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

OSZE

17

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

OSZE-Jahrbuch 2011

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

OSZE

2011

Nomos

BUC_OSZE_2011_0044-8.indd 1 20.09.12 11:52

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 978-3-8487-0044-8

1. Auflage 2013
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Audronius Ažubalis
Zum Geleit 9

Ursel Schlichting
Vorwort 15

Wolfgang Zellner
Zum Tod von Max van der Stoel 21

I. Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Marc Perrin de Brichambaut
Sechs Jahre als OSZE-Generalsekretär:
ein analytischer und persönlicher Rückblick 27

Pál Dunay
Kasachstans einzigartiger OSZE-Vorsitz 2010 55

Ian Cliff
Worum ging es im Korfu-Prozess? 73

Die OSZE-Teilnehmerstaaten: innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Ian Kelly
Das dauerhafte regionale Engagement der USA durch die OSZE 89

Elena Kropatcheva
Präsidentschaftswahlen in Belarus im Jahr 2010:
alles für den Sieger? 99

Payam Foroughi
Politische Entwicklungen und Menschenrechte in Tadschikistan:
vertane Chancen – ungewisse Zukunft 121

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Claudio Formisano/Georgia Tasiopoulou
Die OSZE-Mission im Kosovo – eine Leistungsbilanz 145

Claus Neukirch
Moldau: von der Vertrauensbildung zur Konfliktbeilegung? 155

Carel Hofstra
Die Arbeit der OSZE zum Polizeiaufbau in Armenien 171

Hans-Joachim Schmidt
Droht ein neuer Krieg in Berg-Karabach? 189

Arne C. Seifert
Der politische Prozess in Zentralasien und die Systemfrage 203

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

Pierre von Arx
Jüngste Entwicklungen in den Bereichen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen 225

Themenschwerpunkt: BDIMR – 20 Jahre Unterstützung für Demokratie und Menschenrechte

Douglas Wake
Das BDIMR wird 20: die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie in einem komplexen internationalen Umfeld 253

Christian Strohal
„Mehr muss getan werden." Die OSZE und der Schutz der Menschenrechte nach dem Gipfeltreffen von Astana 271

Jens-Hagen Eschenbächer/Bernhard Knoll
Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana aus der Perspektive der Menschenrechte: neue Impulse für Fortschritte bei Menschenrechten und Demokratie in der Region? 289

Geert-Hinrich Ahrens
Wahlbeobachtung und ihre parlamentarische Dimension:
15 Jahre Kooperation 297

Grigori V. Golosov
Demokratie als System aus Institutionen und Praktiken:
das dynamische Vermächtnis und die lebendigen
Verpflichtungen zentraler OSZE-Dokumente 311

Adam Bodnar/Eva Katinka Schmidt
Rechtsstaatlichkeit und richterliche Unabhängigkeit
in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien 325

Andrzej Mirga
Die Lage der Roma und Sinti: Stand und Perspektiven 341

Nadezda Shvedova
Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument der OSZE –
ein kurzer Kommentar zum Beitrag der OSZE zur Gleichstellung
von Frauen und Männern im politischen und öffentlichen Leben 359

Andreea Vesa/Kristin van der Leest
Auf dem Weg zu einem strategischen Ansatz bei der Anwendung
gender-sensibler Indikatoren: Leitlinien für OSZE-Programme 373

Pavel Chacuk
Der Beitrag des BDIMR zur Menschenrechtserziehung
im OSZE-Gebiet 393

Snježana Bokulić/Assia Ivantcheva
BDIMR und Zivilgesellschaft: 20 Jahre Menschenrechtsförderung
im OSZE-Gebiet 407

Liane Adler
Nationale Menschenrechtsinstitutionen im OSZE-Gebiet:
Bestandsaufnahme eines innovativen Konzepts 429

Karin Esposito/Ruben-Erik Diaz-Plaja
Parlamente in den Prinzipien und Praktiken der OSZE 443

Jos Boonstra/Natalia Shapovalova/Richard Youngs
Die Neubelebung der OSZE-Demokratieförderung 461

III. Zur Organisation

Außenbeziehungen und Einflüsse

Rita Marascalchi/Oleksandr Pavlyuk
Die OSZE und die Umbrüche im südlichen Mittelmeerraum:
eine neue Chance für die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft? 481

Timur Dadabaev
Japans Außenpolitik gegenüber Zentralasien
seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion 495

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 517

Die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen 519

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2010/2011 537

Literaturauswahl zur OSZE 2010/2011 543

Abkürzungsverzeichnis 563

Autorenverzeichnis 571

Audronius Ažubalis

Zum Geleit

Die größte Herausforderung für den litauischen OSZE-Vorsitz bestand darin, die in der Gedenkerklärung von Astana formulierte Vision der 56 Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten voranzubringen: die Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok, deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind. Unter dem litauischen Vorsitz hat die OSZE bedeutende Schritte zur Verwirklichung dieser Vision unternommen.
Es ist eine große und anspruchsvolle Aufgabe, die natürlich nicht im Laufe eines einzigen Jahres zu bewältigen ist. Ich habe daher in meiner ersten Rede vor dem Ständigen Rat im Januar unsere fünf wichtigsten Prioritäten dargelegt:

- greifbare Fortschritte in der Auseinandersetzung mit Langzeitkonflikten,
- deutliche Verbesserungen bei der Umsetzung unserer Verpflichtungen im Bereich der Medienfreiheit,
- Profilierung der OSZE im Hinblick auf grenzüberschreitende Bedrohungen, einschließlich derjenigen, die vom Hoheitsgebiet Afghanistans ausgehen,
- die Bestimmung der Rolle der OSZE in unserem Energiesicherheitsdialog und
- die Förderung der Erziehung zu Toleranz im gesamten OSZE-Raum, um Hassverbrechen und Diskriminierung Einhalt zu gebieten.

In allen diesen Bereichen haben wir Fortschritte erzielt. Besonders stolz bin ich auf die Arbeit, die das Vorsitz-Team, die Durchführungsorgane der OSZE und die Vorsitze des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) der OSZE im Jahr 2011 bei der Wiederbelebung des Prozesses zur Beilegung des Transnistrienkonflikts, der Modernisierung des Wiener Dokuments 1999 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, der Erarbeitung der Leitlinien von Vilnius für den Schutz von Journalisten, der Verstärkung der Fähigkeit der OSZE zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen, der Stärkung der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern und dem erfolgreichen Abschluss des Mandats des OSZE-Büros in Zagreb geleistet hat.
Der Höhepunkt unseres Vorsitzes war der Ministerrat von Vilnius, auf dem die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten einen Beschluss über die Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie

Konfliktnachsorge verabschiedeten. Weitere Beschlüsse betrafen den Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen, die Förderung der Chancengleichheit für Frauen in der Wirtschaft, die Verstärkung des Verkehrsdialogs in der OSZE, die Rolle der OSZE bei der Förderung der Resolution 1540 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Kleinwaffen, leichte Waffen und Lagerbestände konventioneller Munition sowie Fragen, die für das FSK relevant sind. Die Minister einigten sich auf eine Erklärung über die Bekämpfung jeder Form von Menschenhandel. Darüber hinaus beschlossen sie, ihr Engagement für die OSZE-Kooperationspartner, insbesondere für Afghanistan, zu verstärken. Letzteres ist besonders wichtig, da wir uns dem Zeitpunkt des Abzugs der internationalen Truppen aus dem Land nähern.

Als Amtierender Vorsitz einer regionalen Sicherheitsorganisation mussten wir – zusätzlich zu unseren genannten Prioritäten und unserer geplanten Arbeit – auch schnell und effektiv auf unvorhergesehene politische Ereignisse und Sicherheitsprobleme in unserer Region reagieren.

Das Jahr begann mit der Nachricht, dass die belarussischen Behörden der Verlängerung des Mandats des OSZE-Büros in Minsk nicht zugestimmt hatten. Dessen ungeachtet setzte die OSZE ihre Arbeit in Belarus fort, unter anderem in Form der Aktivitäten der Beauftragten der OSZE für Medienfreiheit und der Beobachtung der Prozesse gegen diejenigen Personen, die nach den Präsidentschaftswahlen vom 19. Dezember verhaftet worden waren, durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR; Veröffentlichung des Berichts am 10. November 2011). Am 6. April aktivierten vierzehn OSZE-Teilnehmerstaaten den Moskauer Mechanismus von 1991, woraus ein Bericht und Empfehlungen zur Menschenrechtslage in Belarus hervorgingen. Das ganze Jahr hindurch bemühte ich mich um die Aufrechterhaltung eines Dialogs mit unseren belarussischen Gesprächspartnern, denen ich ein Paket möglicher OSZE-Aktivitäten vorlegte; gleichzeitig machte ich sie auch immer wieder auf Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten aufmerksam.

Mit Sorge beobachtete der Vorsitz das wiederholte Aufflackern von Gewalt im Norden des Kosovo, insbesondere gegen Ende des Jahres. Mehrfach rief ich zur Ruhe und zur Zusammenarbeit auf und verlieh dem Appell mit meinem Besuch in Südosteuropa vom 4. bis 8. Juli Nachdruck. Ich wies insbesondere darauf hin, dass es dringend notwendig sei, durch regionale Zusammenarbeit eine menschenwürdige Lösung für die Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu finden, die während der Umwälzungen auf dem Balkan in den 1990er Jahren aus ihrer Heimat vertrieben worden waren.

Im Januar stattete mein Stellvertreter Evaldas Ignatavičius Albanien einen Besuch ab, um eine Eskalation der Auseinandersetzungen zwischen regierungstreuen und oppositionellen Kräften in Tirana zu verhindern. Im März begleitete der Vorsitz den Generalsekretär der OSZE nach Albanien, der mit seinem Besuch ebenfalls zur Beruhigung der Lage im Vorfeld der Wahlen beitragen wollte.

Das ganze Jahr hindurch unterstützten wir aktiv die Umsetzung der Initiative für kommunale Sicherheit (*Community Security Initiative*, CSI) in Kirgisistan. Ihre Aufgabe besteht darin, das Vertrauen zwischen den Volksgruppen und in die Strafverfolgungsbehörden wiederherzustellen und sich mit den Sicherheitsproblemen im Land nach den gewalttätigen ethnischen Zusammenstößen im Jahr 2010 zu befassen. Gemeinsam mit Vertretern der EU und der VN behielt der Vorsitz die Lage in Kirgisistan ständig im Auge.

Die bedeutendsten und dramatischsten Ereignisse in unserer Nachbarschaft, der sogenannte „Arabische Frühling", betrafen eine Reihe von OSZE-Kooperationspartnern. Wir boten unverzüglich das Know-how an, das die Organisation im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte bei der Unterstützung demokratischer Übergangsprozesse erworben hat; unsere Kollegen aus der Parlamentarischen Versammlung der OSZE beobachteten die Wahlen in Tunesien. Eine wichtige Entwicklung in unseren Beziehungen zu den OSZE-Partnern ist die Entscheidung der Mongolei, sich um die Aufnahme als 57. OSZE-Teilnehmerstaat zu bewerben. Ich hoffe, dass wir die Mongolei Anfang 2012 als neuen Teilnehmerstaat willkommen heißen können.

Unsere erste Priorität – greifbare Fortschritte bei der Beilegung von Langzeitkonflikten zu erzielen – erwies sich als die größte Herausforderung. Die Wiederaufnahme der offiziellen 5+2-Verhandlungen über die Beilegung des Transnistrienkonflikts war ein großer Erfolg, der konzertierte diplomatische Bemühungen unter der Federführung meines Sonderbeauftragten für Langzeitkonflikte, Botschafter Giedrius Čekuolis erforderte. Wir standen beide in regelmäßigem Kontakt mit der Russischen Föderation, der Ukraine, der EU und den USA.

Anfang Februar reiste ich zu einem Besuch nach Moldau, wo ich mit offiziellen Vertretern und Aktivisten der Zivilgesellschaft von beiden Ufern des Dnjestr/Nistru zusammentraf. Informelle Treffen im 5+2-Format erfolgten im Februar und im April in Wien und im Juni in Moskau. Darüber hinaus fanden unter OSZE-Schirmherrschaft drei informelle Treffen zwischen dem moldauischen Ministerpräsidenten Vlad Filat und dem transnistrischen Führer Igor Smirnow statt. Am 9. September erzielten wir in Bad Reichenhall einen kleinen Durchbruch, als eine Reihe von Regelungen für die Tätigkeit der Expertenarbeitsgruppen für vertrauensbildende Maßnahmen verabschiedet werden konnte. In der Folge vereinbarten die Teilnehmer der Ständigen Konferenz zu politischen Fragen im Rahmen des Verhandlungsprozesses über eine Regelung für Transnistrien am 22. September in Moskau, ihre offiziellen Verhandlungen im 5+2-Rahmen wiederaufzunehmen. Das erste Treffen fand am 30. November und 1. Dezember in Vilnius statt.

Bedauerlicherweise konnte – trotz der greifbaren Fortschritte im Verhandlungsprozess im Laufe des Jahres 2011 – keine gesonderte Ministererklärung zur Wiederaufnahme der 5+2-Verhandlungen über den Transnistrienkonflikt verabschiedet werden.

Eine der Hauptprioritäten des litauischen OSZE-Vorsitzes war es, die Fähigkeiten der Organisation zur Auseinandersetzung mit allen Phasen des Konfliktzyklus zu erhöhen, und die Beilegung von Langzeitkonflikten zu fördern. Anfang des Jahres riefen wir die „V-V-Dialoge“ *(Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius)* ins Leben. Dabei handelte es sich um informelle Gespräche auf Botschafterebene in der Art und im Geiste des Korfu-Prozesses, die sich auf den Konfliktzyklus konzentrierten. Der Dialog wurde außerdem um Experten aus der Wissenschaft, *Think Tanks* und NGOs erweitert.

Im Zuge mehrerer „V-V-Dialoge“, Arbeitstagungen, Seminare und Erörterungen im Sicherheitsausschuss und in anderen Verhandlungsgremien tauschten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten über ihre Vorstellungen aus, wie die OSZE ihre Fähigkeit in dieser Kernfunktion verstärken könnte. Dies führte letztlich zum Beschluss des Ministerrats über „Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge“. Der Beschluss sollte die Fähigkeiten der Organisation verbessern, auf Krisen und Konflikte im OSZE-Gebiet zu reagieren.

Die Medienfreiheit hatte für den litauischen Vorsitz ebenfalls hohe Priorität. Bei all meinen Besuchen in OSZE-Staaten betonte ich, dass die OSZE-Verpflichtungen im Bereich der Medienfreiheit vollständig umgesetzt werden müssten. Am 7. und 8. Juni fand in Vilnius eine Konferenz zum Thema „Sicherheit von Journalisten in der OSZE-Region“ statt. Unmittelbar vor dem Ministerratstreffen in Vilnius brachte ich gemeinsam mit der Beauftragten der OSZE für Medienfreiheit ein Praxishandbuch für die Förderung der Sicherheit von Journalisten heraus, in das die Empfehlungen der Konferenz von Vilnius eingeflossen waren. Es enthält konkrete Anleitungen, wie man Journalisten schützt und sicherstellt, dass diejenigen, die Journalisten unter Druck setzen oder Gewalt gegen sie ausüben, vor Gericht gestellt werden. Bedauerlicherweise kam kein Konsens zu einem Ministerratsbeschluss über die Stärkung der Sicherheit von Journalisten zustande, obwohl nach wie vor viele Journalisten im OSZE-Raum Gewalt und Schikanen ausgesetzt sind und sogar um ihr Leben fürchten müssen, nur weil sie ihre berufliche Pflicht tun. Ich habe mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass der designierte irische Vorsitz beabsichtigt, die Arbeit in diesem Bereich fortzuführen.

Auch im FSK waren Fortschritte zu vermelden. Das Wiener Dokument (WD) 1999 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen wurde aktualisiert und auf dem Ministerratstreffen von Vilnius als Wiener Dokument 2011 neu aufgelegt. Es wurden neun sogenannte „WD-Plus-Beschlüsse“ aufgenommen, die vom FSK in den letzten zwei Jahren verabschiedet worden waren. Um die Aktualisierung des WD künftig zu vereinfachen und um sicherzustellen, dass das Dokument in einem sich verändernden Sicherheitsumfeld relevant bleibt, wurde ein Verfahren vereinbart, das WD alle fünf Jahre in überarbeiteter Fassung neu aufzulegen.

Transnationale Bedrohungen gehören weiterhin zu den Prioritäten der OSZE. Wir brachten daher im Ministerrat ein Paket von Beschlüssen zu Themen wie Terrorismus, Drogen, Internet-Kriminalität und polizeibezogene Aktivitäten ein. Bedauerlicherweise konnte im Ministerrat zu einigen Elementen dieses Pakets kein Konsens erzielt werden. Es wurde allerdings ein Beschluss über die „Verstärkung der Koordination und Kohärenz der Bemühungen der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen“ verabschiedet, der unter anderem den Vorschlag des Generalsekretärs aufgreift, im Sekretariat eine neue Abteilung zur Befassung mit transnationalen Bedrohungen einzurichten. Der wohldurchdachte Vorschlag des Generalsekretärs, dem seit 2009 erörterte Ideen der Teilnehmerstaaten zugrunde liegen, stellt einen wesentlichen Schritt zur Stärkung der OSZE-Bemühungen zur Auseinandersetzung mit transnationalen Bedrohungen dar.

2011 waren auch die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten von der aktuellen globalen Finanzkrise betroffen, die politische, soziale und wirtschaftliche Folgen hatte. Die Krise erhöhte den Druck auf die Organisation, beste Qualität im Gegenzug für die von den Teilnehmerstaaten geleisteten Beiträge zu liefern. Manche der Teilnehmerstaaten sahen sich nicht mehr dazu in der Lage, die Aktivitäten der Organisation im bisherigen Ausmaß durch entsandtes Personal und außerbudgetäre Beiträge zu unterstützen. Die Krise nahm auch sehr viel Zeit und Aufmerksamkeit der Politiker im gesamten OSZE-Raum in Anspruch und machte schließlich deutlich, wie wichtig die Abstimmung der Aktivitäten der OSZE mit denjenigen anderer internationaler und regionaler Organisationen ist, um eine unnötige Verdoppelung von Bemühungen zu vermeiden.

Alles in allem war das Jahr für die OSZE-Region und somit auch für Litauen und den Vorsitz eine große Herausforderung. Ich bin davon überzeugt, dass es uns gemeinsam gelungen ist, einige wichtige Schritte zu unternehmen, die Fortschritte in allen Bereichen der Arbeit der OSZE ermöglichen. Die gemeinsame Vision einer Sicherheitsgemeinschaft ist richtig. In den kommenden Jahren ist es an allen Teilnehmerstaaten, diese Vision zu verwirklichen.

Ursel Schlichting

Vorwort

Ihren Ruf als einzigartiger Akteur auf der internationalen Bühne verdankt die OSZE vor allem ihrem umfassenden und multidimensionalen Verständnis von Sicherheit. Sicherheit ist danach dann gewährleistet, wenn Menschenrechte als deren integraler Bestandteil begriffen werden und politisch-militärischen Fragen sowie Wirtschafts- und Umweltthemen gleichgestellt sind. Die unzureichende Erfüllung in der menschlichen Dimension der OSZE eingegangener Verpflichtungen ist somit eine genauso große Bedrohung für die Sicherheit wie die unzureichende Erfüllung der Verpflichtungen in jeder anderen Dimension der OSZE. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die menschliche Dimension der OSZE über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinaus um die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erweitert.

Die Verpflichtungen der menschlichen Dimension sind in mehreren Hauptdokumenten der OSZE festgehalten. Das umfassendste und grundlegendste davon ist das Kopenhagener Dokument von 1990, das auch ausdrücklich auf die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten eingeht. Ein weiterer Meilenstein in der menschlichen Dimension war das Moskauer Dokument von 1991, in dem die Teilnehmerstaaten „mit großem Nachdruck und unwiderruflich [erklären], dass die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE [seit 1995: OSZE] eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.[1] Die Staats- und Regierungschefs der heute 56 OSZE-Teilnehmerstaaten bestätigten diese bahnbrechende Norm nicht nur in der Gipfelerklärung von Helsinki aus dem Jahr 1992, sondern bekräftigten sie erneut auf dem Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010.

Die wichtigste Institution in der menschlichen Dimension der OSZE ist das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Das BDIMR nahm seine Tätigkeit 1991 unter dem Namen KSZE-Büro für freie Wahlen mit gerade einmal einer Handvoll Mitarbeiter auf. Seinen heutigen Namen erhielt es auf dem Prager Ratstreffen der KSZE im Jahr 1992, auf dem die Außenminister der Teilnehmerstaaten sein Mandat gleichzeitig um zusätzliche Aufgaben erweiterten. Als eine der erfolgreichsten Institutionen der OSZE überhaupt begeht das BDIMR in diesem Jahr seinen 20. Geburtstag. Das BDIMR ist im Rahmen seines Mandats in fünf großen Tätigkeitsfel-

1 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.4, S. 3.

dern aktiv, in denen es den Teilnehmerstaaten Hilfestellung bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension anbietet: Wahlen, Demokratisierung, Menschenrechte, Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie Fragen, die Roma und Sinti betreffen. Von seinem Sitz in Warschau aus nimmt das BDIMR diese Aufgaben heute mit einem hoch professionellen Mitarbeiterstab von mehr als 150 Experten und Unterstützungspersonal wahr, wie Douglas Wake, Erster Stellvertretender Direktor des BDIMR, in seinem Beitrag zum vorliegenden OSZE-Jahrbuch erläutert.[2]

Doch Douglas Wake ist nicht der einzig Autor, der sich in diesem Band mit dem BDIMR befasst: Wir haben das 20-jährige Jubiläum des BDIMR zum Anlass genommen, seine Tätigkeit zum diesjährigen Themenschwerpunkt zu machen. Über 20 Autoren lassen im vorliegenden Band die Geschichte des BDIMR, seine Aufgaben und Aktivitäten lebendig werden. Der langjährige Direktor des BDIMR, Christian Strohal, unterzieht zunächst die Lage der Menschenrechte nach dem Gipfeltreffen von Astana einer kritischen Betrachtung, Jens-Hagen Eschenbächer und Bernhard Knoll analysieren anschließend die Ergebnisse des Gipfels aus menschenrechtlicher Perspektive. Zu den zentralen Themen im Bereich Demokratie gehören Wahlen. Im Kopenhagener Dokument wurde eine Fülle moderner Wahlstandards und -verpflichtungen verankert, die von allen Teilnehmerstaaten inzwischen in zahlreichen weiteren Dokumenten bekräftigt wurden. Dennoch sind Wahlen in einigen Ländern auch heute noch von der mangelhaften Implementierung dieser Standards und Verpflichtungen geprägt – oder sogar deren offener Verletzung. Die Teilnehmerstaaten haben sich daher auf die Wahlbeobachtung als wichtigstes Instrument zur Aufdeckung von Defiziten und zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Durchführung gerechter und freier Wahlen verständigt. Geert-Hinrich Ahrens beschreibt in seinem Beitrag die Wahlbeobachtungstätigkeit des BDIMR und geht dabei auch auf die – nicht immer reibungslose – Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE ein. Während Grigori Golosov die grundlegende Bedeutung der wichtigsten einschlägigen OSZE-Dokumente für die demokratische Theorie und Praxis darlegt, gehen Adam Bodnar und Eva Katinka Schmidt der Frage nach, ob und in welchem Umfang das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien verwirklicht ist. Die Situation der Roma und Sinti steht im Mittelpunkt des Beitrags von Andrzej Mirga, dem leitenden Berater für Fragen der Roma und Sinti im BDIMR. Den Beitrag der OSZE zur Gleichstellung von Frauen und Männern untersucht Nadezda Shvedova; Andreea Vesa und Kristin van der Leest diskutieren die Rolle *gender*-sensibler Indikatoren bei der Programmgestaltung in diesem Themenbereich. Pavel Chacuk befasst sich mit den Grundlagen, der Praxis und der Wirkung von Menschenrechtserziehung. Interessant ist die

2 Vgl. Douglas Wake, Das BDIMR wird 20: die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie in einem komplexen internationalen Umfeld, im vorliegenden Band, S. 253-269, hier: S. 253.

