauen in das politische System erhöhen. Das Zentrum arbeitet daher mit Kasachstans Zentraler Wahlkommission, politischen Parteien und der Zivilgesellschaft zusammen, um die OSZE-Wahlstandards zu fördern. Seit 2001 veranstaltet das Zentrum Runde Tische über die Wahlrechtsreform, was inzwischen zu einem umfassenden Paket an Vorschlägen zur Änderung und Verbesserung des Wahlrechts geführt hat. Ein erster Änderungsentwurf wurde im Juli 2003, der zweite im September 2003 vorgelegt. Eine Überprüfung der Entwürfe durch das BDIMR im September 2003 und im August 2004 erbrachte weitere Verbesserungsvorschläge für das kasachische Wahlsystem. Gegenwärtig bemüht sich das Zentrum, die Koordination zwischen dem BDIMR und der Zentralen Wahlkommission zu erleichtern, um das Gesetz mit den Empfehlungen aus dem Jahr 2004 in Einklang zu bringen.
Vor den Präsidentschaftswahlen des Jahres 2005 führte die OSZE Schulungskurse über Wahlerziehung und Bürgerbewusstsein, insbesondere für Lehrer und Jungwähler, durch. Vor den Parlamentswahlen von 2007 förderte das Zentrum außerdem Lehrgangsmodule für Wahlbeobachter und Journalisten. Für die Beobachtung der Wahlen in Kasachstan sind das BDIMR und seine Wahlbeobachtungsmissionen zuständig, das Zentrum unterstützt jedoch

die Kooperation zwischen dem BDIMR und der Zentralen Wahlkommission Kasachstans. Auch hierbei stehen die Reform des Wahlrechts und Bemühungen, diese mit den OSZE-Verpflichtungen im Bereich demokratischer Wahlen und den Empfehlungen des OSZE/BDIMR in Einklang zu bringen, im Mittelpunkt.

Medienentwicklung

Zu den Prioritäten des OSZE-Zentrums in Astana gehört die Förderung der Freiheit und Unabhängigkeit der Medien in Kasachstan. Die Zusammenarbeit mit dem Beauftragten für Medienfreiheit, einer weiteren in Wien angesiedelten OSZE-Institution, die internationales Know-how bereitstellt, ist unverzichtbar, wenn man gegen Verletzungen der Medienfreiheit vorgehen, Schwierigkeiten, auf die Journalisten in Ausübung ihrer Tätigkeit stoßen, beobachten und die Mediengesetze im Land verbessern will. Das Zentrum arbeitet aktiv mit den Medien und der Zivilgesellschaft zusammen, um eine breite öffentliche Diskussion über Pressefreiheit und die Reform des Medienrechts anzustoßen.
In der Vergangenheit hat das Zentrum eine Reihe von Workshops zur Erarbeitung von Änderungsentwürfen zum kasachischen Medienrecht durchgeführt, an denen einheimische Journalisten, NGOs, Rechts- und Medienexperten sowie Regierungsbeamte teilgenommen haben. Es hat darüber hinaus Schulungskurse zur Verbesserungen der beruflichen Qualifikation kasachischer Journalisten gefördert, in denen Themen wie journalistisches Grundwissen, Wirtschafts- und Umweltfragen, Menschenrechte, Terrorismus und investigativer Journalismus behandelt wurden. Andere Tätigkeiten in diesem Bereich bestanden in der finanziellen Förderung von Veröffentlichungen über internationale Standards und journalistische Methoden, gesetzliche Bestimmungen und über den Umgang mit Pressesprechern der Regierung und mit NGOs. Das Zentrum half auch bei der Einrichtung von Internetcafés für Medienschaffende in Astana, Kostanai, Pawlodar und Taras und bot spezielle Lehrgänge zur Benutzung des Internets als Rechercheinstrument für einheimische Journalisten und Medienexperten an.
Besondere Erwähnung verdient ein Ereignis im Oktober 2008: Das Zentrum unterstützte das Büro des Beauftragten für Medienfreiheit bei der Organisation der zehnten Zentralasiatischen Medienkonferenz, an der Medienvertreter und Regierungsbeamte teilnahmen, um gemeinsam über Medienentwicklungen in Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan zu diskutieren. Eines der Ergebnisse der Konferenz war die Erkenntnis, dass die Einführung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Demokratisierungsprozess in Zentralasien und die wirksame Umsetzung bürgerlicher und politischer Freiheiten fördern würde. Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit Miklós Haraszti bekräftigte ebenfalls die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als eines der grundlegenden Instrumente der Demokratie und ermutigte

die zentralasiatischen Regierungen dazu, die staatlichen Rundfunkanstalten in unabhängige öffentliche Sender umzuwandeln.

Schlussfolgerung

Das zehnjährige Bestehen der OSZE-Feldpräsenz in Kasachstan und die Aufnahme Kasachstans in die OSZE-Troika sind ein geeigneter Anlass, die Erfolge des OSZE-Zentrums in Astana und im weiteren Sinne der gesamten OSZE hervorzuheben, die darauf zurückzuführen sind, dass sie Kasachstan die größtmögliche Unterstützung und das bestmögliche Know-how zur Verfügung gestellt haben; sie sind aber auch eine gute Gelegenheit, einmal die Leistungen Kasachstans auf seinem Weg zur Demokratie zu würdigen. Als das OSZE-Zentrum in Almaty 1999 eröffnet wurde, konnte niemand die bemerkenswerte Lage vorhersehen, in der wir uns heute befinden. Allein die Tatsache, dass die Vorbereitung des kasachischen OSZE-Vorsitzes 2010 heute einen Großteil der Arbeit des Zentrums ausmacht, ist vielsagend. Kasachstan wird das erste postsowjetische Land sein, das die Zügel der OSZE in die Hand nimmt. Damit erhält es die Gelegenheit, eine neue Ära des Engagements der OSZE einzuläuten, Zentralasien näher an die Länder „westlich von Wien“ heranzuführen und gleichzeitig Letzteren dabei zu helfen, die Entwicklungen in den Ländern „östlich von Wien“ besser zu verstehen. Und das ist letztendlich der Kern des einmaligen Unterfangens OSZE.

*Alice Ackermann**

OSZE-Mechanismen und -Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung

Einführung

Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sind seit jeher zentrale Aufgaben der OSZE. Die Mechanismen und Verfahren, die der Organisation zur Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung stehen, stammen aus den frühen 90er Jahren des letzten Jahrhunderts, einige sind auch noch älter. Die OSZE, die während des Kalten Krieges in Gestalt der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) selbst ein Instrument der Konfliktverhütung war, war stets führend, wenn es darum ging, neue Ansätze zur Verhütung bewaffneter Konflikte, zur Frühwarnung und zur friedlichen Regelung von Krisen und Konflikten zu entwickeln und in konkrete Instrumente und Maßnahmen umzusetzen.

Die Ursprünge der aktuellen Diskussion um die Mechanismen und Verfahren der OSZE

Die gegenwärtige Diskussion um OSZE-Mechanismen und -Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung geht auf einen Raketenzwischenfall in Georgien am 6. August 2007 zurück bzw. auf eine Rede, die der Persönliche Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden, Miomir Žužul, kurze Zeit später, am 6. September, vor dem Ständigen Rat der OSZE hielt und in der er der OSZE empfahl, neue Ansätze für die Krisenprävention zu entwickeln, die es ermöglichen, zukünftig noch vorausschauender zu handeln. Der spanische OSZE-Vorsitz präsentierte den Teilnehmerstaaten daraufhin am 25. September 2007 im Ständigen Rat ein *Food-for-Thought*-Papier, in dem er zwei konkrete Maßnahmenbündel vorschlug. Das eine hatte zum Ziel, solche und ähnliche Vorfälle zukünftig zu verhindern, das zweite sollte der Stärkung vertrauensbildender Maßnahmen dienen.
Insbesondere wurde erneut die Frage aufgeworfen, ob die OSZE mehr hätte tun können, um in der Vergangenheit aufgetretene Krisensituationen zu verhindern. Zu den vom Vorsitz vorgeschlagenen organisatorischen Maßnahmen

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder. Die Autorin dankt ihren Kollegen vom Planungs- und Analyseteam der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am Konfliktverhütungszentrum (KVZ), John Crosby, Joop de Haan und Erik Falkehed, beim Stellvertretenden Direktor der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen, Jarosław Pietrusiewicz, sowie beim Prager Büro des OSZE Sekretariats für die wertvolle Hilfe bei der Anfertigung des vorliegenden Beitrags.

gehörten die Ernennung eines Persönlichen Beauftragten, der im Sinne präventiver Diplomatie oder präventiver Vermittlung unverzüglich eingreifen kann, wenn es zu einem Zwischenfall kommt, sowie die Zusammenstellung einer Liste mit Experten, die Erfahrung in der Krisenbewältigung haben und kurzfristig zur Durchführung von Erkundungsmissionen eingesetzt werden können, durch das OSZE-Sekretariat. In seinen Schlussfolgerungen hob der Vorsitz auch hervor, dass die OSZE mit ihren Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsinstrumenten bereits über eine Reihe geeigneter Mechanismen und Verfahren verfüge, die aktiviert werden können, sobald Zwischenfälle Frieden und Stabilität im OSZE-Gebiet bedrohen.[1]

Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) des OSZE-Sekretariats übernahm die Aufgabe, eine Übersicht über die bereits bestehenden und in verschiedenen OSZE-Dokumenten niedergelegten OSZE-Mechanismen und -Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zusammenzustellen. Am 14. November 2007 präsentierte der Direktor des KVZ, Botschafter Herbert Salber, auf der 30. Gemeinsamen Sitzung des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) und des Ständigen Rates die von der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am KVZ zusammengestellte Übersicht. Er stellte bei dieser Gelegenheit zwei kritische Fragen zur Diskussion. Erstens: Benötigt die OSZE die existierenden Mechanismen und Verfahren überhaupt noch oder können Krisen in einem anderen Rahmen, etwa im Ständigen Rat, im FSK oder durch die Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, ausreichend bzw. vielleicht sogar noch erfolgreicher behandelt und bearbeitet werden? Zweitens: Falls die Teilnehmerstaaten die bestehenden Mechanismen und Verfahren auch weiterhin für sinnvoll und notwendig halten, wie können diese stärker an die aktuellen Erfordernisse der Organisation angepasst und wirkungsvoller eingesetzt werden? Botschafter Salber regte in seinen zukunftsorientierten Ausführungen u.a. die systematische Überprüfung der bestehenden Mechanismen und Verfahren sowie die Erarbeitung eines Leitfadens zur Vereinfachung der Anwendung geeigneter Mechanismen zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung durch die Teilnehmerstaaten an.

Über die bereits vorhandenen OSZE-Mechanismen und -Verfahren wurde auch auf der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2008, bei der eine der drei Arbeitssitzungen dem Thema gewidmet war, diskutiert. Einer der Konferenzteilnehmer stellte in seinem Vortrag fest, die OSZE-Mechanismen auf dem Gebiet der Sicherheit seien, „nachdem sie über lange Zeit fast in ‚Vergessenheit' geraten waren, vor Kurzem wiederentdeckt und auch wieder angewendet worden".[2] Seither erhalten mehrere Teilnehmerstaaten die Debatte darüber, ob die Mechanismen und Verfahren bei der Anwendung besser

1 Vgl. OSCE Chairmanship, Food for Thought Paper, The 6 August 2007 Missile Incident – The Way Forward, CIO.GAL/146/07, 25. September 2007.

2 Speaking Notes for Dr. Arie Bloed for ASRC 2 July 2008, PC.DEL/544/08, 30. Juni 2008 (eigene Übersetzung).

aufeinander abgestimmt werden müssen oder ob ein neuer Mechanismus geschaffen werden muss, der den heutigen Erfordernissen der Krisenprävention gerechter würde und leistungsfähiger wäre, lebendig.

Kurze Zusammenfassung der OSZE-Mechanismen und -Verfahren[3]

Der OSZE stehen vier Kategorien von Mechanismen und Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zur Verfügung: Mechanismen der menschlichen Dimension, Mechanismen, Verfahren und Maßnahmen zur Risikominderung, Mechanismen zur Frühwarnung und für vorbeugende Maßnahmen sowie Vergleichs- und Schiedsverfahren zur friedlichen Regelung von Streitfällen.
Die hier vorgestellten Mechanismen und Verfahren haben drei Gemeinsamkeiten: Sie sind kooperativer Natur, d.h. sie wurden im Rahmen des OSZE-Konzepts umfassender und kooperativer Sicherheit entwickelt, ihnen haben alle Teilnehmerstaaten zugestimmt und sie erfordern Engagement und politischen Willen, um in Krisen- und Konfliktsituationen eingesetzt werden zu können.
Menschliche Dimension: Zwei wichtige Mechanismen fallen in die Kategorie der menschlichen Dimension: der Wiener Mechanismus und der Moskauer Mechanismus. Sie können von einem einzelnen Teilnehmerstaat oder einer Gruppe von Staaten aktiviert werden, um ein schnelles und gemeinsames Vorgehen zur Überprüfung der Erfüllung von Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu veranlassen. Die Mechanismen der menschlichen Dimension haben sich schrittweise aus den Bestimmungen des 1989 verabschiedeten Abschließenden Dokuments des Wiener Folgetreffens entwickelt (Wiener Mechanismus), aus dem durch mehrere auf den Konferenzen zur Menschlichen Dimension in Kopenhagen (1990) und Moskau (1991) beschlossene Veränderungen der sogenannte Moskauer Mechanismus hervorging.
Der Wiener Mechanismus kann von jedem OSZE-Teilnehmerstaat ausgelöst werden. Er kann folgende Maßnahmen umfassen: den Austausch von Informationen und die Beantwortung von Informationsersuchen; die Einberufung von bilateralen Treffen zur Überprüfung von Fragen, die die menschliche Dimension betreffen, einschließlich besonderer Situationen und konkreter Fälle; die Möglichkeit für jeden Teilnehmerstaat, anderen Teilnehmerstaaten Situationen und konkrete Fälle, die in die menschliche Dimension fallen, auf

3 Vgl. hierzu OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, Compendium of OSCE Mechanisms and Procedures, SEC.GAL/121/08, 20. Juni 2008, sowie OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, Summary of OSCE Mechanisms and Procedures, SEC.GAL/120/08, 20. Juni 2008. Eine Zusammenfassung der Dokumente findet sich in: OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security: An Overview of Major Milestones, SEC.GAL/100/09, 17. Juni 2009. Alle Dokumente sind auf der Website des OSZE-Konfliktverhütungszentrums unter http://www. osce.org/cpc erhältlich.

diplomatischem Wege zur Kenntnis zu bringen; die Gelegenheit, Informationen über die genannten Maßnahmen auf dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension (vormals bei den Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension sowie bei den KSZE-Hauptfolgetreffen) zur Verfügung zu stellen.

Der Moskauer Mechanismus, der auf dem dritten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension am 4. Oktober 1991 in Moskau angenommen wurde, ist eine erweiterte Version des Wiener Mechanismus. Mit ihm sollte die Erfüllung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension durch die Teilnehmerstaaten verbessert werden. Dementsprechend sieht der Moskauer Mechanismus die Möglichkeit vor, aus unabhängigen Experten bestehende *Ad-hoc*-Missionen zur Untersuchung konkreter Fälle und Situationen im Bereich der menschlichen Dimension zu entsenden. Es wurde eine Liste erstellt, für die jeder Teilnehmerstaat bis zu sechs Experten für einen Zeitraum von drei bis sechs Jahren benennen konnte. Diese Expertenliste wird vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) als der dafür zuständigen Einrichtung geführt.

Der Moskauer Mechanismus, der 1993 auf dem Treffen des Rates der KSZE in Rom nochmals ergänzt wurde, kann mittels fünf verschiedener Verfahren ausgelöst werden. Ein Teilnehmerstaat kann freiwillig eine Expertenmission einladen oder um eine solche Einladung ersucht werden. Die übrigen drei Verfahren zur Aktivierung des Mechanismus gelten in Fällen, in denen der fragliche Teilnehmerstaat eine Mission ablehnt oder in denen eine besonders schwerwiegende Gefährdung innerhalb der menschlichen Dimension aufgetreten ist. In solchen Fällen können Teilnehmerstaaten entweder selbst und ohne Zustimmung des ersuchten Staates initiativ werden und eine Berichterstattermission einsetzen, oder aber der Ständige Rat kann auf Ersuchen eines jeglichen Teilnehmerstaates beschließen, eine Experten- oder Berichterstattermission zu ensenden.

Seit September 1991 wurde der Mechanismus mehrmals ausgelöst. So beantragte z.B. Großbritannien 1992 in einer Verbalnote seine Aktivierung gegenüber Kroatien und Bosnien und Herzegowina. Eine daraufhin entsandte Berichterstattermission sollte Meldungen über Angriffe auf Zivilisten nachgehen. Die letzte Aktivierung erfolgte im Jahr 2002 mit dem Ersuchen um die Entsendung einer Berichterstattermission nach Turkmenistan.

Risikominderung: Seit 1989 wurden mehrere Mechanismen und Verfahren zur Verminderung des Risikos aufkommender oder eskalierender Konflikte angenommen, in denen die gestiegene Bereitschaft der Teilnehmerstaaten zur Zusammenarbeit zum Ausdruck kam. Auch die Frühwarn- und Konfliktverhütungsfähigkeiten der OSZE wurden durch die Schaffung neuer Entscheidungsgremien wie des Ständigen Ausschusses (1994 umbenannt in Ständiger Rat) und des FSK gestärkt. Die Mechanismen zur Risikominderung bauten auf älteren Mechanismen auf, die bereits in den Verhandlungen im Rahmen der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maß-

nahmen und Abrüstung in Europa 1984-1986 (KVAE) entwickelt und im abschließenden Dokument der Stockholmer Konferenz festgehalten worden waren. Sie wurden erstmals im Wiener Dokument 1990 niedergelegt. Ihre aktuelle Fassung findet sich im Wiener Dokument 1999, Kapitel III, „Verminderung der Risiken". Zu ihnen gehören der „Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten", die „Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art" und die „Freiwillige Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten". Maßnahmen zur Risikominderung wie die „Stabilisierenden Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen" enthalten außerdem eine Reihe von Bestimmungen, die den politischen Prozess in Krisensituationen unterstützen. Eine weitere Maßnahme zur Risikominderung ist der Beschluss Nr. 3 des Ministerratstreffens von 2001 über die „Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum".

Von besonderer Bedeutung ist der Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten, da er Maßnahmen für den Fall einer Bedrohung durch Truppenaufmärsche vorsieht und damit unmittelbar zur Krisenverhütung beitragen kann. Er ist auch einer der wenigen Mechanismen, die noch in jüngster Zeit – im Jahr 2008 – zur Anwendung kamen, wie weiter unten noch beschrieben wird. Durch die Aktivierung dieses Mechanismus kann ein Teilnehmerstaat einen anderen um Informationen über ungewöhnliche und unvorhergesehene Aktivitäten von Streitkräften außerhalb ihrer normalen Friedensstandorte ersuchen. Der Mechanismus besteht aus mehreren Schritten, zu denen neben der Bitte um Klarstellung ein Treffen zwischen den Konfliktparteien unter der Leitung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE (oder seines Vertreters) sowie eine gemeinsame Sitzung des Ständigen Rates und des FSK gehören, in der die Teilnehmerstaaten geeignete Maßnahmen zur Stabilisierung der Krisensituation vorschlagen können.

Das Dokument über stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen wurde im November 1993 vom damaligen Besonderen Ausschuss des FSK im Rahmen des 1992 in Helsinki beschlossenen Sofortprogramms verabschiedet.[4] Das Dokument enthält einen Katalog von Stabilisierungsmaßnahmen, die je nach Bedarf einzeln oder in verschiedenen Kombinationen angewendet werden können. Welche Maßnahmen zur Anwendung kommen, muss das jeweils zuständige OSZE-Gremium entscheiden, wobei das vorherige Einverständnis und die aktive Unterstützung der an der konkreten Krisensituation beteiligten Parteien erforderlich sind. Ein weiterer Mechanismus zur Risikominderung ist der Beschluss Nr. 3 des OSZE-Ministerrats über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum, der auf dem Ministerratstreffen in Bukarest im Dezember 2001 verabschiedet wurde und der es dem FSK ermöglicht, auf Ersuchen des Ständigen Rates sein politisch-militärisches Fachwissen einzubringen.

4 Siehe FSK.Journal Nr. 49, 25. November 1993, Anhang 2.

Die Mechanismen zur Risikominderung wurden bislang nur wenige Male ausgelöst, am häufigsten zwischen 1991 und 1999 und dabei erstmals im Zusammenhang mit den Kriegen in Jugoslawien. Wie bereits erwähnt, fand die letzte Aktivierung Ende Mai 2008 statt.

Frühwarnung und vorbeugende Maßnahmen: Die dritte Kategorie betrifft Frühwarnung und vorbeugende Maßnahmen. Ihre Mechanismen und Verfahren gehen auf das Helsinki-Dokument von 1992, „Herausforderung des Wandels", zurück, das Beschlüsse zur Entwicklung neuer Strukturen und Instrumente zur Stärkung von Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung enthält. Mit dem Dokument schufen die Teilnehmerstaaten nicht nur das Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten mit einem ausdrücklichen Mandat zur Frühwarnung, sondern auch Mechanismen, die sehr kurzfristig einsetzbar sind. So können Teilnehmerstaaten beispielsweise den Ständigen Rat auf eine akute Krisensituation aufmerksam machen.

In diese Kategorie von Mechanismen und Verfahren fallen auch die Maßnahmen, die im OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen enthalten sind, sowie der „Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen", der sogenannte Berliner Mechanismus, der im Juni 1991 auf dem Berliner Treffen des KSZE-Ministerrats angenommen wurde. Der Berliner Mechanismus ist deswegen besonders wichtig, weil er es den Teilnehmerstaaten ermöglicht, auf ernste dringliche Situationen zu reagieren, insbesondere solche, die Frieden, Sicherheit und Stabilität bedrohen. So kann jeder Teilnehmerstaat von einem anderen Staat im Zusammenhang mit einer solchen dringlichen Situation eine Klarstellung verlangen.

Der Berliner Mechanismus wurde bei mehreren Gelegenheiten ausgelöst, in erster Linie im Zusammenhang mit den Kriegen in Jugoslawien. So verlangte zum Beispiel Luxemburg am 28. Juni 1991 eine Klarstellung von der Sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien bezüglich des dort ausgebrochenen Konflikts. Mehrere Teilnehmerstaaten unterstützten den Antrag auf Einberufung einer Dringlichkeitssitzung, die am 3. und 4. Juli 1991 stattfand und auf der beschlossen wurde, die Entsendung einer KSZE-Mission der Guten Dienste nach Jugoslawien anzubieten.

Friedliche Beilegung von Streitigkeiten: Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten mittels Vergleichs- bzw. Schiedsverfahren stellt die vierte Kategorie von Mechanismen und Verfahren dar. Bereits die Helsinki-Schlussakte von 1975 hatte die Ergänzung der bestehenden Methoden zur friedlichen Streitbeilegung gefordert und dazu aufgerufen, die Arbeit an dem seinerzeit von der Schweiz vorgelegten Entwurf eines Vertrags über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten fortzusetzen. Die Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung ist in zahlreichen OSZE-Dokumenten, insbesondere in der Helsinki-Schlussakte, dem Abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens von 1989, der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 und dem Helsinki-Dokument von 1992, verankert. Zusätzlich wurden jedoch auch formelle Mechanismen zur Streitbeilegung

geschaffen, die auf Vergleichs- und Schiedsverfahren beruhen. Dazu zählt der Valletta-Mechanismus von 1991, der das erste formelle Verfahren für die friedliche Streitbeilegung darstellte und ein umfangreiches Vergleichsverfahren vorsah. Zur zentralen Anlaufstelle für die Einrichtung des Mechanismus wurde das KVZ bestimmt.
1992 verabschiedeten die Teilnehmerstaaten die „Bestimmungen für eine KSZE-Vergleichskommission", die „Bestimmungen über einen Vergleich auf Anordnung" und das „Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE", mit dem auch der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof eingerichtet wurde. Leider wurden bis heute weder die Mechanismen noch die Verfahren für die friedliche Regelung von Streitfällen in Anspruch genommen. Das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren wurde bislang lediglich von 33 Staaten unterzeichnet und ratifiziert. Es trat 1994 in Kraft, wurde aber ebenfalls bis jetzt nicht angewendet.
Betrachtet man den Zeitraum und die Zahl der Aktivierungen von OSZE-Mechanismen und -Verfahren insgesamt, zeigt sich, dass die meisten von ihnen in die erste Hälfte der 90er Jahre fielen. Einige Mechanismen wurden sporadisch aktiviert, andere hingegen nie, wie am Beispiel der Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung gezeigt wurde. Dafür könnte es mehrere Gründe geben. Erstens war der institutionelle Rahmen der KSZE zu Beginn der 90er Jahre noch begrenzt, d.h. die Mechanismen und Verfahren setzten einen strukturierten Dialog über Fragen der Sicherheit und der menschlichen Dimension zu einer Zeit voraus, zu der es noch kaum permanente Entscheidungsgremien wie z.B. den Ständigen Rat gab. Zweitens waren die bestehenden Mechanismen und Verfahren aus Sicht der Teilnehmerstaaten vielleicht auch zu schwerfällig und für die praktische Anwendung zu kompliziert. Ebenso ist anzunehmen, dass das Wissen um die bestehenden Mechanismen und Verfahren heute nicht mehr so verbreitet ist wie zu Beginn der 90er Jahre.

Ein Neustart? Die Aktivierung des Bukarester Mechanismus und des Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten im Jahr 2008

OSZE-Mechanismen und -Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wurden zuletzt im Jahr 2008 im Zusammenhang mit dem Abschuss eines unbemannten georgischen Aufklärungsflugzeugs über Abchasien (Georgien) aktiviert. Der Zwischenfall, der sich am 20. April 2008 ereignete, führte zunächst zur Aktivierung des sogenannten Bukarester Mechanismus, dessen offizielle Bezeichnung „Beschluss Nr. 3 des Bukarester Ministerrats über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum" lautet. Der Mechanismus sieht vor, dass das FSK dem Ständigen Rat

auf dessen Ersuchen fachliche Beratung in politisch-militärischen Fragen zur Verfügung stellt.

Am 24. April legte der finnische Vorsitz den Entwurf eines Beschlusses über eine entsprechende Anfrage des Ständigen Rates an das FSK vor, über den jedoch keine Einigung erzielt werden konnte. Das FSK wurde am 29. April auf Ersuchen der georgischen OSZE-Delegation und am 30. April auf Ersuchen des Vorsitzenden des Ständigen Rates erneut um fachliche Beratung zu dem Vorfall gebeten. Der Zwischenfall wurde daraufhin in mehreren FSK-Sitzungen und Gemeinsamen Sitzungen des Ständigen Rates und des FSK erörtert.

Ende Mai entschied Georgien sich, zusätzlich den im Wiener Dokument 1999 enthaltenen Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten zu aktivieren. In einer Verbalnote vom 28. Mai ersuchte Georgien die Russische Föderation in Übereinstimmung mit Kapitel III Absatz 16.1 des Wiener Dokuments 1999 um Informationen bezüglich des Zwischenfalls. Die Russische Föderation übermittelte am 30. Mai eine Antwort auf Georgiens Anfrage und blieb damit in dem Zeitrahmen, der in den Bestimmungen des Mechanismus vorgesehen ist. Die Russische Föderation verlangte ihrerseits nach demselben Mechanismus Erklärungen zu zwei Sachverhalten: 1. zum Einsatz von unbemannten Aufklärungsflugzeugen durch Georgien und 2. zu den mehrfachen Verstößen Georgiens gegen das Moskauer Abkommen von 1994, in dem der Waffenstillstand und die Trennung der Streitkräfte der Konfliktparteien in Abchasien vereinbart worden waren. Georgien übermittelte der Russischen Föderation seine Antworten auf beide Ersuchen um Klarstellung am 1. Juni. Am 4. Juni fanden drei aufeinander folgende, vom Amtierenden Vorsitzenden geleitete bilaterale Treffen gemäß Kapitel III Absatz 16.2.1.4. des Wiener Dokuments statt, der Bericht des Amtierenden Vorsitzenden über die Treffen wurde den Delegationen am 9. Juni zugeleitet. Am 11. Juni traten das FSK und der Ständige Rat zu drei Gemeinsamen Sitzungen über die von Georgien und der Russischen Föderation aufgeworfenen Fragen zusammen.

Die vertraulichen Details der Diskussionen sind in einem klassifizierten Bericht der Vorsitzenden des FSK an den Vorsitzenden des Ständigen Rates vom 26. Juni enthalten. Hier kann daher lediglich festgehalten werden, dass eine konstruktive und strukturierte Debatte stattgefunden hat, bei der die Mehrheit der OSZE-Botschafter die Ergebnisse des Berichts der Vereinten Nationen vom 26. Mai unterstützte. In den Diskussionen riefen die Teilnehmerstaaten beide Seiten nachdrücklich dazu auf, den Dialog fortzusetzen und weitere Vorfälle dieser Art zu verhindern. Dabei begrüßten die Teilnehmerstaaten ausdrücklich die Nutzung der OSZE-Mechanismen durch Georgien und die Russische Föderation, da dies allen gemeinsam die Gelegenheit gab, die weitere Eskalation der Krise durch eine konstruktive Zusammenarbeit zu verhindern.

Dadurch, dass sich infolge der Aktivierung der OSZE-Mechanismen in dem beschriebenen Fall nicht nur die betroffenen, sondern alle Teilnehmerstaaten

an der strukturierten und intensiven Debatte beteiligen konnten, konnten auch Empfehlungen abgegeben werden, die es Georgien und der Russischen Föderation ermöglichten, Fortschritte zu machen. Auch wenn im August 2008 bewaffnete Auseinandersetzungen ausbrachen, veranschaulicht dieser konkrete Fall des Krisenmanagements, dass die vorbeugenden Maßnahmen, die zwischen April und Juni 2008 ergriffen wurden, zumindest zu jener Zeit durchaus erfolgreich waren. Im Nachhinein betrachtet wären weitere präventive Folgemaßnahmen, wie insbesondere zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen oder die Aufstockung der Zahl der Militärbeobachter, ratsam gewesen – Maßnahmen, die bereits im *Food-for-Thought*-Papier des spanischen Vorsitzes empfohlen worden waren.

Abschließende Betrachtungen

Die OSZE-internen Diskussionen über die Frage, ob die vorhandenen Mechanismen und Verfahren häufiger angewendet oder neue Mechanismen geschaffen werden müssen, werden vermutlich andauern. Ein Anzeichen dafür ist die Tatsache, dass auf den Sitzungen im Rahmen des Korfu-Prozesses – eines in die OSZE eingebetteten Dialogs über europäische Sicherheit – auch über das Thema Konfliktregulierung im OSZE-Raum diskutiert wird. Auf der zweiten Sitzung traten mindestens zwei Delegationen dafür ein, die Mechanismen neu zu beleben und eventuell auch neue Mechanismen einzuführen, die vorbeugende Maßnahmen für den Krisenfall zur Verfügung stellen.
Für die künftige Weiterentwicklung von Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Rahmen der OSZE gibt es verschiedene Optionen. Eine davon wäre, die Fähigkeiten der OSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zu erhöhen. Dazu könnte man z.B. Möglichkeiten zur Stärkung der bestehenden Mechanismen erkunden und gegebenenfalls neue Mechanismen einführen, die im Konfliktfall schnell einsetzbar sind. Auch sollten vorbeugende Diplomatie und Vermittlung gefördert werden. Dabei ist es besonders wichtig, dass Vermittlung nicht erst nach dem Ausbruch einer Krise oder eines bewaffneten Konflikts einsetzt, sondern bereits bei den ersten Anzeichen einer Krise. Weitere Präventionsmaßnahmen könnten in der kurzfristigen vorbeugenden Entsendung einer Beobachtermission bestehen, die sich mit sicherheitsrelevanten Fragen vor Ort befasst, während präventive Diplomatie konfliktrelevante Fragen gleichzeitig auf politischer Ebene anspricht.

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

Frank Evers

Wahlbeobachtung durch die OSZE

Verpflichtungen, Methodik, Kritik

Wahlbeobachtung ist eine der politisch sensibelsten Feldaktivitäten der OSZE. Sie stellte Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts für Länder sowohl westlich als auch östlich von Wien eine neue Herausforderung dar. Wurde sie zunächst überwiegend positiv aufgenommen, so kam es in den Einstellungen mehrerer Staaten in den Jahren der sogenannten farbigen Revolutionen zu einem deutlichen Bruch. Vor allem die Grundhaltung Russlands und einiger ihm nahestehender Staaten änderte sich in dieser Zeit. Ein Schlüsselereignis für Russland waren dabei die eigenen Parlamentswahlen im Jahr 2003. Der damalige Bericht der internationalen Wahlbeobachtungsmission enthielt die Schlussfolgerung, dass zahlreiche Verpflichtungen der OSZE und des Europarats zu demokratischen Wahlen nicht erfüllt worden seien, was wiederum Russlands grundsätzliche Bereitwilligkeit, europäische und internationale Standards zu demokratischen Wahlen zu erfüllen, in Frage stelle.[1] Vier Jahre später, im November 2007, erklärte Außenminister Sergei Lawrow auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Madrid mit Blick auf die Wahlbeobachtung der OSZE, man befände sich „offenbar an einem ‚Punkt, an dem es kein Zurück mehr gibt': Entweder wir einigen uns alle zusammen auf Regeln für die Wahlbeobachtung oder die Differenzen in diesem Bereich gefährden die Zukunft des BDIMR als eine Institution unserer Organisation."[2]

Dieser kritische Punkt wurde jedoch überwunden, negative Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Seit etwa Anfang 2008 wurde im Gegenteil von vielen Delegationen in Wien der Wunsch nach einem Dialog betont, sowohl generell als auch speziell über das Thema Wahlbeobachtung, allerdings unter der strikten Voraussetzung, dass weder die institutionelle Unabhängigkeit des BDIMR noch dessen bewährte Wahlbeobachtungsmethodik in Frage gestellt würden. Quasi als moderater Schlusspunkt hinter die sich über mehrere Jahre hinziehenden Diskussionen fand am 21. und 22. Juli 2008 in Wien unter großer Beteiligung ein Seminar zum Thema Wahlen statt, zu dem der finnische Amtierende Vorsitzende eingeladen hatte. Wahlbeobachtungsmissionen der

1 Vgl. OSCE/ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Russian Federation State Duma Elections, 7 December 2003, International Election Observation Mission, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Moskau, 8. Dezember 2003, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2003/12/1629_en.pdf.

2 Sergey Lavrov, Statement at the 15th Meeting of the Ministerial Council, MC.DEL/34/07, 29. November 2007 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

OSZE wurden seitdem auch weiterhin empfangen, selbst in beobachtungskritischen Staaten.

OSZE-Verpflichtungen zu Wahlen und Wahlbeobachtung

Die Diskussion um die Wahlbeobachtung der OSZE dreht sich um Verpflichtungen, Kriterien und Transparenz. Es herrscht zwar allgemein Einvernehmen darüber, dass sich Wahlbeobachtung auf die Erfüllung oder Nichterfüllung der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen stützen müsse; worin diese allerdings im Kern bestünden und wie sie messbar gemacht werden sollen, ist umstritten. Die weit gefassten Verpflichtungen der OSZE machen Beobachtungskriterien interpretierbar.
Wahlbezogene Verpflichtungen im Rahmen der OSZE können unterteilt werden in Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten in Bezug auf Wahlen (Wahlgrundsätze, Wahlprozeduren) und Verpflichtungen in Bezug auf Wahlbeobachtung.
Verpflichtungen, die sich auf die allgemeinen demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen politischer Systeme beziehen, sind in diesem Zusammenhang zwar relevant, reichen aber über das an dieser Stelle zu behandelnde Thema Wahlbeobachtung weit hinaus. Sie können weder hier betrachtet werden noch Gegenstand der Wahlbeobachtung im engeren Sinne sein. In Einzelfragen lösen sie jedoch häufig Diskussionen um Wahlbeobachtung aus.
Auf einer weiteren Ebene muss zwischen originären und interpretativen Verpflichtungen unterschieden werden. Wie sich zeigen wird, werden die originären Verpflichtungen zur Durchführung demokratischer Wahlen zumindest verbal selbst von kritischen Teilnehmerstaaten nicht in Frage gestellt. Anders verhält es sich mit jenen Verpflichtungen, die durch Auslegung und Anwendung durch das BDIMR, aber auch durch die Teilnehmerstaaten selbst als praktizierte interpretative Standards – sozusagen in Schaffung von Gewohnheitsrecht – entstanden sind.

Originäre Verpflichtungen zu Wahlen

Die originären Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur Durchführung von Wahlen ergeben sich maßgeblich aus lediglich zwei Dokumenten – dem Kopenhagener Dokument und der Charta von Paris, beide aus dem Jahr 1990.
Zu diesen Verpflichtungen gehören allgemeine Grundsätze wie das Bekenntnis zu regelmäßigen, freien, geheimen und gerechten Wahlen und zur Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft (Charta von Paris) sowie die Verpflichtungen u.a. zur Zusicherung des allgemeinen und gleichen passiven und aktiven Wahlrechts, zur Achtung des Rechts von Einzelpersonen und Gruppen, politische Parteien zu gründen, sowie zu deren Gleichbehandlung, zur

Gewährleistung des freien Zugang zu den Medien und die Verpflichtung, sicherzustellen, dass die Auszählung der Stimmen und die Weitergabe der Ergebnisse wahrheitsgetreu erfolgen und die offiziellen Ergebnisse bekanntgegeben werden (Kopenhagener Dokument). Diese Verpflichtungen hatten in der bis etwa Ende der 90er Jahre andauernden Transformationsperiode richtungsweisenden Charakter und trugen nicht unwesentlich zum staatsorganisatorischen Umbau der meisten Staaten des GUS-Raums bei. Der Eindruck ist, dass sie selbst gegenwärtig noch von der überwiegenden Mehrheit der politischen Führungen der Teilnehmerstaaten im GUS-Raum als maßgeblich verstanden werden, wenn auch teilweise nur in formaler Hinsicht.

Originäre Verpflichtungen zur Wahlbeobachtung

Die originären Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur Wahlbeobachtung legitimieren im Wesentlichen die Wahlbeobachtung als solche; darüber hinaus regeln sie nur einige wenige Details. Zusammen mit den Beschlüssen zur Wahlbeobachtungsfunktion des BDIMR gehen sie im Kern auf die folgenden elf Dokumente zurück.

1. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Kopenhagener Dokument 1990)
2. Charta von Paris für ein neues Europa (Charta von Paris 1990)
3. Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Moskauer Dokument 1991)
4. Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen (Prager Dokument 1992)
5. KSZE Helsinki-Dokument 1992 – Herausforderung des Wandels (Helsinki-Dokument 1992)
6. Dokument des Vierten Treffens des Rates (Rom-Dokument 1993)
7. Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter (Budapester Dokument 1994)
8. Europäische Sicherheitscharta 1999 (Istanbuler Dokument 1999)
9. Beschluss Nr. 7 des Ministerrats von Porto, Verpflichtungen betreffend Wahlen (Porto 2002)[3]
10. Beschluss Nr. 5/03 des Maastrichter Ministerratstreffens, Wahlen (Maastricht 2003)[4]
11. Beschluss Nr. 19/06 des Brüsseler Ministerratstreffens, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE (Brüssel 2006)[5]

3 Beschluss Nr. 7, Verpflichtungen betreffend Wahlen, MC(10).DEC/7, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, Porto, 7. Dezember 2002, S. 49.

4 Beschluss Nr. 5/03, Wahlen, MC.DEC/5/03, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 86.

5 Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vier-

Im Kopenhagener Dokument bekräftigten die Teilnehmerstaaten, dass „die Anwesenheit von Beobachtern [...] für den Wahlprozess von Vorteil ist [... und dass] sie Beobachter aus anderen KSZE-Teilnehmerstaaten sowie alle geeigneten privaten Institutionen und Organisationen einladen [werden]“.[6] Das mit der Charta von Paris 1990 gegründete Büro für freie Wahlen wurde damit beauftragt, „Kontakte und den Informationsaustausch zu erleichtern“ und „Berichte über die Beobachtung von Wahlen“ zu erstellen.[7]

Mit der Einrichtung und Mandatierung des BDIMR als Folgeeinrichtung des Büros für freie Wahlen durch das Prager Dokument bzw. das Helsinki-Dokument (beide von 1992) wurde der Auftrag zur Wahlbeobachtung zunächst nicht explizit erneuert, blieb aber im Sinne des ursprünglichen Namens und des vor allem funktionserweiternden Prager Dokuments selbstredend erhalten.[8] In Rom wurde 1993 die zu stärkende Rolle des BDIMR in der Wahlbeobachtung explizit festgehalten.[9]

Die derzeit viel zitierte Verpflichtung zur Wahlbeobachtung „vor, während und nach Wahlen“ wurde durch das Budapester Dokument von 1994 fixiert.[10] Die Anerkennung der Hilfe des BDIMR und die Einladung von Wahlbeobachtern wurden 1999 in Istanbul in der Europäischen Sicherheitscharta nochmals festgehalten. Bedeutsam war hier die Selbstverpflichtung, „den Wahlbeurteilungen und Empfehlungen des BDIMR umgehend Folge zu leisten“.[11]

Darüber hinaus gibt es keine speziellen Verpflichtungen, sondern lediglich Beauftragungen an das BDIMR, wie etwa diejenige zur Koordinierung der internationalen Wahlbeobachtung oder zur Beurteilung der Freiheit und Unabhängigkeit der Medien.[12] Umfangreiche Aufgabenstellungen an das BDIMR zu Ansätzen und Details seiner Beobachtungsmethodik sind im Brüsseler Beschluss zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE enthalten.

Die von Russland und einigen Teilnehmerstaaten seit 2004 angefochtene Methodik war nicht von den Teilnehmerstaaten geregelt worden. Letztere hatten dies vielmehr dem BDIMR selbst überlassen, indem sie es 1994 in

---

zehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 60-64.

6 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, Absatz I. (8), in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1, S. 7.

7 Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: ebenda, Kap. A.3, S. 6.

8 „[...] beschlossen die Minister, dem Büro für freie Wahlen, das künftig Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte genannt wird, zusätzliche Funktionen zu übertragen.“ Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen”, Prag, 30. Januar 1992, in: ebenda, Kap. A.5, S. 2.

9 Vgl. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: ebenda, Kap. C.4, S. 15.

10 Budapester Dokument 1994, Budapest, 6. Dezember 1994, in: ebenda, Kap. B.5, S. 36.

11 Europäische Sicherheitscharta, 19. November 1999, in: ebenda, Kap. A.10, S. 11, Absatz 25.

12 Vgl. Budapester Dokument 1994, a.a.O. (Anm. 10), S. 36-37.

Budapest in eher unverfänglichem Wortlaut dazu aufforderten, ein „Handbuch für Wahlbeobachter und einen fortlaufenden Kalender für anstehende Wahlen [zu] erarbeiten".[13]

Interpretative Verpflichtungen zu Wahlen und Wahlbeobachtung

Die völkerrechtlichen Grundlagen für die Herangehensweise des BDIMR an Wahlen und Wahlbeobachtung sind die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR; 1966) und die Allgemeine Bemerkung der VN-Menschenrechtskommission zu Artikel 25 des IPbpR (1996).[14] Das BDIMR geht davon aus, dass diese Dokumente zu „einem globalen Konsens zur Unterstützung der Demokratie, der sich in den 1990er Jahren abzeichnete,"[15] beigetragen haben und dass den OSZE-Teilnehmerstaaten über ihre Mitgliedschaft in den VN hieraus Verpflichtungen zu demokratischen Wahlen entstanden sind.[16]
In seiner Bestandsaufnahme bestehender Verpflichtungen zu demokratischen Wahlen in den OSZE-Teilnehmerstaaten setzte das BDIMR diese VN-Verpflichtungen ebenso wie die einschlägigen Dokumente des Europarats, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission") sowie Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschrechte (EGMR) zu den Verpflichtungen der OSZE in Bezug.[17]
Das BDIMR als eigenständige Institution der OSZE (d.h. nicht die OSZE als solche) hat sich zudem der *Declaration of Principles for International Election Observation* (2005) angeschlossen.[18] Das BDIMR hat hierauf aufbauend eigene, interpretative Wahlbeobachtungsstandards geschaffen, publiziert und in über 100 Beobachtungsmissionen mit Hilfe von mehr als 30.000 Beob-

13 Ebenda, S. 37.
14 Human Rights Committee, General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996); deutsche Übersetzung in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments" zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005.
15 OSCE/ODIHR, Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, ODIHR.GAL/39/03, Warschau, Oktober 2003, S. 7, unter: http://www.osce.org/publications/odihr/2003/10/12345_127_en.pdf.
16 „Alle OSZE-Teilnehmerstaaten sind Mitglieder der Vereinten Nationen und unterliegen damit den Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie allen anderen Demokratie, demokratische Wahlen und Menschenrechte betreffenden Resolutionen und Dokumenten der VN-Generalversammlung." Ebenda, S. 11, Fußnote 11.
17 Das BDIMR begründet die Entstehung der Bestandsaufnahme u.a. mit einer entsprechenden Aufforderung der Delegation Russlands auf der Ministerratstagung in Bukarest 2000. Vgl. ebenda, S. 8.
18 Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers, New York, 27. Oktober 2005. Die Deklaration wurde von über 20 internationalen Institutionen, Organisationen und NGOs unterzeichnet, unter anderem vom BDIMR, von der Europäischen Kommission und von den VN.

achtern (Stand: November 2006[19]) zur Anwendung gebracht und damit praktizierte interpretative Standards gesetzt.

Zusatzverpflichtungen zu Wahlen („Kopenhagen Plus")

Die Absicht, zusätzliche Verpflichtungen im Bereich Wahlen einzugehen, war 2002 und 2003 in den Ministerratsbeschlüssen von Porto und Maastricht verankert worden und wurde bis ins Jahr 2006 hinein in mehreren Diskussionen erörtert. Diese fanden im Kontext weitergehender Überlegungen statt, die Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu ergänzen und zu einem „Kopenhagen Plus" zu gelangen. Unter dem slowenischen Vorsitz (2005) waren dieser Frage ein Zusätzliches Treffen der menschlichen Dimension und ein weiteres Expertentreffen gewidmet, allerdings ohne Ergebnis. Der slowenische und der belgische Vorsitz nahmen 2005 bzw. 2006 zusätzliche Verpflichtungen in ihre Beschlussvorlagen für die Ministerratsbeschlüsse zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE auf.[20] Das Thema wurde damit jedoch lediglich auf der Agenda gehalten. Der Tenor der Äußerungen der Delegationen zu neuen Verpflichtungen ist eher skeptisch. Betont wird vor allem die Notwendigkeit, in erster Linie zur Umsetzung bestehender Verpflichtungen im Gespräch zu bleiben.

Dennoch scheint es angeraten, die vom BDIMR in dem Bericht *Common Responsibility* konzise zusammengefassten Vorschläge für Zusatzverpflichtungen im Blick zu behalten.[21] Sie wurden in die drei Themenbereiche Transparenz, Rechenschaftspflicht und öffentliches Vertrauen unterteilt, sind technisch zum Teil sehr detailliert und bieten sich für Expertendiskussionen durchaus an.

In *Common Responsibility* hat sich das BDIMR zudem eingehend mit der Fortentwicklung von wahlbezogenen Aktivitäten befasst und sich selbst entsprechende Arbeitsrichtungen vorgegeben. Diese müssen nicht zwangsläufig in zusätzlichen Verpflichtungen verankert werden. Sie betreffen unter anderem Nachfolgemechanismen für die Umsetzung der Wahlberichtsempfehlungen, den geographischen Aktionsbereich, Rekrutierungsfragen und Expertenvernetzung, Öffentlichkeitsarbeit und Schulungen, die Nutzung neuer Informationstechnologien, Sprachkenntnisse sowie die Zusammenarbeit mit par-

19 Vgl. OSCE/ODIHR, Common Responsibility. Commitments and Implementation. Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, Warschau, 10. November 2006, S. 33.

20 Beschluss Nr. 17/05, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/17/05 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 61-64; Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, a.a.O. (Anm. 5).

21 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE/ODIHR Explanatory Note on Possible Additional Commitments for Democratic Elections, 11. Oktober 2005, Anhang 1 zu: Common Responsibility, a.a.O. (Anm. 19), S. 83-90.

lamentarischen Beobachtern und den Erfahrungsaustausch mit anderen Organisationen.[22]

Die Methodik des BDIMR

Die vom BDIMR entwickelten Beobachtungsformate, Kriterien, Fristen, Personalregeln, Berichtsstandards und dergleichen mehr bilden zusammen jene Methodik, die von einigen kritischen Teilnehmerstaaten um Russland angefochten wird. Ihre Grundlage ist die vorgenannte normschöpferische und die Praxis prägende Tätigkeit des BDIMR. Die Methodik beleuchtet den Gesamtvorgang des Wahlgeschehens von der Gesetzgebung über die Bekanntgabe der Ergebnisse bis hin zu Beschwerden und Einsprüchen, die somit allesamt vor der nationalen und internationalen Öffentlichkeit systematisch kommentiert und beeinflusst werden.[23]

Die Infrastruktur des BDIMR

Das BDIMR hat über die Jahre seine eigene Infrastruktur zur Wahlbeobachtung eingerichtet. Diese besteht zunächst aus der Abteilung Wahlen mit den im Gesamthaushaltsplan 2009 nominell ausgewiesenen 15,5 Stellen in Warschau. Die Abteilung Wahlen hat außerdem einen Personalpool von Missionsleitern und *Core-Team*-Mitarbeitern aufgebaut und verfügt über von den Teilnehmerstaaten abgeordnete Langzeit- und Kurzzeitbeobachter. Sie kann sich zudem in einer Reihe von Feldmissionen auf die Zusammenarbeit mit weiteren 17 Verantwortlichen stützen, die als Missionsmitglieder direkt für Wahlbeobachtungen zuständig sind. Die Abteilung Wahlen verfügte 2009 über ein Budget von 6.555.000 Euro.[24] Auf einige Details der Methodik ihrer Wahlbeobachtung wird im Folgenden eingegangen.

Die Auswahlformel: nichtdemokratische Vergangenheit

Im Zentrum der Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR standen von Beginn an die postkommunistischen Transformationsländer. Auswahlkriterium für die Ansetzung von Wahlbeobachtungen ist die Unterscheidung zwischen Teilnehmerstaaten „mit nichtdemokratischer Vergangenheit“ und „alteingeführten Demokratien“.[25] Zur Unterstützung dieses Ansatzes kann damit argumentiert werden, dass das BDIMR nicht nur dem Grundsatz des Moskauer

22 Vgl. Common Responsibility, a.a.O. (Anm. 19), S. 49-55.
23 Für eine detaillierte Darstellung siehe ebenda, S. 35-49.
24 Die Angaben zu Planstellen und Haushaltsmitteln sind entnommen aus: OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 888, Genehmigung des Gesamthaushaltsplans 2009, PC.DEC/888, 2. April 2009.
25 ODIHR, Election Observation. A decade of monitoring elections: the people and the practice, Warschau 2005, S. 9, unter: http://www.osce.org/publications/odihr/2005/11/17148_478_en.pdf.

Dokuments folgt, dass Verpflichtungen in der menschlichen Dimension „eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen", sondern dass es als Sicherheitsinstitution auch für den ebenfalls dort verankerten Schutz „einer rechtmäßig geschaffenen Verfassungsordnung" und „einer rechtmäßig gewählten Regierung eines Teilnehmerstaates" vor Umsturzversuchen eintritt.[26] Freilich wird dies in den betroffenen Ländern häufig so nicht mehr wahrgenommen. Das BDIMR werde nicht mehr als Schiedsrichter benötigt, heißt es im Gegenteil seitens der Kritiker.

In Reaktion auf den Vorwurf der geographischen Einseitigkeit der Wahlbeobachtung führt das BDIMR seit längerem auch in westlichen Teilnehmerstaaten wie Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Kanada, den Niederlanden, der Schweiz, Spanien und den USA Wahlbeobachtungen durch, wenngleich in kleineren Formaten (wie z.B. Bedarfserhebungsmissionen oder Wahlbeurteilungsmissionen) und mit weniger öffentlicher Resonanz. So entsandte das BDIMR am Vorabend der Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 eine Expertengruppe unter der Leitung eines russischen Spezialisten zur Bewertung der Wahlgesetzgebung und des Ablaufs der Wahlen in insgesamt 15 EU-Mitgliedstaaten. Das vom BDIMR in der Vergangenheit mitunter in die Diskussion gebrachte Argument, es würde weder über die finanziellen noch die personellen Ressourcen für Wahlbeobachtungen in sämtlichen Teilnehmerstaaten verfügen, ist kaum überzeugend. Es wäre durchaus möglich, sowohl vollwertige Beobachtungsmissionen in ausgewählten westlichen Ländern durchführen, falls dies notwendig erscheinen sollte, als auch nach positiven Berichten die Beobachtungsformate in östlichen Ländern entsprechend zurückzufahren.

Darüber hinaus sei angemerkt, dass unabhängig davon, ob ein Staat eine nichtdemokratische Vergangenheit hat oder eine alteingeführte Demokratie ist, Probleme existieren, deren Bewertung für das BDIMR schwierig ist. Hierbei handelt es sich um länderspezifische Traditionen oder Gepflogenheiten wie das Familienwählen, die Aktivierung von Wählern (z.B. durch die Bereitstellung von Bussen für den Transport zu den Wahllokalen), imperative, also parteigebundene Mandate, das Fehlen von öffentlich-rechtlichen Medien, eine eingeschränkte innere Medienfreiheit oder die Höhe von Wahlhürden. Hierunter fallen auch Spezifika westlicher Teilnehmerstaaten wie Parteienfinanzierung und Wahlspendennachweise, intransparente Wahlkreismodifizierungen, die Zusammenstellung der Kandidatenlisten durch Parteivorstände, die Wahlleitung durch Parteirepräsentanten, der Entzug des Wahlrechts (z.B. für Kriminelle und ehemalige Kriminelle) oder der Einsatz von Herausforderern (*„challengers"*) vor Wahllokalen. Diese Fragen berühren die politische Kultur einzelner Teilnehmerstaaten und sind durch die originären OSZE-Verpflichtungen nicht abgedeckt. Hier trifft das Argument einer

26 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), Kap. H.4, S. 3 sowie S. 9, Artikel 17.1 und 17.2.

westlichen Delegation zu, nach der es Dinge gebe, die nicht universal regelbar seien, trotzdem aber diskutiert werden können oder sollten.

Die Beobachtungsformate

Das Spektrum der vom BDIMR entwickelten Beobachtungsformate umfasst vorbereitende Bedarfserhebungs- und Erkundungsmissionen sowie vor allem Wahlbeobachtungsmissionen, begrenzte Wahlbeobachtungsmissionen ohne Kurzzeitbeobachter wie etwa in Lettland 2006, Wahlbeurteilungsmissionen, die seit 2002 mit geringem Personalbestand und kurzer Einsatzdauer in westlichen Teilnehmerstaaten durchgeführt werden, sowie Wahlunterstützungsmissionen wie in Turkmenistan zur Unterstützung des dortigen OSZE-Zentrums. Des Weiteren gibt es Wahlunterstützungsteams mit vorangegangenem Vorausteam wie in Afghanistan (Kooperationspartner der OSZE) 2004, 2005 und 2009, wo es allerdings nicht um Wahlbeobachtung, sondern um die organisatorische Unterstützung der Wahlvorbereitungen und -abläufe sowie Beratung ging. Das BDIMR legt die Einzelheiten dieser Missionen wie Personalbesetzung und Personalstärke, die Verweildauer der Beobachter im jeweiligen Land und die Aufgabenstellung (Beobachtung, Beurteilung, Unterstützung) entsprechend den eigenen Bedarfserhebungen selbst fest und spricht die Einzelheiten bis zu einem gewissen Grad mit den gastgebenden Regierungen ab. Das BDIMR instruiert auch die Wahlbeobachter.

Die Berichterstattung

Die Wahlbeobachtung des BDIMR mündet in die jeweilige Berichterstattung, die von Bedarfserhebungsberichten über Zwischenberichte vor den Wahlen bis zur vorläufigen Erklärung nach der Wahl mit den vorläufigen Ergebnissen und Schlussfolgerungen und schließlich zum Abschlussbericht reicht. Es kann – wie etwa in Georgien im Januar 2008 – auch einen Ergänzungsbericht mit wichtigen Nachträgen zur vorläufigen Erklärung nach der Wahl geben.
Die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Medien richtet sich jedoch stets auf die unmittelbar nach dem Wahltag veröffentlichte vorläufige Erklärung mit der – wie es in der Regel wahrgenommen wird – Bekanntgabe der „Noten“ in den vorläufigen Schlussfolgerungen. Von großem Interesse ist stets die Abstufung der hier gewählten Formulierung in den ein bis zwei Sätzen zum Gesamtablauf. Aus dem Vergleich dieser Aussagen mit den Aussagen zu vorangegangenen Wahlen oder zu den Wahlen in anderen Teilnehmerstaaten erhalten sie ihre spezielle politische Gewichtung.

Die Dokumentation

Die Methodik der Wahlbeobachtung ist vom BDIMR 1996 erstmals in einem Wahlbeobachtungshandbuch näher dargelegt und seither stetig (zuletzt 2007)

weiterentwickelt worden. Die wichtigsten Darlegungen sind in folgenden Dokumenten enthalten:

1. *Election Observation Handbook*
2. *Handbook for Long-Term Election Observers*
3. *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*
4. *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*
5. *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*
6. *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*
7. *Election Observation – A decade of monitoring elections: the people and the practice*
8. *Handbook for Domestic Election Observers*
9. *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*
10. *International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Reference Guide to Democratic Elections Best Practice* (Entwurf, November 2002)[27]
11. *Election Principles and Existing OSCE Commitments for Democratic Elections* (Diskussionsvorlage, Juli 2004)
12. *Declaration of Principles for International Election Observation* (Oktober 2005)
13. *Common Responsibility. Commitments and Implementation. Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE* (November 2006)

Das Grundverständnis des BDMIR von den hier erörterten Verpflichtungen und ihrer Umsetzung ist in *Common Responsibility* ausführlich dargestellt.[28] Daneben gibt es eine Vielzahl vom BDIMR in verschiedenen Diskussionsformaten verfasster Abschlussberichte, konsolidierter Zusammenfassungen und anderer Dokumente.

Das BDIMR hat in Theorie und Praxis Wahlbeobachtungsstandards geschaffen, die weltweit ein Novum darstellten und inzwischen anderen internationalen Organisationen als Vorlage dienen. So hat beispielsweise die Europäische Union ihre eigene Wahlbeobachtungsmethodik mit ausdrücklichem Verweis auf die BDIMR-Methodik erarbeitet.[29] Dem Vernehmen nach lehnt selbst die GUS ihre Wahlbeobachtungen in einigen Details an die techni-

27 ODIHR.GAL/44/02/Rev.1.
28 Vgl. Common Responsibility, a.a.O. (Anm. 19), S. 1-25.
29 „Die Methodik [der EU-Wahlbeobachtung] wurde insbesondere von der [...] im Wahlbeobachtungshandbuch des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) dargelegten Wahlbeobachtungsmethodik bereichert." Handbook for European Union Election Observation Missions, Stockholm 2002, S. 3.

schen und organisatorischen Erfahrungen des BDIMR an, wenngleich die GUS-Beobachter inhaltlich zu mitunter gänzlich anderen Beobachtungsschlüssen kommen als die Beobachter des BDIMR.

Die Unabhängigkeit des BDIMR als Wahlbeobachter

Die politische Unabhängigkeit des BDIMR als Wahlbeobachter gehörte in den zurückliegenden Jahren zu den umstrittenen Aspekten der Wahlbeobachtung. Diese Unabhängigkeit ist jedoch in mehreren Dokumenten der OSZE fest verankert und das BDIMR explizit mit unabhängiger Wahlbeobachtung beauftragt.
Aus der im Kopenhagener Dokument vereinbarten Einrichtung einer institutionalisierten Wahlbeobachtung in den souveränen Teilnehmerstaaten der OSZE,[30] der im Prager Dokument enthaltenen Erklärung, „die Überwachung und Förderung von Fortschritten im Bereich der Menschlichen Dimension" sei „eine Hauptaufgabe der KSZE"[31] sowie der im Helsinki-Dokument von 1992 getroffenen Feststellung, das BDIMR sei die „Hauptinstitution der menschlichen Dimension",[32] ergibt sich im Zusammenhang mit den oben aufgeführten wahlbezogenen Verpflichtungen die Autorisierung des BDIMR zur Wahlbeobachtung. Seine besonders prominente und unabhängige Stellung gegenüber den Teilnehmerstaaten resultiert auf Beschlussebene am deutlichsten aus dem Istanbul-Dokument 1999, in dem sich die Teilnehmerstaaten – wie erwähnt – verpflichtet hatten, „den Wahlbeurteilungen und Empfehlungen des BDIMR umgehend Folge zu leisten".[33] Diese Formel wurde 2002 in Porto und 2003 in Maastricht abgeschwächt.[34] Der Weisenrat der OSZE sprach sich 2005 für den Erhalt der Fähigkeit der OSZE-Institutionen aus, „ihrem jeweiligen Mandat entsprechend unabhängige Bewertungen

30 „Das Kopenhagener Dokument war die erste politische Vereinbarung zwischen souveränen Staaten zur Institutionalisierung der Wahlbeobachtung durch die dauerhafte Einladung an die OSZE-Staaten, gegenseitig ihre Wahlen zu beobachten." ODIHR, Election Observation, a.a.O. (Anm. 25), S. 2.
31 Prager Dokument, a.a.O. (Anm. 8), S. 2.
32 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), Kap. A.6, S. 40.
33 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 11), S. 11, Absatz 25.
34 An den betreffenden Stellen heißt es nur noch: „Der Ministerrat [...] fordert die Teilnehmerstaaten auf, verstärkt auf die vom BDIMR nach Wahlbeobachtungen abgegebenen Empfehlungen zu reagieren" sowie „Der Ministerrat [...] ruft die Teilnehmerstaaten dazu auf, in diesem Bereich ihre Zusammenarbeit mit dem BDIMR weiter zu verstärken". Beschluss Nr. 7, Verpflichtungen betreffend Wahlen, a.a.O. (Anm. 3), bzw. Beschluss Nr. 5/03, Wahlen, a.a.O. (Anm. 4).

vorzunehmen und programmatische Initiativen zu ergreifen".[35] Selbiges wurde ebenfalls in Brüssel angemahnt.[36]
Das BDIMR selbst ist stets für seine institutionelle Eigenständigkeit eingetreten. Nach der Geschäftsordnung der OSZE von 2006 hat es zwar nicht den Status eines Beschlussfassungsorgans, sondern ist ein Durchführungsorgan bzw. eine OSZE-Institution.[37] Kern seiner Argumentation ist jedoch der Hinweis auf die notwendige politische und operative Unabhängigkeit der Wahlbeobachtung und somit auch des unparteiischen Wahlbeobachters BDIMR. Das BDIMR verweist in diesem Zusammenhang u.a. auf die *Declaration of Principles for International Election Observation,* die fordert, dass „internationale Wahlbeobachtungsmissionen [... Informationen bezüglich des einwandfreien Ablaufs der Wahlen] unabhängig und unparteiisch bewerten [sollten]" und „groß genug sein müssen, um die Beschaffenheit von Wahlen in einem Land unabhängig und unparteiisch feststellen zu können [...]".[38] Während diese Herangehensweise verschiedentlich angefochten wurde, wurde ihre Legitimität aber auch regelmäßig bekräftigt. Das BDIMR hat hierzu seine Beobachtungsmethodik in regelmäßigen Abständen in dem oben dargestellten Schriftwerk zusammengefasst und über den Ständigen Rat an die Teilnehmerstaaten herangetragen und somit in den Beschlussfassungsprozess der OSZE eingebracht. Seine Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sieht es im Ergebnis dessen von der großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten unterstützt.[39]

Das Verhältnis zur Parlamentarischen Versammlung

Die OSZE verfügt mit dem BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung über zwei unabhängige Wahlbeobachter. Zwischen beiden gibt es bei

35 Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 399.

36 Der Brüsseler Ministerrat stimmte zu, dass das BDIMR „größtes Augenmerk auf Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Professionalität" seiner Wahlbeobachtung legen sollte. Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, a.a.O. (Anm. 5), S. 63.

37 Vgl. Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, MC.DOC/1/06, 1. November 2006, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2007, Baden-Baden 2008, S. 387-411, hier: S. 389-391. In der Geschäftsordnung heißt es: „Vertreter [...] von Durchführungsorganen [...] nehmen nicht an der Redaktion von Dokumenten teil", sind folglich also nicht im Beschlussfassungsprozess mit eigener Stimme vertreten und können allenfalls „auf Einladung des Vorsitzenden zu Entwürfen Stellung nehmen, die sie direkt betreffen". Ebenda, S. 398.

38 Declaration of Principles for International Election Observation, a.a.O. (Anm. 18), S. 6, Absatz 15, und S. 7, Absatz 19.

39 „Auch wenn die Wahlbeobachtung des BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE erst kürzlich von einigen wenigen kritisiert wurde, wird sie von der großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten als professionell und unabhängig anerkannt." Common Responsibility, a.a.O. (Anm. 19), S. 34.

der Wahlbeobachtung zwar sehr enge Kontakte, die konzeptionellen und personellen Voraussetzungen sind jedoch unterschiedlich. Die Tatsache, dass in den jeweiligen Gründungsbeschlüssen keine strukturelle Verbindung zwischen beiden Einrichtungen vorgesehen ist, erschwert die unbedingt notwendige Koordination zwischen ihnen, die auch von den Beschlussfassungsorganen der OSZE oder dem Amtierenden Vorsitzenden nicht verbindlich durchgesetzt werden kann. Beide sind zwar dem BDIMR vorgesetzt bzw. sollen von diesem unterstützt werden,[40] die Parlamentarische Versammlung agiert jedoch nicht nur ebenfalls selbständig, sondern zudem weitestgehend außerhalb der OSZE-Strukturen.[41] Zusammengenommen hat das zu dem bekannten Wettbewerb zwischen beiden Institutionen und einer noch immer nicht beendeten Polemik geführt.

Kritik an der OSZE-Wahlbeobachtung

Der Umgang mit der OSZE-Wahlbeobachtung war zunächst sowohl für westliche als auch für östliche Teilnehmerstaaten eine Herausforderung. Die Anwesenheit ausländischer Beobachter bei politischen Wahlen, einem der wichtigsten innenpolitischen Vorgänge überhaupt, und die Beurteilung der Wahlen vor der Weltöffentlichkeit wurden oftmals als belastend empfunden. Zudem mussten selbst in der Gesetzgebung mehrerer westlicher Teilnehmerstaaten überhaupt erst einmal Vorkehrungen für internationale Wahlbeobachtungen getroffen werden.
Intensiv diskutiert wurde das Thema OSZE-Wahlbeobachtung vor allem seit der Zäsur von 2003/2004 im eingangs erwähnten Zusammenhang mit den damaligen russischen Parlamentswahlen und den sogenannten farbigen Revolutionen. 2003 hatten sich Russland und andere GUS-Mitglieder erstmals in scharfer Weise schriftlich gegen die Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten durch die OSZE gewandt und die Feldaktivitäten der OSZE einer Generalkritik unterzogen.[42] Speziell zur Wahlbeobachtung, die hier noch nicht thematisiert worden war, wurden zwischen 2004 und 2007 von Russland sowie – in wechselnder Zusammensetzung – Armenien, Belarus, Ka-

40 Vgl. Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, a.a.O. (Anm. 37), S. 390-391, Absatz 13, und S. 393, Absatz 3.

41 Die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten hatten sich 1990 in der Charta von Paris zwar für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung ausgesprochen, diese wurde dann im darauffolgenden Jahr in Madrid 1991 jedoch nicht von der KSZE, sondern von den Parlamentarierdelegationen der Teilnehmerstaaten gegründet. Vgl. Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), Kap. A.2, S. 17, bzw. Madrider Entschließung über die Schaffung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE, Madrid, 3. April 1991, in: ebenda, Kap. A.4.