Gegenüberstellung der von Snježana Bokulić und Assia Ivantcheva in ihrem Beitrag herausgearbeiteten Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure für den Schutz der Menschenrechte und der Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen, einem innovativen Konzept auf staatlicher Ebene, das Liane Adler vorstellt. Im Anschluss daran untersuchen Karin Esposito und Ruben-Erik Diaz-Plaja den Stellenwert der Parlamente in den Dokumenten der OSZE. Jos Boonstra, Natalia Shapovalova und Richard Youngs von der *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior* (FRIDE) in Madrid beurteilen schließlich die Demokratieunterstützung der OSZE aus der Perspektive unvoreingenommener externer Beobachter.

Auch außerhalb des Themenschwerpunktes geben die Beiträge zum OSZE-Jahrbuch 2011, verfasst von international renommierten Wissenschaftlern, langjährigen Mitarbeitern der OSZE sowie erfahrenen Diplomaten, einen umfangreichen und intensiven Einblick in die Tätigkeit der weltweit größten regionalen Sicherheitsorganisation. Marc Perrin de Brichambaut sind wir besonders dankbar für seinen ausführlichen und persönlichen Blick zurück auf sein Amt und seine manchmal zwiespältigen Erfahrungen als Generalsekretär der OSZE in den Jahren 2005 bis 2011. Pál Dunay nimmt eine Bewertung des kasachischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2010 vor, den er gleich in mehrfacher Hinsicht als „einzigartig" qualifiziert. Ian Cliffs Beitrag ist einer abschließenden und kritischen Würdigung des Korfu-Prozesses gewidmet. Im Kapitel über die OSZE-Teilnehmerstaaten beschreibt Ian Kelly das Engagement der USA in der OSZE-Region, Elena Kropatcheva erörtert die innenpolitischen Entwicklungen in Belarus nach den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2010 und Payam Foroughi befasst sich in seinem äußerst kritischen Beitrag mit der Lage der Menschenrechte in Tadschikistan und der Rolle der OSZE bei ihrer Durchsetzung.

Im anschließenden Abschnitt über Aufgaben Instrumente, Mechanismen und Verfahren zur Konfliktprävention und Streitschlichtung stellen Claudio Formisano und Georgia Tasiopoulou die Arbeit der OSZE-Mission im Kosovo vor. Claus Neukirch berichtet über den Fortgang der Konfliktbeilegungsbemühungen im Transnistrien-Konflikt. Carel Hofstra schildert den schwierigen Beginn, die Hürden und den Fortgang der Polizeireform in Armenien und Hans-Joachim Schmidt von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) stellt die bange Frage nach der Möglichkeit eines Wiederaufflammens des Konflikts um Berg-Karabach, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen militärischen Entwicklungen in Armenien und Aserbaidschan. Arne C. Seifert gibt schließlich einen Einblick in die komplexen politischen Prozesse in Zentralasien.

Einen Beitrag zur politisch-militärischen Dimension der OSZE leistet Pierre von Arx mit seiner detaillierten Darstellung der Arbeiten zur Modernisierung des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Zwei Beiträge befassen sich abschließend mit den externen Beziehungen der OSZE bzw. ihrer Teilnehmerstaaten: Rita Marascalchi und Oleksandr

Pavlyuk erörtern die möglichen Auswirkungen des „Arabischen Frühlings“ auf die Zusammenarbeit der OSZE mit ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum, während Timur Dadabaev die Außenpolitik Japans gegenüber Zentralasien analysiert.

Für das Geleitwort danken wir dem diesjährigen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Litauens Außenminister Audronius Ažubalis.

Und auch eine traurige Pflicht gilt es zu erfüllen: Aus Wolfgang Zellners Feder stammt der Nachruf auf den allseits hochgeschätzten, 2011 verstorbenen ersten und langjährigen Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, Max van der Stoel.

Wie stets gilt der Dank der Herausgeber und der Redaktion den Autorinnen und Autoren, die mit großem Engagement und umfangreichem Fachwissen das OSZE-Jahrbuch erst möglich machen.

Eine Neuheit stellte für die Hamburger Redaktion in diesem Jahr die enge und erfolgreiche Zusammenarbeit mit einer Institution der OSZE selbst dar: Experten des BDIMR verfassten nicht nur die Mehrzahl der Beiträge zum Themenschwerpunkt, sondern waren auch äußerst aktiv und engagiert an der inhaltlichen Planung und Gestaltung sowie der redaktionellen Bearbeitung der Beiträge beteiligt. Hierfür bedanken wir uns insbesondere bei Bernhard Knoll, dem Sonderberater des Direktors des BDIMR, und Jens-Hagen Eschenbächer, dem Sprecher des BDIMR.

Die Förderung von Demokratie und Menschenrechten hat sich zu einem der herausragendsten Tätigkeitsbereiche der OSZE entwickelt. Es gibt eine Fülle von Beispielen für die erfolgreiche Arbeit der OSZE und des BDIMR in der menschlichen Dimension. Gleichzeitig sind jedoch gerade in diesem Bereich in den vergangenen Jahren zahlreiche grundsätzliche und tiefverwurzelte Probleme zutage getreten. So lässt die Erfüllung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen oftmals viel zu wünschen übrig; dies gilt mehr oder minder für fast alle OSZE-Teilnehmerstaaten. Zu den wichtigsten Tätigkeiten der OSZE in der menschlichen Dimension gehören (neben der Normensetzung und der Förderung der Implementierung) die Beobachtung und Unterstützung von Wahlen. Dies aber sind genau jene Aktivitäten, die der OSZE – und vor allem dem BDIMR – von Russland und anderen Mitgliedstaaten der GUS in den letzten Jahren scharfe Kritik eingebracht haben. Die Kritiker fordern, die Tätigkeit in der menschlichen Dimension, insbesondere im Bereich Wahlbeobachtung, erheblich zu reduzieren. Die westlichen Staaten heben jedoch genau diese Aktivitäten als besonders wichtig hervor. Dies löste eine Krise aus, die 2008 eine Expertengruppe zu folgender Feststellung veranlasste: „Auch wenn der normative *Acquis* der OSZE nicht explizit aufgekündigt wird, so wird er doch insbesondere in der menschlichen Dimension von einer Reihe von Teilnehmerstaaten zunehmend in Frage gestellt. Die Staaten sind nicht mehr dazu in der Lage, sich auf die Bedeutung

zentraler Normen wie Demokratie und Menschenrechte zu einigen."[3] Diese „normative Spaltung" stellt jedoch „ein ernsthaftes Problem hinsichtlich des Zusammenhalts der OSZE und der Fähigkeit ihrer Teilnehmerstaaten zur Zusammenarbeit dar."[4] Um diese Meinungsverschiedenheiten und die daraus resultierende Spaltung zu überwinden, müssen die Teilnehmerstaaten eine offene und ernsthafte Diskussion führen, um zu einem neuen gemeinsamen Verständnis und zu einem Konsens in der menschlichen Dimension der OSZE zu gelangen. Dies sollte auch zu einer Debatte über die zukünftige Agenda der Organisation in der menschlichen Dimension führen.[5]

Die Identifizierung zukünftiger Prioritäten in der menschlichen Dimension ist somit entscheidend, um die neuen Trennlinien im OSZE-Gebiet zu überwinden und die OSZE insgesamt zu stärken. Was sollte also auf der Agenda der menschlichen Dimension in den kommenden Jahren ganz oben stehen?

Erstens müssen die „traditionellen" Themen der menschlichen Dimension – der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten – auch weiterhin zu den vorrangigen Themen gehören. Die systematische Verletzung von Menschen- und Minderheitenrechten kann *per se* schon Ursache einer Vielzahl potenzieller Bedrohungen und Konflikte sein. Daher müssen die bestehenden Menschenrechtsnormen eingehalten und umgesetzt werden. Die OSZE, und insbesondere das BDIMR, können und sollen den Teilnehmerstaaten dabei helfen, ihre Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension zu erfüllen.

Zweitens gehören Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu den Grundpfeilern des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE; sie müssen ebenfalls weiterhin Priorität genießen. Mängel in der Regierungsführung und schwache demokratische Institutionen können zu ernsthaften Sicherheitsbedrohungen führen; starke demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit tragen hingegen wesentlich dazu bei, dass Bedrohungen gar nicht erst entstehen, wie die 2003 in Maastricht verabschiedete „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert" feststellte.[6] Leider ist der Prozess der demokratischen Transformation in einer Reihe von Staaten zum Erliegen gekommen oder entwickelt sich sogar rückwärts. Auch wenn die OSZE-Verpflichtungen zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nie offen in Frage gestellt wurden, höhlen divergierende Entwicklungen in die-

3 Wolfgang Zellner, in consultation with Pál Dunay, Victor-Yves Ghebali, P. Terrence Hopmann, Sinikukka Saari, Andrei Zagorski, and experts at the Centre for OSCE Research, Hamburg, Identifying the Cutting Edge: The Future Impact of the OSCE, CORE Working Paper Nr. 17, Hamburg 2008, S. 4 und 8 (eigene Übersetzung).

4 Wolfgang Zellner, in consultation with Alyson Bailes, Victor-Yves Ghebali, Terrence Hopmann, Andrei Zagorski, and experts at the Centre for OSCE Research, Hamburg, Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions, CORE Working Paper Nr. 13, Hamburg 2006, S. 26 (eigene Übersetzung).

5 Vgl. Zellner, Identifying the Cutting Edge, a.a.O. (Anm. 3), S. 18.

6 Vgl. 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, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12, hier: S. 1.

sem Bereich die Einheit der OSZE allmählich aus. Wenn es keine ernsthafte Diskussion gibt, die zum Ziel hat, zu einem gemeinsamen Verständnis darüber zu kommen, welches die zentralen Elemente sind, die jedes demokratische Regierungssystem, ungeachtet seiner besonderen Formen und Traditionen, gewährleisten muss, können diese Divergenzen sich zu immer tieferen Trennlinien entwickeln.[7] In seinem Bericht *„Common Responsibility"* kam das BDIMR 2006 zu einem ähnlichen Schluss: „Die OSZE-Gemeinschaft hat sich zwar unzweideutig zur repräsentativen und pluralistischen Demokratie verpflichtet, ohne jedoch im Einzelnen aufzuzählen, welche Komponenten vorhanden sein müssen, um eine echte demokratische Regierung zu ermöglichen. Gerade in diesen Bereichen könnte die OSZE-Gemeinschaft davon profitieren, sich auf eine gemeinsame Sprache zu einigen, die sowohl die Vielfalt der Traditionen und Systeme in der Region als auch die Notwendigkeit anerkennt, sich über zentrale Aspekte für die wirksame Umsetzung der allgemeinen Verpflichtungen hinreichend im Klaren zu sein."[8]

Drittens haben sich im 21. Jahrhundert neue Bedrohungen und Probleme wie Terrorismus, organisierte Kriminalität, einschließlich des Menschenhandels, und Erscheinungsformen von Diskriminierung und Intoleranz verschärft. Die meisten von ihnen sind dimensionenübergreifend und berühren so zumindest teilweise die menschliche Dimension der OSZE.

In den vergangenen Jahren haben Globalisierung und stark angestiegene Mobilität, zunehmende Migrationsbewegungen infolge politischer und wirtschaftlicher Veränderungen sowie neue Mittel der Kommunikation unterschiedliche Gesellschaften und Kulturen einander näher gebracht. Konflikte zwischen unterschiedlichen Kulturen können sowohl innerhalb von Staaten als auch zwischen Staaten und Regionen entstehen. Intoleranz und Diskriminierung können zudem Ursache von Extremismus und Terrorismus sein.

Toleranz und Nichtdiskriminierung betreffen innergesellschaftliche und innerstaatliche Sachlagen ebenso wie zwischenstaatliche Beziehungen. Darüber hinaus weisen sie auch transnationale Aspekte auf. Sie erfordern daher den nationalen Diskurs ebenso wie regionale Kooperation und den interkulturellen Dialog.

Eine angemessene Ausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen darf nicht auf Kosten der menschlichen Dimension hergestellt werden. Insbesondere die Errungenschaften des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments dürfen weder aufgegeben noch verwässert werden. Die OSZE ist eine Organisation, die auf Werten beruht, sie steht für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte, die zusammen die Grundlage gemeinsamer und kooperativer Sicherheit bilden. Die Aufrechterhaltung der gemeinsamen Werte bedeutet letztendlich, die gemeinsame Sicherheit zu stärken.

---

7 Vgl.. Zellner, Identifying the Cutting Edge, a.a.O. (Anm. 3), S. 12 und 22-23.

8 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. 29, unter: http://www.osce.org/odihr/22681 (eigene Übersetzung).

Wolfgang Zellner

Zum Tod von Max van der Stoel

Am 23. April 2011 starb Max van der Stoel, der große holländische Diplomat und Politiker und der erste Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten. Er gehörte zu jenen herausragenden Persönlichkeiten, die die KSZE/OSZE nach dem Ende des Kalten Krieges neu erfunden haben. Beinahe sein ganzes Leben widmete er der Außenpolitik und er erreichte fast alles, was man auf diesem Gebiet erreichen kann. Er war Mitglied beider Kammern des niederländischen Parlaments, internationaler Sekretär der *Partij van de Arbeid* (PvdA), Botschafter der Niederlande bei den Vereinten Nationen, Vizeaußenminister, Außenminister und schließlich von 1993 bis 2001 Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten.

Max van der Stoel war ein außergewöhnlich weitsichtiger Diplomat, ein unermüdlicher, kompromissloser Kämpfer für die Menschenrechte und gegen jede Art von autoritären oder totalitären Regimen; er war ein begnadeter *Political Entrepreneur* und *Institution-builder* – kurz: die Idealbesetzung für das Amt des Hohen Kommissars der OSZE. Als er einmal gefragt wurde, warum er den Posten als Hoher Kommissar angenommen habe, antwortete er: „Mein erster Blick galt dem Mandat. Was mich daran faszinierte, war, dass es zwei Elemente enthielt, denen schon immer mein Hauptinteresse in der internationalen Politik gegolten hatte: Menschenrechte und Sicherheit.“[1] Diese beiden Begriffe beschreiben exakt das Wesen der präventiven Diplomatie des Hohen Kommissars.

Als Max van der Stoel im Januar 1993 sein Amt antrat, hatte er zwar ein Mandat, aber kaum Mitarbeiter. Über die Einrichtung des Postens des Hohen Kommissars war auf dem KSZE-Gipfeltreffen von Helsinki im Jahr 1992 heftig diskutiert worden; zu den Skeptikern gehörten damals auch mehrere westliche Staaten, darunter Frankreich, Spanien und Großbritannien. So war 1993 noch längst nicht abzusehen, der das Amt des Hohen Kommissars sich zu einer vollwertigen OSZE-Institution entwickeln würde. Der Hohe Kommissar erinnerte sich in einem Interview: „Unklar war sogar, ob ich überhaupt eine Sekretärin benötigte. Schließlich startete ich mit einer Sekretärin und einem persönlichen Berater, die von der holländischen Regierung abgeordnet waren.“[2] Es ist van der Stoels große Errungenschaft und sein Verdienst, dass er aus dem Mandat die innovativste der OSZE-Institutionen gemacht hat, die fast einstimmig als eine der größten Erfolgsstorys der OSZE

1 Interview with the OSCE High Commissioner on National Minorities, Max van der Stoel, on 28 May 1999 at The Hague, conducted by Wolfgang Zellner, in: Max van der Stoel, Peace and Stability through Human and Minority Rights. Speeches by the OSCE High Commissioner on National Minorities, hrsg. von Wolfgang Zellner und Falk Lange, zweite erweiterte Auflage, Baden-Baden 2001, S.13-28, hier: S. 15 (eigene Übersetzung).

2 Ebenda, S. 14 (eigene Übersetzung).

betrachtet wird. Zu Beginn der 1990er Jahre, im Gefolge der jugoslawischen Sezessionskriege, war die Nachfrage nach einer Institution wie die des Hohen Kommissars sicherlich hoch. Ohne die starke Persönlichkeit Max van der Stoels und das von allen in ihn gesetzte Vertrauen wäre die Einrichtung einer solchen Institution jedoch nicht möglich gewesen. Darüber hinaus ist der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten bis heute die am wenigsten umstrittene Institution der OSZE, eine Institution, die die Unterstützung nahezu jedes Teilnehmerstaates genießt, darunter die EU-Staaten, Russland und die USA,

Eine Besonderheit des von Max van der Stoel entwickelten *Modus Operandi* muss an dieser Stelle hervorgehoben werden: Im Gegensatz zum größten Teil der OSZE, der eher sporadisch Gebrauch von Forschung und Forschern gemacht hat, unterhielt er enge Verbindungen zur Wissenschaft und wusste wissenschaftlichen Sachverstand sehr geschickt für die Zwecke der präventiven Diplomatie zu nutzen. Das beste Beispiel hierfür sind die themenorientierten Empfehlungen – die Haager Empfehlungen, die Oslo-Empfehlungen und die Lund-Empfehlungen –, die von renommierten Experten erarbeitet wurden, die der Hohe Kommissar in Fragen um Rat gefragt hatte, mit denen er immer wieder konfrontiert wurde. Obwohl die Empfehlungen keine offiziellen OSZE-Verpflichtungen darstellen, sind sie weithin anerkannt; van der Stoels Nachfolger sind dieser fruchtbaren Tradition gefolgt.

Das größte Wunder von Max van der Stoel war jedoch, dass er trotz all seiner intellektuellen und politischen Verdienste im persönlichen Umgang mit anderen stets freundlich, bescheiden und warmherzig blieb. Für ihn zählte stets nur die Aufgabe – präventive Diplomatie und Menschenrechte –, nicht seine Person. Das war es, was ihn so sympathisch machte. Er wird immer in unsren Gedanken bleiben.

I.

Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Marc Perrin de Brichambaut

Sechs Jahre als OSZE-Generalsekretär: ein analytischer und persönlicher Rückblick

Einführung

Die OSZE ist eine einzigartige Organisation: Sie arbeitet nicht wie eine Bürokratie, sondern wie ein politischer Prozess. Sie bewegt sich im Rhythmus der Gezeiten der Ereignisse im größeren Europa. Sie ist die Bewahrerin gemeinsamer Werte und Verpflichtungen, deren fortwährende Revision und Erneuerung dafür sorgen, dass diese Werte in einer Welt umgesetzt werden, die sich ständig verändert. Die OSZE dient als Instrument zur Unterstützung des demokratischen Übergangs und der Menschenwürde in ihrem gesamten Verantwortungsbereich. Generalsekretär einer solchen Organisation zu sein heißt, sich stets unvorhergesehenen Umständen und den Sichtweisen verschiedener Vorsitze (sieben während meiner Zeit) anpassen zu müssen. Dabei gilt es, sich auf die bescheidene Autorität des Amtes und die ungleiche Unterstützung der Teilnehmerstaaten zu verlassen, um eine hochgradig dezentralisierte und sehr zerbrechliche Organisatin auf dem richtigen Kurs zu halten. Die Aufgabe spiegelt sämtliche Eigenschaften der OSZE selbst wider: Sie ist wichtig, unvollendet, ambitioniert, marginalisiert, ein Experiment, im Krisenfall reaktionsfähig und gleichzeitig spannend und frustrierend für all jene, die mit ihr zu tun haben. Sie erfordert völlige Hingabe und eine Menge Geduld und Fingerspitzengefühl. Was ich im Folgenden schreibe, ist daher nicht nur ein analytischer, sondern auch ein persönlicher Rückblick. Ich versuche, die lange Geschichte der OSZE aus einem besonderen Blickwinkel heraus zu beschreiben. Dies geschieht ohne den Vorteil eines großen zeitlichen Abstands, aber mit anhaltender Überzeugung.

Im größeren Europa zu Hause

Die Jubiläen, die unlängst in der OSZE gefeiert wurden (fünfunddreißig Jahre Schlussakte von Helsinki, zwanzig Jahre Charta von Paris und Kopenhagener Dokument), haben uns mit ihrem nachdenklichen Blick zurück daran erinnert, wie groß der Kontrast zwischen der Bedeutung der Umwälzungen in den 56 Teilnehmerstaaten in den letzten drei Jahrzehnten und der – historisch gesehen – Kürze dieser Periode ist. Nach den Turbulenzen in den 1990er Jahren stellte sich die OSZE als einer derjenigen Orte heraus, an denen das Nachbeben der Veränderungen besonders deutlich zu spüren war. Die ungeklärte Frage nach der Rolle, die die Russische Föderation in der eurasischen bzw. europäischen Sicherheit spielen sollte, stand seit den Anfängen der

OSZE im Mittelpunkt ihrer Debatten. Von 2005 bis 2011 blieb diese Frage trotz aller Versuche, die Organisation der Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts anzupassen, für die Arbeit der OSZE von zentraler Bedeutung. Die OSZE behielt ihren Prozesscharakter aus der Zeit nach dem Kalten Krieg größtenteils bei, was bedeutete, dass die Atmosphäre in den Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und den Vereinigten Staaten mit all ihren Schwankungen, die auf vielfältige sowohl innerstaatliche als auch internationale Entwicklungen zurückzuführen waren, ein entscheidender Faktor blieb. Die innerhalb der OSZE mit einer Stimme sprechende EU hat ihre Rolle zwar zunehmend ausgeweitet. Ihr Einfluss korrespondiert jedoch noch immer nicht mit der Bedeutung, die sie für die OSZE hat, und dem Beitrag, den sie in Form politischer, personeller und materieller Ressourcen leistet. Die Stimmen anderer Akteure – wie die der Kaukasusstaaten, der Türkei und Kasachstans – nehmen aufgrund des Einflusses, den ihnen die Konsensregel verleiht, ebenfalls an Gewicht zu.

Im Zuge der Doppelerweiterungen

Als ich im Juni 2005 mein Amt antrat, stieg die Welle der NATO- und EU-Erweiterungen, die Europa verändert hatte, immer noch an. Für die Delegationen in Wien stand das Thema Georgien im Vordergrund. Dies lag vor allem an Tiflis' fortwährenden Initiativen, die Problemfälle Südossetien und Abchasien mit Blick auf die angestrebte Aufnahme in den *Membership Action Plan* der NATO zu behandeln. Die Koordination in der GUAM-Gruppe war dynamisch, und die US-Delegation unterstützte die Bemühungen Georgiens und der Ukraine nach der Rosenrevolution bzw. der Orangen Revolution voll und ganz. Aufgrund dessen begann sich die Haltung der Russischen Föderation gegenüber ihren Partnern in der OSZE und gegenüber der OSZE selbst deutlich zu verschlechtern. Sie war traditionell stets eher positiv gewesen, zumindest bis zum OSZE-Gipfel in Istanbul 1999. In den wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rats wurde der Meinungsaustausch zwischen Botschafterin Julie Finley und Botschafter Alexei Borodawkin zunehmend angespannter, und das trotz der engagierten Leitung des belgischen Vorsitzes, der im Dezember 2006 ein bemerkenswert substanzielles Ministerratstreffen in Brüssel organisierte. Im Februar 2007 erlebte ich auf der Münchner Sicherheitskonferenz eines der sichtbarsten Zeichen russischer Frustration hautnah mit. Präsident Wladimir Putin bezeichnete die OSZE in einer persönlichen Bemerkung als „vulgäres Instrument", das dazu missbraucht werde, westliche Interessen auf Kosten Moskaus und anderer Teilnehmerstaaten zu befördern. Der erste militärische Zwischenfall zwischen Georgien und Russland ereignete sich im August 2007 (Zerstörung einer georgischen Drohne). Gegen Ende des Jahres verkündete Russland, die Implementierung des KSE-Vertrags auszusetzen. Der Vertrag war unter der Schirmherrschaft der OSZE verhandelt und implementiert worden (obwohl er nicht zum eigentlichen

Acquis der Organisation gehört) und galt seit Ende des Kalten Krieges als einer der Stützpfeiler der europäischen Sicherheitsarchitektur. Im Laufe des Frühjahrs 2008 häuften sich die Anzeichen zunehmender Spannungen um Südossetien; als die OSZE-Botschafter das Gebiet im Juni 2008 besuchten, waren bereits sämtliche Elemente einer Frühwarnung vorhanden. Vielleicht war es kein Zufall, dass der NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 Georgien und der Ukraine keine *Membership Action Plans* anbot, obwohl er deren Wunsch, Mitglieder der Allianz zu werden, bekräftigte.

Ein vorhersehbarer Konflikt

Die tragischen Tage vom August 2008 – der erste bewaffnete Konflikt zwischen zwei OSZE-Teilnehmerstaaten in diesem Jahrhundert – erschütterten die Organisation. Die Konsequenzen sind immer noch allgegenwärtig. Die Beziehungen zwischen Russland und Georgien sind nach wie vor angespannt, was die Verabschiedung jeglicher bedeutender politischer Dokumente so gut wie unmöglich macht.

Der Ständige Rat beschloss wenige Tage nach dem Waffenstillstand die Entsendung von zwanzig OSZE-Militärbeobachtern, die innerhalb von drei Wochen nach Beginn des Konflikts ihre Arbeit vor Ort aufnahmen. Dennoch wurde die Beobachtung des Waffenstillstands nicht in erster Linie der OSZE übertragen. In Genf wurde ein *Ad-hoc*-Gesprächsformat geschaffen, das aus Vertretern von OSZE, VN und EU bestand und den Rahmen für die künftigen Verhandlungen über den Konflikt bilden sollte. Die Entscheidung, eine neue EU-Beobachtermission zu schaffen, scheint eher von der französischen EU-Ratspräsidentschaft ausgegangen zu sein, der daran gelegen war EU-Operationen voranzutreiben, als von der russischen Seite. Zudem hatten die Vereinigten Staaten beschlossen, Präsident Nicolas Sarkozy die Aushandlung eines Übereinkommens zu überlassen. Russland kritisierte die OSZE überdies dafür, auf die Aktivitäten des georgischen Militärs in den Tagen vor Ausbruch des Konflikts nicht genügend aufmerksam gemacht zu haben.

Sowohl der Krieg in Georgien im Sommer 2008 als auch das langfristige Ausbleiben positiver Entwicklungen in den anderen schwer lösbaren Langzeitkonflikten – Berg-Karabach und Transnistrien – haben deutlich gemacht, dass die Bearbeitung der ungelösten postsowjetischen Konflikte nach wie vor eine zentrale Aufgabe der OSZE ist. Der Konflikt hat zudem gezeigt, dass Russland die ihm zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen würde, um jegliche weitere Doppelerweiterung an seinen Grenzen zu stoppen. Er hat auch die praktischen Grenzen aufgezeigt, die dem Einfluss von NATO und EU gesetzt sind. Die Erweiterung von NATO und EU sowie die Bereitschaft westlicher Mächte, trotz russischer Einwände zu handeln (z.B. im Kosovo oder in der Frage der Raketenabwehr), haben die europäische Sicherheitsarchitektur während des vergangenen Jahrzehnts in einer Art und Weise umgestaltet, durch die Moskau das Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit gefähr-

det sah und sich in seinen Bestrebungen, als vollwertiger Partner bei allen europäischen Sicherheitsfragen anerkannt zu werden, ignoriert fühlte.
Deshalb ist es wichtig, dass – noch bevor der Konflikt in Georgien ausbrach – bereits ein erster Schritt unternommen worden war, die breitere gesamteuropäische Sicherheitsdebatte wieder auf die Tagesordnung der OSZE-Teilnehmerstaaten zu setzen. Den Anlass dazu gab eine Rede, die der erst kurz zuvor gekürte Präsident der Russischen Föderation Dmitri Medwedew im Juni 2008 in Berlin hielt. Er schlug einen neuen gesamteuropäischen Sicherheitsvertrag vor, der die Unteilbarkeit der Sicherheit zwischen den 56 Teilnehmerstaaten gewährleisten sollte. Der Vorschlag wurde informell während des Ministerratstreffens im Dezember 2008 in Helsinki bei einem Mittagessen diskutiert, zu dem die Minister eigens für diesen Zweck eingeladen worden waren und bei dem viele der Teilnehmer die Vorzüge der OSZE als inklusives Forum für multidimensionale Sicherheit wiederentdeckten.
Der griechische Vorsitz ergriff die Initiative, indem er im Juni 2009 das erste informelle Treffen der Außenminister überhaupt in Korfu einberief, das unmittelbar im Anschluss an ein Treffen des NATO-Russland-Rates stattfand. Die gutbesuchte Veranstaltung gab den Teilnehmern die Gelegenheit, das gesamte Spektrum der OSZE-Verpflichtungen neu zu überdenken und die Rolle der Organisation als inklusiver Rahmen zu betonen, in dem die von Russland vorgebrachten Bedenken auch ohne einen neuen Vertrag besprochen werden konnten. Im Anschluss an diese Gespräche schlug die Amtierende Vorsitzende eine Serie von *Ad-hoc*-Treffen auf Botschafterebene vor, auf denen jeder Aspekt des OSZE-Aufgabenbereichs neu überdacht und Möglichkeiten für Verbesserungen identifiziert werden sollten. So war es letztendlich Medwedews Vorschlag, der in vielen Hauptstädten das Interesse an der OSZE neu geweckt und die Arbeit der OSZE in einer Weise revitalisiert hat, wie sie der Kreml möglicherweise nicht beabsichtigt hatte. Am Vorabend des Ministerratstreffens in Athen verbreitete der russische Präsident den Entwurf eines europäischen Sicherheitsvertrags, mit dem er seine Partner an die wichtigsten Bedenken auf russischer Seite erinnerte.
Bereits vor dem Ministerratstreffen in Athen im Dezember 2009 hatte die neue US-Regierung begonnen, ihre Politik gegenüber Russland und der OSZE neu zu gestalten. Der sogenannte „Neustart“ in den amerikanisch-russischen Beziehungen schritt, beflügelt von den Verhandlungen über einen neuen START-Vertrag, voran. Dieses neue Klima hatte positive Auswirkungen auf die Gespräche in Wien und trug dazu bei, dass der Vorschlag des kasachischen Vorsitzes des Jahres 2010, ein OSZE-Gipfeltreffen abzuhalten, ernsthaft in Betracht gezogen wurde. Auf dem zweiten informellen Ministertreffen in Almaty im Juli 2010 einigte sich Kasachstans Außenminister Kanat Saudabajew schließlich mit US-Vizeaußenminister Jim Steinberg auf die Einberufung eines Gipfeltreffens; damit schuf er die Voraussetzung für einen Beschluss zugunsten des Gipfels und eröffnete gleichzeitig die Diskussion über dessen Inhalte. Eine eilig organisierte Überprüfungskonferenz, die in

Wien, Warschau und Astana tagte, ermöglichte die solide Erarbeitung einer Gipfelerklärung und eines Aktionsplans für die OSZE. An den Vorbereitungen durften auch NGOs teilnehmen, und während des Gipfeltreffens selbst wurden wichtige Parallelveranstaltungen für NGOs durchgeführt.

Der Geist von Astana

Vom 1. bis 2. Dezember 2010 brachte der kasachische Vorsitz die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten zum ersten Mal seit elf Jahren wieder zusammen. Das Gipfeltreffen von Astana stellte daher eine Gelegenheit dar, die nicht vertan werden durfte. Der Gipfel war dann auch insofern ein Erfolg, als er die Aufmerksamkeit von Entscheidungsträgern auf sich zog, die sonst nur selten mit dem OSZE-Prozess zu tun haben, eine bemerkenswerte politische Konstellation nutzte, die auf dem – von Kasachstan geförderten – engen Austausch zwischen den USA, der EU und der Russischen Föderation beruhte, und der Organisation neue Impulse für die Zukunft gab. In der Gedenkerklärung von Astana bekannten sich die 56 Staats- und Regierungschefs zu einer gemeinsamen Vision einer „freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft". Die Erklärung ist gehaltvoll und positiv. In ihr finden sich umfassende Bezüge auf alle drei Dimensionen. Beim Lesen der Erklärung wird klar, dass zwar nicht alle Ziele der mit dem Entwurf befassten Arbeitsgruppe erfüllt werden konnten, insgesamt aber doch viel erreicht wurde. Die Gedenkerklärung von Astana enthält u.a. eine Bekräftigung der OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, darunter explizit die zentralen Bestimmungen des Moskauer Dokuments von 1991 und die Anerkennung der wichtigen Rolle der Zivilgesellschaft und freier Medien; die Verpflichtung, noch größere Anstrengungen zur Lösung bestehender Konflikte im OSZE-Raum zu unternehmen; zukunftsweisende Formulierungen bezüglich der Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, einschließlich der konkreten Erwartung, 2011 bei den Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle und der Modernisierung des Wiener Dokuments Fortschritte zu machen; die Einsicht, dass angesichts zunehmender transnationaler Bedrohungen eine größere „Einigkeit des Wollens und Handelns" nötig ist; die Einsicht, dass die Sicherheit des OSZE-Raums untrennbar mit der Sicherheit im Mittelmeerraum und in Asien verbunden ist, gemeinsam mit der Verpflichtung, die Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern zu verbessern und dabei insbesondere einen Beitrag zu den gemeinsamen internationalen Bemühungen um ein stabiles, unabhängiges, prosperierendes und demokratisches Afghanistan zu leisten; sowie die Verpflichtung, auf die Stärkung der Effektivität und Effizienz der OSZE hinzuarbeiten. In Bezug auf die Langzeitkonflikte einigten sich die Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe und die Präsidenten von Armenien und Aserbaidschan auf eine gemeinsame Erklärung, in der sie ankündigten, ihre Be-

mühungen um eine Lösung des Berg-Karabach-Konflikts zu verdoppeln. Beim Thema Georgien kamen Russland, Georgien und die westlichen Teilnehmerstaaten einer Einigung über eine konkrete Rolle der OSZE so nah wie nie zuvor seit August 2008.

Die 56 Teilnehmerstaaten standen kurz davor, dem Entwurf des Aktionsplans zuzustimmen, einem bemerkenswerten neunseitigen Dokument, in dem versucht wurde, Prioritäten für die zukünftige Arbeit der Organisation festzulegen. Dies gelang ihnen jedoch aufgrund der Schwierigkeit, sich auf die Formulierung eines Absatzes zu den Langzeitkonflikten – vor allem zu Georgien – zu einigen, die für alle 56 Teilnehmerstaaten akzeptabel gewesen wäre, letztendlich nicht. Die schon erzielte weitgehende Einigung auf das Dokument bleibt jedoch erhalten und hat sich bereits als nützliche Orientierungshilfe für nachfolgende Vorsitze erwiesen.

Bei der Aushandlung der Gedenkerklärung und des Aktionsplans akzeptierten die Teilnehmerstaaten, dass zwischen Staaten mit unterschiedlichen Interessen in allen Dimensionen Kompromisse notwendig sind. Die Astana-Texte enthalten Abschnitte zur Medienfreiheit ebenso wie Abschnitte zur Energiesicherheit und zur Rüstungskontrolle. Das übergreifende Konzept der gemeinsamen Vision einer „umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheitsgemeinschaft in unserem gesamten OSZE-Raum“ muss zwar noch im Detail definiert werden, stellt aber bereits eine Perspektive für die Arbeit der Organisation in den kommenden Jahren dar. Es ist kein Geheimnis, dass die Berichterstattung der Medien über den Gipfel enttäuschend war und seine Ergebnisse unterschiedlich bewertet wurden. Leider trifft sich dies mit der insgesamt geringen Sichtbarkeit der Organisation.

Seit Beginn des Jahres 2011 folgt der litauische Vorsitz dem in Astana eingeschlagenen Kurs. Die Staats- und Regierungschefs hatten auf dem Gipfeltreffen eingeräumt, dass es noch viel zu tun gab, und die drei kommenden Vorsitze – Litauen, Irland und die Ukraine – explizit damit beauftragt, weiter an den Themen zu arbeiten, über die in der Gedenkerklärung von Astana Einigkeit erzielt worden war. Im Januar 2011 schritt der litauische Vorsitz auch gleich zur Tat und rief den informellen „V-V-Dialog“ *(Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius)* ins Leben, bei dem es um Themen aus allen drei Dimensionen oder mit dimensionenübergreifendem Charakter geht. Der Dialog – der sowohl auf Botschafter- als auch auf Expertenebene geführt wird und zu dem das *International Peace Institute* ebenfalls einen wichtigen Beitrag leistet – ist von demselben Geist der Offenheit gekennzeichnet, der bereits den Korfu-Prozess prägte. Der Vorsitz hat sich zum Ziel gesetzt, konkrete Ideen zu entwickeln, mit denen die gemeinsame Agenda des Gipfels von Astana vorangebracht werden kann. Der Dialog unterstützt die regulären Verhandlungsformate und versucht Bereiche genauer festzulegen, in denen beim Ministerratstreffen in Vilnius im Dezember 2011 Konsens erzielt werden könnte. Zu den wichtigsten zukünftigen Aufgaben wird es u.a. gehören, die Fähigkeit der Organisation, sich mit allen Phasen des Konfliktzyklus und

grenzüberschreitenden Bedrohungen zu befassen, zu stärken, das Wiener Dokument 1999 zu modernisieren, den Dialog zur Energiesicherheit auszuweiten, vertrauensbildende Maßnahmen auszubauen und die Sicherheit von Journalisten zu gewährleisten.

Die OSZE scheint den schweren Schock vom Sommer 2008 überwunden und dank des Engagements dreier aufeinander folgender Vorsitze neuen Schwung bekommen zu haben. Die OSZE musste zwar ihre Präsenz in Georgien aufgeben, bleibt aber weiterhin ein anerkannter Akteur in Sachen gesamteuropäische Sicherheit und hat sich als wirksame Plattform für die Zusammenarbeit zwischen den USA, der EU und Russland erwiesen. Sie hat wieder ein unverkennbares Profil im breiteren Sicherheitsdialog erlangt, wie die hohe Zahl der Teilnehmer an der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2011 gezeigt hat, zu denen u.a. die Generalsekretäre von NATO und OVKS sowie die US-Ministerin für innere Sicherheit, Janet Napolitano, gehörten. Die OSZE ist nach wie vor der Referenzrahmen für die Langzeitkonflikte in Berg-Karabach und Transnistrien. In den im Rahmen der OSZE agierenden *Ad-hoc*-Formaten, die sich seit Jahren mit diesen Konflikten befassen, arbeiten die USA, Russland und Europa Seite an Seite. Interessanterweise sind es oftmals die Konfliktparteien selbst und nicht die großen Akteure, die Ansätze zur Kompromissfindung immer wieder durchkreuzen.

Nach einer Periode der Zurückhaltung der Organisation gegenüber hat die Russische Föderation inzwischen erkannt, dass ihre Arbeit für den gesamteuropäischen Sicherheitsdialog, zu dem auch die Vorschläge Präsident Medwedews gehören, wichtig ist. Während meiner Amtszeit war Außenminister Sergei Lawrow von allen Außenministern der OSZE-Staaten der engagierteste Teilnehmer bei den Ministerratstreffen. Er ist ein hervorragender Kenner aller OSZE-Themen und verfolgt die Arbeit seiner Delegation aufmerksam. Wenn andere Delegationen doch nur ebenso viel Aufmerksamkeit auf Ministerebene genießen würden! Da Russland nun in Bezug auf die OSZE wieder in konstruktiver Stimmung ist, ist es entscheidend, dass die anderen maßgeblichen Akteure ebenso motoviert sind. 2011 werden zahlreiche Botschafter ausgewechselt werden. Der litauische Vorsitz wird hoffentlich ausreichend günstige Bedingungen vorfinden, um rechtzeitig zum Ministerratstreffen in Vilnius einige der positiven Trends nutzen zu können. Die Stimmung auf den Fluren der Hofburg ist – nach Astana – von Pragmatismus und Vorsicht geprägt. Viele meinen, dass das Ministerratstreffen in Vilnius zu einem konkreten und ausgewogenen Paket von Beschlüssen führen muss, in dem sich die anhaltende Relevanz der Organisation widerspiegelt. Die Entwicklungen in Bezug auf die Beobachtung der Duma-Wahlen im Dezember 2011 durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die Parlamentarische Versammlung der OSZE werden für den Erfolg der Ministerratsversammlung in Vilnius entscheidend sein. Auch die Wahrnehmung, dass die OSZE nach wie vor ein einzigartiges Werkzeug ist, das die Umsetzung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension in den

Teilnehmerstaaten bis zu einem bestimmten Grad garantieren kann, hängt davon ab.

Geschwächte Grundlagen: KSE und vertrauensbildende Maßnahmen

Diese vorsichtig positive Einschätzung wird allerdings von der Unsicherheit überschattet, die im Bereich Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen herrscht, den Eckpfeilern des OSZE-Gebäudes. Das Wiener Dokument 1999, der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und der Vertrag über den Offenen Himmel dienten seit ihrem Inkrafttreten als Grundlagen der gesamteuropäischen Sicherheit. Seit die Russische Föderation jedoch die Implementierung des KSE-Vertrags – nach Jahren erfolgloser Verhandlungen über die sogenannten Istanbuler Verpflichtungen und die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags – ausgesetzt hat, verläuft die Diskussion über eine Erneuerung des europäischen Sicherheitsdialogs im Bereich konventioneller Waffen wenig erfreulich.
Im letzten Jahr fanden mehrere Treffen des Formats „Gruppe der 36“ statt (bestehend aus den 30 KSE-Vertragsstaaten und den sechs NATO-Mitgliedstaaten, die nicht dem KSE-Vertrag angehören). Sie wurden von der US-Sonderbeauftragten für konventionelle Rüstungskontrolle, Botschafterin Victoria Nuland, und ihren russischen Kollegen, Botschafter Anatoli Antonow und Botschafter Michail Uljanow, geleitet. Ziel der Gespräche war es, einen Weg zur Wiederbelebung des KSE-Regimes zu finden, zum Beispiel durch ein Rahmendokument, in dem die unterschiedlichen sicherheitspolitischen Anliegen der interessierten Staaten dargelegt werden. Trotz allen Aufwands, der in diesen Prozess investiert wurde, blieben die Treffen erfolglos. Diese Diskussion hat auch die Arbeit des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) in seinen Bemühungen um eine erfolgreiche Modernisierung des Wiener Dokuments 1999 erschwert. Obwohl das FSK sowohl vom Athener Ministerrat als auch auf dem Gipfeltreffen von Astana offiziell damit beauftragt worden war, ein Wiener Dokument 2011 zu entwickeln, wurden dabei keine nennenswerten Fortschritte erzielt.
Die größte Veränderung, auf die sich die Parteien einigen konnten, ist eine Überprüfung des Wiener Dokuments im regelmäßigen Abstand von fünf Jahren. Eventuelle Verbesserungen sollen dann in diesen Intervallen umgesetzt werden. Die Diskussionen im FSK werden fortgesetzt und in den letzten zwölf Monaten wurden bereits zahlreiche Denkanstöße und Vorschläge artikuliert. In einigen kleineren, eher technischen Fragen wurde man sich einig. In gewichtigeren Diskussionen beispielsweise über eine Absenkung der Schwellen, die Erhöhung der Inspektionsquote und die Definition umfangreicher militärischer Aktivitäten – die zu deren besserer und präziserer Ankündigung führen würde – konnte hingegen kein Konsens erzielt werden. Solange es in den weiterreichenden Fragen nach militärischer Transparenz und Berechenbarkeit im Rahmen des KSE-Vertrags keine Fortschritte gibt, wird

man sich wohl auch nicht auf nennenswerte Veränderungen im Wiener Dokument einigen können. In welchem Ausmaß sich die Pattsituation im Bereich harter Sicherheit negativ auf die übrige Arbeit der OSZE auswirken wird, ist schwer einzuschätzen. Einige der wichtigsten Akteure (u.a. Russland) halten konventionelle Rüstungskontrolle derzeit für weniger dringend als z.B. die Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr; vielleicht befinden wir uns auch in einer Phase kritischen Umdenkens.

Die OSZE – eine flexible und effektive Handlungsplattform

Trotz des oben beschriebenen schwierigen politischen Kontextes hat die OSZE in den Jahren 2005 bis 2011 bewiesen, dass sie sich neuen Entwicklungen hervorragend anpassen und sich von einem Prozess in eine echte Organisation verwandeln konnte, die mit einem expliziten Projekt betraut ist. Die zahlreichen Elemente dieses Projekts haben seit 2005 Form angenommen. Das Ministerratstreffen in Madrid im November 2007 war insofern ein Wendepunkt, als es neue Entwicklungen für die Organisation anstieß und sie verstärkt auf Zentralasien ausrichtete. Die Ereignisse in den Partnerländern im Mittelmeerraum im Laufe des Jahres 2011 eröffnen zudem neue Perspektiven, was die Zusammenarbeit zwischen ihnen und der OSZE in den kommenden Jahren betrifft. Die Fähigkeit des OSZE-Systems, auf Krisen zu reagieren, hat sich als bemerkenswert erwiesen. Zwar ist die Implementierung des dimensionenübergreifenden Sicherheitskonzepts offenkundig eine schwierige Aufgabe. Doch gerade hier hat die OSZE herausragende – vielleicht sogar unersetzliche – Vorzüge.

Zentralasien und die Kooperationspartner im Rampenlicht

Die Vorbereitungen für das Ministerratstreffen in Madrid waren komplex und anspruchsvoll. Während sich die äußerst aktive US-Botschafterin Julie Finley für die Idee stark machte, die OSZE solle einen Beitrag zur Stabilisierung der Lage in Afghanistan leisten, wodurch sie in Washington deutlicher wahrgenommen würde, machte Kasachstan tatkräftig Werbung für seine Kandidatur für den Vorsitz der Organisation. Mit viel Geschick, Geduld und ein wenig Glück gelang es dem spanischen Vorsitz, ein Paket zu schnüren, das den Kurs der Organisation in den kommenden Jahren bestimmen sollte. Das in Madrid verabschiedete bahnbrechende Paket legte fest, wer 2009, 2010 und 2011 (Griechenland, Kasachstan und Litauen) den Vorsitz der Organisation übernehmen würde. Die Argumente für bzw. gegen einen Beschluss zugunsten Kasachstans polarisierten die Teilnehmerstaaten; das Ergebnis war bis zur letzten Phase des Treffens ungewiss. Nachdem der kasachische Außenminister Marat Taschin in seine Rede eine Reihe – mit der amerikanischen Delegation vereinbarter – konkreter Reformverpflichtungen für sein Land einge-

fügt hatte, wurde der Vorsitz Kasachstans für 2010 akzeptiert. Dieser Vorsitz würde in mehrfacher Hinsicht eine Premiere sein: Kasachstan war der erste zentralasiatische Staat und die erste ehemalige Sowjetrepublik, das erste Land, in dem eine OSZE-Feldmission tätig war, und – was oft vergessen wird – das erste Land mit einer mehrheitlich muslimischen Bevölkerung, das den OSZE-Vorsitz übernahm. Kasachstan war auch der erste Staat, der die Mehrheit der Teilnehmerstaaten aktiv davon überzeugen musste, dass er als OSZE-Vorsitz geeignet war. Der Beschluss über den Vorsitz Kasachstans verlagerte den Schwerpunkt der Organisation nach Zentralasien und machte den Weg frei für das Gipfeltreffen von Astana, das zum Gegenstand der nächsten strategischen Debatte innerhalb der Organisation wurde.