42 Siehe hierzu das Positionspapier von Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Russland, On the Issue of Reform of the OSCE Field Activities – A Food-For-Thought Paper, PC.DEL/986/03, 4. September 2003.

sachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan mehrere Positionspapiere vorgelegt, darunter insbesondere:[43]

1. Beschlussvorlage für einen Beschluss des Ständigen Rates über die weitere Verbesserung der OSZE-Wahlstandards und -Wahlbeobachtung (2004)
2. Positionspapier zu OSZE-Wahlstandards und -Wahlbeobachtung (2004)
3. Entwurf eines Ministerratsbeschlusses über OSZE-Wahlstandards und -Wahlbeobachtung (2004)
4. Positionspapier zur weiteren Entwicklung der Wahlbeobachtung und -beurteilung (2005)
5. Entwurf eines Beschlusses über Wahlen (2005)
6. Vorschlag für einen Ministerratsbeschluss über die Stärkung und Förderung wahlbezogener Aktivitäten der OSZE (2006)
7. Fragebogen zu den Aktivitäten des OSZE-BDIMR im Bereich Wahlbeobachtung und -beurteilung (2006)
8. Positionspapier zu den Grundprinzipien der Beobachtung nationaler Wahlen durch die OSZE (2007)
9. Beschlussvorlage für einen Ministerratsbeschluss zur Beobachtung nationaler Wahlen durch das OSZE-BDIMR (2007)

Die hier aufgezählten Stellungnahmen weisen seit etwa 2005 eine spürbar stärkere Systematisierung auf. Ebenfalls seit 2005 wurden jährlich Beschlussvorlagen zu den Ministerratstagungen eingereicht. Mit dem Positionspapier zu den Grundprinzipien der Beobachtung nationaler Wahlen durch die OSZE legte Russland das umfassendste Papier vor, das etwas später in die Beschlussvorlage für das Madrider Ministerratstreffen 2007 integriert und von den sieben Teilnehmerstaaten Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan unterzeichnet wurde. Diese sieben Staaten sind gleichzeitig die Mitgliedstaaten der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS). Die fünf Kernforderungen der Dokumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Zentralisierung und Übertragung von Zuständigkeiten an den Ständigen Rat (Verabschiedung eines Jahreswahlbeobachtungsprogramms und -haushalts, Verabschiedung eines Einheitsmandats und einer einheitlichen Struktur für alle Missionen, Bestätigung der jährlichen Kandidatenliste für Missionsleiter und deren Ernennung, Entgegennahme der Wahlbeobachtungsberichte);[44]

43 Siehe PC.DEL/1225/04/Corr.1, PC.DEL/1022/04, PC.DEL/1023/04, PC.DEL/1184/05, PC.DEL/1218/05, PC.DEL/1157/06, PC.DEL/703/06, PC.DEL/458/07, PC.DEL/898/07.
44 Vgl. PC.DEL/458/07, a.a.O. (Anm. 43), Punkte 2-5 und 8.

2. Reduzierung der Funktion des BDIMR auf fachliche Unterstützung und Verankerung einer Rechenschaftspflicht des BDIMR gegenüber dem Ständigen Rat;[45]
3. Neuverhandlung der Beobachtungsmethodik durch den Ständigen Rat („Überprüfung und Verabschiedung […] der Grundlagen für Aktivitäten des BDMIR im Bereich Wahlen"; „Ausarbeitung und Verabschiedung von Regeln für die Beobachtung nationaler Wahlen durch das BDIMR");[46]
4. Herstellung von Transparenz bei Entscheidungen über Personalrekrutierung, Jahresplanung, Beobachtungsländer, Format, Dauer und Zusammensetzung der Missionen, Mittelbeschaffung und Berichterstattung;[47]
5. Aufhebung des auf die östlichen Transformationsstaaten gerichteten Fokus der Wahlbeobachtung („Herstellung geographischer Ausgewogenheit"; „keine Aufteilung in unterschiedliche Kategorien").[48]

An diesen Forderungen wurde für gewöhnlich nicht konsequent festgehalten. Die Haltungen Russlands und seiner Partner waren hier wie auch in anderen Fragen auffallend unbeständig. Das erweckt den Eindruck, dass eine ganze Reihe der oben aufgeführten Forderungen nicht mehr relevant ist. Nach Ansicht von Beobachtern ging es im Kern darum, auf die Wahlbeobachtung des BDIMR insgesamt vor allem einschränkend einzuwirken.

Den Dokumenten nach folgte die russische Argumentation im Einzelnen seit 2004 in etwa folgender Linie: Demokratische Wahlen sind, so hieß es in der Beschlussvorlage für das Ministerratstreffen für Sofia im Jahr 2004, ein grundlegendes Element für die nachhaltige Entwicklung einer jeden demokratischen Gesellschaft. Es gebe jedoch keine allgemein anerkannten Standards für demokratische Wahlen in der OSZE, sondern lediglich allgemeine Prinzipien und Verpflichtungen, verankert im Kopenhagener Dokument von 1990 und anderen Beschlüssen der OSZE. Grundprinzipien wie Universalität, Vertrauen, Transparenz und Rechenschaftspflicht seien in diesen Beschlüssen zudem nicht vollständig erfasst. Die Beurteilungen von Wahlen durch die OSZE seien daher eher subjektiv. Die Durchsetzung wahlbezogener Verpflichtungen müsse in der Verantwortung der Teilnehmerstaaten verbleiben. Für Wahlbeobachtungen durch die OSZE, so hieß es weiter, sei zum einen ein Vergleich der Wahlgesetzgebung und Wahlpraxis aller Teilnehmerstaaten, zum anderen die Erarbeitung zuverlässiger Bewertungskriterien notwendig. Benötigt würden ebenfalls Kriterien für die Festlegung des jeweiligen Beobachtungsformats. Generell sei Wahlbeobachtung darüber hinaus dem Ziel unterzuordnen, die Übereinstimmung des Wahlablaufs mit den nationalen Gesetzgebungen aufzuzeigen und Empfehlungen für Verbesserungen im

45 Vgl. ebenda, Punkt 2.
46 PC.DEL/1157/06, a.a.O. (Anm. 43), Punkt 3; PC.DEL/898/07, a.a.O. (Anm. 43), Punkt 3.
47 Vgl. PC.DEL/1184/05, PC.DEL/1157/06 und PC.DEL/458/07, alle a.a.O. (Anm. 43).
48 PC.DEL/1157/06, a.a.O. (Anm. 43), Punkt 1.1c, und PC.DEL/458/07, a.a.O. (Anm. 43), Punkt 1.

Sinne der einschlägigen OSZE-Verpflichtungen abzugeben. Die Nachbereitung von Wahlen sei zusammen mit den gastgebenden Regierungen vorzunehmen. Entsprechende Grundsätze sollten vom Ständigen Rat vereinheitlicht und in „Regeln für die Beobachtung von nationalen Wahlen durch das BDIMR“ zusammengefasst werden, in denen auch das Mandat und die Zusammensetzung der Missionen sowie die Prozeduren der Abfassung und Veröffentlichung der Missionsberichte geregelt werden sollten.

Russlands Forderungen reichten in den zirkulierten Papieren von Personalfragen (Einrichtung eines von den Teilnehmerstaaten zu besetzenden Personalpools und Ernennung von Wahlmissionsleitern durch den Amtierenden Vorsitzenden aus diesem Pool; geographisch diversifizierte Besetzung der Missionen) über Planungsfragen (Integration der Wahlbeobachtung in die Jahresplanung und den Haushalt der OSZE unter Angabe von Zielländern, Zusammensetzung, Format, Dauer und Finanzierung der Missionen) bis hin zu Verhaltensregeln für Wahlbeobachter (Verzicht auf Wahlbeeinflussung und Abgabe von Erklärungen vor der offiziellen Bekanntgabe der Ergebnisse). Hinzu kamen Einzelforderungen etwa zu Sprachregelungen und zur Schulung der Beobachter. Das BDIMR ist auf viele dieser Vorstellungen sehr akribisch eingegangen, ohne dabei jedoch in irgendeiner Weise seine institutionelle Unabhängigkeit einschränken zu lassen.

Die Versuche Russlands, auf wesentliche Regelungen wie den Umfang und die Zusammensetzung von Beobachtungsmissionen direkt Einfluss zu nehmen und dem BDIMR z.B. die Dauer von Wahlbeobachtungsmissionen ultimativ vorzuschreiben, fanden ihren Höhepunkt in den Jahren 2007 und 2008. Sie bewirkten letztlich, dass das BDIMR den in den beiden Jahren stattfindenden russischen Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen fernblieb. Zum Nachteil für das Image der politischen Führung Russlands verhinderten sie so auch die internationale Bestätigung der Wahlergebnisse vor der Weltöffentlichkeit.

Gleichzeitig kommt man jedoch nicht umhin festzustellen, dass die Gruppe von beobachtungskritischen Teilnehmerstaaten um Russland sich der Wahlbeobachtungsdiskussion in der OSZE nicht verschlossen, sondern vielmehr mit einer ganzen Reihe von Empfehlungen aktiv zur ihr beigetragen hat. Die Unterstützer der Initiativen Russlands haben zudem durchaus konstruktiv mit den jeweiligen Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR zusammengearbeitet.

Darüber hinaus hat sich Russland nicht nur in deklaratorischer Form mit dem Thema auseinandergesetzt, sondern auch praktische Schritte unternommen, und zwar sowohl innerhalb als auch außerhalb der OSZE. Die diesen Aktivitäten zugrunde liegenden Intentionen lassen sich selbstredend unterschiedlich bewerten. Sie zeigen zum einen ein stärkeres Engagement Russlands in etablierten Wahlbeobachtungsformaten, zum anderen aber auch das Streben nach diversifizierter Kooperation mit verschiedenen internationalen Organisationen und auch nicht vorwiegend mit der OSZE; deutlich wird schließlich auch

der Wunsch, dass andere, nicht zuletzt politisch gebundene Formate die unabhängige Wahlbeobachtung der OSZE allmählich überlagern und letztendlich ersetzen.
So hat Russland nach 2004 vermehrt eigene Beobachter in die Missionen des BDIMR entsandt und im eigenen Land den Einsatz nationaler zivilgesellschaftlicher Wahlbeobachter organisiert. Parallel hierzu wurden auch Wahlbeobachtungsaktivitäten im Rahmen der GUS entwickelt. Dafür war bereits 2002 eine eigene Wahlkonvention der GUS verabschiedet worden, in der unter anderem auch das Wirken zivilgesellschaftlicher und internationaler Wahlbeobachter im Einzelnen geregelt worden war.[49] Die Teilnahme von Beobachtermissionen der Interparlamentarischen Versammlung der GUS, deren Einsatz seit 2004 geregelt ist, gehört inzwischen ebenfalls zum Wahlgeschehen im GUS-Raum.[50] Russland hat sich des Weiteren um die Einbeziehung anderer internationaler Organisationen wie z.B. der OVKS, der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) oder der Organisation der Islamischen Konferenz (OIK) bemüht.

Aktivitäten und Ansätze der Vorsitze seit 2005

Seit der ersten Polemik der Jahre 2003/2004 wurde das Thema Wahlbeobachtung von jedem OSZE-Vorsitz behandelt. Vor allem während des finnischen Vorsitzes 2008 ist es gelungen, den Diskussionen über Wahlbeobachtungsaktivitäten zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Schärfe zu nehmen.

Der slowenische Vorsitz 2005: Vermittlung

In die Amtszeit des slowenischen Vorsitzes 2005 fiel die Aufgabe, die Reformdiskussion in der OSZE zu koordinieren, d.h. die einzelnen Aspekte der Diskussion mit den Positionen der Delegationen, den Aktivitäten und Empfehlungen des Weisenrates[51] sowie den Stellungnahmen des BDIMR in Be-

49 Vgl. Konvencija o standartach demokratičeskich vyborov, izbiratelnych prav i svobod v gosudarstvach-učastnikach Sodružestva Nezavisimych Gosudarstv [Konvention über die Standards demokratischer Wahlen sowie der Wahlrechte und -freiheiten in den Teilnehmerstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten], 7. Oktober 2002, Artikel 10.2(d), 14 und 15, unter: http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=616.

50 Vgl. Položenie o Missii nabljudatelei ot SNG na prezidentskich i parlamentskich vyborach a takže referendumach v gosudarstvach-učastnikach Sodružestva Nezavisimych Gosudarstv [Verordnung über Beobachtermissionen der GUS bei Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie Referenden in den Teilnehmerstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten], 26. März 2004, unter: http://www.cikrf.ru/international/ispolkom.jsp.

51 Der Weisenrat der OSZE nahm 2005 zu den Diskussionen eher zurückhaltend Stellung. Seine Verweise auf tradierte Wahlstandards, das notwendige Nachbereiten der Empfehlungen und die Gleichbehandlung der Teilnehmerstaaten sprachen sowohl Forderungen des BDIMR als auch Russlands und ihm nahe stehender Teilnehmerstaaten an. Gleich-

zug zu setzen. Mit dem Thema Wahlen befasste sich der slowenische Vorsitz zudem aus eigener Initiative und trat mit mehreren Beiträgen, vor allem einem vielbeachteten *Non-Paper* in Erscheinung, in dem er dazu anregte, ein Dokument „Kopenhagen Plus" sowie Wahlnachbereitungsmechanismen zu erarbeiten.[52] Ein spezielles Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema „Herausforderungen der Wahltechnik und der Wahlverfahren" befasste sich 2005 ebenso wie ein Expertentreffen mit den drei Bereichen neue Wahltechniken, OSZE-Wahlverpflichtungen und Wahlbeobachtung. In der Vielzahl der Laibacher Beschlüsse konnte die Wahlbeobachtung im Beschluss über die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE als Aufgabenstellung an das BDIMR untergebracht werden.[53]

Der belgische Vorsitz 2006: Analyse

Der belgische Amtierende Vorsitzende des Jahres 2006 verblüffte die Delegationen vor allem mit seiner Ankündigung, „Beobachter der Wahlbeobachter" einzusetzen.[54] Hintergrund war die Kontroverse zwischen dem BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE über die Wahlbeobachtung. Aus dieser Initiative ging am Ende lediglich ein Analysepapier mit einer Reihe von Anregungen hervor.[55] Detailliertere Ausführungen zur Wahlbeobachtung wurden nochmals in den Brüsseler Reformbeschluss zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE aufgenommen.[56]

Der spanische Vorsitz 2007: gescheiterter Beschluss

Der spanische Vorsitz des Jahres 2007 hatte gemäß dem erwähnten Brüsseler Beschluss den Auftrag, bis zum Ministerratstreffen in Madrid eine Stellungnahme des Ständigen Rats über die im BDIMR-Bericht *Common Responsibility* vorgeschlagenen neuen Verpflichtungen zu arrangieren.[57] Eine solche Stellungnahme wurde jedoch nicht verabschiedet. Diesbezügliche Diskussionen siedelte der Vorsitz stattdessen vor allem im Ausschuss zur menschlichen Dimension und den anderen Formaten der menschlichen Dimension an.[58]

---

zeitig regte er die Ausarbeitung neuer Verpflichtungen an, wie dies an anderer Stelle von verschiedenen Seiten bereits geschehen war. Vgl. Common Purpose, a.a.O. (Anm. 35), S. 368, Absätze 24 b, c und d.

52 Vgl. Slovenian Chairmanship, Non-Paper, On the Challenges of Election Technologies and Procedures, CIO.GAL/64/05, 9. Mai 2005.

53 Vgl. Beschluss Nr. 17/05, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, a.a.O. (Anm. 20), S. 63, Absatz 2.

54 Vgl. Karel De Gucht, Address by the OSCE Chairman-in-Office, OSCE PA, Report on the Fifth Annual Winter Meeting, Vienna, 23-24 February 2006, Wien 2006, S. 5.

55 François-Xavier de Donnea/Jan Petersen, Personal Envoys of the OSCE Chairman-in-Office, Mechanisms for Election Observation, 16. November 2006.

56 Vgl. Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, a.a.O. (Anm. 5), S. 62-64.

57 Vgl. ebenda, S. 62.

58 Siehe z.B. ODIHR, OSCE Human Dimension Seminar on Effective Participation and Representation in Democratic Societies, Consolidated Summary, Warsaw, 16-18 May 2007, ODIHR.GAL/57/07, Warschau 2007.

Eine spezielle Ausschusssitzung zu Wahlen fand im Mai 2007 statt. In den dortigen Erörterungen wurden die unterschiedlichen Haltungen noch einmal dargelegt.
Die Verabschiedung eines Ministerratsbeschlusses zur Wahlbeobachtung schlug fehl. Vorlagen hierzu gab es von den EU-Staaten, der Staatengruppe um Russland und zuletzt nochmals in neuer Version von Spanien.[59] Am Ende seiner Amtszeit gab der spanische Vorsitz das Thema mit dem Vorschlag zur weiteren Behandlung im Ausschuss zur menschlichen Dimension an den nächsten Vorsitz weiter.[60]

Der finnische Vorsitz 2008: Vermittlung und strukturierter Dialog

Der finnische Vorsitz wünschte die Rückkehr zu einer konstruktiven Wahlbeobachtungsdiskussion und sah sich hierfür als geeigneter Vermittler. Er betrachtete den Dialog als eine notwendige vertrauensbildende Maßnahme und erklärte sich offen für die Diskussion sowohl kritischer als auch befürwortender Standpunkte in Bezug auf Verpflichtungen, bewährte Praktiken, Methodik und die Wahlnachbereitung. Der „strukturierte Dialog über Fragen zum Thema Wahlen“ gehörte zu den Schwerpunkten des finnischen Vorsitzes.[61] Er regte hierfür ursprünglich drei Gesprächsformate an: informelle Klausurtagungen auf Botschafterebene, Diskussionen im Ausschuss zur menschlichen Dimension oder aber ein Expertenseminar, durchgeführt als „Veranstaltung des Vorsitzes in Zusammenarbeit mit dem BDIMR“.[62] Die Gespräche fanden schließlich wie eingangs erwähnt am 21. und 22. Juli 2008 in Form eines Seminars des Amtierenden Vorsitzenden über Fragen zum Thema Wahlen in Wien statt. Damit sollte Wahlbeobachtung wieder in einen positiven Kontext gestellt werden,[63] was auch gelang.
Es ist das große Verdienst des finnischen Vorsitzes, in einer politisch sensiblen Situation den deutlich konfrontativen Ton aus der Wahlbeobachtungsdiskussion herausgenommen und somit die Fortsetzung der Beobachtungstätigkeit des BDIMR entscheidend mit ermöglicht zu haben. Der insgesamt konstruktive Tenor wurde auch durch eine von Russland und Belarus kurz vor der Ministerratstagung in Helsinki eingebrachte Beschlussvorlage nicht abge-

59 Siehe MC.DD/23/07, MC.DD/24/07 und MC.DD/29/07.
60 Vgl. Spanish Chairman-in-Office, Food-For-Thought on Implementation of Existing Commitments, CIO.GAL/185/07, 12. Dezember 2007.
61 „Der finnische Vorsitz ist davon überzeugt, dass der fortgesetzte Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten über Fragen zum Thema Wahlen, auch unter Einbeziehung der Parlamentarischen Versammlung, besonders wichtig ist. [...] Der Vorsitz plant in dieser Hinsicht einen strukturierten Dialog über Fragen zum Thema Wahlen zu führen, in den auch internationale Organisationen, Parlamentarische Versammlungen und NGOs einbezogen werden sollen.“ Statement of Finnish Secretary of State Teija Tiilikainen, in: Finnish Chairmanship discusses 2008 priorities with OSCE parliamentarians, Press Release, SEC.PR/55/08, 21. Februar 2008.
62 Finnish Chairman-in-Office, Non-Paper, Way forward in conducting a dialogue on election related issues, CIO.GAL/31/08, 13. Februar 2008.
63 Vgl. ebenda.

schwächt, in der unter anderem eine erneute Diskussion der Grundprinzipien für die Wahlbeobachtung durch das BDIMR und die Parlamentarische Versammlung angeregt wurde.[64] Die Vorlage fand in Helsinki keine Zustimmung. Wahlbeobachtungsmissionen finden seitdem auch weiterhin selbst in beobachtungskritischen Teilnehmerstaaten statt.

Der griechische Vorsitz 2009: fortgesetzte Erörterung

Der griechische Vorsitz begrüßte den fortgesetzten Dialog über Wahlen und Wahlbeobachtung und setzte sich namentlich für die Erörterung folgender Teilthemen ein: Umsetzung der Empfehlungen des BDIMR, Wahlkampffinanzierung, Wählerregistrierung und mögliche neue Verpflichtungen.[65] Zudem appellierte er eindringlich an das BDIMR und die Parlamentarische Versammlung, in der Wahlbeobachtung zusammenzuarbeiten, „um die Glaubwürdigkeit der OSZE zu erhalten".[66] Unter griechischem Vorsitz fand am 16. und 17. Juli 2009 in Wien ein Expertenseminar über Wahlgremien statt. Auf dem Ministerratstreffen in Athen wurde kein spezieller Beschluss zum Thema Wahlen und Wahlbeobachtung gefasst.

Der kasachische Vorsitz 2010: in Erwartung einer Fortsetzung des Dialogs

Mit dem Vorsitz Kasachstans 2010 sind viele Erwartungen verbunden. Bekanntermaßen orientiert sich das Land regional und global nach mehreren Seiten.[67] Die kasachische Führung hat mit ihrer Bewerbung um den OSZE-Vorsitz ein Zeichen für eine gewisse Öffnung nach Westen gesetzt. Diese ist sicherlich ein Indikator sowohl für ihre gegenwärtigen Modernisierungsbemühungen als auch für ihre internationalen Profilierungsabsichten. Dem entspricht auch ihr Umgang mit westlicher Kritik, nicht zuletzt im Zuge mehrerer Wahlbeobachtungen. Gleichzeitig besteht sie auf autoritär geprägten nationalen Traditionen. In der Verfassung ist demokratische Regierungsführung ebenso verankert wie Rechtsstaatlichkeit.[68]

64 Vgl. PC.DEL/1043/08.

65 Vgl. Permanent Mission of Greece to the OSCE, The Future of the OSCE viewed as Thesis and Antithesis in Harmony, Analytical Concept Paper on the Programme of the Greek OSCE Chairmanship 2009, CIO.GAL/2/09/Rev.1, 16. Januar 2009.

66 Permanent Mission of Greece to the OSCE, Greek OSCE Chairmanship 2009, Non-Paper, CIO.GAL/4/09, 16. Januar 2009.

67 „Wir werden unsere Beziehungen zu Russland, zu China, zu unseren zentralasiatischen Nachbarn, zu den islamischen Staaten und zu den westlichen Ländern weiter stärken." Nursultan Nazarbayev, Prosperity, Security and Ever-Growing Welfare of all the Kazakhstanis, Message of the President of the country to the people of Kazakhstan, unter: http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=DD8E076B91B9CB664625723400 19E60B&lang=en&L1=L1&L2=L1-10.

68 Vgl. Constitution of the Republic of Kazakhstan, Artikel 1, unter: http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=DB26C3FF70789C8446257234 0019E60A&lang=en&L1=L1&L2=L1-9

Kasachstan wurde seit Ende der 90er Jahre wiederholt sowohl für sein politisches System als auch für sein Wahlsystem kritisiert. Kasachstans Erfahrungen mit dem BDIMR sind ambivalent. Wahlberichte des BDIMR sind ohne Ausnahme kritisch formuliert. Der Tenor der Bewertungen, in denen nie vergessen wurde, auch Fortschritte zu vermerken, kann auf die – in den einzelnen Abschlussberichten leicht variierende – Kurzformel gebracht werden: „Der Verlauf der Wahlen entsprach in vieler Hinsicht weder den OSZE-Verpflichtungen noch internationalen Standards für demokratische Wahlen."[69]
Kasachstan reagierte unterschiedlich auf die Kritik. So schloss es sich z.B. fünf der sechs von Russland zirkulierten Papiere an; die Ausnahme war lediglich der Entwurf des Beschlusses für das Ministerratstreffen 2005.[70] Nach den russischen Präsidentschaftswahlen vom 2. März 2008 gab Kasachstan in Wien bekannt, dass die SOZ sich unter der Leitung ihres (kasachischen) Generalsekretärs Bolat Nurgalijew an einer internationalen Wahlbeobachtungsmission beteiligt. Entgegen westlichen Einschätzungen „befand die SOZ-Beobachtungsmission die Präsidentschaftswahlen in Russland für rechtmäßig, frei, offen und transparent. Die Mission beobachtete weder Verstöße gegen das Gesetz noch Handlungen, die die Rechtmäßigkeit der Präsidentschaftswahlen in Russland in Frage stellen würden. [...] Die russische Gesetzgebung erfüllt alle allgemein anerkannten internationalen Standards und schafft alle notwendigen Bedingungen dafür, dass die Menschen ihr Bürgerrecht frei wahrnehmen können."[71]
Andererseits war Kasachstans Bewerbung um den OSZE-Vorsitz stets von Diskussionen über das Thema Wahlen begleitet. Präsident Nursultan Nasarbajews persönlicher Einsatz für die Vergabe des OSZE-Vorsitzes an Kasachstan verlieh auch den Diskussionen Kasachstans mit dem BDIMR einen entsprechend hohen Stellenwert. Kasachstan hat sich wie kein anderer Teilnehmerstaat vor ihm mit hochrangigen Vertretern der Kritik vor Ort und in Wien gestellt. Auf dem Ministerratstreffen in Madrid betonte der damalige Außenminister Marat Taschin, dass für sein Land „die menschliche Dimension das wichtigste Aufgabengebiet"[72] in der OSZE darstelle. Er unterstrich die

69 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 19 September and 3 October 2004, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warschau, 15. Dezember 2004, S. 1. Siehe auch OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 10 and 24 October 1999, Final Report, Warschau, 20. Januar 2000, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, The Republic of Kazakhstan, Presidential Election, 10 January 1999, Assessment Mission, Warschau, 5. Februar 1999, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Presidential Election, 4 December 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 21. Februar 2006, sowie OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 18 August 2007, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warschau, 30. Oktober 2007.

70 PC.DEL/1218/05, a.a.O. (Anm. 43).

71 Statement in connection with the presidential elections in the Russian Federation, PC.DEL/198/08, 7. März 2008.

72 Minister of Foreign Affairs, Republic of Kazakhstan, MC.DEL/1/07, 26. November 2007, S. 1.

gebotene Berücksichtigung der Empfehlungen des BDIMR bei der umfassenden politischen Modernisierung seines Landes und erklärte den Beginn der „nächsten Phase des mit dem BDIMR vereinbarten Nachbereitungsmechanismus“.[73]

Schlussbemerkung

Die Wahlbeobachtung des BDIMR wird seit 2003/2004 von einigen Teilnehmerstaaten stark kritisiert. Trotzdem ist es in der OSZE diesbezüglich zu keiner Blockadesituation gekommen. Ganz im Gegenteil ist unter vielen Teilnehmerstaaten eine neue Offenheit für einen Dialog zu beobachten, die es so in den Vorjahren nicht gegeben hat. Auch finden nach wie Wahlbeobachtungen selbst in beobachtungskritischen Staaten statt. Unbedingte Voraussetzung für die erfolgreiche Fortsetzung der Arbeit der OSZE auf diesem Gebiet war und ist die Wahrung der institutionellen Unabhängigkeit des BDIMR und seiner unabhängigen Wahlbeobachtung.
Die OSZE verfügt über ein gut entwickeltes Verpflichtungswerk zu demokratischen Wahlen (Wahlgrundsätze, Wahlprozeduren) und zur Wahlbeobachtung. Es existieren originäre und interpretative Verpflichtungen zur Durchführung von Wahlen und Wahlbeobachtungen. Dabei werden originäre Verpflichtungen, die sich direkt aus den OSZE-Dokumenten ableiten lassen, von kaum einer Seite in Frage gestellt. Anders verhält es sich mit den interpretativen Verpflichtungen, die sich durch Auslegung und vor allem jahrelange Anwendung durch das BDIMR zu praktizierten Standards entwickelt haben. An ihrer Implementierung waren die Teilnehmerstaaten stets beteiligt und haben sie auf diese Weise legitimiert. Um diese interpretativen Verpflichtungen geht es in der Diskussion über die Methodik der Wahlbeobachtung des BDIMR.
Die Methodik des BDIMR erfasst und kommentiert den Gesamtvorgang des Wahlgeschehens von der Gesetzgebung über die Bekanntgabe der Ergebnisse bis hin zu Beschwerden und Einsprüchen. Die Wahlbeobachtung ist nach dem Verständnis des BDIMR vor allem, aber nicht exklusiv auf Teilnehmerstaaten mit nichtdemokratischer Vergangenheit ausgerichtet. Die Methodik stellt eine Innovation dar, zu der es in der internationalen Wahlbeobachtungspraxis gegenwärtig keine Alternative gibt. Sie wird von der Abteilung Wahlen des BDIMR umgesetzt. Von den Teilnehmerstaaten wird die Wahlbeobachtung in der Regel als Instrument der technischen Zusammenarbeit begrüßt.
Die OSZE verfügt neben dem BDIMR mit der Parlamentarischen Versammlung über einen zweiten unabhängigen Wahlbeobachter. Zwischen beiden

73 Address of H.E. Dr. Marat Tazhin, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, at the OSCE Ministerial Meeting, Madrid, 29 November 2007, MC.DEL/38/07, 29. November 2007, S. 1.

Institutionen besteht keine strukturelle Verbindung, was zu internem Wettbewerb und Polemik geführt hat.
Im Fokus der generellen Diskussionen steht die Wahlbeobachtung der OSZE insbesondere dort, wo sie als Instrument der innenpolitischen Beeinflussung wahrgenommen wird. Die OSZE-Vorsitze der letzten fünf Jahre haben sich eingehend mit dieser Thematik befasst. Künftige Vorsitzländer sollten sich nicht nur speziell auf die in ihre Amtszeiten fallenden Wahlbeobachtungen vorbereiten, sondern auch auf einen Dialog darüber, wie die Wahlbeobachtung als eine der profiliertesten und politisch bedeutendsten Feldaktivitäten der OSZE fortgesetzt werden kann.

Aaron Rhodes

Aspekte der rückläufigen Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region

Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region haben mehr Aufmerksamkeit und Unterstützung erfahren als Aktivisten in anderen Teilen der Welt. Alle mächtigen internationalen Regierungsorganisationen, die sich mit Menschenrechten in der Region befassen, haben in den vergangenen 20 Jahren Standards, Verpflichtungen und Erklärungen herausgegeben, in denen die „entscheidende Rolle" zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsverteidiger betont wird; sie fordern von den Regierungen, die Arbeit der Menschenrechtsaktivisten zu respektieren, und appellieren an die internationale Gemeinschaft, Menschenrechtsaktivitäten besonders zu schützen. Der Inhalt der Texte und Dokumente muss an dieser Stelle nicht wiederholt werden, zumal er vom Autor selbst und von zahlreichen anderen viele Male zitiert und diskutiert wurde.[1]

Vor allem die OSZE hat den Menschenrechtsverteidigern – insbesondere seit 2001 – viel Beachtung geschenkt. Im Rahmen der menschlichen Dimension wurden zahlreiche Treffen veranstaltet, die nicht nur eine Plattform für Menschenrechtsverteidiger darstellten, sondern auch nationalen Delegationen Gelegenheit gaben, ihre Unterstützung zu demonstrieren; das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) hat eine Kontaktstelle für Menschenrechtsverteidiger eingerichtet; mehrere Amtierende Vorsitzende erklärten den Schutz von Menschenrechtsverteidigern zur vorrangigen Aufgabe und verwendeten sich in einigen Fällen nachdrücklich für die Entlassung inhaftierter Aktivisten;[2] bei vielen Gelegenheiten wurde zudem die Meinung von Menschenrechtsverteidigern eingeholt. Zahlreiche andere Initiativen wurden im selben Zeitraum vom Europarat, insbesondere vom Menschenrechtskommissar, von den Vereinten Nationen, die im Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte eine Zivilgesellschaftsabteilung eingerichtet und eine Sonderbeauftragte des Generalsekretärs (jetzt Sonderberichterstatterin) für Menschenrechtsverteidiger ernannt haben, sowie von der Europäischen Union ergriffen.

Des Weiteren sind hier die Initiativen der verschiedenen nationalen Regierungen zu nennen. So haben von den OSZE-Teilnehmerstaaten insbesondere die USA, die Niederlande, Großbritannien, Frankreich, Norwegen, Schwe-

1 Vgl. z.B. Aaron Rhodes, Protecting human rights defenders: a priority for the OSCE participating States, in: Helsinki Monitor 4/2006, S. 295-301.

2 Die Unterstützung der Niederlande für die Haftentlassung des turkmenischen Menschenrechtsverteidigers Farid Tuchbatulin ist dafür ebenso ein Beispiel wie die Intervention des BDIMR zugunsten des bosnischen Menschenrechtsverteidigers Branko Todorović. Es gibt zahlreiche weitere Fälle.

den, Finnland, die Schweiz, die Tschechische Republik und Polen,[3] sowohl in ihrer Rhetorik als auch in ihrer Diplomatie und in ihren Hilfsprogrammen die Bedeutung von Menschenrechtsverteidigern hervorgehoben. Schließlich haben sich unabhängige oder weitgehend unabhängige Stiftungen massiv für Menschenrechtsverteidiger im OSZE-Gebiet eingesetzt und sie unterstützt. So zeichnet sich z.B. das von George Soros gegründete *Open Society Institute* durch eine einzigartige Kombination aus professioneller finanzieller Unterstützung und internationaler Lobbyarbeit zugunsten von Menschenrechtsverteidigern aus.

Auf diese Weise kamen beträchtliche Summen zusammen, die zur Unterstützung und zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern verwendet wurden; gemessen am Gesamtumfang der Auslandshilfe sind sie allerdings eher unbedeutend. Zudem wurde viel Geld für lediglich symbolische Veranstaltungen ausgegeben; ein Teil des Geldes nützte in erster Linie den Geberländern selbst und vieles wurde einfach verschwendet. Auch für unseriöse Projekte, die für die zentralen Herausforderungen der Menschenrechtsarbeit keine Rolle spielten, wurde viel Geld ausgegeben. Und dennoch haben diese Mittel zusammen genommen Menschenrechtsaktivitäten ermöglicht, die ohne diese Gelder sehr viel weniger oder gar keine Wirkung entfaltet hätten.

Die – sowohl finanzielle als auch politische – Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger war stets Gegenstand erhitzter Kontroversen und diente auch als Blitzableiter für internationale Spannungen. Menschenrechtsverteidiger wurden in einen Topf geworfen mit Gruppen, die für Demokratie und politischen Wandel eintraten – teils aufgrund ihrer eigenen Orientierung, teils weil Regierungen sie so etikettierten, um sie zu diskreditieren, teils weil Unterstützer und Geldgeber sie in diese Richtung drängten. An allen großen politischen Veränderungen, die das OSZE-Gebiet seit 1989 überrollt haben, waren Menschenrechtsverteidiger beteiligt, da Menschenrechte mehr und mehr als Messlatte für die politische Legitimität des Staates gesehen wurden.[4] Menschenrechtsverteidiger wurden oftmals beschuldigt, Werkzeuge von Regimewechselstrategien zu sein. Die Unabhängigkeit von Menschenrechtsverteidigern und Journalisten wurde in Frage gestellt. Regierungen behandelten sie als politische Oppositionsbewegungen, wobei die Handlungsweise einiger weniger Aktivisten solchen Anschuldigen auch Nahrung gab.

Was ist ein Menschenrechtsverteidiger? Eine einfache Definition würde lauten: ein Mensch, der sich der Förderung der Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards und -Verpflichtungen verschrieben hat, z.B. durch Überwachung, Lobbyarbeit und Erziehung. Ein wahrer Menschenrechtsverteidiger ist kein parteiischer politischer Aktivist und weit davon entfernt politische Macht anzustreben. Aber natürlich ist Menschenrechtsarbeit *per se* in hohem Maße politisch. Sie ist der Versuch, die menschliche Würde vor Machtmissbrauch zu schützen. Dieser Schutz ist der Kern des liberalen

3 Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.
4 Vgl. hierzu Jack Donnelly, Universal Human Rights in Theory and Practice, Cornell 2003.

Staatsbegriffs und der Beschränkungen, denen Regierungen und demokratische Prozesse generell unterworfen werden müssen, um die Rechte und Freiheiten des Individuums zu wahren. Menschenrechte werden von Einzelpersonen und Regimen größtenteils in der Absicht verletzt, Macht und Kontrolle zu behalten. Der Menschenrechtsschutz schwächt den Zugriff autoritärer Regierungen und kann zu deren friedlicher Ablösung führen; gleichzeitig fördert der Menschenrechtsschutz Transparenz und Verantwortlichkeit staatlichen Handelns. Es überrascht daher nicht, dass das Thema Menschenrechtsverteidiger stark politisiert ist.

Die Politisierung des Themas Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region schien ihren Höhepunkt nach den Regierungswechseln in Staaten wie Georgien, der Ukraine und Kirgisistan zu erreichen, wo von der Macht verdrängte Cliquen und ihre Anhängerschaft in der Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger ein politisches Werkzeug sahen. Tatsächlich waren frühere politische Umbrüche in Kroatien, Serbien, Albanien, der Slowakei und anderen Ländern zumindest zum Teil darauf zurückzuführen, dass Menschenrechtsverteidiger den Missbrauch politischer Macht dokumentiert und die Täter bloßgestellt hatten.

Ungeachtet aller Aufmerksamkeit und aller Ressourcen, die für die Unterstützung und den Schutz von Menschenrechtsverteidigern im OSZE-Gebiet aufgebracht werden, ist festzustellen, dass Menschenrechtsbewegungen in der Region deutlich an Kraft verlieren. Auch wenn Menschenrechtsgemeinschaften sich in mehreren ehemals kommunistischen Ländern inzwischen fest etabliert haben, ist der Trend insgesamt negativ. Diese allgemeine Tendenz gilt auch für die Menschenrechtsverteidiger. Das verheißt nichts Gutes für Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte und deutet auf einen tragischen Stillstand hin, der Auswirkungen auf Millionen von Menschen in der Region hat: Nicht nur werden in zahlreichen Ländern noch immer die Menschenrechte verweigert, auch die Fähigkeit der Zivilgesellschaft zum Selbstschutz hat abgenommen.

Laut der US-amerikanischen Forschungseinrichtung *Freedom House* sind 16 der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten „teilweise frei“ oder gänzlich „unfrei“. Das heißt, dass sie ihren Verpflichtungen bezüglich der liberalen Ideale der Helsinki-Standards in keiner Weise nachkommen. Das ist ein Zeichen nicht nur für das Versagen dieser Staaten, sondern auch für das ihrer Partner in der internationalen Gemeinschaft – ein Versagen, das ganze Bevölkerungen ihrer grundlegenden politischen Rechte beraubt. Sieben OSZE-Teilnehmerstaaten wurden als „unfrei“ eingestuft, darunter eine der stärksten Militärmächte der Welt, die gleichzeitig einer der größten Energieproduzenten ist; ein anderer ist für den OSZE-Vorsitz 2010 vorgesehen.

Am schlimmsten ist im OSZE-Gebiet die Lage der Menschenrechtsverteidiger in Turkmenistan und Usbekistan. Aus beiden Ländern wurde der größte Teil der Menschenrechtler vertrieben. Turkmenistan ist trotz seiner OSZE-Mitgliedschaft ein geschlossenes Land, das – wie nur wenige andere Staaten

in der Welt, darunter der Iran und Nordkorea – weder Regierungsbeobachtern noch Angehörigen internationaler nichtstaatlicher Organisationen Einreisevisa erteilt. Usbekistans gewaltsame Unterdrückung von Menschenrechtsverteidigern ließ das Land zeitweise zwar zu einer Art Paria-Staat werden; seine Strategie der Informationsblockade hinsichtlich der Menschenrechtssituation im Land ging jedoch auf, sodass die Kritik allmählich verstummte und der äußere Druck nachließ. Menschenrechtsgruppen in Belarus sind gelähmt – aus Angst, aufgrund von Einschränkungen oder infolge staatlich geförderter Dämonisierung. Die russische Menschenrechtsgemeinschaft, die zur Zeit der Sowjetunion hohe ethische Prinzipien formulierte, die spätere Generationen von Menschenrechtsverteidigern auf der ganzen Welt geprägt haben, ist heute schwächer als vor fünf Jahren – trotz des großen zivilgesellschaftlichen Bewusstseins- und Handlungspotenzials, das zu Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts in Erscheinung getreten war. Die jetzige Schwäche ist das Resultat nicht nur staatlicher Repression, sondern auch internationaler Gleichgültigkeit.

Ein Beleg für den Rückgang von Menschenrechtsaktivitäten kann in der rückläufigen Zahl glaubwürdiger und professioneller Berichte gesehen werden, die aus der Zivilgesellschaft in der Region kommen. Eine objektive, umfassende, wissenschaftliche Bestandsaufnahme einschlägiger Organisationen würde im Vergleich zu vor zehn Jahren einen Rückgang aufzeigen.

Die Gründe für das Schwinden von Menschenrechtsgruppen in den Staaten, in denen sie am meisten gebraucht werden, sind vielfältig und bedingen sich gegenseitig. Sie werfen zwingende Fragen auf, nicht nur mit Blick auf einen politischen Wandel und die Zukunft, sondern auch hinsichtlich der Stabilität zivilgesellschaftlicher Strukturen im Allgemeinen und unter den gegenwärtigen Bedingungen im Besonderen. Nach den Ereignissen vom 11. September 2001 gerieten Menschenrechte gegenüber Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in den Hintergrund. Autoritäre Staaten nutzten dies geschickt aus und nahmen Letztere zum Vorwand für weitere Menschenrechtsverletzungen. Russland und andere Staaten beschnitten die Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger und beanstandeten sogar OSZE-Treffen zum Thema Menschenrechte als solche. Die zunehmende Nachfrage nach Energie und steigende Energiepreise veranlassten viele europäische Regierungen dazu, ehemaligen Sowjetstaaten stärker entgegenzukommen, indem sie u.a. ihre Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger auf lediglich routinemäßige rhetorische Erklärungen reduzierten, die durch keinerlei konkrete Androhungen von Einschränkungen z.B. in den Handelsbeziehungen im Falle der Verfolgung von Menschenrechtsverteidigern unterstützt wurden. Die deutsche „Zentralasienpolitik“, die innerhalb der EU sehr einflussreich ist und vorgeblich auf den positiven Ergebnissen der „Ostpolitik“ aufbaut, ist das beste Beispiel dafür. Die Mittel für Menschenrechtsverteidiger in der Region sind zusätzlich knapper geworden, seitdem der Nahe Osten die internationale Gemeinschaft stärker beschäftigt. Die sogenannte „Geber-Müdigkeit“ ist zwei-

fellos ein weiterer Grund. Nach fast zwei Jahrzehnten Unterstützung für die Menschenrechte sind die Geber entmutigt, nicht nur aufgrund der anhaltenden Probleme, die Menschenrechtsaktivitäten überhaupt erst erforderlich machen, sondern auch infolge des Ausbleibens von Fortschritten bei der Professionalisierung und mit Blick auf die Erwartungshaltung, die bei Antragstellern und Empfängern zu beobachten ist.

All diese Faktoren und sicherlich noch weitere müssten im Rahmen einer objektiven, weltweiten Analyse der Ergebnisse der politischen und materiellen Förderung von Menschenrechtsverteidigern seit 1989 sorgfältig untersucht werden. Welches waren die Ziele der Förderung? Sollte die Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern in bestimmten Fällen tatsächlich, so der Vorwurf, einen Regierungswechsel herbeiführen? Wie viel Geld wurde für die Menschenrechtsarbeit bereitgestellt? Aus welchen Quellen stammte dieses Geld und für die Förderung welcher Menschenrechte (politische, soziale, wirtschaftliche usw.) wurde es verwendet? Wie wirksam ist Menschenrechtserziehung? Welches sind nach den Erfahrungen aus der Vergangenheit die wirksamsten Wege zur Unterstützung und zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern durch Regierungen und internationale Organisationen?

Ich möchte an dieser Stelle auf zwei konkrete Punkte eingehen, die Einfluss auf die Situation der Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region haben, nämlich *erstens* die manchmal fragile Ethik unabhängiger Menschenrechtsaktivitäten, ihre Politisierung und die Aufgabe der Menschenrechtserziehung, und *zweitens* die Dilemmata der Gewährleistung wirksamer finanzieller Unterstützung für zivilgesellschaftliche Menschenrechtsaktivitäten.

Die Arbeit lokaler Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region hat ihre Wurzeln in der Menschenrechtsgemeinschaft der sowjetischen Dissidenten. Diese Bewegung, die größtenteils aus Intellektuellen bestand, zu denen auch etliche prominente Naturwissenschaftler gehörten, stellte ethische Prinzipien und Handlungsmaximen auf, die im Laufe der Jahrzehnte ihren Niederschlag in großen internationalen Organisationen wie *Human Rights Watch* und zahlreichen nationalen Gruppen fanden. Die 1976 gegründete Moskauer Helsinki-Gruppe erklärte ausdrücklich ihre Absicht, *den sowjetischen Staat* bei der Erfüllung seiner politischen Verpflichtungen, die sich aus der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki ergaben, zu *unterstützen*. Die Moskauer Helsinki-Gruppe beharrte somit darauf, im politischen Sinne nicht in Opposition zur sowjetischen Regierung zu stehen und sich auch in keiner Weise an Bestrebungen beteiligen zu wollen, die Regierung durch eine andere zu ersetzen, sondern sich hauptsächlich um das Verhalten der Regierung hinsichtlich der in Helsinki eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen zu kümmern (wobei, wie einer der Gründer der Moskauer Gruppe erklärte, „das Problem weniger das *Was* als vielmehr das *Wie*“ sei). Die Mitglieder der Moskauer Helsinki-Gruppe hielten sich an ein strikt unparteiisches Programm und distanzierten sich von jeglichen politischen Aktivitäten, die darauf abzielten Macht und Autorität zu erlangen. Etliche Menschenrechtsorganisationen

folgten diesem Beispiel, indem sie rigoros ihr Desinteresse an politischer Macht demonstrierten, so z.B. das Polnische Helsinki-Komitee, das alle seine Mitglieder, die ins Parlament gewählt wurden, ausschloss.
Die Moskauer Helsinki-Gruppe versuchte die sowjetische Führung davon zu überzeugen, dass sie keine Bedrohung für deren Macht war, sondern ihr lediglich dabei helfen wollte, ihre Versprechen zu erfüllen. Dennoch wurden die meisten ihrer Mitglieder für ihr Engagement ins Exil getrieben, in Gulags gesperrt oder sogar ermordet; die Organisation musste bis zum Ende der Sowjetunion warten, bis sie ihre Arbeit wieder aufnehmen konnte. Noch immer verdienen die Moskauer Helsinki-Gruppe und ihre Gründungsmitglieder wie z.B. Juri Orlow und Ludmilla Alexejewa höchsten Respekt dafür, dass sie deutlich gemacht haben, dass Menschenrechtsarbeit, wenn sie glaubwürdig und erfolgreich sein soll, politisch neutral sein muss. Politische und ideologische Neutralität erlaubt es den Menschenrechtsverteidigern, das Verhalten ihrer Regierungen zu beobachten und die Praxis des Staates an konkreten internationalen Verpflichtungen zu messen. Solange sie sich an dieses Prinzip halten, können Menschenrechtsverteidiger ihre Objektivität wahren, so wie Sozialwissenschaftler es zu tun versuchen. Seitdem hat sich das Verständnis, dass der Schutz individueller Menschenrechte vermittelnde unparteiische zivilgesellschaftliche Organisationen erfordert, die in der Lage sind, staatliches Verhalten zu überwachen, ohne für den Staat oder für Gruppen, die nur an ihrem politischen Vorteil interessiert sind, einseitig Partei zu ergreifen, weitgehend durchgesetzt.
Und doch gibt es in der Geschichte der vielen Menschenrechtsgruppen, die nach dem Vorbild der Moskauer Gruppe entstanden sind, zahlreiche Fälle, in denen es nicht gelang, deren ethische Standards einzuhalten. Seit ungefähr 1990, als Menschenrechtsgruppen in der Region wie Pilze aus dem Boden schossen, lassen sich zahllose Beispiele für Menschenrechtsorganisationen anführen, die sich wie proto-politische Organisationen und Parteien verhielten oder in solche verwandelten, für selbsternannte Menschenrechtsgruppen, die an gewaltsamen Aufständen beteiligt waren, für Menschenrechtsgruppen, die Hand in Hand mit der Regierung versuchten, Menschenrechtsverletzungen zu vertuschen oder zu relativieren, und für Menschenrechtsorganisationen, denen es nicht um die allgemeinen Menschenrechte ging, sondern um die Rechte bestimmter ethnischer, religiöser oder politischer Minderheiten.
Diese Gruppen, die sich von den Prinzipien der universellen Menschenrechte ab- und parteipolitischen Interessen zuwandten, tragen oftmals nicht einmal allein die Verantwortung für das Problem, sondern teilen sie sich mit anderen Akteuren, die das Ethos politischer Neutralität missachten, das für die glaubwürdige Überwachung der Menschenrechte so wesentlich ist.
So versicherten z.B. bald nach dem historischen Regierungswechsel in der Tschechoslowakei Vertreter der neuen Regierung, dass das Tschechoslowakische Helsinki-Komitee nicht mehr benötigt würde, seit Menschenrechtsaktivisten und Vertreter der Zivilgesellschaft die Regierung übernommen hätten.

Man musste sie erst daran erinnern, dass jede Regierung von unabhängigen Gruppen überwacht werden muss und dass die Rechte von Minderheiten und vielen anderen auch weiterhin schutzbedürftig waren. Ähnliches spielte sich in Georgien ab, wo Menschenrechtsaktivisten nach der Rosenrevolution der Regierung beitraten und fortan Beschwerden anderer Menschenrechtsaktivisten, die ihre Distanz zur Politik gewahrt hatten, ignorierten. Die russische Regierung versuchte sogar mit Menschenrechtsorganisationen wie der Moskauer Helsinki-Gruppe auf Tuchfühlung zu gehen, um sich etwas von deren Prestige anzueignen und so ihre unabhängige Kritik durch Einbindung in zivilgesellschaftliche Gruppen, die mit dem Staat zusammenarbeiteten, zu entschärfen. Politische Oppositionsbewegungen sind generell intolerant gegenüber unabhängigen Menschenrechtsorganisationen und versuchen sie sich einzuverleiben oder sie zu instrumentalisieren. Oppositionsparteien in Kasachstan haben versucht, die Zivilgesellschaft des Landes in eine einheitliche politische Struktur einzubinden, die den unabhängigen Gruppen ihre politische Neutralität genommen hätte. Belarussische Menschenrechtsgruppen wurden unter Druck gesetzt, sich oppositionellen politischen Gruppen anzuschließen, die ganz offensichtlich das Konzept unabhängiger Überwachung und unabhängiger Medien nicht verstanden haben.

Verschlechtern sich die politischen Bedingungen, müssen Menschenrechtsaktivisten sich natürlich zwangsläufig fragen, ob sie ihre grundsätzliche Distanz zu politischem Handeln aufrechterhalten können. Sie verspüren ihren Gesellschaften gegenüber eine Verantwortung, die manches Mal nur durch politisches Engagement zu erfüllen ist. Menschenrechtliche Orthodoxie kann dann als Luxus erscheinen. Unbestreitbar ist jedoch, dass viele Gruppen und Aktivisten, die nicht unter unmittelbarem Druck gestanden haben, der moralischen Herausforderung der unparteiischen Überwachung der Menschenrechte nicht gewachsen waren. Das gilt für all jene Vertreter politischer Parteien, die Regime kritisieren, solange ihre Gegner an der Macht sind, die Regierung aber verteidigen und Menschenrechtsprobleme ignorieren, wenn ihre eigene Partei an die Macht gekommen ist; das gilt ebenso für Nationalisten, denen Minderheiten gleichgültig sind. Ihnen allen ist ein manchmal geradezu absichtliches Missverständnis der universellen Menschenrechte gemein.

Das Verständnis der ethischen Parameter des Menschenrechtsengagements zu vertiefen ist die Aufgabe der Menschenrechtserziehung. Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs wurden erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen für die Menschenrechtserziehung und -ausbildung aufgewendet und doch scheinen die Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit von Menschenrechtsverteidigern und nichtstaatlichen Organisationen sich in Grenzen zu halten. Regierungen und internationale Regierungsorganisationen haben Menschenrechtserziehung und -ausbildung als relativ unumstrittene Methoden zur Behandlung von Menschenrechtsproblemen für sich entdeckt. Dabei geht man allgemein davon aus, dass der Schutz der Menschenrechte gestärkt wird, wenn Regierungsbeamte und die Zivilgesellschaft Menschenrechte erst ein-

mal verstehen. Das stimmt so allerdings nur zum Teil, da die meisten Regierungen in der Region, die schwere Menschenrechtsverletzungen begehen, dies absichtlich tun, um ihre Macht zu erhalten. Zwanzig Jahre nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime Europas hat die Kenntnis von Menschenrechtsideen erheblich zugenommen, was größtenteils auf Projekte zur Menschenrechtserziehung zurückzuführen ist, die auf Regierungsbeamte, Richter und Anwälte sowie auf Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen zugeschnitten waren.

Natürlich kann angesichts der anhaltenden Ignoranz in der Welt niemand behaupten, dass Erziehung auch nur in irgendeinem Bereich uneingeschränkt erfolgreich gewesen sei. Menschenrechtserziehung war jedoch stets mit besonders großen und vielleicht auch unrealistischen Erwartungen befrachtet, während ihre Durchführung oft schwach und nachlässig war. Die meisten der zahllosen Seminare, Schulungsveranstaltungen, Workshops und Kurse wurden von Leuten organisiert und geleitet, die über technische und juristische Fachkenntnisse im Bereich Menschenrechte verfügen und Menschenrechtsfragen dementsprechend aus einem technischen bzw. rechtlichen Blickwinkel, nicht aber unter politischen Gesichtspunkten behandeln. Grundlegende Fragen über die Bedeutung und die politischen Implikationen von Menschenrechten und über die moralischen Herausforderungen, vor die Menschenrechte die Zivilgesellschaft stellen, blieben oftmals außen vor. In vielen Fällen, die ich persönlich beobachtet habe, wurde aus dem Versuch, moralische und politische Fragen in der Menschenrechtserziehung zu behandeln, eine eher herablassende missionarische Tätigkeit, die, vor allem unter dem Einfluss von Pädagogen, ihrem Zielpublikum Übungen zumutete, die eher für Schulkinder geeignet gewesen wären.

Und doch ist inzwischen eine ganze Generation professioneller Seminarteilnehmer herangewachsen, und man kann tatsächlich auch noch leitende NGO-Mitarbeiter sehen, die an Menschenrechtsseminaren teilnehmen; oft zahlen die Seminare eine Tagespauschale und erstatten Reise- und Unterbringungskosten. Es gibt jedoch nur wenige solide Evaluierungen der Wirkung und der Ergebnisse von Menschenrechtsbildung. Gleichzeitig werfen die Tatsache, dass das Verständnis der Zivilgesellschaft von grundlegenden Menschenrechtsprinzipien nach wie vor Schwächen aufweist, und das Unvermögen, tragfähige zivilgesellschaftliche Strukturen aufzubauen, die die Ausübung der Staatsmacht wirksam verbessern und Regierungen auf der Grundlage objektiver Prinzipien zur Rechenschaft ziehen könnten, ernsthafte Fragen auf.

Das führt uns zu einem zweiten Problem: dem der finanziellen Unterstützung. Tragfähige zivilgesellschaftliche Strukturen, die sich unabhängiger Menschenrechtsarbeit widmen, dürfen nicht allein auf finanzielle Förderung angewiesen sein. Immerhin begann die Moskauer Helsinki-Gruppe ihre Arbeit ohne jegliche Zuwendungen eines Geldgebers. Ihre Mitglieder arbeiteten ehrenamtlich, ohne die Erwartung, für ihre Arbeit bezahlt zu werden. Die Organisation arbeitete von den bescheidenen Wohnungen ihrer Mitglieder aus.

Die Mitglieder verwendeten ihre eigenen spärlichen Mittel, um die Kosten zur Erstellung von Dokumenten aufzubringen. Heute hätte man schon ziemliche Mühe, eine solche auf ehrenamtlicher Basis arbeitende Menschenrechtsorganisation im OSZE-Gebiet zu finden, obwohl die moderne Internetkommunikation inzwischen umfangreiche Recherche-, Netzwerk- und Lobbykapazitäten zu geringen Kosten bereithält.

Die Öffnung Mittel- und Osteuropas sowie Zentralasiens hat eine Fülle von Menschenrechtsfördermitteln von Regierungen, internationalen Regierungsorganisationen und Stiftungen hervorgebracht. Gerade die prinzipientreuesten Menschenrechtsverteidiger haben in dem daraus resultierenden Wettbewerb mit früheren Mitgliedern der kommunistischen Bürokratien an Boden verloren. Letztere wussten genau, wie sie anderen Bürokratien gegenüber auftreten mussten, und waren sowohl willens als auch in der Lage, Einfluss auf Geldgeber auszuüben, um an Fördergelder zu kommen („ein Projekt besteht aus einem Vorschlag und einem Bericht"). Es ist allgemein bekannt und muss hier nicht noch einmal ausführlich erörtert werden, dass die in jener Region entstehende „Zivilgesellschaft" solche Formen angenommen hat.

Mittlerweile sind die Fördertöpfe weniger geworden, oder sie haben, wie bereits erwähnt, andere Aufgaben gefunden; zudem sind die Fördermechanismen zunehmend bürokratischer und langsamer geworden. Die komplizierten Verfahren, die beispielsweise einzuhalten sind, wenn man sich um Fördermittel der Europäischen Kommission bewirbt, können eine Aktivisten- oder Graswurzelorganisation schon entmutigen. Sie spiegeln eine über Jahrzehnte gewachsene NGO-Unterstützungskultur wider, in der völlig überzogene Forderungen nach „messbaren Ergebnissen" gestellt werden und eine Finanzbuchhaltung und -berichterstattung verlangt wird, die einen großen Teil der Energie und der Zeit von NGOs beanspruchen. Zu Beginn des postkommunistischen Zeitalters waren die Verfahren noch wesentlich einfacher; Botschaften und einige private amerikanische Stiftungen bewilligten Fördermittel oftmals sofort, ohne größere Berichtspflichten, einfach nur auf Grundlage einer subjektiven Einschätzung der Wertvorstellungen und der Integrität der Antragsteller. Hinzu kommt, dass heutzutage nur sehr wenige Geldgeber noch eine institutionelle Förderung – im Gegensatz zur Projektförderung – gewähren, was ein himmelweiter Unterschied ist. Institutionelle Förderung heißt, ein Geber vertraut einer lokaler zivilgesellschaftlichen Gruppe, dass sie weiß, was zu tun ist; Projektförderung bedeutet dagegen, dass ein Geldgeber darüber entscheidet, was wichtig ist, und dann ein entsprechendes Projekt ausschreibt. Da Menschenrechtsbedingungen sich rapide ändern können, ist es eindeutig kontraproduktiv, im Vorfeld darlegen zu müssen, inwiefern die eigene Arbeit in einem Jahr oder noch später mit den thematischen Interessen der Geldgeber übereinstimmt. Geberinteressen scheinen ohnedies oft losgelöst von der Realität zu sein – und natürlich erst recht von einer kaum vorhersehbaren Zukunft. Dieses Prozedere ist für erfahrene und mündige Menschenrechtsverteidiger außerdem entwürdigend, die es hassen, wenn man ih-

nen vorschreiben will, worauf sie ihre Arbeit zu konzentrieren haben, und die dabei das Gefühl haben, wie Kinder behandelt zu werden.

Heutzutage sind Regierungs- und EU-Fördermechanismen die vorherrschende Form der Unterstützung von Menschenrechtsaktivitäten, auch wenn das *Open Society Institute* nach wie vor diesem Trend entgegenarbeitet. Das hat dazu geführt, dass Menschenrechts-NGOs in der früheren Sowjetunion mit der Unterstellung leben müssen, sie würden vom Ausland finanziert, was sie der Regierung, den Bürgern und auch der Menschenrechtsgemeinschaft selbst verdächtig macht.

Die Menschenrechtsförderung durch die EU wurde mehrfach umstrukturiert; dabei ist anzumerken, dass in einigen Fällen internationale Regierungsorganisationen wie der Europarat und die OSZE finanzielle Unterstützung aus demselben Etat beantragt haben wie NGOs, oder aber dass Gelder aus NGO-Haushaltstiteln umgewidmet wurden, um Projekte internationaler Regierungsorganisationen zu unterstützen. In einigen Fällen schien es, als würden die Programmmanager keinen grundlegenden Unterschied zwischen der Arbeit unabhängiger Organisationen und der Arbeit internationaler Staatsdiener sehen, deren Programm aus einem Abkommen zwischen Regierungen hervorgeht. Menschenrechte sind eine Wachstumsindustrie im intergouvernementalen Sektor geworden, der zu einem Anwachsen bürokratischer Strukturen geführt hat, die ebenfalls finanziert werden müssen. Aber wie trägt diese Entwicklung zur Stärkung der Fähigkeit der Zivilgesellschaft bei, das Verhalten von Staaten unabhängig zu überwachen?

Der Zivilgesellschaft in der ehemaligen Sowjetunion gehören private Unternehmen an, von denen viele ungemein erfolgreich sind. Und doch haben sie aus verschiedenen Gründen, u.a. Korruption, weder ihre Verantwortung noch die praktische Notwendigkeit erkannt, Menschenrechtsaktivitäten zu unterstützen. Ebenso wenig haben Regierungen einen Weg gefunden, Menschenrechtsgruppen zu fördern, ohne Kontrolle über sie auszuüben, wie es in zahlreichen europäischen Ländern üblich ist, die die einheimische Zivilgesellschaft erfolgreich unterstützen. Die Unterstützung für Menschenrechtsarbeit aus den osteuropäischen Ländern selbst ist praktisch gleich null, und in den wenigen Fällen, in denen sie doch geleistet wurde – besonders hervorzuheben ist hier das Engagement des russischen Finanziers Michail Chodorkowski –, wurde sie vom Staat hart bestraft, vermutlich wegen des zu erwartenden Erfolgs. Westliche Regierungen verwandten nicht eben viel Energie darauf, die ehemals totalitären Staaten in der OSZE-Region zu einer Politik zu ermutigen, die eine Unterstützung der Zivilgesellschaft ermöglichen würde, bei der die Interessen der Menschenrechts-NGOs an diejenigen des privaten Sektors angebunden sind. Zivilgesellschaftliche Menschenrechtsarbeit bleibt so von ausländischen Mächten abhängig – ein Widerspruch, den man vielleicht besser versteht, wenn man sich vorstellt, wie westliche Regierungen die Arbeit von Menschenrechts-NGOs sehen würden, die vollständig von Russland,

China oder dem Iran unterstützt werden – und wie sie darauf reagieren würden.

Schließlich ist auch Menschenrechtsgruppen in den neuen EU-Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen in diesen Ländern, in denen wichtige Formen der Unterstützung von Menschenrechtsarbeit als nicht mehr förderungsfähig gelten, haben Schwierigkeiten bei der Überwachung von in ihrem jeweiligen Land noch immer auftretenden Problemen. Dasselbe Problem betrifft Menschenrechtsgruppen in Ländern wie z.B. Kroatien: Da Kroatien nicht länger wegen interethnischer Gewalt und Nationalismus im Brennpunkt der internationalen Aufmerksamkeit steht, erhalten wichtige Organisationen wie das Kroatische Helsinki-Komitee keine Unterstützung mehr, obwohl weiterhin ernsthafte Probleme im Land bestehen, die ohne zivilgesellschaftliches Engagement nicht gelöst werden können. Menschenrechtsgruppen in Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Polen, der Tschechischen und der Slowakischen Republik, der Ukraine und den baltischen Staaten haben die europäische Menschenrechtsbewegung nach 1989 mit ihren Prinzipien, ihrem Respekt gegenüber der Zivilgesellschaft und ihrem Verständnis von der notwendigen Herangehensweise an die Herausforderungen östlich von ihnen erneuert. Politiker und Verantwortliche sollten ihnen zuhören, wenn sie darüber nachdenken, was bei der Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern in der OSZE-Region gelungen und was gescheitert ist.

Hans-Joachim Heintze

Sind *De-facto*-Regime an die Menschenrechte gebunden?

Im klassischen Völkerrecht gab es nur ein Subjekt, denn nur der souveräne Staat war Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten. Folglich war nur der Staat an völkerrechtliche Verträge gebunden und es bedurfte stets der Transformation in innerstaatliches Recht, um die staatlichen Verpflichtungen aus dem Völkerrecht auch für die innerstaatlichen Rechtssubjekte verbindlich zu machen. Dies traf insbesondere auf ein Gebiet zu, das nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend zum Gegenstand der völkerrechtlichen Kodifikation wurde: die Menschenrechte. Dieser Regelungsbereich verfügt nämlich über die Besonderheit, dass sich die Staaten gegeneinander dazu verpflichteten, ihren innerstaatlichen Rechtssubjekten eine bestimmte Behandlung angedeihen zu lassen.[1] Dies war für das Völkerrecht eine Revolution, denn im Zusammenhang mit internationalen Durchsetzungsverfahren zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen bildete sich eine partielle Völkerrechtssubjektivität des Individuums heraus. Dies bedeutet, dass Individuen Rechte aus einem völkerrechtlichen Vertrag unmittelbar auf internationaler Ebene geltend machen können.

Staaten sind zur Umsetzung der Menschenrechte verpflichtet

Die Staaten tragen die Hauptverantwortung für den Schutz und die Durchsetzung der Menschenrechte. Dies betrifft einerseits die verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte und andererseits die internationalen Verpflichtungen aus Menschenrechtsverträgen. Ausdrücklich wird dies beispielsweise in Artikel 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 unterstrichen: „Die Hohen Vertragsparteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu." Freilich setzt diese Forderung nach Umsetzung eine funktionierende Staatsgewalt voraus, denn nur sie kann die Rechte auch tatsächlich anwendbar machen. Dies wiederum setzt schließlich effektive Justizeinrichtungen und Sicherheitskräfte voraus. Notwendig ist weiterhin das Vorhandensein von Rechtsstaatlichkeit, die sowohl den Staat als auch die Rechtsunterworfenen an das Gesetz bindet.

1 Die Achtung grundlegender Menschenrechte ist heute eine *Erga-omnes*-Verpflichtung und für alle Staaten verbindlich. Folglich kann jeder Staat sie von einem anderen Staat einfordern. Vgl. Andrew Clapham, Human Rights Obligations of Non-State Actors, Oxford 2006, S. 96ff.

Staaten müssen die Menschenrechte jedem gewähren, der ihrer Hoheit untersteht. Damit sind nicht nur die eigenen Staatsbürger erfasst und die Verpflichtung ist nicht nur auf das eigene Staatsgebiet beschränkt. Vielmehr üben Staaten auch an Bord von bei ihnen registrierten Schiffen oder Flugzeugen Hoheitsgewalt aus. Mehr noch: Kommt es zu einem bewaffneten Konflikt und besetzen die Streitkräfte eines Staates das Gebiet eines anderen, so wird Ersterer zur Besatzungsmacht und übt in Letzterem Hoheit aus. Das gleiche gilt, wenn ein Staat das besetzte Gebiet anschließend zu einem von ihm abhängigen Staat macht, der durchaus als *De-facto*-Regime angesehen werden kann. Dies zeigte sich am Fall Loizidou v. Türkei vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).[2] Hier ging es darum, dass die zypriotische Beschwerdeführerin nach der türkischen Invasion von 1974 ihr Eigentum in Nordzypern nicht mehr nutzen konnte. 1989 reichte sie beim EGMR wegen der fortdauernden Verweigerung des Zutritts zu ihrem Grundeigentum, die sie als Verletzung von Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK ansah, Beschwerde gegen die Türkei ein. Im Zentrum des Falles stand die Frage, wer in Nordzypern die Hoheitsgewalt ausübt, da die Türkei vorbrachte, nicht der zutreffende Beschwerdegegner zu sein;[3] dieser sei die Türkische Republik Nordzypern, die als unabhängiger Staat für ihre Handlungen selbst verantwortlich sei. Die Türkei sah sich zu dieser Stellungnahme veranlasst, da sie der einzige Staat ist, der Nordzypern als Staat anerkannt hat. Der Gerichtshof folgte dieser Auffassung jedoch nicht, sondern argumentierte, dass der in Artikel 1 EMRK verwendete Begriff der Hoheitsgewalt nicht auf das eigene Staatsgebiet begrenzt sei. Es gehe vielmehr um die Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt, die wiederum Auswirkungen innerhalb und außerhalb des eigenen Staatsgebiets haben könne. So könne ein Staat beispielsweise infolge militärischer Maßnahmen die effektive Kontrolle über ein Gebiet außerhalb seines Territoriums ausüben, wobei unerheblich sei, ob die Kontrolle durch eigene Streitkräfte oder durch eine untergeordnete lokale Verwaltung ausgeübt wird. Da die Beschwerdeführerin wegen der Besetzung durch türkische Truppen nicht mehr über ihr Eigentum verfügen könne, unterfielen die Vorgänge der Jurisdiktion der Türkei. Folglich erließ der EGMR am 28. Juli 1998 ein Leistungsurteil, das die Türkei zum Schadenersatz verpflichtete.

Das Beispiel Loizidou zeigt, wie weitreichend die Staaten zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet sind. Ist einem Staat das Handeln auch außerhalb der Staatsgrenzen zurechenbar, so ist er an die Menschenrechte gebunden.

---

2 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Zum Verhältnis von Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 2003, S. 172-187, hier: S.178.

3 Dazu André Husheer, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Türkei für Menschenrechtsverletzungen in Nordzypern, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 3/1998, S. 389.

Das Beispiel bezieht sich auf die Durchsetzung vertraglicher Verpflichtungen. Allerdings sind die Menschenrechte nicht nur Teil des Völkervertragsrechts. Grundlegende Menschenrechte sind heute auch Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts. Deshalb sind sie von allen Staaten und auch von nichtstaatlichen Akteuren zu achten.

Die Rechtsstellung von De-facto-Regimen im Völkerrecht

Das Völkerrecht ist eine Rechtsordnung, deren zentrale Aufgabe die Sicherung des internationalen Friedens ist. Folglich muss es sich an den faktischen Gegebenheiten orientieren. Ihren deutlichsten Ausdruck findet diese pragmatische Herangehensweise des Völkerrechts im Zweiten Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen vom 8. Juni 1977. Das Protokoll beschäftigt sich mit den nicht-internationalen Konflikten und definiert diese in Artikel 1 als bewaffnete Konflikte, die im Hoheitsgebiet eines Staates zwischen dessen Streitkräften „und anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebiets [... des Staates] ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen“.[4] Man kann sich leicht vorstellen, dass den Staaten die Akzeptanz dieser Definition schwerfällt, geht es doch darum, Rechte und Pflichten von Aufständischen zu respektieren, die das staatliche Gewaltmonopol unterlaufen haben. Gleichwohl üben die Aufständischen faktische Macht aus und im Interesse des Schutzes der Opfer ist ein Mindestmaß an Kooperation notwendig.[5]

Wenn das Völkerrecht aber selbst Aufständischen den Status als partielles Völkerrechtssubjekt einräumt, so muss dies erst recht für staatsähnliche Einheiten gelten, die sich über einen längeren Zeitraum verfestigt haben.[6] Ihnen kann trotz fehlender Anerkennung aufgrund des Effektivitätsgrundsatzes allmählich Völkerrechtsubjektivität zugebilligt werden. Letztlich hat die faktische Entwicklung zu einem „stabilisierten *De-facto*-Regime“ geführt, denn das Territorium wird effektiv beherrscht. Damit erfüllt eine solche Einheit die Voraussetzung für Staatlichkeit und kann nicht dauerhaft als Nullum betrachtet werden.[7] Nach Frowein ist die Existenz stabilisierter *De-facto*-Re-

4 Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II), 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II, S. 1550; online unter: http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Kriegsrecht/genfer-abk-protokoll-II.pdf.

5 Vgl. Hans-Peter Gasser, International Humanitarian Law and Human Rights Law in Non-International Armed Conflict, in: German Yearbook of International Law, Band 45, Berlin 2003, S. 149ff.

6 Dies gilt umso mehr, als die *De-facto*-Regime oftmals aus nicht-internationalen bewaffneten Konflikten hervorgegangen sind. Vgl. Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, Völkerrecht, Band I/2, Berlin 2002, S. 303.

7 Vgl. Volker Epping, Völkerrechtssubjekte, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, München ^{5}2004, S. 107, Rn. 15.

gime auf die Unvollkommenheit (*„imperfect nature“*) des Völkerrechts zurückzuführen, das keine Kriterien dafür bereithält, ob eine nichtanerkannte Einheit Staatsqualität hat oder nicht. Vor diesem Hintergrund wird auf die Staatenpraxis verwiesen, die belegt, dass auch dem nichtanerkannten *De-facto*-Regime nicht die Völkerrechtssubjektivität abgesprochen werden kann.[8]

Diese Herangehensweise ist notwendig, um die Anwendbarkeit der grundlegenden Normen des Völkerrechts auf *De-facto*-Regime sicherzustellen. Das betrifft vor allem das Gewaltverbot. Die sogenannte Aggressionsdefinition der Vereinten Nationen stellt explizit fest, dass der Begriff „Staat“ in der Definition „unabhängig von der Frage der Anerkennung und unabhängig davon verwendet [wird], ob ein Staat Mitglied der Vereinten Nationen ist“[9] verwendet wird. Damit wurde ausdrücklich das auch für nichtstaatliche Einheiten geltende Gewaltverbot bekräftigt. Dasselbe trifft auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit solcher Gebilde zu. In seinem Namibia-Gutachten folgerte der Internationale Gerichtshof (IGH): „Die physische Kontrolle über ein Territorium und nicht die Souveränität oder die Legitimität des Titels ist die Grundlage für die Verantwortlichkeit eines Staates für Handlungen, von denen andere Staaten betroffen sind.“[10] Für einen völkerrechtlichen Status dieser Einheiten spricht auch der Umstand, dass sie im Interesse der internationalen Sicherheit multilateralen Verträgen beitreten können; so wurde die nichtanerkannte DDR ebenso wie Taiwan in den sechziger Jahren Mitglied des Teststoppabkommens.

Aber auch heute spielen stabilisierte *De-facto*-Regime aufgrund ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung nach wie vor eine große Rolle. Schlaglichtartig deutlich wurde dies 2008 im Südossetienkonflikt.[11] Südossetien erfüllt die Kriterien der Staatlichkeit und hat sich zuletzt nach einem Referendum vom 12. November 2006 erneut für unabhängig erklärt. Für einen völkerrechtlichen Status spricht auch die Teilnahme Südossetiens an den mehrseitigen Waffenstillstands- und Gewaltverzichtsabkommen zwischen Russland und Georgien. Zwar beherrscht die südossetische Regierung nicht effektiv das gesamte Territorium und ist ebenso wie die Wirtschaft von Russland abhängig. Dies ist allerdings kein Hindernis für die Charakterisierung der Einheit als ein *De-facto*-Regime, auch wenn sie nicht souverän ist; gerade die starke Anlehnung an Russland ist ja, wie Luchterhandt dazu treffend ausführt, die

8 Vgl. Jochen A. Frowein, De Facto Regime, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Band I, Amsterdam 1992, S. 966.

9 Vereinte Nationen, Generalversammlung, Definition der Aggression, A/RES/3314 (XXIX), 14. Dezember 1974, Anlage, Artikel 1, online unter: http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf.

10 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, 21.Juni 1971, I.C.J. Reports 1971, Den Haag 1972, Absatz 118, S. 54 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

11 Zum Konflikt siehe Otto Luchterhandt, Völkerrechtliche Aspekte des Georgien-Krieges, in: Archiv des Völkerrechts 46 (2008), S. 435ff.

Ursache für die Stabilität und Dauerhaftigkeit dieses Gebildes.[12] Dasselbe trifft auf andere Einheiten wie z.B. Nordzypern mit seiner Bindung an die Türkei zu.

Kennzeichen eines stabilisierten *De-facto*-Regimes ist seine fehlende Anerkennung. Eine Anerkennung führt folglich zur Überwindung dieses Status und zur Zubilligung der Staatsqualität. Allerdings zeigt das Schicksal der DDR, dass die Anerkennung lediglich durch die eigenen – in diesem Fall sozialistischen – Bündnispartner für die Aufhebung des Status eines stabilisierten *De-facto*-Regimes nicht ausreicht.[13] Genauso dürfte die Anerkennung Südossetiens durch Russland und Nicaragua einzuschätzen sein, die vom Europarat als völkerrechtswidrig angesehen wird.[14] Russland verhält sich hier ähnlich wie die Türkei bezüglich Nordzyperns und wird vermutlich ebenso wenig Erfolg damit haben. Ein *De-facto*-Gebilde, das nur durch die Stationierung ausländischer Soldaten überleben kann, wird durch die Staatengemeinschaft nicht anerkannt werden, sondern in der Isolation verbleiben.[15]

Das Staatengemeinschaftsinteresse geht dahin, *De-facto*-Staatlichkeit zu überwinden. Wie die Lage im Kaukasus zeigt, geht selbst von „eingefrorenen Konflikten" eine erhebliche Gefährdung des regionalen Friedens aus, da sie jederzeit wieder gewaltförmig ausgetragen werden können. Hinzu kommt, dass nach der Lösung der Konflikte und der möglichen Anerkennung der Neustaaten diese – wie im Falle Jugoslawiens geschehen – die Aufnahme in die internationale Gemeinschaft anstreben können und damit bestimmte Werte, wie sie von der KSZE/OSZE und der EG/EU formuliert wurden, respektieren müssen.[16] Dies ist sicher ein Vorteil. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die nichtanerkannten staatsähnlichen Gebilde nicht bereits an die Menschenrechte gebunden sind, obwohl sie keinen diesbezüglichen Verträgen angehören.

Menschenrechtsbindung nichtstaatlicher Akteure

Wenn das pragmatische Völkerrecht *De-facto*-Regime als Träger völkerrechtlicher Rechte akzeptiert, so bedeutet dies, dass sie auch Pflichten haben müssen. Angesichts der *Erga-omnes*-Wirkung der grundlegenden Menschenrechte gehören diese zweifelsfrei auch zum Pflichtenkatalog der *De-facto*-

12 Vgl. ebenda, S. 459.

13 Vgl. dazu grundlegend Jochen Abr. Frowein, Das de-facto-Regime im Völkerrecht, Heidelberg 1968, S. 35ff.

14 „Die Versammlung verurteilt die Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens durch Russland als eine Verletzung des Völkerrechts und der satzungsmäßigen Grundsätze des Europarats." Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1633 (2008).

15 Vgl. auch Uwe Halbach/Sabine Jenni, Nachkriegsentwicklung in Südossetien und Abchasien, in: SWP-Aktuell 28, Juni 2009, S. 2.

16 Vgl. Christian Hillgruber, The Admission of New States to the International Community, in: European Journal of International Law 1998, S. 492.

Regime. Das heißt, dass sie analog zu den Pflichten von Staaten dort, wo sie Jurisdiktion ausüben, die Menschenrechte zu achten haben.

Mit dieser Herangehensweise wird das Völkerrecht einer seit Jahrzehnten zu beobachtenden Entwicklung gerecht. In der Literatur wird eine zunehmende Tendenz zur Ersetzung des Souveränitäts- durch das Subsidiaritätsprinzip infolge des Erstarkens des Menschenrechtsschutzes erkannt.[17] Diese Entwicklung schließt die auffällige Hinwendung zur Bildung substaatlicher Einheiten ein.[18] Folglich kam es in den letzten Jahren zu zahlreichen Autonomieregelungen und zur Entstehung föderaler Staaten – ein Prozess, der als die Überwindung des eindimensionalen Staates (*„one-dimensional state"*) bezeichnet wird.[19] Die substaatlichen Einheiten sind dadurch gekennzeichnet, dass unterhalb der Ebene der Staatsbildung viele territoriale Gebilde entstehen, die die klassischen Kriterien der Staatlichkeit – Territorium, Bevölkerung, Regierung – erfüllen.

Der Menschenrechtsschutz wird damit unter Umständen zu einer Aufgabe des *De-facto*-Regimes. Freilich vollzieht sich diese Entwicklung nicht immer friedlich und stellt zweifellos eine enorme Herausforderung an das Völkerrecht dar, insbesondere dann, wenn mehrere bewaffnete Gruppen während der Desintegration der zentralen Regierung regionale Macht ausüben. Kritisch wird es auch, wenn die Kommandostrukturen der Aufständischen zusammenbrechen und regionale *Warlords* die Herrschaft übernehmen. Eine solche Fragmentierung kompliziert die Akzeptanz bestimmter Regeln und auch der Menschenrechte, zumal dann ein wesentlicher Geltungsgrund jeder Rechtsordnung wegfällt: die Gegenseitigkeitserwartung, nach der sich ein Völkerrechtssubjekt rechtstreu verhält, weil es erwartet, dass andere Völkerrechtssubjekte sich ebenfalls an das Recht halten. Hinzu kommt, dass man in Verhandlungen mit *Warlords* diesen schwerlich irgendwelche Vorteile anbieten kann, die als Gegenleistung für die Achtung der Menschenrechte angesehen werden können.[20]

Gleichwohl muss die Einhaltung der Menschenrechte auch von *De-facto*-Herrschern gefordert werden, denn „wir müssen das Menschenrechtsdenken nicht aufgeben, nur weil es keine Regierung gibt, die die traditionellen Funktionen der Staatlichkeit ausüben kann".[21] In der Literatur wird auch auf Beispiele verwiesen, bei denen Aufständische bestimmte menschenrechtliche Verpflichtungen unterschrieben haben. Allerdings bedeutet die Weigerung von *De-facto*-Herrschern menschenrechtssichernde Vereinbarungen abzuschließen nicht, dass sie nicht dazu verpflichtet wären die Menschenrechte zu

17 Vgl. z.B. Paolo G. Carozza, Subsidiarity as a Structural Principle of Internationale Human Rights Law, in: American Journal of International Law 2003, S. 41ff.

18 Vgl. Gnanapala Welhengama, The Legitimacy of Minorities' Claim for Autonomy through the Right to Self-Determination, in: Nordic Journal of International Law 1999, S. 413.

19 So Zelim A. Skurbaty, Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?, Leiden 2005, S. 565ff.

20 Vgl. Riikka Koskenmäki, Legal Implications Resulting from State Failure in the Light of the Case of Somalia, in: Nordic Journal of international law 73 (2004), S. 20ff.

21 Clapham, a.a.O. (Anm. 1), S. 14.

achten. Deren Geltung auch für nichtstaatliche Akteure ergibt sich ausschließlich aus dem Umstand, dass Letztere Hoheit ausüben und Menschenrechte aufgrund ihres gewohnheitsrechtlichen Charakters zu achten sind. Eine Selbstbindungserklärung nichtstaatlicher Akteure ist folglich nicht notwendig.
Freilich stellt sich die Frage nach dem Umfang der gewohnheitsrechtlich zu beachtenden Menschenrechte. Darüber gab es eine intensive Diskussion, die 1990 zur Verabschiedung der Turku-Deklaration über humanitäre Mindeststandards führte.[22] Diese Mindeststandards leiten sich aus den nichtderogierbaren Menschenrechten und aus dem humanitären Völkerrecht her und sind durch alle Hoheitsträger zu achten. Einen ähnlichen Zweck verfolgt die Gewohnheitsrechtsstudie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK).[23]
Beide Dokumente machen deutlich, dass die normativen Grundlagen für die Bindung nichtstaatlicher Akteure an die dort aufgelisteten grundlegenden Menschenrechte gelegt sind. Damit stellt sich die Frage nach der Durchsetzung dieser Standards.

Durchsetzung menschenrechtlicher Standards

Das eingangs genannte nordzypriotische Beispiel zeigt, dass gerichtliche Verfahren die Menschenrechte am durchgreifendsten schützen. So wurden bislang alle Urteile des EGMR erfüllt, selbst wenn es verschiedentlich heftige Diskussionen darüber gab. Selbst die Türkei war letztlich bereit, Frau Loizidou Schadenersatz zu zahlen. Die Staatenpraxis bezüglich Nordzypern, Tschetschenien und Moldau belegt, dass Menschenrechte auch gegenüber *De-facto*-Regimes durchgesetzt werden können.[24] Diese Verfahren setzten freilich voraus, dass die Menschenrechtsverletzungen einem Mitgliedstaat der EMRK zurechenbar waren, denn nur dann kann dieser Staat verpflichtet werden, den Opfern Entschädigungen und Wiedergutmachung zukommen zu lassen. Solche Gerichtsverfahren könnten auch genutzt werden, um Menschenrechtsverletzungen z.B. in Südossetien zu ahnden, da dieser „Staat“ nur durch die militärische Einwirkung Russlands existiert und sich somit in einer ähnlichen Situation wie Nordzypern befindet.
Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass Russland dem EGMR wenig Sympathien entgegenbringt. Die Flut der Klagen insbesondere aus Russland

22 Siehe dazu Asbjørn Eide/Theodor Meron/Allan Rosas, Combating Lawlessness in Grey Zone Conflicts through Minimum Humanitarian Standards, in: American Journal of International Law 89 (1995), S. 215.
23 Jean-Marie Henckaerts/Louise Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Cambridge 2005, S. 20ff.
24 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Las Palmeras v. Bamaca-Velasquez und Bankovic v. Loizidou?, in: Humanitäres Völkerrecht 18 (2005), S. 177ff.

hat dazu geführt, dass der Gerichthof überlastet ist.[25] Es bedarf also dringend einer Vereinfachung des aufwendigen Verfahrens. So wird bislang die Begründetheit der Klagen von drei Richtern geprüft. Das soll nun durch ein Zusatzprotokoll zur Konvention geändert werden, so dass zukünftig ein Richter mit zwei Beisitzern über die Zulässigkeit der Klage entscheiden kann. Für ähnlich gelagerte Fälle, beispielsweise die Menschenrechtsverletzungen der russischen Armee in Tschetschenien während des bewaffneten Konflikts, sollen verkürzte Verfahren eingeführt werden. Voraussetzung für diese Vereinfachungen ist aber, dass alle 47 Mitgliedstaaten den neuen Verfahrensregeln durch die Ratifikation des Protokolls zustimmen. Bislang haben dies 46 Mitgliedstaaten getan, es fehlt nur Russland. Die Duma lehnte jedoch 2006 die Ratifizierung ausdrücklich ab, so dass Russland für die gegenwärtige und wachsende Ineffektivität des EGMR verantwortlich ist.[26] Einer der Hintergründe der russischen Ablehnung war die Entscheidung im Fall Ilascu v. Moldau und Russland, in der Russland partiell für die Menschenrechtsverletzungen in der „Transnistrischen Moldauischen Republik" verantwortlich gemacht worden war.[27]

Das russische Beispiel zeigt, dass der gerichtlichen Durchsetzung der Menschenrechte selbst dann Grenzen gesetzt sind, wenn die Verletzungen einem Mitgliedstaat zurechenbar sind. Noch geringer sind die Chancen bei *De-facto*-Regimen, die keinen menschenrechtsschützenden Verträgen angehören. Umso interessanter ist unter diesen Umständen die Möglichkeit auf internationaler Ebene gegen schwere Menschenrechtsverletzungen vorzugehen, d.h. mit Hilfe der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Diesbezüglich haben sich erst in den letzten Jahren interessante Entwicklungen ergeben. Im Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH)[28] findet sich eine Aufzählung der Straftatbestände des Völkermords, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen. Die Täter können unabhängig davon, ob sie im Namen eines Staates, als Privatpersonen oder als Vertreter nichtstaatliche Akteure handelten, für diese Verbrechen bestraft werden. Die internationale Strafgerichtsbarkeit ist ein komplementäres Instrumentarium zur Bestrafung völkerrechtlicher Verbrechen. Sie kommt nach Artikel 17 des Statuts nur dann zur Anwendung, wenn Staaten nicht willens oder nicht in der Lage sind die Strafverfolgung selbst durchzuführen. Die Zuständigkeit des IStGH ergibt sich dann aus dem Umstand, dass die genannten Straftaten gegen das Völkerrecht verstoßen und damit die Staatengemeinschaft als Ganzes berühren. Dies hat zur Konsequenz, dass auch bei Straftaten nichtstaatlicher Akteure die Zuständigkeit des Gerichts gegeben wäre.

---

25 Der Gerichtshof kann monatlich 1.500 Fälle entscheiden; es gehen aber jeden Monat rund 2.300 Beschwerden ein.

26 Mittlerweile – nach Redaktionsschluss – hat Russland das Protokoll dennoch ratifiziert.

27 Vgl. Alastair Mowbray, Faltering Steps on the Path to Reform of the Strasbourg Enforcement System, in: Human Rights Law Review 2007, S. 609.

28 Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, BGBl. 2000 II, S. 1393; online unter: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatRecht/IStGH/Materialien/RoemischesStatut.pdf.

Die hinter der internationalen Strafgerichtsbarkeit stehende Idee ist die Verhütung. Man hofft, dass potenzielle Täter – und gerade nichtstaatliche Akteure aus Territorien, in denen es keine an rechtsstaatlichen Maßstäben orientierte funktionierende Gerichtsbarkeit gibt – zukünftig durch die Existenz des Gerichts abgeschreckt werden. Freilich hätte das Gericht in einem solchen Fall stets auch zu prüfen, ob das Handeln des Täters einem Staat zurechenbar ist. Diesbezüglich hat das Jugoslawientribunal (ICTY) im Fall Duško Tadić einen vieldiskutierten Maßstab gesetzt, als es darum ging, ob die Handlungen der bosnischen Serben während des bewaffneten Konflikts in Bosnien und Herzegowina der Bundesrepublik Jugoslawien zugerechnet werden könnten. Das Tribunal bejahte diese Frage mit der Begründung, dass die Gehaltszahlungen an die bosnisch-serbischen Soldaten von der jugoslawischen Armee geleistet wurden, so dass eine Kontrolle im Großen und Ganzen vorgelegen habe.[29]

Aber auch, wenn die Handlungen nicht Staaten, sondern *De-facto*-Regimen zurechenbar sind, bietet die internationale Strafgerichtsbarkeit ein Verfahren zur Verhinderung und Abstrafung schwerster Menschenrechtsverletzungen.

Ist die Durchsetzung der menschenrechtlichen Standards nicht möglich, können durchaus auch Verpflichtungen für andere Staaten entstehen. Das zeigt sich im Asylrecht der Europäischen Union. Gingen viele EU-Staaten früher davon aus, dass nur bei staatlicher Verfolgung der Asylanspruch gerechtfertigt war, so änderte sich dies 2004 mit der Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtling.[30] Dort nennt Artikel 6 ausdrücklich nichtstaatliche Akteure als eine Gruppe, von denen die Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden ausgehen kann, der als Fluchtgrund angesehen werden muss.

Zusammenfassung

De-facto-Regime besitzen partielle Völkerrechtssubjektivität und sind sowohl an das Völkervertragsrecht als auch an das Völkergewohnheitsrecht gebunden. Die Bindung an die grundlegenden Menschenrechte ist in erster Linie dem Umstand geschuldet, dass diese zum Völkergewohnheitsrecht gehören und *Erga-omnes*-Charakter haben. Die Durchsetzung der Menschenrechte gegenüber *De-facto*-Regimen ist möglich. Zum einen können vertragsrechtliche Verfahren genutzt werden, wenn das *De–facto*-Regime durch die militärische Präsenz eines Staates errichtet wurde, der beispielsweise der EMRK

29 Vgl. Axel Buchwald, Der Fall Tadic vor dem Internationalen Jugoslawientribunal im Lichte der Entscheidung der Berufungskammer vom 2. Oktober 1995, Berlin 2005, S. 62f.

30 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:NOT.

angehört. Dann ist dieser Staat für die Zahlung von Entschädigungen an die Opfer von Menschenrechtsverletzungen verantwortlich.
Ist die Menschenrechtsverletzung dem *De-facto*-Regime zurechenbar, so bleiben nur die Durchsetzungsverfahren des allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Menschenrechtsschutzes, d.h. vor allem der politische Druck der Vereinten Nationen und der Staatengemeinschaft. Da *De-facto*-Regime in der Regel um internationale Akzeptanz bemüht sind, kann dieser Druck durchaus erfolgreich sein.
Ein weiteres Durchsetzungsverfahren ist die internationale Strafgerichtsbarkeit. Sie dient der Abstrafung der Täter schwerer Menschenrechtsverletzungen und der Überwindung der Straflosigkeit. Den Opfern kommt dies nur indirekt zugute.

*Lorenz Barth**

Der Ministerratsbeschluss Nr. 7/08 zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit – auf der Suche nach dem gemeinsamen Nenner in der dritten Dimension

Einführung

Das Konzept der umfassenden Sicherheit gehört zu den Grundpfeilern der OSZE. Es beruht auf der Überzeugung, dass die gemeinsame europäische Sicherheit „zwischen Vancouver und Wladiwostok" nur dann nachhaltig gewährleistet werden kann, wenn gleichrangig mit den politisch-militärischen Aspekten auch die Themenfelder Wirtschaft und Umwelt sowie – *last but not least* – Demokratie und Menschenrechte behandelt werden. Gerade in der zuletzt genannten dritten („menschlichen") Dimension konnte in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts, nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs", der Bestand gemeinsamer Verpflichtungen der KSZE/OSZE signifikant konsolidiert und erweitert werden.[1]

Seitdem hat sich dieser *„Acquis"* allerdings kaum noch weiterentwickelt. Zwar werden die Grundprinzipien der dritten Dimension wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nach wie vor als solche nicht – jedenfalls nicht offen – in Frage gestellt; gerade bei diesen Themen war die konkrete Umsetzung in den letzten Jahren jedoch immer wieder Gegenstand äußerst kontroverser und langwieriger Diskussionen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten.[2]

Besonders umstrittenen sind dabei die Themen Wahlbeobachtung, Grundrechte und Grundfreiheiten wie Medien- und Meinungsfreiheit und Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Unterstützung und Schutz von Menschenrechtsverteidigern,[3] Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen an

---

* Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1 Besonders wichtige Schritte waren dabei die Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Paris (1989), Kopenhagen (1990) und Moskau (1991) sowie die KSZE-Gipfel von Paris 1990, Helsinki 1992 und Budapest 1994.

2 Die Ursachen hierfür liegen in den teilweise sehr unterschiedlichen Vorstellungen der Teilnehmerstaaten vom Stellenwert der dritten Dimension im Gesamttableau der OSZE-Aktivitäten; ausführlich hierzu z.B. P. Terrence Hopmann, Die zukünftige Bedeutung der OSZE: *„Business as usual"* oder Revitalisierung?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 79-96.

3 Trotz eines klaren Bekenntnisses zur Notwendigkeit des Schutzes von Menschenrechtsverteidigern beim Budapester KSZE-Gipfel im Jahr 1994 (Beschluss Nr. VIII des Budapester Dokuments, „Die menschliche Dimension", Ziffer 18) gibt es seit Jahren immer wieder Dissens zwischen den Teilnehmerstaaten über die Behandlung des Themas Menschenrechtsverteidiger bei OSZE-Veranstaltungen.

OSZE-Veranstaltungen,[4] das Mandat von OSZE-Institutionen wie dem Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und dem/der Beauftragten für Medienfreiheit, die diesbezüglichen Aktivitäten der OSZE-Feldmissionen, die Modalitäten der OSZE-Veranstaltungen[5] sowie generell die Prioritäten in der dritten Dimension und ihre Behandlung in den OSZE-Gremien, insbesondere im Ständigen Rat und im Ausschuss zur menschlichen Dimension.

Vor diesem Hintergrund mag es überraschen, dass die meisten substanziellen Dokumente, die beim Ministerrat der OSZE in Helsinki im Dezember 2008 verabschiedet wurden, der dritten Dimension zugerechnet werden können.[6] Zu ihnen gehört der Beschluss Nr. 7/08 über die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum.[7]

Förderung der Rechtsstaatlichkeit als deutsches Anliegen

Der Ministerratsbeschluss Nr. 7/08 geht auf eine Initiative Deutschlands zurück, für das das Thema Rechtsstaatlichkeit generell einen hohen Stellenwert hat.[8] Vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen ist das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland verankert[9] und gehört

4 Beschluss Nr. IV des Dokuments von Helsinki 1992, Ziffer 12-18 (insbesondere Ziffer 14-15) enthält eine Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zur Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen an OSZE-Veranstaltungen. Allerdings kommt es immer wieder zu Differenzen über die Zulassung bestimmter NGOs, denen von einzelnen Teilnehmerstaaten die Anwendung von Gewalt oder die öffentliche Billigung von Terrorismus oder Gewaltanwendung vorgeworfen wird.

5 Der Beschluss Nr. 476/2002 des Ständigen Rates regelt speziell die Modalitäten für OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension; sein Verhältnis zu der vom Ministerrat in Brüssel 2006 vereinbarten Geschäftsordnung der OSZE (MC.DOC/1/06) war schon öfter Gegenstand kontroverser Diskussionen zwischen den Teilnehmerstaaten.

6 So die Ministererklärungen aus Anlass der 60. Jahrestage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Genozid-Konvention der Vereinten Nationen (MC.DOC/2/08 und MC.DOC/3/08) sowie die Beschlüsse Nr. 5/08 (betreffend Menschenhandel), Nr. 6/08 (Sinti und Roma), Nr. 7/08 (Rechtsstaatlichkeit) und 8/08 (Allianz der Zivilisationen), alle in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Sechzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2008, Helsinki, 5. Dezember 2008, online unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2009/03/36852_de.pdf.

7 Beschluss Nr. 7/08, Weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum, MC.DEC/7/08/Corr.1 vom 5. Dezember 2008, in: ebenda, S. 21-24.

8 Das Wort „Rechtsstaat" wurde in der deutschen Rechtslehre im 19. Jahrhundert als Gegenbegriff zum absolutistischen Staat entwickelt. In einige andere Sprachen kann es nicht direkt, sondern nur sinngemäß übersetzt werden, z.B. Englisch: „(state under the) rule of law"; Französisch: „Ètat de droit".

9 Artikel 20, Absatz III des Grundgesetzes; entsprechend in den Verfassungen der deutschen Länder. Kernelemente des Rechtsstaatsprinzips sind gemäß der Interpretation durch das deutsche Bundesverfassungsgericht: Gerechtigkeit, Rechtssicherheit, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Vorrang des Gesetzes und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.

nach deutschem Verfassungsverständnis zu den tragenden Prinzipien des Staatsaufbaus der Bundesrepublik.[10]

Auf internationaler Ebene engagiert sich die deutsche Bundesregierung schon seit längerem dafür, rechtsstaatlichen Prinzipien Geltung zu verschaffen. Sie unterstützt die „Verrechtlichung" der internationalen Beziehungen, indem sie beispielsweise konsequent für die Stärkung der internationalen Gerichtsbarkeit durch Instrumente wie den Internationalen Strafgerichtshof eintritt.

Anderen Staaten bietet Deutschland bei Bedarf Unterstützung und Beratung bei ihrer Gesetzgebung an, so zum Beispiel durch die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V., die vor allem mit Blick auf die postkommunistischen Reformstaaten gegründet wurde und seit 1992 Partnerstaaten bei der Reformierung ihres Rechtssystems und ihres Justizwesens unterstützt. Auch einige der parteinahen politischen Stiftungen und – im Bereich der Entwicklungspolitik – die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit e.V. (GTZ) widmen ihre Projektarbeit unter anderem dem Thema Rechtsstaatlichkeit.

Auch im multilateralen Bereich unterstützt Deutschland Bestrebungen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, unter anderem in den Vereinten Nationen, deren Generalversammlung dieses Thema in den vergangenen Jahren mehrfach aufgegriffen hat.[11] In der Europäischen Union koordiniert Deutschland zusammen mit Frankreich federführend die EU-Rechtsstaatsinitiative für Zentralasien, die einen der Schwerpunkte bei der Umsetzung der EU-Zentralasienstrategie bildet, die während der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 beschlossen wurde.[12] Auch im Rahmen der G8 hat Deutschland während seines Vorsitzes 2007 in diesem Bereich Akzente gesetzt, unter anderem durch eine Expertenkonferenz in Berlin im November 2007 und eine Erklärung der G8-Außenminister zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit.

In der OSZE gehört das generelle Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit seit langem zum festen *Acquis* der Teilnehmerstaaten. Es wurde in allgemeiner Form in zahlreichen grundlegenden Dokumenten festgehalten,[13] und wurde in spezifischerer Form z.B. 2005 auf dem Ministerratstreffen in Laibach mit Beschluss 12/05 über die Einhaltung der Menschenrechte und der Rechtsstaat-

10 Die weiteren Prinzipien sind gemäß Artikel 20, Absatz 1 und 2 des Grundgesetzes: Bundesstaat, Demokratie, Sozialstaat und Gewaltenteilung.

11 So die Resolutionen der VN-Generalversammlung A/RES/62/70 aus dem Jahr 2008 und A/RES/61/39 aus dem Jahr 2006, beide unter dem Titel „The rule of law at the national and international levels", sowie die Resolutionen A/RES/57/221 aus dem Jahr 2003 und A/RES/55/99 von 2001, beide unter dem Titel „Strengthening of the rule of law".

12 Vgl. Die EU und Zentralasien: Strategie für eine Neue Partnerschaft, 31. Mai 2007, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie-Text-D.pdf.

13 Eine Übersicht findet sich in: OSCE/ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments, Volume 1, Thematic Compilation (im Kapitel „Rule of Law"), 2. Auflage, Warschau 2005, und OSCE/ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments, Volume 2, Chronological Compilation, 2. Auflage, Warschau 2005.

lichkeit in der Strafrechtspflege[14] bekräftigt. Beim BDIMR gibt es innerhalb der Abteilung Demokratisierung eine eigene Arbeitseinheit für Rechtsstaatlichkeit. Feldmissionen in verschiedenen OSZE-Regionen führen Projekte zu diesem Thema durch.

Die Initiative für einen OSZE-Ministerratsbeschluss zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit

Vor diesem Hintergrund war es das Ziel der deutschen Initiative, den gemeinsamen OSZE-*Acquis* im Bereich Rechtsstaatlichkeit in allgemeiner Form durch einen Ministerratsbeschluss erneut zu bekräftigen, den Stellenwert des Themas auf der OSZE-Agenda zu unterstreichen und gleichzeitig soweit wie möglich neue konkrete Aktivitäten und Projekte unter Beteiligung der Teilnehmerstaaten und der relevanten OSZE-Institutionen anzustoßen.
Dabei hielt man die Chance, einen Konsens zwischen den 56 Teilnehmerstaaten zu finden, beim Thema Rechtsstaatlichkeit für realistischer als bei den oben genannten besonders kontroversen Themen. Gleichzeitig war es der Versuch, mit der Suche nach einem „gemeinsamen Nenner" die Zusammenarbeit in der dritten Dimension der OSZE trotz schwieriger Rahmenbedingungen insgesamt neu zu beleben.
Als ein wichtiges Signal, das einer Initiative zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum einen Impuls geben könnte, wurden dabei auch die Vorschläge und Initiativen des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew angesehen, die u.a. die Achtung der Rechtsstaatlichkeit in der Russischen Föderation als Voraussetzung für ein gutes Investitionsklima hervorhoben.[15]
Die Initiative für einen Ministerratsbeschluss beruhte auf der Annahme, dass die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich im Eigeninteresse aller OSZE-Teilnehmerstaaten liegt. Für den Verhandlungsprozess bedeutete dies, dass alle Teilnehmerstaaten möglichst frühzeitig in die Diskussionen einbezogen und nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden sollten. Wichtig war dabei auch klarzustellen, dass es nicht um das Projekt eines einzelnen Teilnehmerstaates oder einer bestimmten Gruppe von Teilnehmerstaaten aufgrund ihrer spezifischen Interessenlage gegen die Interessen anderer ging. Schließlich verbot es sich aus diesem Ansatz heraus auch, die Unterstützung anderer Teilnehmerstaaten für diese Initiative durch „Gegenleistungen" –

14 Beschluss Nr. 12/05, Einhaltung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in Systemen der Strafrechtspflege, MC.DEC/12/05 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 45-46.

15 Im internationalen Rahmen wurde dies insbesondere in seiner am 5. Juni 2008 in Berlin gehaltenen Rede deutlich; vgl. President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, 5. Juni 2008, unter: http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml.

beispielsweise durch Zugeständnisse hinsichtlich anderer Dokumente des Ministerrates – zu erlangen.[16]

Der deutsche OSZE-Botschafter trug die Idee eines Ministerratsbeschlusses zum Thema Rechtsstaatlichkeit im Kreis der Teilnehmerstaaten erstmals bei einer informellen Tagung der Leiter der Ständigen OSZE-Vertretungen im Juni 2008 vor, wo sie ein erstes, grundsätzlich zustimmendes Echo erfuhr. Darauf folgten über mehrere Monate hinweg informelle Konsultationen mit anderen Teilnehmerstaaten aus verschiedenen OSZE-Regionen.

Eine besondere Herausforderung für die Zusammenarbeit in der OSZE stellte zu dieser Zeit der Krieg in Georgien im August 2008 dar, der das Gesprächsklima innerhalb der Organisation wesentlich verschlechterte. Deutschland entschied sich dennoch – ausgehend von seiner Sicht der OSZE als ein Gesprächsforum, das sich in der Vergangenheit gerade unter schwierigen Umständen bewährt hat und deshalb auch im Krisenfall nicht vernachlässigt werden sollte – seine Initiative zur Rechtsstaatlichkeit weiter zu verfolgen.

Prozedural bestand die Option, den ersten Textentwurf des Ministerratsbeschlusses im Namen der EU insgesamt zu präsentieren, da aus dem EU-Kreis frühzeitig eine grundsätzliche Unterstützung für die deutsche Initiative signalisiert worden war. In Abstimmung mit seinen EU-Partnern entschied sich Deutschland letztlich für ein anderes Vorgehen: Es bot einigen Teilnehmerstaaten aus verschiedenen OSZE-Regionen „östlich und westlich von Wien" an, den Vorschlag als „Ko-Sponsoren" zu unterstützen, um deutlich zu machen, dass der Entwurf von der breiten Unterstützung verschiedener Teilnehmerstaaten mit unterschiedlichem regionalen und politischen Hintergrund getragen wurde.

Im Ergebnis erklärten sich vier weitere Teilnehmerstaaten bereit, den Entwurf zusammen mit Deutschland einzubringen: Österreich, Belgien, Norwegen und Ungarn. Auch sie gehören zu den Staaten, deren Regierungen das Thema Rechtsstaatlichkeit aktiv fördern und in ihren Fachministerien und Justizsystemen über entsprechendes Fachwissen verfügen. Im November 2008 legten die „Ko-Sponsoren" erstmals einen Textentwurf vor, der zunächst in Wien im Ausschuss zur menschlichen Dimension und danach in Helsinki unmittelbar vor Beginn und während des Ministerratstreffens auch im Vorbereitungsausschuss (*PrepComm*) verhandelt wurde. Dort machte sich der amtierende finnische OSZE-Vorsitz den Entwurf in der bis dahin ausgehandelten Fassung zu eigen; am 5. Dezember wurden die Verhandlungen im *PrepComm* abgeschlossen, der Entwurf anschließend vom Ständigen Rat und vom Ministerrat angenommen.

Der Beschluss enthält in der Präambel die Bekräftigung der bestehenden OSZE-Verpflichtungen zum Thema Rechtsstaatlichkeit und stellt gleichzeitig den Bezug zu grundlegenden einschlägigen Dokumenten der Vereinten Na-

16 Dies galt insbesondere im Hinblick auf die wichtige Ministererklärung zum 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Anm. 6), bei der die Verhandlungen über den Text äußerst kontrovers geführt wurden.

tionen her. Im operativen Teil werden die Teilnehmerstaaten aufgerufen, das Rechtsstaatsprinzip konsequent anzuwenden und Beiträge zu entsprechenden OSZE-Aktivitäten zu leisten; die Durchführungsorgane der OSZE sollen die Teilnehmerstaaten hierbei unterstützen. Konkret werden 13 Bereiche für verstärkte operative Aktivitäten und den gemeinsamen Erfahrungsaustausch genannt.

Der Beschluss verzichtet auf eine allgemeine Definition von Rechtsstaatlichkeit. Die ausdrückliche Bezugnahme auf die einschlägigen Dokumente der Vereinten Nationen legt jedoch nahe, dass das dort geltende Verständnis von Rechtsstaatlichkeit[17] auch für den Kontext der OSZE gelten soll.

Auch wenn die Initiative für einen OSZE-Ministerratsbeschluss zur Rechtsstaatlichkeit bei den übrigen Teilnehmerstaaten grundsätzlich auf breite Unterstützung und die Bereitschaft zur konstruktiven Mitwirkung stieß, gab es in den Textverhandlungen immer wieder intensive und kontroverse Diskussionen zu Einzelfragen. Vor allem die verschiedenen Grundauffassungen über die Bedeutung der dritten Dimension der OSZE dürften hierfür die Hauptursache gewesen sein. Umstritten waren insbesondere die im Folgenden beleuchteten Themenbereiche.

Rechtsstaatlichkeit in (Post-)Konfliktsituationen

Die georgische Delegation gab zum Beschluss Nr. 7/08 eine interpretative Erklärung zur Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in denjenigen Teilen des OSZE-Gebietes ab, die von ungelösten Konflikten betroffen sind. In den Verhandlungen hatte Georgien vor dem Hintergrund des Krieges mit Russland im August 2008 und der besonderen Situation in den georgischen Regionen Südossetien und Abchasien infolge dieses Krieges eine Reihe von Vorschlägen zu dieser Thematik vorgebracht.[18]

17 Zum Konzept der Rechtsstaatlichkeit in den VN heißt es in dem von der Generalversammlung billigend zur Kenntnis genommenen Bericht des VN-Generalsekretärs über Rechtsstaatlichkeit und die Übergangsjustiz in Gesellschaften während und nach Konflikten: „Das Konzept der Rechtsstaatlichkeit [...] ist ein Prinzip der Staatsführung, dem zufolge alle Personen, Institutionen und Organe, einschließlich des Staates, Gesetzen unterliegen, die öffentlich bekannt gegeben und nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung angewandt werden, die Grundlage für die Entscheidungen unabhängiger Gerichte bilden und mit den internationalen Menschenrechtsnormen und -standards vereinbar sind. Rechtsstaatlichkeit erfordert Maßnahmen, die gewährleisten, dass die Prinzipien des Vorrangs des Gesetzes, der Gleichheit vor dem Gesetz, der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Gesetz, der Gerechtigkeit bei der Anwendung des Gesetzes, der Gewaltenteilung, der Beteiligung am Entscheidungsprozess, der Rechtssicherheit, der Vermeidung von Willkür und der prozessualen und rechtlichen Transparenz eingehalten werden.“ The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, Report of the Secretary-General, S/2004/616, 23. August 2004, Ziffer 6 (eigene Übersetzung).

18 Zu den Folgen des Krieges in Georgien im August 2008 legte das BDIMR dem Ministerrat von Helsinki einen ausführlichen Bericht unter dem Titel „Human rights in the war-affected areas following the conflict in Georgia“ vor, dessen Aussagen sich der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten anschloss.

Hierüber konnte jedoch angesichts der Tragweite dieses speziellen Konflikts für die OSZE, die weit über das Thema des Beschlusses Nr. 7/08 hinausgeht, keine Einigung erzielt werden – auch wenn es nahe liegt, dass Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte während und nach dem Ende bewaffneter Konflikte sowie unter den besonderen Bedingungen ungelöster Konflikte besonders gefährdet sind.

Rechtsstaatlichkeit „in eigener Sache" – die rechtliche Grundlage und die fehlende Rechtspersönlichkeit der OSZE

Umstritten blieb bis kurz vor Abschluss der Verhandlungen über den Beschluss Nr. 7/08, inwieweit dieser die Frage der fehlenden Rechtspersönlichkeit der OSZE und ihrer rechtlichen Grundlage ansprechen sollte.
Dies berührte die seit Jahren zwischen den Teilnehmerstaaten diskutierten Vorschläge, einerseits der OSZE durch ein grundlegendes Dokument („Übereinkommen") eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit und die damit verbundenen Vorrechte und Immunitäten zu verleihen sowie andererseits ihre grundlegenden Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen sowie die Struktur ihrer wichtigsten Entscheidungsgremien in einem gesonderten Dokument (einer „Satzung" oder einem „Statut") zu regeln.[19]
Über den gesamten Themenkreis, insbesondere über das Verhältnis dieser Vorschläge zueinander, gibt es bisher keinen Konsens zwischen den Teilnehmerstaaten.[20] Unter diesen Umständen konnte Beschluss Nr. 7/08 das Ergebnis dieser noch andauernden Diskussion in keiner Weise präjudizieren, zumal zur Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE beim selben Ministerrat ein gesonderter Beschluss gefasst wurde.[21] Die letztlich vereinbarte Formulierung[22] ist ein Kompromiss, der in allgemeiner Form auf den Zusammenhang zwischen der Frage der Rechtspersönlichkeit und der Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE hinweist, dabei gleichzeitig aber Interpretationsspielraum offen lässt.

19 Dabei wird immer wieder auf den am 27. Juni 2005 veröffentlichten Abschlussbericht des Weisenrates Bezug genommen, der diese Vorschläge unter Ziffer 30 a) und b) enthält. Siehe Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415.

20 Trotz intensiver Vorarbeiten konnte beim OSZE-Ministerrat 2007 in Madrid keine Einigung über den dort vorgelegten Entwurf eines Übereinkommens über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE erzielt werden.

21 Beschluss Nr. 4/08, Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE, MC.DEC/4/08/Corr.1 vom 5. Dezember 2008, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Sechzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 6), S. 13-14.

22 Im elften Absatz der Präambel des Beschlusses heißt es: „[...] unter Betonung der Tatsache, dass es wichtig ist, der OSZE Rechtspersönlichkeit, Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten einzuräumen und somit die rechtliche Grundlage der OSZE zu stärken", Beschluss Nr. 7/08, a.a.O. (Anm. 7), S. 22.

Innerstaatliche und internationale Aspekte der Rechtsstaatlichkeit

Ein operativer Schwerpunkt des Beschlusses Nr. 7/08 liegt auf praktischen Projekten zur Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen und Institutionen innerhalb der einzelnen Teilnehmerstaaten; in diesem Bereich sind insbesondere das BDIMR und die OSZE-Feldmissionen aktiv. Innerstaatliche Aspekte der Rechtsstaatlichkeit spielen daher in dem Dokument eine wichtige Rolle. Intensiv wurde in den Verhandlungen aber auch die internationale Ebene der Rechtsstaatlichkeit diskutiert, insbesondere das Bekenntnis zur Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen.
Im Ergebnis bekräftigt Beschluss Nr. 7/08 grundlegende Prinzipien wie die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten und spricht an mehreren Stellen gleichzeitig die nationale und internationale Ebene der Rechtsstaatlichkeit an. Dies entspricht der Behandlung dieser Frage im Kontext der Vereinten Nationen.[23] Es trägt außerdem dem Interesse an einer „Verrechtlichung" der internationalen Beziehungen durch Instrumente wie zum Beispiel die Stärkung der internationalen Strafgerichtsbarkeit Rechnung.
Auch die vor allem vom russischen Präsidenten Medwedew lancierte Initiative zur Neugestaltung der europäischen „Sicherheitsarchitektur" in Form eines rechtsverbindlichen Vertrages zwischen den beteiligten Staaten kann im weiteren Sinne als relevant für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene angesehen werden, auch wenn dieser Zusammenhang in den Verhandlungen über Beschluss Nr. 7/08 nicht ausdrücklich hergestellt wurde. Während des Ministerratstreffens in Helsinki wurde dieses Thema erstmals vertieft zwischen den Außenministern der OSZE-Teilnehmerstaaten diskutiert. Unter diesen Umständen vermeidet es Beschluss Nr. 7/08, den Diskussionsprozess über die Zukunft der europäischen Sicherheit in irgendeiner Weise zu präjudizieren.

Der Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten

Die Diskussionen über den Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten in den Verhandlungen über den Beschluss Nr. 7/08 offenbarten grundlegend verschiedene Ansätze der Teilnehmerstaaten: Während einige von ihnen vor allem den Schutz der Menschenrechte als zentrales Element der Rechtsstaatlichkeit ansahen und diesen Zusammenhang daher möglichst deutlich hervorheben wollten, gingen andere von einem eher formellen, inhaltlich „wertneutralen" Verständnis aus, demzufolge Menschenrechte und Demokratie eigenständige Konzepte sind, die getrennt vom Thema Rechtsstaatlichkeit behandelt werden sollten.

23 Vgl. Resolution A/RES/62/70 der VN-Generalversammlung, a.a.O. (Anm. 11).

Beschluss Nr. 7/08 hebt im Ergebnis ausdrücklich hervor, dass diese drei Prinzipien „alle miteinander verbunden sind und einander verstärken“.[24] Er bedient sich dabei der Sprache der Vereinten Nationen.[25] Hierdurch wird klargestellt, dass diese drei Elemente nicht beziehungslos nebeneinander, sondern in Wechselbeziehungen zueinander stehen: Das Konzept der Rechtsstaatlichkeit bleibt unvollständig, wenn man es auf die nur formell korrekte Anwendung von Gesetzen reduziert, also auch von solchen, die nicht in demokratischen Verfahren zustande gekommen sind oder die menschenrechtlichen Prinzipien widersprechen.[26] Umgekehrt kann die konsequente Anwendung rechtsstaatlicher Mechanismen entscheidend dazu beitragen, demokratischen und menschenrechtlichen Prinzipien Geltung zu verschaffen.[27]
Daher wird auf diese Wechselwirkung ausdrücklich hingewiesen – wobei gewährleistet bleibt, dass sich die Bedeutung des Beschlusses Nr. 7/08 nicht auf Demokratie- und Menschenrechtsfragen im engeren Sinne beschränkt, sondern das Thema Rechtsstaatlichkeit in allgemeinerer Form mit seinen verschiedenen dimensionenübergreifenden Bezügen betrifft.

Die Bedeutung des Rechtsstaatlichkeit in den drei OSZE-Dimensionen und die „Balance“ zwischen ihnen

Wohl die meisten projektbezogenen OSZE-Aktivitäten zum Thema Rechtsstaatlichkeit betreffen die dritte Dimension, so zum Beispiel Projekte zur Beachtung der Menschenrechte durch die Polizei oder zur Stärkung rechtsstaatlicher Prinzipien in der Strafgerichtsbarkeit. Ministerratsbeschlusses Nr. 7/08 nennt daher einige dieser Bereiche ausdrücklich.[28]
Insgesamt ist der Beschluss allerdings so konzipiert, dass der Schwerpunkt weniger auf bestimmten thematischen Inhalten als auf der Stärkung rechtsstaatlicher Mechanismen und Prozeduren liegt. Er geht dabei von der Annahme aus, dass eine effektive gerichtliche Kontrolle staatlichen Handelns grundsätzlich Auswirkungen auf alle drei OSZE-Dimensionen hat, d.h. über Demokratie- und Menschenrechtsfragen im engeren Sinne hinausgeht. Zahlreiche im operativen Teil des Beschlusses genannte Aspekte wie beispielsweise die Unabhängigkeit und Effizienz der Rechtspflege[29] oder die Bewusstseinsbildung für Fragen der Rechtsstaatlichkeit in Justiz-, Strafverfolgungs-

24 Fünfter Absatz der Präambel, Beschluss Nr. 7/08, a.a.O. (Anm. 7), S. 21.
25 Vgl. den dritten Absatz der Präambel der Resolution A/RES/62/70 der VN-Generalversammlung, a.a.O. (Anm. 11).
26 Aus der deutschen (Rechts-)Geschichte mögen hierfür die NS-„Rassengesetze“ als anschauliches – und abschreckendes – Beispiel dienen.
27 So z.B. durch die wirksame gerichtliche Kontrolle des staatlichen Verwaltungshandelns gemessen am Maßstab der Grundfreiheiten und Grundrechte der betroffenen Bürgerinnen und Bürger oder durch gerichtliche Überprüfungsmechanismen der Wahl- und Gesetzgebungsverfahren wie z.B. verfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren.
28 Vgl. Beschluss Nr. 7/08, a.a.O. (Anm. 7), S. 22, Absatz 4 des operativen Teils 1., 4. und 5. Spiegelstrich.
29 Vgl. ebenda, Absatz 4, 1. Spiegelstrich.

und Vollzugsbehörden[30] betreffen daher primär die institutionelle Stärkung der jeweils zuständigen Staatsorgane, unabhängig von bestimmten inhaltlichen Themenbereichen.
Darüber hinaus wird auch ausdrücklich die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für Aspekte der zweiten Dimension, insbesondere für wirtschaftliche Aktivitäten[31] sowie für den Umweltschutz[32], klar gestellt. Mehrere Aspekte berührt auch der als eigener Themenbereich genannte Kampf gegen Korruption:[33] eine funktionierende gerichtliche Kontrolle der Verwaltung kann entscheidend dazu beitragen, Korruption zu verhindern und damit insgesamt gute Regierungsführung zu befördern. Darüber hinaus wurde in den Verhandlungen über Beschluss Nr. 7/08 das Interesse im Kreis der Teilnehmerstaaten deutlich, auch Korruption innerhalb der Justiz selbst zu thematisieren.
Schließlich wurde im Zuge der Textverhandlungen auch ein allgemeiner Hinweis auf die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in der politisch-militärischen Dimension der OSZE in den Beschluss aufgenommen,[34] ergänzt durch Aspekte wie das Bekenntnis zum Prinzip der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten im operativen Teil.[35] Auf diese Weise sollte insgesamt eine angemessene „Balance“ zwischen den drei Dimensionen gewahrt bleiben.

Die Rolle des BDIMR, der OSZE-Feldmissionen und anderer Akteure

Das BDIMR und die Feldmissionen dürften die operativ wichtigsten Akteure in der Projektarbeit der OSZE zum Thema Rechtsstaatlichkeit sein. Aber auch andere Institutionen wie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und verschiedene Arbeitseinheiten im OSZE-Sekretariat wie beispielsweise die Gruppe für strategische Polizeiangelegenheiten im Büro des Generalsekretärs oder die Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels befassen sich im weiteren Sinne mit der Förderung der Rechtsstaatlichkeit.
Die kontroverse Beurteilung der Tätigkeit des BDIMR und der Feldmissionen zeigte sich in den Verhandlungen über Beschluss Nr. 7/08 in den unterschiedlichen Vorschlägen aus dem Kreis der Teilnehmerstaaten, entweder nur diese beiden oder gar keine OSZE-Akteure ausdrücklich hervorzuheben.
Der letztlich gefundene Kompromiss verweist in allgemeiner Form auf die „einschlägigen Durchführungsorgane“[36] und nennt dann insbesondere das Sekretariat, das BDIMR und die Feldmissionen.[37] Erwähnt wird an dieser Stelle auch die Rolle der Parlamentarischen Versammlung der OSZE – zu

30 Vgl. ebenda, S. 23, Absatz 4, 8. Spiegelstrich.
31 Vgl. ebenda, Absatz 4, 6. Spiegelstrich.
32 Vgl. ebenda, Absatz 4, 7. Spiegelstrich.
33 Vgl. ebenda, Absatz 4, 13. Spiegelstrich.
34 Vgl. ebenda, S. 21, siebter Absatz der Präambel.
35 Vgl. ebenda, S. 22, Absatz 4, 3. Spiegelstrich.
36 Ebenda, S. 21, achter Absatz der Präambel.
37 Vgl. ebenda; die Feldmissionen werden entsprechend der Geschäftsordnung der OSZE im Beschluss als „Feldoperationen“ bezeichnet.

Recht, da es ureigenste Aufgabe der Parlamentarier ist, durch die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens ebenso wie durch die Inhalte der von ihnen verfassten Gesetze der Rechtsstaatlichkeit Geltung zu verschaffen.
Ausdrücklich wird auf das 2008 vom BDIMR organisierte Seminar zur menschlichen Dimension zum Thema Verfassungsgerichtsbarkeit Bezug genommen, das Gelegenheit zu einem intensiven Erfahrungsaustausch über die verschiedenen Mechanismen verfassungsrechtlicher Kontrolle,[38] einem Kernelement der Rechtsstaatlichkeit, geboten hatte.

Operative Umsetzung und Ausblick

Als konkrete operative Vorgabe enthält Beschluss Nr. 7/08 den Auftrag zur Organisation eines Seminars zum Thema Rechtsstaatlichkeit im Jahr 2009 zum Austausch bewährter Praktiken zwischen den Teilnehmerstaaten.[39] Dieser Auftrag korrespondierte auch mit den Prioritäten Griechenlands als OSZE-Vorsitz des Jahres 2009, zu denen in der dritten Dimension auch das Thema Rechtsstaatlichkeit gehörte.
Auf dieser Grundlage war das vom BDIMR im Mai 2009 organisierte jährliche Seminar zur menschlichen Dimension dem Thema Rechtsstaatlichkeit gewidmet.[40] Bei der Spezifizierung der Agenda des Seminars setzten sich die kontroversen Diskussionen aus den Verhandlungen über Beschluss Nr. 7/08 teilweise fort, z.B. in der Frage, ob und in welchem Umfang Themen wie Menschenrechtsschutz im Allgemeinen und Bekämpfung bzw. Prävention von Folter im Besonderen behandelt werden sollten.
Der Schwerpunkt des Seminars lag letztlich auf „wirksamer Rechtspflege", d.h. auf den institutionellen Voraussetzungen für eine funktionierende Rechtsstaatlichkeit („*effective administration of justice*"). Es behandelte dabei Aspekte wie die Unabhängigkeit der Justiz, die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung und die gerichtlichen Verfahrensabläufe, insbesondere im Hinblick auf Transparenz und Durchsetzung von Entscheidungen, sowie die Verantwortlichkeit staatlichen Handelns. Auch Themen wie Menschenrechtsschutz einschließlich Folterprävention wurden dabei angesprochen.[41]
Wie mit der Initiative für einen Ministerratsbeschluss beabsichtigt, lag der Schwerpunkt dabei eher auf einem fachlichen Austausch auf Expertenebene

38 Vgl. ebenda, S. 22, neunter Absatz der Präambel, ausgehend von dem Verständnis, dass Verfassungsgerichtsbarkeit nicht voraussetzt, dass es ein Verfassungsgericht als eigenständige Institution geben muss; diese Aufgabe kann gleichermaßen effektiv auch von anderen (regulären) Gerichten oder sonstigen Institutionen wahrgenommen werden.
39 Vgl. ebenda, S. 23, Absatz 5 des operativen Teils.
40 Der Beschluss Nr. 476 des Ständigen Rats über die Modalitäten von OSZE-Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension sieht ein solches jährliches Seminar vor; vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 476, Modalitäten für OSZE-Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension, PC.DEC/476, 23. Mai 2002, Anhang 2 und 3.
41 Vgl. OSCE, 2009 Human Dimension Seminar, Strengthening the rule of law in the OSCE area, with a special focus on the effective administration of justice, Warsaw, 12-14 May 2009, Annotated Agenda, CIO.GAL/57/09, 5. Mai 2009.

und weniger auf einer kontroversen Diskussion über die Umsetzung konkreter Verpflichtungen.[42] Diese findet üblicherweise beim jährlichen zweiwöchigen Implementierungstreffen der menschlichen Dimension statt. Wichtig bleibt es in jedem Fall, dem Thema Rechtsstaatlichkeit auch weiterhin einen angemessenen Platz auf der OSZE-Agenda zu bewahren. Ministerratsbeschluss Nr. 7/08 hat hierzu beigetragen.

42 Eine konsolidierte Zusammenfassung und weitere Informationen über dieses Seminar sind erhältlich unter: http://www.osce.org/conferences/hds_2009.html.

*Herbert Salber/Alice Ackermann**

Der umfassende Ansatz der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement

Einführung

Der Ansatz der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement fügt sich ein in das umfassende und kooperative Sicherheitsverständnis der Organisation, das bereits in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, dem Gründungsdokument der OSZE, zum Ausdruck kommt. Die Schlussakte hielt erstmals die wichtigsten Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE, die damals noch KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) hieß, fest, darunter auch die Bestimmungen der drei sogenannten „Körbe", der heutigen Dimensionen von Sicherheit. Diese drei Dimensionen – die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension und die menschliche Dimension – ergänzen sich gegenseitig und sind eng miteinander verknüpft, was sich auch darin widerspiegelt, wie die OSZE Fragen behandelt, die mit Grenzsicherung und Grenzmanagement zusammenhängen.

Während die Helsinki-Schlussakte bereits die grundlegenden Parameter umfassender Sicherheit und grenzüberschreitender Zusammenarbeit enthielt, befassten sich viele der von den Teilnehmerstaaten in den folgenden 30 Jahren vereinbarten Dokumente detaillierter mit konkreten Sicherheitsrisiken und Herausforderungen und den für ihre Bewältigung geeigneten Kooperationsmechanismen. Zu den wichtigsten Dokumenten zählen die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990, die Europäische Sicherheitscharta von 1999, die Dokumente der Ministerratstreffen von Bukarest 2001 und Porto 2002 sowie die 2003 vom Maastrichter Ministerrat verabschiedete „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert".

Risiken und Herausforderungen für die Sicherheit, die von durchlässigen Grenzen und einem schwachen Grenzmanagement ausgehen, geben den OSZE-Teilnehmerstaaten und ihren Bürgern aus Sicht der OSZE nach wie

---

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und nicht unbedingt diejenige des OSZE-Sekretariats oder der OSZE-Teilnehmerstaaten. Die Autoren bedanken sich bei ihren Kollegen Henry Bolton, Senior Border Issues Adviser, Jerome Bouyjou, Programme Management Officer, und Johann Wagner, Border Adviser, vom Grenzteam der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am Konfliktverhütungszentrum (KVZ), Dimitar Jalnev, Programme Co-ordinator, OSZE-Sekretariat/Gruppe Terrorismusbekämpfung, und Raul Daussa, Environmental Programme Officer im Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE. Für ihre wertvolle Unterstützung danken die Autoren ebenso u.a. dem Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels und der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten.

vor Anlass zur Sorge. Hierzu gehören Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, illegale Migration und Terrorismus sowie andere Formen transnationaler organisierter Kriminalität wie z.B. die Zunahme von Korruption und kriminellen Netzwerken. In einigen Fällen ist auch der unklare Grenzverlauf selbst ein Problem. Ungelöste Konflikte, bewaffnete Auseinandersetzungen und andere Formen von Instabilität können sich ebenfalls auf die Sicherheit der Grenzen benachbarter Staaten und grenznaher Ortschaften auswirken. Ebenso wie die OSZE auf diese die Grenzen ihrer Teilnehmerstaaten betreffenden Sicherheitsrisiken reagieren muss, ist sie jedoch auch dazu verpflichtet, den freien und sicheren grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr zu gewährleisten und wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand durch die Erleichterung regionaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu fördern. Das verlangt von ihr in vieler Hinsicht ein subtiles Gleichgewicht zu halten: Sie muss Sicherheit gewährleisten, ohne ihre Verpflichtung zur Förderung von Wirtschaft und sozialem Wohlergehen in ihren Teilnehmerstaaten auszuhöhlen.

Zu den frühesten Dokumenten, die direkten Bezug auf Grenzsicherung und Grenzmanagement nehmen, gehört der Beschluss Nr. IX des Helsinki-Dokuments von 1992, „Die KSZE und regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit“.[1] In ihm begrüßten die Teilnehmerstaaten Maßnahmen zur Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit und zur Vertiefung von Kontakten auf staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene. Weitere Dokumente folgten, so z.B. der 2004 auf dem Ministerratstreffen von Sofia verabschiedete Beschluss über die „Ausarbeitung eines OSZE-Konzepts über Grenzsicherung und -management“[2] und das 2005 auf dem Ministerratstreffen von Ljubljana angenommene „Konzept für Grenzsicherung und -management – Kooperationsrahmen für die OSZE-Teilnehmerstaaten“.[3] Das Konzept für Grenzsicherung und -management (*Border Security and Management Concept,* BSMC) gehört zu den wegweisenden Dokumenten für die Tätigkeit der OSZE in diesem Bereich; in ihm sind die grundlegenden Prinzipien und die Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur Grenzsicherung und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verankert. Die Sicherheitsrisiken, auf die das BSMC abzielt, hängen in erster Linie mit Menschenhandel, illegalem Drogen- und Waffenhandel, illegaler Migration, transnationaler organisierter Kriminalität und terroristischen Aktivitäten zusammen.

---

1 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, Köln 2008, Kap. A.6, S. 62-63.

2 Beschluss Nr. 2/04, Ausarbeitung eines OSZE-Konzepts über Grenzsicherung und -management, MC.DEC/2/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffens des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 18-20.

3 Konzept für Grenzsicherung und -management – Kooperationsrahmen für die OSZE-Teilnehmerstaaten, MC.DOC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 11-17.

Besondere Beschlüsse z.B. zur Bekämpfung von Terrorismus, Menschen-, Waffen- und Drogenhandel sowie anderen Formen transnationaler organisierter Kriminalität oder zur Wirtschaftssteuerung wurden ebenfalls im Laufe der Jahre verabschiedet. Sie legen die Funktion der verschiedenen Institutionen und Organe der OSZE, der Abteilungen des Sekretariats und der Feldoperationen im Rahmen des umfassenden Ansatzes zur Grenzsicherung und zum Grenzmanagement fest.[4] Alle diese Maßnahmen dienen ein und demselben Ziel: einem in all seinen Aspekten verbesserten Grenzmanagement durch die umfangreiche Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten und mit der Unterstützung aller relevanten Einrichtungen der OSZE. Die OSZE unterstützt vor allem Zentralasien bei einer Reihe von Fragen im Wirtschafts- und Umweltbereich, die regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordern, wie z.B. der grenzüberschreitende Handel, die gemeinsame effiziente Nutzung von Wasser- und Energieressourcen oder auch Verbesserungen im grenzüberschreitenden Verkehr und bei den Zolldiensten.
Der umfassende Ansatz der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement wurde einer breiteren Öffentlichkeit anlässlich eines Seminars zu diesem Thema bekannt, das der finnische Vorsitz im Oktober 2008 veranstaltete. Die Seminarteilnehmer befassten sich mit Themen aus allen drei Dimensionen der Sicherheit, die einen Bezug zur Grenzsicherheit aufweisen. In der politisch-militärischen Dimension standen die Vorzüge eines umfassenden Ansatzes bei der Bekämpfung von Terrorismus und der Proliferation von Waffen im Mittelpunkt, in der Wirtschafts- und Umweltdimension wurden Möglichkeiten zur Verbesserung der internationalen und regionalen Kooperation diskutiert und in der menschlichen Dimension wurde untersucht, wie der *Gender*-Perspektive bei der Grenzsicherung und im Grenzmanagement sowie bei der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels Rechnung getragen werden kann.[5]
Befasst man sich mit den Risiken und Gefahren an den Grenzen der OSZE-Teilnehmerstaaten und ihrer Bewältigung, so gilt die größte Sorge nach wie vor Afghanistan, da die durchlässigen Grenzen zwischen Afghanistan und den zentralasiatischen Staaten wahrscheinlich auch in Zukunft die Sicherheit und Stabilität in der Region gefährden. Die OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedeten daher im November 2007 den Ministerratsbeschluss Nr. 4/07 über das „Engagement der OSZE in Afghanistan“,[6] in dem sie ihre Unterstützung

4 Ein Überblick über gesonderte Bestimmungen z.B. zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen, zu Antiterrorismusmaßnahmen und Polizeiangelegenheiten, zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie zur Wirtschafts- und Umweltsteuerung findet sich in: OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, SEC/GAL/100/09, 17. Juni 2009.

5 Vgl. die Tagesordnung der Tagung, PC/GAL/150/08, 17. Oktober 2008.

6 Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/07 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 19-22.

für ein verstärktes Engagement der OSZE in Afghanistan in verschiedenen Bereichen sowie für ein verbessertes Grenzmanagement zwischen den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistan zusagten.
Zur Veranschaulichung des umfassenden Ansatzes der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement wird im vorliegenden Beitrag ausführlicher auf folgende Themen eingegangen: das BSMC von 2005 als wichtigste Grundlage für die Arbeit der OSZE in diesem Bereich in den vergangenen Jahren, die Implementierung des Konzepts sowie das Engagement der OSZE für Afghanistan unter besonderer Berücksichtigung der Grenzsicherung und des Grenzmanagements der zentralasiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten.

Das Konzept für Grenzsicherung und -management (BSMC) aus dem Jahr 2005 – ein Meilenstein für die Arbeit der OSZE in Bezug auf Grenzfragen

Die wichtigste Grundlage für die Arbeit der OSZE in Bezug auf Grenzfragen ist das 2005 verabschiedete BSMC. Es enthält Bestimmungen für die diesbezügliche Arbeit der OSZE in allen drei Dimensionen der Sicherheit und spiegelt damit auch den umfassenden und kooperativen Sicherheitsansatz der Organisation wider. Das BSMC enthält vier zentrale Bestimmungen: Es versieht die OSZE mit einem Mandat zur Förderung umfangreicher grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzdiensten, Zollbehörden, Strafverfolgungsbehörden und anderen zuständigen nationalen Einrichtungen; es ermöglicht den Durchführungsorganen der OSZE – dem Sekretariat, den Feldoperationen und den Institutionen – mit den Teilnehmerstaaten bei der Implementierung des BSMC zusammenzuarbeiten und sie dabei zu unterstützen; es ruft zur Kooperation mit anderen internationalen Organisationen und Partnern auf, die von Komplementarität, komparativem Vorteil und Mehrwert geleitet werden soll; und es enthält eine Liste möglicher Beiträge der OSZE zur Umsetzung des BSMC.
Mit dem BSMC haben die Teilnehmerstaaten die Verpflichtungen, die sie auf globaler, regionaler, subregionaler und bilateraler Ebene bereits eingegangen waren, noch einmal bekräftigt. Sie kamen darin überein, „die Zusammenarbeit zwischen ihren Grenzschutzdiensten, Zollbehörden, Dienststellen für die Ausstellung von Reisedokumenten und Sichtvermerken, für Strafverfolgung und Migration sowie zwischen anderen zuständigen nationalen Einrichtungen [zu] fördern“.[7] Das BSMC stellt fest, dass die OSZE „im Einklang mit ihrem Konzept der gemeinsamen, umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheit einen geeigneten politischen Rahmen“[8] für Verpflichtungen und Aktivitäten in Bezug auf Grenzfragen darstellt und in ihrer Tätigkeit von ihren Organen und Einrichtungen unterstützt wird.