In dem zweiten wichtigen Beschluss von Madrid wurde das Sekretariat mit der Beantwortung eines Hilfeersuchens aus Afghanistan beauftragt. Hierzu sollten Projektvorschläge entwickelt werden, die darauf abzielten, die Sicherung der Grenzen zwischen den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistan – einem der Kooperationspartner der OSZE in Asien – zu verbessern. Das OSZE-Sekretariat reagierte rasch und energisch auf den Auftrag, den es in Madrid erhalten hatte. Ich selber reiste zweimal zu Beratungen mit Präsident Hamid Karzai nach Kabul. Der Direktor des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) und weitere Mitarbeiter des Sekretariats stellten eigene Kontakte her und innerhalb des Sekretariats wurde eine spezielle Arbeitsgruppe für Afghanistan gebildet. Das Ergebnis war ein Paket bestehend aus 16 konkreten Unterstützungsprojekten, das in enger Zusammenarbeit mit den VN und anderen relevanten Organisationen erarbeitet worden war und in dem eine spezifische Rolle für die OSZE vorgeschlagen wurde. Die meisten dieser Projekte wurden in der Folgezeit durchgeführt oder befinden sich gerade in der Anfangsphase. Sie ermöglichen die Ausbildung mehrerer hundert afghanischer Grenzschutz-, Zoll- und Polizeibeamter.

Die beiden Projekte, die Aktivitäten in Afghanistan selbst – unmittelbar an der Grenze zu Tadschikistan – beinhaltet hätten, wurden bislang nicht gestartet, was an dem mangelnden Konsens unter den Teilnehmerstaaten in diesem Punkt liegt. Die Vorbereitung der Projekte stellte ebenso wie das Bemühen, ihnen Akzeptanz zu verschaffen, fast ein ganzes Jahr lang die Hauptaufgabe des Sekretariats dar und hielt seine fähigsten Mitarbeiter in Bewegung. Dabei zeigte sich einmal mehr die Reaktionsfreudigkeit eines schlanken Teams von Fachleuten. Mit der Entsendung von BDIMR-Wahlunterstützungsteams in den Jahren 2004, 2005, 2009 und 2010 leistete die OSZE Afghanistan auch praktische Hilfe. Erwähnenswert ist zudem, dass Japan – ebenfalls Kooperationspartner in Asien – das erste Land war, das einen eigenen großen Beitrag zu den Afghanistan-Projekten leistete.

Insgesamt kam 2007 neuer Schwung in die Beziehungen der OSZE zu ihren Kooperationspartnern. Die Madrider Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE empfahl, die Partner in Asien und im Mittelmeerraum fast vollständig in den politischen Dialog einzubinden. Auf Initiative des spani-

schen Amtierenden Vorsitzenden wurde die Sitzordnung dahingehend geändert, dass die Kooperationspartner am Haupttisch Platz nehmen konnten. Sie erhielten praktisch dasselbe Recht ihre Meinung zu äußern wie die anderen Staaten. Auf meinen Vorschlag aus dem Jahr 2005 hin wurde dieser vertiefte politische Dialog durch die Einrichtung eines Partnerschaftsfonds ergänzt und gestärkt. Der Partnerschaftsfonds hat sich seitdem als hilfreich dabei erwiesen, die Partner zur freiwilligen Umsetzung der OSZE-Normen, -prinzipien und -verpflichtungen zu ermutigen. Aus ihm wurde außerdem die Teilnahme ihrer Vertreter, u.a. solcher aus Afghanistan, an einer Reihe von OSZE-Aktivitäten finanziert. Im Jahr 2009, auf dem Athener Ministerratstreffen, begrüßten die Teilnehmerstaaten Australien als sechsten Kooperationspartner in Asien. Damit erkannte ein großes demokratisches Land den Wert der Arbeit an, die die OSZE im Bereich Sicherheit leistet.

Die Entwicklungen im Jahr 2011 bestätigen diesen Trend. Trotz aller Frustrationen, die sich in den alltäglichen Beziehungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten ergeben, bleibt die Organisation für die Nachbarregionen eine Quelle der Inspiration. Das liegt nicht nur an ihrer Inklusivität, sondern auch daran, dass sie auf weitreichendem, dimensionenübergreifendem Know-how beruht. Der umfangreiche Werkzeugkasten, den die OSZE im Laufe der Jahre in den drei Dimensionen von Sicherheit entwickelt hat, indem sie ihre Teilnehmerstaaten dabei unterstützte, demokratische Institutionen aufzubauen und zu verfestigen, könnte sich für jene Partner aus dem Mittelmeerraum als nützlich erweisen, die sich in einem beispiellosen Übergang zur Demokratie befinden. Auf Initiative des litauischen Vorsitzes hat ihnen die OSZE ihre Unterstützung angeboten und Delegationen nach Tunis, Rabat und Kairo entsandt. Sie sollen Bereiche ausfindig zu machen, in denen die Sachkenntnis der OSZE wertvoll sein und konkrete Kooperationsprojekte durchgeführt werden könnten. Tunesien, Marokko und Ägypten haben ehrliches Interesse daran geäußert. Der konkrete Beitrag der OSZE wird sich nach den spezifischen Wünschen der jeweiligen Partner richten. Der Schwerpunkt wird zunächst wahrscheinlich im Bereich Wahlen liegen. Langfristig könnten sich aber auch die Kenntnisse der OSZE auf Gebieten wie z.B. Polizeireform, Korruptionsbekämpfung, Medienfreiheit und Kompetenzaufbau von Menschenrechtsinstitutionen als wesentlich erweisen. Der intensive Dialog, der mit Tunesien, Marokko und Ägypten über eine mögliche Unterstützung durch die OSZE in Gang gesetzt worden ist, könnte sich positiv darauf auswirken, die – ursprünglich in Helsinki eingegangene und in Astana bekräftigte – Verpflichtung Wirklichkeit werden zu lassen, die Sicherheit der Partner im Mittelmeerraum und die Sicherheit des OSZE-Raums als eng miteinander verbunden und voneinander abhängig zu betrachten.

Warnungen vor dem Ausbruch eines Konflikts in Georgien gab es im Frühjahr 2008 reichlich und rechtzeitig. Alle Teilnehmerstaaten konnten die Debatten in Wien mit verfolgen. Sie waren ebenso zahlreich wie deutlich. Die Beobachter vor Ort erfüllten ihre Aufgabe auf bewundernswerte Weise, ebenso wie die anderen Mitarbeiter der OSZE-Mission in Georgien. Der finnische Vorsitz mobilisierte den Ständigen Rat und war selbst innerhalb kürzester Zeit vor Ort; wesentlichen Anteil daran hatte die Pendeldiplomatie des Amtierenden Vorsitzenden und seines Sonderbeauftragten. Die Entscheidung der EU-Ratspräsidentschaft, bei der Aushandlung eines Waffenstillstandes und der Ausarbeitung eines Friedensabkommens die Initiative zu übernehmen, wurde außerhalb der OSZE getroffen und bedeutet nicht, dass die Organisation nicht in der Lage gewesen wäre, eine solche Funktion zu erfüllen. Bemerkenswerterweise kam der Ständige Rat unmittelbar nach dem Waffenstillstand überein, zwanzig zusätzliche Militärbeobachter auf die georgische Seite der Verwaltungsgrenze zu entsenden. Ferner hielt er die Möglichkeit offen, kurzfristig bis zu hundert weitere Beobachter zu entsenden. Die Reaktion der Teilnehmerstaaten auf Anfragen nach Beobachtern war überwältigend.

Die dramatische und erschreckende Krise hat bewiesen, dass die OSZE-Maschinerie schnell mobilisiert werden und effektiv zusammenarbeiten kann, wenn eine Krise es erfordert. Anfang Oktober unternahm der Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE gemeinsam mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) eine Mission zur Beurteilung der Auswirkungen des Konflikts auf die Umwelt. Auf Ersuchen des Amtierenden Vorsitzenden und in Abstimmung mit dem Europarat entsandten das BDIMR und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) ein Expertenteam zur Beurteilung der Lage der Menschenrechte und Minderheiten vor Ort. Auf politischer Ebene wurde der OSZE gemeinsam mit der EU und den VN der Ko-Vorsitz bei den Genfer Gesprächen übertragen. Im November 2008 organisierte das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit die fünfte Medienkonferenz der OSZE in Tiflis.

All dies zeigt, dass sämtliche Anstrengungen wirksam koordiniert werden können, wenn die Situation es verlangt, und dass der Ständige Rat, der Amtierende Vorsitzende, der Generalsekretär, das Sekretariat und die Institutionen zusammenarbeiten und etwas erreichen können. Im gesamten Verlauf der Krise arbeiteten das Sekretariat, und vor allem das KVZ, kontinuierlich in Form einer Arbeitsgruppe gemeinsam daran, sämtliche Elemente der Reaktion der OSZE zu bündeln und den Vorsitz zu unterstützen.

Nach dem Konflikt wurden Südossetien und Abchasien schon bald von Russland als unabhängig anerkannt. Dies führte zu einer Polarisierung der Positionen Georgiens und Russlands, vor allem was die Aufgaben der OSZE-Feldmissionen insgesamt und den Zugang zum Gebiet Südossetiens und Abchasiens anging. Bis Ende 2008 konnte im Ständigen Rat der OSZE keine Eini-

gung über die Fortsetzung der Mission in Georgien erzielt werden, obwohl die Militärbeobachter das Mandat erhalten hatten, ihre Arbeit bis Ende Juli 2009 fortzusetzen. Diese bedauerliche Situation führte letztendlich zur Schließung der Mission, die eine der größten Erfolgsgeschichten der OSZE darstellte. Bis heute versuchen der Vorsitz und das Sekretariat einen Weg aus dieser Sackgasse zu finden. Mehrere aufeinanderfolgende Vorsitze haben kontinuierlich und mit innovativen Ideen gemeinsam mit dem Sekretariat und dem KVZ daran gearbeitet, akzeptable Möglichkeiten dafür zu finden, wieder vor Ort aktiv zu werden. Bisher wurde keine Fortschritte erzielt, aber ich bin nach wie vor davon überzeugt, dass es wünschenswert und im allseitigen Interesse wäre, eine statusneutrale Formel für ein stärkeres Engagement der OSZE zu finden, auf die sich alle Beteiligten einigen können. Unabhängig davon, wie eine Übereinkunft im Einzelnen aussehen könnte, sollte sie es der OSZE erlauben, ihre Unterstützung für die Genfer Gespräche und den Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen in Ergneti auszuweiten. Beide werden im Moment vom KVZ von Wien aus verfolgt.

Die Georgien-Krise hat außerdem gezeigt, dass die OSZE rasch und flexibel handeln kann, wenn die Teilnehmerstaaten es nur wollen. Innerhalb von zwei Wochen nach Ausbruch der Kampfhandlungen im August 2008 einigten sich die 56 Delegationen der OSZE darauf, die Zahl der Militärbeobachter vor Ort fast zu verdreifachen; die EU brauchte deutlich länger, um ihre Beobachtungsmission aufzustellen und zu entsenden. Daran zeigt sich aber auch der Nachteil des Konsensprinzips: Die OSZE ist immer dann geschwächt, wenn sich ihre 56 Teilnehmerstaaten nicht einigen können. Als die OSZE – einschließlich der beiden direkt betroffenen Parteien – aus den oben beschriebenen Gründen nicht mehr in der Lage war, zu einem Konsens über ihre Präsenz in Georgien zu gelangen, hinterließ sie ein Vakuum, das von anderen nur teilweise ausgefüllt werden konnte. Spiegelbildlich dazu verhält sich das Problem, dem sich die EU gegenübersieht: Sie ist in ihrer internen Entscheidungsfindung zwar relativ schnell, ihre Beschlüsse werden jedoch nicht vom Konsens der Russischen Föderation (und damit Südossetiens und Abchasiens) mitgetragen, weswegen ihr der Zugang zu Südossetien verschlossen bleibt.

Auch durch die wiederkehrenden Krisen in Kirgisistan im Laufe des Jahres 2010 gerieten die Organisation und das Sekretariat unter Druck. Meiner Meinung nach bewiesen sie in dieser Situation, ähnlich wie in Georgien, Reaktionsvermögen und Ideenreichtum bei der Anpassung an die besonderen Gegebenheiten Zentralasiens, wodurch mit der Initiative für kommunale Sicherheit (*Community Security Initiative)* ein gänzlich neues Werkzeug zum Einsatz kommen konnte.

Das OSZE-Konzept der multidimensionalen Sicherheit wurde während des Korfu-Prozesses mehrfach bekräftigt und wird von vielen anderen internationalen Organisationen geteilt. Dennoch ist die Frage, wie dieses Konzept umgesetzt werden soll, nach wie vor ungelöst. Sollen spezifische Strategien entwickelt werden, die die verschiedenen Dimensionen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Situation miteinander verbinden und koordinieren, wenn die OSZE die Sicherheit eines bestimmten Gebiets erhöhen will? Wie kann dafür gesorgt werden, dass die vielen – und nicht immer gut miteinander verbundenen – Dienststellen des Sekretariats und die Institutionen schlüssige Antworten auf komplexe Situationen entwickeln?

Ich meine, dass die OSZE ihre Fähigkeiten in mindestens zwei Formaten unter Beweis gestellt hat: in ihren Feldoperationen und bei der einzigartigen Arbeit ihrer Institutionen. Die derzeit 16 Feldoperationen haben äußerst unterschiedliche Profile, Ursprünge und Kontexte, aber es gelingt ihnen allen, Programme aus verschiedenen Dimensionen zu kombinieren und Ansätze zu entwickeln, die sich in der Praxis als Strategie bewährt haben. Diese Bemühungen sind jedoch selten in den offiziellen Dokumenten wiederzufinden, die mit dem Gastland vereinbart wurden. Die Gastländer gestatten es der OSZE nur ungern, auf ihrem Territorium eine langfristige Präsenz zu unterhalten. Jeder Missionsleiter stellt daher die Programme so zusammen, dass sie in ihrer Kombination den Erwartungen der verschiedensten Ministerien, NGOs und der Zivilgesellschaft gerecht werden, und bemüht sich darum, dass sie sowohl vom Außenministerium des Gastlandes als auch vom Ständigen Rat genehmigt werden. Einzelne Teilnehmerstaaten stellen freiwillig bis zu 25 Millionen Euro im Jahr bereit und verbessern so die Möglichkeiten der Feldbüros, ihre Initiativen durchzuführen. Die Dienststellen des Sekretariats und die Institutionen stellen ihr Fachwissen zur Verfügung und beteiligen die Feldbüros an ihren regelmäßigen Sitzungen, die wichtige Fragen behandeln und praxisorientiert sind. Sie führen die Feldbüros in die spezialisierten Netzwerke ein, die eine der großen Stärken der OSZE sind.

Die drei Institutionen nehmen eine einzigartige Stellung unter den internationalen Organisationen ein. Sie verfügen über profunde Sachkenntnisse in wichtigen Fragen dimensionenübergreifender Sicherheit. Sie befinden sich in der privilegierten Lage, mit unabhängiger Stimme sprechen zu können. Von den vielfältigen Aufgaben des BDIMR halte ich die Wahlbeobachtung und die jeweils im Anschluss daran vorgenommene ausführliche Beurteilung der Fortschritte, die ein Teilnehmerstaat bei der Weiterentwicklung seiner demokratischen Institutionen und Praktiken gemacht hat, für die wertvollsten. Die Wahlbeobachtung durch das BDIMR kommt von allen Aktivitäten der OSZE einem Instrument zur Beobachtung der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen am nächsten. Wahlen bilden die Spitze der Pyramide aus Sicherheit und De-

mokratie und sind ein wichtiger Indikator für verantwortungsvolle Regierungsführung. In ähnlicher Weise berührt die Arbeit des HKNM einige der empfindlichsten Elemente grundlegender Sicherheit innerhalb eines Staates. Für diese Aufgabe ist ein feinfühliges politisches Urteilsvermögen erforderlich. Der Beauftragte für Medienfreiheit setzt sich mit topaktuellen Freiheitsfragen des 21. Jahrhunderts auseinander und darf Regierungen an ihre Pflicht erinnern, das Recht auf freie Meinungsäußerung in allen Medien zu gewährleisten. Alle drei Institutionen sind in ihrer Arbeit und in ihrem Urteil autonom und müssen das auch bleiben; gleichzeitig können sie aber einen erheblichen Beitrag zu den Bemühungen der Gesamtorganisation leisten, ihr ehrgeiziges Sicherheitskonzept umzusetzen. Bei den Vorbereitungen für das Gipfeltreffen in Astana war dieser Synergieeffekt zu spüren. Die Arbeit des Ausschusses zur menschlichen Dimension belebt die diesbezügliche Debatte derzeit ebenfalls. Die enge Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung im Dialog mit den Teilnehmerstaaten sowie die Konsolidierung bewährter Praktiken innerhalb der Organisation bieten breiten Raum für weitere Verbesserungen.

Auch die Einigkeit in der Frage der Mobilisierung aller vorhandenen Mittel zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität könnte noch gesteigert werden. Einzelne Teilnehmerstaaten können mit den ihnen zur Verfügung stehenden Werkzeugen nicht mehr schnell genug reagieren. In den letzten zehn Jahren hat das Sekretariat eine Reihe paralleler Maßnahmen für den Umgang mit neuen Bedrohungen entwickelt, die nach Möglichkeit zusammenwirken sollten. Die Teilnehmerstaaten, die sich mit einem Anstieg der Internetkriminalität, des Drogenhandels und neuen Formen des Menschenhandels auseinandersetzen müssen, fordern immer häufiger ein vernetztes Denken zur Bewältigung neuer Bedrohungen und Herausforderungen. Die OSZE hat eine ganze Reihe von Werkzeugen entwickelt, die in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Polizeiunterstützung, Grenzmanagement, Korruptionsbekämpfung und Bekämpfung des Menschenhandels angewendet werden können. Zu den Aktivitäten, die in diesen Bereichen mit Unterstützung kleiner, in Wien angesiedelte Teams unternommen werden, gehören auch regelmäßige Beratungen mit Teilnehmerstaaten, internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Gruppen zu aktuellen Themen. Zudem werden Programme, die von Feldoperationen durchgeführt werden, umfassend unterstützt. Diese Aktivitäten zählen zu den Erfolgsgeschichten der OSZE. Sie entwickeln ihre eignen dynamischen Netzwerke und Initiativen und verbreiten ihre bewährten Praktiken unter den Teilnehmerstaaten.

Um erfolgreich auf die sich ständig weiterentwickelnden transnationalen Bedrohungen reagieren zu können, hat die OSZE ihre diesbezüglichen Instrumente kontinuierlich angepasst und verbessert, indem sie einschlägige politische Beschlüsse verabschiedet und in ihren Durchführungsorganen entsprechende Kapazitäten ausgebaut hat. Zu diesen gehören die Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU), die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten

(SPMU), das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels sowie das Grenzteam des KVZ. Da diese Kapazitäten nunmehr fest etabliert und erprobt sind, sehen wir uns einer neuen Stufe von Herausforderungen gegenüber: Wie können die programmatische Kohärenz und die Koordination der Arbeit der OSZE im Bereich transnationale Bedrohungen verbessert werden? Dazu müssten zunächst die inhaltlichen Prioritäten und die Rolle der Akteure innerhalb der Organisation geklärt werden.

Als Beitrag zur Umsetzung des Beschlusses des Athener Ministerratstreffens über „weitere Bemühungen der OSZE im Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit und Stabilität" habe ich im Juni 2010 einen umfassenden Bericht vorgelegt, der konkrete Empfehlungen enthielt. Mir machen die Aufmerksamkeit und das große Interesse der Teilnehmerstaaten, die Arbeit der OSZE in diesem äußerst wichtigen Bereich noch zu verbessern, Mut. Dazu sollen mögliche neue Aktivitäten – beispielsweise zur Internetsicherheit – erkundet und die Wirksamkeit der Arbeit der OSZE im Bereich transnationale Bedrohungen insgesamt maximiert werden. Hier könnten beim Ministerratstreffen in Vilnius große Fortschritte erzielt werden, jedoch wird dafür ein Mindestmaß an zusätzlichen Ressourcen notwendig sein.

Werden die Teilnehmerstaaten bereit sein, die OSZE als Ideenwerkstatt für dimensionenübergreifende Sicherheit zu nutzen und ihr eine experimentelle Rolle beim Kampf gegen die wachsende Macht krimineller Gruppen in vielen Gebieten zuzugestehen? Die Antwort wird wohl kaum eindeutig ausfallen; für die Zukunft der Organisation ist dies jedoch ist eine der Schlüsselfragen.

Die OSZE: ein schwer zu lenkender Wagen, der Aufmerksamkeit und Pflege benötigt

Eine der Prioritäten des slowenischen Vorsitzes von 2005 lautete, die OSZE zu reformieren und die Organisation effektiver zu machen. Auf der Grundlage des im Juni 2005 vorgelegten Abschlussberichts und der Empfehlungen des Weisenrates zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE[1] wurde erwartet, dass der Vorsitz sich darauf konzentrieren würde, die Leitung der OSZE zu verbessern. Die anschließenden Diskussionen führten zu dem Beschluss des Ministerratstreffens von Ljubljana über die „Stärkung der Wirksamkeit der OSZE", in dem die weitere Vertiefung zahlreicher Themen gefordert wurde.

Die Umsetzung dieses Beschlusses entpuppte sich als eine der größten Herausforderungen für den belgischen Vorsitz 2006. Der Beschluss gab einen

1 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.

„Fahrplan“ vor, der neun Arbeitsbereiche umfasste und die Organisation reformieren sollte. Die Diskussionen des Jahres 2006 führten zu einigen wichtigen Beschlüssen des Ministerrats und des Ständigen Rates über die Stärkung diverser Aspekte der Arbeit und der Wirksamkeit der OSZE. Während viele Delegationen die Debatte Ende 2006 für abgeschlossen hielten, pochten andere auch danach auf weitere Veränderungen. Dies zeigte sich vor allem in der Diskussion über die Wirksamkeit der Organisation auf der Überprüfungskonferenz im Vorfeld des Gipfeltreffens von Astana.

Ein schwer zu lenkender Wagen

Die Leitung der OSZE war schon immer eine heikle Angelegenheit, die zudem immer komplexer geworden ist. Die Autorität innerhalb der Organisation liegt prinzipiell beim Amtierenden Vorsitzenden, der auch die Verantwortung hat, eine aktive Rolle bei der Herausbildung eines Konsenses zwischen den Teilnehmerstaaten zu übernehmen. In der Organisation müssen fortwährend Beschlüsse verabschiedet werden, sei es zum Haushalt, zur Erneuerung der Mandate der Feldoperationen, zur Genehmigung des Dienstpostenplans oder zur Annahme neuer Strategien und Programme. Das Sekretariat hat die Aufgabe, den Vorsitzenden bei jedem Schritt zu unterstützen, den er im Zuge seines heiklen Auftrags unternimmt, die einzelnen Komponenten der Organisation zusammenzuhalten. Die einzelnen Amtierenden Vorsitzenden haben sehr unterschiedliche Führungsstile. Jeder von ihnen hat seine eigenen Vorstellungen von der Organisation und muss sich zunächst mit ihren Feinheiten vertraut machen. Dabei handelt es sich um einen *Ad-hoc*-Prozess. Jedes Jahr trifft ein neues Führungsteam mit hohen Erwartungen ein, und das Sekretariat muss sich an neue Ansprechpartner mit der ihnen eigenen Persönlichkeit und Kultur anpassen. Der Generalsekretär ist der direkte Ansprechpartner für den Boschafter des Landes, das den Vorsitz innehat; beide treffen sich mindestens einmal in der Woche. Der Generalsekretär muss seine Rolle und seine Vorgehensweise mit jedem neuen Vorsitz völlig neu gestalten. Natürlich erwartet jeder Teilnehmerstaat, der die Verantwortung auf sich nimmt, den Vorsitz in der Organisation zu führen, und erhebliche Ressourcen in diesen Prozess investiert, dass er für seine Mühen entlohnt wird und sein Außenminister zusätzliche Aufmerksamkeit genießt. Viele Vorsitze haben ihre eigene Vision davon, in welche Richtung sich die Organisation entwickeln soll. Doch eines eint sie alle: der Wunsch und die Notwendigkeit, die unterschiedlichen Auffassungen zu überwinden, die die Teilnehmerstaaten in einer ganzen Reihe von Themen in allen drei Dimensionen haben. Nach einer Anfangsphase, in der sie ihren eigenen Plänen nachgehen können, werden die meisten Vorsitze in der zweiten Jahreshälfte mit der rauen Wirklichkeit konfrontiert, das Ministerratstreffen vorbereiten zu müssen. Während dieses Prozesses muss das Sekretariat Kontinuität und Beständigkeit in der Arbeit der Organisation gewährleisten und sich gleichzeitig schon auf den nächsten

Vorsitz vorbereiten. Ich glaube, dass es für den Generalsekretär schwierig sein wird, für sich eine umfassende politische Rolle zu beanspruchen, solange die Führung der Organisation einem rotierenden Vorsitz anvertraut bleibt. Jedoch weiß ich aus Erfahrung, dass der Generalsekretär im Hintergrund bleiben und gleichzeitig politisch effektiv handeln kann, indem er mit dem Team des Vorsitzes zusammenarbeitet und auf dessen Prioritäten eingeht, während er zugleich sicherstellt, dass die wesentlichen Grundsätze der Organisation respektiert werden.

Andere internationale Organisationen verfügen vielleicht über einen stabileren institutionellen Rahmen, aber nur wenige haben eine solch dezentralisierte Struktur wie die OSZE. Jeder der dreiundzwanzig Fondsmanager der OSZE ist sowohl finanziell als auch politisch weitgehend autonom. Dies gilt natürlich für die drei Institutionen, die ihre Programme direkt mit den Teilnehmerstaaten vorantreiben und ihre eigenen Operationen durchführen. Der Vorsitz hat hierauf nur wenig Einfluss und der Generalsekretär gar keinen. Dasselbe gilt für die Feldoperationen, die ihre Aktivitäten mit den entsprechenden Ministerien ihrer Gastländer verhandeln, ihre Budgets direkt in Wien vertreten und eigenständig nach außerbudgetären Fördermitteln suchen. Erst wenn der Gesamthaushaltsplan vorbereitet ist und vom Beratenden Ausschuss für Verwaltung und Finanzen (ACMF) – einem immer durchsetzungsfähigeren Organ, das regelmäßig zusammentrifft – diskutiert wurde, haben dessen Vorsitzender und das Sekretariat Einfluss auf die Ausrichtung und die Dynamik der Organisation insgesamt. Die Haushaltsdebatten werden immer öfter für harte politischen Verhandlungen über die Einzelheiten jedes einzelnen Fonds genutzt. Aufgrund dieser Entwicklung wird der Gesamthaushalt immer seltener rechtzeitig verabschiedet. Das ungewöhnliche Wesen der OSZE kann also auch ihre Wirksamkeit beeinträchtigen. Zu gewährleisten, dass den wichtigsten Themen – auch den scheinbar „administrativen" – die angemessene politische Aufmerksamkeit zukommt, ist daher eine Herausforderung.

Bleiben wir beim Thema Reformen. Hier hat der Brüsseler Ministerrat mit der Verabschiedung einer Geschäftsordnung für die Organisation wichtige Fortschritte erzielt. Die Geschäftsordnung gibt zumindest eine Grundstruktur und eine grundsätzliche Verfahrensweise zur Beschlussfassung innerhalb der OSZE vor. Sie stellt die erste umfassende Kodifizierung einer KSZE/OSZE-Geschäftsordnung seit 1973 dar. Nach dem Brüsseler Ministerrat hat man sich bemüht, die Rolle des Generalsekretärs zu stärken und das Verfahren zur Erstellung eines Programmhaushalts zu verbessern, indem zwischen 2007 und 2010 die „leistungsbezogene Haushaltserstellung nach Programmen" eingeführt wurde, eine ergebnisorientierte Management-Methode, die auf die Bedürfnisse der OSZE zugeschnitten wurde. Sie versetzt die Teilnehmerstaaten und alle Führungskräfte innerhalb der OSZE in die Lage, OSZE-Aktivitäten mit Hilfe einer gemeinsamen Sprache besser zu planen, umzusetzen und zu bewerten, um so in Zeiten schrumpfender Budgets die bestmöglichen

Ergebnisse zu erzielen. Die OSZE verfügt nun also über einen standardisierten und modernen Management-Rahmen, der ihre Flexibilität schützt und es den verschiedenen Fonds ermöglicht, dieselben grundlegenden Elemente zu benutzen. Mit den Beschlüssen des Brüsseler Ministerrats wurden auch die drei Ausschüsse des Ständigen Rates eingerichtet – der Sicherheitsausschuss, der Wirtschafts- und Umweltausschuss sowie der Ausschuss zur menschlichen Dimension –, deren Aufgabe es ist, die Arbeit in den drei Dimensionen zu verfolgen. Dieses Format hat die Tätigkeit der Organisation erheblich erleichtert.

Es muss jedoch noch immer viel getan werden, damit die Organisation leichter und effizienter funktionieren kann. Beispielsweise sind die Finanzvorschriften der OSZE, die ihr gesamtes Finanzmanagement betreffen, schlicht veraltet. Seit dem Jahr 2000 hat keine Anpassung mehr stattgefunden. Zwar bemüht sich das entsprechende beschlussfassende Forum redlich um Fortschritte. Diese kommen aber nur langsam zustande. Bislang konnte noch kein Konsens über die revidierten Finanzvorschriften erzielt werden. Leider muss ich zugeben, dass sich die Vorgaben der Brüsseler Beschlüsse hinsichtlich der Rolle des Generalsekretärs bei der Koordinierung der Durchführungsorgane als schwierig umzusetzen erwiesen haben. Die Institutionen hängen an ihrer Autonomie und bevorzugen eher informelle Gespräche über gemeinsame Anliegen wie z.B. das Budget. Es existiert daher kein wirksamer Mechanismus, den das Sekretariat nutzen könnte, um unter den Institutionen der OSZE Synergie- und Rationalisierungseffekte zu befördern. Die Vorsitze sind normalerweise weder daran interessiert noch gewillt, sich mit diesen Themen auseinanderzusetzen.

Eine ehrliche Beurteilung des Zustands der OSZE im Jahr 2011 darf nicht darüber hinwegsehen, dass die Leitung der Parlamentarischen Versammlung seit Jahren entweder die Zusammenarbeit mit dem BDIMR oder die Arbeit der Führungsorgane in Wien ständig kritisiert. Letztere werden wegen ihrer mangelnden Transparenz und ihrer Bürokratie verhöhnt. Dieses interne Schießen aus dem Hinterhalt ist durch nichts zu rechtfertigen und beschädigt das Image der gesamten Organisation. Die zukünftige Zusammenarbeit zwischen der Parlamentarischen Versammlung und der übrigen OSZE sollte auf dem Prinzip beruhen, sich gegenseitig vernünftig zu ergänzen. Dabei sollte nicht ausgeschlossen werden, innerhalb einer umfassenden Diskussion über die Zukunft der Organisation auch die Verantwortlichkeiten der Parlamentarischen Versammlung neu zu überdenken.

Die schwer fassbare Persönlichkeit

Ein weiteres Problem, das die Organisation während meiner zwei Amtszeiten als Generalsekretär stets begleitet hat, besteht darin, dass die OSZE keine Rechtspersönlichkeit besitzt. Dieser Umstand erschwert die Arbeit der Organisation vor Ort und verursacht auch im Alltag immer wieder Komplikatio-

nen. Ein erster Erfolg in dieser Hinsicht war der beim Ministerratstreffen in Brüssel 2006 erzielte Beschluss, eine Expertengruppe damit zu beauftragen, einen Text für ein Übereinkommen zu entwerfen, das der OSZE internationale Rechtspersönlichkeit, Rechtsfähigkeit sowie einheitliche Privilegien und Immunitäten zuschreibt. Unter dem spanischen Vorsitz konnte eine von der niederländischen Botschafterin Ida van Veldhuizen geleitete Arbeitsgruppe zwar Einigung über den Text des Überkommens erzielen. Jedoch erwies sich dessen Verabschiedung als unmöglich, da einige Delegationen darauf bestanden, parallel dazu ein Gründungsdokument (eine Charta oder eine Satzung) zu verabschieden. Obwohl sich mehrere Vorsitze darum bemühten, einer Lösung des Problems näher zu kommen, ist es frustrierend, dass bislang keinerlei Fortschritte zu verzeichnen sind. Ich finde es bedauerlich, dass die OSZE noch immer keine vollwertige internationale Organisation ist, weil man sich nicht einig werden kann. Trotz allem stellt die OSZE wieder einmal ihre Flexibilität und Belastbarkeit unter Beweis, indem sie trotz dieser Regulierungslücke erfolgreich weiterarbeitet. Wesentlich problematischer ist natürlich die Frage, ob die Organisation ein einzelnes Gründungsdokument benötigt, das die bestehende Geschäftsordnung und die Beschlüsse der Gipfel- oder Ministerratsreffen vereint und gleichzeitig die von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen berücksichtigt und respektiert. Die Russische Föderation befürwortet einen solchen Ansatz schon seit Jahren und fordert die Verabschiedung einer „Charta"; die USA stehen dieser Idee allerdings seit jeher ablehnend gegenüber.
Für die Zukunft der Organisation wäre es von entscheidender Bedeutung, die Diskussion über dieses Thema – wie von der EU befürwortet – voranzutreiben.

Neue finanzielle Realitäten

Während meiner Zeit als Generalsekretär ist der Haushalt der Organisation kontinuierlich geschrumpft. Das Mantra vom „nominellen Nullwachstum" (ein Euphemismus, der eine Politik des allmählichen Rückgangs verschleiert, da die Inflation zu immer tieferen Einschnitten in die der Organisation zur Verfügung stehenden Ressourcen führt) war immer öfter zu hören. Im Laufe der Jahre wurden die Mittel für die Feldoperationen in Südosteuropa regelmäßig reduziert, was bei sinkendem Gesamthaushalt einen geringfügigen nominalen Anstieg der Mittel für das Sekretariat, die Institutionen und einige der übrigen Feldbüros ermöglichte. Auch wenn dieser Prozess die schrittweise Übertragung von Verantwortlichkeiten an andere Organisationen (vor allem die EU) widerspiegelt oder auch das Ergebnis politischer Entscheidungen ist (Schließung der Missionen in Georgien und Belarus), ist er doch auch ein Hinweis darauf, dass wichtige Teilnehmerstaaten Druck auf die Organisation ausüben, ihren Gesamthaushalt zu reduzieren. Leider wird diese Botschaft in der Regel von den Delegierten des ACMF übermittelt und die lang-

fristigen Folgen werden nur selten auf Botschafterebene diskutiert. Diejenigen Länder, die besonders energisch auf Budgetkürzungen bestehen, präsentieren nur in den seltensten Fällen eine Gesamtstrategie dafür, wie die Aktivitäten der OSZE entsprechend angepasst oder bestimmte Aufgaben reduziert werden könnten. Oft handelt es sich dabei um dieselben Länder, die immer neue Ideen dafür vorbringen, welche Aufgaben die OSZE in Bereichen wie beispielweise Konfliktprävention oder transnationale Bedrohungen noch zusätzlich übernehmen könnte. Obwohl dieses Verhalten in Haushaltsdebatten weltweit keine Seltenheit ist, bringt es die Fondsmanager in Schwierigkeiten. Sie müssen mit Kürzungen zurechtkommen, die sich erst in letzter Minute aus den Diskussionen im ACMF ergeben. Der OSZE hat so nie die Möglichkeit, über ihre langfristigen Prioritäten zu debattieren, und die Diskussionen über wesentliche Themen, die tatsächlich stattfinden, werden zunehmend unter dem Vorbehalt „im Rahmen der vorhandenen Mittel" geführt. Das Sekretariat und andere Fondsmanager sind an ihre exakt definierten Mandate gebunden, die meistens auf schwierigen Verhandlungen und Kompromissen zwischen den Teilnehmerstaaten beruhen und von ihnen selbst nicht nach eigenem Ermessen abgeändert werden können. Es bleibt nur zu hoffen, dass die Botschafter irgendwann den Ernst der Lage erkennen und die Zeit finden werden, einen genaueren mittelfristigen Rahmen zu formulieren, der gewährleistet, dass die Organisation gemäß ihrer Komplexität und ihrem Potenzial arbeiten kann.

Ein strapaziertes Personal

Das Personal der OSZE wird auf verschiedene Art und Weise rekrutiert und arbeitet unter höchst unterschiedlichen Bedingungen. Während die meisten Stellen im OSZE-Hauptsitz im Ausschreibungsverfahren besetzt werden, sind die Feldmissionen größtenteils auf abgeordnetes und auf vor Ort auf Vertragsbasis angestelltes Personal angewiesen. Je nach Art der Anstellung sind unterschiedliche Herausforderungen zu bewältigen.
Die Höchstdauer des Dienstverhältnisses der angestellten Mitarbeiter ist streng geregelt. Die Verträge sind mit vier Jahren für Direktoren und sieben bis zehn Jahren für Fachpersonal zeitlich eng befristet. Dies führt zu einer hohen Fluktuation, aufgrund derer es schwierig ist, vorhandenes Know-how zu halten und ein institutionelles Gedächtnis zu entwickeln. International nach qualifiziertem Vertragspersonal zu suchen ist mühsam und zeitraubend und erfordert einen hohen finanziellen und personellen Aufwand. Für die Delegationen ist es außerdem geradezu eine Einladung dazu, sich politisch in die alltägliche Arbeit des Sekretariats einzumischen. In bestimmten Situationen entschied ich daher aus pragmatischen Gründen – in enger Absprache mit der Troika – die Verträge einer sehr geringen Zahl erfahrener Mitarbeiter, die Schlüsselpositionen innerhalb der Organisation innehatten, für einen begrenzten Zeitraum zu verlängern. Damit sollten die kontinuierliche Leitung

des Sekretariats und der OSZE sowie eine reibungslose Übergabe gewährleistet werden. Die Maßnahmen erwiesen sich vor allem in Krisenzeiten, wie etwa bei den Gewaltausbrüchen in Kirgisistan, oder im Vorfeld wichtiger politischer Ereignisse wie des Gipfeltreffens in Astana als hilfreich. Ich habe immer wieder versucht, den Teilnehmerstaaten etwas mehr Flexibilität im Hinblick auf eine Verlängerung der Verträge wichtiger Mitarbeiter abzuringen. Gleichzeitig sollte natürlich der Grundsatz beibehalten werden, dass die OSZE keine Karriereorganisation ist. Ich habe das Thema 2005 und 2009 persönlich gegenüber den Teilnehmerstaaten angesprochen. Trotz der Unterstützung zahlreicher Teilnehmerstaaten für die wiederholten Versuche, die Höchstdauer der Dienstverhältnisse zu modernisieren und zu harmonisieren, gibt es in dieser Frage noch immer keinen Konsens.

Ebenso problematisch ist die Abhängigkeit von abgeordnetem Personal, das den Kern der Feldoperationen bildet und rund 25 Prozent der Mitarbeiter im Sekretariat und in den Institutionen stellt. Auf der einen Seite gibt es eine kleine, aber schwindende Gruppe gut organisierter Teilnehmerstaaten, die hochqualifizierte Bewerber zur Verfügung stellt und diese auch angemessen unterstützt. Dem stehen Personen aus anderen Teilnehmerstaaten gegenüber, die die Möglichkeit haben, für die Organisation zu arbeiten, und dabei ausschließlich von den Zulagen für Unterkunft und Verpflegung leben, die die Organisation und die übrigen Teilnehmerstaaten bereitstellen. Dies führt zu erheblicher Ungleichheit innerhalb der Organisation und birgt ein hohes Korruptionsrisiko. Eine normale Auswahl qualifizierter Bewerber ist so nicht gewährleistet (die Zahl der Bewerber für die mit abgeordnetem Personal zu besetzenden Positionen beträgt in den meisten Fällen weniger als ein halbes Dutzend, während sich hunderte von Kandidaten auf eine zeitlich befristete Vertragsstelle bewerben). Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, ist die Organisation weitgehend auf den guten Willen einzelner Personen angewiesen, kann aber bei den größeren Missionen eine hohe Fluktuation beim abgeordneten Personal nicht verhindern.

Die größte Gruppe der OSZE-Mitarbeiter, das vor Ort eingestellte Personal der Feldoperationen und die Bediensteten der Besoldungsgruppe G im Sekretariat und in den Institutionen, trägt schließlich die Verantwortung dafür, Kontinuität und Stabilität in einem großen Teil der Arbeit der Organisation zu gewährleisten. Ihr Dienstverhältnis ist keinen formalen zeitlichen Beschränkungen unterworfen. Die örtlichen Mitarbeiter arbeiten für ein Gehalt, das selten auf 80 Prozent des von den VN empfohlenen Lohns kommt und erheblich niedriger ist als bei anderen internationalen Organisationen wie z.B. der EU. Die fähigsten Mitarbeiter wechseln daher unweigerlich zu anderen Organisationen, nachdem sie bei der OSZE eine teure Ausbildung erhalten und Erfahrungen gesammelt haben.

Ein weiteres wichtiges Ziel der OSZE besteht darin, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern auf allen Ebenen der Organisation zu erreichen. Als ich mein Amt 2005 antrat, hatten die Teilnehmerstaaten gerade

einen Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern verabschiedet, der das Mandat zum *Gender Mainstreaming* bei allen OSZE-Aktivitäten enthält. Im Laufe der Jahre waren in diesem Bereich einige Erfolge zu verzeichnen, sowohl im Sekretariat als auch in der Organisation insgesamt, und ich bin stolz auf das Erreichte. Zwar sind vier von elf Vertragsstellen auf Direktorebene in der Organisation derzeit mit Frauen besetzt – eine Quote, die deutlich höher ist als bei den VN und vergleichbaren internationalen Organisationen. Dennoch ist der Anteil nicht so hoch wie er sein sollte. Dies liegt vor allem daran, dass es kaum Bewerberinnen für wichtige Positionen wie etwa die Leitung oder stellvertretende Leitung einer Feldoperation gibt. Gegenwärtig befindet sich unter den 16 abgeordneten Missionsleitern keine einzige Frau. Und wie es sich trifft haben genau diejenigen Delegationen, die im Ständigen Rat für ein ausgewogeneres Geschlechterverhältnis auf der Leitungsebene der Organisation eintreten, besonders aktiv für ihre eigenen männlichen Kandidaten geworben. Es ist Aufgabe der Teilnehmerstaaten, die Zahl qualifizierter Kandidatinnen für leitende Positionen innerhalb der OSZE, insbesondere für mit abgeordnetem Personal zu besetzende Positionen, zu erhöhen. Das ist die einzige Möglichkeit, das noch immer bestehende gravierende Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern allmählich zu beheben.

Der Generalsekretär: ein ungeliebter Dirigent

Ich habe oft gescherzt, dass das größte Kapital des Generalssekretärs das Prestige ist, das sein Titel in weiten Teilen des OSZE-Raums aus historischen Gründen immer noch genießt. In Wirklichkeit ist die Arbeit des Generalsekretärs in der OSZE meiner Erfahrung nach eine Übung in variabler Geometrie, die stark vom Kontext und von den Umständen abhängt. Die Erwartungen des jeweiligen Vorsitzes und die persönliche Beziehung zu ihm machen viel aus. Ich durfte die enge Zusammenarbeit mit einer Reihe von Vorsitzen genießen, die das Sekretariat bei der Gestaltung ihrer Pläne um Hilfe baten und mit denen ich einen intensiven Umgang pflegte, um diese Pläne zu realisieren. Ich bin stolz auf das, was wir gemeinsam erreicht haben. Ich habe auch wesentlich stärker auf Kontrolle erpichte Vorsitze erlebt, die das Rampenlicht und ihre Initiativen nur ungern mit dem Sekretariat teilten. Auch ihnen war Erfolg beschieden. Ich respektiere ihre Entscheidungen, auch wenn sie für mich manchmal frustrierend waren.

Der Generalsekretär hat letztlich kaum eigene Vorrechte, dafür aber zahlreiche Verpflichtungen gegenüber dem Vorsitz und den Teilnehmerstaaten. In dem einzigen Bereich, in dem er frei entscheiden kann – bei der Einstellung von zeitlich befristetem Vertragspersonal im Sekretariat – muss er professionelle Standards gegen ständigen politischen Druck verteidigen. Zwar ist er den Teilnehmerstaaten gegenüber für das reibungslose Management der gesamten Organisation und die korrekte Umsetzung ihrer internen Vorschriften

und Regelungen verantwortlich. Die ihm zur Verfügung stehenden Mittel sind in einem System, das großen Wert auf Dezentralisierung legt und wenig Anreize dafür bietet, der Organisation als Ganzes gegenüber loyal zu sein, jedoch äußerst begrenzt. Die meisten „Barone" der Organisation stehen dem Generalsekretär eher misstrauisch gegenüber und verhalten sich distanziert. Die Unterstützung, die er von den Botschaftern erhält, ist eher gemischt, mit einigen erfreulichen Ausnahmen.
Sobald jedoch eine Krise eintritt, wird der Generalsekretär zum zentralen Katalysator der Arbeit der gesamten Organisation. Der Generalsekretär ist in der Lage, die vielfältigen Fähigkeiten der Mitarbeiter zu mobilisieren, die das Sekretariat zu bieten hat. Außerdem kann er sich an die Teilnehmerstaaten wenden und sie bitten, den Amtierenden Vorsitzenden bei der Suche nach einer geeigneten Antwort der OSZE zu unterstützen. Die aktivsten Phasen meiner Amtszeit hingen unmittelbar mit den Krisen in Georgien, Kirgisistan und Albanien sowie mit den Vorbereitungen auf den Gipfel in Astana zusammen. Der Generalsekretär kann sich einen „sanften" Einfluss aufbauen ohne aufdringlich zu sein, da er über ein Netz von Kontakten in den Hauptstädten verfügt und sich dank seiner Erfahrungen bestens mit bestimmten Themen auskennt. Dadurch dass er in Wien in direktem Kontakt mit den Botschaftern und dem Amtierenden Vorsitzenden steht, kann er mit ein wenig Geduld einen gewissen Einfluss auf andere Fondsmanager erlangen. Eine meiner schwierigsten Aufgaben bestand darin, dem Amtierenden Vorsitzen im Umgang mit Missionsleitern zu helfen, die von der bewährten Praxis der Organisation abgewichen waren. Leider traten solche Fälle in den letzten sechs Jahren häufiger auf.

Welche Rolle soll die OSZE unter den heutigen europäischen Organisationen spielen?

Von meinem ersten Tag als Generalsekretär an habe ich mich mit der Beziehung der OSZE zu anderen wichtigen internationalen Organisationen beschäftigt. Sie alle ziehen an einem Strang, haben dieselben Probleme, Unterstützung zu gewinnen und Autorität aufzubauen, und müssen sich fortwährend neu erfinden. Es wäre unrealistisch zu behaupten, es gäbe zwischen ihnen keinen Wettbewerb, aber die Beziehungen zueinander sind sehr unterschiedlich. Die Beziehungen der OSZE zu den VN und deren Familie sind ziemlich unproblematisch, da die Werte, Praktiken und Verfahrensweisen sich ähneln. Dies trifft auch auf Organisationen wie die NATO und die OVKS zu, deren Aufgabenbereich klar definiert ist und sich mit dem der OSZE ergänzt.
Anders verhält es sich mit der Europäischen Union. Sie beruht auf Werten, die mit denen der OSZE identisch sind, sie ist dabei, ihre eigene Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln, und sie verfügt über zahlreiche Organe und Behörden; dementsprechend hat sie in vielen Bereichen, die für die OSZE

unmittelbar relevant sind, kontinuierlich Fortschritte gemacht. Die EU spricht in Wien seit 1993 mit einer Stimme. Die Beziehung zwischen den beiden Organisationen ist ungewöhnlich. Sie ist von Komplementarität, Konkurrenz und Asymmetrie gekennzeichnet. Die OSZE bietet eine Plattform, auf der die EU ihre gemeinsamen Positionen und politischen Strategien entwickeln und mit Partnern wie den USA, Russland und der Türkei zusammenarbeiten kann. Die EU ist einer der Hauptgeldgeber für die Arbeit der OSZE vor Ort. Die Umsetzung des Vertrags von Lissabon eröffnet der EU die Möglichkeit, zu einer noch weitaus engagierteren und konstruktiveren Kraft in der OSZE zu werden. Das Gipfeltreffen von Astana hat dies verdeutlicht. Zum ersten Mal wurde das „Dreiecks"-Verhandlungsformat zwischen der Russischen Föderation, der EU und den USA ausgiebig vor und während des Gipfels genutzt. Es erwies sich als wirksames Werkzeug zur Herausbildung eines Konsenses in umstrittenen Fragen, auch wenn das Erreichte durch Streitigkeiten innerhalb der EU letzten Endes wieder zunichte gemacht wurde, was wiederum zu den unglücklichen „interpretativen Erklärungen" in der abschließenden Plenarsitzung führte. Die Ergebnisse des Gipfels wurden dadurch in der öffentlichen Wahrnehmung getrübt.