7 Konzept für Grenzsicherung und -management, a.a.O. (Anm. 3), S. 12.
8 Ebenda, S. 13.

In Anerkennung der Tatsache, dass die Grenzen im OSZE-Gebiet nicht einheitlich sind, lautet eines der Prinzipien der Zusammenarbeit, dass jeder Teilnehmerstaat „das souveräne Recht [hat], selbst über seine Grenzsicherung und sein Grenzmanagement unter Berücksichtigung einschlägiger politischer, militärischer, wirtschaftlicher und sozialer Überlegungen zu entscheiden".[9] Jede Grenze weise in dieser Hinsicht Besonderheiten auf und könne spezielle politische Entscheidungen erforderlich machen. Weitere Prinzipien der Zusammenarbeit beruhen auf der Überzeugung, dass der gemeinsame Wohlstand und die gemeinsame Sicherheit durch die Ausweitung des grenzüberschreitenden Verkehrs von Personen, Waren und Dienstleistungen erhöht werden können, und bekräftigen, dass die Zusammenarbeit auf bilateraler, regionaler und multilateraler Ebene erfolgen soll und dass Dialog, Transparenz und Vertrauensbildung über die Grenzen hinweg unverzichtbare Bestandteile von Lösungen sein müssen, die für alle Teilnehmerstaaten von Nutzen sind.

Die besonderen Vorteile, die sich aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergeben sollen, werden in einer Auflistung von acht gemeinsamen Zielen zusammengefasst: Förderung des freien und sicheren Verkehrs von Personen, Waren, Dienstleistungen und Investitionen; Verringerung der terroristischen Bedrohung, u.a. durch die Verhinderung grenzüberschreitender Personen-, Waffen- und Kapitalbewegungen, die mit terroristischen und sonstigen kriminellen Aktivitäten in Zusammenhang stehen; Verhütung und Unterbindung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, der illegalen Migration, der Korruption sowie des Schmuggels von und illegalen Handels mit Waffen, Drogen und Menschen; Förderung hoher Standards im Grenzschutzdienst und in den zuständigen nationalen Dienststellen; Förderung einer respektvollen Behandlung aller Personen, die eine Grenze überschreiten möchten; Schaffung günstiger Bedingungen für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in Grenzgebieten; Schaffung gemeinsamer Freiheits-, Sicherheits- und Rechtsräume im OSZE-Gebiet; Gewährleistung der Sicherheit der internationalen Verkehrswege für die Versorgung mit Waren.[10]

Im Geiste der „Plattform für kooperative Sicherheit" von 1999 unterstreicht das BSMC die Bedeutung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen regionalen und subregionalen Organisationen und beauftragt die OSZE mit der politischen und operativen Koordination unter besonderer Betonung von Komplementarität, komparativem Vorteil und Mehrwert, die durch konzertiertes Handeln und den gemeinsamen Einsatz von Ressourcen zu erreichen seien.[11]

Ein weiteres Merkmal des BSMC ist, dass die Maßnahmen zur Implementierung der Bestimmungen des BSMC vor Ort so konkret sind, dass sie allen Teilnehmerstaaten nützen können. Es gibt zwei verschiedene Formen der Im-

9 Ebenda.
10 Vgl. ebenda, S. 12-13.
11 Vgl. ebenda, S. 14.

plementierung: zum einen Politikunterstützung und -beratung mit Schwerpunkt auf der Unterstützung der Teilnehmerstaaten z.B. bei der einschlägigen nationalen Gesetzgebung, zum anderen Qualifizierungsmaßnahmen wie z.B. die Vermittlung praktischer Fähigkeiten und die Ausbildung in spezifischen Tätigkeiten, die der Erhöhung der Grenzsicherheit und zur Verbesserung des Grenzmanagements dienen. Das BSMC-Dokument enthält darüber hinaus eine Liste möglicher Beiträge der OSZE; dazu gehören:

- *Förderung,* z.B. des politischen Dialogs zwischen den Teilnehmerstaaten, von vertrauensbildenden Maßnahmen in Grenzgebieten sowie des technischen Dialogs zwischen nationalen Grenzschutzdiensten und anderen nationalen Dienststellen;
- *Beiträge allgemeiner Art,* wie z.B. technische Hilfe bei der Entwicklung und Umsetzung nationaler Strategien und Aktionspläne oder bei der Entwicklung und Umsetzung von Ausbildungsprogrammen;
- *Fachspezifische Hilfe* in den Bereichen
  - Bekämpfung des Terrorismus, grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, illegaler Migration, des Menschen- und Drogenhandels sowie des illegalen Handels mit nuklearen, biologischen, chemischen und konventionellen Waffen und ihren Trägersystemen sowie mit gefährlichen Abfällen (z.B. durch verbrechensspezifische Ausbildung für Grenzschutzdienste, technische und nichttechnische Mittel zur Erkennung illegaler oder falscher Dokumente sowie Förderung der Umsetzung multilateraler internationaler Normen);
  - freier und sicherer Personenverkehr (z.B. in Form von technischer Hilfe und Beratung durch Experten zu Einreise- und Ausreiseverfahren);
  - Wirtschaft und Umwelt (z.B. durch die Weitergabe bewährter Praktiken bei Grenzübertritts- und Zollverfahren für Einfuhren, Ausfuhren und Durchfuhren, die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die Erleichterung des kleinen Grenzverkehrs sowie durch die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Umweltfragen und im Falle von Naturkatastrophen oder schweren Unfällen in Grenzgebieten).[12]

Die praktische Umsetzung des Konzepts für Grenzsicherung und -management: umfassende und kooperative Sicherheit in der Praxis

Zu den wichtigsten OSZE-Organen und -Einrichtungen, die sich mit der Implementierung des BSMC befassen, gehören das Grenzteam der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am Konfliktverhütungszentrum (KVZ), das

12 Vgl. ebenda, S. 15-17.

Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA), das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, die Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU) und die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU) sowie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Darüber hinaus werden viele Maßnahmen zur Grenzsicherung mit Hilfe der OSZE-Feldoperationen in den betreffenden Ländern vor Ort durchgeführt. Wie im BSMC vorgesehen, geschieht dies in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen und Partnern.

Zentrale Anlaufstelle für den gesamten Themenkomplex Grenzsicherung und Grenzmanagement ist das im OSZE-Sekretariat in Wien angesiedelte Grenzteam der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am KVZ. Das Grenzteam arbeitet eng mit allen OSZE-Organen und -Feldoperationen zusammen. Es entwickelt und koordiniert spezifische Grenzprojekte in Zusammenarbeit mit OSZE-Feldoperationen und bietet gemeinsam mit anderen internationalen Akteuren Hilfestellung bei Fragen zum Thema Grenzsicherung und Grenzmanagement an. Es wird ebenso auf Anfrage von OSZE-Teilnehmerstaaten tätig, die um umfassende nationale und regionale Lagebeurteilungen und konkrete Hilfe bei der Verstärkung ihrer Grenzsicherung ersuchen. Das Grenzteam ist außerdem für das OSZE-Netz nationaler Anlaufstellen für Fragen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements verantwortlich, dessen Einrichtung auf Beschluss Nr. 757 (2006) des Ständigen Rates zurückgeht, der festlegte, dass das Netz aus nationalen Anlaufstellen in den Teilnehmerstaaten und einer Kontaktstelle im OSZE-Sekretariat bestehen sollte. Der Hauptzweck des Netzes besteht darin, „den Austausch von Informationen zwischen den Teilnehmerstaaten zu Fragen der Grenzsicherheit und des Grenzmanagements zu erleichtern“.[13]

Das BSMC wird durch verschiedene Maßnahmen und Projekte, wie z.B. Beurteilungsmissionen, den Austausch von Informationen und bewährter Praktiken, spezielle Lehrgänge, Arbeitstagungen und Konferenzen, technische Hilfe bei der Erhöhung der Wirksamkeit von Grenzschutzdiensten, die Verbesserung des internationalen Informationsaustauschs und andere kapazitätsbildende Maßnahmen, umgesetzt. Die folgenden Beispiele aus dem gesamten OSZE-Gebiet geben einen Überblick darüber, wie breitgefächert, sektoren- und dimensionenübergreifend Maßnahmen zur Grenzsicherung und zum Grenzmanagement sind. Sie zeigen ebenso, wie viel die OSZE – in relativ kurzer Zeit – bereits erreicht hat, und belegen die enge Zusammenarbeit vieler Akteure innerhalb und außerhalb der Organisation.

Zentralasien steht bei den Maßnahmen im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement noch immer im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit und wurde für die OSZE-Vorsitze der Jahre 2009 und 2010 zur Schwerpunktre-

13 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 757, Richtlinien für das OSZE-Netz nationaler Anlaufstellen für Fragen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements, PC.DEC/757, 5. Dezember 2006, S. 2.

gion erklärt. Die Region ist einer Vielzahl von grenzüberschreitenden Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit ausgesetzt, von denen viele wiederum direkte Auswirkungen auf andere OSZE-Teilnehmerstaaten haben. Dazu gehören der Drogenhandel, insbesondere mit Opiaten aus Afghanistan, andere Formen des illegalen Handels wie z.B. der Schmuggel von Kleinwaffen und leichten Waffen, mögliche grenzüberschreitende terroristische Handlungen sowie nicht zuletzt Wirtschafts- und Umweltprobleme im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung, Transportsicherheit sowie grenzüberschreitender Wasserbewirtschaftung und Zusammenarbeit. Auch unklare Grenzverläufe sind in der Region oftmals eine Herausforderung.

Einige konkrete Beispiele sollen zeigen, wie und in welchem Umfang die OSZE politikrelevante Hilfestellung leistet und kapazitätsbildende Maßnahmen durchführt. So nahm das Grenzteam des KVZ beispielsweise 2006 und 2007 jeweils Beurteilungen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements in Tadschikistan und Kirgisistan auf deren Ersuchen vor. Die Beurteilungen zogen wiederum Empfehlungen und anschließende Projekte zur technischen Hilfe nach sich. Das Grenzteam half auch bei der Ausarbeitung des Entwurfs der tadschikischen *Nationalen Grenzmanagementstrategie*, der im Frühjahr 2009 fertiggestellt wurde und nun von der tadschikischen Regierung verabschiedet werden muss. Andere OSZE-Projekte konzentrieren sich auf den Ausbau der Überwachungskapazitäten von Grenzschützern und Zollbeamten in der Region.

Die Feldoperationen stehen an vorderster Front, wenn es darum geht, Grenzsicherung und Grenzmanagement betreffende Projekte in die Wege zu leiten oder durchzuführen. Dabei arbeiten sie häufig mit anderen internationalen Organisationen zusammen. Das OSZE-Zentrum in Bischkek beteiligt sich beispielsweise seit 2004 an Grenzmanagementprojekten. 2008 führte es ein interessantes Projekt zur „Friedenskonsolidierung in den Provinzen Dschalalabad und Batken“ an der kirgisisch-usbekischen und der kirgisisch-tadschikischen Grenze durch, das zur Verbesserung der örtlichen Verwaltung, grenzüberschreitender Konfliktverhütungsmechanismen und des grenzüberschreitenden Dialogs zwischen Grenzbehörden beitragen sollte. Das OSZE-Zentrum in Astana führt seit 2007 gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem EU-Programm zur Grenzverwaltung in Zentralasien (BOMCA) und den kasachischen Grenzdienststellen ein Projekt zur Verstärkung der Kontrolle an den Landesgrenzen Kasachstans durch, in dessen Mittelpunkt der Ausbau infrastruktureller Kapazitäten und Ausbildungsmaßnahmen stehen.[14]

2008 veranstaltete die ATU des OSZE-Sekretariats in Zusammenarbeit mit dem Grenzteam des KVZ, dem OSZE-Zentrum in Aschgabad und dem österreichischen Innenministerium einen Lehrgang für Ausbilder zur Erkennung von gefälschten Dokumenten. Die Ausbildung ist Bestandteil des umfassen-

14 Vgl. Border Security and Management National Focal Point Network, OSCE Newsletter, Ausgabe 4, September 2008.

den Unterstützungsprogramms der ATU zur Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten. Ähnliche Lehrgänge wurden auch in Kirgisistan abgehalten, 2009 fanden Fortsetzungskurse statt. Lehrgänge zur Sicherheit von Reisedokumenten sind auch in Tadschikistan geplant.[15]

In Anbetracht der Tatsache, dass „umständliche Zoll- und Grenzabfertigungsverfahren für Entwicklungsländer ohne Zugang zum Meer in Zentralasien eine zusätzliche Belastung darstellen“,[16] veranstaltete das OCEEA im März 2009 gemeinsam mit dem OSZE-Zentrum in Astana, der für Verkehr zuständigen Abteilung der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) und dem kasachischen Zollkomitee einen Workshop zur Verbesserung der Implementierung internationaler Rechtsvorschriften zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Handels und Verkehrs.[17] Im Juni 2009 führte die SPMU eine Schulung zur Identifizierung und Rückverfolgung von Drogenausgangsstoffen für Strafverfolgungsbeamte, darunter auch Grenzschutz- und Zollbeamte, in Turkmenistan durch.

Der *Südkaukasus* ist ebenfalls gut dazu geeignet, die Arbeit der OSZE im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement zu veranschaulichen. Drogen- und Menschenhandel, illegale Migration und der illegale Handel mit *Dual-use*-Gütern gehören zu den größten Herausforderungen für die Sicherheit in der Region. Zudem wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch ungelöste Konflikte und die gespannten Beziehungen der südkaukasischen Teilnehmerstaaten untereinander beeinträchtigt.

Mit Blick auf Grenzsicherung und Grenzmanagement in bewaffneten Konflikten stellte der OSZE-Grenzüberwachungseinsatz in Georgien eine wichtige präventive und vertrauensbildende Maßnahme dar. Im Rahmen des 1999 begonnenen Einsatzes hatten unbewaffnete Grenzbeobachter den Auftrag, Personenbewegungen über die dagestanischen, inguschetischen und tschetschenischen Teilabschnitte der Grenze zwischen Georgien und der Russischen Föderation zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten. Nach ihrem Abzug im Jahr 2005 startete die OSZE-Mission in Georgien das OSZE-Programm für vorübergehende institutionelle Unterstützung (*Transitional Institutional Support Programme*, TISP) in der Region, in dessen Mittelpunkt die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch in Fragen der Grenzsicherung zwischen Georgien, der Türkei, Armenien und Aserbaidschan standen.[18]

---

15 Vgl. ebenda.

16 Organization for Security and Co-operation in Europe, Press Release, OSCE hosts seminar on facilitating Kazakh cross-border trade, transport, SEC.PR/100/09, 17. März 2009 (eigene Übersetzung).

17 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Activity Report June 2008-May 2009, Mai 2009.

18 Im August 2008 reagierte die OSZE auf die im selben Monat ausgebrochenen bewaffneten Auseinandersetzungen u.a. mit der Erhöhung der Zahl der Militärbeobachter in der OSZE-Mission in Georgien. Der Einsatz endete mit der Schließung der OSZE-Mission in Georgien am 30. Juni 2009.

Im Südkaukasus lassen sich gleich mehrere bemerkenswerte Beispiele für Maßnahmen im Rahmen des Konzepts für Grenzsicherung und Grenzmanagement finden. So finanziert die EU z.B. ein mehrjähriges Projekt zur Bekämpfung des Menschenhandels, das gemeinsam von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), dem Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) und der OSZE durchgeführt wird. Das Projekt leistet Armenien, Aserbaidschan und Georgien Hilfestellung bei der Erarbeitung umfassender Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels, vor allem durch die Einrichtung innerstaatlicher Zuweisungsmechanismen, die Opfer von Menschenhandel unterstützen und schützen sollen. Solche Bemühungen werden zudem von Initiativen zur zwischenbehördlichen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit flankiert.[19]

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Südkaukasus wird auch durch gemeinsame Aktivitäten Georgiens, Armeniens und Aserbaidschans gefördert. Das OSZE-Büro in Eriwan unterstützt die grenzüberschreitende Kooperation zwischen armenischen und georgischen Grenz- und Zollbeamten. So führten z.B. im Oktober 2008 internationale, armenische und georgische Experten einen Lehrgang zur Bekämpfung des Menschenhandels und des Schmuggels mit Drogen und Nuklearmaterial sowie zur Erkennung gefälschter Dokumente durch. Das OSZE-Büro in Baku war seinem Gastland bei der Entwicklung von Programmen zur Reform des aserbaidschanischen Grenzsicherungs- und Grenzmanagementsystems und zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie bei der Ausbildung von Grenzschützern und Zollbeamten behilflich. All diese Maßnahmen erfolgten in Zusammenarbeit mit dem Grenzteam des KVZ, dem BDIMR, dem OCEEA und der OSZE-Mission in Georgien.[20]

Die Schließung der OSZE-Mission in Georgien am 30. Juni 2009 wird sich auf die weitere Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Region leider aller Wahrscheinlichkeit nach negativ auswirken. Die Mission war maßgeblich an der Unterstützung der georgischen Grenzdienststellen und – gemeinsam mit den OSZE-Büros in Baku und Eriwan – an der Durchführung des im Mai 2008 im Rahmen des BSMC gestarteten TISP beteiligt.

Auch in *Ost- und Südosteuropa* erfüllt die OSZE vielfältige Aufgaben im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement. So hat z.B. die ATU in Zusammenarbeit mit Interpol ein Projekt zum Einsatz der Interpol-Plattform *Mobile Interpol Network Database* (MIND) in der Republik Moldau entwickelt, die den Grenzkontrollbeamten den Echtzeitzugang zu Interpol-Datenbanken gestattet. Im Rahmen seiner Qualifizierungsmaßnahmen zur Bekämpfung illegaler grenzüberschreitender Giftmülltransporte ist das OCEEA an Projekten beteiligt, mit deren Hilfe die Kapazitäten zur Aufdeckung und Ver-

19 Vgl. OSCE Efforts to Strengthen Border Security and Management in the South Caucasus, OSCE Newsletter, Ausgabe 5, März 2009.

20 Vgl. ebenda.

hütung illegaler Mülltransporte in der Ukraine, Moldau und Belarus erhöht werden sollen. Weitere grenzüberschreitende Unterstützung wird in erster Linie von den Feldpräsenzen geleistet; dazu gehören Schulungen, die zur Reform und zur Effizienzsteigerung z.B. des ukrainischen Grenzschutzes beitragen sollen.

In Südosteuropa waren das OSZE-Sekretariat und die OSZE-Feldoperationen schon vor der Verabschiedung des BSMC im Jahr 2005 viele Jahre lang maßgeblich an der Förderung und Erleichterung grenzüberschreitender Zusammenarbeit beteiligt. So unterstützte die OSZE z.B. den Ohrid-Prozess zur Verbesserung der Grenzsicherheit, ein gemeinsames Projekt von fünf südosteuropäischen Ländern (Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien), in Zusammenarbeit mit ihren Partnerorganisationen in diesem Prozess, der EU, der NATO und dem Stabilitätspakt. Die vier Partnerorganisationen befassten sich im Rahmen verschiedener Initiativen mit heiklen Grenzfragen. Zu diesen Initiativen gehörten z.B. der Übergangsprozess, der im Zuge der Reform des Sicherheitssektors zum vollständigen Rückzug des Militärs aus dem Grenzmanagement und zur Übergabe der Verantwortung für den Grenzschutz an spezialisierte, professionelle Grenzpolizeidienste nach europäischen Standards führen soll, die Angleichung an die Standards des integrierten Grenzmanagements sowie gemeinsame Treffen zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch oder zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen nationalen Grenzbehörden und Einheiten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Auch wenn der Ohrid-Prozess zur Verbesserung der Grenzsicherheit offiziell im Jahr 2007 beendet war, unterstützt die OSZE, vor allem in Gestalt ihrer Feldoperationen, auch weiterhin die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und andere Aktivitäten der Staaten der Region und ihrer jeweiligen Grenzbehörden im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement. Gute Beispiele hierfür sind die erfolgreichen Programme der Länder in Südosteuropa für gemeinsame Grenzpatrouillen sowie Lehrgänge für Grenzpolizei- und Zollbeamte, in denen sie für die Bekämpfung des internationalen Autodiebstahls und für die Erkennung gefälschter Reisedokumente geschult werden.

In allgemeinerer Form finden das umfangreiche Netz der vor Ort oder auf der Ebene der Zentralen zusammenarbeitenden Akteure und deren kollektives institutionelles Know-how in Fragen der Grenzsicherheit und des Grenzmanagements ihren Niederschlag auch in einem Gemeinschaftsprojekt, dem Praxishandbuchs für Grenzübergänge (*Handbook of Best Practices at Border Crossings*). Das Praxishandbuch, das 2010 veröffentlicht werden soll, wird vom OCEEA in Zusammenarbeit mit der UNECE und mit Unterstützung des Grenzteams des KVZ, der ATU und anderer einschlägiger Abteilungen des Sekretariats entwickelt. Im Oktober 2008 fanden im Rahmen einer ersten Planungsphase Vorbereitungstreffen in Minsk und Bischkek statt. Das Handbuch soll den OSZE-Teilnehmerstaaten, und hier insbesondere den Binnen-

staaten mit einem nur eingeschränkten Zugang zum Weltmarkt, bei der Gestaltung einer effizienteren Grenz- und Zollpolitik behilflich sein. Die Publikation ist als Nachschlagewerk für nationale politische Entscheidungsträger, leitende Zoll- und Grenzschutz- bzw. Grenzpolizeibeamte sowie für Leiter regionaler Zollkammern und Grenzübergänge gedacht. Im Mittelpunkt stehen dabei Grenzübergangsstellen entlang Straßen und Eisenbahnen sowie in Häfen und Flughäfen. Konkrete Beispiele aus dem gesamten OSZE-Gebiet dienen als Anleitung dazu, wie Grenzübergangsstellen effizienter gestaltet sowie Handel und Verkehr gefördert werden können, um die regionale wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln und den Wohlstand in ihrer Region zu erhöhen, und wie gleichzeitig illegaler Handel, terroristische Aktivitäten, grenzüberschreitende Kriminalität und Korruption reduziert werden können.[21]
Die Erfüllung von Verpflichtungen in der politisch-militärischen Dimension, einschließlich derjenigen zur Grenzsicherung und zum Grenzmanagement, werden dimensionenübergreifend auf der vom OSZE-Vorsitz veranstalteten Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE überprüft. So standen 2008 z.B. transnationale Herausforderungen für die Sicherheit im OSZE-Gebiet und in diesem Zusammenhang die Umsetzung von OSZE-Beschlüssen zur Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Waffen- und Drogenhandels sowie des Menschenhandels im Mittelpunkt der Konferenz. Auch die bisherige Implementierung des BSMC wurde beurteilt.

Das Engagement der OSZE für Afghanistan – ein weiterer Schritt zur Förderung von Grenzsicherung und Grenzmanagement

Die Relevanz des BSMC wird insbesondere auch im Kontext des Engagements der OSZE für Afghanistan deutlich. Afghanistan ist zwar kein OSZE-Teilnehmerstaat, hat aber seit 2003 den Status eines Kooperationspartners der OSZE. Mit dem Ministerratsbeschluss über das Engagement der OSZE für Afghanistan aus dem Jahr 2007[22] wurde die Herangehensweise der OSZE stärker strukturiert und zielgerichteter. Der Beschluss stellte für die OSZE einen Handlungsbedarf in drei Bereichen fest: Grenzsicherheit und Grenzmanagement, Polizeiarbeit sowie Bekämpfung des Menschenhandels und des illegalen Handels mit Waffen und Drogen. Im Verlaufe des Jahres 2008 diskutierten die OSZE-Teilnehmerstaaten die Annahme eines Aktionsprogramms im Zusammenhang mit dem Beschluss, das 16 vom Sekretariat ent-

21 Siehe hierzu ausführlich die Website des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE unter: http://www.osce.org/eea/34787.html.

22 Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, a.a.O. (Anm. 6). Eine ausführliche Darstellung des Beschlusses und seiner Umsetzung findet sich in: Marc Perrin de Brichambaut, Das Engagement der OSZE für Afghanistan, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 397-405, sowie in: Alice Ackermann, Engaging with Afghanistan – An OSCE Perspective, in: Defence Nationale et Sécurité Collective, Januar 2009, S. 41-45.

wickelte Projekte enthielt. Zwar konnte keine Einigung über das Gesamtpaket der 16 Projekte erzielt werden – umstritten war vor allem, dass zwei der Projekte auf afghanischem Territorium durchgeführt werden sollten, wogegen mehrere Delegationen Einspruch erhoben –, einzelne Projekte wurden jedoch bereits gestartet; weitere sollen in absehbarer Zeit folgen. Das Paket enthält u.a. Projektvorschläge zur Verbesserung der Grenzsicherung und des Grenzmanagements, zur Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation und zur Verstärkung der nationalen Strafverfolgungskapazitäten, wobei jeweils afghanische Teilnehmer in die Maßnahmen einbezogen werden sollen. Die Projekte sollen in erster Linie in Zentralasien durchgeführt werden.

Die Implementierung der Maßnahmen begann 2009 mit Projekten zur Ausbildung von Grenzpatrouillen und zur Unterstützung von Zollbehörden in Tadschikistan sowie mit der Erarbeitung neuer Initiativen zur Grenzsicherung und zum Grenzmanagement in Kirgisistan, Turkmenistan und Tadschikistan, an denen auch afghanische Grenzbeamte teilnehmen sollen. Das Projekt zum Aufbau eines Schulungszentrums für den Zolldienst in Bischkek, das Anfang 2009 gestartet wurde, ist auf 27 Monate angelegt und umfasst u.a. die Curriculum-Entwicklung, die Erneuerung der Infrastruktur und die Durchführung von Lehrgängen sowie die umfassende und systematische Ausbildung des kirgisischen Zolldienstes. Von der Ausbildung verspricht man sich, dass sie zur Gewährleistung der Zolleinnahmen, die wiederum die Staatseinnahmen erhöhen würden, ebenso beiträgt wie zur Bekämpfung des Drogenhandels.

Die am 27. Mai 2009 eröffnete OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe, Tadschikistan, gilt als Vorzeigeprojekt der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement. Sie dient dem langfristigen Institutionenaufbau und Kompetenzerwerb und soll durch die Vermittlung internationaler Standards und Praktiken des Grenzmanagements zu deren Harmonisierung beitragen. Die Tätigkeit der Stabsakademie wird vom OSZE-Büro in Tadschikistan und dem Grenzteam des KVZ koordiniert, der Erste Berater für Grenzfragen des KVZ vertritt das OSZE-Sekretariat zudem im akademischen Beirat. Die Stabsakademie soll Fortbildungslehrgänge für Führungskräfte aus den für Grenzsicherung und Grenzmanagement zuständigen Behörden der OSZE-Teilnehmerstaaten und der Kooperationspartner durchführen, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit fördern, als Forschungs- und Entwicklungszentrum Verbindungen mit anderen einschlägigen Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen im OSZE-Gebiet herstellen und ein Öffentlichkeitsprogramm anbieten, in dessen Rahmen Workshops und Seminare den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie den Austausch über bewährte Praktiken ermöglichen und so die grenzüberschreitende und zwischenbehördliche Zusammenarbeit fördern. Zurzeit bietet die Stabsakademie bis zu vier Stabslehrgänge pro Jahr für derzeitige und zukünftige Führungskräfte

aus Grenzbehörden (Grenzschutz, Grenzpolizei, Zoll) der OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner, einschließlich Afghanistans, an.[23]

Abschließende Betrachtungen: der weitere Ausbau der Arbeit der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement

Der kasachische Vorsitz des Jahres 2010 wird das Engagement der OSZE in Zentralasien vermutlich noch verstärken. Einen Schwerpunkt werden dabei Initiativen im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement bilden, zu denen auch Maßnahmen im Wirtschafts- und Umweltbereich gehören werden. Zwar wurden die Prioritäten des Vorsitzes von 2010 noch nicht öffentlich bekannt gegeben, die Förderung von *Good Governance* an Grenzübergängen, die Verbesserung der Sicherheit von Transporten auf dem Landweg und die Erleichterung des grenzüberschreitenden Straßen- und Eisenbahnverkehrs werden jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach dazugehören. Die Fortsetzung der Unterstützung für Afghanistan wird für den kasachischen Vorsitz ebenfalls ein wichtiges Thema sein, insbesondere dann, wenn sich die Sicherheitslage in Nordafghanistan weiter verschlechtern sollte.[24]
Die OSZE hat auf dem Gebiet der Grenzsicherung und des Grenzmanagements bereits viel erreicht, vor allem wenn man bedenkt, dass das BSMC erst Ende 2005 verabschiedet wurde. Und sie hat die besten Voraussetzungen dafür, ihr Engagement in diesem Bereich noch zu verstärken. Der Schlüssel dazu ist ihr Konzept umfassender und kooperativer Sicherheit, das sich im dimensionenübergreifenden Charakter des BSMC ebenso widerspiegelt wie in der kooperativen Durchführung konkreter Maßnahmen, unabhängig davon, ob man mit Akteuren innerhalb oder außerhalb der Organisation zusammenarbeitet. Grenzsicherungs- und Grenzmanagementfragen jeglicher Art, in allen drei Dimensionen und in allen Regionen der OSZE können daher stets komplementär behandelt werden.
Zu den weiteren immanenten Vorteilen der OSZE beim künftigen Ausbau ihrer Tätigkeit im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement zählen: ein eingespieltes Netzwerk internationaler Partner, das für den Wissens- und Erfahrungsaustausch und die gemeinsame Finanzierung von Programmen und Projekten unerlässlich ist; das weitverzweigte Geflecht der OSZE-Feldpräsenzen, das die Durchführung von Maßnahmen im gesamten OSZE-Gebiet ermöglicht und die Eigenverantwortung der Länder für diese Maßnahmen gewährleistet; die unter den Teilnehmerstaaten herrschende Einigkeit darüber, dass grenzüberschreitende Bedrohungen und Herausforderungen im Interesse der Sicherheit und Stabilität im gesamten OSZE-Gebiet gemeinsam

23 Vgl. OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement: Ein Vorzeigeprojekt geht an den Start, in: OSCE Magazine 2/2009 (deutsche Ausgabe), S. 7-8.
24 Vgl. Kairat Abdrakhmanov, Potential Kazakh Chairmanship and Agenda, in: Daniel Warner (Hrsg.), The OSCE at a Turning Point: OSCE Chairmanship and Other Challenges, PSIO Occasional Paper 4/2007, Genf 2007.

bewältigt werden müssen, wozu auch die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten gehört, freiwillige Beiträge zusätzlich zu ihren regulären Beiträgen zum Haushalt der Organisation zu leisten; die Bereicherung des ständigen Informations- und Erfahrungsaustausch und der Austausch über bewährte Praktiken in allen Regionen der OSZE infolge der Vielzahl der Grenzmanagementsysteme und -standards im OSZE-Gebiet; die Förderung des grenzüberschreitenden Dialogs zwischen Regierungen, Grenz- und Strafverfolgungsbehörden und vor allem zwischen den örtlichen Gemeinden, durch den die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zusätzlich ein menschliches Gesicht erhält.

Stephan Hensell

Polizeireform als fürsorgliche Belagerung – internationale Akteursflut und lokale Subversion in Südosteuropa

Die Polizei in den Ländern Südosteuropas gilt als reformbedürftig.[1] Nach 50 Jahren Staatssozialismus, dem anschließenden kriegerischen Zerfall Jugoslawiens und den Umbrüchen der Transformation weisen die lokalen Polizeiapparate aus westlicher Sicht zahlreiche Missstände auf. Die Polizei gilt als politisiert, korrupt und ineffektiv. Ihr Umbau wird daher als dringend notwendig erachtet. Sie soll auf Rechtsstaatlichkeit und westliche Standards verpflichtet werden, damit die südosteuropäischen Länder wesentliche Voraussetzungen für den Beitritt zur EU erfüllen. Diese Einschätzung findet sich nicht nur im Diskurs universitärer Einrichtungen und sicherheitspolitischer Institute, die eine Sicherheitssektorreform in Südosteuropa anmahnen. Auch internationale Organisationen betonen die Notwendigkeit einer Reform der Polizei. Und auch die Stellungnahmen der Innenministerien und Polizeibehörden in der Region belegen die Priorität von Reformen, die eine weitere Annäherung an die euro-atlantischen Strukturen ermöglichen sollen. Diese Übereinstimmung kann als Reformkonsens bezeichnet werden.

Die Neuordnung der Polizei ist zu einem verbreiteten Anliegen geworden. Das kommt vor allem in der Vielzahl internationaler Akteure zum Ausdruck, die auf dem Balkan präsent sind. Die OSZE, die EU, die VN und viele andere Akteure sind mit einer mittlerweile kaum noch übersehbaren Menge von Projekten und Programmen bemüht, eine solche Neuordnung durchzuführen. Diese massive Präsenz lässt sich als „fürsorgliche Belagerung" verstehen, mit der die Reform des Polizeisektors ein hochgradig internationalisiertes Geschehen geworden ist.

Im vorliegenden Beitrag wird versucht, dieses Geschehen näher zu analysieren. Die Argumentation lautet wie folgt: Die von einem breiten Konsens getragene Reform der Polizei in Südosteuropa ist faktisch ein kompetitiver Prozess, bei dem zahlreiche internationale Akteure in einem engen Feld um Einfluss konkurrieren. Die Reformpolitik produziert zugleich nichtintendierte lokale Effekte, die in Praktiken der Subversion und Instrumentalisierung zum Ausdruck kommen. Das Ergebnis ist eine widersprüchliche Figuration von Akteuren und eine Expansion von Agenturen und Organisationen. Diese Dynamik kann als zunehmende Internationalisierung bürokratischer Herrschaft betrachtet werden.

1 Unter Südosteuropa werden hier die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien plus Albanien gefasst.

Ziel des Beitrags ist die Analyse sowohl des Zusammenspiels der externen Akteure als auch der Interaktion zwischen diesen und den Polizeiapparaten vor Ort. Internationalisierte Polizeireformen prägen sich immer in konkreten lokalen Kontexten aus und lassen sich auch nur dort wirklich beobachten. Analytisch lassen sich jedoch zwei unterschiedliche Handlungsfelder unterscheiden, nämlich das lokale Feld der Polizeiapparate einerseits und das internationale Feld der Polizeireform andererseits. Beide nicht wirklich räumlich voneinander getrennten Handlungsfelder verfügen über eigene Logiken, wirken aber gleichzeitig auch aufeinander zurück. Im Folgenden soll dies unter Rückgriff auf Theoreme des Soziologen Pierre Bourdieu näher ausgeführt werden, die es erlauben, die Logik dieser Felder theoretisch und begrifflich zu fassen. Mithilfe dieser Konzeption sollen dann die Funktionsweise und die Effekte der Reformpolitik am Beispiel der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Albaniens illustriert werden. Der Beitrag schließt mit einigen kritischen Bemerkungen zu den Problemen und Perspektiven internationaler Polizeireformen ab.

Die Polizei und ihre Reform: zur Logik zweier bürokratischer Felder

Nach Bourdieus Theorie der Praxis lässt sich jeder soziale Gegenstandsbereich – Religion, Wissenschaft, Kunst, Bürokratie usw. – als ein Handlungsfeld auffassen.[2] Alle Akteure sind darum bemüht, eine günstige Stellung im Feld zu erlangen. Inwiefern das gelingt, hängt von der Ausstattung mit Machtmitteln ab, die Bourdieu als „Kapital" versteht. Neben dem klassischen ökonomischen Kapital in Form von Geld- oder Produktionsmitteln spielt das soziale Kapital in Form von Verbindungen und persönlichen Beziehungen sowie das kulturelle Kapital in Form von schulischer Bildung und Bildungstiteln eine entscheidende Rolle. Alle Akteure innerhalb eines Feldes sind mit verschiedenen Sorten und unterschiedlichem Umfang an Kapital ausgestattet. Bourdieu versteht das jeweilige Feld als ein „Spielfeld", wobei die verschiedenen Sorten von Kapital Einsätze darstellen, die in dem Feld „auf dem Spiel stehen" und um deren Verteilung und Aneignung konkurriert wird.[3] Zugleich gehört zu jedem Feld ein spezifischer Habitus der Akteure. Zum Habitus zählen Schemata zur alltäglichen Wahrnehmung und Deutung der sozialen Welt sowie Schemata des Handelns. Der Habitus ist ein praktischer Sinn für die Einsätze, Strategien und Spielregeln innerhalb eines Feldes und erlaubt es, dort angemessene Praktiken auszuführen.[4]
Bourdieu wandte diese hier nur grob umrissene Konzeption vornehmlich auf den sozialen Raum einzelner nationaler Gesellschaften an, vor allem auf

2 Vgl. Pierre Bourdieu, Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns, Frankfurt a.M. 1998, S. 13-27.
3 Vgl. ebenda, S. 140ff; Pierre Bourdieu/Loïc J.D. Wacquant, Reflexive Anthropologie, Frankfurt a.M. 2006, S. 127-130.
4 Vgl. Bourdieu/Wacquant, a.a.O. (Anm. 3), S. 40-49.

Frankreich. Sie lässt sich jedoch auch weiterdenken und auf andere Zusammenhänge übertragen. So lässt sich theoretisch vom sozialen Raum einer sich formierenden Weltgesellschaft sprechen. Dieser Raum setzt sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher lokaler und transnationaler Handlungsfelder zusammen. Bezogen auf die Analyse der internationalen Polizeireformen in Südosteuropa lassen sich in diesem Sinne zwei bürokratische Felder unterscheiden: ein lokales Feld der Polizeiapparate und ein transnationales Feld der Polizeireform.

Zunächst stellen die lokalen Polizeiapparate in den Ländern Südosteuropas jeweils einzelne bürokratische Felder dar, geprägt von der Geschichte des sozialistischen Staates und den Umbrüchen der Transformation.[5] Kulturelles Kapital der fachlichen Qualifikation, objektiviert in polizeilichen Dienstgraden oder Rängen, ermöglicht es den Akteuren im Feld Laufbahnen zu verfolgen. Es existiert dabei einerseits als technisches, durch Ausbildung erworbenes polizeiliches Fachwissen, andererseits als organisationsspezifisches Dienstwissen, gewonnen durch die Kenntnis betrieblicher Abläufe. Soziales Kapital spielt als Summe von Verbindungen eine Rolle, die sich aus Patronagebeziehungen zu höheren Polizeibeamten, politischen Parteien und *Big Men* ergeben. Ökonomisches Kapital existiert einerseits in Form finanzieller Ausstattung mit Ressourcen und Gehältern, wird andererseits aber auch informell durch diverse Praktiken der illegalen Aneignung akkumuliert. Zu diesem Feld gehört auch ein bürokratischer Habitus, dessen Strategien sowohl die Befolgung als auch die Missachtung und Umgehung formaler Regeln umfassen.

Daneben hat sich jedoch in Südosteuropa ein weiteres Feld etabliert, nämlich das transnationale Feld der Polizeireform, auf dem eine stetig wachsende Zahl regionaler und internationaler Akteure tätig ist. Auch hier besteht die Dynamik des Feldes darin, dass alle Akteure um gute Positionen konkurrieren. Die Logik dieses Feldes ist jedoch bestimmt von der Welt der „Projekte".[6] Hier sind die Manager, Berater, Ausbilder und *„Stakeholders"* die wesentlichen Akteure, die Projekte oder Programme mit jeweils unterschiedlichen Zielen, Zeitplänen und Budgets verwalten. Kulturelles Kapital existiert hier vor allem als Reformkompetenz durch technokratisches Fachwissen im Projektmanagement, Wissen über den Polizeibetrieb und Geberprioritäten sowie durch Kenntnis der lokalen Verhältnisse. Soziales Kapital spielt eine Rolle in Form von Beziehungen zu wichtigen Entscheidungsträgern am Sitz internationaler Organisationen in New York oder Brüssel sowie zu wichtigen Projekt- und Implementierungspartnern vor Ort wie z.B. hochrangigen Vertretern des lokalen Innenministeriums oder zu anderen vor Ort tätigen internationalen Akteuren. Ökonomisches Kapital wiederum existiert in Form von

5 Vgl. beispielhaft zur Polizei in Albanien und Georgien Stephan Hensell, Die Willkür des Staates. Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa, Wiesbaden 2009, S. 125-206.

6 Vgl. Steven Sampson, Weak States, Uncivil Societies and Thousands of NGOs: Benevolent Colonialism in the Balkans, in: Sanimir Resic/Barbara Törnquist-Plewa (Hrsg.), The Balkans in Focus: Cultural Boundaries in Europe, Lund 2002, S. 27-44, hier: S. 33ff.

Budgets und sonstigen finanziellen Ressourcen für einzelne Reformprogramme oder ganze Polizeimissionen. Dem entspricht ein technokratischer Habitus der Projektmanager und Polizeibeamten, die zu internationalen Missionen abbeordert sind und Reformen planen und organisieren.
Das lokale Feld der Polizeiapparate und das internationale der Polizeireform haben jeweils eigene Spielregeln, Gewichtungen von Kapitalsorten und Habitusformen, aus denen sich unterschiedliche Praktiken ergeben. Jedoch überschneiden sich ihre Praxisformen und wirken aufeinander zurück. Beide Felder sind ferner nicht als räumlich getrennt zu verorten, sondern prägen sich gleichermaßen in einem lokalen Kontext aus. Die Akteure des einen Feldes können daher auch im anderen Feld agieren und dort etwas bewirken.[7] Mithilfe dieses theoretischen Vokabulars soll im Folgenden die Polizeireform in Südosteuropa genauer betrachtet werden.

Die Proliferation internationaler Akteure

Die Reform der Polizei in Südosteuropa wird als besonders dringend empfunden, was sich an der hohen Dichte internationaler Akteure ablesen lässt, die vor Ort mit diversen Projekten tätig sind. Zu den wichtigsten Akteuren auf dem Feld der Polizeireform gehören internationale Organisationen wie die OSZE, die EU und die VN. Viele Organisationen treten indes nicht als ein Akteur auf, sondern sind mit diversen Agenturen vor Ort vertreten. So verfügen beispielsweise die VN zwar über eine spezielle Polizeiabteilung, die für die Zivilpolizei der Vereinten Nationen (UNCIVPOL) und für die Polizeikomponenten im Rahmen von VN-Missionen zuständig ist. Darüber hinaus befassen sich aber auch andere Untereinrichtungen der VN wie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) oder der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) mit Polizeireformen. Ebenso ist die EU durch verschiedene Institutionen vertreten. So führt die EU Polizeireformen sowohl im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) als auch im Kontext ihrer Stabilisierungs- und Assoziierungspolitik auf dem Balkan durch, so dass hier je nach dem der Ministerrat der EU, die EU-Kommission oder auch die im Auftrag der Kommission tätige Europäische Agentur für den Wiederaufbau (EAW) aktiv ist. Weitere wichtige Akteure sind einzelne Staaten mit speziellen Unterstützungsprogrammen wie z.B. die USA mit dem Programm ICITAP (*International Criminal Investigative Training Assistance Program*). Daneben gibt es weitere regionale Organisationen und Vereinigungen wie beispielsweise den Europarat oder die *Police Forum Initiative* des Stabilitätspakts für Südosteuropa und schließlich ungezählte NGOs, die ebenfalls Polizeireformprojekte verfolgen. Hieraus ergibt sich eine verwirrende Vielzahl

7 Vgl. Bourdieu/Wacquant, a.a.O. (Anm. 3), S. 110f.

von Akteuren, die alle mit unterschiedlichen Mandaten, Projekten, Programmen und Zeithorizonten teils sukzessiv, teils gleichzeitig in den Balkanländern präsent sind, um an der Reform der Polizei mitzuwirken.
So wurden bzw. werden z.B. in Kroatien Polizeireformen zuerst von den VN (1996-1998), dann von der OSZE (1998-2000), danach von ICITAP (seit 2000) und neuerdings auch von UNDP durchgeführt. In Bosnien und Herzegowina wurde die Aufgabe einer Restrukturierung der Polizei zunächst der Internationalen Polizeieinsatztruppe der Vereinten Nationen (IPTF, 1995-2002) übertragen, der 2003 die Polizeimission der Europäischen Union (EUPM) folgte. Gleichzeitig ist hier auch ICITAP aktiv und hat seit 1996 rund 26.000 Polizeibeamte ausgebildet.[8] Im Kosovo war eine Polizeimission der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) von 1999 bis 2009 nicht nur für die Ausübung polizeilicher Funktionen, sondern auch für den kompletten Neuaufbau der kosovarischen Polizei zuständig. Daneben beteiligten sich aber auch die OSZE und ICITAP (beide seit 1999), die EAW sowie einzelne Staaten wie Frankreich, Deutschland und die Schweiz am Aufbau der kosovarischen Polizei. Seit 2008 ist ferner die EU-Rechtsstaatsmission EULEX im Kosovo präsent, die sich der Ausbildung der Polizei widmet. In Serbien wiederum haben sich neben der OSZE (seit 2001), ICITAP (seit 2004) und der EAW auch der Europarat und diverse einzelne Staaten wie Australien, Deutschland, Italien, Norwegen, Schweden, die Schweiz und Großbritannien in der Reform der Polizei engagiert.
Die hohe Akteursdichte führt zwangsläufig dazu, dass sich zahlreiche Aktivitäten überlappen oder doppeln. So wurde z.B. in Bosnien und Herzegowina der polizeiliche Umgang mit größeren Menschenmengen durch die USA, Frankreich und Deutschland vermittelt, Verhörmethoden dagegen durch Großbritannien, Dänemark, den UNHCR und die US-amerikanische Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde (INS).[9] In Serbien wurden Programme zur Unterstützung der Grenzpolizei und zur Verbesserung der polizeilichen Forensik jeweils von drei verschiedenen Seiten und Programme zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität von fünf unterschiedlichen Akteuren angeboten.[10]

Die Konkurrenz der internationalen Organisationen

Die hochgradig internationalisierte Reform der Polizei in Südosteuropa hat sich damit als ein eigenes Handlungsfeld ausdifferenziert, in dem zahlreiche internationale Akteure Kompetenzen beanspruchen und zugleich miteinander konkurrieren. Am Beispiel der Reformpolitik in der ehemaligen jugoslawi-

8 Quelle: ICITAP, unter: http://www.usdoj.gov/criminal/icitap/programs/europe/eurasia.html.
9 Vgl. David H. Bayley, Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad, Oxford 2006, S. 101.
10 Vgl. Thorsten Stodiek, The OSCE and the Creation of Multi-Ethnic Police Forces in the Balkans, CORE Working Paper 14, Hamburg 2006, S. 47.

schen Republik Mazedonien lässt sich dies gut veranschaulichen.[11] Wie in anderen Balkanstaaten kann auch hier eine enorme Akteursdichte beobachtet werden. Zunächst ist hier die EU-Kommission zu nennen, die erst durch ein Team der Kommission für Justiz und Inneres (ECJHAT, 2002-2003) und danach durch das Polizeireformprojekt der Europäischen Kommission (ECPRP, 2004-2005) im Polizeisektor aktiv wurde. Gleichzeitig war seit 2001 jedoch auch die im Auftrag der EU-Kommission tätige EAW im Feld der Polizeireform tätig. Schließlich entsandte die EU im Rahmen der ESVP eine weitere Polizeimission, die EUPOL Proxima (2003-2005), der 2006 das EU-Polizeiberatungsteam EUPAT folgte. Außer diesen allesamt im Namen der EU tätigen Akteuren waren weitere Organisationen vor Ort präsent. So waren dort seit 2001 auch die OSZE und ICITAP mit Polizeireformen befasst. Hinzu kamen regionale Aktivitäten im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa, des Europarats sowie aufgrund bilateraler Initiativen Norwegens, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande und Italiens.

Die zahlreichen Akteure waren zunächst damit beschäftigt sich untereinander abzustimmen. So kamen die Leitung der örtlichen Delegation der EU-Kommission, die lokale Vertretung der EAW, die Leitung von EUPOL Proxima und der Koordinator der ECJHAT/ECPRP in wöchentlichen informellen Treffen zusammen, die von einem Sonderbeauftragten der EU (EUSR) geleitet wurden. Neben dieser EU-internen Kooperation war es aber auch notwendig sich mit anderen internationalen Akteuren abzustimmen. Zu diesem Zweck wurde, wiederum unter Vorsitz des EUSR, eine Polizeiexpertengruppe als formaler Koordinationsmechanismus ins Leben gerufen. Neben den oben genannten Akteuren waren hier auch die OSZE, ICITAP und einzelne EU-Mitgliedstaaten vertreten. Diese Versuche, soziales Beziehungskapital aufzubauen, waren jedoch wenig effektiv, da Informationen über laufende und geplante Initiativen teils zurückgehalten, teils ignoriert und Kooperationen direkt verweigert wurden.[12]

Das Resultat waren zahlreiche Doppelungen und Überschneidungen. So führte beispielsweise der Europarat in den 90er Jahren mehrere Evaluationen der mazedonischen Polizei durch und machte auf verschiedene Mängel aufmerksam, die danach in weiteren Evaluationen auch von der EU-Kommission und schließlich auch von EUPOL Proxima festgestellt wurden.[13] Dabei gerieten die Organisationen sogar miteinander in Konflikt. So überwarf sich die OSZE nicht nur mit der EAW und der EU-Kommission, sondern wiederholt auch mit EUPOL Proxima, als diese versuchte, ebenfalls auf dem Gebiet der

11 Im Folgenden beziehe ich mich vor allem auf die hervorragende Analyse von Isabelle Ioannides, Police Mission in Macedonia, in: Michael Emerson/Eva Gross (Hrsg.), Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans, Brussels 2007, S. 81-154, online unter: www.ceps.be, sowie auf Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė, European Union Peacebuilding and Policing. Governance and the European Security and Defence Policy, London 2006, S. 79-102.

12 Vgl. Ioannides, a.a.O (Anm. 11), S. 97, 105; Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O. (Anm. 11), S. 85.

13 Vgl. Ioannides, a.a.O. (Anm. 11), S. 99, 103, 106f.

bürgernahen Polizeiarbeit aktiv zu werden – einem Bereich, in dem zeitweilig mindestens fünf verschiedene Akteure tätig waren.[14] Bei der Ausbildung der Polizei im Gebrauch von Schusswaffen verweigerte die OSZE die Kooperation mit EUPOL Proxima, was dazu führte, dass diese im Ergebnis davon abließ.[15] Kompetenzstreitigkeiten und Machtkämpfe entwickelten sich auch unter den EU-Akteuren. Beispielsweise sorgte der Transfer von Projekten und einzelnen Programmelementen von der lokalen Delegation der EU-Kommission in Skopje zur EAW für Konflikte, weil die Delegation damit Kompetenzen und Personal verlor und ihren Einfluss beschnitten sah. Darüber hinaus bestanden aber auch Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem EUSR und dem Leiter der Delegation der EU-Kommission, die zwischen 2001 und 2005 faktisch kein Wort miteinander wechselten und deren Konflikt im April 2005 in einer regelrechten öffentlichen *„turf battle"* kulminierte.[16]

Dabei geriet insbesondere die vergleichsweise spät eingesetzte EUPOL Proxima unter erheblichen Begründungszwang, da die ihr durch ihr Mandat gegebenen Aufgaben bereits von anderen wahrgenommen wurden und EUPOL Proximas Existenzberechtigung daher laufend in Zweifel gezogen wurde.[17] So wurde beispielsweise die von EUPOL Proxima geplante technische Unterstützung für die Demilitarisierung der Grenzsicherung bereits von der OSZE und der Europäischen Kommission durchgeführt. Im Bereich der Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen zwischen der Bevölkerung und der Polizei waren wiederum bereits die OSZE und ICITAP aktiv. Die von EUPOL Proxima beabsichtigte Ausbildung der Polizei im Gebrauch von Schusswaffen wurde ebenfalls bereits von der OSZE wahrgenommen, während die Überarbeitung des Beförderungssystems schon in der Hand der Europäischen Kommission und anderer Akteure lag. EUPOL Proxima musste daher viel Zeit darauf verwenden, noch verbliebene Lücken in der Reformpolitik zu identifizieren, um dann dort tätig werden zu können.[18] Daher galt: *„No detail was too small or unimportant to be outside the purview of the EU peacebuilders."*[19] Obwohl EUPOL Proxima weithin als gescheitert angesehen und ihre Notwendigkeit offen bezweifelt wurde, beschloss der EU-Ministerrat Ende 2004 die Verlängerung ihres Mandats für ein weiteres Jahr. Ausschlaggebend hierfür dürfte vor allem der symbolische Prestigewert einer der ersten zivilen ESVP-Missionen gewesen sein, der ihren praktischen Nutzen überwog.

Obwohl doch alle externen Akteure letztendlich dasselbe wollten, nämlich eine Polizeireform, stellte sich die Reformpolitik faktisch als ein kompetitives Geschehen dar, in dem die Akteure um Einfluss, Ressourcen und Prestige

14 Vgl. ebenda, S. 107f.; Stodiek, a.a.O. (Anm. 10), S. 67.
15 Vgl. Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O. (Anm. 11), S. 91f.
16 Vgl. Ioannides, a.a.O. (Anm. 11), S. 89, 97f.; Tobias Flessenkemper, EUPOL Proxima in Macedonia, 2003-05, in: Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė (Hrsg.), European Security and Defence Policy. An Implementation Perspective, London 2008, S. 78-96, hier: S 92.
17 Vgl. Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O. (Anm. 11), S. 91; Ioannides, a.a.O. (Anm. 11), S. 105.
18 Vgl. Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O. (Anm. 11), S. 91, 94.
19 Ebenda, S. 99.

konkurrierten. Die verschiedenen internationalen Organisationen waren gezwungen das kulturelle Kapital der Reformkompetenz durch eigene Projekte zu akkumulieren, um ihre jeweiligen Mandate und ihre Präsenz vor Ort zu rechtfertigen.

Das Problem der „policy slippage"

Ein weiteres Beispiel für die widersprüchlichen Effekte von Polizeireformen ist Albanien.[20] Hier ist die EU seit 1997 mit einer Polizeimission tätig, zuerst mit der multinationalen Polizeiberatermission MAPE und seit 2002 mit der Mission der Europäischen Gemeinschaft zur Unterstützung der Polizei in Albanien (PAMECA). Daneben sind seit 1997 die bilaterale italienische Mission „Interforza" sowie neuerdings auch die lokale Delegation der EU-Kommission mit Polizeireformen befasst. Weitere relevante Akteure sind die OSZE und ICITAP, die beide mit diversen Projekten ebenfalls seit 1997 vor Ort tätig sind. Neben ICITAP sind aus den USA auch die USAID und das Programm für Exportkontrollen und damit zusammenhängende Unterstützung bei der Grenzsicherung (seit 2005) im Feld der Polizeireform aktiv. Bis 2008 war auch UNDP mit einem Projekt zur bürgernahen Polizeiarbeit an der Reform der Polizei beteiligt. Daneben existieren weitere bilaterale, multilaterale und internationale Kooperationsabkommen mit Deutschland, Griechenland, Europol, Interpol, dem Europarat und der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX sowie mit dem UNHCR und UNODC. Hinzu kommen Kooperationen mit NGOs wie der deutschen Hanns-Seidel-Stiftung und mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Darüber hinaus ist die albanische Polizei in diverse regionale Kooperationsprojekte wie die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI), die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC) und den Stabilitätspakt für Südosteuropa sowie in trilaterale Arrangements vornehmlich mit Italien und Griechenland eingebettet.
Wie andernorts in Südosteuropa ergeben sich auch hier Probleme aus Projektüberschneidungen, unterschiedlichen institutionellen Reformstrategien, doppelten Schulungen, mehrfach erbrachten Leistungen und der Orientierung an unterschiedlichen Polizeimodellen. Die wichtigsten internationalen Akteure haben sich daher im Januar 2002 erstmals zu einem eigens dafür eingerichteten internationalen Konsortium zusammengeschlossen, um zu klären, wer in welchem Bereich tätig ist und wer was genau macht. Dieses Konsortium verfügt über sieben Arbeitsgruppen, die sich 2008 insgesamt einundzwanzigmal regulär getroffen haben. Dabei wurden Themen wie integriertes

20 Das Folgende basiert auf Feldforschungen des Autors im April 2004 und September 2005 in Albanien sowie auf zahlreichen Interviews mit Angehörigen der dortigen Polizei und Vertretern internationaler Organisationen. Vgl. Stephan Hensell, Die Grenzen der Gesetzeshüter. Zur bürokratischen Praxis in der albanischen Polizei, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Nr. 141, Hamburg 2005, und Hensell, Die Willkür des Staates, a.a.O. (Anm. 5), S. 137-162.

Grenzschutzmanagement, organisierte Kriminalität, Informationsmanagement, Ausbildung und Ausrüstung, Verbrechensprävention, Zeugenschutz, bürgernahe Polizeiarbeit und Rechtsreform behandelt.

Mitglieder des Internationalen Konsortium sind neben allen oben genannten Institutionen noch weitere Akteure wie z.B. die Weltgesundheitsorganisation (WHO), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und einzelne Staaten wie Dänemark, Großbritannien, Österreich, Italien, Deutschland, die USA, die Tschechische Republik, Griechenland, Frankreich und Schweden sowie lokale NGOs wie z.B. das Albanische Helsinki-Komitee, die Albanische Stiftung für Konfliktlösung oder das Institut für Demokratie und Mediation. Insgesamt nahmen am letzten Plenumstreffen des Konsortiums im April 2009 über 100 Vertreter von etwa 45 Organisationen teil. Das Konsortium wird allerdings von den Beteiligten als wenig effektiv eingeschätzt. Nationale Egoismen, der gegenseitige Klau von Projektideen und die Konkurrenz um das prestigeträchtigste Reformvorhaben veranlassen die Teilnehmer relevante Informationen zurückzuhalten, deren Austausch gerade der Zweck des Konsortiums ist.[21] Wie in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien konkurrieren auch hier die externen Akteure um das kulturelle Kapital der Reformkompetenz.

Die schiere Zahl der Interventen hat dazu geführt, dass der albanische Staat die Verantwortung für die Finanzierung und Ausrüstung der Polizei in weiten Teilen abgegeben hat. Das für Investitionen in die Polizei notwendige ökonomische Kapital wird mittlerweile überwiegend von internationalen Gebern bereitgestellt, die allein 2007 16 Millionen Euro akkumuliert haben. Damit wurden über 80 Prozent der polizeilichen Investitionen extern finanziert.[22] Die internationalen Akteure helfen ferner bei der Aus- und Weiterbildung des Personals, bei der strategischen Planung und bei der Umsetzung von Strategien zur Verbrechensbekämpfung. Sie beraten außerdem bei der polizeirelevanten Gesetzgebung und leisten logistische und materielle Hilfe. Polizeibeamte aus EU-Staaten unterstützen ihre albanischen Kollegen bei der Arbeit an den Grenzübergängen und patrouillieren mit ihnen gemeinsam vor der albanischen Küste.

Die Effekte dieses internationalisierten Reformprogramms sind jedoch widersprüchlich, denn der albanische Polizeiapparat stellt ein eigenes bürokratisches Feld dar, das durch spezifische Praktiken und Habitusformen gekennzeichnet ist.[23] Dazu zählen Formen der informellen Aneignung ökonomischen Kapitals durch korrupte Praktiken und der Klientelismus der Polizeibeamten, bei dem durch gegenseitige Gefälligkeiten soziales Kapital reproduziert wird. Hieraus resultieren diverse Strategien der Subversion und des Ausweichens mit dem Effekt der *„policy slippage"*. Das betrifft vor allem

21 Quelle: Interviews des Autors in Tirana mit Vertretern der OSZE.

22 Vgl. Republic of Albania, Council of Ministers, External Assistance Orientation Document, Tirana 2008, S. 16f.

23 Vgl. Hensell, Die Grenzen der Gesetzeshüter, a.a.O. (Anm. 20), sowie Hensell, Die Willkür des Staates, a.a.O. (Anm. 5), S. 137-162.

das zentrale Betätigungsfeld der internationalen Organisationen, nämlich die Investition in Ausbildungsprogramme. In der Durchführung diverser Trainingsprogramme und Kurse zur Grundausbildung, Fortbildung und Spezialausbildung, die teilweise im Ausland organisiert werden, sehen die externen Akteure einen zentralen Ansatzpunkt zur Verbesserung der polizeilichen Effektivität. Das in Seminaren und Schulungen vermittelte kulturelle Kapital hat für die Betroffenen jedoch nur geringen Wert, denn im lokalen Feld entscheidet vor allem soziales Beziehungskapital über die Laufbahnen der Polizeibeamten. Parteipatronage und der Klientelismus der Polizeidirektoren sind dominierende Praktiken und gehen zugleich mit einer permanenten Rotation des Personals einher, die eine Anwendung des erlernten Fachwissens praktisch unmöglich macht.

Ein weiteres Problem liegt in den nichtintendierten Folgen externer Hilfe. So wurde mit Unterstützung der amerikanischen Polizeimission ICITAP ein interner Kontrolldienst im Innenministerium ins Leben gerufen, der *Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm* (SHKB). Er sammelt Informationen über Unregelmäßigkeiten und Gesetzesverstöße in der Polizei und soll Korruptionsfälle aufdecken. Der SHKB unterliegt jedoch keiner demokratischen Kontrolle und ist ausschließlich dem Innenminister verantwortlich, der ihn seinen persönlichen Interessen unterworfen hat. Auf der Grundlage der Informationen des SHKB erfolgen die meisten Strafversetzungen und Entlassungen, zumeist jedoch ohne gesicherte Beweise und ohne Beachtung dienstrechtlicher Verfahren. Der SHKB wurde daher von einem hochrangigen Polizeibeamten auch als „moderne Gestapo" bezeichnet.[24] Für den Innenminister ist das belastende Material des SHKB vor allem eine willkommene Gelegenheit, illoyale Polizeibeamte gefügig zu machen oder loszuwerden, um lukrative Polizeistellen mit anderer Klientel zu besetzen. Die willkürliche Versetzung und Entlassung von Polizeibeamten durch den Minister ist eine seit langem bekannte Praktik, die nun jedoch unter Verweis auf Begriffe wie „Korruptionsbekämpfung", „Effektivierung" und „Reform" erfolgt.[25] Diese vor allem im transnationalen Feld diskursiv reproduzierten Begriffe stellen für den lokalen *Big Man* daher eine Form des kulturellen Kapitals dar, das es ihm erlaubt sein Handeln zu legitimieren. Das Ergebnis ist die argumentative und institutionelle Stützung der Willkürherrschaft des Ministers durch die Korruptionsbekämpfung, die sich jedoch häufig in der Rotation des Personals erschöpft. Dieses Resultat verdankt sich zumindest zum Teil den internationalen Akteuren und ist gleichzeitig wiederum ein Grund für die Fortsetzung ihrer Tätigkeit. Die Einrichtung einer internen Beschwerdeinstanz und der Aufbau einer Polizeigewerkschaft gehören zu den nächsten möglichen Reformprojekten. Beides soll die Polizeibeamten besser vor der Willkür ihrer Vorgesetzten schützen.

24 Quelle: Interview des Autors in Tirana.

25 Vgl. BIRN, Albanian Government Criticized Over Police Reform, 18. Juli 2007, unter: http://www.birn.eu.com/en/94/15/3658.

Die Reform der Polizei in Südosteuropa gibt ein widersprüchliches Bild ab, das von einer verwirrenden, mitunter absurden Vielfalt internationaler Akteure und Praktiken der lokalen Subversion geprägt ist. Dabei kommt die massive externe Intervention bisweilen einer fürsorglichen Belagerung gleich, die sich nur zu einem Teil auf tatsächlich bestehende Reformerfordernisse zurückführen lässt. Die internationalen Akteure, so ehrenhaft ihre Absichten und die Notwendigkeit der Hilfe sind, haben vielmehr auch ein ausgeprägtes Eigeninteresse an den Reformen, weil diese den Fortbestand der eigenen Institution legitimieren. Daher lässt sich der Reformbetrieb in Südosteuropa auch als die Suche der Organisationen nach neuen Aufgaben und Betätigungsfeldern interpretieren, die ihre Existenz rechtfertigen. Dieser Suche spielt ein sicherheitspolitischer Diskurs universitärer Einrichtungen und politikberatender Institute in die Hände, bei dem solch unterschiedliche Phänomene wie Kriminalität, Terrorismus und fragile Staaten zu einer Bedrohungskulisse zusammengeschoben werden.[26] Dieser Diskurs ist für die internationalen Akteure ausgesprochen nützlich, denn er eröffnet ihnen ein breites Aufgabenspektrum, zu dem auch der Aufbau effektiver polizeilicher Institutionen gehört. Ebenso funktional ist der Verweis auf die Notwendigkeit einer umfassenden Reform des „Sicherheitssektors", der nicht nur die Polizei, sondern u.a. auch die Justiz, den Strafvollzug und die Gesetzgebung einschließt. Dieser Ansatz, so richtig er auch sein mag, läuft ebenfalls auf eine kontinuierliche Intervention vor Ort hinaus. Die Folge ist eine Proliferation externer Akteure, die mit ihren sich überschneidenden und konkurrierenden Kompetenzen und Ansprüchen in mancherlei Hinsicht an das System ständischer Herrschaftsteilhabe im Feudalismus erinnern.

Dies ist nicht nur ein Problem „mangelnder Kohäsion". Die Flut von internationalen Organisationen, Agenturen und Programmen, die allein schon aufgrund ihrer Vielzahl wiederum von internationalen Konsortien und Steuerungsgremien koordiniert werden müssen, hat eine bürokratische Expansion zur Folge. Dabei formiert sich mit dem transnationalen Feld der Reformpolitik auch eine internationale Klasse von Projektmanagern und Experten. Akkulturiert durch die Sprache der „Reformen" und „Projekte" bilden diese Eliten einen gemeinsamen technokratischen Habitus aus und reproduzieren eine sozialtechnologische Mentalität.[27] Das Ergebnis dieses Ausgreifens administrativer Funktionslogiken ist vor allem eine zunehmende Internationalisierung bürokratischer Herrschaft.

Die Effekte der Reformen auf das eigentliche Ziel des Ganzen, die lokalen Polizeikräfte, sind indes fraglich. Zweifellos sind einige Erfolge bei der Polizeireform zu verzeichnen. Übertriebene Hoffnungen hinsichtlich der Mög-

26 Vgl. kritisch Klaus Schlichte, Gibt es überhaupt „Staatszerfall"? Anmerkungen zu einer ausufernden Debatte, in: Berliner Debatte Initial 4/2005, S. 74-84.

27 Vgl. Sampson, a.a.O. (Anm. 6), S. 38-40.

lichkeiten des internationalen Engagements dürften aber fehl am Platz sein. Gute Polizeiarbeit und rationale Polizeiverwaltung lassen sich nicht in Seminaren vermitteln, weil das Feld der Polizei vor Ort einer eigenen Logik folgt. Dabei spielen im Falle der Balkanstaaten vor allem der lokale Klientelismus und ökonomische Interessen der *Big Men* eine wesentliche Rolle. Daher werden die Reformversuche vermutlich auch weiterhin von lokalen Praktiken konterkariert werden, die darin bestehen, internationale Auflagen zu umgehen oder die externen Interventen gegeneinander auszuspielen.[28] Mit solchen Strategien der Obstruktion ist vor allem dann zu rechnen, wenn wie z.B. im Falle Bosnien und Herzegowinas versucht wird, Polizeireformen gegen die Interessen lokaler Machtgruppen durchzusetzen.[29] Spätestens hier wird deutlich, dass Polizeireformen immer auch ein zutiefst politischer Prozess sind und sich nicht auf eine Logik bürokratischer Restrukturierung reduzieren lassen.

28 Vgl. auch Stodiek, a.a.O. (Anm. 10), S. 47, 67.
29 Vgl. Berit Bliesemann de Guevara, Staatlichkeit in Zeiten des Statebuilding. Internationale Intervention und politische Herrschaft in Bosnien und Herzegowina, Hamburg 2009.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

*Janne Taalas/Kari Möttölä**

Der Geist von Helsinki 2.0 – der finnische OSZE-Vorsitz 2008

Erbe und Herausforderungen des finnischen Vorsitzes

Finnland trat den Amtierenden Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Jahr 2008 in dem Bewusstsein der hohen Erwartungen an, die man an den finnischen Vorsitz stellte; sie waren eng verbunden mit der Geschichte des Helsinki-Prozesses, mit Finnlands Funktion zu Beginn des gesamten Prozesses, aber auch mit Helsinkis Rolle als Gastgeber des Außenministertreffens zum zehnjährigen Bestehen der KSZE im Jahr 1985 sowie des Folge- und des sich daran anschließenden Gipfeltreffens im Jahr 1992. Finnland war sich jedoch ebenso seiner Verantwortung in schwierigen Zeiten bewusst und fühlte sich daher verpflichtet, nach vorn zu sehen statt in Erinnerungen zu schwelgen.

Das Akronym KSZE/OSZE nimmt in der Genealogie der finnischen Außenpolitik seit Ende der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts eine Sonderstellung ein. Eine Initiative der finnischen Regierung stand damals am Beginn einer Entwicklung, die schließlich 1972 zum Start des Helsinki-Prozesses führte.[1] Mit dem Geist und der Durchschlagskraft des Helsinki-Gipfels von 1975 und der anschließenden raschen Verbreitung nationaler Helsinki-Komitees wurde der Name „Helsinki" zu einem der kraftvollsten Markenzeichen nicht nur innerhalb der KSZE/OSZE, sondern in den internationalen Beziehungen überhaupt. Helsinki steht sowohl für den Interessenausgleich zwischen Großmächten und anderen Staaten als auch für die Macht einer werteorientierten Politik und der Zivilgesellschaft, Veränderungen zu fördern.

Finnland übernahm den OSZE-Vorsitz in einem angespannten internationalen Klima. Die wachsenden Spannungen im Südkaukasus führten im Sommer zu einer Krise in Georgien, die den Vorsitz in der zweiten Hälfte des Jahres erheblich in Anspruch nahm. Abgesehen von dem Drama eines bewaffneten Konflikts im OSZE-Gebiet war das Jahr jedoch auch voller Aktivitäten in allen drei Tätigkeitsbereichen der OSZE: der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension und der menschlichen Dimension.

Der vorliegende Beitrag behauptet, dass der finnische Vorsitz seine wichtigsten Ziele, die Stärkung der OSZE in ihrer Funktion als politisches Diskussionsforum und die Steigerung ihrer Handlungsfähigkeit, erreicht hat. Er

---

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder.

1 Zu den Anfangsjahren des Helsinki-Prozesses siehe den Bericht des ehemaligen finnischen Diplomaten Markku Reimaa, Helsinki Catch – European Security Accords 1975, Helsinki 2008.

skizziert zunächst den internationalen Kontext des Vorsitzes und wirft einen Blick auf die Ziele, die sich der Vorsitz zu Beginn gesetzt hat. Im Anschluss daran werden zentrale Aspekte der Routinearbeiten auf der Agenda der Organisation und ihre Bewältigung durch den finnischen Vorsitz beleuchtet, bevor sich ein eigenes Kapitel mit dem Krisenmanagement der OSZE während der Georgienkrise befasst. Einer Bewertung der Ergebnisse des Ministerratstreffens von Helsinki folgt abschließend eine allgemeine Schlussbetrachtung.

Ein stürmischer Start

Die letzten Wochen des Jahres 2007 verhießen nichts Gutes für die Verwaltung der europäischen Sicherheit. Am 12. Dezember setzte Russland den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) aus, nachdem die NATO-Unterzeichnerstaaten seiner Forderung nach umgehender Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags nicht nachgekommen waren. Außerdem lief die Frist für die unter VN-Mandat geführten Verhandlungen über den zukünftigen Status des Kosovo am 10. Dezember 2007 aus, was einen langen Schatten auf die OSZE-Mission im Kosovo warf, auch wenn Einigung darüber bestand, dass ihr Mandat vom 1. Januar 2008 an jeweils um einen Monat verlängert werden sollte.

Auch innerhalb der Organisation selbst gab es Turbulenzen. Die restriktiven Bedingungen, die Russland dem Wahlbeobachterteam des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) auferlegt hatte, machten eine umfassende Beobachtung der Wahlen zur russischen Duma am 2. Dezember durch die OSZE unmöglich. Die unterschiedlichen Ansichten zur Wahlbeobachtung, einer weithin anerkannten Kernkompetenz der Organisation, traten noch stärker zutage, als eine Gruppe von Russland angeführter Teilnehmerstaaten auf dem Madrider Ministerratsreffen die Praxis der OSZE in diesem Bereich generell in Frage stellte.[2] Hinzu kam, dass sich die Diskussion über den Haushalt und den Verteilerschlüssel der Organisation für 2008 in die Länge zog und kaum Aussicht darauf bestand, sie vor Beginn des finnischen Vorsitzes unter Dach und Fach zu bringen.

Der Beschluss des Madrider Ministerrats, den OSZE-Vorsitz für 2009 an Griechenland, für 2010 an Kasachstan und für 2011 an Litauen zu vergeben, brachte etwas Ruhe in die internen Turbulenzen. Er beendete eine Reihe schwieriger Diskussionen und bot erstmals einem Mitglied der GUS und damit einem Land im postsowjetischen Raum den Vorsitz an. Der Beschluss über den OSZE-Vorsitz in den Jahren 2009, 2010 und 2011 schuf außerdem die Gelegenheit für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der traditionellen OSZE-Troika und zukünftigen Vorsitzländern.

2 Vgl. Statement by Mr. Sergey Lavrov, Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Fifteenth Meeting of the OSCE Ministerial Council, MC.DEL/34/07, 29. November 2007, S. 2-3, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2007/11/28525_en.pdf.

Die Atmosphäre erhöhter Unsicherheit bedeutete für den finnischen Vorsitz, dass er sich nicht nur auf die Abwicklung der alltäglichen Aufgaben der Organisation vorbereiten, sondern sich auch auf eine mögliche Krise gefasst machen musste, die die OSZE in ihren Grundfesten erschüttern könnte. Die internationale Situation führte außerdem dazu, dass die Vorbereitungen erst sehr spät, am Vorabend der Übernahme des Vorsitzes, abgeschlossen werden konnten.

Im Rahmen seiner Vorbereitungen hatte das finnische Außenministerium bei einer Expertengruppe einen unabhängigen Bericht über die OSZE in Auftrag gegeben.[3] Der Bericht reflektiert die Krisenatmosphäre und spricht von einer Krise der OSZE „sowohl hinsichtlich der politischen Substanz als auch der moralischen Legitimität". Er schlägt neue Beratungen über die politisch-militärische und die menschliche Dimension vor mit dem Ziel, zu einem neuen Konsens über die Inhalte der beiden Dimensionen zu gelangen, wenn nötig auch durch politische Tauschgeschäfte zwischen „dem politischen Osten und dem politischen Westen".

Der Bericht fordert die Teilnehmerstaaten dazu auf, Schritte zur Rettung des KSE-Vertrags zu unternehmen und das Konzept und den Umfang vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM), wie sie im Wiener Dokument 1999 enthalten sind, zu modernisieren. Die Teilnehmerstaaten sollten darüber hinaus auf hoher Ebene einen Diskurs über die gemeinsamen Kernelemente und die unterschiedlichen Formen und Traditionen der Demokratie führen und die Fortsetzung der OSZE-Wahlbeobachtung als eine der wichtigsten Tätigkeiten der Organisation sicherstellen. Mit Blick auf die veränderte geopolitische Lage sieht der Bericht des Weiteren eine stärkere Rolle für die OSZE im interreligiösen und interkulturellen Dialog sowie die Vertiefung der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern in Asien vor; in diesem Zusammenhang wird auch die Option erwähnt, China in diesen Kreis einzubeziehen. Die Zukunft der OSZE wurde schließlich am 14. Januar 2008 auf einer gemeinsam vom Finnischen Institut für internationale Angelegenheiten (FIIA) und dem finnischen Außenministerium veranstalteten Arbeitstagung, auf der der Bericht vorgestellt wurde, diskutiert.

Das Programm des Vorsitzes

Inmitten der internationalen Turbulenzen und angesichts der krisenhaften Atmosphäre war es nicht verwunderlich, dass die beiden Leitmotive des Programms des finnischen Vorsitzes Kontinuität und Kooperation in der Arbeit der OSZE waren – zwei Merkmale, dies sich sowohl unter Schönwetter-

3 Wolfgang Zellner in consultation with Pàl Dunay, Victor-Yves Ghebali, P. Terrence Hopmann, Sinikukka Saari, Andrei Zagorski, and experts at the Centre for OSCE Research, Identifying the Cutting Edge: The Future Impact of the OSCE, CORE Working Paper 17, Hamburg 2008.

bedingungen als auch in Krisensituationen bewährt haben. Ein dritter im Programm hervorgehobener Schlüsselbegriff ist Kohärenz in der Tätigkeit der OSZE, sowohl in Bezug auf die breitgefächerten OSZE-Verpflichtungen als auch in der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.[4]
Das Anfang Januar 2008 abschließend formulierte Programm legte die Ziele des finnischen Vorsitzes – von regionalen Fragen bis zur weiteren Entwicklung der Organisation selbst – umfassend dar. So sollten vor allem

- der politische Dialog – auch in schwierigen Fragen – gefördert,
- die Handlungsfähigkeit der Organisation erhöht,
- die Anstrengungen zur Lösung eingefrorener Konflikte wiederbelebt,
- Maßnahmen im Bereich Kleinwaffen und leichte Waffen intensiviert,
- das Konzept für Grenzsicherung und Grenzmanagement, insbesondere in Zentralasien, operationalisiert,
- die Zusammenarbeit beim Transport auf Wasserstraßen mit besonderer Betonung auf der Verbesserung der Sicherheit und des Umweltschutzes vertieft,
- die Erfüllung von Verpflichtungen im Zusammenhang mit Wahlen und Wahlbeobachtung besonders hervorgehoben,
- der Menschenhandel bekämpft,
- die Lage der Sinti und Roma verbessert und
- *Gender Mainstreaming* vorangetrieben werden.

In seiner Einführungsrede als Amtierender Vorsitzender am 10. Januar 2008 in Wien sprach Außenminister Ilkka Kanerva die Herausforderungen an, mit denen die Organisation konfrontiert war, und stellte das Programm seines Landes für den OSZE-Vorsitz vor.[5] Darüber hinaus präsentierte er seine Idee eines „Quintetts", d.h. der informellen Zusammenarbeit zwischen der aus Spanien, Finnland und Griechenland bestehenden OSZE-Troika und den zukünftigen Vorsitzländern Kasachstan und Litauen, um gemeinsame Prioritäten zu ermitteln und damit die Planung zu verbessern, und lud Vertreter der Außenministerien aller fünf Länder zu einem Treffen nach Finnland ein. Diese Idee eines Quintetts wurde von den Teilnehmerstaaten und den betreffenden Ländern positiv aufgenommen.
Finnlands neuer Außenminister Alexander Stubb bekräftigte diese Prioritäten, als er im April den OSZE-Vorsitz von Kanerva übernahm. In seiner ersten Rede als Amtierender Vorsitzender hob Stubb vor allem die Bedeutung der OSZE als inklusives multilaterales Forum und ihre einzigartigen Instru-

4 Vgl. Programme of the Finnish Chairmanship of the OSCE 2008, CIO.GAL/7/08, 9. Januar 2008.
5 Vgl. Speech by Chairman-in-Office, Minister Ilkka Kanerva at the OSCE Permanent Council, CIO.GAL/10/08, 10. Januar 2008.

mente zur Förderung der Zusammenarbeit und zur Lösung von Konflikten in der Region hervor.[6]

Der Routinevorsitz – Management des Alltagsgeschäfts der OSZE

Die Widerbelebung der Bemühungen zur Lösung der eingefrorenen Konflikte in Transnistrien, Südossetien und Berg-Karabach stand für den finnischen Vorsitz an erster Stelle. Außenminister Kanerva reiste dementsprechend unmittelbar nach seiner feierlichen Einführung als Amtierender Vorsitzender am 10. Januar vom 15. bis zum 17. Januar in die Ukraine und nach Moldau und vom 25. bis zum 28. Februar in den Südkaukasus. Die Reisen sollten den festgefahrenen Verhandlungen neue Impulse geben; ihnen schlossen sich diplomatische Bemühungen des Sondergesandten des Amtierenden Vorsitzenden, Botschafter Heikki Talvitie, an.
Hinsichtlich der Verhandlungen über den Transnistrienkonflikt waren die Bemühungen erfolgreich. Die beteiligten Parteien kamen mehrfach im informellen 5+2-Format zusammen und die politischen Führer Moldaus und Transnistriens trafen sich 2008 – nach siebenjähriger Pause – zweimal. Die Gespräche wurden im Laufe des Jahres ungeachtet der Entwicklungen in anderen Konfliktgebieten fortgesetzt, führten allerdings zu keinem Durchbruch im Konfliktlösungsprozess.
Die Erwartungen in Bezug auf Fortschritte im Südkaukasus waren wesentlich geringer, da sich sowohl Armenien als auch Aserbaidschan seinerzeit gerade auf die Präsidentschaftswahlen vorbereiteten. Nach dem Ausbruch gewaltsamer Auseinandersetzungen in Eriwan im Anschluss an die armenischen Präsidentschaftswahlen vom 19. Februar handelte der Vorsitz sofort: Um die Spannungen zu reduzieren, sollte der Sondergesandte die Beteiligten unverzüglich an den Verhandlungstisch bringen. Die Tumulte in Armenien wirkten sich auch auf die Situation in Berg-Karabach aus, wo Anfang März die schwersten Kämpfe seit dem Waffenstillstand von 1994 ausbrachen. Mit Hilfe der Vermittlertätigkeit der Minsker Gruppe der OSZE konnte die besorgniserregende Situation unter Kontrolle gebracht werden. Nach dem Georgienkrieg gaben die Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans außerdem im Dezember 2008 in Moskau gemeinsam mit Russland eine Erklärung über eine friedliche Lösung des Konflikts heraus.
Der finnische Vorsitz bemühte sich besonders um die vertiefte Mitarbeit der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten in der OSZE; gleichzeitig sollte damit der Einfluss der Organisation auf die Förderung von Stabilität und Demokratie in der Region erhöht werden. In diesem Zusammenhang wurde auch überlegt, wie die zentralasiatischen Staaten an den internationalen Bemühungen um Staatsbildung in Afghanistan beteiligt werden könnten. Das Haupt-

6 Vgl. Address by the Chairman-in-Office, Minister for Foreign Affairs of Finland, Alexander Stubb at the OSCE Permanent Council, CIO.GAL/59/08, 10. April 2008.

augenmerk liegt dabei auf den Grenzsicherungsmissionen in Tadschikistan, wo Finnland mehrere Projekte finanziert. Der Amtierende Vorsitzende Alexander Stubb bereiste die Region zweimal (vom 2. bis zum 5. Juni Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan sowie vom 29. Juni bis zum 2. Juli Kasachstan und Kirgisistan).

Der finnische Vorsitz legte ebenfalls großen Wert auf die Umsetzung des auf dem Madrider Ministerratstreffen im November 2007 verabschiedeten Beschlusses über das verstärkte Engagement der OSZE für Afghanistan.[7] Der Generalsekretär legte eine ganze Palette geplanter Projekte in und um Afghanistan vor, jedoch konnten sich die Teilnehmerstaaten trotz aktiver Unterstützung der Vorhaben durch den Vorsitz nicht auf ein breitgefächertes Engagement der OSZE für Afghanistan einigen; dies lag vor allem an den unterschiedlichen Einstellungen der Teilnehmerstaaten zu Maßnahmen der OSZE in Afghanistan selbst.

Im Bereich politisch-militärischer Sicherheit kann das Forum für Sicherheitskooperation (FSK), dessen Vorsitz im letzten Drittel des Jahres 2008 ebenfalls Finnland innehatte, auf ein besonders aktives Jahr zurückblicken. Auf der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz kamen Anfang Juli zahlreiche der Themen, die dem Vorsitz besonders am Herzen lagen, zur Sprache. Neben den eingefrorenen Konflikten standen Kleinwaffen weit oben auf der Tagesordnung. Mit ihrer Arbeit in diesem Bereich konnte die OSZE erheblich zu den einschlägigen Tätigkeiten der VN, insbesondere zum Dritten VN-Staatentreffen zu Kleinwaffen, beitragen. Ebenso viel Aufmerksamkeit wurde den Projektaktivitäten und der normativen Arbeit des FSK gewidmet.

Der finnische Vorsitz hat sich ebenfalls kontinuierlich dafür eingesetzt, die Zusammenarbeit zwischen dem FSK und dem Ständigen Rat zu verbessern. Zur Erörterung dimensionenübergreifender Themen, die die Arbeit sowohl des FSK als auch des Ständigen Rates betreffen, fanden drei Gemeinsame Sitzungen und drei Gemeinsame Sondersitzungen des FSK und des Ständigen Rates statt.

Dunkle Wolken hingen derweil über einigen der OSZE-Feldmissionen. Auf dem westlichen Balkan ging es vor allem um das Schicksal der OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) nach der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung vom 17. Februar. Als einer der Pfeiler der VN-Mission im Kosovo (UNMIK) wurde die OMIK zwar von Russland und Serbien, den wichtigsten Kritikern der kosovarischen Unabhängigkeit, akzeptiert, musste sich jedoch auf den bevorstehenden allmählichen Rückzug der UNMIK und deren Ersetzung durch die EU-Mission EULEX gefasst machen.

Der Amtierende Vorsitzende Ilkka Kanerva reiste Anfang Februar 2008 nach Serbien und ins Kosovo, um auf die unveränderte Relevanz der OSZE-Mis-

7 Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/07 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 19-22.

sion hinzuweisen. OMIK war durchaus in der Lage, ihre Arbeit auch nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo fortzusetzen, da ihre Tätigkeit in den Bereichen Institutionenbildung, Demokratisierung und Rechtstaatlichkeit weithin als wichtig anerkannt wurde. Gegen Ende des Jahres war schließlich klar, dass die OSZE-Mission in dem jungen Land würde bleiben können.

In Zentralasien pochte Tadschikistan auf größere Einschränkungen des Mandats der dortigen OSZE-Feldpräsenz und leitete langwierige Verhandlungen über ein neues Mandat in die Wege. Diese heikle Angelegenheit konnte erst Anfang Juni bei einem Aufenthalt des Amtierenden Vorsitzenden Stubb in Duschanbe geklärt werden. Das OSZE-Büro in Tadschikistan behielt ein umfangreiches Mandat, das am 19. Juni 2008 verabschiedet wurde.[8]

Mit dem Ziel einer erneuten Annäherung reiste Stubb am 7. Oktober 2008 nach Belarus, um mit der belarussischen Regierung Fragen zum OSZE-Büro in Minsk und allgemein zu Belarus' Mitwirkung in der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit zu erörtern. Der Besuch – der erste dieser Art seit 2004 – ergänzte die Bemühungen der Europäischen Union um eine vorsichtige Verbesserung ihrer angespannten Beziehungen mit Belarus, u.a. durch die Aufhebung oder die Einschränkung der Sanktionen.

Wahlbeobachtung war ein weiteres heißes Thema im Frühjahr 2008, insbesondere im Vorfeld der russischen Präsidentschaftswahlen am 3. März. Die russischen Behörden und das BDIMR bemühten sich ernsthaft darum, ihre Meinungsverschiedenheiten über das Thema Wahlbeobachtung auszuräumen, konnten sich jedoch nicht auf die Bedingungen für eine glaubwürdige Wahlbeobachtung durch die OSZE verständigen. So wurden die Wahlen dieses Mal weder von der OSZE noch von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, die zumindest zu den Duma-Wahlen im Dezember 2007 noch eine eigene Mission entsandt hatte, beobachtet.

Um zu verhindern, dass die fortbestehenden Meinungsverschiedenheiten im Bereich Wahlbeobachtung die Arbeit der OSZE in der menschlichen Dimension insgesamt behindern, rief der Vorsitz eine Debatte über Fragen rund um das Thema Wahlen unter der Leitung des Sondergesandten des Amtierenden Vorsitzenden Kimmo Kiljunen ins Leben und veranstaltete am 21. Juli eine Tagung in Wien, um den Dialog offen zu gestalten. So gelang es, die Fortsetzung der OSZE-Wahlbeobachtung sicherzustellen und die Hitze aus der politischen Debatte zu nehmen. Diese Maßnahmen konnten indes die Kluft zwischen den grundsätzlich divergierenden Ansichten über die Prinzipien und Methoden der Wahlbeobachtung mehrerer OSZE-Teilnehmerstaaten nicht verringern.

Mit Ausnahme der russischen Präsidentschaftswahlen konnte die OSZE jedoch alle anderen Wahlen, die 2008 im OSZE-Gebiet stattfanden, beobachten. Der Vorsitz bemühte sich auch darum, die Zusammenarbeit zwischen dem BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung zu verbessern, wobei

8 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 852, Mandat des OSZE-Büros in Tadschikistan, PC.DEC/852, 19. Juni 2008.

er auf der Vorarbeit des vorausgegangenen spanischen Vorsitzes aufbauen konnte. Beide Institutionen arbeiteten schließlich erfolgreich Seite an Seite und gaben lediglich hinsichtlich der Wahlen zum US-Präsidenten separate Erklärungen ab.

Die Arbeit in den beiden anderen vom finnischen Vorsitz als vorrangig eingestuften Themenfeldern der menschlichen Dimension – die striktere Umsetzung des Aktionsplans von 2003 zur Verbesserung der Lage der Sinti und Roma auf der Grundlage des BDIMR-Berichts[9] und das verstärkte Vorgehen der OSZE gegen Menschenhandel – fand unter den Teilnehmerstaaten massive Unterstützung und konnte problemlos fortgesetzt werden.

Das jährliche Dreh- und Angelpunkt der Wirtschafts- und Umweltdimension, das Wirtschafts- und Umweltforum, fand in zwei Teilen statt: im Januar 2008 in Wien und im Mai desselben Jahres in Prag. Als Schwerpunkt hatte der finnische Vorsitz das Thema „Zusammenarbeit im Bereich der See- und Binnenschifffahrt im OSZE-Raum: Erhöhung der Sicherheit und Umweltschutz" gewählt; damit sollten regionale Initiativen unterstützt und die Bedeutung der See- und Binnenschifffahrt für die engere Verflechtung der OSZE-Staaten untereinander hervorgehoben werden. Zur Vorbereitung des Forums fanden im September 2007 in Helsinki und im März 2008 in Aschgabad zwei Expertentreffen statt. Die Tagung in Aschgabad war die erste internationale OSZE-Konferenz, die in Turkmenistan stattfand.

Die zähen Verhandlungen über den Haushalt der OSZE führten im März zu einer Einigung, die eine Erhöhung der Mittel für Bereiche, denen der Vorsitz Priorität eingeräumt hatte, zuließ. Dazu gehörten vor allem die Bereiche Grenzmanagement, *Gender*-Fragen, Bekämpfung des Menschenhandels und Terrorismusbekämpfung sowie diverse Projekte in Zentralasien. Im Mai wurde ein Kompromiss in der leidigen Frage des Verteilerschlüssels erzielt: Der zuvor vereinbarte Schlüssel sollte bis Ende 2009 unverändert bleiben. Der Vorsitz leitete ebenfalls eine Diskussion über die Verbesserung der Haushalts- und Programmplanung in die Wege, die vom griechischen Vorsitz fortgesetzt werden sollte.

Ungeachtet der angespannten internationalen Lage und trotz eines teilweise schwierigen Prozesses wurden die Ernennung von Janez Lenarčič als neuer Direktor des BDIMR und die Mandatsverlängerung von Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut um weitere drei Jahre planmäßig noch vor der Sommerpause beschlossen.

Das Treffen der Minister des Quintetts am 2. Juni 2008 in Helsinki bot Gelegenheit, über die aktuellen Brennpunkte hinaus längerfristige Planungen zur Reaktion der OSZE auf neue Herausforderungen im 21. Jahrhundert zu erörtern. Die Minister waren sich über die auch zukünftige Bedeutung von Kon-

9 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area, 24. September 2008.

tinuität, Kohärenz und Kooperation im OSZE-Prozess einig.[10] Die Minister des Quintetts trafen noch einmal während der Ministerwoche der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 23. September sowie am Vorabend des Ministerratstreffens von Helsinki zusammen.
Zusätzlich zu der erprobten Troika erwies sich das Quintett für den Vorsitz auf der Minister- wie auf der Arbeitsebene als hilfreicher Planungsrahmen und war bei vielen Gelegenheiten ein guter *Feedback*-Geber.

Der Krisenvorsitz – Konfliktbearbeitung und Konfliktlösung in Georgien

Im Frühjahr 2008 verschlechterten sich die russisch-georgischen Beziehungen ebenso wie die Sicherheitslage im georgisch-abchasischen und im georgisch-südossetischen Konfliktgebiet zusehends. Alle Beteiligten zeigten sich zunehmend aggressiver; Provokationen und postwendende Vergeltungsaktionen führten zur rapiden Eskalation. Der Vorsitz war immer häufiger damit befasst, die Eskalation aufzuhalten und den Ausbruch offener Feindseligkeiten zu verhindern. Dazu nutzte er drei Möglichkeiten.
Der Amtierende Vorsitzende Stubb gab erstmals am 17. April 2008 eine offizielle Stellungnahme ab, in der er seiner Sorge über Russlands formale Aufnahme von Beziehungen mit den *De-facto*-Regimen in Abchasien und Südossetien Ausdruck gab und alle Beteiligten dazu aufrief, an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Es war die erste von insgesamt sechs öffentlichen, in zunehmend schärferem Ton formulierten Presseerklärungen vor dem Ausbruch der Kämpfe in der Nacht zum 8. August 2008.[11] Stubb sprach das Thema darüber hinaus auf zahlreichen Treffen mit anderen Außenministern an, so u.a. mit dem georgischen Außenminister im Mai 2008. Dass die internationale Öffentlichkeit auf diese Weise auf einen potenziellen Krisenherd aufmerksam gemacht wurde, spricht für eine erfolgreiche Aktivierung der Frühwarnfunktion der OSZE, konnte den Ausbruch der Kämpfe jedoch nicht verhindern.
Der Vorsitz machte jedoch nicht nur auf die sich zuspitzende Lage aufmerksam, sondern nutzte auch die ihm zur Verfügung stehenden Mechanismen zur Konfliktverhütung. Auf Bitten des Amtierenden Vorsitzenden erstellte das OSZE-Sekretariat ein Papier über die mögliche Anwendung von OSZE-Konfliktverhütungsmechanismen und -verfahren in der eskalierenden Situation in Georgien.[12]

10 Vgl. Chairmanship countries pledge enhanced co-ordination to strengthen OSCE, SEC.PR/212/08/Rev.1, 2. Juni 2008.
11 Vgl. OSCE press release 107/2008, 28. März 2008; 130/2008, 17. April 2008; 141/2008, 30. April 2008; 244/2008, 4. Juli 2008; 275/2008, 2. August 2008; 278/2008, 7. August 2008.
12 OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, Compendium of OSCE Mechanisms and Procedures, SEC.GAL/121/08, Wien, 20. Juni 2008.

Am 2. Mai löste der Vorsitz einen der Mechanismen aus, indem er das FSK gemäß Beschluss Nr. 3 des Bukarester Ministerratstreffens über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum um dessen fachlichen Rat ersuchte.[13] Zwischen dem 28. und 30. Mai aktivierten sowohl Georgien als auch die Russische Föderation Kapitel III des Wiener Dokuments 1999, das einen Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten bereithält. Mit Hilfe dieser Instrumente, von denen eines zum ersten Mal überhaupt zum Einsatz kam, versuchte man die Spannungen zwischen Georgien und Russland zu entschärfen. Wichtig war dabei vor allem, dass sie Beratungen zwischen den Delegationen Russlands und Georgiens in Wien erforderlich machten. Die Rolle des Vorsitzes bestand dabei darin, den notwendigen Konsultationsrahmen zwischen den Parteien zur Verfügung zu stellen.

Der dritte Aktionsstrang zur Konfliktverhütung bestand in der aktiven Vermittlung zwischen den Parteien, die hauptsächlich von der OSZE-Mission in Georgien ausgeübt wurde. Mit Unterstützung des Vorsitzes bemühten sich die Mission und insbesondere deren Leiterin Terhi Hakala mit großem Engagement darum, die Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen. Auf dem Höhepunkt der Bemühungen arrangierte die Mission am 7. August, dem Vorabend des Ausbruchs der Kampfhandlungen, ein Treffen zwischen georgischen und russischen Verhandlungsführern in Zchinwali. Die südossetischen Verhandlungspartner erschienen nicht zu dem Treffen; nur kurze Zeit später, in der Nacht zum 8. August, brach der Konflikt offen aus.

Unmittelbar nach dem Beginn der Kämpfe trat der Vorsitz in Aktion und leitete Maßnahmen zur Konfliktbewältigung ein. In Begleitung des Vorsitzenden des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA/AB) der EU, Bernard Kouchner, reiste Stubb vom 10. bis 11. August nach Georgien, am 12. August weiter nach Moskau und am 13. August zu einer Sondersitzung des RAA/AB nach Brüssel. Ziel der Mission waren eine sofortige Waffenruhe und die Ermöglichung humanitärer Hilfe. Diese Vorarbeiten schufen die Voraussetzungen für die Vermittlungsbemühungen des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy, die schließlich zu dem Sarkozy-Medwedew-Abkommen über einen Waffenstillstand vom 12. August 2008 führten.

Nach Erreichen des Waffenstillstands stand nun die Umsetzung des Abkommens im Vordergrund, insbesondere durch die Aufstockung der Zahl der OSZE-Beobachter vor Ort. Bereits am 13. August schlug der Vorsitz vor, die Zahl der OSZE-Beobachter um 100 zu erhöhen; nach nur einwöchigen Blitzverhandlungen und Interventionen auf Ministerebene beschloss der Ständige Rat am 19. August – demselben Tag, an dem die Annahme einer Resolution

13 Vgl. Beschluss Nr. 3, Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum, MC(9).DEC/3/Corr.1, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, Bukarest, 4. Dezember 2001, S. 25-27, hier: S. 27.

zu Georgien im VN-Sicherheitsrat scheiterte – die sofortige Entsendung von 20 Beobachtern sowie die Stationierung weiterer 80 Beobachter nach der Einigung über die genauen Modalitäten ihres Einsatzes. Die Entsendung der ersten 20 zusätzlichen Beobachter ging ausgesprochen schnell vonstatten und bereits am 21. August konnte der Amtierende Vorsitzende Stubb zum offiziellen Start der verstärkten Beobachtungsmission der OSZE nach Georgien reisen.

Zusätzlich zu der Beobachtertätigkeit versuchte der Vorsitz einen Prozess zur politischen Konfliktlösung in Gang zu setzen. In einem *Non-Paper* vom 4. September mit dem Titel „Die nächsten Schritte zur Beilegung des Georgienkonflikts“[14] schlug der Vorsitz vor, dass die VN, die EU und die OSZE gemeinsam Verhandlungen einberufen, an denen alle wichtigen Akteure beteiligt werden sollten. Die Idee stieß auf positive Resonanz und so wurden die später unter dem Namen Genfer Gespräche bekannt gewordenen Verhandlungen am 13. Oktober von VN-Generalsekretär Ban Ki Moon, dem Vorsitzenden des RAA/AB Kouchner und dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Stubb in der Schweiz eröffnet.

Die Genfer Gespräche, von denen zwei weitere Runden noch während des finnischen OSZE-Vorsitzes stattfanden, wurden durch Russlands Beschluss vom 26. August, Abchasien und Südossetien anzuerkennen, erschwert. Die meisten der OSZE-Teilnehmerstaaten verurteilten die Entscheidung, da sie darin einen Widerspruch zu grundsätzliche Prinzipien der OSZE sahen. Das Thema erwies sich als unüberwindbares Hindernis für die geplante Entsendung weiterer 80 Beobachter und schließlich auch für eine Einigung auf die Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission in Georgien. Die übrigen Teilnehmerstaaten waren nicht dazu bereit, die *De-facto*-Unabhängigkeit der beiden Gebietseinheiten – direkt oder indirekt – anzuerkennen; das aber war Russlands Vorbedingung für die Verlängerung der OSZE-Mission in Georgien.

Während der gesamten Krise wurde besonderer Wert auf eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen gelegt. Die enge Kooperation der OSZE mit der EU und insbesondere mit der ausgesprochen aktiven französischen EU-Ratspräsidentschaft hielt nicht nur während der praktischen Phase der Beobachtung an, sondern setzte sich auch während der Genfer Verhandlungen mit dem EU-Sonderbeauftragten Pierre Morel fort. Der Vorsitz hob ebenfalls die Zusammenarbeit mit den VN hervor. Der Amtierende Vorsitzende unterrichtete den VN-Sicherheitsrat am 26. August und arbeitete eng mit dem Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs Johan Verbeke zusammen. Darüber hinaus sprach Stubb am 19. August in Brüssel vor dem Nordatlantikrat. Der Europarat war wiederum in ein Projekt

14 CIO.GAL/125.08, 4. September 2008.

zur Beurteilung der Menschenrechtssituation in den vom Krieg betroffenen Gebieten nach Beendigung des Konflikts in Georgien einbezogen.[15]

Im Mittelpunkt des Ministerratstreffens von Helsinki: die Zukunft der europäischen Sicherheit

Zum Abschluss eines für die OSZE ereignisreichen, ja sogar dramatischen Jahres stand das Ministerratstreffen von Helsinki dank der anhaltenden Diskussion über Präsident Dmitri Medwedews Vorschlag für einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag noch einmal ganz im Zeichen der hohen Politik.
Präsident Medwedew hatte am 5. Juni 2008 in Berlin die Einberufung eines gesamteuropäischen Gipfeltreffens zur Aufnahme von Verhandlungen über einen rechtlich verbindlichen „Europäischen Sicherheitsvertrag" angeregt. Der Gedanke wurde von hochrangigen russischen Politikern mehrfach wiederholt, so z.B. auch auf der Jährlichen Überprüfungskonferenz am 1. Juli 2008. Präsident Medwedew selbst kam auf das Thema noch einmal auf einer Pressekonferenz am 8. Oktober in Evian in Gegenwart von Präsident Sarkozy sowie auf dem EU-Russland-Gipfel am 14. November 2008 in Nizza zurück. Sein Argument lautete im Wesentlichen, dass die europäische Sicherheit eben nicht unteilbar, sondern zwei Jahrzehnte nach dem Ende des Kalten Krieges noch immer von Blockdenken geprägt sei, das zu unterschiedlichen Sicherheitsniveaus und damit zu Spannungen führe.
Es lag auf der Hand, dass eine derartige Initiative des wichtigsten Kritikers der Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur in der Organisation selbst diskutiert werden musste. Es war schon deshalb selbstverständlich, weil die OSZE, auch wenn die praktischen Auswirkungen des russischen Vorschlags noch weitgehend ungeklärt waren, ohnehin eines der wichtigsten Foren für jegliche über dieses Thema aufkommende Diskussion gewesen wäre.
Dementsprechend schlug der Amtierende Vorsitzende am 26. November in einem Schreiben an seine Amtskollegen vor, anlässlich eines Arbeitsessens am 4. Dezember über die Zukunft der Sicherheit in Europa zu diskutieren. Die Gelegenheit, sich an der Debatte über ein solch wichtiges Thema zu beteiligen, führte zu der Rekordzahl von 47 Außenministern, die den Weg nach Helsinki fanden.
Die offene Diskussion beim Mittagessen, bei der es rund 20 Wortmeldungen gab, diente der vorhergehenden Klärung einiger grundsätzlicher Punkte zur Gestaltung des weiteren Vorgehens in punkto europäische Sicherheit. Am Ende eines ziemlich langen Mahls zählte der Amtierende Vorsitzende acht

15 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Human Rights in the War-Affected Areas Following the Conflict in Georgia, CIO.GAL/181/08, 28. November 2008; Council of Europe, Human Rights in Areas Affected by the South Ossetia Conflict. Special Mission to Georgia and Russian Federation, CommDH(2008)22, 8. September 2008.

Punkte auf: Die OSZE ist das richtige Forum für eine solche Diskussion; der Dialog wird von allen begrüßt; es gibt noch immer mehr Fragen als Antworten; neue Einrichtungen sind nicht in Betracht zu ziehen; im Mittelpunkt sollen inhaltliche Fragen stehen; Grundlage der Diskussion soll das OSZE-Konzept der umfassenden Sicherheit sein; die Beendigung ungelöster Konflikte muss zu den Prioritäten gehören; die Inhalte müssen geklärt sein, bevor es zu einer Einigung auf die Einberufung eines Gipfeltreffens kommt.[16]

Seit dem Istanbuler Gipfeltreffen im Jahr 1999 hatten sich die Außenminister auf den OSZE-Ministerratstreffen bislang nur zweimal (2001 und 2002) auf eine politische Erklärung des Ministerrats einigen können, was hauptsächlich auf die unterschiedlichen Ansichten über die sogenannten Istanbuler Verpflichtungen zurückzuführen war. Somit standen die Chancen für den finnischen Vorsitz schlecht. Finnland bemühte sich, sowohl das Format der politischen Erklärung als auch deren Verhandlungsprozess wiederaufleben zu lassen. Der eineinhalb Seiten lange Entwurf der politischen Erklärung mit dem Titel „Die Erneuerung des Geistes von Helsinki", der den Teilnehmerstaaten nur wenige Wochen vor dem Beginn der Verhandlungen in den Hauptstädten zugegangen war, war fokussierter als die Entwürfe der vorangegangenen Jahre. Nach der Einarbeitung der direkt von den nationalen Delegationen abgegebenen Kommentare durchlief der Text drei weitere Revisionsdurchgänge während der Verhandlungen in Helsinki.

Dabei erwiesen sich letztlich zwei Hindernisse als unüberwindbar: die Meinungsverschiedenheiten über den KSE-Vertrag und der Streit über den Status Südossetiens und Abchasiens nach dem russisch-georgischen Konflikt. In diesen schwierigen Fragen fehlte schlicht und einfach die Grundlage, auf der ein gemeinsamer Text hätte aufbauen können. Außerdem gab angesichts der zunehmenden Dynamik der Diskussion über die russische Sicherheitsinitiative unter den wichtigsten Beteiligten weder die Bereitschaft noch einen Konsens, sich auf den gegenwärtigen Stand und die Zukunft der europäischen Sicherheit festlegen zu lassen oder den Ergebnissen der Diskussion vorzugreifen. Der Entwurf der Erklärung wurde vom finnischen Vorsitz schließlich als „Arbeitsunterlage mit den Vorstellungen des Amtierenden Vorsitzenden" dem Tagesjournal des Ministerratstreffens beigefügt.[17]

Auf dem Ministerratstreffen von Helsinki wurden zahlreiche Dokumente zur zukünftigen Arbeit der OSZE in allen drei Dimensionen verabschiedet, darunter eine Erklärung zur regionalen Sicherheit und 13 Beschlüsse. Die Beschlüsse gewährleisteten die Kontinuität in der Arbeit der OSZE und verbesserten deren praktische Handlungsfähigkeit auf verschiedenen Gebieten. Be-

16 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Discussion on the future of security in Europe at the OSCE Ministerial working lunch on 4 December 2008, MC.DEL/92/08, 15. Dezember 2008.

17 Arbeitsunterlage mit den Vorstellungen des Amtierenden Vorsitzenden zur Erneuerung des Geistes von Helsinki, Anhang 3 zu MC(16) Journal Nr. 2 vom 5. Dezember 2008, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Sechzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2008, Helsinki, 5. Dezember 2008, S. 42-44.

sonders auffällig ist die große Zahl von Beschlüssen in der menschlichen Dimension, da diese traditionell schwierig zu verabschieden und daher eher selten sind; dasselbe gilt für die Zustimmung zu einer Erklärung zu den Menschenrechten. Das Ministerratstreffen in Helsinki im schwierigen Jahr 2008 hat demnach die Erwartungen an den Vorsitz nicht nur erfüllt, sondern in einigen Fällen sogar übertroffen.

In einer von der Minsker Gruppe vorbereiteten Erklärung zu Berg-Karabach begrüßten die Minister die Fortschritte, die die jüngsten Treffen der Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans erkennen ließen, und forderten die Konfliktparteien dazu auf, mit der Ausarbeitung eines umfassenden Friedensabkommens zu beginnen.[18] Wichtig war hierbei, dass sich auch die Außenminister Armeniens und Aserbaidschans zu der Erklärung bekannten.

Die Verhandlungen über eine Erklärung zum Konflikt in Moldau verliefen wesentlich besser als auf allen anderen Treffen seit dem Ministerratstreffen von Porto im Jahr 2002; als einziges unüberwindbares Hindernis erwies sich jedoch auch hier ein Verweis auf den KSE-Vertrag.

In Helsinki wurden insgesamt sechs Beschlüsse zur menschlichen Dimension verabschiedet. Die Ministererklärung zum 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gehört zu den bedeutendsten Menschenrechtserklärungen, die von den OSZE-Teilnehmerstaaten in den vergangenen Jahren angenommen wurden. In ihr bekräftigten die Minister ihr Bekenntnis zu den wichtigsten Prinzipien der VN und der OSZE und bestätigten noch einmal das Ergebnis des historischen Moskauer Treffens von 1991, nämlich den Grundsatz, dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen.[19] Weitere Ergebnisse des Ministerratstreffens im Bereich der menschlichen Dimension sind das verstärkte Bemühen der OSZE um die Verbesserung der Lage der Sinti und Roma durch Bildung und die Teilnahme am öffentlichen Leben sowie die Erhöhung ihres Beitrags zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Verbesserung der der Strafgerichtsbarkeit zur Verfügung stehenden Mittel.

Abschließende Betrachtungen

Art und Umfang der Diskussionen in der OSZE sind ebenso wie deren Reaktionsfähigkeit untrennbar mit der über die Agenda und den unmittelbaren Zuständigkeitsbereich der Organisation hinausgehenden internationalen politischen Lage verbunden. Auch als zur Organisation verstetigte Konferenz rea-

18 Vgl. Ministererklärung, MC.DOC/1/08/Corr.1 vom 5. Dezember 2008, in: ebenda, S. 3.
19 Vgl. Ministererklärung zum 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, MC.DOC/2/08/Corr.1 vom 5. Dezember 2008, in: ebenda, S. 4-5, hier: S. 4.

giert die OSZE auf Veränderungen noch immer unmittelbarer als viele andere internationale Organisationen.

Die Herausforderung für den OSZE-Vorsitz besteht darin, die Stürme zu überstehen und positive Entwicklungen in der internationalen Arena zu nutzen, um die Organisation voranzubringen und zur kooperativen Sicherheit in Europa beizutragen. Das internationale Klima während des finnischen Vorsitzes war eher von Stürmen als von positiven Entwicklungen geprägt, die Organisation hat in der Krisensituation jedoch gut abgeschnitten. Die OSZE konnte ihre Bedeutung nicht nur als Forum für den politischen Dialog, sondern auch als Akteur bei der Krisenbewältigung erhöhen.

Die Debatten im Ständigen Rat und im Ministerrat deckten alle relevanten Sicherheitsfragen ab, und der Dialog riss auch in schwierigen Fragen und in schweren Zeiten nicht ab. Der auf dem Ministerratstreffen von Helsinki gegebene Anstoß zur Diskussion über die Zukunft der europäischen Sicherheit hat die zentrale Rolle der Organisation im politischen Dialog weiter unterstrichen.

Das erfolgreiche Vorgehen der OSZE während des Krieges in Georgien und nach dem Abschluss des Waffenstillstandsabkommens hat gezeigt, dass die Organisation bei der Krisenbewältigung noch immer unerwartet stark auftreten kann. Dabei wurden auch die diesbezüglichen Stärken der OSZE deutlich: Wenn der politische Wille da ist, kann die OSZE schnell handeln und blitzartig vor Ort aktiv werden. Möglich wird dies dadurch, dass sie auf die Ressourcen und das Know-how aller Teilnehmerstaaten zugreifen und ohne Umstände mit anderen internationalen Organisationen kooperieren kann. So kann die OSZE noch immer als erfolgreicher Ersthelfer im europäischen Krisenmanagement agieren. Russlands Weigerung, das Mandat der OSZE-Mission in Georgien zu verlängern, schwächt die Organisation in diesem Zusammenhang allerdings.

Auch wenn die OSZE 2008 in ihren beiden Hauptfunktionen eine sehr gute Leistung erbracht hat, bleibt die Frage nach ihrer langfristigen Anpassungsfähigkeit. Die im Vorfeld des finnischen Vorsitzes in Auftrag gegebene und bereits erwähnte Studie des Hamburger Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) stellte fest, dass ungelöste Konflikte gepaart mit den kontinuierlichen Herausforderungen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformation im OSZE-Gebiet bewirkt haben, dass die Strategie der OSZE im Wesentlichen defensiv ausgerichtet ist. Kann sie jedoch die Kontinuität ihrer strategischen und operativen Aktivitäten in all ihren Dimensionen auf Dauer gewährleisten, wird die OSZE auch eher dazu in der Lage sein, eine „offensive“ Strategie anzunehmen, sobald die Zeit politisch reif ist.[20]

Ausgangspunkt einer offensiveren Strategie könnte die Einführung einer neuen Generation von Maßnahmen in der politisch-militärischen und in der menschlichen Dimension unter stärkerer Berücksichtigung der geopolitischen

20 Vgl. Zellner, a.a.O. (Anm. 3), S. 34.

Lage in Asien sein. Solche Schritte erfordern einen starken politischen Rückhalt bei den Teilnehmerstaaten sowie eine Wiederbelebung des gemeinsamen Verständnisses von kooperativer Sicherheit von Vancouver bis Wladiwostok. Finnlands Bemühen um die Erneuerung des Geistes von Helsinki – „der Geist von Helsinki 2.0“ – sollte dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen.

*Bulat Sultanov**

Kasachstans Vorbereitungen auf den OSZE-Vorsitz 2010

Die Republik Kasachstan trat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Januar 1992 bei. Hierbei sollte erwähnt werden, dass der Anstoß dazu von den westlichen Teilnehmerstaaten dieser einflussreichen internationalen Organisation ausging. Für unser Land, das erst vor 18 Jahren, 1991, seine staatliche Unabhängigkeit erlangt hat, war die Teilnahme an den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen in dem Raum, der sich von Vancouver bis Wladiwostok erstreckt, sehr wichtig. Kasachstan hat sich daher auch erfolgreich darum bemüht, die Prinzipien der Helsinki-Schlussakte von 1975 in die Praxis umzusetzen. In dieser Zeit haben Kasachstan und die OSZE wichtige Erfahrungen bei der Erhöhung der regionalen Sicherheit und der Entwicklung einer offenen Zivilgesellschaft sammeln können.

Zu Beginn der Beziehungen zwischen Kasachstan und der OSZE standen der Austausch von Informationen und praktische Beratung zur Förderung der für den Übergang zur Marktwirtschaft notwendigen Reformen in unserem Land im Mittelpunkt. Durch die Intensivierung der Beziehungen konnte ein Kooperationsrahmen geschaffen werden, der zur Unterzeichnung mehrerer bilateraler Dokumente führte, so z.B. eines *Memorandum of Understanding* zwischen der Regierung der Republik Kasachstan und der OSZE. Im Januar 1999 wurde das OSZE-Zentrum in Almaty (heute: OSZE-Zentrum in Astana) eröffnet. Im Rahmen eines *Memorandum of Understanding* mit dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) begann Kasachstan mit der Entwicklung von Projekten zum Schutz der Menschenrechte, zur Wahlgesetzgebung, zur Steuerreform und zur Reform des Justizwesens.

Im Jahr 2008 lud der finnische Amtierende Vorsitzende der OSZE Kasachstan dazu ein, im Wirtschafts- und Umweltausschuss der Organisation mitzuarbeiten; seitdem engagieren sich Vertreter Kasachstans unmittelbar in den Gremien und Einrichtungen der OSZE. Die Amtierende Vorsitzende der OSZE des Jahres 2009, Griechenlands Außenministerin Dora Bakojannis, bot den Vertretern Kasachstans den Vorsitz in der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum an und ernannte einen kasachischen Diplomaten zu ihrem Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen.

Aus unserer Sicht ist die Übernahme des Vorsitzes durch Kasachstan im Jahr 2010 nicht nur für unser Land, sondern auch für die OSZE ein wichtiges Er-

* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten des Autors wieder.

eignis. Für Kasachstan bedeutet sie vor allem, dass die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Reformen weiter vorangebracht werden müssen und dass unser Land gemeinsam mit seinen Partnern in der Organisation die Verantwortung für die Sicherheit im OSZE-Gebiet trägt.

Für die OSZE kam die Entscheidung für die Übernahme des Vorsitzes durch Kasachstan in gewisser Weise unerwartet: Erstmals in der Geschichte der Organisation bewarb sich ein Mitglied der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) um den Posten, ein Land, das sich politisch und wirtschaftlich im Wandel befindet, das geographisch zum größten Teil in Asien liegt und in dem der Islam die vorherrschende Religion ist.

Aus all diesen Gründen war es nicht leicht, zu einem Konsens über Kasachstans OSZE-Vorsitz zu gelangen. Kasachstan hatte sich erstmals 2003 um den Vorsitz beworben und hoffte auf dessen Übernahme im Jahr 2009. Der Beschluss vom November 2006, die Entscheidung über den Vorsitz zunächst zu verschieben, wies auf institutionelle Probleme innerhalb der Organisation hin und zeigte, dass es keine klaren Kriterien für die Vergabe des Vorsitzes gab. Für eine positive Entscheidung war es aber offensichtlich auch notwendig, dass die Mitgliedstaaten der EU ihre Klischeevorstellungen von den Mitgliedern der GUS überwanden.

Die Vorbehalte einiger westlicher Partner gegenüber Kasachstan und dessen Wunsch, den OSZE-Vorsitz zu übernehmen, wurden auf dem 15. Ministerratstreffen, das vom 29. bis zum 30. November 2007 in Madrid stattfand, weitgehend ausgeräumt. In seiner Rede vor dem Ministerrat sagte Kasachstans damaliger Außenminister Marat Taschin nicht nur zu, dass Kasachstan die Modernisierung seines eigenen politischen Systems entsprechend den Empfehlungen der OSZE fortsetzen werde, sondern dass es als OSZE-Vorsitz auch die grundlegenden Prinzipien der Organisation u.a. durch die Stärkung des Mandats des BDIMR fördern wolle.[1]

Der OSZE-Vorsitz wurde daraufhin an Kasachstan vergeben, allerdings erst für 2010 statt für 2009. Der Beschluss wurde in Anbetracht dessen gefasst, dass das politische und gesellschaftliche System sowie das Justizwesen zunächst weiterer Reformen bedurften und die kasachischen Diplomaten darüber hinaus für die Arbeit in den OSZE-Gremien noch geschult werden mussten.

Ein wichtiger Schritt zur Vorbereitung Kasachstans auf den OSZE-Vorsitz war die Einladung des finnischen OSZE-Vorsitzes an Kasachstan und Litauen, sich bereits zu Beginn des Jahres 2008 dem erweiterten „Triumvirat" der Vorsitzländer, der OSZE-Troika, anzuschließen, um an den langfristigen Programmen der OSZE mitzuwirken. Kasachstan nahm seine Arbeit in der OSZE somit bereits zwei Jahre vor der Übernahme des Vorsitzes auf und erhielt so die Gelegenheit, Erfahrungen zu sammeln und, wichtiger noch, seine

1 Vgl. Address of H.E. Dr. Marat Tazhin, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, at the OSCE Ministerial Meeting (Madrid, November 29, 2007), MC.DEL/38/07, 29. November 2007, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2007/11/28529_en.pdf.

Partner auf die aktuellen Probleme der zentralasiatischen Region aufmerksam zu machen.

Kasachstan schloss sich der OSZE-Troika in einer schwierigen Zeit an. Die globale Finanzkrise belastete die internationalen Beziehungen erheblich. Die Leistungsfähigkeit der OSZE wurde durch die Zunahme des internationalen Terrorismus, durch Drogenhandel und illegale Migration sowie andere Folgen der weltweiten Umwelt-, Ernährungs- und Energiekrise herausgefordert. Die OSZE steht nun vor der Aufgabe, neue und wirksame Formen der Kooperation zu finden, um in geeigneter Weise auf die heutigen Herausforderungen und Risiken reagieren zu können.

2008 war das schwierigste Jahr für die OSZE. Wichtige Ereignisse wie die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo, der Krieg im Südkaukasus und die einseitig proklamierte Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens wurden außerhalb der OSZE diskutiert und behandelt. Die Ereignisse im Kosovo und im Südkaukasus haben gezeigt, dass das OSZE-Prinzip umfassender Sicherheit noch nicht verwirklicht wurde. Man erkannte, dass Sicherheit im OSZE-Gebiet einen neuen Ansatz erforderte.

Fragen im Zusammenhang mit der Errichtung eines neuen Sicherheitssystems in Europa, mit dem adäquat auf die Herausforderungen und Gefahren, die auf die gegenwärtigen globalen Entwicklungen zurückzuführen sind, reagiert werden kann, standen im Mittelpunkt der 17. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, die vom 29. Juni bis zum 3. Juli 2008 in der kasachischen Hauptstadt Astana stattfand. Kasachstans Präsident Nursultan Nasarbajew stellte in seiner Rede vor der Parlamentarischen Versammlung fest, dass „die tiefgreifenden geopolitischen Veränderungen der letzten Jahre uns gezeigt haben, dass es keine Sicherheit nur für Europa oder nur für Asien gibt. Die Destabilisierung eines Staates bedroht die Sicherheit ganz Eurasiens."[2]

Der Präsident versicherte seinen OSZE-Partnern, dass Kasachstan sich seiner Verantwortung in den regionalen und globalen wirtschaftlichen, militärischen und politischen Entwicklungen bewusst sei. Kasachstan ist ein wichtiger Teil der globalen Energie- und Verkehrsinfrastruktur und gehört weltweit zu den größten Exporteuren fossiler Energieträger.

Kasachstan verfügt zurzeit über umfangreiche Energie- und Nahrungsmittelrohstoffe; mit dem Erhalt von Investitionskapital und neuen, in Europa entwickelten Technologien ließe sich der Umfang seiner Lieferungen für den Weltmarkt noch erhöhen. Eine enge Zusammenarbeit ist für alle OSZE-Teilnehmerstaaten von Vorteil. Kasachstan unterstützt die Veränderungen in der Arbeit der OSZE mit dem Ziel, den Interessen aller Teilnehmerstaaten ge-

2 Vystuplenie Presidenta N.A. Nazarbaeva na otkrytii 17-oj ežegodnoj sessii Parlamentskoj Assamblei OBSE [Rede von Präsident N.A. Nasarbajew anlässlich der Eröffnung der 17. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE], Astana, 29. Juni 2008, unter: http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=AC0A7F9C8664DEFD062574780000F693&lang=ru&L1=L2&L2=L2-16 (eigene Übersetzung).

recht zu werden. In seiner zukünftigen Funktion als OSZE-Vorsitz sieht Kasachstan eine gute Gelegenheit, ein wenig frischen Wind in die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten zu bringen.
Der Beschluss, Kasachstan den OSZE-Vorsitz für das Jahr 2010 zu übertragen, hat die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Reformen im Land erheblich beschleunigt. Bis Ende 2008 hatte Kasachstan mehrere Reformen zur Steigerung der Leitungsfähigkeit seines politischen Systems durchgeführt. Angestrebt wurde u.a. ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den drei Staatsgewalten, eine bessere Vertretung der Parteien im Parlament, die Erweiterung der Kompetenzen lokaler Behörden und mehr Transparenz im Justizwesen. Per Verfassungsänderung wurde die Rolle der politischen Parteien gestärkt. 2007 fanden Wahlen zum Unterhaus des Parlaments, dem *Maschilis*, statt.
Kasachstan arbeitet bei der Durchführung seiner politischen Reformen eng mit der OSZE bzw. dem BDIMR zusammen. 2007 und 2008 erarbeiteten Experten der kasachischen Zentralen Wahlkommission und des BDIMR in regelmäßigen Beratungen gemeinsam Empfehlungen zur Novellierung der Wahlgesetzgebung und des Mediengesetzes. Nach Angaben des Kulturministeriums werden in Kasachstan rund 3.000 Zeitschriften publiziert, von denen 80 Prozent in privater Hand sind.
Kasachstan hat das Konzept der Selbstregulierung der Medien übernommen, mit dessen Hilfe eine ganze Reihe von Problemen gelöst werden kann. Neu eingeführte Änderungen am Mediengesetz haben die Beschränkungen für Journalisten gelockert und ihre Sicherheit erhöht. Das Registrierungsverfahren für Medien wurde erheblich vereinfacht, gleichzeitig wurde das Recht eingeführt, staatliche Einrichtungen und deren Mitarbeiter, die den Zugang zu Informationen verweigern, zu verklagen.
Mit der Novellierung des Gesetzes über die politischen Parteien sollten die organisatorischen und rechtlichen Bedingungen für die Arbeit politischer Parteien verbessert, deren Befugnisse erweitert, die Demokratisierung der kasachischen Gesellschaft weiter vorangetrieben und ein politisches System geschaffen werden, das internationalen Standards entspricht. Das staatliche Registrierungsverfahren und die Regelungen zur Finanzierung der im Parlament vertretenen Parteien wurden ebenfalls vereinfacht. Derzeit gibt es in Kasachstan, das 16 Millionen Einwohner hat, zehn registrierte politische Parteien.
Eine weitere Novellierung des Wahlgesetzes verhindert, dass dem Unterhaus des Parlaments Vertreter nur einer einzigen Partei angehören. Für den Fall, dass nur auf eine Partei mehr als sieben Prozent der abgegebenen Stimmen entfallen, erhält die Partei mit dem zweithöchsten Stimmenanteil ebenfalls Sitze im Parlament. Diese Regelung gewährleistet, dass mindestens zwei politische Parteien im Unterhaus vertreten sind.
2008 verabschiedete Kasachstan das Sonderprogramm „Der Weg nach Europa“, in dem Kasachstans Interesse an einer Zusammenarbeit mit den europäischen Staaten in den Bereichen Energie, Verkehrs- und Transportwesen, Technologietransfer und Bildung sowie an humanitärer Zusammenarbeit nie-

dergelegt ist. Kasachstans Absicht, eine langfristige strategische Partnerschaft mit Europa aufzubauen, wird darin ebenfalls deutlich.
Das besondere Augenmerk der Regierungsstellen unseres Landes gilt den Entwicklungen im Menschenrechtsbereich. Im April 2009 wurde auf einer Tagung der dem Präsidenten der Republik Kasachstan unterstehenden Menschenrechtskommission der „Nationale Aktionsplan für Menschenrechte für die Jahre 2009-2012" erörtert. Vertreter der Justiz, der Anwaltschaft, der Polizei und nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) waren an der Ausarbeitung des Plans beteiligt. Das Dokument deckt praktisch alle Bereiche der Gesellschaft ab und besteht aus 22 Kapiteln über die politischen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Rechte der Bürger Kasachstans. Ein derartiges Projekt ist für unser Land eine ganz neue Erfahrung. Die erörterten Vorschläge stärken die Befugnisse von Anwälten, insbesondere mit Blick auf Personen, die kostenlosen Rechtsbeistand benötigen.
Im Rahmen des Projekts wird die nationale Gesetzgebung hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit internationalen Menschenrechtsnormen überprüft. Da Kasachstan demnächst den OSZE-Vorsitz übernehmen wird, ist es besonders wichtig, dass sich vom Parlament und von der Regierung gebilligte Dokumente mit internationalen Standards im Einklang befinden und den Anforderungen, die das Staatsoberhaupt im Programm „Der Weg nach Europa" aufgestellt hat, gerecht werden. Der Nationale Aktionsplan enthält Maßnahmen zur Regelung der Tätigkeit staatlicher Organe und bezieht früher verabschiedete Menschenrechtsprogramme mit ein.
Die Diskussionen über das Projekt führten zur Annahme eines Beschlusses, mit dem der von einer Arbeitsgruppe unter Berücksichtigung aller Vorschläge und Kommentare ausgearbeitete Nationale Aktionsplan für Menschenrechte für die Jahre 2009-2012 bestätigt wurde. Der Nationale Aktionsplan soll in kasachischer, russischer und englischer Sprache veröffentlicht werden und sowohl in Kasachstan als auch im Ausland weite Verbreitung finden.
Gemeinsam mit dem OSZE-Zentrum veranstalten wir in Astana jährliche Schulungen und Seminare für Vertreter staatlicher und nichtstaatlicher Gremien, die mit dem Schutz der Menschenrechte befasst sind. So stieß z.B. ein erst kürzlich durchgeführter Lehrgang für Staatsanwälte auf besonderes Interesse, in dem Kenntnisse über internationale Rechtsdokumente zur Zusammenarbeit in der Strafjustiz und über weltweite Erfahrungen in den Bereichen Zollwesen, Bildung und Gesundheit vermittelt wurden. Frauen-NGOs und Organisationen, deren Tätigkeitsschwerpunkt vor allem Schutz und Hilfe für Arme ist, erhalten ebenfalls beträchtliche Unterstützung vom OSZE-Zentrum.
Die kasachische Regierung widmet der Zusammenarbeit mit NGOs besondere Aufmerksamkeit. Hierzu wurde die Öffentliche Kammer beim *Maschilis* gegründet und es finden regelmäßig zivilgesellschaftliche Foren statt. Kasachische NGOs arbeiten aktiv mit dem OSZE-BDIMR zusammen und disku-

tieren mit dessen Mitarbeitern ihre Tätigkeit und ihre Aufgaben gegenüber der Bevölkerung.
In Kasachstan gibt es rund 4.000 religiöse Gemeinden, die mehr als 40 Konfessionen angehören, darunter alle großen Kirchen und Weltreligionen. Der Kongress der Weltreligionen, der seit 2003 in Kasachstan stattfindet, hat viel zur Zunahme gegenseitigen Verständnisses zwischen den Religionen beigetragen. Die Kongresse erhalten Unterstützung von den Oberhäuptern der wichtigsten Weltreligionen sowie von internationalen Organisationen, die sich mit der Weiterentwicklung des Dialogs zwischen den Kulturen befassen.
Im Juli 2009 fand in Astana der Dritte Kongress der Weltreligionen statt, an dem auch die Vereinten Nationen (VN) teilnahmen und dem sie technische Hilfe leisteten. Thema des Kongresses war „Die Rolle geistlicher Führer bei der Schaffung einer Welt der Toleranz, der gegenseitigen Achtung und der Zusammenarbeit". Auf Vorschlag Kasachstans rief die Generalversammlung der VN das Jahr 2010 zum Internationalen Jahr der Annäherung der Kulturen aus.
Im Vorfeld der Übernahme des OSZE-Vorsitzes durch Kasachstan begann unser Institut, das Kasachische Institut für strategische Studien beim Präsidenten der Republik Kasachstan (KasISS), gemeinsam mit dem OSZE-Zentrum in Astana und der Kasachischen Nationalen Universität Al'Farabi mit der Durchführung des auf drei Jahre angelegten Projekts „2010: Die Republik Kasachstan als Vorsitz der OSZE". Ziel des Projekts ist es, führende nationale und internationale Experten an der Diskussion über Kasachstans Tätigkeit als OSZE-Vorsitz zu beteiligen. Sie sollen Empfehlungen erarbeiten, die anschließend der kasachischen Regierung, der OSZE sowie staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen unterbreitet werden sollen. Im Rahmen des Projekts soll das Programm des kasachischen OSZE-Vorsitzes außerdem der Öffentlichkeit in den OSZE-Teilnehmerstaaten vorgestellt werden.
2008 fanden im Rahmen des Projekts zwei internationale wissenschaftliche Konferenzen in unserem Institut statt, auf denen die heutig Rolle und die Perspektiven der OSZE sowie verschiedene Sicherheitskonzepte für den eurasischen Kontinent diskutiert wurden. 2009 veranstaltete das KasISS vier weitere Konferenzen, in deren Mittelpunkt Kasachstans Erfahrungen bei der Gewährleistung des friedlichen Zusammenlebens ethnischer und religiöser Gruppen, Demokratisierung in zentralasiatischen Staaten, Probleme regionaler Sicherheit und Kasachstans Aufgaben als OSZE-Vorsitz standen.
Zwei Fragen stehen derzeit auf der Agenda der OSZE ganz oben: Wie kann die Organisation an die neuen internationalen Bedingungen angepasst werden und wie kann sie ihre komparativen Vorteile ausbauen? In der nächsten Zeit wird es die wichtigste Aufgabe der Organisation sein, ihre Rolle in den internationalen Beziehungen zu stärken. Ein wichtiger Schritt dazu wäre unserer Meinung nach die Schaffung eines eurasischen Sicherheitsraums als Teil der globalen Sicherheitsordnung. Dazu ist nicht nur die erfolgreiche Zusammenarbeit mit den VN, der EU und der NATO wichtig, sondern auch die Koope-

ration mit regionalen Organisationen wie der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA), der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EAWG), der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Möglich ist auch die Zusammenarbeit mit anderen einflussreichen Organisationen wie der Organisation der Islamischen Konferenz (OIK), deren Vorsitz Kasachstan 2011 übernimmt. Derzeit stellen kasachische Diplomaten jeweils den Generalsekretär der SOZ und der EAWG.

Kasachstan ist sich der Einzigartigkeit der OSZE bewusst. Als OSZE-Vorsitz wird es daher die Hauptaktivitäten der Organisation – im politisch-militärischen Bereich, in der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie in der menschlichen Dimension – weiter ausbauen. Unser Land unterstützt die OSZE in ihren Bemühungen um die Stärkung von zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Rechtsstaatlichkeit sowie bei der Förderung demokratischer Reformen in den Teilnehmerstaaten. Kasachstan hält es ebenso für notwendig, das Mandat des BDIMR zu erhalten, und setzt sich für Vorschläge zur Regelung der Wahlbeobachtung ein. Außerdem halten wir es für notwendig, dass Vertreter aller OSZE-Teilnehmerstaaten an Wahlbeobachtungsmissionen teilnehmen und auch in anderen Einrichtungen der OSZE mitarbeiten.

Zu Beginn der 90er Jahre verzichtete Kasachstan freiwillig auf sein Nuklearwaffenpotenzial, das seinerzeit das viertgrößte der Welt war. Auch heute noch setzt sich unser Land aktiv für regionale Sicherheit ein und wird an seiner Politik zur Erhaltung der Stabilität im gesamten OSZE-Gebiet, also auch in Zentralasien als dessen integralem Bestandteil, festhalten.

Die instabile Lage in Afghanistan gibt gegenwärtig besonderen Anlass zur Sorge. Kasachstan beabsichtigt daher, die Rolle der OSZE bei der Bewältigung der infolge des jüngsten Konflikts aufgetretenen Probleme zu stärken. Gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft werden wir auch die Gefahren, die von afghanischem Territorium ausgehen, bekämpfen.

Im Rahmen der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE plant Kasachstan, Binnenstaaten, deren wirtschaftliche Entwicklung wesentlich vom weiteren Ausbau ihrer Verkehrsinfrastruktur abhängt, stärker in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit zu rücken. Die Lösung dieses Problems hängt auch unmittelbar mit dem Thema Energiesicherheit zusammen.

Infolge der globalen Wirtschaftskrise wird die Energiefrage für das Wirtschaftswachstum in Zukunft noch wichtiger. Der Interessenausgleich zwischen Verbrauchern und Anbietern von Energie ist daher heute ein besonders aktuelles Problem. Als einer der größten Energieexporteure unterstützt Kasachstan die Diversifizierung der Transportrouten.

Kasachstan teilt die Sorge der OSZE um den Schutz der Umwelt. Die sparsame Nutzung von Wasser, die Einhaltung internationaler ökologischer Standards bei der Förderung und beim Transport fossiler Energieträger sowie der Übergang zu alternativen Produktionstechnologien müssen daher im Mittelpunkt der Diskussionen innerhalb der OSZE stehen.

Innerhalb der menschlichen Dimension verfügt die OSZE über wertvolle Erfahrung bei der Verhütung und Bewältigung von Krisen und Konflikten zwischen ethnischen bzw. religiösen Gruppen; diese Erfahrung könnte dabei von großem Nutzen sein, die Kluft zwischen den Kulturen zu überwinden. Kasachstan ist ein säkularer Staat und lehnt Diskriminierungen jeglicher Art, darunter auch die Diskriminierung aus religiösen Gründen, strikt ab, vorausgesetzt, die religiösen Gemeinschaften handeln transparent.
Seit 2003 gehören die Reform der OSZE, die Beendigung regionaler Konflikte, die Bekämpfung von Terrorismus und religiösem Extremismus, der Kampf gegen Drogen- und Menschenhandel sowie die Förderung von Toleranz und Religionsfreiheit zu den vorrangigen Anliegen der Teilnehmerstaaten.
Seit seiner Bewerbung um den OSZE-Vorsitz hat Kasachstan sein Programm systematisch weiterentwickelt. Die Ziele des kasachischen OSZE-Vorsitzes erläuterte Präsident Nasarbajew auf dem Toleranz-Implementierungstreffen zur Förderung des Verständnisses zwischen Kulturen, Religionen und Ethnien, das 2006 in Almaty stattgefunden hat:

- Unter Berücksichtigung der allgemeinen politischen Lage in Zentralasien ist Kasachstan bereit, echte und dauerhafte Sicherheit in der Region zu gewährleisten.
- Aufgrund der positiven Erfahrungen Kasachstans bei der Gewährleistung des friedlichen Zusammenlebens ethnischer und religiöser Gruppen beabsichtigt unser Land den Dialog zwischen den Kulturen weiterzuentwickeln und dabei als Brücke zwischen Ost und West zu fungieren.
- Die Republik Kasachstan setzt den Weg der demokratischen Modernisierung ihres politischen Systems fort; sie ist daher auch bereit, das Potenzial der OSZE unter Berücksichtigung der Interessen aller Teilnehmerstaaten zu stärken.