Insgesamt halte ich diesen Weg aber für zukunftsweisend. Die EU muss in der OSZE Präsenz zeigen und aktiv sein und sollte das OSZE-Format so oft wie möglich zur Wahrnehmung einiger der sicherheitsbildenden Aufgaben nutzen, die sie sich vorgenommen hat. Während meiner Amtszeit bin ich regelmäßig nach Brüssel gereist, wo ich zweimal im Jahr vor dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) sprach und dabei regelmäßig mein Bedauern darüber zum Ausdruck brachte, dass die EU-Maschinerie und einige ihrer Mitgliedstaaten die OSZE manchmal immer noch als Konkurrenten betrachten und nicht als ein effektives Forum, in dem sie sich mit den Ländern östlich von Wien und den Partnerstaaten der OSZE auf Augenhöhe austauschen können. Die EU-Mitgliedstaaten, die durch ihre Delegationen in Wien und die immer größer werdende EU-Delegation bei der OSZE vertreten werden, haben die Möglichkeit sicherzustellen, dass die Organisation in Bereichen aller drei Dimensionen eine Rolle spielt, in denen die EU eigene Interessen verfolgt, jedoch weder über entsprechende Erfahrungen noch die Vor-Ort-Präsenz verfügt, die notwendig sind, um ihre Ziele erreichen zu können. Es gibt noch viele weitere Möglichkeiten, wie beiden Organisationen ihre Wirksamkeit durch Zusammenarbeit steigern könnten. Dies gilt umso mehr, als die EU-Mitgliedstaaten 27 der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten ausmachen und über 70 Prozent des jährlichen Gesamthaushalts zur Verfügung stellen. Außerdem stammen über zwei Drittel der abgeordneten OSZE-Mitarbeiter und etwa die Hälfte der auf Vertragsbasis eingestellten internationalen, Mitarbeiter im Sekretariat, in den Institutionen und in den Feldoperationen aus EU-Mitgliedstaaten.

Eine weitere – wenn auch geringere – Herausforderung besteht darin, einen tragfähigen, langfristigen *Modus Vivendi* zwischen dem Europarat und der

OSZE zu finden. Der Europarat nimmt für sich in Anspruch, eine zentrale Rolle bei der Förderung von Demokratie im größeren Europa zu spielen. Er erneuert derzeit sein Netzwerk aus Feldoperationen entsprechend der langjährigen Praxis der OSZE und erhält bedeutende Ressourcen von der EU. Überschneidungen und Konkurrenz zwischen den beiden Organisationen sind durchaus denkbar.
Diejenigen OSZE-Teilnehmerstaaten, die auch Mitglieder der EU und des Europarats sind, müssen sich entscheiden, was sie von den Organisationen erwarten und wie diese ihre gegenseitige Unterstützung gestalten sollen. Haushaltskürzungen, durch die die Geldgeber stark eingeschränkt sind, machen das Problem umso dringlicher. Jedoch sollten die Teilnehmerstaaten – vor allem diejenigen, die gleichzeitig EU-Mitglieder sind – bei ihren Entscheidungen bedenken, dass einige Partner, die nicht dem Europarat angehören, darunter die USA, Belarus und die zentralasiatischen Staaten, durch die OSZE eingebunden werden können.

Wie kann die OSZE in den Hauptstädten und in der Öffentlichkeit im Gespräch bleiben?

Die OSZE hat beeindruckend viel erreicht, und doch ist die Aufgabe, für die sie geschaffen wurde, noch längst nicht erfüllt. Die große Vision von einer auf Regeln basierenden internationalen Ordnung von Vancouver bis Wladiwostok, wie sie in der Helsinki-Schlussakte von 1975 festgehalten wurde, ist immer noch ein gewaltiges Ziel, was sich auch in den Entwicklungen in den Partnerländern zeigt. Dasselbe gilt für die in der Charta von Paris zum Ausdruck gebrachte Hoffnung auf ein „neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“. Doch in der Mehrheit der Botschaften wird der OSZE keine allzu große Aufmerksamkeit geschenkt. Meistens sind die Abteilungen für „harte Sicherheit“ für die OSZE zuständig, wodurch es schwierig wird, für die dimensionenübergreifenden Aufgaben zu werben. Mit ihrem umfangreichen Instrumentarium und ihrer komplizierten Struktur ist die Organisation nicht leicht zu durchschauen. Am besten kennt sich eine kleine Gruppe von „Fans“ , die selber in Wien gearbeitet haben, mit ihr aus. Auf höherer politischer Ebene findet sie hingegen kaum Erwähnung. Die Ministerratstreffen sind – neben den viel zu selten stattfindenden Gipfeltreffen – die einzige jährliche Gelegenheit, die Aufmerksamkeit von Ministern zu gewinnen, und sie sind nicht einmal immer gut besucht. Ein Gipfeltreffen stellt eine Chance dar, die OSZE wieder ins Bewusstsein der Staats- und Regierungschefs zu rücken, die ständig von vielen anderen, ähnlichen Veranstaltungen beansprucht werden.
Da die OSZE auf keine natürliche Lobby zählen kann, muss sie ständig Öffentlichkeitsarbeit und Werbung betreiben. Der Generalsekretär muss in regelmäßigem Kontakt zu all jenen stehen, die in irgendeiner Hinsicht mit der Arbeit der OSZE zu tun haben, und jede Gelegenheit dazu nutzen, die Orga-

nisation auf höherer politischer Ebene ins Gespräch zu bringen. Darum habe ich mich stets bemüht. Ebenso wichtig ist, dass die OSZE sich auf Konferenzen Gehör verschafft, da auf diese Weise Wahrnehmungen und politische Vorgehensweisen geprägt werden. Die OSZE benötigt die kontinuierliche Unterstützung von *Think Tanks* und aus dem universitären Bereich. Institutionen wie das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) in Hamburg sind für die neue analytische und reflektierende Phase, in der sich die OSZE seit 2009 befindet, unentbehrlich. Eine ebenfalls sehr erfreuliche Entwicklung ist die Eröffnung eines Büros des *International Peace Institute* in Wien. Darüber hinaus findet die OSZE, die in vielerlei Hinsicht als Prototyp des sich herausbildenden *Global-Governance*-Modells gilt, in einer Reihe von Projekten Beachtung, die das Thema transatlantische und gesamteuropäische Sicherheit wieder aufgreifen. Gerade heute, da die internationale Gemeinschaft sich in einer Phase des Übergangs und der Erneuerung befindet, ist es wichtig, dass die Werte und Erfahrungen der OSZE Teil der Debatte bleiben.

Ich glaube, dass die OSZE eine Veranstaltung mit großer Außenwirkung, ähnlich dem Weltwirtschaftsforum, braucht. Eine solche Veranstaltung würde dafür sorgen, dass sie viel stärker wahrgenommen wird. Außerdem fehlt der OSZE ein Nachfolger für die nicht mehr bestehende Internationale Helsinki-Föderation für Menschenrechte. Eine solche Organisation könnte wichtige Lobbyarbeit übernehmen und die nunmehr versprengten Helsinki-Gruppen unterstützen. Andere nichtstaatliche Gebernetzwerke, die die Aktivitäten der OSZE, insbesondere jene vor Ort, unterstützen, gibt es derzeit nicht.

Über kurze Krisenmomente hinaus ist das Image der OSZE trotz der innovativen Arbeit der Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in Wien verschwommen und schwach. Gründe hierfür sind die Komplexität der Organisation und die langfristige Natur ihrer Arbeit. Es gibt zudem ein Übermaß an internationalen Organisationen, die miteinander um Aufmerksamkeit und Unterstützung für ähnliche Anliegen wetteifern, die für die Öffentlichkeit noch dazu oftmals nicht nachvollziehbar sind. Eine Erfolgsgeschichte wie z.B. die Beilegung eines Konflikts würde die OSZE zwar sicherlich wieder ins Rampenlicht rücken. Voraussetzung für ein schärferes Profil der OSZE sind jedoch kontinuierliche, weniger dramatische, dafür aber greifbare Ergebnisse, die auch in den Medien entsprechende Beachtung finden.

Mein Fazit lautet, dass die OSZE als einzigartiges, allen offenstehendes Forum für den Dialog zwischen sehr unterschiedlichen Staaten immer noch gebraucht wird – vielleicht sogar mehr denn je. Die divergierenden Meinungen der Teilnehmerstaaten treten jede Woche in den Sitzungen des Ständigen Rates offen zutage, und doch wird die OSZE gerade wegen dieser Differenzen weiterhin benötigt. Die Teilnehmerstaaten akzeptieren den Gruppendruck, der dem kontinuierlichen Meinungsaustausch innewohnt, und ihnen allen liegt viel daran, diesen Dialog in einem Forum, in dem alle Stimmen gleiches Gewicht haben, fortzuführen. Diese Gleichberechtigung ist eine grundlegende Eigenschaft der OSZE, die in der NATO oder in der EU so

nicht anzutreffen ist. Während meiner Zeit als Generalsekretär habe ich mehrmals darauf hingewiesen, dass die OSZE eine leichte Struktur ist, flexibel und belastbar, aber eben auch zerbrechlich. In vielerlei Hinsicht ist sie nach wie vor eher ein Projekt als eine Institution. Sie verfolgt anspruchsvolle und langfristige Ziele, muss sich gleichzeitig jedoch auf kurzzeitige Instrumente verlassen. Die OSZE ist ein komplexes Projekt, das aufwändig gepflegt werden muss und ein hohes Maß an anhaltendem Engagement von allen – Delegierten wie Mitarbeitern aller Kategorien – verlangt, die mit Zuversicht und Hingabe in ihm mitarbeiten. Wenn sie die Mission erfüllen soll, die ihr beim Gipfeltreffen in Astana im Dezember 2010 übertragen worden ist, und wenn sie die Aufgaben erfüllen soll, die für einzelne Teilnehmerstaaten von besonderem Interesse sind, braucht sie entsprechende politische und finanzielle Ressourcen. Sie kann es sich nicht leisten, zum Gegenstand wohlwollender Vernachlässigung zu werden. Geschähe dies, könnte sie tatsächlich irrelevant werden. Die erfolgreiche Fortsetzung dieses Projekts ist eine aufregende und anspruchsvolle Aufgabe für uns alle. Ich habe sie als sehr lohnenswert empfunden. Ich wünsche meinem Nachfolger, Lamberto Zannier, alles Gute bei dieser faszinierenden Arbeit.

Pál Dunay

Kasachstans einzigartiger OSZE-Vorsitz 2010

In jedem Kalenderjahr übernimmt ein anderer Teilnehmerstaat das Ruder der OSZE. 2010 war Kasachstan an der Reihe. Astanas Vorsitz erfuhr mehr Beachtung als jeder andere – sowohl vor als auch während des Vorsitzjahres selbst. Und auch ein Jahr später versuchen Experten noch immer eine abschließende Bilanz der zwölf Monate zu ziehen, in denen das zentralasiatische Land die Verantwortung für die Organisation trug.

Meistens verweisen diese Experten auf die „Einzigartigkeit" des kasachischen Vorsitzes. Es ist allerdings fraglich, ob der Begriff „einzigartig" in diesem Zusammenhang aussagekräftig ist. In gewisser Weise ist jeder Vorsitz „einzigartig", so wie sich eben auch die Teilnehmerstaaten voneinander unterscheiden. Dennoch mag die häufige Verwendung des Begriffs als Beleg dafür dienen, das Kasachstans Vorsitz „einzigartiger" war als der jedes anderen Teilnehmerstaates. Kasachstan war in der Tat in folgender Hinsicht einzigartig: Kasachstan war der erste Mitgliedstaat der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) – sowie der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) –, der erste mehrheitlich muslimische Staat, der erste asiatische Staat, der erste Staat mit einem semiautoritären Regime und der erste Staat, in dem eine OSZE-Mission (das OSZE-Zentrum in Astana) tätig war, der den OSZE-Vorsitz übernahm. Es sind aber nicht nur die objektiven Charakteristika Kasachstans, die seinen Vorsitz einzigartig machen. Auch der Prozess, in dem Kasachstan der Vorsitz zugesprochen wurde, war ein Fall für sich. Es musste länger als jedes anderes Land von der Bewerbung bis zur Übertragung des Vorsitzes warten. Kasachstan hatte bereits Anfang 2003 erstmals sein Interesse daran bekundet, den OSZE-Vorsitz zu übernehmen. Für viele Teilnehmerstaaten war das ein Problem,[1] da Zweifel daran bestanden, ob das Land alle Prinzipien und Normen der Organisation einhielt. Indirekt wurde das auch von kasachischen Experten bestätigt.[2] Alles in allem war Kasachstan ein

1 Zur Diskussion und zur Uneinigkeit innerhalb der EU siehe Margit Hellwig-Bötte, Der OSZE-Vorsitz Kasachstans – ein Weg nach Europa?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 195-206.

2 In einem ansonsten eher apologetischen Artikel verglich ein kasachischer Autor die Bewertungen der Parlamentswahlen 2004 und 2007 durch das OSZE-BDIMR und kam zu dem Schluss, dass die Wahlen von 2007 deutlich stärker mit den OSZE-Regeln in Einklang standen und „ohne ernsthafte Verstöße gegen die Wahlgesetzgebung" verlaufen waren. Damit erkannte er indirekt zwei Tatsachen an: Keine der Wahlen fand in vollständiger Übereinstimmung mit den OSZE-Anforderungen statt und es hatte zwischen 2004 und 2007 Verbesserungen gegeben. Siehe Talgat Mamiraimov, Factors that Helped Kazakhstan Be Elected Chair of the OSCE in 2010, in: Central Asia's Affairs, 2008, S. 3-5, hier: S. 3 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

„spezieller“ Kandidat, sowohl hinsichtlich seiner Eigenschaften, d.h. seines Profils, als auch in Bezug auf den Prozess, durch den es ans Ruder kam.
Bereits bei der Bewertung der Bewerbung Kasachstans waren die Erwartungen verschiedener Gruppen von Teilnehmerstaaten entscheidend. Die Länder, die von dem abstrakten Maßstab ausgingen, dass nur Staaten der Vorsitz anvertraut werden könne, die in allen Fragen, mit denen sich die OSZE befasst (und es gibt nur wenige politische Fragen – national wie international –, mit denen sich die OSZE nicht befasst), eine blütenweiße Weste haben, gaben Kasachstan keine Chance. Verständlicherweise erwarteten die USA – unter einer ideologisch festgelegten republikanischen Regierung –, dass der Vorsitz von einem Land ausgeübt wird, das „sich bei der Erfüllung aller [OSZE-] Verpflichtungen als führend“ erwiesen hat, wozu es auch gehöre, „den Bürgern das Grundrecht auf freie und faire Wahlen, die unabhängige politische Tätigkeit und uneingeschränkte Medienfreiheit zu garantieren“.[3] Andere Staaten waren eher geneigt, die Angelegenheit als Teil eines Entwicklungsprozesses zu betrachten, und bewerteten Kasachstan anhand der Fortschritte, die es bis dahin gemacht hatte. Dieser Kategorie gehörten einige westeuropäische Länder an, allen voran Deutschland. Und schließlich war die Entscheidung für Länder wie z.B. Russland Teil eines klassischen Spiels im Stil des Kalten Krieges: Entweder „wir“ setzen uns durch und Kasachstan bekommt den Vorsitz, oder es bekommt ihn nicht und dann ist es „unsere“ Niederlage. Dies war die Folge des Widerstreits zwischen einer konfrontativen, hegemonialen US-amerikanischen und einer selbstbewussten russischen Außenpolitik. Russland wollte darüber hinaus im postsowjetischen Raum dadurch Ansehen gewinnen, dass es frühere Sowjetrepubliken unterstützte, die im Gegenzug bereit waren die russische Politik mitzutragen. Angesichts der Tatsache, dass die OSZE seit langem keine zentrale Rolle mehr in der gesamteuropäischen Politik spielte, war die Kontroverse um Kasachstans Nominierung für den OSZE-Vorsitz in Wirklichkeit ein kleineres Scharmützel auf einem relativ unbedeutenden Schlachtfeld.[4] Wie später noch gezeigt werden wird, herrschte dieselbe Spaltung, die bei der Vergabe des Vorsitzes an Kasachstan offensichtlich wurde, auch bei der Bewertung der Leistung Kasachstans als Vorsitzland. Aus diesem Grunde zogen diejenigen, die den Vorsitz aufmerksam verfolgten, aus ihren Beobachtungen häufig diametral entgegengesetzte Schlussfolgerungen.
Einige legten einen geradezu absurd hohen Maßstab an den kasachischen Vorsitz an. Sie schienen der Meinung zu sein, dass der Vorsitz sämtliche Probleme, die die OSZE im Laufe der letzten 15 Jahre (d.h. seit dem Beginn ih-

3 US Mission to the OSCE, response to Ambassador Rupnik, Head of the Centre in Almaty, as delivered by Deputy Representative Douglas Davidson to the Permanent Council, Wien, 29. Januar 2004, zitiert nach: Andrei Zagorski, Kazakhstan’s Chairmanship Bid: A Balance Sheet of Pros and Cons, in: Daniel Warner (Hrsg.), The OSCE at a Turning Point: OSCE Chairmanship and Other Challenges, Genf 2007, S. 93-124, hier: S. 95.

4 Vgl. Arkady Dubnov, OSCE Battlefield, in: Russia in Global Affairs 3/2008, unter: http://eng.globalaffairs.ru/number/n_11275.

res relativen Niedergangs Mitte der 1990er Jahre) angehäuft hat, hätte lösen und Kasachstan sich gleichzeitig zu einer vollkommenen Demokratie hätte entwickeln müssen, um alle Versprechungen, die es gemacht hatte, um den Vorsitz zugesprochen zu bekommen, einzulösen. Diese Gruppe wäre nur dann zufriedenzustellen gewesen, wenn Kasachstan nicht nur einen bedeutenden Beitrag zu Entwicklung der OSZE geleistet, sondern auch einen umfassenden innenpolitischen Wandel vollzogen hätte. Andere hatten weitaus realistischere Erwartungen und beurteilen daher auch die Leistung Kasachstans als Vorsitzland positiver.

Vorbereitung auf den Vorsitz und die Festlegung von Prioritäten

Kasachstan wurde auf der Ministerratssitzung in Madrid Ende 2007 der Vorsitz für das Jahr 2010 zuerkannt.[5] Es hatte zwei Jahre Zeit, sich auf die anspruchsvolle Aufgabe vorzubereiten. Für ein Land mit wenig Erfahrung in multilateraler Diplomatie war es tatsächlich eine große Herausforderung. Schließlich ist Kasachstan ein relativ junger souveräner Staat und war – im Vergleich zu vielen europäischen Ländern – mit der Arbeitsweise vieler internationaler Institutionen bis dahin kaum vertraut. Astana hatte anders als die meisten seiner Vorgänger, die Mitglieder von EU und NATO waren, viel aufzuholen.

Kasachstans Vorbereitungen fanden auf vielen Ebenen statt. Ich möchte an dieser Stelle einen etwas subjektiven Überblick über ihre Hauptelemente geben. Die Vorbereitungen umfassten sowohl politische als auch „technische" Aspekte. Von den politischen Aspekten betrafen einige das internationale Umfeld, andere hatten eher innenpolitische Bedeutung. An der internationalen politischen Front versicherte Kasachstan seinen westlichen Partnern, dass es die Reformen, die auf mehr Demokratie und die stärkere Achtung der Menschenrechte abzielten, fortsetzen würde. Der Russischen Föderation sicherte Kasachstan zu, wichtige Interessen Moskaus aufs Tapet zu bringen, darunter die vermehrte Aufmerksamkeit für die politisch-militärische Dimension, die Beendigung des gegenwärtigen Stillstands in der europäischen Rüstungskontrolle und Präsident Dmitri Medwedews Initiative für einen Europäischen Sicherheitsvertrag.[6]

Zum innenpolitischen Vorbereitungsprogramm gehörten auch Aufklärungsinitiativen. Die kasachische Bevölkerung lernte ein Menge über die OSZE

5 Vgl. Beschluss Nr. 11/07, OSZE-Vorsitz in den Jahren 2009, 2010 und 2011, MC.DEC/11/07 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. 40, unter: http://www.osce.org/de/mc/29489.