Kasachstan wird sein Programm für den OSZE-Vorsitz, wie es in der Organisation üblich ist, Anfang Januar 2010 bekannt geben. Die wichtigsten Ideen, die dem Programm zugrunde liegen, wurden jedoch von Präsident Nasarbajew und anderen offiziellen Vertretern Kasachstans bereits genannt. Kasachstan will

- einen praktischen Beitrag zur Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität im gesamten eurasischen Raum leisten,
- die Rolle und Bedeutung Zentralasiens im OSZE-Raum erhöhen und demokratische Werte in der Region fördern,
- seine Erfahrung als Vorsitz einer Reihe von Regionalorganisationen (GUS, EAWG, SOZ, CICA) dazu nutzen, die Zusammenarbeit der

OSZE mit den genannten Regionalorganisationen konstruktiv zu gestalten und

- die Funktion der OSZE als ein einzigartiges Forum für den Dialog zwischen Europa und Asien ausbauen.

Mit der Übernahme des OSZE-Vorsitzes wird Kasachstan daher eine Politik umfassender Zusammenarbeit fortsetzen und einen konstruktiven Dialog mit allen Mitgliedern der Weltgemeinschaft führen, bei dem die Betonung vor allem auf Vertrauen und Verständnis füreinander liegt, um so dem Ziel einer stabiler Entwicklung in der Welt insgesamt näher zu kommen.

Außenbeziehungen und Einflüsse

*Oleksandr Pavlyuk**

Zehn Jahre Zusammenarbeit im Zeichen der Plattform für kooperative Sicherheit

Auf dem letzten Treffen des Sicherheitsmodellausschusses am 5. November 1999 in Wien, auf dem sich die OSZE-Teilnehmerstaaten nach mehrjährigen Beratungen auf die letzten Details des Entwurfs für eine europäische Sicherheitscharta und die darin enthaltene Plattform für kooperative Sicherheit einigten, gab die finnische Delegation im Namen der Europäischen Union (EU) eine Stellungnahme ab, in der es hieß, die EU betrachte die Plattform als „eines der wichtigsten, zusätzlichen Nutzen bringenden Elemente des gesamten Charta-Prozesses".[1] Beide Dokumente – die Charta und die Plattform – wurden dem am 18. und 19. November stattfindenden Istanbuler Gipfeltreffen zur Verabschiedung vorgelegt.

Ungeachtet dieser Anerkennung der Bedeutung der Plattform durch die EU wurde ihr bis zu diesem Jahr, in dem sie ihr zehnjähriges Bestehen feiert, selten die Aufmerksamkeit zuteil, die ihr gebührt. Dabei hat ihre Verabschiedung die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Initiativen, „die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit im OSZE-Gebiet befasst sind",[2] deutlich gefördert. Gleichzeitig wurden mit ihr ein System und eine Kultur wechselseitiger Beziehungen zwischen den Organisationen und Institutionen im euro-atlantischen Raum geschaffen.

Das kürzlich wiedererwachte Interesse an der Plattform geht auf die Forderung Russlands zurück, sie aktiver dazu zu nutzen, einen Dialog zwischen den Organisationen einzuleiten, die sich mit euro-atlantischer und eurasischer Sicherheit befassen. Die Plattform und generell die Beziehungen zwischen den Sicherheitsorganisationen im OSZE-Gebiet sind daher zu einem Element der aufkeimenden Debatte über die Zukunft der europäischen Sicherheit geworden.

---

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und nicht unbedingt diejenige der OSZE oder ihrer Einrichtungen.

1 Erklärung der EU im Sicherheitsmodellausschuss am 5. November 1999, PC.SMC/173/99 (in englischer Sprache; dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, Anlage zur Europäischen Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, Januar 2000/Corr., S. 1-46, hier: S. 44-46, S. 44, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_de.pdf.

Die Idee einer Plattform für kooperative Sicherheit wurde von der EU aufgebracht. Die Initiative war allerdings eine Reaktion auf eine Reihe russischer Vorschläge zur „Verbesserung der Wirksamkeit der KSZE", die Moskau Ende 1993 vorgelegt hatte.[3] Russland schlug u.a. vor, „eine prinzipielle Bestimmung zur zentralen Rolle [oder auch „übergeordneten Verantwortung", O.P.] der KSZE bei der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent" in eine politische Erklärung aufzunehmen, die auf dem Budapester Gipfeltreffen Anfang Dezember 1994 verabschiedet werden sollte. Die KSZE sollte „die Aktivitäten der Teilnehmerstaaten und der wichtigsten Regionalorganisationen – der GUS, des NAKR, der EU, des Europarats, der NATO und der WEU – koordinieren" und „eine echte Arbeitsteilung" zwischen ihnen „auf der Grundlage von Sondervereinbarungen" sicherstellen. Um sich in eine „vollwertige Regionalorganisation" umzuwandeln, sollte sie sich eine „eigene, völkerrechtlich bindende Satzung" („Charta") geben. Die russischen Vorschläge sahen außerdem die Einrichtung eines „Leitungsgremiums mit begrenzter Mitgliedschaft ähnlich dem VN-Sicherheitsrat" vor, des „KSZE-Exekutivausschusses", der aus nicht mehr als zehn (ständigen und nichtständigen) Mitgliedern bestehen sollte; seine Beschlüsse sollten einstimmig gefasst werden und „dieselbe bindende Wirkung wie die Dokumente des KSZE-Ministerrats" haben. Zudem sollte die GUS in den KSZE-Strukturen vertreten sein und es sollte „ein Mechanismus zur Koordinierung der praktischen Aktivitäten der GUS und der KSZE entwickelt werden".

Die russischen Vorschläge lösten langwierige Diskussionen innerhalb der KSZE/OSZE aus, die schließlich 1999 zur Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta, einschließlich der Plattform für kooperative Sicherheit, führten.

Auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Budapest von 1994 wurde zunächst ein Beschluss über „ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert"[4] verabschiedet, in dem die Teilnehmerstaaten sich verpflichteten, eine umfassende Diskussion über ein neues, auf den KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen beruhendes Sicherheitsmodell aufzunehmen. Entsprechend dem Beschluss wurde ein Sicherheitsmodellausschuss eingerichtet, der seine Arbeit im März 1995 in Wien aufnahm. Bis zum Istanbuler OSZE-Gipfeltreffen im November 1999 hielt der Sicherheitsmodellausschuss 59 Sitzungen ab.

---

3 CSCE Forum for Security Co-operation, Memorandum of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation regarding proposals to enhance CSCE effectiveness, CSCE/FSC/SC.23, Wien, 28. Oktober 1993.

4 Beschluss Nr. VII, Ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: KSZE, Budapester Dokument 1994, Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, korrigierte Fassung vom 21. Dezember 1994, S. 31, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_de.pdf.

In den Jahren 1995 und 1996 kamen die Teilnehmerstaaten darin überein, dass es eines der Ziele des neuen Sicherheitsmodells sein müsse, die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen deutlich zu verstärken. Dies sollte in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Gleichheit, Transparenz und Flexibilität geschehen, wobei die komparativen Vorteile jeder Organisation zu berücksichtigen seien. Auf diese Weise sollte ein Sicherheitsnetz zum Nutzen und zur gegenseitigen Stärkung aller Beteiligten entstehen.[5]

Im Oktober/November 1996 unterbreitete die irische EU-Präsidentschaft drei Papiere mit diesbezüglichen Vorschlägen der EU. Das dritte Papier, das am 25. November vorgelegt wurde, war speziell einer OSZE-Plattform für kooperative Sicherheit gewidmet. Bezug nehmend auf den russischen Vorschlag einer „Arbeitsteilung" zwischen den internationalen Organisationen mit der OSZE in der Rolle der „Koordinatorin" machte sich die EU in den Papieren für ein Konzept „sich gegenseitig stärkender Sicherheitsinstitutionen" und „kooperative Beziehungen" stark. Die OSZE wurde als „ein Forum für interinstitutionelle Kontakte" betrachtet, das einen allgemeinen Dialograhmen bieten konnte. Der EU-Vorschlag für eine OSZE-Plattform für kooperative Sicherheit enthielt Prinzipien, denen alle internationalen Organisationen bei der Zusammenarbeit mit der OSZE folgen sollten.[6] Nahezu alle dieser Prinzipien wurden später in die 1999 verabschiedete Plattform übernommen.

Auf dem Lissabonner OSZE-Gipfel einigten sich die Teilnehmerstaaten im Dezember 1996 schließlich auf die „Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert", in der sie bekräftigten, dass „die europäische Sicherheit die weitest gehende Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Teilnehmerstaaten und europäischen wie auch transatlantischen Organisationen erfordert". Als inklusive und allumfassende Organisation und regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (VN) wurde der OSZE bescheinigt, dass sie „in besonderer Weise [...] als Forum zur Verbesserung der Zusammenarbeit und gegenseitigen Ergänzung dieser Organisationen und Institutionen" geeignet sei. In der Lissabonner Erklärung verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, die Arbeit am Sicherheitsmodell, einschließlich der „Festlegung der Modalitäten für die [...] Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Sicherheitsorganisationen in einer Plattform

5 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Die Arbeit am Sicherheitsmodell 1995-1996, Bericht des Amtierenden Vorsitzenden an das Gipfeltreffen von Lissabon, Lissabon, 29. November 1996, REF.S/82/96/Rev.1, 30. November 1996, S. 2-3, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1996/11/4229_de.pdf.

6 Vgl. Irish Presidency of the European Union, Contribution made by Ireland on behalf of the European Union, at the Special Meeting of the Security Model Committee, REF.PC/656/96, Wien, 11. Oktober 1996; Irish Presidency of the European Union, Contribution to the Lisbon Declaration on Security in Europe, REF.PC/724/96, 15. November 1996; sowie Irish Presidency of the European Union, OSCE Platform for Cooperative Security, REF.S/34/96, 25. November 1996.

für kooperative Sicherheit", fortzusetzen.[7] Der Sicherheitsmodellausschuss wurde somit formell beauftragt, eine Plattform für kooperative Sicherheit zu erarbeiten.

Im Verlauf des Jahres 1997 fanden formelle und informelle Diskussionen im Rahmen des Sicherheitsmodellausschusses statt, in denen sich die Positionen der EU und der Russischen Föderation schrittweise annäherten.

Die Vereinigten Staaten legten ihre Position in zwei Papieren dar, die im November 1997 in Umlauf gebracht wurden. Hinsichtlich der Plattform sei es notwendig, praktische Maßnahmen aufzuzeigen, mit denen die OSZE die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Sicherheitsorganisationen vertiefen könnte, vorausgesetzt, diese teilten die Verpflichtung der OSZE zu Transparenz und Demokratie. Die Plattform sollte die Modalitäten für die Zusammenarbeit sowie Kriterien für die Mitwirkung der Partnerorganisationen festlegen, nicht aber versuchen, eine starre Arbeitsteilung vorzugeben oder einen Lenkungsausschuss für europäische Sicherheitsorganisationen einzurichten. Zu den Kriterien sollte die individuelle und kollektive Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen gehören, einschließlich der in der Helsinki-Schlussakte verankerten Verpflichtung zu Transparenz und Demokratie.[8]

Vor allem durch ein informelles Treffen des Sicherheitsmodellausschusses, das am 31. Oktober 1997 unter Beteiligung auch anderer internationaler Organisationen stattfand, wurden diese ebenfalls in die OSZE-Diskussionen eingebunden. Auf dem Treffen gelangte man zu der Erkenntnis, dass die Komplementarität der Prinzipien und Prozeduren einer jeden Organisation sichergestellt werden müsse. Die Fortsetzung der Arbeit an der Plattform fand breite Zustimmung, wobei Einvernehmen darüber herrschte, dass die Zusammenarbeit, ganz gleich für welchen Rahmen man sich entscheiden würde, nicht hierarchisch sein dürfe und freiwillig erfolgen müsse.

In seinem „Zwischenbericht des Vorsitzenden des Ständigen Rates über die Arbeit am Sicherheitsmodell im Jahr 1997" für das Kopenhagener Ministerratstreffen fasste der dänische Vorsitz die Debatten des Jahres 1997 noch einmal zusammen. Er unterstrich, dass die Arbeit an der Plattform die Verhandlungen ein beträchtliches Stück weiter gebracht hätte, und konstatierte, dass sich zu den wichtigsten Teilen des Dokuments bereits ein Konsens abzeichne. Er stellte ebenfalls fest, dass einige Delegationen nach wie vor be-

7 Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Lissabon, Lissabonner Dokument 1996, DOC.S/1/96, Lissabon, 3. Dezember 1996, S. 8-11, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1996/12/4049_de.pdf.

8 Vgl. United States Delegation to the OSCE, Non-Paper on Copenhagen Ministerial Declaration: Security Model Work for the Next Summit, PC.DEL/103/97, Wien, 18. November 1997, sowie United States Delegation to the OSCE, OSCE on the Eve of a New Century, food-for-thought paper, PC.SMC/39/97, Wien, 26. November 1997.

sorgt waren, die Plattform könnte direkt oder indirekt eine Hierarchie unter den internationalen Organisationen herstellen.[9]

Auf dem Kopenhagener Ministerrat wurde ein Beschluss über „Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit" verabschiedet, der vorsah, „ein ausführliches und substanzielles OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit auszuarbeiten", das „politisch bindend" sein sollte. Der Ministerrat beschloss ferner, „die nichthierarchische Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen innerhalb einer Plattform für kooperative Zusammenarbeit weiter [zu] stärken, die als wesentliches Element des Charta-Dokuments auszuarbeiten ist".[10] Der dem Beschluss beigefügte Anhang über ein „Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen" legte die Parameter der Plattform fest.[11] Der Ministerrat beauftragte den Amtierenden Vorsitzenden, sich bis zur konkreten Ausarbeitung der Plattform in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär „aktiv für eine Ausweitung der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Institutionen und Organisationen einzusetzen [...] die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind".[12]

Im Laufe des Jahres 1998 wurden die Verhandlungen über die Plattform fortgesetzt und der Sicherheitsmodellausschuss begann mit der Ausarbeitung der Entwürfe. Am 3. Juli fand ein weiteres informelles Treffen statt, an dem auch andere internationale Organisationen teilnahmen. Ähnlich wie bereits auf dem Treffen im Oktober 1997 waren sich die Teilnehmer – darunter Vertreter des Europarats, der WEU, der NATO und des Exekutivkomitees der GUS – darin einig, dass die Zusammenarbeit auf Gleichheit beruhen sollte und dabei die besondere Identität der internationalen Organisationen berücksichtigt werden müsste. Betont wurde die Notwendigkeit sich auf eine pragmatische Kooperation zu konzentrieren.

Im Zeitraum von 1996 bis 1999 nahm das Interesse von Politik und Wissenschaft an subregionaler Zusammenarbeit und der Rolle, die diese spielen könnte, erheblich zu, und auch innerhalb der OSZE erregte das Thema viel Aufmerksamkeit. In einem inoffiziellen Papier der EU, das von der britischen Präsidentschaft am 26. Juni 1998 in Umlauf gebracht worden war, hieß es, „die Plattform soll die subregionale Zusammenarbeit fördern, zu mehr Transparenz beitragen und gewährleisten, dass die Zusammenarbeit in Überein-

9 Vgl. Zwischenbericht des Vorsitzenden des Ständigen Rates über die Arbeit am Sicherheitsmodell im Jahr 1997, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Sechstes Treffens des Ministerrats, 18.-19. Dezember 1997, MC.DOC/1/97, Kopenhagen, 16. März 1998, S. 35-39, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1997/12/4167_de.pdf.

10 Beschluss über Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, MC(6).DEC/5, in: ebenda, S. 19-26, hier: S. 19 und 21.

11 Vgl. Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen, Anhang zu MC(6).DEC/5, in: ebenda, S. 24-26.

12 Beschluss über Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, a.a.O. (Anm. 10), S. 23, und Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen, a.a.O. (Anm. 11), S. 24.

stimmung mit den Normen und Prinzipien der OSZE erfolgt".[13] Am 14. Juli 1998 gab die russische Delegation bei der OSZE ein Papier über die subregionale Dimension von Sicherheit und Zusammenarbeit heraus. Darin wurde das Potenzial subregionaler Bemühungen zur Stärkung von Stabilität und Sicherheit anerkannt und vorgeschlagen, die OSZE als „Forum für die praktische Interaktion bei subregionalen Anstrengungen innerhalb des OSZE-Gebiets" zu nutzen; dazu sollte eine „Konferenz subregionaler Organisationen und Vereinigungen" ins Leben gerufen werden, die im Zweijahresrhythmus am Sitz der OSZE stattfinden sollte.[14] Letztendlich entschieden sich die Mitgliedstaaten für eine Kompromisslösung. In seinem Zwischenbericht an das Siebte OSZE-Ministerratstreffen fasste der polnische Amtierende Vorsitzende die Ergebnisse der bisherigen Diskussionen zusammen und bezeichnete die regionale bzw. subregionale Zusammenarbeit als einen wertvollen Beitrag „zur umfassenden Sicherheit der OSZE-Gemeinschaft". Die Delegationen seien sich darin einig, dass die OSZE die Teilnehmerstaaten in ihren regionalen und subregionalen Bemühungen unterstützen solle. Gleichzeitig stellte er jedoch fest, dass zu dem Vorschlag, die OSZE solle „die Aufgaben und Befugnisse eines Garanten für die Umsetzung regionaler/subregionaler Vereinbarungen und Beschlüsse wahrnehmen", kein Konsens zustande gekommen sei. Auch mit dem Vorschlag, eine Konferenz subregionaler Organisationen und Vereinigungen einzurichten, werde man „sich noch eingehender befassen müssen". Desgleichen wurde in dem Bericht des Vorsitzenden hinsichtlich der Idee einer Plattform für kooperative Sicherheit festgestellt: „Keine Übereinstimmung gab es bezüglich eines Vorschlags, zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen formelle Rahmenvereinbarungen als Grundlage für die Zusammenarbeit auf allen Ebenen abzuschließen."[15]

Die Arbeiten am Entwurf für eine Charta und eine Plattform zogen sich über das ganze Jahr 1999 hin und dauerten bis zum Istanbuler Gipfeltreffen. Die Delegationen unterbreiteten zahlreiche Änderungswünsche und ergänzende Vorschläge. Im Herbst ließ der norwegische Vorsitz beinahe wöchentlich Dokumente mit diesen Änderungen und Ergänzungen zirkulieren. Unter den Teilnehmerstaaten herrschte weiterhin Uneinigkeit über bestimmte Formulierungen und die Struktur der Charta, insbesondere darüber, ob die Plattform – wie es die Russische Föderation wollte – Teil des Haupttextes sein sollte oder – wie von den USA favorisiert – der Charta, die selbst ein kompaktes und leicht zugängliches Dokument sein sollte, als Anhang beigefügt werden

13 OSCE Document-Charter on European Security. Platform for Co-operative Security, PC.SMC/51/98, 26. Juni 1998.

14 Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE, The Subregional Dimension of Security and Co-operation, PC.SMC/70/98, 14. Juli 1998.

15 Zwischenbericht des Amtierenden Vorsitzenden über die Arbeit an einem Charta-Dokument über europäische Sicherheit 1998, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebentes Treffen des Ministerrats, 2.-3. Dezember 1998, MC.DOC/1/98, Oslo, 3. Dezember 1998, S. 40-105, hier: S. 47-48 und 94.

sollte. Die finnische EU-Präsidentschaft schlug eine dritte Variante vor, die auf eine „gehaltvolle Sprache im Text und in einem Anhang“ hinauslief.
Letztlich wurden die Differenzen zwischen den teilnehmenden Staaten beigelegt und das Istanbuler OSZE-Gipfeltreffen verabschiedete einen Anhang mit dem Titel „Beschlussdokument – die Plattform für kooperative Sicherheit“[16] als „wesentliches Element“ der Europäischen Sicherheitscharta. Im Haupttext wird die Plattform unter dem Stichwort „Zusammenarbeit mit anderen Organisationen“[17] kurz erwähnt.

Der Inhalt der Plattform

Seit ihrer Annahme als integraler Bestandteil der Europäischen Sicherheitscharta im November 1999 ist die Plattform die Grundlage der Beziehungen zwischen der OSZE und anderen Organisationen, die im OSZE-Gebiet aktiv sind. Ziel der Plattform sollte es sein, „die auf gegenseitiger Verstärkung beruhende Beziehung zwischen jenen Organisationen und Institutionen zu stärken, die mit der Förderung umfassender Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind“. Zu diesen gehörten die europäischen Sicherheitsorganisationen, regionale und subregionale Organisationen und Initiativen im OSZE-Gebiet, die VN und ihre Unterorganisationen sowie einschlägige spezialisierte Einrichtungen. Die Plattform regelte nicht die Beziehungen der OSZE mit Regionalorganisationen außerhalb des OSZE-Gebiets oder mit den Partnerstaaten; diese Beziehungen wurden Gegenstand anderer OSZE-Dokumente.
Die Teilnehmerstaaten würdigten zunächst die umfangreichen Kontakte, die bereits zu anderen Organisationen und Institutionen geknüpft worden waren, sowie die wachsende Kooperation zwischen diesen. Ausgehend davon betonten sie ihr Bekenntnis zu „einer noch engeren Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen“ (Absatz 12 der Charta) und verpflichteten sich, „die Zusammenarbeit mit den zuständigen Organisationen auf der Basis der Gleichberechtigung und im Geiste der Partnerschaft weiter zu verstärken und zu vertiefen“.
Die Plattform schloss jede Hierarchie unter den Organisationen oder eine dauerhafte Arbeitsteilung zwischen ihnen definitiv aus. Dagegen setzte sie das Konzept der „einander verstärkenden Sicherheitsinstitutionen“ durch horizontale Zusammenarbeit unter Gleichen statt vertikal strukturierter Beziehungen, in der eine Organisation der anderen untergeordnet wäre. Die Organisationen sollten sich um eine koordinierte Vorgehensweise bemühen, durch

16 Beschlussdokument – Plattform für kooperative Sicherheit, a.a.O. (Anm. 2). Zu einer ersten Analyse der Istanbuler Beschlüsse siehe: Victor-Yves Ghebali, Der Beitrag des Istanbuler Dokuments 1999 zur europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 307-326.
17 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), Absätze 12 und 13.

die „Doppelgleisigkeit vermieden und der rationelle Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet“ werden sollte.
Die Plattform sollte vier zentrale Funktionen erfüllen. Erstens wurden in ihr Prinzipien festgelegt, an die sich die Mitglieder anderer Organisationen und Institutionen „einzeln und gemeinsam“ halten sollten, um es der OSZE zu ermöglichen, mit ihnen „kooperativ [zu] arbeiten“. Hierzu gehörten die Grundsätze der VN-Charta sowie die Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE, Transparenz und Vorhersehbarkeit im Geiste des Wiener Dokuments von 1999, die vollständige Umsetzung der OSZE-Rüstungskontrollverpflichtungen, Transparenz in der Entwicklung der Organisationen und Institutionen, Offenheit und Freiwilligkeit der Mitgliedschaft sowie Unterstützung für das OSZE-Konzept gemeinsamer, umfassender und unteilbarer Sicherheit und eines gemeinsamen Sicherheitsraums ohne Trennlinien. Die Europäische Sicherheitscharta bekräftige außerdem, dass diese Prinzipien „für alle Dimensionen der Sicherheit“ galten. Vorbehaltlich der Einhaltung der genannten Prinzipien verfolgte die Plattform einen integrativen und offenen Ansatz in der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen. Unklar blieb allerdings, wer darüber entscheiden sollte, welche Organisationen diesen Kriterien entsprächen und welche nicht und in welcher Art von Verfahren darüber zu befinden war.
Zweitens listete die Plattform allgemeine Modalitäten der Zusammenarbeit auf. Hierzu gehörten regelmäßige Kontakte, u.a. gemeinsame Treffen, ein ständiger Rahmen für den Dialog, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, u.a. durch die Ernennung von Verbindungsoffizieren oder Kontaktstellen, gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen und sonstige Kontakte. Die Plattform legte außerdem fest, dass die OSZE zusätzlich „an Sondertreffen mit anderen im OSZE-Gebiet tätigen Organisationen, Institutionen und Strukturen mitwirken“ kann. „Diese Treffen können auf politischer beziehungsweise leitender Ebene (zur grundsatzpolitischen Koordinierung oder zur Festlegung von Bereichen der Zusammenarbeit) oder auf Arbeitsebene (zur Erörterung der Modalitäten der Zusammenarbeit) stattfinden.“ Neben der Zusammenarbeit auf der Leitungsebene sah die Plattform auch die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen in Feldoperationen und bei der Reaktion auf konkrete Krisen vor. Zu diesem Zweck ermutigten die Teilnehmerstaaten den Amtierenden Vorsitzenden, sich unterstützt vom Generalsekretär mit anderen Organisationen und Institutionen um eine abgestimmte Vorgehensweise zu bemühen, mit deren Hilfe Doppelarbeit vermieden und der rationelle Einsatz verfügbarer Ressourcen gesichert würde. Wie Victor-Yves Ghebali in seinem Artikel zusammenfassend bemerkte, war der Daseinszweck der Plattform letztendlich „die Entwicklung einer ‚Kultur’ der Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen im OSZE-Gebiet, die ähnliche oder sich ergänzende Ziele verfol-

gen“.[18] Angesichts der Existenz mehrerer Sicherheitsorganisationen im engeren oder weiteren Sinne mit oftmals überlappender Mitgliedschaft war das allein schon ein erstrebenswertes Ziel.

Drittens boten die Teilnehmerstaaten in „Anerkennung der integrativen Schlüsselrolle, die die OSZE spielen kann,“ die Dienste der OSZE „als flexibler Rahmen für die Zusammenarbeit der verschiedenen, einander verstärkenden Bemühungen“ an, falls Bedarf daran bestehe. Diese Regelung fand sich sowohl in der Plattform als auch in der Charta wieder.[19]

Schließlich erkannten die Teilnehmerstaaten an, dass „die subregionale Zusammenarbeit [...] sich zu einem wichtigen Element für die Stärkung der Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet entwickelt“ habe und dass subregionale Gruppierungen „nicht nur in der betreffenden Subregion, sondern im ganzen OSZE-Gebiet zur Verbesserung der Sicherheit“ beitragen. Die Teilnehmerstaaten unterstützten die auf der Plattform beruhende „zunehmende Zusammenarbeit mit diesen Gruppen“ und boten die OSZE in Übereinstimmung mit der Plattform als „ein Forum für subregionale Zusammenarbeit an“. Die OSZE sollte in diesem Zusammenhang „den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen subregionalen Gruppen erleichtern“; zudem „kann sie auf Ersuchen deren jeweilige Verträge und Übereinkommen entgegennehmen und verwahren“ (Absatz 13 der Charta).

Die Charta und die Plattform von 1999 gehen zwar nicht so weit, wie es die ursprünglichen russischen Vorschläge beabsichtigt hatten, sahen aber dennoch für die OSZE eine besondere Rolle gegenüber anderen im OSZE-Gebiet tätigen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Institutionen vor. Auch wenn die Teilnehmerstaaten weder einer „übergeordneten Verantwortung“ der OSZE zustimmten, noch ihr, wie ebenfalls von Russland vorgeschlagen, die Kompetenz zur Koordination der Arbeit anderer Organisationen in der Region zugestanden, so übertrugen sie ihr jedoch die Funktion eines „flexiblen Koordinierungsrahmens“ zur Förderung von Synergieeffekten.

Die genannten Funktionen wurde ebenso wie die Prinzipien und der Geist der Charta und der Plattform von 1999 in der 2003 vom Maastrichter OSZE-Ministerrat verabschiedeten „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“ bestätigt und weiter entwickelt. Die Strategie bekräftigte, dass die Plattform „nach wie vor volle Gültigkeit“ besitze und die Grundlage für das Zusammenwirken der OSZE mit anderen Organisationen und Institutionen sei. Die Strategie enthält einen eigens der „Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und

18 Ghebali, a.a.O (Anm. 16), S. 324.

19 Die Charta definiert die OSZE „als einen flexiblen Koordinierungsrahmen für Zusammenarbeit [...] in dem verschiedene Organisationen ausgehend von ihren jeweiligen Stärken einen Synergieeffekt erzielen können“. Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 12.

Institutionen“[20] gewidmeten Abschnitt. In diesem verpflichtete sich die OSZE „ihre Beziehungen zu allen Organisationen und Institutionen zu vertiefen, denen die Förderung umfassender Sicherheit im OSZE-Gebiet ein Anliegen ist“. Die Maastrichter Strategie bekräftigte auch erneut die Funktion der OSZE als „Forum für die Zusammenarbeit mit subregionalen Organisationen in ihrem Gebiet“ und sicherte zu, dass die OSZE „gemeinsam mit diesen Organisationen und Institutionen weiterhin Treffen organisieren [wird], die dem Informationsaustausch und der Koordinierung in Bezug auf bestimmte Themen dienen“. Verglichen mit der Charta und der Plattform von 1999 ging die Sicherheitsstrategie von 2003 noch einen Schritt weiter, indem sie die zunehmende Bedeutung von Bedrohungen, „die von benachbarten Regionen ausgehen oder dort ein größeres Ausmaß annehmen“, konstatierte. Folglich verpflichtete sie die OSZE zu „prüfen, auf welche Weise die OSZE-Normen, -Prinzipien, -Verpflichtungen und -Werte anderen Regionen vermittelt werden können“, und die Kontakte mit regionalen Organisationen außerhalb des OSZE-Gebiets weiter auszubauen.

Umsetzung und Anwendung der Plattform

Um den Beschluss des Istanbuler Gipfels über die Charta und die Plattform umzusetzen, bedurfte es einiger organisatorischer Umstrukturierungen innerhalb der OSZE. In einem ersten Schritt verabschiedete der Ständige Rat am 29. Juni 2000 den „Beschluss über die Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE“, mit dem die 1999 geschaffene Abteilung Externe Zusammenarbeit „der direkten Aufsicht durch den Generalsekretär“ unterstellt wurde. Gleichzeitig wurde ihr die Verantwortung für die „Umsetzung der Modalitäten der Zusammenarbeit gemäß Teil II des Beschlussdokuments der Europäischen Sicherheitscharta“[21] übertragen. Mit diesem schnellen Schritt unterstrichen die Teilnehmerstaaten, wie wichtig und ernst ihnen die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und die zügige Umsetzung der Plattform waren. Die Abteilung Externe Zusammenarbeit ist seitdem die erste Anlaufstelle in der OSZE für andere internationale, regionale und subregionale Organisationen, hält den Kontakt zu ihnen aufrecht und entwickelt die Zusammenarbeit mit ihnen u.a. durch Treffen auf Leitungsebene weiter. Im Jahr 2002 stattete der Ministerrat von Porto den Vorsitz mit einem klaren Mandat „für die Vertretung der OSZE nach außen“ aus. Der Amtierende Vorsitz er-

20 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12, hier: S. 10-11, Absätze 52-57; unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2003/12/4175_de.pdf.

21 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 364 über die Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE (REACT, Einsatzzentrale, Umstrukturierung des Sekretariats), PC.DEC/364, 29. Juni 2000, S. 3 und 4.

halte „insbesondere zur Sicherung wirksamer und ununterbrochener Arbeitskontakte mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen Unterstützung durch den Generalsekretär, dem gegebenenfalls Vertretungsaufgaben übertragen werden“.[22]
Besonders wichtig ist jedoch, dass die Verabschiedung und die Umsetzung der Plattform das Zusammenwirken der OSZE mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen auf der Grundlage der in der Plattform vorgesehenen Modalitäten deutlich gefördert haben.
Erste Kontakte zwischen der KSZE/OSZE und anderen Organisationen waren bereits zu Beginn der 90er Jahre geknüpft worden und haben sich seither weiterentwickelt. In der Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Ersten Treffens des Rates der KSZE am 19. und 20. Juni 1991 befürworteten die Teilnehmerstaaten „den Austausch von Informationen und einschlägigen Dokumenten zwischen der KSZE und den wichtigsten europäischen und transatlantischen Institutionen wie der Europäischen Gemeinschaft, dem Europarat, der [UN]ECE, der NATO und der WEU“.[23] Den Ausgangspunkt für regelmäßigere Kontakte zwischen der KSZE/OSZE und anderen internationalen Organisationen bildete das Zweite Treffen des KSZE-Rates in Prag 1992, auf dem die Vertreter der VN, der UNECE, des Europarats, der WEU, der NATO, der OECD und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) „als Ehrengäste“[24] begrüßt wurden und ein eigener Abschnitt über die Beziehungen der KSZE zu anderen internationalen Organisationen in das „Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen“ aufgenommen wurde.[25] Verweise auf die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen wurden seither regelmäßig in die Dokumente der KSZE/OSZE-Ministerratstreffen und der Gipfeltreffen aufgenommen. Darüber hinaus wurden Mitte der 90er Jahre die ersten regelmäßigen Foren für den Dialog mit dem Europarat und den VN eingerichtet. Das erste Dreiertreffen auf hoher Ebene der OSZE, der VN und des Europarats fand 1993 statt; das erste Treffen auf hoher Ebene zwischen der OSZE und dem Europarat im 2+2-Format erfolgte 1995 und das jährliche Treffen der OSZE und des Europarats auf der Ebene Hoher Beamter wurde erstmals 1998 abgehalten. Seit Mitte der 90er Jahre ist somit ein stetig wach-

22 Beschluss Nr. 8, Die Rolle des Amtierenden Vorsitzes der OSZE, MC(10).DEC/8, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, Porto, 7. Dezember 2002, S. 50-52, hier: S. 51, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2002/12/4174_de.pdf.
23 Berliner Treffen des Rates der KSZE, 19.-20. Juni 1991, Zusammenfassung der Schlussfolgerungen, in: Erstes Treffen des Rates, S. 1-9, hier: S. 3, Absatz 13, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1991/06/4138_de.pdf.
24 Prager Treffen des Rates der KSZE, 30. bis 31. Januar 1992, Zusammenfassung der Schlussfolgerungen, in: Zweites Treffen des Rates, S. 1-13, hier: S. 1, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1992/01/4142_de.pdf.
25 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, in: ebenda, S. 14-24, hier: S. 23, Abschnitt IX.

sender Trend zur Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen zu verzeichnen.
Erst mit der Verabschiedung der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999 erhielt diese Zusammenarbeit jedoch ein solides politisches Fundament. Seither hat sie stark zugenommen, u.a. durch regelmäßige politische Konsultationen und Arbeitskontakte auf der Leitungsebene sowie durch die praktische Zusammenarbeit vor Ort.
Bilaterale Formate für regelmäßige Konsultationen sowie den Meinungs- und Erfahrungsaustausch wurden nicht nur mit dem Europarat, sondern auch mit den VN, der EU und der NATO eingerichtet. 1999 wurde die Praxis jährlicher Reden des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs der OSZE vor dem Nordatlantikrat bzw. dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) der NATO eingeführt; ebenso wurden regelmäßige Treffen von OSZE und NATO auf Mitarbeiterebene eingerichtet. Im darauffolgenden Jahr unterzeichneten die Generalsekretäre von OSZE und Europarat den Gemeinsamen Katalog der Modalitäten für die Zusammenarbeit und die Amtierende Vorsitzende der OSZE desselben Jahres hielt erstmals die seither traditionelle jährliche Rede vor dem VN-Sicherheitsrat. 2001 wurden jährliche Treffen zwischen der OSZEund den VN auf Mitarbeiterebene eingeführt.
Vor Ort sind praktische Zusammenarbeit und gegebenenfalls gemeinsame Aktivitäten zur gängigen Praxis geworden. Einige der jüngsten und sichtbarsten Beispiele für erfolgreiches gemeinsames Handeln sind: 1. die enge Zusammenarbeit zwischen der OSZE, den VN und der NATO im Kosovo, wobei die OSZE-Mission (OMIK) als die für den Institutionenaufbau zuständige Säule der VN-Mission (UNMIK) fungiert, während die NATO-geführte *Kosovo Force* (KFOR) für ein sicheres Umfeld für die internationale Gemeinschaft, einschließlich der OMIK, sorgt, 2. die Zusammenarbeit mit dem Europarat bei der Entwicklung kommunaler Verwaltungen in Südosteuropa und 3. bis vor kurzem die Arbeit der OSZE-Militärbeobachter Seite an Seite mit der EU-Beobachtermission (EUMM) in Georgien.[26]
Auf der Grundlage gemeinsamer Werte und Interessen unterhält die OSZE besonders enge Beziehungen zu den VN, der EU, der NATO und dem Europarat. Diese vier Organisationen werden explizit auch in der Maastrichter Sicherheitsstrategie von 2003 erwähnt, in der die Teilnehmerstaaten feststellen, die OSZE habe „ein System regelmäßiger Konsultationen auf technischer wie auch auf politischer Ebene“ mit einer Reihe von internationalen Organisationen und Institutionen, „unter anderem den Vereinten Nationen, der EU, der NATO und dem Europarat“[27] eingerichtet. Von allen Organisationen, die zu den OSZE-Ministerratstreffen eingeladen werden, können nur diese vier mündliche und schriftliche Beiträge leisten (d.h. sie haben Rederecht vor dem

26 Dir OSZE-Mission in Georgien musste das Land 2009 verlassen. Die OSZE leitet jedoch weiterhin gemeinsam mit der EU und den VN die Genfer Gespräche.
27 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, a.a.O. (Anm. 20), S. 11, Absatz 54.

Ministerrat),[28] wohingegen alle anderen geladenen Organisationen lediglich schriftliche Beiträge einbringen können, sofern sie dies wünschen. Des Weiteren unterhält die OSZE nur mit den VN (und deren Unterorganisationen) und dem Europarat durch Beschlüsse des Ständigen Rates oder besondere Abmachungen wie beispielsweise ein *Memorandum of Understanding* (MoU) formalisierte Beziehungen. Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem Europarat beschlossen die OSZE-Teilnehmerstaaten im Dezember 2004 die Einrichtung einer Koordinationsgruppe, die sich aus den Ständigen Vertretern derjenigen Teilnehmerstaaten, die die OSZE-Troika bilden, sowie dem gegenwärtigen und dem designierten Vorsitz des Europarats zusammensetzt. Die Koordinationsgruppe trifft zweimal jährlich zusammen, um die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen zu prüfen und Empfehlungen abzugeben, wie sie insbesondere in Bereichen, die von beiden Seiten als vorrangig betrachtet werden, gefördert werden kann.[29]

Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Initiativen sind eher spontaner Natur. Sie sind dennoch relativ dynamisch und bestehen in der Teilnahme der OSZE an Gipfeltreffen und Ministerkonferenzen anderer Organisationen auf Einladung, der Einladung dieser Organisationen zu OSZE-Ministerratstreffen und anderen wichtigen Ereignissen sowie dem Austausch von Informationen und Erfahrungen. Die Liste derartiger Organisationen ist lang und umfasst u.a. die Zentraleuropäische Initiative (ZEI), die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), die Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung – GUAM,[30] die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC), den Regionalen Kooperationsrat (RKR) und den Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP). Ausführliche Informationen über alle Kontakte und die entsprechende Zusammenarbeit, einschließlich der OSZE-Institutionen und Feldoperationen, finden sich im Bericht über das Zusammenwirken der OSZE mit Organisationen und Institutionen im OSZE-Raum, der im Auftrag der Plattform für kooperative Sicherheit vom Generalsekretär jährlich vorgelegt wird.[31]

Um die Bestimmungen der Charta und der Plattform von 1999 umzusetzen, nach denen die OSZE als „flexibler Koordinierungsrahmen für Zusammenarbeit“ und als „Forum für subregionale Zusammenarbeit“ fungieren soll, beriefen der OSZE-Vorsitz und der Generalsekretär mehrere Treffen zur Koordinierung und zum Informationsaustausch mit internationalen, regionalen und

28 Die EU hat aufgrund besonderer Vereinbarungen für ihre Vertretung innerhalb der Delegation der EU-Ratspräsidentschaft bei der OSZE Rederecht.

29 Vier Bereiche wurden als solche identifiziert: der Kampf gegen den Terrorismus, die Bekämpfung des Menschenhandels, der Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten und die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung.

30 Bestehend aus Georgien, der Ukraine, Aserbaidschan und Moldau.

31 Siehe z.B. den Bericht Zusammenwirken mit Organisationen und Institutionen im OSZE-Raum, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht über die Tätigkeit der OSZE 2008, Wien 2009 (ohne Seitenzahlen), unter: http://www.osce.org/publications/sg/2009/04/37053_1269_de.pdf.

subregionalen Organisationen ein. So veranstaltete der OSZE-Generalsekretär z.B. in den Jahren 2000 und 2003 zwei Treffen mit internationalen Organisationen und internationalen Finanzinstitutionen zum Informationsaustausch über Zentralasien. Hierbei ergaben sich wertvolle Möglichkeiten zum Gedanken- und Informationsaustausch über die vordringlichen Zielsetzungen der OSZE-Teilnehmerstaaten in Zentralasien und die Aktivitäten internationaler Organisationen in der Region sowie zur Suche nach Wegen, die Zusammenarbeit und die Koordination zu verbessern. Im Juni 2002 organisierte der portugiesische OSZE-Vorsitz in Lissabon ein Treffen auf hoher Ebene zum Thema Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, an dem Vertreter der VN, der EU, der NATO, des Europarats, der GUS und der Arbeitsgruppe Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche (FATF) teilnahmen. Die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, die 2003 ins Leben gerufen wurde, ist seither zu einem regelmäßigen Forum zur Erörterung von Sicherheitsfragen im OSZE-Gebiet geworden, zu der regelmäßig zahlreiche Organisationen mit Sicherheitsbezug eingeladen werden: die VN (und ihre Unterorganisationen, insbesondere die UNODC), die EU, die NATO, der Europarat, die GUS, die OVKS und die Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung – GUAM. Die OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels beruft seit 2004 jährlich die Konferenz der Allianz gegen Menschenhandel ein, die in der Bekämpfung des Menschenhandels aktiven internationalen und regionalen Organisationen als Plattform für die gemeinsame Lobbyarbeit dient.

Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) des OSZE-Sekretariats veranstaltet seit 2002 regelmäßig Sitzungen oder ganztägige Treffen mit örtlichen Vertretern der internationalen Organisationen im Rahmens der Regionaltreffen der OSZE-Missionsleiter in Zentralasien, auf denen Informationen über gemeinsame Aktivitäten und zukünftige Planungen ausgetauscht werden. Seit 2003 finden solche Treffen auch im Südkaukasus statt.

Ebenfalls in Übereinstimmung mit der Charta und der Plattform von 1999 organisierte der OSZE-Generalsekretär ein hochrangiges Treffen mit Leitern regionaler und subregionaler Organisationen und Initiativen zum Thema Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus, das im September 2002 in Wien stattfand. Zweck des Treffens war der Informationsaustausch über laufende und mögliche zukünftige Maßnahmen und Projekte, die regionale und subregionale Gruppierungen im Bereich von Terrorismusprävention und -bekämpfung bereits durchführten oder durchzuführen planten. Außerdem sollten mögliche Gebiete und die Modalitäten einer zukünftigen engeren Zusammenarbeit diskutiert und erarbeitet werden. Dabei handelte es sich um das erste von der OSZE durchgeführte Treffen überhaupt, an dem regionale und subregionale Organisationen und Initiativen aus dem gesamten OSZE-Gebiet teilnahmen: die Adriatisch-Ionische Initiative (AII), die BSEC, die Zentralasiatische Organisation für Zusammenarbeit (CACO), die ZEI, der Rat der Ostseestaaten (CBSS), die OVKS, die Organisation für Demokratie und

Wirtschaftsentwicklung – GUAM, die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI), der SEECP und der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Auf der Grundlage der auf dieser Konferenz geschlossenen Abkommen organisierte die Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU) des OSZE-Sekretariats 2006 und 2007 zwei Runde Tische, die Praktiker aus regionalen und subregionalen Organisationen, die auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung tätig sind, zum Zwecke der Vernetzung und des Informations- und Erfahrungsaustauschs über bewährte Praktiken zusammenbrachte.

Die Tatsache, dass Partnerorganisationen in den letzten Jahren dazu übergegangen sind, sich regelmäßiger mit der OSZE zu beraten und die OSZE auch namentlich in ihren politischen Dokumenten zu erwähnen, ist ein weiteres ermutigendes Zeichen und ein Beleg dafür, dass sich die Zusammenarbeit und die Abstimmung zwischen ihnen und der OSZE inzwischen deutlich verbessert haben und dass sie den Beitrag der OSZE zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität in deren Verantwortungsbereich anerkennen. So hat z.B. die VN-Generalversammlung wiederholt Resolutionen über den Stand der Zusammenarbeit zwischen den VN und der OSZE verabschiedet.[32] Die NATO erkennt ausdrücklich an, dass ihre Beziehungen zur OSZE maßgeblich von der Plattform für kooperative Sicherheit geregelt werden.[33] 2003 verabschiedete der Nordatlantikrat, das oberste politische Gremium der NATO, ein separates Dokument über den Ausbau der Beziehungen zur OSZE. Im selben Jahr verabschiedete der EU-Ministerrat Schlussfolgerungen über die Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE bei der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und der Normalisierung der Lage nach Konflikten, in denen die Leitprinzipien, die Bereiche und die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE festgelegt werden. In jüngerer Zeit enthalten mehrere Strategiedokumente der EU, wie z.B. die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) von 2004 und die Strategie „EU und Zentralasien – eine Partnerschaft für die Zukunft“ aus dem Jahr 2007 konkrete Verweise auf die Zusammenarbeit mit der OSZE. 2009 wurde die OSZE erstmals offiziell dazu eingeladen, als ständiger Teilnehmer an der Arbeit der Plattform für Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität im Rahmen der Östlichen Partnerschaft der EU mitzuwirken.

32 Seit 2002 wurde allerdings keine derartige Resolution mehr angenommen. Darin spiegelt sich das beständige Unvermögen der OSZE-Teilnehmerstaaten wider, sich auf den Text einer gemeinsamen politischen Erklärung zu einigen, wie sie ursprünglich traditionell auf den jeweils Ende des Jahres stattfindenden OSZE-Ministerratstreffen verabschiedet wurde. 2002 kam letztmals eine solche Erklärung zustande.

33 Vgl. NATO’s relations with the OSCE, unter: http://www.nato.int/issues/nato-osce/index.html.

2009 jährt sich die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta und der Plattform für kooperative Sicherheit zum zehnten Mal. Zusammenfassend kann aus heutiger Sicht festgehalten werden, dass die Plattform sich bewährt hat. Wie oben geschildert, wurden die in der Plattform niedergelegten Modalitäten für die Zusammenarbeit in der täglichen Arbeit der OSZE und in ihrer Zusammenarbeit mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Initiativen, „die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind", inzwischen größtenteils in die Praxis umgesetzt. Zudem hat die Plattform auch zehn Jahre nach ihrer Verabschiedung nichts an Wert eingebüßt und ist nach wie vor ein solides Fundament, auf dem zukünftige Bemühungen zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen im OSZE-Raum aufbauen können.

Der Jahresstag der Plattform ist eine gute Gelegenheit, Buchstaben und Geist des Dokuments ebenso zu bekräftigen wie den unveränderten Willen der Teilnehmerstaaten, die enge, auf den in der Plattform festgelegten Prinzipien und Modalitäten beruhende Kooperation und Koordination mit den Partnerorganisationen aufrechtzuerhalten und weiter auszubauen. Die Teilnehmerstaaten könnten diese Gelegenheit jedoch auch dazu nutzen, noch einmal an die Funktion zu erinnern, die sie der OSZE 1999 zugedacht hatten, nämlich die eines „flexiblen Koordinierungsrahmens" und eines „Forums für subregionale Zusammenarbeit". Was Letzteres angeht, so wäre es vielleicht wieder einmal an der Zeit, ein erneutes Treffen mit den Spitzen der regionalen und subregionalen Organisationen und Initiativen, die im OSZE-Gebiet tätig sind, zu organisieren, um die Erfahrungen und die Bedeutung der subregionalen Kooperation in den letzten beiden Jahrzehnten sowie den Beitrag subregionaler Gruppierungen zur Verbesserung von Sicherheit und Zusammenarbeit im OSZE-Gebiet Revue passieren zu lassen.[34]

Die letzten zehn Jahre haben bewiesen, dass die Partnerorganisationen der OSZE im Bedarfsfall den Initiativen der Organisation stets sehr aufgeschlossen gegenüberstanden, wenn es um den Austausch von Informationen, Erfahrungen und Plänen oder um die Koordination wichtiger Aktivitäten ging. Es hat sich jedoch als problematisch erwiesen, Koordinierungstreffen und Treffen zum Informationsaustausch als regelmäßige Veranstaltungen einzurichten, insbesondere auf hoher Ebene. Dies liegt zum Teil an der Existenz anderer „Koordinierungsrahmen", wie z.B. des jährlichen Dreier-Treffens auf hoher Ebene (ursprünglich zwischen den VN, der OSZE und dem Europarat, im Laufe der Jahre jedoch um mehrere andere Organisationen erweitert) oder

34 Zu einer frühen Bewertung der subregionalen Zusammenarbeit in Europa siehe Andrew Cottey (Hrsg.), Subregional Cooperation in the New Europe: Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea, New York 1999, sowie Renata Dwan/Oleksandr Pavliuk (Hrsg.), Building Security in the New States of Eurasia, New York 2000.

des Treffens des VN-Generalsekretärs mit anderen regionalen und intergouvernementalen Organisationen auf hoher Ebene, das allerdings seit 2007 nicht mehr stattgefunden hat. Die Lehre daraus ist ziemlich einfach: Der Rahmen für Zusammenarbeit und Koordination zwischen internationalen Organisationen sollte in der Tat flexibel bleiben und eher auf konkretem Bedarf beruhen als auf den Ambitionen Einzelner oder auf politischen Verordnungen. Wann immer eine bestimmte Initiative, wie z.B. der Vorschlag in der Maastrichter Strategie von 2003, einen neuen *Ad-hoc*-Beratungsmechanismus einzurichten, als unzeitgemäß bzw. als wenig nutzbringend erachtet wurde, fiel die Reaktion der Partnerorganisationen eher zurückhaltend aus. Erwähnt werden sollten in diesem Zusammenhang auch die generelle Zurückhaltung internationaler Organisationen, wenn sie „koordiniert" werden sollen, und eine gewisse natürliche Tendenz zur Konkurrenz.

Der zehnte Geburtstag der Plattform könnte jedoch auch dazu genutzt werden, einmal konkret über bestimmte gegenwärtige Dilemmata und Herausforderungen in der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Institutionen nachzudenken. Wie kann z.B. dem zunehmenden Bedarf an Zusammenarbeit Rechnung getragen werden, wenn Teilnehmerstaaten, zumal in Zeiten finanzieller Anspannung, nicht willens sind, mehr Mittel für diese Zusammenarbeit bereit zu stellen? Wie kann ein Mittelweg gefunden werden zwischen dem Widerstreben einiger Teilnehmerstaaten gegenüber „zu vielen" regelmäßigen Treffen mit anderen Organisationen und der Tatsache, dass es zunehmend notwendig und wichtig wird, sich „um eine koordinierte Vorgehensweise zu bemühen, durch die Doppelarbeit vermieden und der rationelle Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet" wird? Wie soll die Zusammenarbeit mit jenen Organisationen gestaltet werden, die von sich aus die Institutionalisierung und Formalisierung ihrer Beziehungen zur OSZE anstreben, wenn die Teilnehmerstaaten gleichzeitig praktischer und ergebnisorientierter Kooperation klar den Vorzug geben und die Unterzeichnung von Memoranden und anderen Vereinbarungen zur Zusammenarbeit oder die Einrichtung weiterer regelmäßiger Treffen nicht mittragen? Und was wäre in dem noch extremeren Fall zu tun, dass unter den Teilnehmerstaaten keine Einigkeit über den Nutzen der Zusammenarbeit der OSZE mit einer anderen Organisation zustande kommt? Wäre es nicht vielleicht sinnvoll, einmal konkret festzulegen, welche Entscheidungen im Bereich der externen Zusammenarbeit beim Vorsitz und beim Generalsekretär liegen und welche den kollektiven Beschlussfassungsgremien der OSZE vorbehalten sind?

Wie kann die Abstimmung mit den Partnerorganisationen bei der Konfliktverhütung und in akuten Krisen verbessert werden? Oftmals sind Organisationen gerade am Vorabend und inmitten von Krisen weniger erfolgreich in der Koordinierung ihrer Bemühungen. Zwar ermutigt die Plattform die einschlägigen Organisationen und Institutionen dazu, „einander über die von ihnen in Hinblick auf die Bewältigung einer speziellen Situation unternomme-

nen oder geplanten Aktionen zu unterrichten"; die Wirklichkeit ist jedoch oftmals zu komplex und verändert sich zu schnell, als dass viel Zeit für Konsultationen bliebe – insbesondere auch deshalb, weil es angesichts der unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen der Mitgliedsstaaten in den Organisationen selbst längere Zeit braucht, gemeinsame Positionen zu entwickeln.
Letztlich hängt die Zusammenarbeit zwischen Organisationen stark von der „Temperatur" der Beziehungen zwischen ihren Mitgliedstaaten ab. Aus dieser Sicht sind die Plattform und die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen und Institutionen grundsätzlich integraler Bestandteil des Gesamtkonzepts kooperativer Sicherheit. Das Konzept selbst beruht auf der grundsätzlichen Annahme, dass die Sicherheit jedes einzelnen Staates untrennbar mit der aller anderen Staaten verbunden ist und die Zusammenarbeit daher für alle Staaten von Vorteil ist.
Das Prinzip der kooperativen Sicherheit in Europa wurde im Grundsatz in der KSZE-Charta von Paris für ein neues Europa im November 1990 proklamiert, in der ein „neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit" verkündet wurde. Mit dem Ende des Kalten Krieges und – wie es in jenen Tagen gesehen wurde – dem Ende der Teilung Europas verpflichteten sich die KSZE-Teilnehmerstaaten dazu, eine „neue Qualität in unseren Sicherheitsbeziehungen an[zu]streben" und bei der „Festigung von Vertrauen und Sicherheit untereinander [...] zusammenzuarbeiten".[35] Die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta und der Plattform für kooperative Sicherheit auf dem Istanbuler Gipfeltreffen im Jahr 1999 stellte den Höhepunkt der ein Jahrzehnt andauernden Bemühungen um eine kooperative Herangehensweise an die Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit in Europa dar. In diesem Sinne markierten die Charta und die Plattform auch den Zenit der kooperativen Sicherheit in Europa.
Seither werden sowohl das Konzept als auch die Praxis kooperativer Sicherheit im Großraum Europa Schritt für Schritt unterhöhlt. Als einige Staaten begannen die Verpflichtungen, die sie eingegangen waren, in Frage zu stellen, als zunehmende Differenzen über traditionelle Sicherheitsbedrohungen und Bedrohungsperzeptionen auftraten und als der Gedanke der „gemeinsamen Werte" mehr und mehr zu einem Slogan der Vergangenheit wurde statt die heutige Realität zu beschreiben, stellte sich heraus, dass die Weiterverfolgung kooperativer Sicherheit eine zu schwere Aufgabe war. Die schockierenden Terroranschläge vom 11. September 2001 schienen alle noch einmal davon überzeugt zu haben, dass „kein Staat und keine Organisation [...] auf sich allein gestellt die Herausforderungen bewältigen [kann] mit denen wir heute konfrontiert sind".[36] Jener neue Geist der Zusammenarbeit spiegelte sich

35 Charta von Paris für ein neues Europa, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Paris, 19.-21. November 1990, S. 1 und 3, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_de.pdf.

36 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, a.a.O. (Anm. 20), S. 10, Absatz 52.

dann auch in den Beschlüssen wider, die auf den OSZE-Ministerratstreffen in Bukarest, Porto und Maastricht gefasst wurden. Die Maastrichter Sicherheitsstrategie ist bis heute das letzte große, wegweisende Dokument zur kooperativen Sicherheit. Da diese jedoch mehr als bloß Zusammenarbeit erfordert, erwies sich der Moment der Solidarität als ziemlich kurz und die praktischen Grenzen kooperativer Sicherheit wurden deutlich. Kooperative Sicherheit beruht auf der Gemeinsamkeit der Werte und Interessen, oder mit anderen Worten: „Kooperative Sicherheit kann es nur geben, wenn Staaten einen Sinn für eine gemeinsame Zukunft entwickeln."[37]

Der Appell des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew vom Juni 2008, einen rechtlich bindenden Vertrag über die europäische Sicherheit zu schließen, hat ungeachtet dessen, was bei dieser Initiative herauskommt, den Debatten über europäische Sicherheit neue Impulse gegeben. Die Teilnehmerstaaten haben sich dafür entschieden, die Debatte in der OSZE zu verankern, und riefen den informellen „Korfu-Prozess" ins Leben, der das Vertrauen und die Zuversicht unter den 56 Staaten wiederherstellen soll.

Die sich daraus entwickelnde Diskussion über europäische Sicherheit hat auch das Interesse an der Plattform für kooperative Sicherheit und allgemein am Zusammenwirken der Organisationen, die sich mit Sicherheit im OSZE-Gebiet befassen, wiedererweckt. Allein die Tatsache, dass die OSZE als geeignetes Forum für Debatten über die Zukunft der europäischen Sicherheit erachtet wird, ist auch der Rolle, die der Organisation 1999 von der Plattform zugedacht worden war, und der Art der Beziehungen, die die OSZE mit anderen Organisationen auf dieser Grundlage in den letzten zehn Jahren aufgebaut hat, zu verdanken. Die Relevanz der Plattform wurde auf dem 17. OSZE-Ministerratstreffen, das am 1. und 2. Dezember 2009 in Athen stattfand, erneut bekräftigt.

Die Minister verabschiedeten eine Erklärung zum Korfu-Prozess, in der sie „die wertvollen Beiträge aller mit Sicherheitsfragen befassten einschlägigen Organisationen und Institutionen auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit"[38] begrüßten. Sie verabschiedeten außerdem einen Beschluss über die Weiterentwicklung des Korfu-Prozesses, in dem das „Zusammenwirken mit anderen Organisationen und Institutionen auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999"[39] als einer von acht Punkten, auf die sich der zukünftige Dialog konzentrieren soll, genannt wird.

---

37 Michael Mihalka, Cooperative Security: From Theory to Practice, in: Richard Cohen/Michael Mihalka, Cooperative Security: New Horizons for International Order, The Marshall Center Papers, Nr. 3, April 2001, S. 29-67.

38 Ministererklärung zum Korfu-Prozess der OSZE. Die Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok erneut bekräftigen – überdenken – wiederbeleben, MD.DOC/1/09/Corr.1 [sic!] vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 3-4, hier: S. 4, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2009/12/43412_de.pdf.

39 Beschluss Nr. 1/09, Förderung des Korfu-Prozesses, MC.DEC/1/09 vom 2. Dezember 2009, in: ebenda, S. 15-16, hier: S. 16.

Der Beschluss sah auch vor, internationale, regionale und subregionale Organisationen und Institutionen auf *Ad-hoc*-Basis dazu einzuladen, zu den Diskussionen im Rahmen des Korfu-Prozesses beizutragen.

Die Athener Erklärungen und Beschlüsse zum Korfu-Prozess haben den Weg für Organisationen, „die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit im OSZE Gebiet befasst sind", frei gemacht, sich am Korfu-Prozess in dem inklusiven, gleichberechtigten, transparenten und umfassenden Geist, für den die Plattform steht, zu beteiligen. Diese Einbeziehung und die Fortsetzung des Korfu-Prozesses böten auch Gelegenheit, über die letzten zehn Jahre der Zusammenarbeit der Organisationen im OSZE-Gebiet Bilanz zu ziehen, sie ihre Sicht der gegenwärtigen Herausforderungen und Bedrohungen für die Sicherheit darstellen zu lassen und den gegenseitigen Beziehungen neue politische Impulse zu geben.

Und doch bleibt abzuwarten, ob die Debatte über europäische Sicherheit letztlich die OSZE als gesamteuropäisches und transatlantisches Forum für kooperative Sicherheit tatsächlich stärken, das Konzept als solches wiederbeleben und zu echter, praktizierter kooperativer Sicherheit, die auf der Gemeinsamkeit von Werten und Interessen und dem „Sinn für eine gemeinsame Zukunft" beruht, führen wird. Die Aufgabe, „einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien zu schaffen, in dem alle Staaten gleichberechtigte Partner sind", steht noch immer auf der Tagesordnung.

*Anna Ekstedt**

Die „Task Force against Trafficking in Human Beings" des Ostseerates: laufende Maßnahmen und Projekte

Der Rat der Ostseestaaten (*Council of the Baltic Sea States*, CBSS)[1] freut sich, an dieser Stelle über seinen Beitrag zur Entwicklung einer der dynamischsten Regionen in Europa berichten zu können.

Der CBSS wurde 1992 als Reaktion auf die geopolitischen Veränderungen im Ostseeraum nach dem Ende des Kalten Krieges gegründet. Der Umfang unserer Zusammenarbeit weist viele Gemeinsamkeiten mit dem Helsinki-Prozess auf.

Der CBSS hat in vielen Bereichen konkrete Erfolge erzielt. Dazu zählen die Bekämpfung des Menschenhandels (Erwachsene und Kinder), die Ausweitung des Energiedialogs zwischen EU- und Nicht-EU-Staaten, der Abbau von regionalen Handelsbarrieren und Investitionsbeschränkungen, die Verbesserung der nuklearen Sicherheit und des Strahlenschutzes, Vertrauensbildung durch grenzüberschreitende Kooperation und die Weiterentwicklung von Lehrplänen und Unterrichtsmethoden mit Hilfe des *EuroFaculty*-Programms in Kaliningrad und neuerdings auch in der russischen Stadt Pskov.

Im vorliegenden Beitrag geht es insbesondere um einen Bereich, in dem die Maßnahmen des CBSS die Bemühungen der OSZE ergänzen: die Bekämpfung des Menschenhandels als eines der wichtigsten globalen Probleme unserer Zeit, das gemeinsames und umfassendes Handeln erfordert.

Auf dem 15. Außenministertreffen des Ostseerates im Juni 2009 in Dänemark betonten acht seiner Mitgliedstaaten – Dänemark, Deutschland, Estland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen und Schweden – sowie zwei Beobachterstaaten, Frankreich und Spanien, wie wichtig eine konkrete Zusammenarbeit im Kampf gegen den Menschenhandel ist. In diesem Bereich muss noch viel getan werden. Wie der Vertreter Norwegens in seiner Rede verdeutlichte, ist es wichtig, das Thema auch auf politischer Ebene zur Sprache zu bringen, entsprechende Übereinkommen zu ratifizieren und für die Bekämpfung des Menschenhandels auch die vorhandenen Instrumente gegen grenzüberschreitende Kriminalität zu nutzen. Die von den Ministern abgegebene Erklärung unterstrich in diesem Zusammenhang nicht nur, wie wichtig kontinuier-

---

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten spiegeln allein die Meinung der Autorin wider und müssen nicht notwendigerweise mit denen des Rates der Ostseestaaten oder der Task Force gegen Menschenhandel übereinstimmen.

1 Der CBSS ist ein Forum für multilaterale zwischenstaatliche Kooperation im Ostseeraum. Die Mitgliedstaaten sind Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Russland, Schweden und die Europäische Kommission. Die Organisation hat außerdem zehn Beobachterstaaten: Belarus, Frankreich, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Rumänien, die Slowakische Republik, die Ukraine und die USA. Die Website des CBSS befindet sich unter: http://www.cbss.org.

liche und konsequente Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sind, sondern spiegelte auch das anhaltende Engagement des CBSS in diesem Bereich wider.

Was ist Menschenhandel?

Bis zum Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, als Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität im Jahr 2000 gab es keine international anerkannte umfassende Definition von Menschenhandel. Gemäß Artikel 3 (a) des VN-Protokolls bezeichnet der Ausdruck Menschenhandel „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zu Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.“ [2]

Wieso gibt es Menschenhandel?

Die Ursachen des Menschenhandels und die ihn begünstigenden Faktoren sind vielfältig und komplex. Obwohl Menschenhandel sowie Binnen- und Auswanderung zwei unterschiedliche Phänomene sind, sind sie eng miteinander verknüpft. Menschenhandel steht oftmals in engem Zusammenhang mit der persönlichen Lebenssituation der Opfer, die auf der Suche nach einem besseren Leben im eigenen oder in einem fremden Land sind. Durch den Migrationsdruck und andere Faktoren steigt das Risiko für Migrantinnen und Migranten, in prekäre Situationen zu geraten. Deshalb ist es wichtig, sowohl die Gründe für Migration als auch die Ziele der Menschenhändler, die die Notlage der Migrantinnen und Migranten ausnutzen, zu betrachten. In der Fachliteratur zum Thema Menschenhandel werden diese verschiedenen Gründe als begünstigende (jedoch nicht hinreichende) *Pull*- und *Push*-Faktoren beschrieben. Zu den *Pull*-Faktoren zählen zum Beispiel die Nachfrage

2 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, unter: http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oebgbl.pdf.

nach (billigen) Arbeitskräften und Dienstleistungen und die Aussicht auf bessere Lebensbedingungen. *Push*-Faktoren sind beispielsweise Armut, Arbeitslosigkeit, schlechte oder fehlende Schulbildung, Perspektivlosigkeit, geschlechtsspezifische Diskriminierung, das ökonomische Ungleichgewicht zwischen armen und wohlhabenden Ländern, Krieg, politische Instabilität und Korruption. Neben den *Push*- und *Pull*-Faktoren begünstigen weitere Faktoren den Menschenhandel, wie zum Beispiel die Aussicht auf hohe Profite bei geringem Risiko für die Menschenhändler, organisierte Kriminalität und fehlende Rechtsgrundlagen sowie eine restriktive Migrations- und Einwanderungspolitik.

Wer sind die Opfer des Menschenhandels?

Menschenhandel kann jeden treffen – unabhängig von Geschlecht, Alter, Nationalität und ethnischer Zugehörigkeit. Frauen, Männer, Jungen und Mädchen können Opfer von Menschenhändlern werden. Das heißt jedoch nicht, dass Menschenhandel geschlechtsneutral ist. In den meisten Ländern der Welt

- sind Frauen im informellen Arbeitssektor und im selbstständigen Bereich, wo Jobs oft weniger sicher und schlechter bezahlt sind, überrepräsentiert,
- haben Frauen keinen oder schlechteren Zugang zum Sozialversicherungssystem,
- wird Frauen der Zugang zu von Männern dominierten Berufen und zu Führungspositionen verweigert,
- werden Frauen deutlich geringer bezahlt als Männer,
- sind Frauen stärker von Arbeitslosigkeit und damit von Armut betroffen als Männer,
- sind Frauen stärker von geschlechtsspezifischer Diskriminierung und Gewalt betroffen als Männer
- werden Frauen aufgrund geringen Einkommens, steigender Lebenshaltungskosten und des Fehlens eines Ehemannes bzw. Vaters immer häufiger zu Alleinernährern.

Deshalb sind Frauen gefährdeter und unterliegen einem höheren Risiko, Opfer von Menschenhandel zu werden. Auch die Wirtschaftsbereiche, in denen Frauen ausgebeutet werden, die Art der Ausbeutung und die Konsequenzen, die nach dem Ende der Ausbeutung folgen, unterscheiden sich.
Dennoch ist auch der Handel mit Männern in letzter Zeit gestiegen. Während Frauen hauptsächlich für sexuelle oder häusliche Dienste ausgebeutet werden, werden Männer vor allem als Arbeitskräfte im Baugewerbe, im Bergbau und bei der Hafenarbeit ausgenutzt, also in Bereichen, die körperliche Arbeit

erfordern und oftmals mit hochgradig informellen Beschäftigungsverhältnissen und langen Subunternehmerketten verbunden sind. Diese Form von Menschenhandel nimmt in allen oben genannten Wirtschaftsbereichen zu.
Vom Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme sind Frauen und Männer mehr oder weniger gleichermaßen betroffen. Darüber hinaus sollte man nicht vergessen, dass Kinder und Jugendliche besonders gefährdet sind, in die Hände von Menschenhändlern zu geraten, auch wenn sich die Art der Ausbeutung vielleicht unterscheidet.

Was ist der Unterschied zwischen Menschenhandel und Menschenschmuggel?