6 Einen guten Überblick hierüber bietet ein Artikel von Präsident Nursultan Nasarbajew in Russland. Siehe Sud'ba i perspektivy OBSE [Schicksal und Aussichten der OSZE], in: Izvestija, 28. Januar 2010. Nachgedruckt in: Bulat K. Sultanov (Hrsg.), Predsedatel'stvo Kazachstana v OBSE – Sbornik dokumentov i materialy [Kasachstans OSZE-Vorsitz – Dokumente und Materialien], Almaty 2011, S. 21-33.

und ihre Bedeutung. Kasachstan machte seinen Vorsitz zu einem „nationalen strategischen Projekt". Es indoktrinierte die Bevölkerung allerdings auch massiv hinsichtlich der OSZE. Man kann das aus zwei Blickwinkeln betrachten: Einerseits war es ermutigend, dass zumindest ein Staat die OSZE zu einer bedeutenden Institution erklärte. Andererseits erschien die OSZE in den kasachischen Medien wesentlich bedeutender als sie in Wirklichkeit ist und die weniger informierten Bürger Kasachstans konnten ohne Weiteres den Eindruck gewinnen, dass Kasachstan eine internationale Organisation leitet, die wichtige Entscheidungen in der europäischen Politik fällt. Dieser positive Impuls stand in krassem Gegensatz zum Schweigen der kasachischen Medien zur Kritik an Kasachstans Verhalten – sowohl vor als auch während der Vorsitzzeit – in Bezug auf Menschenrechte und Wahlen sowie an Astanas Bereitschaft, Präsident Nursultan Nasarbajews Amtszeit ohne Wahlen zu verlängern.[7]

In Bezug auf die „technische" Vorbereitung nutzte Kasachstan die zwei Jahre, um die richtigen Personen zu finden, die seinen Vorsitz in die Praxis umsetzen sollten. Dazu gehörten ein professionelles Team in Wien und ein weiteres in Astana sowie ein Botschafter, der lange genug in Wien war, um bei der Übernahme des Vorsitzes bereits ein OSZE-Insider zu sein. Darüber hinaus musste eine relativ große Gruppe jüngerer Diplomaten geschult werden. Zu diesem Zweck arbeitete Kasachstan mit einem Forschungszentrum in Deutschland zusammen, das in OSZE-Angelegenheiten äußerst kompetent ist, sowie mit einem weiteren US-amerikanischen, um bestimmte politische Erwartungen zu erfüllen. Und schließlich nahm Kasachstan einen westlichen Botschafter in sein Team in Astana auf, der aufgrund seiner Kenntnis der OSZE viel bewirken konnte. Mit der Ernennung Kanat Saudabajews zum Außenminister im September 2009 wurde schließlich der letzte Mosaikstein gesetzt und das Team war komplett. Kasachstan stellte ihm die finanziellen Mittel zur Verfügung, die er für eine erfolgreiche Vorsitzführung benötigte. Es ist offensichtlich, dass Saudabajew in erster Linie für den Vorsitz ernannt

7 Hier sei auf den Wahlbeobachtungsbericht des OSZE-BDIMR verwiesen, der zwar Verbesserungen gegenüber früheren Wahlen feststellt, aber dennoch zu dem Schluss kommt, dass „die Wahlen einer Reihe von OSZE-Verpflichtungen nicht gerecht wurden". 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, S. 1, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/28438. Siehe auch die Antwort der US-amerikanischen Geschäftsträgerin – in der die Achtung der Menschenrechte und die Bedeutung von Wahlbeobachtung besonders hervorgehoben werden – auf die Vorstellung des Programms für den Vorsitz durch den kasachischen Außenminister: United States Mission to the OSCE, Response to Kazakhstani Foreign Minister Kanat Saudabayev, As delivered by Chargé d'Affaires Carol Fuller to the Permanent Council, Wien, 14. Januar 2010, unter: http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2010-statements/st_011410_saudabayev.pdf. Siehe auch den äußerst kritischen Beitrag des Ständigen Vertreters der Vereinigten Staaten von Amerika bei der OSZE: United States Mission to the OSCE, Statement on Plans for a Referendum in Place of Presidential Elections in Kazakhstan, As delivered by Ambassador Ian Kelly to the Permanent Council, Wien, 20. Januar 2011, unter: http://photos.state.gov/libraries/osce/242783/2011/JAN-20-11_Kazakhstan.pdf.

worden war; bereits im April 2011, kurz nach dessen Beendigung, legte er sein Amt als Außenminister nieder. Eine Reihe weiterer Projekte, die im nationalen Interesse Kasachstans lagen, wurden ebenfalls in den OSZE-Vorsitz integriert, z.B. im Zusammenhang mit Afghanistan und der Hilfe für Kirgisistan.
Zu Beginn des kasachischen Vorsitzes präsentierte der kasachische Außenminister insgesamt 15 Prioritäten. Sie umfassten das folgende sehr breitgefächerte Themenspektrum:

1. umfassende, kollektive und unteilbare Sicherheit, insbesondere unter Verweis auf die russische Initiative für einen Europäischen Sicherheitsvertrag;
2. Kooperation zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen, vor allem der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA);
3. Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag);
4. Hilfestellung bei der Lösung von Langzeitkonflikten;
5. Unterstützung der Bemühungen zur Abrüstung von Nuklearwaffen;
6. Konzentration auf die Bekämpfung des illegalen Handels und des Terrorismus;
7. die Zusage, Afghanistan besondere Aufmerksamkeit zu widmen (ein Abkommen, das 1.000 afghanischen Staatsbürgern ein Studium an einer kasachischen Universität ermöglicht, war bereits unterzeichnet);
8. Verbesserung der Sicherheit und der Effizienz von Transporten auf dem Landweg;
9. Bekämpfung von Umweltgefahren;
10. Unterstützung der Arbeit der drei OSZE-Institutionen: des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), des Beauftragten für Medienfreiheit und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM);
11. Förderung von Toleranz und interkulturellem Dialog;
12. Verbesserung der Mechanismen zur Bekämpfung des Menschenhandels;
13. Förderung der Gleichstellungspolitik;
14. Förderung der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere der Unabhängigkeit der Justiz;
15. Betonung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.[8]

8 Vgl.. OSCE, Kazakhstan 2010, Statement of Mr. Kanat Saudabayev, Chairman-in-Office of the OSCE and Secretary of State and Minister for Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan at the 789th Meeting of the OSCE Permanent Council, CIO.GAL/5/10, 14. Januar 2010.

Betrachtet man diese Prioritäten genauer, wird deutlich, dass die Liste beinahe ebenso umfassend ist wie die Agenda der Organisation selbst und deshalb überhaupt keinen Schwerpunkt erkennen lässt. In einigen dieser Bereiche, wie nukleare Abrüstung und Terrorismus, ist die OSZE ein vergleichsweise unbedeutender Akteur, andere Organisationen haben hier deutlich mehr Gewicht. Es stimmt allerdings, dass Kasachstan sich zu einem wichtigen nuklearpolitischen Akteur entwickelt hat und die Betonung dieses Themas daher eher Kasachstans historisch verständliches „persönliches" Interesse widerspiegelt.

Kasachstan versuchte allen drei Dimensionen der Tätigkeit der Organisation Rechnung zu tragen. In der Wirtschafts- und Umweltdimension konzentrierte es sich auf zwei Themen: Umweltbedrohungen und Transporte auf dem Landweg. Auch hierbei handelt es sich um Fragen, die für den ganzen Kontinent wichtig sind, für Kasachstan und seine Nachbarländer jedoch besondere Bedeutung haben. Beispiele hierfür sind die Probleme im Zusammenhang mit dem Aralsee und die Strahlenkontamination in Semipalatinsk. Weltweit wird der weitaus größte Teil der Waren auf dem Seeweg transportiert. Binnenstaaten sind hier im Nachteil, was durch die Entwicklung von Transportinfrastruktur teilweise kompensiert werden könnte. Allerdings ist die OSZE aufgrund fehlender Ressourcen und Sachkenntnis auch für diese Debatte nicht das geeignetste Forum.

Der kasachische Vorsitz sah sich von einigen Seiten der Kritik ausgesetzt, er schenke der menschlichen Dimension nicht genügend Aufmerksamkeit.[9] In gewisser Weise wäre das verständlich, wenn es so wäre. Kasachstan gehört seit Langem zu den Ländern, die sich für eine neue „Austarierung" der Dimensionen, vor allem zwischen der politisch-militärischen und der menschlichen Dimension, einsetzen. Ihrer Meinung nach soll dies dadurch erreicht werden, dass die politisch-militärische Dimension größeres Gewicht erhält. Viel wichtiger ist jedoch, dass Kasachstan regelmäßig für sein autoritäres politisches System kritisiert wurde, für Defizite bei seinen Wahlen und für

9 Diese wurde sowohl von den USA als auch von der spanischen EU-Präsidentschaft geäußert. Siehe: Response to Kazakhstani Foreign Minister Kanat Saudabayev, a.a.O. (Anm. 7), und Spanish Presidency of the European Union, OSCE Permanent Council No. 789, Vienna, 14 January 2010, EU statement in response to the address by the Chairperson-in-Office, Secretary of State and Minister for Foreign Affairs of Kazakhstan, H.E. Kanat Saudabayev, PC.DEL/4/10, 14. Januar 2010, unter: http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_osce/eu_statements/2010/January/Special PC no.789 - EU reply to CiO FM KAZ.pdf. Letztere stellt unzweideutig fest: „[…] wir sind der Meinung, dass wir unsere Arbeit in diesem Jahr auch auf andere Verpflichtungen der menschlichen Dimension konzentrieren müssen, einschließlich jener, die Menschenrechte, Grundfreiheiten, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit betreffen. Zu den weitere Fragen, von denen die EU glaubt, dass sie besondere Aufmerksamkeit verdienen, gehören die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Freiheit der Meinungsäußerung und der Medien, die Achtung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung, die Verhütung von Folter und die Abschaffung der Todesstrafe und – wie Sie erwähnt haben – die Rechtsstaatlichkeit. Wir möchten, dass all diese Themen ihren Niederschlag im Veranstaltungskalender der OSZE für das Jahr 2010 finden" (S. 5). Die EU rief außerdem alle Teilnehmerstaaten dazu auf, den vom BDIMR angebotenen Wahlbeobachtungsmechanismus zu nutzen.

seine mangelnde Achtung der Grundfreiheiten. Auch wenn die Kritik, die Astana in diesen Fragen zu hören bekam, vor allem im Vergleich zu der Kritik an anderen zentralasiatischen Staaten zunehmend moderater geworden ist, ist es verständlich, dass Kasachstan nicht gerade diejenigen Themen in den Vordergrund stellen wollte, die nicht eben zu seinen besonderen Stärken zählen. Und obwohl die Kritik nicht unberechtigt ist, müssen westliche Staaten sich vor Augen führen, dass es andere Elemente der menschlichen Dimension gibt, deren Bedeutung sie selbst erst vor Kurzem heruntergespielt haben, dazu gehören Freizügigkeit und wirtschaftliche und soziale Rechte. Hier traf der kasachische Vorsitz seine eigene Auswahl und erklärte Themen wie z.B. Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf Menschenrechte, die Gleichstellung der Geschlechter und die Bekämpfung des Menschenhandels – ein multidimensionales Problem mit großer Bedeutung für die Menschenrechte – zu seinen Prioritäten. Und schließlich gab der Vorsitz noch ein Lippenbekenntnis zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten ab, das der letzte Punkt auf Kasachstans Prioritätenliste war. Man kann dies auf zwei Arten bewerten. Man kann daraus den Schluss ziehen, dass der kasachische Vorsitz den Menschenrechten tatsächlich nicht genügend Aufmerksamkeit schenkte. Man kann aber auch argumentieren, dass er die Betonung auf andere Elemente der menschlichen Dimension legte und so lediglich seinen früheren Schwerpunkt, der auf westlichen Werten gelegen hatte, verschob.

Wichtig ist auch, einmal auf die Begriffe zu achten, die der Vorsitz benutzt hat, wie z.B. „Hilfestellung“, „Unterstützung“, „Konzentration“, „Verbesserung“, „Förderung“ und „Betonung“. Die Verwendung dieser Art von Sprache macht es außerordentlich schwer, die Leistung des Vorsitzes zu messen, was möglicherweise genau Astanas Absicht war. Wenn man eine solche Funktion wahrnimmt, kann es ratsam sein, allzu leicht messbare Ziele zu vermeiden.

Die Prioritäten machten deutlich, dass Kasachstan offenbar versuchte, jedem seiner wichtigsten Partner eine Botschaft zu übermitteln. Darin zeigt sich wiederum ebenso deutlich, dass Kasachstan sich dessen bewusst war, dass eine Multivektoren-Außenpolitik seinen Interessen am besten diente. Möglicherweise war das auch der Grund dafür, dass die vorgestellte Prioritätenliste so lang war, obwohl klar sein musste, dass letztlich nur einige der Prioritäten realisiert werden konnten. Die Frage, ob Staaten, die eine Multivektoren-Außenpolitik betreiben, die notwendige Handlungsfreiheit haben, um die Leitung einer auf Konsens beruhenden internationalen Organisation übernehmen zu können, in der alle ihre wichtigen Partner mit am Tisch sitzen, mag rein hypothetisch anmuten. Der OSZE-Vorsitz ist allerdings für einen Staat mit einer Multivektoren-Außenpolitik, die zwischen Ost und West navigiert, eine größere Herausforderung als für Staaten, die fest auf der einen oder anderen Seite verankert sind. Der Vorsitz eines solchen fest verankerten Staates kann

sogar durchaus eine Herausforderung für diejenigen sein, die nicht zur selben Gruppe gehören.[10]

Bei der Vorstellung der Ziele seines OSZE-Vorsitzes im Januar 2010 ging Kasachstan ungewohnte Wege. Der Präsentation seines Außenministers in Wien ging eine Videobotschaft von Präsident Nasarbajew voraus. Es ist für die Außenminister von Vorsitzländern nichts Neues, dass sie Schwierigkeiten haben, ihren Vorgesetzten – Staats- und Regierungschefs – klarzumachen, dass es, obwohl Letzteren formal unterstellt, der Außenminister ist, der die Verantwortung für den Vorsitz des Landes hat. Im Falle Kasachstans war das absolut vorhersehbar: Wenn es sich um ein nationales Projekt von großer Bedeutung handelt, ein Projekt, das zeigen soll, dass Kasachstan die richtige Richtung eingeschlagen und in der Region eine Führungsposition eingenommen hat, dann wird dieses mit der Person des Präsidenten identifiziert – das ist seit der Unabhängigkeit so. Andererseits war die Botschaft des Präsidenten jedoch eine unnötige Erinnerung daran, wie sehr die politische Macht in dem Land zentralisiert ist, und auch an die Tatsache, dass das Präsidialsystem möglicherweise mit der Rolle des Außenministers als Amtierendem Vorsitzenden kollidieren könnte. Die Einmischung des Präsidenten war unnötig, da es sich nicht um eine Mitteilung an das kasachische Volk handelte, das gelernt hat, den kasachischen Staat mit dem Gründungspräsidenten zu identifizieren, sondern an den engen Kreis von OSZE-Delegierten.

Die drei nichtkonzentrischen Kreise: der gesamteuropäische, der regionale und der innenpolitische Kreis

Bei der Analyse der Ergebnisse und Erfolge des kasachischen Vorsitzes gilt es sich auf drei Fragen zu konzentrieren: Was hat Kasachstan für die OSZE-Region als Ganze und für die Organisation selbst erreicht? Was hat es für Zentralasien – oder, breiter gefasst, für den postsowjetischen Raum – erreicht? Und schließlich: Was ist dabei für Kasachstan und seine Bürgerinnen und Bürger herausgekommen?

Betrachtet man das, was für die ganze OSZE-Region und die Organisation selbst erreicht wurde, so hat es unbestreitbar keinen Durchbruch gegeben. Der kasachische Vorsitz hat der Organisation keinen neuen Auftrieb gegeben, die Gewichtung der drei Dimensionen hat sich nicht merklich geändert, die europäische Rüstungskontrolle hat ihren Stillstand nicht überwunden, und auch – und das ist eng damit verknüpft – der suspendierte KSE-Vertrag wurde nicht wieder in Kraft gesetzt. Die Wirtschafts- und Umweltdimension hat nicht an Bedeutung gewonnen und – verständlicherweise – erlebte auch die

10 Hier sei nur erwähnt, dass der slowenische Amtierende Vorsitzende, Außenminister Dimitrij Rupel, sich Protesten mehrerer Staaten, einschließlich Russlands, ausgesetzt sah, als er in seiner Eigenschaft als OSZE-Vorsitzender das Massaker von Andischan (Usbekistan) kommentierte.

menschliche Dimension keine Blütezeit. Diese Bilanz ist der vieler vorangegangener Vorsitze sehr ähnlich.

Eine bemerkenswerte Änderung im Alltag der OSZE gab es allerdings doch. Der kasachische Präsident erklärte, sein Land wolle 2010 Gastgeber eines OSZE-Gipfeltreffens sein. Es wäre schwierig gewesen, eine solche Initiative abzulehnen, hatte doch bereits das Gipfeltreffen von Helsinki im Jahr 1992 erklärt: „Treffen der Staats- und Regierungschefs finden [...] in der Regel alle zwei Jahre anlässlich der Überprüfungskonferenzen statt.“[11] Dennoch hatte seit 1999 kein Gipfeltreffen mehr stattgefunden. Es lag auf der Hand, dass es elf Jahre später nicht so leicht wäre, sich gegen einen Gipfel auszusprechen. Der Wunsch, einen Gipfel einzuberufen, wurde bereits im Januar vom kasachischen Präsidenten und seinem Außenminister geäußert. Die anfänglichen Reaktionen waren zurückhaltend, da es schwierig war, zu erkennen, welchen Zweck ein solches Treffens haben sollte.[12] Die frühe Ankündigung stellte sich als zweischneidiges Schwert heraus. Einerseits hatten die anderen Teilnehmerstaaten Zeit die Idee erst einmal zu verdauen und konnten sich mit Kasachstans Argumenten und seiner Lobbyarbeit für seine eigene Initiative vertraut machen. Andererseits schuf Astana durch seine Ankündigung nur vier Wochen nach der Übernahme des Vorsitzes jedoch eine Situation, in der es Zugeständnisse an die Partner machen musste, die die Realisierung ihrer Absichten hätten blockieren können. Bevor man nun zu dem Schluss kommt, dass der frühe Vorschlag und das nachdrückliche Eintreten für das Gipfeltreffen ein Fehler war, sollte man sich ein eigenständiges Urteil bilden und fragen, ob Kasachstan durch seine Vorgehensweise bei irgendeinem seiner Ziele für den Vorsitz Kompromisse eingehen musste. Erstaunlicherweise fällt die Antwort wohl eher negativ aus. Das liegt daran, dass der kasachische Vorsitz gar keine Ziele hatte, die einen Kompromiss erfordert hätten. Tatsächlich wurde das Gipfeltreffen selbst bald Kasachstans wichtigstes Ziel. Andere dezidierte Ziele konnte Kasachstan entweder allein umsetzen (Ausbildung afghanischer Staatsbürger, außerbudgetäre Projektunterstützung für Kirgisistan) oder sie fanden, wie im Falle mehrerer geplanter Treffen zum Dialog der Zivilisationen, aufgrund ihres unstrittigen Charakters ohnehin Unterstützung. Da die Inhalte des Gipfels zunächst rätselhaft waren – und dies zum Teil auch nach dem Ende der Veranstaltung blieben –, wurde er als „Auftaktgipfel“ bezeichnet, der zu einer Weiterentwicklung der OSZE führen sollte. Als der Gipfel schließlich stattfand, wurde auf ihm die Gedenkerklärung von Astana angenommen und fast wäre auch noch ein Aktionsplan verabschiedet worden.[13] Das beschlossene Dokument ist nichts wirklich Neues. Allein die

11 KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderungen des Wandels, S. 16, unter: http://www.osce.org/de/mc/39532?download=true.

12 Vgl. Steven Castle, Kazakhstan uses its voice as leader of O.S.C.E., in: International Herald Tribune, 28. Januar 2010, S. 3.

13 Siehe hierzu ausführlicher die zwei kritischen oder zumindest skeptischen Einschätzungen des Gipfels von Andrei Zagorski, Nach dem Gipfel von Astana: die OSZE im Schwebezustand, und Wolfgang Zellner, Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010 – eine vorläufige Bewertung, beide in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an

Tatsache, dass es das uneingeschränkte Festhalten „an allen [...] von uns vereinbarten OSZE-Dokumenten“[14] bekräftigt, wurde als großer Erfolg dargestellt, was wiederum eine Menge über den Zustand der Organisation aussagt. In der Tat war es schwierig genug, auch nur diese Bekräftigung zustande zu bringen, da der Optimismus und der Enthusiasmus hinsichtlich der Aussichten Europas verschwunden waren und sich die Bedingungen, unter denen die früheren Dokumente beschlossen worden waren, völlig verändert hatten.

Was den regionalen Kontext betrifft, hatte Kasachstan versprochen, Zentralasien „auf die Landkarte“ zu bringen, die Region stärker ins Bewusstsein zu rücken und dem pauschalisierenden Bild von einer Region autoritärer Regime, wenn nicht sogar unverhohlener Diktaturen, entgegenzutreten. Astana hatte darüber hinaus zugesagt, Afghanistan mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen, einem Land, das langfristig durchaus zu Zentralasien gehören könnte und eine gemeinsame Grenze mit drei OSZE-Teilnehmerstaaten (Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan) hat. Beide Ideen kamen zur rechten Zeit, nicht zuletzt deshalb, weil der vorgesehene Abzug der ausländischen Truppen aus Afghanistan bzw. ihr massiver Abbaus die Risiken für die drei Nachbarstaaten (und andere Länder) erheblich erhöhen könnte.

Regionale Fragen standen verständlicherweise weit oben auf der Agenda des Vorsitzes, da Kasachstan versprochen hatte, hier etwas zu bewegen. Gleichzeitig befand es sich in der heiklen Lage, sein Verhältnis zu der Region definieren zu müssen. Während Kasachstan einerseits seine Fähigkeit demonstrieren wollte, eine regionale Führungsrolle zu übernehmen, wollte es sich andererseits jedoch nicht in die Region hineinziehen lassen und als „einer von denen“ angesehen werden. Astana musste sich von den anderen zentralasiatischen Staaten abheben, indem es seine Andersartigkeit betonte, durfte sich aber nicht aus der Region ausgrenzen. Das war zweifellos ein äußerst schwieriger Balanceakt. Kasachstan hat stets behauptet, anders als das übrige Zentralasien zu sein – und das nicht ohne Grund. Dariga Nasarbajewa drückt es so aus: „Geografisch grenzt Kasachstan an Zentralasien, es ist jedoch kein zentralasiatisches Land. Wir sind ein eurasischer Staat, der stark von Europa und westlichen Werten beeinflusst ist. Im Gegensatz zu dem, was bestimmte Politiker und Journalisten behaupten, sind wir kein weiteres *-stan*. Saudi Arabien ist nicht unser historischer Orientierungspunkt: Wir schauen nach Norwegen, Südkorea und Singapur.“[15] Folglich könnte die traditionelle Unterscheidung zwischen *Srednjaja Azija* (Mittelasien) und Kasachstan wieder

---

der Universität Hamburg, IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 33-37 bzw. S. 23-31.

14 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absatz 2, unter: http://www.osce.org/de/cio/74988?download=true.

15 Dariga Nazarbajewa, Specifika i Perspektivy Političeskogo Razvitija Kazachstana [Besonderheiten und Aussichten der politischen Entwicklung Kasachstans], 3. Dezember 2003, unter: http://www.iimp.kz/Lists/articles/DispForm.aspx?ID=766 (Hervorhebung durch den Autor).

aufkommen und den Begriff *Central'naja Azija* (Zentralasien), dem Kasachstan zugerechnet wird, ersetzen. Tatsache ist jedoch, dass nicht nur Kasachstan versucht, aus Zentralasien zu „fliehen". Turkmenistan, der andere große Erdöl- und Erdgasexporteur in der Region, bezeichnet sich gelegentlich als „kaspischer Staat" und ist damit ein weiteres wohlhabendes Land, das versucht sich aus Zentralasien zu „verabschieden" und die Region ihrer Rückständigkeit zu überlassen.

Ungeachtet der Ansprüche Usbekistans ist Kasachstan zweifellos der wichtigste Akteur in der Region. Es erstreckt sich über mehr als zwei Drittel des zentralasiatischen Territoriums und erwirtschaftet über zwei Drittel des zentralasiatischen BIP. Kasachstan verfügt über große Bodenschätze, vor allem Erdöl und Erdgas, und ist der einzige Staat mit einer halbwegs soliden Verwaltungsstruktur. Usbekistan beansprucht aus strategischen Gründen eine Führungsrolle für sich, weist jedoch außer einer großen Bevölkerungszahl keines der obengenannten Merkmale auf.

Vorsitzländer hoffen im Allgemeinen, dass während ihrer Amtszeit keine unvorhergesehenen Ereignisse ihre Pläne durcheinanderbringen. Es kommt allerdings nur selten vor, dass in Europa nichts Gravierendes passiert. Die Herausforderung für Kasachstan kam aus seiner unmittelbaren Nachbarschaft in Gestalt von Kirgisistans zweitem Regimewechsel und den darauf folgenden ethnischen Zusammenstößen im Süden des Landes. Kasachstan hatte es also mit einer Krise in der Region zu tun, mit der es bestens vertraut war. Das war sicher ein nicht zu unterschätzender Vorteil. Wenn man bedenkt, wie wenig man in Europa insgesamt über Zentralasien weiß, hätten sich die Ereignisse möglicherweise völlig anders entwickelt, wenn ein kleines europäischen Land ohne Präsenz in der und Kenntnisse über die Region den Vorsitz innegehabt hätte. Im Umgang mit dieser Krise hatte Kasachstan einen deutlichen „Heimvorteil". Als die Ereignisse im April in Bischkek aus dem Ruder liefen und bei Zusammenstößen über 80 Menschen ums Leben kamen, stellte Astana die notwendige „technische Hilfe" zur Verfügung. Kasachstan flog den abgesetzten kirgisischen Präsidenten Kurmanbek Bakijew aus dem Süden des Landes aus und half ihm bei der Weiterreise in sein neues dauerhaftes Domizil in Minsk. Eigentlich hatte ihn der kasachische Präsident „zu Gesprächen eingeladen". Bakijew verzichtete auf die Macht unter der Bedingung, dass seine persönliche Sicherheit gewährleistet würde. Kasachstan hätte als einzelner Staat natürlich genauso gehandelt, so wie es fünf Jahre zuvor dem damaligen kirgisischen Präsidenten Askar Akajew geholfen hatte, Bischkek zu verlassen und nach Russland auszureisen. Auch wenn Kasachstans Vorgehen im Zuge der Ereignisse einige Risiken barg, tat Astana alles in allem genau das, was es tun musste – Amtierender OSZE-Vorsitz hin oder her.