Menschenhandel und Menschenschmuggel werden oftmals verwechselt, obwohl ein signifikanter Unterschied zwischen beiden Phänomenen besteht. Während beim Menschenschmuggel Migrantinnen und Migranten in die irreguläre Beförderung einwilligen, haben die Opfer von Menschenhandel entweder ihre Zustimmung nie gegeben oder aber ihre ursprüngliche Einwilligung wird durch Gewaltandrohung, Täuschung oder missbräuchliche Handlungen der Menschenhändler hinfällig. Außerdem endet Menschenschmuggel mit der Ankunft der Migrantinnen und Migranten am Zielort. Menschenhandel hingegen zielt auf die anhaltende Ausbeutung des Opfers ab, um Gewinn zu erzielen. Doch auch geschmuggelte Menschen können zu Opfern von Menschenrechtsverletzungen und im Nachhinein auch Opfer von Menschenhandel werden. Nicht zuletzt ist Menschenschmuggel immer transnational, während Menschenhandel auch innerhalb eines Landes stattfinden kann.[3]

Die Task Force gegen Menschenhandel des CBSS

Zur Bekämpfung des Menschenhandels auf regionaler Ebene rief der Ostseerat die *Task Force* gegen Menschenhandel (*CBSS Task Force against Trafficking in Human Beings*, TF-THB) ins Leben. Die TF-THB bietet den Herkunfts-, Transit- und Zielländern eine Plattform für die verstärkte Zusammenarbeit im Kampf gegen den Menschenhandel. Wichtigstes Ziel der TF-THB ist die Bekämpfung des Menschenhandels im Ostseeraum mittels präventiver und schützender Maßnahmen. Sie setzt sich aus nationalen Expertinnen und Experten für Menschenhandel aus den entsprechenden Ministerien in der Region zusammen. Das Mandat umfasst die Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere mit Erwachsenen, in all seinen Formen durch entsprechende Maßnahmen und vertiefte Kooperation in der Region und ihrer unmittelbaren Nachbarschaft. Die Arbeit der TF-THB beruht auf der im VN-

3 Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Trafficking in Persons. Global Patterns, April 2006, S. 52.

Protokoll festgelegten Definition von Menschenhandel und erfolgt auf der Grundlage der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel.

Hintergrund

Die *Task Force* des Ostseerates gegen Menschenhandel ist das einzige regionale zwischenstaatliche Forum dieser Art in Europa, das sich mit Menschenhandel beschäftigt. In der TF-THB arbeiten EU- und Nicht-EU-Staaten zusammen, die in unterschiedlichem Maße von Menschenhandel betroffen sind und im ständigen Erfahrungsaustausch mit internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen stehen.
Die Arbeit der TF-THB baut auf der Arbeit ihrer Vorgängerin, der nordisch-baltischen *Taskforce* gegen Menschenhandel, auf. Die *Taskforce* initiierte u.a. das nordisch-baltische Pilotprojekt mit der Europäischen Frauenlobby als wichtigstem Implementierungspartner, das als Instrument zum Kapazitätsaufbau Maßnahmen zum Schutz und zur sicheren Rückführung von Opfern entwickeln und umsetzen sollte.
2006 begrüßten die Regierungschefs die Initiative, die Arbeit der *Taskforce* im Rahmen des Ostseerates weiterzuführen und dadurch auch Deutschland, Polen und Russland in die Kooperation einzubinden.

Aktuelle Entwicklungstrends des Menschenhandels im Ostseeraum

Menschenhandel ist ein weltweites Problem. Dennoch gibt es regionale Unterschiede zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern und Unterschiede im Ausmaß des Menschenhandels innerhalb der einzelnen Länder. Alle Länder des Ostseeraumes sind von Menschenhandel betroffen. Jedes Jahr werden Frauen, Männer und Kinder zum Zweck der Ausbeutung in den oder aus dem Ostseeraum verschleppt oder durch ihn hindurch geschleust. Darüber hinaus unterliegen die Muster des Menschenhandels in dieser Region und die Formen der Viktimisierung einem ständigen Wandel. Das liegt vor allem an den globalen wirtschaftlichen Veränderungen und dem „Einfallsreichtum" der organisierten Kriminalität.
Zu beobachten ist derzeit die Tendenz, dass Länder, die früher in erster Linie zu den Herkunftsländern in der Region zählten, nun verstärkt auch zu Transit- und Zielländern des Menschenhandels werden, da der Zustrom verschleppter Personen aus den Nachbarländern zunimmt. Eine signifikante Anzahl von Mitgliedstaaten des CBSS berichtet zudem von einem erheblichen Anstieg des innerstaatlichen Menschenhandels – zumeist von ländlichen in städtische Gebiete – für unterschiedliche Formen der Ausbeutung.
Obwohl der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung nach wie vor das größte Problem ist, berichtet die Mehrheit der CBSS-Länder inzwi-

schen von einer Zunahme des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Auf diesem Gebiet müssen wir unseren Wissensstand verbessern.
Wir benötigen ebenso mehr Informationen über den Handel und die Ausbeutung von Männern. Der Männerhandel, insbesondere zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft z.B. im Baugewerbe, in der Bergbauindustrie oder in der Gastronomie, nimmt zu. Diejenigen Behörden und Organisationen, die mit der Bekämpfung dieses Phänomens befasst sind, brauchen mehr Informationen und Instrumente, um die Betroffenen erreichen und ihnen Hilfe anbieten zu können.
Die Länder berichten auch über die Zunahme des Menschenhandels zum Zweck der mehrfachen Ausbeutung, d.h. die Opfer werden nicht nur für einen, sondern für mehrere Zwecke ausgebeutet. Ein Beispiel dafür wäre, dass jemand gezwungen wird, tagsüber als Reinigungskraft in einem Hotel zu arbeiten und nachts sexuelle Dienstleistungen zu erbringen.
Ein weiterer Trend ist, dass immer mehr Opfer zur Bettelei gezwungen werden. Meist werden dafür behinderte Menschen oder Angehörige anderer hilfsbedürftiger Gruppen missbraucht. Den Profit, den die Hinterleute aus der Zwangsbettelei schlagen, nutzen sie in einigen Fällen dazu, den Menschenhandel für andere Formen der Ausbeutung zu finanzieren oder zu unterstützen.
Auch der Umgang mit den Opfern hat sich in den letzten Jahren geändert. Menschenhändler üben heute weniger direkte Gewalt auf die Opfer aus und setzen stattdessen eher indirekte Formen des Zwangs ein. So berichten beispielsweise Frauen, die als Menschenhandelsopfer sexuell ausgebeutet werden, dass sie mehr Bewegungsfreiheit haben und einen Teil ihres Verdienstes behalten können. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass sie nicht Opfer von Menschenhandel sind oder dass ihre Rechte von den Menschenhändlern stärker geachtet würden. Es ist vielmehr eine subtilere Form der Manipulation, die es den Händlern erleichtert, eine Beziehung zu ihren Opfern aufzubauen und sie zu kontrollieren.
Die Tatsache, dass frühere Opfer, insbesondere solche, die sexuell ausgebeutet wurden, später selbst zu Tätern werden und dieselben Verbrechen begehen, denen sie einst zum Opfer fielen, ist nicht neu, wurde aber in der letzten Zeit vermehrt hervorgehoben. Bei dieser Tätergruppe handelt es sich zu einem großen Teil um Frauen.

Das Mandat der Task Force des CBSS gegen Menschenhandel

Die TF-THB hat die die Aufgabe, den Menschenhandel und alle damit verbundenen Formen der Ausbeutung zu bekämpfen. Ihre Maßnahmen zielen darauf ab, die Hilfsmaßnahmen für Opfer auszuweiten, die Zusammenarbeit zu fördern, Lücken in den bereits vorhandenen Ansätzen zu schließen und die

Rechtslage zu verbessern. Im Mittelpunkt stehen Personen, die älter als 18 Jahre sind. Damit ergänzt die *Task Force* die Arbeit der *Expert Group for Cooperation on Children at Risk* (EGCC).[4] Die TF-THB setzt sich aus Expertinnen und Experten aus den einschlägigen Regierungsministerien aller Hauptstädte der CBSS-Staaten zusammen. Ihr Vorsitz wechselt jährlich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend dem Vorsitz im Ostseerat (vom 1. Juli bis zum 30. Juni); pro Jahr finden drei bis vier Treffen statt. Das aktuelle Mandat der *Task Force* läuft bis zum 30. Juni 2011.[5]

Ungeachtet der Tatsache, dass Menschenhandel heute als schweres Verbrechen und gravierende Menschenrechtsverletzung gilt, muss in den Bereichen Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung noch viel getan werden. Ebenso wichtig ist es außerdem, Partnerschaften aufzubauen und eine gezielte Politik zu entwickeln, um den kriminellen Handel wirksam einzudämmen. Da Menschenhandel alle Bereiche durchdringt, bedarf es eines mehrschichtigen Ansatzes bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zu seiner Bekämpfung. Die *Task Force* bietet den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, sich gemeinsam ein Bild von der Situation in der Region zu machen, Lücken in den regionalen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels aufzudecken und entsprechende, an die ermittelten gemeinsamen Bedürfnisse angepasste Maßnahmen zu ergreifen.

Für den Zeitraum von 2008 bis 2010 hat die *Task Force* folgende Maßnahmen vereinbart:

- Schulungen zum Thema Menschenhandel für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im diplomatischen und konsularischen Dienst in der CBSS-Region in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM);
- Durchführung eines gemeinsamen Projekts mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und Strafverfolgungsbehörden bei der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels im Ostseeraum als Transit-, Herkunfts- und Zielregion;
- Durchführung einer regionalen Aufklärungskampagne gegen Menschenhandel;
- Verbesserung der Datenerhebung und Unterstützung der Forschung über Menschenhandel in der Region;
- Erstellung einer vergleichenden regionalen Rechtsanalyse zum Thema Menschenhandel.

---

4 Die *Expert Group for Cooperation on Children at Risk*, EGCC, besteht aus leitenden Beamten aus den Ministerien, die in den Mitgliedstaaten des Ostseerates und der Europäischen Kommission für das Wohlergehen von Kindern zuständig sind. Die Mitgliedstaaten sind: Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Russland und Schweden. Website unter: http:// www.childcentre.info.

5 Das Mandat der Task Force wurde im Mai 2010 bis zum 30. Juni 2014 verlängert.

Warum müssen Mitarbeiter im diplomatischen und konsularischen Dienst geschult werden?

Die unzureichende und mangelhafte Fähigkeit, potenzielle Opfer zu erkennen, ist noch immer eines der größten Hindernisse für eine erfolgreiche Bekämpfung des Menschenhandels. Strafverfolgungsbehörden und Regierungsstellen fehlt es oftmals an Know-how, erfahrenem Personal und der nötigen Sensibilität, um Opfer auch als solche zu erkennen. Das führt zum einen dazu, dass potenzielle und tatsächliche Opfer von Menschenhandel nicht die Hilfe bekommen, die sie dringend benötigen, um ihre Ausbeutung zu verhindern bzw. zu beenden; zum anderen kann dadurch selbst die erfolgreiche Strafverfolgung mit maximaler Rechtsdurchsetzung weder den Menschenhandel im Allgemeinen verhindern noch die Täter abschrecken. Das Wissen aller relevanten Akteure über den Menschenhandel zu erweitern, trägt daher unmittelbar zur Identifizierung und zum Schutz der Opfer bei.

Die konsularischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Botschaften sind oftmals die erste Anlaufstelle für den Kontakt zwischen den Opfern und den Behörden ihres Heimatlandes; die *Task Force* legt daher großen Wert auf die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Botschaften und Konsulaten. Mit den richtigen Instrumenten ausgestattet können die Konsularabteilungen in den Botschaften bereits bei der Visumsüberprüfung ein erster Filter sein. Natürlich spielen sie auch eine wichtige Rolle bei der Rückkehrhilfe für erkannte Opfer.

Das Hauptziel der Schulungen ist es, das Wissen über Menschenhandel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im konsularischen Dienst in den Hauptstädten und Botschaften der CBSS-Länder im Ostseeraum zu erweitern. Das Programm soll ihnen Kenntnisse vermitteln und Instrumente an die Hand geben, die es ihnen ermöglichen, entsprechend zu reagieren, wenn sie den Verdacht hegen, es mit einem Fall von Menschenhandel zu tun zu haben, oder einen solchen aufdecken. Die Seminare sollen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor allem darauf vorbereiten, den Opfern im Umgang mit der Polizei, mit Sozialeinrichtungen, Hilfsorganisationen, Einwanderungsbehörden, dem Zoll, Arbeitsinspektoren und anderen einschlägigen Behörden behilflich zu sein.

Die Schulungen werden in allen Ländern des Ostseeraums mit gleichen Bildungsinhalten durchgeführt. Jedes CBSS-Mitglieds- oder Beobachterland kann Mitarbeiter aus relevanten Botschaften oder Regierungsministerien zur Teilnahme an den Seminaren entsenden. Je nach dem wie die Menschenhandelssituation in einem Land ist, sind auch Vertreter aus anderen Botschaften – beispielsweise derjenigen bestimmter Herkunfts-, Transit- oder Zielländer – eingeladen, an den Seminaren teilzunehmen. Die Seminare dauern in der Regel einen ganzen Tag oder zwei halbe Tage. Jedes Seminar wird von einem vom CBSS engagierten Beraterteam der IOM zusammen mit sowohl staatlichen als auch nichtstaatlichen nationalen Expertenteams geleitet. Zusätzlich

geht ein Vertreter der EGCC in den Schulungskursen auf die Gefahren für Kinder ein.
Ein Ergebnis der Seminare wird die Herausgabe eines gemeinsam entwickelten Methodenhandbuchs sein, das allen Botschaften der CBSS-Länder in der Region zur Verfügung gestellt wird. Das Handbuch soll den Konsularabteilungen als leicht verständlicher Leitfaden für den Umgang mit Fällen von Menschenhandel dienen.
Die Schulungen sollen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern

1. Eckdaten zu den Menschenhandelsströmen im Ostseeraum als Transit-, Herkunfts- und Zielregion vermitteln,
2. das Phänomen Menschenhandel begreiflich machen und Kenntnisse in nationalem Recht und Völkerrecht vermitteln,
3. konkrete Informationen zu den Opfern von Menschenhandel zur Verfügung stellen, um sie für die Notsituation der Betroffenen zu sensibilisieren und die Hilfeleistung zu verbessern,
4. vermitteln, wie man mit Verdachtsfällen und erwiesenen Fällen von Menschenhandel innerhalb der Botschaften und kooperierenden Behörden unter Einhaltung internationaler Menschendrechtsstandards umgeht,
5. die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch über bewährte Praktiken sowie zur Einrichtung einschlägiger Anlaufstellen geben,
6. verdeutlichen, wie wichtig die Rolle der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im diplomatischen und konsularischen Dienst bei der Identifizierung, der Unterstützung und der sicheren Rückführung von Opfern in ihre Heimatländer ist.

Das Gemeinsame Projekt der TF-THB und des UNODC zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen NGOs und Strafverfolgungsbehörden zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels in der Ostseeregion

Globale Probleme wie Menschenhandel können nur erfolgreich bekämpft werden, wenn alle wichtigen Akteure, einschließlich der Zivilgesellschaft, staatlicher Akteure und internationaler Organisationen, umfassend zusammenarbeiten. Da sich die verschiedenen Akteure im internationalen Umfeld in der Regel auf unterschiedliche Aspekte des Menschenhandels konzentrieren und dementsprechend unterschiedliche Maßnahmen zu dessen Bekämpfung ergreifen, sind Kooperation und der Aufbau eines breiten Netzwerkes für die erfolgreiche Bekämpfung unerlässlich.
Die TF-THB und das UNODC haben daher 2009 ein gemeinsames regionales Projekt zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen NGOs und Strafverfolgungsbehörden zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels in der Ostseeregion ins Leben gerufen. Im Mittelpunkt des Projekts standen sowohl

formalisierte als auch nicht formalisierte Kooperationsmechanismen sowie die Analyse bereits vorhandener *Memoranda of Understanding*.
Ziel des Projekts war es, die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Regierungseinrichtungen und nichtstaatlichen Akteuren in und zwischen den CBSS-Mitgliedstaaten zu vertiefen. Nur durch eine verbesserte Zusammenarbeit können Opfer angemessen geschützt und Hilfeleistungen optimiert werden. Durch die Erhebung und die Analyse von Daten mittels Bedarfsermittlungsmissionen in den Ländern konnten im Rahmen des Projekts für jedes Mitgliedsland des CBSS Bewertungsberichte über die vorhandenen Kooperationsmechanismen zwischen staatlichen Akteuren, insbesondere Strafverfolgungsbehörden, und NGOs erstellt werden. Das Projekt endete mit einer Regionalkonferenz in Stockholm im Dezember 2009. An der Konferenz nahmen rund 60 Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft, staatlicher Einrichtungen – insbesondere der Strafjustiz, aber auch aus sozialen Einrichtungen – sowie Vertreterinnen und Vertreter internationaler Organisationen, die wie z.B. das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) im Ostseeraum tätig sind, teil. Auf der Konferenz wurden die Ergebnisse der Länderbewertungen und Empfehlungen zur Verbesserung der Kooperationsmodelle vorgestellt.
Wir hoffen, mit Hilfe einer Untersuchung der derzeit vorhandenen nationalen Zuweisungsmechanismen und der Möglichkeiten ihrer Verbesserung die Zahl der Opfer von Menschenhandel im Ostseeraum letztendlich reduzieren zu können. Zurzeit wir geprüft, ob weitere gemeinsame regionale Kooperationsmodelle als Gegenstand einer zweiten Projektphase in Frage kommen.

Regionale Aufklärungskampagne gegen Menschenhandel

In der Region soll in Kürze eine regionale Aufklärungskampagne durchgeführt werden, in deren Mittelpunkt Prävention und Bewusstseinsbildung stehen. Während der Kampagne soll Informationsmaterial erarbeitet und verteilt werden. Um das Programm zu starten und seine Nachhaltigkeit zu sichern, entwickelt das TF-THB derzeit eine gemeinsame Pilotkampagne für Schweden als Zielland für den Menschenhandel aus dem Ostseeraum. Die Aufklärungskampagne wird an die Hotline *Kvinnofridslinje* angebunden, die zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt in Schweden eingerichtet wurde und vom schwedischen Landeszentrum für Wissen über Männergewalt gegen Frauen (*Nationellt Centrum för Kvinnofrid*, NCK) betreut wird. *Kvinnofridslinjen* ist eine nationale Telefon-Hotline für Frauen, die Gewalt erfahren haben oder denen Gewalt angedroht wird. Sie war ursprünglich nicht für Opfer von Menschenhandel vorgesehen, steht aber dank des Projekts nun auch diesen zur Verfügung. Das Projekt wird gemeinsam mit dem Verantwortlichen für die landesweite Koordinierung der Arbeit gegen Prostitution und Menschenhandel mit Sitz im Verwaltungsbezirk Stockholm und dem

NCK durchgeführt. Die Aufklärungskampagne mit dem Namen *„Safe Trip“* beginnt im Laufe des Jahres 2010. Durch die Einrichtung einer Telefon-Hotline, auf die an schwedischen Transportknotenpunkten aufmerksam gemacht wird, haben ausländische Frauen in Schweden, die Opfer oder potenzielle Opfer von Menschenhandel sind, die Möglichkeit Hilfe anzufordern. Aufkleber, Flyer und Karten mit Kontaktdaten werden in mehreren Sprachen an ausgewählten Orten in Flughäfen, auf Fähren, an Bushaltestellen und weiteren Plätzen in ganz Schweden ausgelegt, um den Menschenhandel im Ostseeraum mit Schweden als Transit- oder Zielland zu bekämpfen.
Sollte dieses Pilotprojekt erfolgreich sein, wird die TF-THB versuchen, im Laufe des Jahres 2010 eine ähnliche, an die jeweiligen Landesgegebenheiten angepasste Kampagne im gesamten CBSS-Raum durchzuführen.

Verbesserung der Datenerhebung und Unterstützung der Forschung über Menschenhandel in der Region

Da Menschenhandel einem ständigen Wandel underliegt, ist es unerlässlich, unser Wissen darüber ständig auf dem neuesten Stand zu halten. Ein Problem dabei ist allerdings, dass es derzeit nur wenige umfassende und vergleichbare Daten über die verschiedenen Ausprägungen von Menschenhandel gibt, was eine entsprechende Weiterbildung der Akteure auf diesem Gebiet schwierig gestaltet. Die *Task Force* hat daher die Verbesserung der Datenerhebung zu einer ihrer fünf wichtigsten Aufgaben erklärt. Die Verbesserung des Wissensstands relevanter Akteure ermöglicht es diesen, besser gegen den Menschenhandel in allen elf Mitgliedstaaten des CBSS vorzugehen. Darüber hinaus soll auch die Forschung über alle Formen des Menschenhandels weiter vorangetrieben und die Vernetzung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen, die sich mit dem Thema Menschenhandel in der CBSS-Region befassen, gefördert werden.
Ziel dieser Maßnahme ist es, gemeinsame Richtlinien für die Erhebung und qualitative Auswertung von Daten zu entwickeln. Derzeit gibt es nur wenige verlässliche und aktuelle Daten und statistische Analysen zu diesem Bereich, was auf die Art der Datenerhebung, die Definition von Menschenhandelsopfern sowie die Vielzahl der zuständigen Behörden und deren mangelnde Koordination zurückzuführen ist. Im Rahmen des Projekts soll zunächst herausgefunden werden, wo es Lücken gibt und wie die Datenerhebung verbessert werden kann, bevor festgelegt wird, wer in Zukunft welche Daten sammelt. Unterschiedliche Forschungsdisziplinen nähern sich der Thematik aus unterschiedlichen Perspektiven und verlangen daher nach verschiedenen Formen des Zugangs zu verschiedenen Daten. Eine fächerübergreifende Analyse der derzeitigen Methoden der Datenerhebung könnte sich auch positiv in der Gesetzgebung niederschlagen und ein effektiveres Handeln ermöglichen.

Als Ausgangspunkt für das Projekt sollen der *Task Force* des CBSS die vor kurzem entwickelten „Richtlinien zur Datensammlung im Bereich Menschenhandel, einschließlich komparativer Indikatoren" (*„Guidelines for the collection of data on trafficking in human beings, including comparable indicators"*) dienen. Bei den Richtlinien handelt es sich um die abschließende Publikation eines Projekts, das vom österreichische Bundesministerium für Inneres in Zusammenarbeit mit der IOM Wien durchgeführt und von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Freiheit, Sicherheit und Recht, finanziell unterstützt wurde. Ein multidisziplinäres Expertenteam, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Länder, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Strafverfolgungsbehörden und Forschungsinstituten sowie Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und internationaler Organisationen, wurde um Beiträge zu dem Projekt gebeten. Seine Vorschläge fanden Eingang in die Richtlinien.
Die Richtlinien enthalten eine Reihe von Empfehlungen, die den Staaten bei der Durchführung einer koordinierten Datenerhebung und der Einrichtung eines *Monitoring*-Systems auf nationaler Ebene als Anleitung dienen sollen. Als ersten Schritt in Richtung einer möglichen Harmonisierung in diesem Bereich hat sich die TF-THB bereiterklärt, eine Sekundäranalyse zur Bewertung der derzeit in Fällen von Menschenhandel in der CBSS-Region angewandten Methoden der Datenerhebung und deren Indikatoren durchzuführen. Diese Bewertung dient als Basisstudie für zukünftige Aktivitäten auf diesem Gebiet, sollten sich Verbesserungen als notwendig erweisen.[6]

Vergleichende regionale Rechtsanalyse zum Menschenhandel

Für dieses Vorhaben, das 2010 durchgeführt werden soll, sollen juristische Beraterinnen und Berater angeworben werden, die im Rahmen einer detaillierten Rechtsanalyse insbesondere die vorhandenen Gesetze zum Schutz der Opfer von Menschenhandel beurteilen sowie die Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Rechtsangleichung im Bereich Menschenhandel in der Region ermitteln sollen. Um das Vorgehen gegen den Menschenhandel in der Region zu verbessern, könnten Untersuchungen in einer ganzen Reihe von Rechtsgebieten lohnend sein, so z.B. zur Frage des Opfer- und Zeugenschutzes während laufender Gerichtsverfahren, der Gewährleistung von Bedenkzeiten und einer vorübergehenden Aufenthaltserlaubnis, des Strafmaßes für Menschenhandel und damit zusammenhängende Straftaten, der Entkriminalisierung von Handlungen der Opfer von Menschenhandel aufgrund ihres Opferstatus sowie zur Frage nach Möglichkeiten einer Entschädigung für die Opfer, um nur einige Themen zu nennen. Umfang und Modalitäten einer solchen Studie werden derzeit in der TF-THB diskutiert.

6 Die Studie wird Ende 2010 abgeschlossen sein.

Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im Ostseeraum

Spricht man über wirksame Wege zur Bekämpfung des Menschenhandels, kann das Wort „Interdependenz“ gar nicht oft genug betont werden. Trotz aller bewundernswerter Anstrengungen ist es jedoch vor allem notwendig, dass die Akteure in diesem Bereich zusammenarbeiten, um Doppelarbeit zu vermeiden. Ein selbstkritischerer Blick auf die Wirksamkeit unserer eigenen Maßnahmen würde uns eine genauere Bestandsaufnahme der Erfahrungen aller Akteure ermöglichen, die das gemeinsame Ziel, die Bekämpfung des Menschenhandels, zu verwirklichen versuchen. Eines der Hauptziele der *Task Force* des CBSS ist es daher, die Zusammenarbeit mit anderen in der Region und auf diesem Gebiet aktiven Akteuren zu vertiefen und die einzelnen Maßnahmen besser abzustimmen; zu diesen Akteuren gehört natürlich auch die OSZE. Zwischen der TF-THB und dem Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels findet ein reger Informationsaustausch statt. Vertreter der *Task Force* nehmen in ihrer Eigenschaft als nationale Experten regelmäßig an OSZE-Veranstaltungen teil, umgekehrt wird auch die OSZE zu Veranstaltungen der TF-THB eingeladen. So nahm die Leitende Beraterin der TF-THB beispielsweise an einer Podiumsdiskussion über die Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern bei der Bekämpfung des Menschenhandels teil, die im Rahmenprogramm des Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension der OSZE im Oktober 2008 in Warschau stattfand und von der OSZE-Sonderbeauftragten Eva Biaudet geleitet wurde. Die OSZE-Sonderbeauftragte hielt während des Schulungsseminars der TF-THB für Angehörige des diplomatischen und konsularischen Dienstes im November 2009 in Helsinki einen Vortrag, der große Beachtung fand. In einer Ausgabe des *OSCE Review – European Security* veröffentlichte die Leitende Beraterin vor Kurzem einen Beitrag über die Arbeit der *Task Force* des CBSS zur Bekämpfung des Menschenhandels im Ostseeraum. Im OSZE-Expertenkoordinationsteam der Allianz gegen den Menschenhandel (*OSCE Alliance Expert Coordination Team against Trafficking in Human Beings*, AECT) ist die TF-THB ebenfalls durch ihre Leitende Beraterin vertreten.

Wie gezielt und multidimensional die Bemühungen zur Eindämmung des Menschenhandels auch sein mögen und wie hart wir auch immer arbeiten, um den Opfern zu helfen und sie besser zu schützen – diese brutale Form des Verbrechens wird nie gestoppt werden können, wenn diese Maßnahmen nicht um Maßnahmen ergänzt werden, die auf die Nachfrageseite zielen. Wie auf jedem anderen Markt gäbe es auch hier kein Angebot, wenn es keine Nachfrage nach Dienstleistungen und Billigarbeit gäbe. Seit einigen Jahren beginnt sich die Einsicht durchzusetzen, dass es wichtig ist, die Nachfrage, die dafür verantwortlich ist, dass Menschen für die verschiedensten Formen der Ausbeutung gehandelt werden, zu drosseln. Getan hat sich hier allerdings noch wenig; das müssen wir ändern.

Verbesserter Informationsaustausch, Koordinierung der Maßnahmen, Unterstützung für die Forschung und Aufklärungsarbeit – dies sind nur einige wenige der wichtigen Aufgaben, die auf die TF-THB bei ihren Bemühungen, die Bekämpfung des Menschenhandels in der Region zu intensivieren, noch warten.

Daniel Warner/Marianne von Grünigen/Andrei Zagorski/Vesna Marinkovic

Vom „OSCE Cluster of Competence" zum „Focus on the OSCE"

„Professor Ghebali war der ‚Mister OSZE'. Sein unvergleichliches Gedächtnis, Verständnis und analytisches Denken in Bezug auf Entwicklung, Mechanismen, Institutionen und Beschlüsse der Organisation machten ihn zu einem wandelnden Lexikon, von dem OSZE-Mitarbeiter und Forscher gleichermaßen gern Gebrauch machten",[1] erinnert sich Dr. Walter Kemp. Victor-Yves Ghebali war einer der wenigen Forscher, die sich ernsthaft mit der OSZE befassten, sie beobachteten und ihre Entwicklung protokollierten. Sein Wissen, seine Neigung zur Provokation und seine Lust am Debattieren vermittelte er nicht nur im Rahmen seiner Lehrtätigkeit und in seinen Veröffentlichungen, sondern auch durch die Gründung eines Forums, das dazu gedacht war, Wissenschaftler, Diplomaten und politische Entscheidungsträger zur Diskussion über die OSZE in der internationalen Atmosphäre des Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung (*Institut de hautes études internationales et du développement,* HEID) und der Stadt Genf anzuregen.

Als ausgewiesener OSZE-Experte widmete sich Victor-Yves Ghebali in den vergangenen 15 Jahren vor allem dem Aufbau und der Erweiterung eines professionellen internationalen Netzwerks bestehend aus Experten, Diplomaten und politischen Entscheidungsträgern, die sich den Zielen der Organisation verschrieben hatten. Sie sollten offen über Fragen der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit diskutieren und Wege finden, die OSZE so zu stärken, dass sie den zahlreichen Herausforderungen gerecht werden kann. Ghebali hatte die Idee, zur Diskussion dieser Fragen regelmäßige Treffen zu veranstalten. Diese Idee wurde in Gestalt einer jährlich zu Beginn des Herbstes im HEID durchgeführten Konferenz zu einer festen Institution. Die von 1997 bis 2003 mit Unterstützung des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) im Rahmen des *Programme for the Study of International Organizations* (PSIO) zunächst unter dem Namen *„OSCE Cluster of Competence"* abgehaltene Konferenz findet heute unter der Bezeichnung *„Focus on the OSCE"* im *Centre for International Governance* (CIG) am HEID statt. Das HEID wurde mit ihr zu einem der wenigen Kompetenzzentren zur OSZE in Europa.

Seit 2004 entwickelte das PSIO mit Unterstützung der Schweizer Bundesverwaltung das Programm *Focus on the OSCE* als flexibles Instrument zur Reflexion über die OSZE und zu ihrer Analyse. Im September 2004 fand im Rahmen des Programms in enger Zusammenarbeit mit dem VBS in Genf

1 Nachruf, Victor-Yves Ghebali, der „Mister OSZE", 1942-2009, in: OSCE Magazine 1/2009 (deutsche Ausgabe), S. 24-25, hier: S. 24.

eine Konferenz zum Thema „Die politisch-militärische Dimension der OSZE: Rüstungskontrolle und Konfliktmanagement“ statt. Im September 2005, dem Jahr des slowenischen OSZE-Vorsitzes, führte das PSIO die Konferenz gemeinsam mit der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität von Laibach in Slowenien unter dem Titel „Die Reform der OSZE 15 Jahre nach der Charta von Paris für ein neues Europa: Probleme, Herausforderungen, Risiken“ durch. Sie fand damit zum zweiten Mal außerhalb von Genf statt, nachdem sie im Jahr 1999 bereits einmal in Brüssel zum Thema „Regionale Stabilität auf dem Balkan“ getagt hatte.

Mit der Konferenz hatte Professor Ghebalis langjährige Forschungsarbeit ein Forum gefunden und seine Arbeit war zum Herzstück des gesamten Projekts geworden. Das Forum deckte alle Dimensionen der OSZE ab; an der jährlichen Konferenz des HEID nahmen Regierungsvertreter, Experten aus internationalen Organisationen und Mitarbeiter des Hochschulinstituts teil. Professor Ghebali brachte hochrangige Diplomaten und Experten aus Wien nach Genf, die er in seiner Eröffnungsrede absichtlich gern ein wenig provozierte.

2008 wurde das PSIO vom CIG abgelöst, das ebenfalls am HEID angesiedelt ist. Das CIG entstand durch die Fusion des PSIO mit dem *Programme of Diplomatic Studies* und dem *Centre for Applied Studies in International Negotiations*. Das nunmehr vom CIG betriebene Projekt *Focus on the OSCE* blieb auch im neuen Kontext ein Instrument zur Förderung von *Governance*. Das CIG fungiert als eine Art Sekretariat, das die Treffen organisiert und politische Analysen mit dem Ziel veröffentlicht, *Multi-Stakeholder*-Prozesse vorzubereiten, zu erleichtern und zu verbessern. Es dient ebenso als interaktive Plattform zum Erfahrungs- und Informationsaustausch über bewährte Verfahren und innovative Ideen zur Lösung von *Governance*-Fragen im Rahmen von Tagungen, Workshops und Konferenzen.

An der 2009 unter dem Titel *„The OSCE and a New Security Governance“* veranstalteten Konferenz nahmen 35 Wissenschaftler, Regierungsvertreter und Diplomaten teil, darunter erstmals der Generalsekretär der OSZE, der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, der Direktor des OSZE-Konfliktverhütungszentrums, der Leiter der griechischen Arbeitsgruppe für den OSZE-Vorsitz sowie andere hochrangige Diplomaten und Experten.

Seit 1997 ist es dem Projekt somit immer wieder gelungen, eine beachtliche Zahl von Botschaftern, Experten und Wissenschaftlern auf den regelmäßigen jährlichen Treffen zusammenzubringen, auf denen sie sich mit wichtigen Fragen im Zusammenhang mit den enormen Veränderungen im OSZE-Gebiet befassen. Die Treffen haben dazu beigetragen, die Debatten, den Gedankenaustausch und das Nachdenken über kontroverse Fragen zu strukturieren; Genf wurde durch sie zu einem festen Termin im Kalender der OSZE.

Das PSIO hat zur weiteren Verbreitung der Ergebnisse der jährlichen Konferenz 16 *Occasional Papers* herausgegeben und vier Bücher über die OSZE veröffentlicht.

Im Jahr 2001 stellte das PSIO darüber hinaus in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) in Hamburg eine Website mit dem Namen *OSCE Networking* ins Netz, die mit finanzieller Unterstützung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eingerichtet worden war, um die im Internet verstreuten Informationen über Organisation und Arbeit der OSZE zu bündeln, zu strukturieren und zu ergänzen.
Das Projekt hat nun seinen Initiator verloren; es wird seine kritischen und tiefgründigen Einsichten vermissen. Die OSZE hat einen ihrer treuesten Beobachter verloren. OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut brachte es auf den Punkt: „Die OSZE hat einen großen Freund verloren, einen, dessen Augen immer weit geöffnet waren, und einen der Scharfsichtigsten. Der Verlust ist für uns umso schmerzlicher, da er uns nicht mehr an seinen tiefen Einsichten teilhaben lassen kann."[2]

Victor-Yves Ghebali und die OSZE

Es war eine glückliche Fügung, dass Victor-Yves Ghebali seine Lehrtätigkeit am HEID gerade zu jener Zeit aufnahm, als die von 1973 bis 1975 im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, heute OSZE) geführten Verhandlungen ganz in der Nähe des Institutsgebäudes in Genf begannen. Es war das erste Mal, dass alle Staaten Europas sowie die USA und Kanada an einem Tisch saßen, um ein gemeinsames Dokument über Sicherheits-, Wirtschafts- und Menschenrechtsfragen zu erarbeiten, das später als Schlussakte von Helsinki, die 1975 von den Staats- und Regierungschefs aller Teilnehmerstaaten in der finnischen Hauptstadt unterzeichnet wurde, in die Geschichte einging.
So war Victor-Yves Ghebali, Spezialist für Sicherheitspolitik und internationale Zusammenarbeit, diesem neuen internationalen Forum, in dem die zuvor im Großen und Ganzen bilateral von Washington und Moskau bestrittenen Ost-West-Beziehungen im Rahmen eines multilateralen gesamteuropäischen Dialogs – in Ghebalis Worten – „europäisiert" und durch die den Mitgliedstaaten von NATO und Warschauer Pakt gegenüber gleichberechtigte Einbeziehung der neutralen und blockfreien Staaten „demokratisiert" wurden, von Anfang an ganz nah. Die Gruppe der neutralen und blockfreien Staaten spielte in den Verhandlungen tatsächlich eine überaus aktive Rolle und stand den beiden Bündnissen oftmals hilfreich zur Seite, indem sie Kompromisse vorschlug oder Lösungen erleichterte.
Victor-Yves Ghebali verfolgte die Verhandlungen hautnah und knüpfte enge persönliche Kontakte zu den Länderdelegationen, insbesondere zur Schweizer Delegation. Er erkannte früh, dass der KSZE-Prozess ganz Europa verän-

2 Ebenda.

dern würde. Diese Veränderungen kamen trotz der in der Dekade zwischen 1975 und 1985 immer wieder auftretenden Spannungen und Phasen der Entspannung wesentlich früher, als sich mancher Politiker oder Diplomat 1975 hatte vorstellen können. Rückblickend wird auch deutlich, welch wichtige Rolle die KSZE bei den positiven Entwicklungen gespielt hat, vor allem dadurch, dass die Teilnehmerstaaten seinerzeit beschlossen, den Dialog nach Helsinki in Form von Folgetreffen und Expertentagungen fortzusetzen. 1983 beschloss man die Durchführung einer KSZE-Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE). Sie tagte von 1984 bis 1986 in Stockholm. Ihr folgten ab 1989 die Wiener Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM). Obwohl die zunehmenden Spannungen zwischen Ost und West – vor allem zu Beginn der 80er Jahre – Fortschritte oftmals unmöglich erscheinen ließen, führten die Verhandlungen am Ende doch zur Annahme eines ehrgeizigen VSBM-Pakets, des Wiener Dokuments 1990, das 1992, 1994 und 1999 jeweils ergänzt wurde. Parallel zu den VSBM-Verhandlungen fanden Gespräche über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) statt, die 1990 zum Abschluss des KSE-Vertrags führten. Auch wenn Letzterer nur von den Mitgliedstaaten der NATO und der Warschauer Vertragsorganisation ausgearbeitet und unterzeichnet wurde, war er doch im KSZE-„Rahmen“ verhandelt worden.

Eng mit der Helsinki-Schlussakte verbunden sind auch die Entstehung und das Wirken nichtstaatlicher Initiativen in den Teilnehmerstaaten, insbesondere im Bereich der Menschenrechte. Dass auch deren Arbeit Früchte tragen und ein neues Kapitel in der europäischen Geschichte aufgeschlagen würde, zeichnete sich bereits auf dem Wiener Folgetreffen ab, das im Januar 1989 endete.

Als einer der ersten Wissenschaftler entwickelte Victor-Yves Ghebali ein besonderes Interesse am Helsinki-Prozess. Er verfolgte die Höhen und Tiefen der KSZE als Forscher und als Lehrender mit einer großen Zahl ihm treu ergebener Studenten. Er blieb stets in engem Kontakt mit wichtigen Akteuren innerhalb der KSZE und mit der zuständigen Abteilung in Bern, so dass er nie die Nähe zur politischen Realität verlor. Seine präzise und profunde Analyse der KSZE ist in seinem ersten umfassenden Werk zu diesem Thema, *La diplomatie de la détente: La CSCE d'Helsinki a Vienne (1973-1989)* nachzulesen. Das Buch erschien 1989 in Brüssel und ist noch heute eine der wichtigsten wissenschaftlichen Veröffentlichungen über diese Phase des Übergangs in der europäischen Geschichte, die hier sehr detailreich und ausgesprochen kompetent dokumentiert wird. Es war typisch für Ghebali, mit der Veröffentlichung zu warten, bis 1989 das Abschließende Dokument des Wiener Treffens verabschiedet worden war; er spürte, dass das Wiener Folgetreffen den Abschluss der ersten Etappe der Ost-West-Annäherung bedeutete und nun eine neue Ära in der europäischen Politik anbrechen würde.

Victor-Yves Ghebali zollte wie viele andere der KSZE große Anerkennung für ihren nicht unerheblichen Beitrag zu den dramatischen Veränderungen, die schließlich zum Fall realer und ideologischer Mauern in Europa führten; er erklärte jedoch im selben Moment gleichermaßen überzeugend, dass die Konferenz eine ebenso wichtige Rolle bei der Gestaltung des nächsten Kapitels in der europäischen Geschichte spielen könnte. Von nun an wurden nicht nur Worte, sondern auch Taten erwartet.

Die KSZE war ein politisches Diskussions- und Verhandlungsforum ohne rechtliche Grundlage und ohne ein Mandat für operative Maßnahmen. Die Diskussionen über die zukünftige Rolle der KSZE bei der Gestaltung des Wandels in Europa fanden sowohl im Rahmen der Konferenz als auch in den einzelnen Teilnehmerstaaten statt. Ähnliche Debatten wurden auch in anderen Organisationen und Institutionen wie z.B. in der NATO, im Europarat und in der EU geführt, wobei es auch um deren zukünftige Rolle ging. Schließlich beschloss man, die Vision einer neuen Sicherheitsordnung und die Form der künftigen Zusammenarbeit in Europa und Nordamerika in der KSZE-Charta für ein neues Europa festzuschreiben, die im November 1990 auf dem Pariser KSZE-Gipfeltreffen von allen Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde.

Die Charta von Paris war als Nachfolgedokument der Schlussakte von Helsinki konzipiert und sollte einem sich vereinenden Europa in den nächsten Jahren als Wegweiser dienen. Der Text der Charta spiegelte den Enthusiasmus über die Vision eines neuen Europa wider, das gemeinsame Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte für alle Staaten und Bürger des Kontinents anerkennt. Allerdings verfehlte die Charta ihr Ziel, solide Institutionen und Instrumente zu schaffen, mit denen die KSZE die in der Charta aufgelisteten Herausforderungen auch bewältigen konnte, weitgehend. Lediglich drei kleinere ständige KSZE-Institutionen wurden geschaffen: das Konfliktverhütungszentrum in Wien, das Büro für freie Wahlen in Warschau, aus dem 1992 das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) hervorging, und ein winziges Sekretariat in Prag. Zusätzlich sollte in Prag ein Ausschuss Hoher Beamter (AHB) sowohl regelmäßig als auch in Krisensituationen tagen.

Für die mangelende Institutionalisierung der Konferenz gab es mehrere Gründe. In der Euphorie jener Tage über ein gemeinsames, wohlhabendes und friedliches Europa für alle fanden Warnungen vor der Gefahr, dass das Ende des Kalten Krieges lokale und regionale Konflikte wieder aufflammen lassen könnte und die KSZE darauf vorbereitet sein müsse, um entsprechend reagieren zu können, kaum Gehör und erst recht keinen Konsens. Zudem waren einige Teilnehmerstaaten der Meinung, die NATO und die Europäische Union seien die am besten geeigneten europäischen Institutionen, Europa in Zukunft ein größeres Sicherheitsgefühl zu vermitteln; in der menschlichen Dimension wollten sie die Befugnisse des Europarats erweitern. Damit ignorierten sie jedoch die potenzielle Stärke, die Flexibilität und die Kreativität

des einzigen gesamteuropäischen Forums jener Zeit. Heute ist die Charta von Paris ein Dokument, in dem sich die optimistische oder gar idealistische Vision eines zukünftigen Europas widerspiegelt, die zum Zeitpunkt des entscheidenden politischen Wandels in den Jahren 1989 und 1990 vorherrschte. Vor allem die „Weichheit" der mit ihr neu geschaffenen Institutionen trug jedoch in keiner Weise dazu bei, der KSZE zu der Autorität oder zu den Instrumenten zu verhelfen, die erforderlich gewesen wären, um sie zu einer Organisation auszubauen, die, wenn nötig, auch in der Lage ist angemessen zu handeln.

Wie andere Wissenschaftler auch sprach Victor-Yves Ghebali nach dem Pariser Gipfel von 1990 mit kritischen Worten von einer „Identitätskrise" der KSZE. Seiner Meinung nach hatte man die Chance vertan, die KSZE in eine „normale", auf einem internationalen Vertrag beruhende internationale Organisation zu transformieren, und er bedauerte zutiefst, dass den europäischen Staaten an einem solch bedeutenden Wendepunkt der europäischen Geschichte der Mut dazu gefehlt hatte. Sein Interesse an der KSZE ließ dennoch nicht nach und er befasste sich auch in den folgenden Jahren mit der Frage ihrer Institutionalisierung. Fünf Jahre später wurde die KSZE in die OSZE – die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – umgewandelt und begann ihren institutionellen Rahmen je nach Bedarf allmählich auszubauen. Auf ihre traditionell pragmatische Art und Weise stärkte die OSZE die bereits bestehenden Institutionen, schuf aber auch neue, um ihren operativen Aufgaben nachkommen zu können; auf eine solide völkerrechtliche Basis wurde sie allerdings bis heute nicht gestellt.

Nach Ansicht Ghebalis brachte das Gipfeltreffen von Helsinki im Jahr 1992 die KSZE ihrer eigentlichen operativen Funktion näher. Dort wurden mehrere zusätzliche Instrumente geschaffen, die sie in die Lage versetzten, konkrete Maßnahmen in den in einigen Regionen Europas entstehenden Konfliktzonen durchzuführen. So begrüßte er vor allem die geplante Einrichtung von Langzeitmissionen vor Ort, die Einführung des Amtes eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und die Planungen zur Entsendung von KSZE-*Peacekeeping*-Missionen. Darüber hinaus befürwortete er den Beschluss, der KSZE den Status einer „regionalen Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen zuzuerkennen.

Die Institutionalisierung der KSZE/OSZE setzte sich in den folgenden Jahren zwar fort, allerdings auf eher unsystematische Art und Weise. Die Frage der Rechtspersönlichkeit der OSZE war zudem noch immer nicht geklärt und ist auch heute noch Gegenstand der Reformdiskussionen. Ghebali hätte gern etwas mehr Ordnung in das immer größer werdende Netz der *Ad-hoc*-Lösungen gebracht; auch war er der festen Überzeugung, dass die OSZE im Gefüge europäischer Institutionen und internationaler Organisationen von größerem Nutzen wäre, wenn sie eine ähnliche rechtliche Grundlage wie diese hätte.

Er erkannte jedoch auch an, dass Pragmatismus und Flexibilität der OSZE oft gute Dienste leisteten, insbesondere dann, wenn neue Situationen neue Ant-

worten erforderten. In den 90er Jahren demonstrierte die Organisation ihre Innovationskraft vor allem mit der Entsendung von Langzeitmissionen in Krisen- und Konfliktgebiete. So beauftragte der Schweizer OSZE-Vorsitz im Rahmen des Friedensabkommens von Dayton die OSZE 1996 mit der Einrichtung einer Mission in Bosnien und Herzegowina – der größten bis zu jenem Zeitpunkt jemals entsandten Mission. Nur wenige Jahre später, 1999, richtete die OSZE eine noch größere Mission im Kosovo ein, die bald zu einem wichtigen Pfeiler der VN-Mission im Kosovo (UNMIK) wurde.

Seine zahlreichen Publikationen und insbesondere sein zweites großes Werk, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, machten Victor-Yves Ghebali zu einem allseits geschätzten OSZE-Experten. Während des Schweizer Vorsitzes im Jahr 1996 ernannte Bundesrat Flavio Cotti ihn zu seinem Berater. Von da an wurde er noch häufiger um seinen fachkundigen Rat in sicherheitspolitischen Fragen oder Fragen der menschlichen Dimension gebeten. Seine gründlichen Analysen und sein stets wohlüberlegtes, zukunftsorientiertes Urteil wurden hochgeschätzt. Auch auf Treffen mit Vertretern der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten innerhalb der OSZE und bei Tagungen über Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum trat er regelmäßig als Redner auf. Zuweilen liebäugelte er auch mit der Idee einer Konferenz nach dem Vorbild der KSZE im Nahen Osten. Ghebali genoss aber nicht nur als herausragender Wissenschaftler und exzellenter Redner großes Ansehen, er war auch wegen seiner menschlichen Qualitäten hoch geachtet. Vielen OSZE-Diplomaten, die seine Offenheit und seine Freundlichkeit besonders schätzten, wurde er ein guter Freund. Er gehörte zur OSZE-Familie dazu.

Bis zuletzt glaubte Victor-Yves Ghebali daran, dass die OSZE ein relevanter Akteur in der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit ist und bleiben wird. Dieser Glaube war jedoch stets auch kritisch und wachsam. Eines der politischen Probleme, die er in späteren Jahren beobachtete, war der Beitritt von immer mehr Ländern zur NATO und zur EU und folglich das abnehmende Interesse an der OSZE und ihren Fähigkeiten – und damit auch an ihrer Reform. Er wandte sich mehrfach gegen eine Konkurrenz der europäischen Organisationen untereinander und forderte eine bessere Koordination und die Nutzung von Synergien. Gleichzeitig erklärte er jedoch bei verschiedenen Gelegenheiten, dass die OSZE ihre Position im internationalen „Wettbewerb" deutlich verbessern könnte, wenn sie ihre Strukturen und ihr Finanzierungssystem reformieren würde.

Victor-Yves Ghebali war nicht nur der Beobachter und Kritiker des Alltagsgeschäfts der OSZE. Er betrachtete die Organisation auch als einen wichtigen Faktor in der europäischen Politik, der bei der Suche nach neuen Mitteln und Wegen, der internationalen Gemeinschaft zu dienen, stets eine Rolle spielen würde.

Trotz der dramatischen Veränderungen in Europa und insbesondere der wachsenden Zahl von EU- und NATO-Mitgliedstaaten innerhalb des OSZE-Gebiets war Victor-Yves Ghebali davon überzeugt, dass es noch genügend Raum für die Wahrnehmung konkreter Aufgaben durch die OSZE gab. Als Heimat des gesamteuropäischen Sicherheitsdialogs, der Normensetzung und der Überwachung von Verpflichtungen war sie nach wie vor dafür verantwortlich, den Teilnehmerstaaten technische Unterstützung und Hilfe bei der Bewältigung von Konflikten zu leisten.
Allerdings hielt er eine tiefgreifende Reform der Organisation für unumgänglich, wenn sie ihre Versprechen halten wollte; nur so würde sie ihre Leitungsfähigkeit verbessern und ihre Bedeutung für alle Teilnehmerstaaten erhalten können. Gleichzeitig warnte er jedoch davor, durch Reformen die Flexibilität und Kreativität der OSZE einzuschränken, indem man der Organisation durch die Einführung zu vieler und starrer Verfahren quasi eine Zwangsjacke anlegt. Auf jeden Fall aber müsse sie mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden, da dies ihre Tätigkeit in vieler Hinsicht erleichtern würde.
Ausgehend von diesen und anderen Schlussfolgerungen und Kriterien stellte Victor-Yves Ghebali eine Liste der Veränderungen zusammen, die innerhalb der OSZE und in ihrem Umfeld vorgenommen werden müssten. Einige sind inzwischen verwirklicht worden; der Großteil der Arbeit, die zur Umsetzung dieser Liste vonnöten ist, liegt jedoch noch vor uns. Ghebali schlug u.a. folgende Maßnahmen vor:

- Die Organisation muss nach innen und nach außen sichtbarer gemacht werden; ihr Auftrag muss in einem Dokument, einer grundlegenden OSZE-Charta, klar dargelegt werden.
- Die Stellung der OSZE gegenüber Partnerorganisationen muss gestärkt werden; dazu muss ihr Völkerrechtssubjektivität verliehen und die Debatte über ihre Rolle beim *Peacekeeping* wiederaufgenommen werden.
- Die Herangehensweise der OSZE an eingefrorene Konflikte muss überprüft werden; dazu ist zunächst klarzustellen, dass die Stationierung fremder Streitkräfte auf dem Hoheitsgebiet eines Teilnehmerstaates gegen dessen souveränen Willen ein klarer Verstoß gegen OSZE-Verpflichtungen ist.
- Die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE muss wirksam gestärkt werden; dazu muss sie mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden; die Zuständigkeiten des OSZE-Wirtschafts- und Umweltforums sind ebenso auszuweiten wie die Autonomie der entsprechenden OSZE-Institutionen, die in der Wirtschafts- und Umweltdimension tätig sind.

- Zur Stärkung der politisch-militärischen Dimension müssen OSZE-Kapazitäten für *Peacekeeping*-Einsätze entwickelt werden; außerdem sollten alle Teilnehmerstaaten dem KSE-Vertrag beitreten.
- Jede der drei Dimensionen sollte ein zentrales Leitungs- und Aufsichtsgremium erhalten, das dem Ständigen Rat unterstellt ist.
- Der Eindruck, die OSZE messe mit zweierlei Maß, sollte durch eine Modernisierung der Wahlstandards und eine geographisch ausgewogenere personelle Besetzung der OSZE-Institutionen und -Feldoperationen behoben werden; ebenfalls notwendig seien die Verabschiedung einer Geschäftsordnung und die Revision des Beitragsschlüssels.
- Bestehende OSZE-Verpflichtungen dürfen unter keinen Umständen aufgeweicht, Beobachtungsstandards nicht gelockert werden: OSZE-Institutionen und -Feldmissionen darf keine Zwangsjacke verpasst werden.

Victor-Yves Ghebalis Sorge darüber, in welchem Umfang diese Aufgabenliste überhaupt umgesetzt werden könne, nahm angesichts einiger Entwicklungen in den letzten Jahren allerdings zu. Insbesondere nach der Aussetzung des KSE-Vertrags von 1990 durch die Russische Föderation Ende 2007 und nach dem Krieg in Georgien 2008, aber auch aufgrund der zunehmenden Anfeindung der Wahlbeobachtung des BDIMR seitens einer Reihe von Teilnehmerstaaten warnte er, dass gerade die Basis des Helsinki-Prozesses, auf der dieser von Beginn an aufgebaut hatte – die Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen und die Förderung der menschlichen Dimension –, nun im Begriff sei ausgehöhlt zu werden; dadurch werde nicht nur die Relevanz der OSZE selbst ernsthaft in Frage gestellt, sondern auch die Aussicht auf zunehmende Konvergenz im OSZE-Gebiet insgesamt.
In den letzten Jahres seines Lebens arbeitete Victor-Yves Ghebali an seinem dritten grundlegenden Werk, in dem er sich mit den gegenwärtigen Herausforderungen für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und für die OSZE beschäftigte. Die Antworten, die er im Kopf hatte und an denen er arbeitete, geben uns allen genügend Stoff zum Nachdenken, gerade heute, zu einer Zeit, da der neue europäische Sicherheitsdialog auch der OSZE neues Leben einhauchen könnte.

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Acht (G8)
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Europarat

Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO)
Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)
Partnerschaft für den Frieden (PfP)
NATO-Russland-Rat
NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission

Europäische Union (EU)
EU-Bewerberländer
EU-Assoziierungsabkommen
Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)

Westeuropäische Union (WEU)
Assoziierte WEU-Mitglieder[1]
Assoziierte WEU-Partner
WEU-Beobachter[2]
Eurokorps

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat
Euro-arktischer Barentsrat
Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter
Nordischer Rat
Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Stabilitätspakt für Südosteuropa
Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)
Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

1 In der Praxis der WEU wird kein Unterschied zwischen Assoziierten und Vollmitgliedern gemacht.
2 Der Beobachterstatus beschränkt sich auf Informationsaustausch und Präsenzen in Sitzungen im Einzelfall und auf Einladung.

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)
Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)
Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)

Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS)

Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ)

Quellen:
OECD: *www.oecd.org*
Europarat: *www.coe.int*
NATO: *www.nato.int*
EU: *europa.eu*
WEU: *www.weu.int*
GUS: *www.cis.minsk.by*
Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat: *www.baltasam.org*
Euro-arktischer Barentsrat: *www.beac.st*
Nordischer Rat: *www.norden.org*
CBSS: *www.cbss.org*
Stabilitätspakt für Südosteuropa: *www.stabilitypact.org*
CEFTA: *www.stabilitypact.org/wt2/TradeCEFTA2006.asp*
ZEI: *www.ceinet.org*
SECI: *www.secicenter.org*
BSEC: *www.bsec-organization.org*
NAFTA: *www.nafta-sec-alena.org*
OVKS: *www.dkb.gov.ru*
SCO: *www.sectso.org*

Die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen[1]

1. Albanien
Beitrittsdatum: Juni 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (OSZE-Rang: 40)[2]
Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 45)[3]
Bevölkerung: 3.639.453 (OSZE-Rang: 40)[4]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP[5]: 6.000 (OSZE-Rang: 50)[6]
BIP-Wachstum: 6,1 Prozent (OSZE-Rang: 11)[7]
Streitkräfte (aktive): 14.295 (OSZE-Rang: 36)[8]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2009), EAPR, SAA (2006), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

2. Andorra
Beitrittsdatum: April 1996
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 468 km² (51)
Bevölkerung: 83.888 (52)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 42.500 (6)[9]
BIP-Wachstum: 2 Prozent (32)[10]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1994).

3. Armenien
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 29.743 km² (44)
Bevölkerung: 2.967.004 (42)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.400 (48)

---

1 Bearbeitet von Jochen Rasch.
2 Von 56 Ländern.
3 Von 56 Ländern.
4 Von 56 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 55 Ländern.
7 Von 55 Ländern.
8 Von 55 Ländern.
9 2007.
10 2007 (geschätzt).

BIP-Wachstum: 7,6 Prozent (6)
Streitkräfte (aktive): 42.080 (19)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC, OVKS.

4. Aserbaidschan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (27)
Bevölkerung: 8.238.672 (23)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 9.000 (44)
BIP-Wachstum: 11,6 Prozent (1)
Streitkräfte (aktive): 66.940 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

5. Belarus
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 207.600 km² (19)
Bevölkerung: 9.648.533 (21)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.800 (40)
BIP-Wachstum: 9,2 Prozent (3)
Streitkräfte (aktive): 72.940 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1995), GUS (1991), ZEI (1995), OVKS.

6. Belgien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 30.528 km² (43)
Bevölkerung: 10.414.336 (18)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.500 (14)
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (39)[11]
Streitkräfte (aktive): 38.844 (22)
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: 0,125 Prozent (40)

11 2008.

Fläche: 51.197 km² (36)
Bevölkerung: 4.613.414 (36)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.500 (47)
BIP-Wachstum: 5,6 Prozent (15)
Streitkräfte (aktive): 8.543 (43)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), EAPR, PfP (2006), SAA (2008), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SECI, SEECP.

8. Bulgarien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)
Fläche: 110.879 km² (23)
Bevölkerung: 7.204.687 (28)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 12.900 (37)
BIP-Wachstum: 6 Prozent (12)[12]
Streitkräfte (aktive): 40.747 (20)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

9. Dänemark
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,1 Prozent (14)
Fläche: 43.094 km² (39)
Bevölkerung: 5.500.510 (29)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.400 (15)
BIP-Wachstum: -0,6 Prozent (49)
Streitkräfte (aktive): 29.550 (24)
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: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 357.022 km² (12)
Bevölkerung: 82.329.758 (3)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 34.800 (18)
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (39)
Streitkräfte (aktive): 244.324 (6)

12 2008.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

11. Estland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 45.228 km² (38)
Bevölkerung: 1.299.371 (46)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 21.200 (30)
BIP-Wachstum: -3 Prozent (53)
Streitkräfte (aktive): 5.300 (46)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

12. Finnland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,85 Prozent (16)
Fläche: 338.145 km² (13)
Bevölkerung: 5.250.275 (32)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.200 (16)
BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (37)
Streitkräfte (aktive): 29.300 (25)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1969), Europarat (1989), EAPR, PfP (1994), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1955), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

13. Frankreich
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 643.427 km² (6)
Bevölkerung: 64.057.792 (5)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 32.700 (20)
BIP-Wachstum: 0,7 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 352.771 (4)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (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: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 69.700 km² (32)
Bevölkerung: 4.615.807 (35)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 4.700 (51)
BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 21.150 (31)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EAPR, PfP (1994), BSEC.

15. Griechenland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)
Fläche: 131.957 km² (22)
Bevölkerung: 10.737.428 (16)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 32.000 (21)
BIP-Wachstum: 2,8 Prozent (28)
Streitkräfte (aktive): 156.600 (9)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), WEU (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC.

16. Großbritannien und Nordirland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 243.610 km² (17)
Bevölkerung: 61.113.205 (6)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 36.600 (17)
BIP-Wachstum: 0,7 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 160.280 (8)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (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 (40)
Fläche: 0,44 km² (56)
Bevölkerung: 826 (56)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (aktive): 100 (51)[13]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

18. Irland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,75 Prozent (21)
Fläche: 70.273 km² (31)
Bevölkerung: 4.203.200 (39)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 46.200 (5)
BIP-Wachstum: -1,7 Prozent (52)
Streitkräfte (aktive): 10.460 (39)
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 (33)
Fläche: 103.000 km² (24)
Bevölkerung: 306.694 (51)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 39.900 (10)
BIP-Wachstum: -3,5 Prozent (54)
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Assoziiertes WEU-Mitglied WEU (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1995).

20. Italien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 301.340 km² (16)
Bevölkerung: 58.126.212 (7)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 31.000 (22)
BIP-Wachstum: -0,7 Prozent (50)
Streitkräfte (aktive): 292.983 (5)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

13 Sollstärke 100-110 Schweizer Gardisten, siehe unter: http://www.vatican.va/roman_curia/swiss_guard/500_swiss/documents/rc_gsp_20060121_informazioni_it.html.

21. Kanada
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,53 Prozent (7)
Fläche: 9.984.670 km² (2)
Bevölkerung: 33.487.208 (11)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 39.300 (11)
BIP-Wachstum: 0,6 Prozent (47)
Streitkräfte (aktive): 64.371 (16)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1976), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, NAFTA.

22. Kasachstan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,36 Prozent (28)
Fläche: 2.724.900 km² (4)
Bevölkerung: 15.399.437 (15)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.500 (41)
BIP-Wachstum: 3 Prozent (27)
Streitkräfte (aktive): 49.000 (17)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SOZ.

23. Kirgisistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 199.951 km² (20)
Bevölkerung: 5.431.747 (31)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.100 (54)
BIP-Wachstum: 6 Prozent (12)
Streitkräfte (aktive): 10.900 (37)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SOZ.

24. Kroatien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 56.594 km² (35)
Bevölkerung: 4.489.409 (37)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 16.100 (35)
BIP-Wachstum: 4,8 Prozent (17)
Streitkräfte (aktive): 18.600 (33)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), NATO (2009),

EAPR, EU-Bewerberland, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SECI, SEECP.

25. Lettland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 64.589 km² (34)
Bevölkerung: 2.231.503 (43)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 17.800 (32)
BIP-Wachstum: -5 Prozent (55)
Streitkräfte (aktive): 5.187 (47)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

26. Liechtenstein
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 160 km² (53)
Bevölkerung: 34.761 (53)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 118.000 (1)[14]
BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (26)[15]
Streitkräfte (aktive): keine[16]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EU-Assoziierungsabkommen (1995), seit 1923 Rechts-, Wirtschafts- und Währungsunion mit der Schweiz.

27. Litauen
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 65.300 km² (33)
Bevölkerung: 3.555.179 (41)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 17.700 (33)
BIP-Wachstum: 3,2 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 8.850 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

---

14 2007 (geschätzt).
15 2007 (geschätzt).
16 1868 wurde das Militär aufgelöst, siehe unter: http://www.liechtenstein.li/pdf-fl-multimedia-information-liechtenstein-bildschirm.pdf.

28. Luxemburg
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,47 Prozent (27)
Fläche: 2.586 km² (50)
Bevölkerung: 491.775 (49)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 81.100 (2)
BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (23)
Streitkräfte (aktive): 900 (50)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1996), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

29. Malta
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 316 km² (52)
Bevölkerung: 405.165 (50)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 24.200 (27)
BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (29)
Streitkräfte (aktive): 1.954 (49)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EAPR, PfP (1995/2008[17]), EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

30. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
Beitrittsdatum: Oktober 1995
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 25.713 km² (46)
Bevölkerung: 2.066.718 (44)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 9.000 (44)
BIP-Wachstum: 4,6 Prozent (19)
Streitkräfte (aktive): 10.890 (38)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1995), EU-Bewerberland, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1993), SECI, SEECP.

31. Moldau
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 33.851 km² (42)
Bevölkerung: 4.320.748 (38)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.500 (53)

17 Malta trat dem PfP-Programm im April 1995 bei, suspendierte seine Mitgliedschaft jedoch im Oktober 1996. Malta hat sich dem PfP-Programm 2008 wieder angeschlossen, siehe unter: http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403e.html.

BIP-Wachstum: 7,3 Prozent (8)[18]
Streitkräfte (aktive): 6.000 (45)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1996), SECI, SEECP, BSEC.

32. Monaco
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 2.00 km² (55)
Bevölkerung: 32.965 (54)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.000 (23)[19]
BIP-Wachstum: 0,9 Prozent (43)
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2004).

33. Montenegro
Beitrittsdatum: Juni 2006
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 13.812 km² (48)
Bevölkerung: 672.180 (48)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 9.700 (43)
BIP-Wachstum: 6,5 Prozent (9)
Streitkräfte (aktive): 4.500 (48)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2007), EAPR, PfP (2006), SAA (2007), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (2006), SECI, SEECP.

34. Niederlande
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,36 Prozent (9)
Fläche: 41.543 km² (40)
Bevölkerung: 16.715.999 (14)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 40.300 (9)
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (34)
Streitkräfte (aktive): 40.537 (21)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

18 2008.
19 2006 (geschätzt).

35. Norwegen
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)
Fläche: 323.802 km² (14)
Bevölkerung: 4.660.539 (34)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 55.200 (3)
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (34)
Streitkräfte (aktive): 19.100 (32)
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.

36. Österreich
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,51 Prozent (13)
Fläche: 83.871 km² (28)
Bevölkerung: 8.210.281 (24)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 39.200 (12)
BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (36)
Streitkräfte (aktive): 34.900 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1956), EAPR, PfP (1995), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

37. Polen
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,35 Prozent (17)
Fläche: 312.685 km² (15)
Bevölkerung: 38.482.919 (10)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 17.300 (34)
BIP-Wachstum: 4,8 Prozent (17)
Streitkräfte (aktive): 121.808 (11)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1991), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1991).

38. Portugal
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)
Fläche: 92.090 km² (26)
Bevölkerung: 10.707.924 (17)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 22.000 (28)

BIP-Wachstum: 0,2 Prozent (48)
Streitkräfte (aktive): 42.910 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

39. Rumänien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 238.391 km² (18)
Bevölkerung: 22.215.421 (13)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 12.200 (38)
BIP-Wachstum: 7,6 Prozent (6)
Streitkräfte (aktive): 73.200 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

40. Russische Föderation
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 6 Prozent (6)
Fläche: 17.098.242 km² (1)
Bevölkerung: 140.041.247 (2)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 15.800 (36)
BIP-Wachstum: 6 Prozent (12)
Streitkräfte (aktive): 1.027.000 (2)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1998), Europarat (1996), EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002), GUS (1991), Euro-arktischer Barentsrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, BSEC, OVKS, SOZ.

41. San Marino
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 61 km² (54)
Bevölkerung: 30.324 (55)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 41.900 (7)[20]
BIP-Wachstum: 4,3 Prozent (20)[21]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

20 2007.
21 2007 (geschätzt).

42. Schweden
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 450.295 km² (10)
Bevölkerung: 9.059.651 (22)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 38.500 (13)
BIP-Wachstum: 0,7 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 16.900 (35)
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.

43. Schweiz
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,81 Prozent (12)
Fläche: 41.277 km² (41)
Bevölkerung: 7.604.467 (25)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 40.900 (8)
BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 22.823 (29)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (per Referendum abgelehnt), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

44. Serbien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,14 Prozent (39)
Fläche: 77.474 km² (30)
Bevölkerung: 7.379.339 (26)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.900 (42)
BIP-Wachstum: 5,6 Prozent (15)
Streitkräfte (aktive): 24.257 (27)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), EAPR, PfP (2006), SAA (2008), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1989/2000), SECI, SEECP, BSEC.

45. Slowakische Republik
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 49.035 km² (37)
Bevölkerung: 5.463.046 (30)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 21.900 (29)
BIP-Wachstum: 6,4 Prozent (10)

Streitkräfte (aktive): 17.445 (34)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2000), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

46. Slowenien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,22 Prozent (32)
Fläche: 20.273 km² (47)
Bevölkerung: 2.005.692 (45)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.500 (24)
BIP-Wachstum: 4,3 Prozent (20)
Streitkräfte (aktive): 7.200 (44)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1996), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI.

47. Spanien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,58 Prozent (8)
Fläche: 505.370 km² (8)
Bevölkerung: 40.525.002 (9)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 34.600 (19)
BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (42)
Streitkräfte (aktive): 221.750 (7)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Eurokorps (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

48. Tadschikistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 143.100 km² (21)
Bevölkerung: 7.349.145 (27)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.100 (54)
BIP-Wachstum: 7,9 Prozent (5)
Streitkräfte (aktive): 8.800 (42)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (2002), GUS (1991), OVKS, SOZ.

49. Tschechische Republik
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,57 Prozent (25)
Fläche: 78.867 km² (29)

Bevölkerung: 10.211.904 (19)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 26.100 (26)
BIP-Wachstum: 3,9 Prozent (22)
Streitkräfte (aktive): 24.083 (28)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1995), Europarat (1993), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

50. Türkei
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,01 Prozent (18)
Fläche: 783.562 km² (5)
Bevölkerung: 76.805.524 (4)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 12.000 (39)
BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (37)
Streitkräfte (aktive): 510.600 (3)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU-Bewerberland, Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC.

51. Turkmenistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 488.100 km² (9)
Bevölkerung: 4.884.887 (33)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.100 (49)
BIP-Wachstum: 10 Prozent (2)
Streitkräfte (aktive): 22.000 (30)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

52. Ukraine
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,68 Prozent (22)
Fläche: 603.550 km² (7)
Bevölkerung: 45.700.395 (8)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.900 (46)
BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (31)
Streitkräfte (aktive): 129.925 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission (1997), GUS (1991), ZEI (1995), BSEC.

53. Ungarn
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 93.028 km² (25)
Bevölkerung: 9.905.596 (20)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.800 (31)
BIP-Wachstum: -1,5 Prozent (51)
Streitkräfte (aktive): 25.207 (26)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989), SECI.

54. USA
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 11,5 Prozent (1)
Fläche: 9.826.675 km² (3)
Bevölkerung: 307.212.123 (1)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 47.000 (4)
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (39)
Streitkräfte (aktive): 1.539.587 (1)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, NAFTA.

55. Usbekistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,35 Prozent (29)
Fläche: 447.400 km² (11)
Bevölkerung: 27.606.007 (12)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.600 (52)
BIP-Wachstum: 8,9 Prozent (4)
Streitkräfte (aktive): 67.000 (14)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SOZ.

56. Zypern
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 9.251 km² (49)[22]
Bevölkerung: 1.084.748 (47)[23]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 28.600 (25)
BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (23)

22 Griechischer Teil: 5.896 km², türkischer Teil: 3.355 km².
23 Griechischer und türkischer Teil zusammen.

Streitkräfte (aktive): 10.000 (40)[24]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Quellen:

Beitrittsdatum:
http://www.osce.org/about/13131.html

Kostenbeteiligung an der OSZE:
PC.DEC/850, 15 Mai 2008 (http://www.osce.org/item/31117.html)

Fläche:
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2147.text

Bevölkerung *(Schätzungen für Juli 2009)*:
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2119.text

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP *(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2008)*:
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2004.text

BIP-Wachstum *(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2008)*:
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2003.text

Streitkräfte (aktive):
International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2009, London 2009

24 Türkischer Teil: 5.000.

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2008/2009

2008

7.-8. August	Ausbruch der Kämpfe in Georgien
8. August	Der Ständige Rat der OSZE kommt zu einer Sondersitzung über die Lage in Georgien zusammen, Wien
16.-17. August	Auf Ersuchen des Amtierenden Vorsitzenden reist OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut nach Nordossetien, um sich ein Bild von der humanitären Situation zu machen
18.-19. August	Der Amtierende Vorsitzende nimmt an Treffen zur Koordinierung des weiteren Vorgehens der internationalen Gemeinschaft im Zusammenhang mit dem Konflikt in Georgien teil, Brüssel
26. August	Der Amtierende Vorsitzende verurteilt Russlands Beschluss, die Unabhängigkeit der abtrünnigen georgischen Regionen Südossetien und Abchasien anzuerkennen, als Verstoß gegen grundlegende OSZE-Verpflichtungen, Helsinki
9.-11. September	Der HKNM besucht Belgrad und Prishtina
10.-11. September	Das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels des OSZE-Sekretariats veranstaltet eine Konferenz über die strafrechtliche Verfolgung des Menschenhandels, Helsinki
14.-20. September	Der HKNM besucht Georgien zur Beurteilung der interethnischen Situation in Abchasien und Südossetien
15.-16. September	Die Gruppe Terrorismusbekämpfung des OSZE-Sekretariats veranstaltet die OSZE-Folgekonferenz über öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus,Wien
18.-19. September	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE im OSZE-Sekretariat, das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, das UNODC und die Republik Zypern veranstalten eine Regionaltagung für Beamte aus der Mittelmeerregion über die Bekämpfung der Geldwäsche und des Menschenhandels, Larnaka
22.-23. September	Das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels führt als Folgemaßnahme zur sechsten Konferenz der Allianz gegen den Menschenhandel ein technisches Seminar über nationale Berichterstatter und ähnliche Mechanismen durch, Wien

22.-24. September	Das FSK veranstaltet ein Seminar über die Umsetzung des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit in Zentralasien, Almaty
22.-26. September	Der Persönliche Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden für Artikel IV führt die 300. Mission und die 600. Inspektion im Rahmen des Dayton-Abkommens über subregionale Rüstungskontrolle in Bosnien und Herzegowina durch
23.-24. September	Das OSZE-Büro in Tadschikistan veranstaltet gemeinsam mit dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE und dem tadschikischen Ministerium für Wirtschaft und Handel einen Workshop über die Schaffung eines attraktiven Geschäfts- und Investitionsklimas, Duschanbe
25. September	OSZE-Sekretariat/Abteilung Genderfragen: Der Generalsekretär legt dem Ständigen Rat den Bericht über die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter vor, Wien
29. Sept.-10. Okt.	Jährliches BDIMR-Implementierungstreffen der menschlichen Dimension, Warschau
2. Oktober	Der HKNM gibt die *Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations* heraus, Bolzano/Bozen
6.-7. Oktober	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE veranstaltet einen regionalen Experten-Workshop zur Verbesserung der Energieeffizienz, Minsk
8.-9. Oktober	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE veranstaltet ein Vorbereitungstreffen für ein Praxishandbuch für Grenzübergangsstellen, Minsk
9.-11. Oktober	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE nimmt an der internationalen Konferenz *„Environment, Forced Migration and Social Vulnerability“* teil, Bonn
13.-24. Oktober	Die Gruppe strategische Polizeiangelegenheiten des OSZE-Sekretariats veranstaltet einen Online-Workshop zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet
16.-17. Oktober	Erste Vorbereitungskonferenz für das 17. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum zum Thema „Migrationssteuerung und ihre Verknüpfung mit der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik im Interesse von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum“, Prag
20. Oktober	Der HKNM besucht Deutschland, Berlin

20.-22. Oktober	Die Abteilung Genderfragen des OSZE-Sekretariats veranstaltet gemeinsam mit dem OSZE-Büro in Tadschikistan und der tadschikischen Regierung ein Expertenseminar über innovative Ansätze zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, Duschanbe
21.-22. Oktober	Der HKNM besucht Irland, Dublin
23.-25. Oktober	Der Projektkoordinator in Usbekistan veranstaltet gemeinsam mit dem Wissenschaftlichen Informationszentrum der Zwischenstaatlichen Kommission für Wasserkoordination und dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE die Konferenz „Umweltsicherheit – ein wichtiger Faktor in der Wasserwirtschaft“, Taschkent
23.-24. Oktober	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE veranstaltet das zweite Vorbereitungstreffen für ein Praxishandbuch für Grenzübergangsstellen, Bischkek
27.-28. Oktober	Die Abteilung Externe Zusammenarbeit im Büro des Generalsekretärs organisiert die Mittelmeerkonferenz 2008, Amman
30.-31. Oktober	Die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten des OSZE-Sekretariats organisiert das Jährliche Treffen von Polizeiexperten über den Kampf gegen Internetkriminalität, Wien
4.-6. November	Der HKNM besucht die Ukraine, Kiew und Simferopol
4.-5. November	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE veranstaltet eine Konferenz über Investition und Wettbewerbsfähigkeit in Zentralasien, Berlin
6.-7. November	Das BDIMR veranstaltet das Zusätzliche Treffen zur menschlichen Dimension über demokratische Gesetzgebung, Wien
7. November	Am Rande eines vom HKNM veranstalteten Seminars findet eine informelle Konsultationsrunde für Verhandlungsführer im transnistrischen Konfliktlösungsprozess statt, Odessa
9. November	OSZE-Afghanistan-Konferenz zum Thema „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern in Asien zur Bewältigung von Herausforderungen für die Sicherheit“, Kabul
10. November	Runder Tisch zum Thema *„Lessons learned? Holocaust remembrance and combating anti-Semitism in 2008“*, Wien

11. November	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE veranstaltet ein Expertentreffen zur Erarbeitung eines Entwurfs für einen OSZE-Leitfaden für eine geschlechtersensible Arbeitsmigrationspolitik, Wien
13.-14. November	Die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten veranstaltet einen runden Tisch in Zentralasien zum *Guidebook on Democratic Policing*, Almaty
16.-19. November	Der HKNM erkundet die interethnischen Beziehungen in Kroatien, Zagreb und Vukovar
17.-18. November	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE veranstaltet ein Seminar zum Thema „Der Zugang zum Recht in Umweltangelegenheiten in Südosteuropa“, Tirana
20. November	Der HKNM besucht Griechenland, Athen
20.-21. November	Die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten organisiert einen regionalen Workshop über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Zentralasien mit Afghanistan zur Bekämpfung des Handels mit illegalen Drogen, Taschkent
27. November	Das FSK veranstaltet ein Koordinierungstreffen zu Kleinwaffen und leichten Waffen sowie zu Lagerbeständen konventioneller Munition, Wien
1. Dezember	Goran Svilanovic (Serbien) übernimmt die Leitung des Büros für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE von Bernard Snoy (Belgien)
4.-5. Dezember	16. OSZE-Ministerratstreffen, Helsinki

2009

1. Januar	Griechenland übernimmt den OSZE-Vorsitz von Finnland; Amtierende Vorsitzende wird Griechenlands Außenministerin Dora Bakojannis
19.-20. Januar	17. Treffen des OSZE-Wirtschafts- und Umweltforums zu „Migrationssteuerung und ihre Verknüpfung mit der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik im Interesse von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum“, Teil 1, Wien
20.-24. Januar	Der HKNM besucht Georgien
22.-23. Januar	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE ist Gastgeber des Treffens der Århus-Zentren, Wien
27.-30. Januar	Der HKNM besucht die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
2. Februar	Die Amtierende Vorsitzende besucht Serbien, Belgrad

3.-5. Februar	Der HKNM besucht das Kosovo, Prishtina und Dragas
9. Februar	Die Amtierende vorsitzende besucht Albanien, Tirana
9.-11. Februar	Der HKNM besucht die Slowakische Republik, Bratislava und Komárno,
12. Februar	Der HKNM besucht Ungarn, Budapest
16.-17. Februar	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE veranstaltet ein Seminar über geschlechtersensible Arbeitsmigrationspolitik, Brdo
16.-19. Februar	Der HKNM besucht Serbien
17. Februar	Vernissage einer Fotoausstellung des Persönlichen Beauftragten der Amtierenden Vorsitzenden für Artikel IV: Fotos von mehr als 300 Missionen und über 600 Inspektionen im Rahmen des Dayton-Abkommens über subregionale Rüstungskontrolle, Wien
18.-20. Februar	Das BDIMR führt eine spezielle Schulung in der menschlichen Dimension für kasachische Diplomaten durch, Warschau
19.-20. Februar	Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Wien
26. Februar	Der HKNM trifft sich zu Beratungen mit der tschechischen EU-Präsidentschaft, Prag
2.-4. März	Der HKNM besucht Estland, Tallinn und Narva
3.-4. März	FSK: Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung, Wien
4. März	Das BDIMR organisiert einen Runden Tisch zu Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Christen, Wien
5.-6. März	Das BDIMR führt eine Ausbildungsmaßnahme für Ausbilder über Lehrmaterial für höhere Schulen in Polen zur Bekämpfung von Antisemitismus durch, Warschau
5.-6. März	Das Sekretariat veranstaltet die diesjährige Konferenz zu Rekrutierung, Vorbereitung und Entsendung von Personal für internationale zivile Friedensmissionen, Wien
9.-13. März	Der HKNM erkundet die Bildungssituation der ukrainischen Minderheit in Russland
10.-11. März	Das BDIMR führt eine Schulung zu Hassdelikten für Mitarbeiter von Vor-Ort-Missionen der OSZE, des UNHCR und der IOM durch, Warschau
11. März	Die Abteilung Genderfragen des Sekretariats veranstaltet einen Runden Tisch über Gender und Sicherheit: Beteiligung von Frauen als Schlüsselthema bei der Wiederherstellung von Sicherheit und Frieden, Wien

16.-17. März	17. Treffen des OSZE-Wirtschafts- und Umweltforums zum Thema „Migrationssteuerung und ihre Verknüpfung mit der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik im Interesse von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum“, Teil 2, Tirana
16.-17. März	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE veranstaltet ein Seminar über Erleichterungen für den grenzüberschreitenden Handel und Verkehr, Astana
17. März	Das BDIMR veranstaltete einen Runden Tisch zur Bekämpfung des Antisemitismus, Wien
17.-18. März	Workshop des FSK über einen umfassenden Ansatz der OSZE zur Erhöhung der Internetsicherheit, Wien
19.-20. März	Das BDIMR organisiert eine Reihe von Gedenkveranstaltungen zum internationalen Tag zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, Wien
23.-27. März	Das BDIMR führt einen Lehrgang für Beamte der Strafverfolgungsorgane im Rahmen des Programms zur Bekämpfung von Hassdelikten durch, Sarajewo
31. März-3. April	Das BDIMR führt einen Schulungskurs zur menschlichen Dimension für neue Mitarbeiter von Feldoperationen durch, Warschau
8. Juni	Die Abteilung für Genderfragen des Sekretariats veranstaltet ein Symposium über Gewalt gegen Frauen, Wien
10. Juni	OSZE-Japan-Konferenz, Tokio
23.-24. Juni	Der OSZE-Vorsitz veranstaltet die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Wien
24.-25. Juni	Das BDIMR veranstaltet ein Expertentreffen über den Schutz der Menschenrechte bei der Rückkehr von Opfern des Menschenhandels in ihre Herkunftsländer, Warschau
27.-28. Juni	Der OSZE-Vorsitz lädt die OSZE-Außenminister zu einem informellen Treffen ein, Korfu
29. Juni-3. Juli	18. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Vilnius
24. Aug.-2. Okt.	Video-Wettbewerb des OSZE-Vorsitzes: Die Zivilgesellschaft im OSZE-Gebiet

Ute Runge

Literaturauswahl zur OSZE 2008/2009

Dokumente

ODIHR, Annual Report 2008, Warschau 2009.

ODIHR, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, Warschau 2008.

ODIHR, Human Rights in the War-Affected Areas Following the Conflict in Georgia, Warschau 2008.

ODIHR, OSCE/ODIHR Discussion Paper in Preparation of Guidelines for the Observation of Electronic Voting, Warschau 2008, ODIHR.GAL/73/08.

ODIHR, Selected OSCE Commitments Related to Democratic Law-Making. Excerpts, [Warschau] 2008, ODIHR.GAL/75/08.

ODIHR, Supplementary Human Dimension Meeting "The Role of National Institutions against Discrimination in Combating Racism and Xenophobia with a Special Focus on Persons Belonging to National Minorities and Migrants", Final Report, Vienna, 29-30 May 2008, Wien 2008.

ODIHR, Supplementary Human Dimension Meeting on Democratic Law-making, Final Report, Vienna, 6-7 November 2008, Wien 2009, PC.SHDM.GAL/11/08.

OSCE, Chairman-in-Office, Personal Representative on Combating Anti-semitism, Report of MP Prof. Gert Weisskirchen Personal Representative of the Chairman-in-Office of the OSCE on Combating Antisemitism to the Permanent Council of the OSCE, Vienna, 20 November 2008, [Wien] 2008, CIO.GAL/175/08.

OSCE, Economic and Environmental Forum, The 17th Meeting of the OSCE Economic and Environmental Forum, Migration Management and Its Linkages with Economic, Social and Environmental Policies to the Benefit of Stability and Security in the OSCE Region, Part I – Vienna, 19-20 January 2009, Consolidated Summary, Wien 2009, EEF.GAL/4/09.

OSCE, Forum for Security Co-operation, The Continuing Implementation of the OSCE Document on Small Arms and Light Weapons. FSC Chairperson's Progress Report to the Sixteenth Meeting of the Ministerial Council, Helsinki 2008, MC.GAL/2/08/Rev.2.

OSCE, Forum for Security Co-operation, The Continuing Implementation of the OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition. FSC Chairperson's Progress Report to the Sixteenth Meeting of the Ministerial Council, Helsinki 2008, MC.GAL/3/08/Rev.2.

OSCE, Forum for Security Co-operation, Efforts to Further Improve the Implementation of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. FSC Chairperson's Progress Report to the Sixteenth Meeting of the Ministerial Council, Helsinki 2008, MC.GAL/4/08/Rev.2.

OSCE, Forum for Security Co-operation, Efforts in the Field of Arms Control Agreements and Confidence- and Security-Building Measures in Accordance with Its Mandate. FSC Chairperson's Progress Report to the Sixteenth Meeting of the Ministerial Council, Helsinki 2008, MC.GAL/5/08/Rev.2.

OSCE, Forum for Security Co-operation, Liquid Rocket Fuel in the OSCE Area: Overview of Disposal Aspects, [Wien] 2008, FSC.DEL/443/07/Rev.2.

OSCE, Forum for Security Co-operation, Nineteenth Annual Implementation Assessment Meeting, Vienna, 3 and 4 March 2009, Consolidated Summary, Food-For-Thoughts Papers, Reports of the Working Session Rapporteurs, Chairperson's Report [Wien] 2009. FSC.AIAM/35/09.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 36th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2008, FSC-PC.JOUR/23.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 37th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2009, FSC-PC.JOUR/24.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 38th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2009, FSC-PC.JOUR/25.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 39th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2009, FSC-PC.JOUR/26.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 40th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2009, FSC-PC.JOUR/27.

OSCE, High Commissioner on National Minorities/Norwegian Centre for Human Rights, Conference Report "Linguistic Rights of National Minorities Ten Years After the Oslo Recommendations and beyond. Safeguarding Linguistic Rights: Identity and Participation in Multilingual Societies", 18-19 June 2008, [Den Haag] 2009.

OSCE, Mission to Moldova/ODIHR, Analytic Report of the Trial Monitoring Programme for the Republic of Moldova. Observance of Fair Trial Standards and Corresponding Rights of Parties During Court Proceedings (April 2006-May 2007), Chişinău 2008.

OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Activity Report, June 2008-May 2009, Wien 2009.

OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Consolidated Summary, First Preparatory Conference to the Seventeenth OSCE Economic and Environmental Forum, Migration Management and Its Linkages with Economic, Social and Environmental Policies to the Benefit of Stability and Security in the OSCE Region, Prague, 16-17 October 2008, Wien 2008, SEC.GAL/216/08.

OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Consolidated Summary, Second Preparatory Conference to the Seventeenth OSCE Economic and Environmental Forum, Migration Management and Its Linkages with Economic, Social and Environmental Policies to the Benefit of Stability and Security in the OSCE Region, Tirana, 16-17 March 2009, Wien 2009, SEC.GAL/46/09.

OSCE, Office of the Secretary General, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities in 2008. (Submitted in Accordance with Decision 9, Paragraph 6, of the Bucharest Ministerial Council Meeting, 4 December 2001), Wien 2009.

OSCE, Office of the Secretary General, Action Against Terrorism Unit, Status in the OSCE Area of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as Other International and Regional Legal Instruments Related to Terrorism or Co-operation in Criminal Matters, Wien 2009, SEC.GAL/33/09/Rev.1.

OSCE, Office of the Secretary General, Action Against Terrorism Unit, Status in the OSCE Area of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as Other International and Regional Legal Instruments Related to Terrorism or Co-operation in Criminal Matters, Wien 2009, SEC.GAL/33/09/Rev.3.

OSCE, Office of the Secretary General, Action Against Terrorism Unit/International Organization for Migration, Travel Document Security Conference, "Biometric Applications in Electronic Machine Readable Travel Documents & Issuance Systems", 31 March - 1 April 2009, Minsk, Wien 2009, SEC.GAL/69/09.

OSCE, Office of the Secretary General, Gender Section, The Secretary General's Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, Wien 2009, SEC.GAL/138/09.

OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, 2009 OSCE-Japan Conference "Sharing Knowledge and Experiences between the OSCE Participating States and Asian Partners for Co-operation – Co-operation to Address Common Challenges", Tokyo, Japan, 10-11 June 2009, Consolidated Summary, [Wien] 2009, SEC.GAL/121/09.

OSCE, Office of the Secretary General, Strategic Police Matters Unit, Implementation of Police-Related Programmes. Lessons Learned in South-Eastern Europe, SPMU Publication Series 7, Wien 2008.

OSCE, Office of the Secretary General, Strategic Police Matters Unit, Online Workshop on Countering Sexual Exploitation of Children on the Internet, 13-24 October 2008, [Wien] 2008, SEC.GAL/220/08.

OSCE, Office of the Secretary General, Strategic Police Matters Unit, OSCE Regional Workshop on "Police and Inter-Agency Co-operation in the Fight against Terrorism in Central Asia", 29-30 September 2008, Tashkent, Uzbekistan, Wien 2008, SEC.GAL/21/08.

OSCE, Office of the Secretary General, Strategic Police Matters Unit, Report on Regional Roundtable on Democratic Policing, Police Powers and Oversight Mechanisms, Almaty, Kazakhstan, 13-14 November 2008, Wien 2009, SEC.GAL/9/09.

OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Efforts to Combating Trafficking in Human Beings in the OSCE Area: Co-ordination and Reporting Mechanisms. 2008 Annual Report of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings Presented at the Permanent Council Meeting, 13 November 2008, Wien 2009.

OSCE, Parliamentray Assembly, Astana Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted at the Seventeenth Annual Session, Astana, 29 June to 3 July 2008, Astana 2008.

OSCE, Parliamentary Assembly, Vilnius Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted at the Eighteenth Annual Session, Vilnius, 29 June to 3 July 2009, Vilnius 2009.

OSCE, Parliamentary Assembly, Follow-up Report Winter Meeting 2009, First Committee "Political Affairs and Security", [Wien] 2009.

OSCE, Parliamentary Assembly, Follow-up Report Winter Meeting 2009, Second Committee "Economic Affairs, Science, Technology and Environment", [Wien] 2009.

OSCE, Parliamentary Assembly, Follow-up Report Winter Meeting 2009, Third Committee "Democracy, Human Rights and Humanitarian Questions", [Wien] 2009.

OSCE, Permanent Council, 2009 Annual Security Review Conference, Vienna, 23 and 24 June 2009, Chairperson's Report, Wien 2009, PC.DEL/634/09.

OSCE, Representative on Freedom of the Media, Yearbook 10, 2008, Wien 2009.

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Briefing: Albania's Elections and the Challenge of Democratic Transition, June 4, 2009, [Washington] 2009.

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Briefing: Kyrgyzstan Before the Elections, June 18, 2009, [Washington] 2009.

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Holds Hearing: Turkmenistan: Prospect for Change? November 19, 2008, [Washington] 2008 (Un-official Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Hearing: The Medvedev Thaw: Is it Real? Will it Last?, June 23, 2009, [Washington] 2009.

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Holds Hearing: The Future of the OSCE Mediterranean Partners for Cooperation, July 23, 2009 [Washington] 2009 (Un-official Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Holds Hearing: The Western Balkans: Policy Responses to Today's Challenges, September 29, 2009 [Washington] 2009 (Un-official Transcript).

Monographien und Sammelbände

Bange, Oliver/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008.

Bergedorfer Gesprächskreis (Hrsg.), Russlands weltpolitische Verantwortung, 141. Bergedorfer Gesprächskreis, 24.-26. Oktober 2008, Moskau, Hamburg 2009.

Bloed, Arie/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Sia Spiliopoulou Åkermark/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 6, 2006/07, Leiden 2008.

Bond, Clifford/Robert Hand, Helsinki Commission Staff Examine Impact of International Efforts in Kosovo on Human Rights, Articles, Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) 2/2009, [Washington] 2009.

Boonstra, Jos, Defending Human Rights and Promoting Democracy – Euro-Atlantic Approaches towards Turkmenistan and Uzbekistan, FRIDE Activity Brief, Madrid 2008.

Boonstra, Jos, Georgia and Russia: A Short War with a Long Aftermath, FRIDE Comment, Madrid 2008.

Boonstra, Jos, How Serious is the EU About Supporting Democracy and Human Rights in Azerbaijan?, FRIDE Working Paper, London 2008.
Boonstra, Jos/Neil Melvin, The EU Strategy for Central Asia: Year One, EUCAM Policy Brief, Madrid 2008.
Centre for OSCE Research (Hrsg.), Annual Report 2007, Hamburg 2007.
Center for Strategic and International Studies/Institute for New Democracies (Hrsg.), Challenges to the OSCE Chairman-in-Office in 2010, Policy Brief 2, Washington 2009.
Decaux, Emmanuel/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki. Sécurité coopérative et dimension humaine, Paris 2008.
Dengg, Anton/ Gerald Hainzl, Internationales Konflikt- und Krisenmanagement, Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Info -Aktuell zur Sicherheitspolitik 2/2009, Wien 2009.
East-West Institute (Hrsg.), Euro-Atlantic Security: One Vision, Three Paths, Brüssel 2009.
Fugfugosh, Miriam, Operationalising Mediation Support: Lessons from Mediation Experiences in the OSCE Area, Geneva Papers 3, Genf 2008.
Georgia, Report by the Government of Georgia on the Aggression by the Russian Federation against Georgia, [Wien] 2009, SEC.DEL/210/09.
International Crisis Group (Hrsg.), Azerbaijan: Defence Sector Management and Reform, Europe Briefing 50, Baku 2008.
International Crisis Group (Hrsg.), Georgia: The Risks of Winter, Europe Briefing 51, Tbilisi 2008.
International Crisis Group (Hrsg.), Georgia-Russia: Still Insecure and Dangerous, Europe Briefing 53, Tbilisi 2009.
International Crisis Group (Hrsg.), Nagorno-Karabakh: Getting to a Breakthrough Policy, Europe Briefing 55, Baku 2009.
Itkonen, Anna-Kaisa, The OSCE Methods to Combat Trafficking in Women in Balkans, Helsinki 2009.
Jernow, Alli/Katy Thompson/Anelise Gomes de Araujo, A Summary of Challenges on Addressing Human Trafficking for Labour Exploitation in the Agricultural Sector in the OSCE Region. Background Paper for the Alliance Against Trafficking in Persons Technical Seminar on Trafficking for Labour Exploitation Focusing on the Agricultural Sector, Vienna, Hofburg, Neuer Saal, 27 and 28 April 2009, Wien 2009, SEC.GAL/48/09.
Lepeškov, Jurij A./ F.-V. Charting (Hrsg.), OBSE i sovremennye vyzovy – OSCE and Contemporary Challenges, Materialy meždunarodnoj naučnoj konferencii (Minsk, 14 oktjabrja 2008 goda) – Trans-evropejskaja architektura bezopasnosti: modeli i problemy – The Trans-European Security Architecture: Models and Issues, Materialy meždunarodnoj naučnoj konferencii (Minsk, 29 aprelja 2009 goda), Minsk 2009.
Mautner-Markhof, Frances, European Experience and Perspective on Regional Cooperation and Regional Organizations – Relevance to North-

east Asia, 3rd Berlin Conference on Asian Security (BCAS), Berlin, 17-19 September 2008, Discussion Paper, Berlin 2008.

McDermott, Roger N., Kazakhstan's Defense Policy: An Assessment of the Trends, Carlisle, PA 2009.

Møller, Bjørn, European Security: The Role of the Organization for Security and Co-operation in Europe, Crisis States Programme Working Paper Series 2, Working Paper 30, London 2008.

Reimaa, Markku, Helsinki Catch. European Security Accords 1975, Helsinki 2008.

Richter, Solveig, Zur Effektivität externer Demokratisierung: Die OSZE in Südosteuropa als Partner, Mahner, Besserwisser?, (Diss. Technische Universität Dresden), Baden-Baden 2009.

Richter, Solveig/Wolfgang Zellner, Ein neues Helsinki für die OSZE? Chancen für eine Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs, SWP-Aktuell 81/2008, Berlin 2008.

Romano, Angela, From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE, Brüssel 2009.

Rubio Plo, Antonio Rafael, La OSCE y su concepción de la seguridad. La convergencia de las Organizaciones Regionales Europeas y de la OSCE en torno a una concepción integral de la seguridad, (Thesis Doctorales), Madrid 2009.

Seftaoui, Jamila (Hrsg.), Bringing Security Home: Combating Violence against Women in the OSCE Region. A Compilation of Good Practices, Wien 2009.

Spaiser, Olga, Externe Demokratieförderung im post-sowjetischen Raum: Handlungsmöglichkeiten und -grenzen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Kirgisistan, Arbeitspapiere zu Problemen der internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung 57, München 2009.

Tansey, Oisín, Regime-Building: Democratization and International Administration, Oxford 2009.

Velickovic, Eva-Maria, Der institutionelle Wandel der KSZE/OSZE nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Formen und Wandel von Sicherheitsinstitutionen in der internationalen Politik, Forschungsberichte Internationale Politik 34, Münster 2009.

Warner, Daniel/Vesna Marinkovic (Hrsg.), OSCE Future Operations and Leadership, CIG Occasional Paper 2/2008, Genf 2008.

Weller, Marc, Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence, Oxford 2009.

Wenger, Andreas/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems. The Helsinki Process Revisited, 1965-75, London 2008.

Zellner, Wolfgang/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of

Conventional Arms Control in Europe, Demokratie, Sicherheit, Frieden 194, Baden-Baden 2009.

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

Ackermann, Alice, Engagement avec l'Afghanistan: Le point de vue de l'OSCE, in: Défense nationale et sécurité collective 1/2009, S. 47-52.

Ackermann, Alice, The OSCE and Transnational Security Challenges, in: Security and Human Rights 3/2009, S. 238-245.

Aderholt, Eltje, Kazakhstan's Upcoming OSCE Chairmanship: Election Related Issues, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 30-36.

Akçapar, Burak, Rüstungskontrolle: Und täglich grüßt das Murmeltier, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 97-116.

Athanasiou, Emmanouil, Les missions de longue durée et les activités sur le terrain, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 105-116.

Aunesluoma, Juhana, Finlandisation in Reverse. The CSCE and the Rise and Fall of Economic Détente, 1968-1975, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008, S. 98-112.

Bailes, Alyson J. K., Die Waffen und der Mensch: Die Rätsel der Kontrolle, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 19-29.

Bakoyannis, Dora, Programme of the Greek OSCE Chairmanship 2009. The Future of the OSCE Viewed as Thesis and Antithesis in Harmony, 15. January 2009, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 1/2009, S. 12-23.

Bange, Oliver, An Intricate Web. Ostpolitik, The European Security System and German Unification, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008, S. 23-38.

Barabanov, O.N./V B. Belov/Yu.A. Borko/Yu.A. Gorlach/O.A. Grinevsky/A.A. Gromyko/D.A. Danilov/V.V. Zhurkin/A.V. Zagorsky/I F. Maksimychev/ V.V.Naumkin/M.G. Nosov/T.G. Parkhalina/S.M. Fedorov/N.P. Shmelev/ M.L. Entin, Threats, Challenges and a European Security Architecture, Round Table Discussion, in: International Affairs (Minneapolis) 3/2009, S. 101-125.

Barberini, Giovanni, Nature et portée des principes et des engagements, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 37-48.

Basosi, Duccio, Helsinki and Rambouillet. US Attitudes towards Trade and Security During the Early CSCE Process, 1972-75, in: Andreas Wenger/ Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 222-236.

Baudet, Floribert, "It Was Cold War and We Wanted to Win". Human Rights, "Détente", and the CSCE, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/ Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 183-198.

Békés, Csaba, The Warsaw Pact, the German Question and the Birth of the CSCE Process, 1961-1970, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008, S. 113-128.

Belobrov, Yuri, To Find a Solution to the CFE-Treaty, in: International Affairs (Minneapolis) 5/2009, S. 21-31.

Bloed, Arie, Chronicle: Georgian-Russian War, the Turning Point in East-West Relations?, in: Security and Human Rights 4/2008, S. 322-325.

Bloed, Arie, Chronicle: New OSCE Chairman-in-office Faces Daunting Task, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 100-104.

Bloed, Arie, Chronicle: OSCE's "Frozen Conflicts" Remain Volatile, in: Security and Human Rights 2/2009, S. 175-178.

Bloed, Arie, Chronicle: Elections Continue Causing Turmoil in the OSCE Region, in: Security and Human Rights 3/2009, S. 246-250.

Bloed, Arie, Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), in: Netherlands Quarterly of Human Rights 1/2009, S. 72-77.

Bloed, Arie, Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), in: Netherlands Quarterly of Human Rights 2/2009, S. 260-263.

Bloed, Arie/Rianne Letschert, The OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Kristin Henrard/Robert Dunbar (Hrsg.), Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives, Cambridge 2008, S. 88-118.

Boumghar, Mouloud, Les enjeux de la dimension humaine, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 75-97.

Caciagli, Federica, The GDR's Targets in the Early CSCE Process. Another Missed Opportunity to Freeze the Division of Germany, 1969-73, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 107-123.

Caroli, Giuliano, Giovanni Baiocchi (a cura di), L'Assemblea parlamentare dell'Osce. Origini, struttura, funzionamento, in: Rivista di studi politici internazionali 2/2009, p. 310.

Champenois, Pierre-Étienne, KSE im gegenwärtigen strategischen Umfeld, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future

of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 190-198.

Chernov, Vladislav L., Der Kollaps des KSE-Vertrags und die Aussichten für konventionelle Rüstungskontrolle in Europa, in: Wolfgang Zellner/ Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 177-183.

Chillaud, Matthieu, Les avatars du Traité FCE, in: Défense nationale et sécurité collective 1/2009, S. 36-46.

Crawford, Dorn, Konventionelle Rüstungskontrolle und KSE, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 254-260.

Czapliński, Marcin, Conflict Prevention and the Issue of Higher Education in the Mother Tongue: The Case of the Republic of Macedonia, in: Security and Human Rights 4/2008, S. 260-272.

Deimel, Johanna/Armando Garcia Schmidt, "It's Still the Status, Stupid" – Eckpunkte einer neuen Politik der Verantwortung im Kosovo, in: Südosteuropa Mitteilungen 1/2009, S. 37-49.

Denis, Xavier, La sécurité non militaire (frontières, police, terrorisme), in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 117-124.

Dunay, Pál, Ist der KSE-Prozess für den "Neustart" bereit?, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 366-379.

Dunay, Pál, The Trans-European Security Architecture: Models and Issues, in: Jurij A. Lepeškov/ F.-V. Charting (Hrsg.), OBSE i sovremennye vyzovy – OSCE and Contemporary Challenges, Trans-evropejskaja architektura bezopasnosti: modeli i problemy – The Trans-European Security Architecture: Models and Issues, Minsk 2009, S. 32-55.

Dunkerley, Craig, Zur politischen Bedeutung des KSE-Vertrags im Jahr 2009, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 65-71.

Dreiski, Patrice, Le renouveau de la coopération économique et environnementale, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 69-73.

Drzewicki, Krzysztof/Vincent de Graaf, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities (July 2006 - December 2007), in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/ Sia Spiliopoulou Åkermark/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 6, 2006/07, Leiden 2008, S. 435-459.

Ehrhart, Hans-Georg/Ursel Schlichting, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Berlin 2009, S. 300-306.

Epkenhans, Tim, Regulating Religion in Post-Soviet Central Asia: Some Remarks on Religious Association Law and "Official" Islamic Institutions in Tajikistan, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 94-99.

Eudes, Marina, La liberté des médias, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 125-137.

Evers, Frank, Conclusion of Another Shift in European Security in 2008 (Stability within a Single Security System or between Competing Systems?), in: Jurij A. Lepeškov/F.-V. Charting (Hrsg.), OBSE i sovremennye vyzovy – OSCE and Contemporary Challenges, Trans-evropejskaja architektura bezopasnosti: modeli i problemy – The Trans-European Security Architecture: Models and Issues, Minsk 2009, S. 19-31.

Everts, Daan, Afghanistan: The Right Mission on the Wrong Footing, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 88-93.

Fisenko, Valentin, Trans-evropejskaja model' bezopastnosti: uroki prošlogo i perspektivy, in: Jurij A. Lepeškov/ F.-V. Charting (Hrsg.), OBSE i sovremennye vyzovy – OSCE and Contemporary Challenges, Trans-evropejskaja architektura bezopasnosti: modeli i problemy – The Trans-European Security Architecture: Models and Issues, Minsk 2009, S. 76-85.

Friese, Matthias/Detlef Hempel, Erfolgsgeschichte Rüstungskontrolle im Dayton-Friedensabkommen. Muster für andere Regionen?, in: Europäische Sicherheit 2/2009, S. 55-57.

Frol'cov, Vladislav, Dejatel'nost' OBSE na sovremennom ėtape: ocenki i perspektivy, in: Jurij A. Lepeškov/ F.-V. Charting (Hrsg.), OBSE i sovremennye vyzovy – OSCE and Contemporary Challenges, Trans-evropejskaja architektura bezopasnosti: modeli i problemy – The Trans-European Security Architecture: Models and Issues, Minsk 2009, S. 86-95.

Gabanyi, Anneli Ute, Krisenwahlen in Moldova. Ergebnisse, Konflikte, Perspektiven, in: Osteuropa 5/2009, S. 3-16.

Galbreath, David J., Putting the Colour into Revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region, in: The Journal of Communist Studies and Transition Politics 2-3/2009, S. 161-180.

Ghébali, Victor-Yves, The High Commissioner on National Minorities After 15 Years: Achievements, Challenges and Promises, in: Security and Human Rights 2/2009, S. 111-122.

Ghébali, Victor-Yves, The OSCE Norms and Activities Related to the Security Sector Reform: An Incomplete Puzzle, in: Security and Human Rights 4/2008, S. 273-283.

Ghébali, Victor-Yves, The Unfreezing of Frozen Conflicts in Georgia: What Implications for the OSCE?, in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (Hrsg.), OSCE Future Operations and Leadership, Genf 2008, S. 7-20.

Ghébali, Victor-Yves, Where is the OSCE Going? Present Role and Challenges of a Stealth Security Organisation, in: Thierry Tardy (Hrsg.), European Security in a Global Context – Internal and External Dynamics, London 2009, S. 55-73.

Gil Robles, Alvaro, Le Conseil de l'Europe, complémentarité et concurrence, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 177-179.

Ginkel, Bibi van/Steven Westervelt, The Ethical Challenges of Implementing Counterterrorism Measures and the Role of the OSCE, in: Security and Human Rights 2/2009, S. 123-132.

Godzimirski, Jakup M., Russia and the OSCE: From High Expectations to Denial?, in: Elana Wilson Rowe/Stina Torjesen (Hrsg.), The Multilateral Dimension in Russian Foreign Policy, New York 2008, S. 121-141.

Goldstein, Jeff, Kazakhstan's Chairmanship of the OSCE: Challenges and Opportunities in the Human Dimension, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 62-67.

Govan, Gregory, Wing Walking und konventionelle Rüstungskontrolle: Der Angepasste KSE-Vertrag ist nicht der Schlusspunkt, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 155-166.

Grand, Camille, Europäische Sicherheit und konventionelle Rüstungskontrolle: Eine Agenda für das 21. Jahrhundert, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 134-143.

Gribincea, Mihai, Abzug der russischen Streitkräfte aus Moldau – Schlüssel zur Wiederbelebung des KSE-Vertrags, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 280-291.

Grozev, Kostadin/Jordan Baev, Bulgaria, Balkan Diplomacy and the Road to Helsinki, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008, S. 160-174.

Guldimann, Tim, Human Rights, Ethnic Relations and Democracy in Kosovo, UNMIK Background Report (Summer 2007 - Summer 2008), in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (Hrsg.), OSCE Future Operations and Leadership, Genf 2008, S. 58-108.

Haftendorn, Helga, The Link between CSCE and MBFR. Two Sprouts from One Bulb, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist

(Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 237-258.

Hakkarainen, Petri, From Linkage to Freer Movement. The FRG and the Nexus between Western CSCE Preparations and *Deutschlandpolitik*, 1969-72, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 164-182.

Ham, Peter van, EU-OSCE Relations. Partners or Rivals in Security?, in: Knud Erik Jørgensen (Hrsg.), The European Union and International Organizations, London 2009, S. 131-148.

Hamburg, David H., Organisation for Security and Cooperation in Europe. Its Potential for Preventing Genocide, in: David H. Hamburg, Preventing Genocide, Boulder 2008, S. 245-255.

Hartmann, Rüdiger, Der KSE-Vertrag oder: Ist kooperative Sicherheit in Europa verzichtbar?, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 39-51.

Hazewinkel, Harm J., Human Contacts Then and Now: Are all Human Rights Universal?, in: Security and Human Rights 4/2008, S. 257-259.

Hazewinkel, Harm J., The Will of the People, in: Security and Human Rights 3/2009, S. 189-191.

Hofmann, Rainer, Political Participation of Minorities, in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Sia Spiliopoulou Åkermark/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 6, 2006/07, Leiden 2008, S. 5-17.

Hohenberg, Floriane, La société civile et les ONG, in: Emmanuel Decaux/ Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 143-147.

Horsley, William, Russia's Revisionism: Democracy and Human Rights – Changing Rules, in: The World Today 2/2009, S. 18-21.

Huntzinger, Jacques, La tolérance et la non discrimination, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 139-141.

Ionescu, Mihail E., Romania, Ostpolitik and the CSCE, 1967-1975, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008, S. 129-143.

Jarząbek, Wanda, Preserving the Status Quo or Promoting Change. The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities, in: Oliver Bange/ Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008, S. 144-159.

Jawad, Pamela, Conflict Resolution through Democracy Promotion? The Role of the OSCE in Georgia, in: Wolfgang Merkel/Sonja Grimm (Hrsg.), War and Democratization, London 2009, S. 155-173.

Jonge Oudraat, Chantal de, Les opérations conjointes entre organisations internationales: Le "multi-multilatéralisme", in: Emmanuel Decaux/ Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 181-184.

Kanafin, Daniyar, Criminal Justice Reform in Kazakhstan and OSCE Commitments, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 56-61.

Kelleher, Catherine M./Scott L. Warren, Taktische Nuklearwaffen: Die einfachste Lösung und das schwierigste Problem auf der amerikanischen Rüstungskontrollagenda, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/ Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 531-540.

Kemp, Walter, The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead?, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 9-12.

Kieninger, Stephan, Transformation or Status Quo. The Conflict of Stratagems in Washington over the Meaning and Purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008, S. 67-82.

Klein, Margarete, Russia's Plan for a New Pan-European Security Regime: A Serious Proposal or an Attempt at Division?, in: Russian Analytical Digest, 55/2009, S. 6-9.

Kononenko, Vadi, Russia: Strategic Loneliness, in: The World Today 7/2009, S. 23-24.

Kozin, Vladimir Petrovic, Interest in Central Asia, in: International Affairs (Minneapolis) 6/2008, S. 30-42.

Kulebyakin, Vyacheslav, Europäische Sicherheit und der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 235-244.

Kulminski, Vlad/Hans Martin Sieg, Die Europäisierung Moldovas. Eine Strategie zur Lösung des Transnistrienkonflikts, in: Osteuropa 5/2009, S. 17-28.

Lachowski, Zdzislaw, Regional Instabilität und konventionelle Rüstungskontrolle, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 392-402.

Lachowski, Zdzislaw/Svenja Post, Conventional Arms Control, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2009, Oxford 2009, S. 435-458.

Laumulin, Murat, Russia's Strategic Interests in Central Asia Today, in: Central Asia and the Caucasus 3/2009, S. 89-91.

Lehner, Oskar, Respecting Human Rights in Central Asia: Will this Stabilize or Destabilize the Region?, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 48-55.

Lepeškov, Jurij, OBSE i meždunarodnoe pravo: problemy vzaimosvjazi, in: Jurij A. Lepeškov/ F.-V. Charting (Hrsg.), OBSE i sovremennye vyzovy – OSCE and Contemporary Challenges, Trans-evropejskaja architektura bezopasnosti: modeli i problemy – The Trans-European Security Architecture: Models and Issues, Minsk 2009, S. 66-75.

Letschert, Rianne/Antony Pemberton, Addressing the Needs of Victims of Terrorism in the OSCE Region, in: Security and Human Rights 4/2008, S. 298-310.

Liedermann, Helmut, Der Weg zum gemeinsamen Europa führt über die Schlussakte der KSZE von Helsinki, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 4/2008, S. 10-24.

Loughran, Jim, Conferring Human Rights Awards and Prizes: Feeding the PR Machine or Launching Pad for Change?, in: Security and Human Rights 2/2009, S. 154-164.

Lukjanov, Fjodor, Europe Needs a New Security Architecture, in: Russian Analytical Digest, 55/2009, S. 2-5.

Lukjanov, Fjodor, Rethinking Security in "Greater Europe". Why Russia is Seeking a New Architecture, in: Russia in Global Affairs 3/2009, S. 94-102.

Lynch, Dov, Trends within and Challenges to the OSCE, in: Daniel Warner/ Vesna Marinkovic (Hrsg.), OSCE Future Operations and Leadership, Genf 2008, S. 21-28.

Mader, Georg, OSCE Struggles with Challenges in the Caucasus, in: Jane's Defence Weekly 4/2009, S. 4.

Marat, Erika, Kazakhstan's Military Reform and OSCE Chairmanship: Regional Implications, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 83-87.

McCausland, Jeffrey D., Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa – Qualität, Quantität und Stabilität, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 207-221.

McDermott, Roger, Nazarbayev Signals Kazakhstan's OSCE Priorities, in: Eurasia Daily Monitor 100/2009, Washington 2009, 2 S.

Melvin, Neil J., The European Union, Kazakhstan and the 2010 OSCE Chairmanship, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 42-47.

Mezhuyev, Boris, Towards Legal Universalism. The Origins and Development of the Medvedev Initiative, in: Russia in Global Affairs 3/2009, S. 103-109.

Möckli, Daniel, The EC Nine, the CSCE, and the Changing Pattern of European Security, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist

(Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 145-163.

Morel, Pierre, L'OSCE et l'Asie centrale, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 201-204.

Morgan, Michael Cotey, North America, Atlanticism, and the Making of the Helsinki Final Act, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 25-45.

Munro, Colin A., What Next for Human Rights and European Security: The Role of International Organisations, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 4/2008, S. 25-33.

Munro, Colin A., The Role of Inter-Religious Dialogue in Dealing with Conflict Situations, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 1/2009, S. 51-57.

Neuneck, Götz, Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa – Strukturelle Stabilität und neue Waffenentwicklungen, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 497-514.

Niedhart, Gottfried, Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008, S. 39-52.

Novosseloff, Alexandra, L'OSCE et l'ONU: Sécurité coopérative et sécurité collective au regard du Chapitre VIII, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 55-59.

Nuenlist, Christian, Expanding the East-West Dialog beyond the Bloc Division. The Neutrals as Negotiators and Mediators, 1969-75, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 201-221.

Orhun, Ömür, Dialogue, Understanding and Harmony, Leading to Tolerance and Respect, in: Corinna Hauswedell/Anna Kreikemeyer/Wolfgang Zellner (Hrsg.), Co-operation with Central Asia, Loccum 2009, S. 213-218.

Orhun, Ömür, Intolerance and Discrimination against Muslims (Islamophobia), in: Security and Human Rights 3/2009, S. 192-200.

Ortiz, Antonio, Neither Fox nor Hedgehog: NATO's Comprehensive Approach and the OSCE's Concept of Security, in: Security and Human Rights 4/2008, S. 284-297.

Pataraia, Tamara, KSE-Regimebildung in Georgien und im Südkaukasus, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future

of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 303-313.

Pentikäinen, Merja, Creating an Integrated Society, Managing Diversity and Human Rights in Europe, in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Sia Spiliopoulou Åkermark/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 6, 2006/07, Leiden 2008, S. 329-368.

Perrin de Brichambaut, Marc, Partenariat et coopération entre l'OSCE et l'OTAN, in: Défense nationale et sécurité collective 4/2009, S. 25-29.

Perrin de Brichambaut, Marc, Sécurité en Eurasie: Le point de vue de l'OSCE, in: Défense nationale et sécurité collective 1/2009, S. 21-26.

Pietrusiewicz, Jaroslaw, The OSCE, Afghanistan and Central Asia, in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (Hrsg.), OSCE Future Operations and Leadership, Genf 2008, S. 49-57.

Rakhmetullin, Akan, The Role of the Chairmanship and Burden Sharing, in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (Hrsg.), OSCE Future Operations and Leadership, Genf 2008, S. 118-133.

Ratti, Luca, Britain, the German Question and the Transformation of Europe. From Ostpolitik to the Helsinki Conference, 1963-1975, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008, S. 83-97.

Rey, Marie-Pierre, France and the German Question in the Context of Ostpolitik and the CSCE, 1969-1974, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008, S. 53-66.

Rey, Marie-Pierre, The USSR and the Helsinki Process, 1969-75, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 65-81.

Rhéaume, Charles, Human Beings over Systems. The Cue from Helsinki, in: International Journal 4/2008, S. 979-989.

Richter, Solveig/Uwe Halbach, A Dangerous Precedent? The Political Implications of Kosovo's Independence on Ethnic Conflicts in South-Eastern Europe and the CIS, in: Security and Human Rights 3/2009, S. 223-237.

Richter, Wolfgang, Wege aus der Krise: Lösungsansätze für die Bewahrung des KSE-Regimes, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 327-346.

Rijken, Conny, A Human Rights Based Approach to Trafficking in Human Beings, in: Security and Human Rights 3/2009, S. 212-222.

Rosinas, Robertas, Konventionelle Rüstungskontrolle und VSBM: Ein Standpunkt aus dem Ostseeraum, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungs-

kontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 267-273.

Roux, Arnaud, Les mesures de sécurité et de confiance et les accords militaires, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 67-68.

Rozanov, Anatolij, SŠA i evropejskaja bezopasnost', in: Jurij A. Lepeškov/F.-V. Charting (Hrsg.), OBSE i sovremennye vyzovy – OSCE and Contemporary Challenges, Trans-evropejskaja architektura bezopasnosti: modeli i problemy – The Trans-European Security Architecture: Models and Issues, Minsk 2009, S. 56-65.

Ruiten, Maria van, The European Commission and Post-Conflict Rehabilitation in Georgia – Lessons Learned, in: Security and Human Rights 2/2009, S. 165-174.

Šadurskij, Victor, Privetstvennoe slovo ot imeni fakul'teta meždunarodnych otnošenij BGU na otkrytii Meždunarodnnoj konferencii "OBSE i sovremennye vyzovy" (Minsk, 14 oktjabrja 2008 goda), in: Jurij A. Lepeškov/F.-V. Charting (Hrsg.), OBSE i sovremennye vyzovy – OSCE and Contemporary Challenges, Trans-evropejskaja architektura bezopasnosti: modeli i problemy – The Trans-European Security Architecture: Models and Issues, Minsk 2009, S. 3-5.

Salber, Herbert, The Challenges and Opportunities Awaiting Kazakhstan in 2010, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 13-18.

Salber, Herbert, Regionale Risiken, Instabilitäten und Rüstungskontrolle: Allgemeine Erfahrungen und Muster, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 413-423.

Savranskaya, Svetlana, Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York 2008, S. 175-190.

Schaefer, Bernd, "Europe Must Not Become Greater Finland". Opponents of the CSCE – the German CDU/CSU and China, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 124-141.

Schmidt, Hans-Joachim, Die Europäische Union und ihre wachsende Bedeutung für die konventionelle Rüstungskontrolle, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 484-490.

Schmidt, Hans-Joachim/Wolfgang Zellner, Neue Chancen für konventionelle Rüstungskontrolle in Europa?, in: Jochen Hippler/Christiane Fröhlich/Margret Johannsen/Bruno Schoch/Andreas Heinemann-Grüder (Hrsg.), Friedensgutachten 2009, Berlin 2009, S. 226-236.

Schneider, Patricia/ Tim J. Aristide Müller-Wolf, Entwicklung und Aussichten des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs innerhalb der OSZE, in: Martin H. W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2008/2009, Frankfurt 2009, S. 549-561.

Schwarzenberg, Karl, Address to the OSCE Permanent Council, 29 January 2009, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 1/2009, S. 24-28.

Seifert, Arne C., Report of the Workshop "Co-operation through Intercultural and Inter-Religious Dialogue", in: Corinna Hauswedell/Anna Kreikemeyer/Wolfgang Zellner (Hrsg.), Co-operation with Central Asia, Loccum 2009, S. 231-234.

Seifert, Arne C., Zentralasien, Europa und die Balance der Gewichte, in: W&F, Wissenschaft und Frieden 4/2009, S. 11-14.

Selvage, Douglas, The Warsaw Pact and the European Security Conference, 1964-69. Sovereignty, Hegemony, and the German Question, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 85-106.

Shkolnikov, Vladimir D., Is this any Way to Run an Organization? Reflection on OSCE's Employment Policies, in: Security and Human Rights 2/2009, S. 147-153.

Sinou, Despina, Les relations entre l'OSCE et l'Union européenne dans la dynamique de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 155-176.

Skagestad, Odd Gunnar, Chechnia – the OSCE Experience 1995-2003, in: Central Asia and the Caucasus 5/2008, S. 160-172.

Stodiek, Thorsten, OSCE's Police-Related Activities: Lessons-Learned During the Last Decade, in: Security and Human Rights 3/2009, S. 201-211.

Strohal, Christian, Democratic Elections and Their Monitoring: Myths and Reality, in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (Hrsg.), OSCE Future Operations and Leadership, Genf 2008, S. 109-117.

Sultanov, Bulat K., Co-operation between the EU and Central Asia: The View from Kazakhstan, in: Corinna Hauswedell/Anna Kreikemeyer/ Wolfgang Zellner (Hrsg.), Co-operation with Central Asia, Loccum 2009, S. 63-77.

Suomalainen, Nina, Observations on an OSCE Chairmanship: Intentions, Challenges and Outcomes, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 19-24.

Suri, Jeremi, Henry Kissinger and the Reconceptualization of European Security, 1969-75, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 46-64.

Vetschera, Heinz, Das Abkommen über subregionale Rüstungskontrolle (Abkommen von Florenz), in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/ Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle

in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 434-449.
Vinet, Guy, L'OSCE et la crise du Caucase de l'été 2008, in: Défense nationale et sécurité collective 1/2009, S. 27-35.
Vinet, Guy, L'OSCE et la perspective d'un nouveau traité de sécurité paneuropéenne, in: Défense nationale et sécurité collective 1/2009, S. 53-61.
Vinnikov, Alexander, NATO and Central Asia: Security, Interests and Values in a Strategic Region, in: Security and Human Rights 1/2009, S. 68-82.
Voronkov, Vladimir, New Security Architecture in Europe – Moving Ahead, in: International Affairs (Minneapolis) 4/2009, S. 11-15.
Waas, Laura van, Statelessness: A 21st Century Challenge for Europe, in: Security and Human Rights 2/2009, S. 133-146.
Wohlfeld, Monika, L'institutionnalisation de l'OSCE: Structures, accords de sièges, immunités, budget, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S. 49-53.
Waterbury, Myra A., Uncertain Norms, Unintended Consequences – the Effects of European Union Integration on Kin-State Politics in Eastern Europe, in: Ethnopolitics 2-3/2008, S. 217-238.
Weber, Bernd, OSZE: Dissens mit Russland hält an, in: Info-Dienst Sicherheitspolitik 12/2008, p. 6.
Wenger, Andreas/Vojtech Mastny, New Perspectives on the Origins of the CSCE Process, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security Systems, London 2008, S. 3-22.
Zagorski, Andrei, Elections Observation in the OSCE Area: Political Challenges, in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (Hrsg.), OSCE Future Operations and Leadership, Genf 2008, S. 134-159.
Zagorski, Andrei, Kazakhstan's Chairmanship: Challenges and Opportunities from the Moscow Perspective, in. Security and Human Rights 1/2009, S. 25-29.
Zagorski, Andrei, Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Rüstungskontrollregime und VSBM, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/ Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 78-87.
Zellner, Wolfgang, Abrüstung reloaded? Zur Lage der europäischen Sicherheitspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2009, S. 89-97.
Zellner, Wolfgang, Can the CFE Treaty Be Saved? Breaking the Stalemate on Conventional Forces in Europe, in: Arms Control Today 7/2009, S. 12-18.
Zellner, Wolfgang, Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa auf strategischer und subregionaler Ebene: Ist militärisches Gleichgewicht noch ein angemessenes Konzept?, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/

Götz Neuneck (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 465-474.

Zellner, Wolfgang, European Security between Old and New: Challenges on the Way Ahead, in: Jurij A. Lepeškov/F.-V. Charting (Hrsg.), OBSE i sovremennye vyzovy – OSCE and Contemporary Challenges, Transevropejskaja architektura bezopasnosti: modeli i problemy – The Trans-European Security Architecture: Models and Issues, Minsk 2009, S. 6-18.

Zellner, Wolfgang, The OSCE and Transnational Security Threats, in: Security and Human Rights 4/2008, S. 311-321.

Zellner, Wolfgang, The Status of OSCE Field Operations: Current Consolidation Does not Change the Need to Consider New Forms and Formats, in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (Hrsg.), OSCE Future Operations and Leadership, Genf 2008, S. 29-48.

Zhovtis, Yevgeniy, Human Rights: An International Context and Internal Developments. A View from Kazakhstan – the Future OSCE Chairmanship Country (2010), in: Security and Human Rights 1/2009, S. 37-41.

Zipper de Fabiani, Henry, L'OSCE et les Balkans: Au-delà de l'expérience des Pactes de stabilité, quelles réussites et quelles leçons?, in: Emmanuel Decaux/Serge Sur (Hrsg.), L'OSCE trente ans après l'Acte final de Helsinki, Paris 2008, S.191-199.

Abkürzungsverzeichnis

ABM/ ABM-Vertrag	Anti-Ballistic Missiles/Vertrag zur Begrenzung von Raketenabwehrsystemen
AECT	Alliance Expert Co-ordination Team/Expertenkoordinationsteam der Allianz gegen den Menschenhandel
AFBiH	Armed Forces of Bosnia and Herzegovina
AHB	Ausschuss Hoher Beamter
AII	Adriatisch-Ionische Initiative
ARF	ASEAN Regionalforum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband Südostasiatischer Nationen
ASRC	Annual Security Review Conference/Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz
ATU	Action against Terrorism Unit/Gruppe Terrorismusbekämpfung
AU	African Union/Afrikanische Union
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BOMCA	Border Management Programme for Central Asia/Programm zur Grenzverwaltung in Zentralasien
BRIC-Staaten	Brasilien, Russland, Indien und China
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
BSEC	Black Sea Economic Cooperation/Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation
BSMC	Border Security and Management Concept/Konzept für Grenzsicherung und -management
CACO	Central Asian Cooperation Organization/Zentralasiatische Organisation für Zusammenarbeit
CAO	Citizens' Advocacy Office
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/ Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen
CENTCOM	Central Command/Zentralkommando
CIA	Central Intelligence Agency
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia/Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien

CIG	Centre for International Governance
COMECON/ RGW	Council for Mutual Economic Assistance/Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CST/VKS	Collective Security Treaty/Vertrag über kollektive Sicherheit
CSTO/OVKS	Collective Security Treaty Organization/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit/
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EAW	Europäische Agentur für den Wiederaufbau
EAWG	Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECJHAT	European Commission Justice and Home Affairs Team
ECPRP	European Commission Police Reform Project/Polizeireformprojekt der Europäischen Kommission
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EG	Europäische Gemeinschaft
EGCC	Expert Group for Co-operation on Children at Risk
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative/Initiative zur Förderung von Transparenz in der Rohstoffindustrie
EK	Europäische Kommission
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUFOR Althea	European Union Force Althea
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo/Rechtsstaatlichkeitsmission der EU im Kosovo
EUMM	European Union Monitoring Mission/EU-Beobachtermission
EUPAT	European Union Police Advisory Team/EU-Polizeiberatungsteam
EUPM	European Union Police Mission/Polizeimission der EU
EUPOL	European Police Mission/Europäische Polizeimission
EUSR	European Union Special Representative
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering/Arbeitsgruppe Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche

FIIA	Finnish Institute of International Affairs/Finnisches Institut für Internationale Angelegenheiten
FIU	Financial Intelligence Unit
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G8	Gruppe der Acht
G20	Gruppe der Zwanzig
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspoliitk
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUAM	Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldau
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HEID	Institut de hautes études internationales et du développement/Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
ICITAP	International Criminal Investigative Training Assistance Program
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development/ Internationales Zentrum für Migrationspolitikentwicklung
ICNND	International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament/Internationale Kommission für atomare Nichtverbreitung und Abrüstung
ICO	International Civilian Office/Internationales Zivilbüro
ICR	International Civilian Representative/Internationaler Ziviler Vertreter
ICTY/IStGHJ	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/ Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IFAS	International Fund for Saving the Aral Sea/Internationaler Fonds zur Rettung des Aralsees
IFES	International Foundation for Electoral Systems
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
IMF/IWF	International Monetary Fund/Internationaler Währungsfonds
IMWG	Inter-ministerial Working Group for Monitoring Security Policy Implementation and Training
INA	Integrated Notification Application/Integrierte Notifikationsanwendung
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces/Nukleare Mittelstreckensysteme
INS	Immigration and Naturalization Service
IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration

IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPTF	International Police Task Force
IRZ	Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit
ISG	International Steering Group for Kosovo/Internationale Lenkungsgruppe für das Kosovo
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IStGHJ/ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien/International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
KasISS	Kasachisches Institut für strategische Studien
KCPSED	Kosovo Center for Public Safety Education and Development/Kosovo-Zentrum für Ausbildung und Entwicklung im Bereich der öffentlichen Sicherheit
KFOR	Kosovo Force
KPS	Kosovo Police Service/Polizeidienst im Kosovo
KPSS	Kosovo Police Service School/Kosovo-Polizeischule
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSF	Kosovo Security Force
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1995 OSZE)
KVAE	Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa
KVM	Kosovo Verification Mission/Kosovo-Verifizierungsmission
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
MANPADS	Man-Portable Air Defence Systems/tragbare Luftabwehrsysteme
MAP	Membership Action Plan
MAPE	Multinational Advisory Police Element
MDA	Missile Defense Agency
MGI	Managing Global Insecurity
MIND	Mobile Interpol Network Database
MoU	Memorandum of Understanding
NAFTA	North American Free Trade Area/Nordatlantisches Freihandelsabkommen
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertrags-Organisation
NCK	Nationellt Centrum för Kvinnofrid/Landeszentrum für Wissen über Männergewalt gegen Frauen
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NRF	NATO Response Force

OCEEA	Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE
ODIHR/ BDIMR	Office for Democratic Institutions and Human Rights/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
ODS	Vereinigte Demokratische Kräfte (Belarus)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OGRF	Operative Group of Russian Forces/Einsatzgruppe der russischen Streitkräfte
OIK	Organisation der Islamischen Konferenz
OMIK	OSCE Mission in Kosovo
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS/CSTO	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit/ Collective Security Treaty Organization
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Parlamentarische Versammlung des Europarats
PAMECA	Police Assistance Mission of the European Community to Albania/EG-Mission zur Unterstützung der Polizei in Albanien
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PKB	Belarussische Kommunistische Partei
PSIO	Programme for the Study of International Organizations
RAA/AB	Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen der EU
RGW/ COMECON	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe/Council for Mutual Economic Assistance
RKR	Regionaler Kooperationsrat
RTK	Radio/TV-Kosovo
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SCO/SOZ	Shanghai Cooperation Organisation/Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SECI	Southeast European Cooperative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECP	South-East European Cooperation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SHKB	Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm/Kontrolldienst im Innenministerium
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency

SOZ/SCO	Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit/Shanghai Cooperation Organisation
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten
TF-THB	Task Force against Trafficking in Human Beings
TISP	Transitional Institutional Support Programme
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken
UN/UNO/VN	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNCIVPOL	United Nations Civilian Police
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/UN Office of the High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women,
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNSC	United Nations Security Council
USAID	United States Agency for International Development
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VKS/CST	Vertrag über kollektive Sicherheit/Collective Security Treaty
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
WD	Wiener Dokument
WEU	Westeuropäische Union
WHO	World Health Organization/Weltgesundheitsorganisation
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
WVO	Warschauer Vertragsorganisation
WZO	Weltzollorganisation
ZEI	Zentraleuropäische Initiative

Autorenverzeichnis

Dr. Alice Ackermann, Senior Operational Adviser, OSZE-Konfliktverhütungszentrum (KVZ)/Dienststelle Unterstützung von Einsätzen, OSZE-Sekretariat; Wien

Bernard Aussedat, Brigadegeneral a.D., Berater für politisch-militärische Angelegenheiten in der OSZE-Mission in Moldau; Chişinău

Prof. Egon Bahr, 1969-1972 Staatssekretär im Bundeskanzleramt, 1972-1974 Bundesminister für besondere Aufgaben, ständiger Berater von Bundeskanzler Willy Brandt in allen Fragen der Ost- und Deutschlandpolitik, 1972-1990 Mitglied des Deutschen Bundestags, 1984-1994 Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Berlin

Dr. Lorenz Barth, Botschaftsrat, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE; Wien

Robert Bosch, Botschafter, Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien; Tirana

Marcin Czapliński, bis Mai 2009 Senior Policy Support Officer am Konfliktverhütungszentrum (KVZ) des OSZE-Sekretariats; Wien

Dr. Pál Dunay, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik; Genf

Anna Ekstedt, Senior Adviser, Sekretariat der Task Force against Trafficking in Human Beings des Rates der Ostseestaaten (CBSS TF-THB); Stockholm

Dr. Frank Evers, Stellvertretender Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Dr. Marianne von Grünigen, Botschafterin, ehemalige Leiterin der Schweizer Delegation bei der OSZE; Bern

Ulrich Heider, Brigadegeneral a.D., Direktor der Abteilung für Sicherheitskooperation der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina; ehemals Leitender Militärberater bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE; Sarajewo/Wien

Dr. habil. Hans-Joachim Heintze, Hochschuldozent für Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum; Bochum

Dr. Stephan Hensell, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsstelle Kriege/Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) am Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg; Hamburg

Dr. Graeme P. Herd, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik; Genf

Alexandre Keltchewsky, Botschafter, Leiter des OSZE-Zentrums in Astana; Astana

Elena Kropatcheva, *M.A., M.P.S.*, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Vesna Marinkovic, Projektkoordinatorin, Centre for International Governance (CIG)/Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung (HEID); Genf

Prof. Kari Möttölä, Sonderberater, Referat für Planung und Forschung im finnischen Außenministerium; Helsinki

Dr. Reinhard Mutz, ehemaliger Stellvertretender bzw. kommissarischer Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Renatas Norkus, Botschafter, Leiter der Ständigen Vertretung Litauens bei der OSZE; Wien

George A. Papandreou, Ministerpräsident und Minister für auswärtige Angelegenheiten der Hellenischen Republik, Amtierender Vorsitzender der OSZE im Jahr 2009; Athen

Dr. Oleksandr Pavlyuk, Leiter der Abteilung Externe Zusammenarbeit im OSZE-Sekretariat; Wien

Dr. Tim Potier, Hochschuldozent für Völkerrecht, Universität Nikosia, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Corpus Christi College, Universität Cambridge; Nikosia/Cambridge

Dr. Aaron Rhodes, Berater der Internationalen Kampagne für Menschenrechte im Iran, ehemaliger Geschäftsführender Direktor der Internationalen Helsinki-Föderation für Menschenrechte (IHF)

Prof. Dr. Adam Daniel Rotfeld, polnischer Außenminister a.D., Mitglied des Beratungsausschusses zu Abrüstungsfragen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Mitglied der Expertengruppe zur Erarbeitung einer neuen Strategie der NATO, Ko-Vorsitzender der polnisch-russischen Arbeitsgruppe für schwierige Fragen; Warschau

Dr. Astrid Sahm, deutsche Direktorin der Internationalen Bildungs- und Begegnungsstätte „Johannes Rau"; Minsk

Herbert Salber, Botschafter, Direktor des OSZE-Konfliktverhütungszentrums (KVZ), OSZE-Sekretariat; Wien

Prof. Dr. Dennis J.D. Sandole, Institute for Conflict Analysis and Resolution (ICAR), George Mason University; Arlington, VA

Ursel Schlichting, M.A., Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitk an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Prof. Dr. Bulat Sultanov, Direktor des Kasachischen Instituts für strategische Studien beim Präsidenten der Republik Kasachstan (KasISS); Almaty

Dr. Janne Taalas, Direktor des Referats für Planung und Forschung im finnischen Außenministerium, 2008 Stellvertretender Leiter der Arbeitsgruppe zum finnischen OSZE-Vorsitz; Helsinki

Dr. Daniel Warner, Direktor des Centre for International Governance (CIG)/ Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung (HEID); Genf

Dr. Andrei Zagorski, leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Kriegs- und Friedensforschung am Moskauer Staatsinstitut für internationale Beziehungen (MGIMO-Universität); Moskau

Dr. Wolfgang Zellner, Stellvertretender Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) am IFSH; Hamburg