Danach war die Lage für Astana erheblich komplizierter und Kasachstans Bilanz fiel gemischter aus. Die neue Führung in Kirgisistan hatte Schwierigkeiten sich durchzusetzen und Kasachstan spielte bei ihren Bemühungen eine zwiespältige Rolle. Die kasachische Diplomatie unterstützte die neue kirgisi-

sche Führung nachdrücklich und wann immer Astana sich öffentlich äußerte, hob es hervor, dass es „der Weisheit der kirgisischen Führung vertraut". Hinter geschlossenen Türen bediente man sich möglicherweise einer weniger diplomatischen Sprache. Mehr als Worte zählten allerdings vermutlich die Taten vor Ort. Kasachstan ergriff in seiner Eigenschaft als Staat und ungeachtet seines OSZE-Vorsitzes die folgenden Schritte: 1. Es schloss unmittelbar nach den Ereignissen in Bischkek vom 7. April die Grenze und öffnete sie erst wieder am 20. Mai. Ob eine derart lange Grenzschließung tatsächlich notwendig war, ist zu bezweifeln, insbesondere da Präsident Nasarbajew und die damalige Ministerpräsidentin und spätere Präsidentin Rosa Otunbajewa angeblich bereits am 4. Mai telefonisch vereinbart hatten, die Grenze wieder zu öffnen. Die Schließung war keineswegs hilfreich, da der größte Teil der nach Norden gehenden kirgisischen Exporte normalerweise über Kasachstan laufen. Darüber hinaus verschärfte sich die humanitäre Lage, weil sowohl kirgisische Arbeiter als auch Wanderhändler von den kasachischen Märkten abgeschnitten waren. 2. Präsident Nasarbajew war nicht bereit Otunbajewa zu empfangen, bevor sie im Amt vereidigt war. Wenn nicht in anderer Hinsicht, dann kollidierten hier die beiden Rollen Astanas eindeutig. Während eine solche Zurückhalthaltung normalerweise in der internationalen Diplomatie durchaus respektiert wird, war sie von Seiten des Staates, der den Vorsitz in der OSZE führt und damit die Aufgabe hat, zur Entschärfung innerstaatlicher Konflikte beizutragen, unangemessen. 3. Kasachstan leistete später einen außerbudgetären Beitrag als Wiederaufbauhilfe für Kirgisistan. Es ist allerdings fraglich, ob damit die gravierenden Verluste im Straßentransport durch die 43-tägige Grenzschließung aufgefangen werden konnten.

Der nächste Konflikt trat mit dem Ausbruch ethnischer Zusammenstöße im Juni 2010 im Süden Kirgisistans auf. Bei den „ethnischen Säuberungen" kamen rund 470 Menschen ums Leben, drei Viertel davon Usbeken. In der Folge flohen etwa 400.000 Menschen in Richtung usbekische Grenze, von denen etwa 100.000 Usbekistan erreichten. Die überwiegende Mehrheit, wenn auch nicht alle, waren ethnische Usbeken. Die usbekische Regierung ordnete die Öffnung der Grenze an und drei Tage später kehrte sich der Strom der Asylsuchenden wieder um. Der Konflikt war nicht gelöst und die geplante Einrichtung einer OSZE-Polizeiberatergruppe wurde von lokalen Kräften erfolgreich verhindert. Das sagte mehr über die Machtverhältnisse in Kirgisistan aus als über die Fähigkeit des OSZE-Vorsitzes, die Krise zu bewältigen und zur Versöhnung nach dem Konflikt beizutragen.

Es wäre nicht sonderlich objektiv zu sagen, dass es reines Glück war, dass wir im Juni 2010 ohne eine noch weit gravierendere innerstaatliche Krise davongekommen sind – eine Krise, die ohne Weiteres internationale Dimensionen hätte annehmen können. Genaueres Hinsehen würde jedoch die Bedeutung, die wir dem Zufall beimessen, erheblich reduzieren. Die usbekische Führung hatte im Grunde genommen überhaupt keine andere Wahl, als die Grenze zu Kirgisistan zu öffnen. Wäre das nicht geschehen, hätte das einen

innerstaatlichen ethnischen Konflikt ungeahnten Ausmaßes in Kirgisistan auslösen können. Das war das Letzte, was Usbekistans Präsident Islam Karimow, der wegen der Menschenrechtssituation in seinem Land in Europa alles andere als hohes Ansehen genießt, brauchen konnte. Als in der Folge hunderttausend Menschen auf usbekischem Territorium ankamen, war es Usbekistans natürlicher Instinkt, sie so schnell wie möglich wieder loszuwerden. Hier kamen persönliche Erfahrungen von Präsident Karimow ins Spiel. Der Präsident, der Erfahrung mit der erfolgreichen, wenn auch nicht immer friedlichen Bewältigung innerstaatlicher Konflikte hat, wollte Instabilitäten im Ferghanatal vermeiden, wo er bereits früher mit Herausforderungen konfrontiert war – sowohl in den 1990er Jahren, als wütende Demonstranten gegen ihn protestierten, als auch 2005, als er ernsthaften Schwierigkeiten wegen der Ereignisse in Andischan zum Teil nur deshalb entkam, weil die in den lokalen Konflikt verwickelten Personen nach Kirgisistan flohen. Die kurzfristige Aufnahme usbekischer Flüchtlinge aus Kirgisistan trug wiederum dazu bei, den akuten Konflikt zu beenden. Damit Usbekistan seine Stabilität bewahren konnte, musste Präsident Karimow folglich das Problem oder zumindest die Unberechenbarkeit nach Kirgisistan „re-exportieren". So geschah es dann auch. Der Versöhnungsprozess im Süden des Landes verläuft noch immer langsam und erweist sich schwierig. Zwei Faktoren lassen sich als Glücksfall bezeichnen: 1. der aus der Erfahrung geborene Wille der usbekischen Führung, Instabilität zu verhindern und der Konfliktverhütung Priorität einzuräumen; 2. der Umstand, dass Usbekistan und sein Präsident keinerlei Interesse an einem Konflikt mit Kirgisistan hatten, da Karimow gerade darum bemüht war, das international ramponierte Image seines Landes aufzupolieren.

Der kasachische und der usbekische Präsident haben ganz unterschiedliche Erinnerungen daran, wie die OSZE mit der Krise fertig geworden ist. Laut Islam Karimow „ist es der Organisation nicht gelungen, den Konflikt zu verhüten", während laut Präsident Nasarbajew „Kasachstan versucht hat, alle verfügbaren Instrumente der OSZE zu nutzen, um die Eskalation des Konflikts zu verhindern".[16] Interessanterweise schließen sich die beiden Aussagen keineswegs gegenseitig aus. Kasachstan hat (gemeinsam mit einigen anderen Staaten) tatsächlich versucht, die Eskalation des Konflikts und seine Ausbreitung über die Grenzen Kirgisistans hinaus zu verhindern. Auch wenn das nicht gelang, muss man bedenken, wie schwierig es war, eine sich schnell und mit einem gewissen Maß an Unberechenbarkeit entwickelnde Krise in den Griff zu bekommen. Die ethnischen Säuberungen und die interethnischen Zusammenstöße erreichten ein Ausmaß, das so schnell zu massiven Bevölkerungsbewegungen führte, dass keine diplomatischen Mittel eingesetzt werden konnten. Das zeigte jedoch, dass die OSZE, genau wie viele andere Instituti-

16 Beide zitiert nach: Erica Marat, OSCE Summit Highlights Disagreements between Astana and Tashkent, in: Eurasia Daily Monitor, 2. Dezember 2010, unter: http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=37235&tx_ttnews[backPid]=27&cHash= 8cd4c7e593.

onen, Schwierigkeiten hat, in sich schnell entwickelnden Krisensituationen erfolgreich einzugreifen; das Gleiche gilt für Langzeitkonflikte. Auf irgendein Versäumnis Kasachstans ist dieses enttäuschende Fazit jedoch nicht zurückzuführen.

Die Bemühungen des kasachischen Vorsitzes um die Einlösung seines Versprechens, Zentralasien bekannter zu machen, nahmen einen ziemlich eigenartigen Verlauf. Bedauerlicherweise erhöhten die kirgisische Krise und ihr Überschwappen nach Usbekistan den Bekanntheitsgrad der Region weit mehr als Kasachstans ehrliches Bemühen, sich selbst – und damit auch die ganze Region – im bestmöglichen Licht zu präsentieren. Die alte Rivalität zwischen Usbekistan und Kasachstan hatte auch Auswirkungen auf die OSZE. Präsident Karimow blieb dem Astana-Gipfel fern, allerdings nahm der usbekische Außenminister teil, um Kasachstan das Fest zu „verderben". Schließlich bestand Usbekistan darauf, dass sich die OSZE nicht für Afghanistan engagieren sollte. Das hing wiederum zum Teil mit dem kasachischen Vorsitz zusammen. Wichtiger noch war Usbekistans Vorschlag, einen multilateralen Rahmen (6+3) zu schaffen, in dem Taschkent größere Bedeutung hätte als in der OSZE, einer Organisation, von der man in Taschkent ohnehin nicht viel hält. Dennoch trug Kasachstan mehr denn je dazu bei, Afghanistan auf die OSZE-Agenda zu setzen, und bekräftigte seine Unterstützung mit folgender Erklärung: „Wir haben damit begonnen, die Initiative Präsident Nursultan Nasarbajews für ein Programm zur Ausbildung junger Afghanen an höheren Bildungseinrichtungen und Berufsschulen in Kasachstan umzusetzen. Die ersten 200 Kandidaten werden in diesem Jahr ihre Ausbildung beginnen. Kasachstan stellt zu diesem Zweck 50 Millionen US-Dollar zur Verfügung."[17]

Aus dem oben Gesagten geht hervor, dass Kasachstan den Kurs der OSZE nicht ändern konnte und auch seine regionalen Bemühungen bestenfalls als teilweise erfolgreich gelten können. Keines der Ergebnisse konnte zudem ausschließlich kasachischen Anstrengungen zugeschrieben werden. Dieses Resultat ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass sich die OSZE im Einklang mit dem Willen ihrer Teilnehmerstaaten relativ lange gegen eine Erneuerung gesperrt hat. Außerdem hatte eine gewisse Fraktion etwas dagegen, dass Kasachstan als regionale Führungsmacht hervorstach.

So bleibt noch die Frage, was der kasachische Vorsitz für die Interessen des eigenen Landes hinsichtlich seines internationalen Ansehens und der innenpolitischen Lage erreicht hat. Beides ist miteinander verknüpft. Kasachstan hat vor allem gezeigt, dass es in der Lage ist, eine solch verantwortungsvolle Aufgabe zu übernehmen und dass es die Vision, die Entschlossenheit und die Ressourcen hatte, die notwendig sind, um sie erfolgreich zu bewältigen. Es hat den Vorsitz nicht schlechter geführt als irgendeiner seiner Amtsvorgän-

17 Statement by Mr. Kanat Saudabayev, Chairman-in-Office of the OSCE and Secretary of State and Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, at the International Conference on Afghanistan (Kabul, 20 July 2010), 20. Juli 2010, unter: http://www.kazakhstan-osce.org/content/statement-mr-kanat-saudabayev-chairman-office-osce-and-secretary-state-and-minister-foreign-0.

ger.[18] Mit seinem Engagement bei der Bewältigung der Krise in Kirgisistan, vor allem im April 2010, demonstrierte Kasachstan, dass es von Vorteil ist, wenn ein Land die Führung innehat, das sich mit den Gegebenheiten vor Ort auskennt. Mit der Ausrichtung des Gipfeltreffens von Astana rückte Kasachstan die OSZE für einen kurzen Moment ins Scheinwerferlicht. Gleichzeitig setzte es sich dadurch selbst „auf die Landkarte" und diente damit auch seinen eigenen Interessen.

Kasachstan hat sich schnell, aber ungleichmäßig entwickelt. Wirtschaftlich profitiert es von seinem Rohstoffreichtum, was vieles erleichtert. Reichtum macht das Regieren weniger mühsam, zumindest was die Ressourcenverteilung angeht. Politische Unzufriedenheit lässt sich mit Wohlstand mildern und das Maß an Unzufriedenheit bleibt kontrollierbar. Staaten, die sich in einer solchen Lage befinden, und dazu gehört auch Kasachstan, können jedoch wiederum Reformen wie z.B. eine politische Liberalisierung aufschieben. Insofern bietet Kasachstan das Bild eines gemäßigt autoritären Staates, der keine Veranlassung sieht überzureagieren, um innenpolitische Stabilität zu gewährleisten. Die Erwartungen, die die OSZE-Gemeinschaft gegenüber Kasachstan hinsichtlich Demokratie und Achtung der Menschenrechte hegte, traten etwas in den Hintergrund, da sie anderen Problemen ihre Aufmerksamkeit schenkte und – ebenso wichtig – innenpolitische und regionale Stabilität forderte. Alles in allem konnte Kasachstan zwar glücklicherweise eine Verschlechterung der Menschenrechtslage während seines Vorsitzes vermeiden, eine spürbare Verbesserung war allerdings auch nicht zu verzeichnen. Daraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen ableiten: 1. Kasachstan hat die vielen Versprechen, die es zwischen 2003 und 2009 in Vorbereitung auf den Vorsitz gemacht hat, nicht gehalten. Das ist enttäuschend. 2. Die Veränderung der Menschenrechtslage in einem Land ist ein organischer Prozess. Die zunehmende Achtung der Menschenrechte kann durch externe Faktoren nur bis zu einem gewissen Grad beschleunigt werden.

Die kasachische Führung war sich durchaus bewusst, dass es nur einen OSZE-Teilnehmerstaat gab, der Kasachstan den Vorsitz aus eigener Kraft verderben könnte: die Vereinigten Staaten. Kein anderes Land war in der Lage, das allein zu bewerkstelligen. Der EU fehlt die nötige Einigkeit und für andere wäre Kasachstan nicht das richtige Ziel gewesen. Die USA stellten die meisten Forderungen, als der Vorsitz (verspätet) vergeben wurde, und hatten auf innovative Weise daran mitgewirkt, ein Land zu finden, das den Vorsitz als Überbrückung übernahm (Griechenland), womit sie die Übernahme des Ruders durch Kasachstan hinauszögerten. Vor diesem Hintergrund wurde ein erfahrener Profi, der mit Washington bestens vertraut war, speziell für den Vorsitz zum kasachischen Außenminister ernannt. Und schließlich kündigte Kasachstan kurz vor dem Gipfeltreffen von Astana, als das Land im Ram-

18 Von Juni 2011 bis Juni 2012 führt Kasachstan den Vorsitz der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIZ) und praktiziert damit erneut multilaterale Diplomatie in leitender Funktion.

penlicht stand, seine künftige Beteiligung an der Internationalen Schutztruppe für Afghanistan (ISAF) an. Es scheint, dass Astana damit jede mögliche Kritik der USA an der Menschenrechtlage in Kasachstan zum Verstummen bringen wollte. Das hat auch weitgehend funktioniert; kurz darauf rückte Kasachstan von seiner Afghanistan-Verpflichtung seltsamerweise wieder ab.
Für die kasachische Bevölkerung hatte der Vorsitz keine große Bedeutung in dem Sinne, dass er ihr Leben oder die kasachische Gesellschaft verändert hätte. Für den „Mann auf der Straße" hatte er aber eine symbolische Bedeutung. Er förderte den Nationalstolz, was von der Führung z.B. durch ihre Hervorhebung des Gipfels unterstützt wurde. Er spielte auch für die zunehmende Reife und graduelle Emanzipation des politischen Establishments Kasachstans eine Rolle. Unter dem Strich hat der Vorsitz sehr wirkungsvoll zur symbolischen Bestätigung von Kasachstans angestrebtem internationalem Ansehen und zur nationalen Konsolidierung durch politischen Symbolismus beigetragen.

Schlussfolgerungen

Der rotierende OSZE-Vorsitz hat in erster Linie eine Vermittlerfunktion. Die Annahme, ein Vorsitzland könne allein den Kurs der Organisation verändern, ist daher unbegründet. Die Übernahme des Vorsitzes ist bis zu einem gewissen Grad ein Sprung ins Ungewisse. Will man also den kasachischen Vorsitz beurteilen, sollte man die Frage anders stellen und prüfen, ob Kasachstan das Maximum dessen erreicht hat, was unter den gegebenen Umständen möglich war. Einige sind aus einem der beiden folgenden Gründe (oder aus beiden) unzufrieden: 1. Die OSZE ist nicht zu einer dynamischeren Organisation geworden. 2. Kasachstan hat sich nicht zu einer rechtsstaatlichen Demokratie gewandelt. Diese Kritik mag wohlbegründet sein. Allerdings kann niemand, der bei klarem Verstand ist, wirklich erwartet haben, dass diese extremen Erwartungen erfüllt würden. Ich finde es nicht besonders überzeugend, die Leistungen des kasachischen Vorsitzes daran zu messen.
Wenn wir die Analyseebene wechseln, haben wir allen Grund dafür den Schluss zu ziehen, dass Kasachstan seine Aufgabe als Vorsitzland nicht schlechter bewältigt hat als seine Vorgänger. Es hat eine besondere Leistung für die OSZE erbracht, indem es das erste Gipfeltreffen seit elf Jahren ausrichtete, und es hat die Krise in Kirgisistan 2010 nach bestem Vermögen gehandhabt. Kasachstan konnte seine regionale Rivalität zwar nicht überwinden, ist aber so erfolgreich damit umgegangen, dass sie sich nicht störend auf den Vorsitz ausgewirkt hat. Es hat seinen potenziell schwierigen Partner geschickt manipuliert, sodass er Kasachstans wichtigstes Ziel nicht hintertreiben konnte: sich selbst (und bis zu einem gewissen Grad ganz Zentralasien) in einem positiven Licht darzustellen und damit Kasachstan international für die Zukunft gut aufzustellen. Vor allem hat Kasachstan seine eigene internati-

onale und innere Identität gestärkt und den Vorsitz zur Identitätsstiftung genutzt. Es hat seine „Eurasität“ betont, ohne der einen oder der anderen geografischen Dimension den Vorzug zu geben. Es hat darüber hinaus zu seinem Image als ein Staat beigetragen, der Partner davon überzeugen kann ihm zu folgen, und als ein Land, das eine internationale Führungsrolle ausüben kann. Innenpolitisch hat das Image, das aus dem OSZE-Vorsitz erwachsen ist, Kasachstans Nationalstolz gestärkt und könnte auch als Beitrag zur Nationenbildung betrachtet werden. Insgesamt gesehen war Kasachstans Vorsitz einzigartig. Oberflächlich betrachtet war er in Bezug auf das Erreichte vielen früheren ähnlich, hinsichtlich seiner Nebeneffekte war er jedoch ganz anders.

Ian Cliff

Worum ging es im Korfu-Prozess?

Der Korfu-Prozess war ein dimensionenübergreifender Dialog aller OSZE-Teilnehmerstaaten über die europäische Sicherheit. Er fand zwischen dem informellen Treffen der Außenminister in Korfu im Juni 2009 und den Vorbereitungen auf den OSZE-Gipfel in Astana im Dezember 2010 statt. Als damaliger britischer OSZE-Botschafter, als Vorsitzender des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) von September bis Dezember 2009 und als einer der Korfu-Koordinatoren war ich unmittelbar in den Prozess involviert. Ich war also kein unparteiischer Beobachter. Meine Eindrücke vom Korfu-Prozess insgesamt – die meine eigenen sind und nicht die offizielle Haltung der britischen Regierung widerspiegeln – sind zweifellos von der Rolle beeinflusst, die ich dabei gespielt habe.

Die Notwendigkeit eines Dialogs über die Zukunft der europäischen Sicherheit war in dem Jahrzehnt vor dem Start des Korfu-Prozess immer offensichtlicher geworden. Der OSZE-Gipfel in Istanbul im Jahr 1999 war den Erwartungen zu keiner Zeit gerecht geworden. Der dort vereinbarten Europäischen Sicherheitscharta mangelte es an Substanz. Der angepasste KSE-Vertrag, der dort ebenfalls unterzeichnet wurde, trug zwar den Realitäten nach der Auflösung des Warschauer Paktes Rechnung, wurde aber von den NATO-Staaten mit der Begründung, dass Russland seinen „Istanbul-Verpflichtungen", seine Truppen aus Moldau (Transnistrien) und Georgien abzuziehen, nicht nachgekommen sei, nie ratifiziert. Unter Präsident Wladimir Putin kam es zwischen Russland – unterstützt von einigen GUS-Staaten – und den EU- und NATO-Ländern in der OSZE in einer Reihe von Fragen im Zusammenhang mit den OSZE-Verpflichtungen zu Meinungsverschiedenheiten. 2003 und 2004 wies das OSZE-BDIMR auf Wahlfälschungen in Georgien und der Ukraine hin, was Russland für die kurz danach in diesen Ländern stattfindenden „farbigen Revolutionen" verantwortlich machte. Ebenfalls im Jahr 2003 kritisierte das OSZE-BDIMR die Durchführung der Duma-Wahlen. Dies veranlasste Russland dazu, eine Kampagne zur Kodifizierung der Wahlbeobachtungsmethodik des BDIMR und generell zur „Reform" der OSZE zu führen. Im Jahr 2007 verhinderte Russland erfolgreich, dass das BDIMR die Duma-Wahlen beobachten konnte. Bei den Präsidentschaftswahlen 2008 geschah dasselbe. Was die „harte" Sicherheit betraf, setzte Russland den ursprünglichen KSE-Vertrag 2007 aus.

Dennoch hätte niemand vorhersagen können, wie sehr das gegenseitige Vertrauen im OSZE-Raum durch den Georgien-Konflikt im August 2008 beschädigt werden würde. Ungeachtet der langfristigen Präsenz von OSZE-Beobachtern in Georgien und der abtrünnigen Region Südossetien bombardierte Georgien die südossetische Hauptstadt Zchinwali und Russland marschierte

in Südossetien und Abchasien – der zweiten abtrünnigen Region Georgiens – ein. Trotz des Waffenstillstands, den Präsident Nicolas Sarkozy in seiner Eigenschaft als EU-Ratspräsident vermittelt hatte, erkannte Russland die Unabhängigkeit der beiden abtrünnigen Gebiete innerhalb eines Monats an. Die OSZE-Beobachter kehrten nie nach Georgien/Südossetien zurück, obwohl der finnische und der griechische OSZE-Vorsitz immense Mühen darauf verwendeten, eine statusneutrale Formel zu finden. Die VN-Mission in Georgien/Abchasien (UNOMIG) musste das Land verlassen, als Russland die Verlängerung ihres Mandates blockierte. Eine EU-Beobachtermission (EUMM) wurde entsandt, die aber letztlich nur auf der georgischen Seite operierte.
Der Vertrauensverlust im Zusammenhang mit der Georgien-Krise gab den Anstoß zu dem späteren Korfu-Prozess. Im Herbst 2008 behauptete Russland wiederholt, das Scheitern in Bezug auf Georgien sei ein Beweis für seine Hypothese, dass die europäische Sicherheitsarchitektur zerbrochen sei. Die EU- und NATO-Länder wiesen diese Behauptung zurück, die meisten von ihnen (darunter auch Großbritannien) sahen jedoch ein, dass es vernünftig wäre, einen Dialog zu diesem Thema zu führen, wenn Russland angesichts der gegenwärtigen europäischen Sicherheitsarchitektur Unbehagen empfinde. Dies führte zu dem privaten Mittagessen der Außenminister, das zum Kernstück des OSZE-Ministerratstreffens im Dezember 2008 in Helsinki wurde. Der russische Außenminister Sergei Lawrow wiederholte dort, was Präsident Dmitri Medwedew bereits im Juni 2008 vorgeschlagen hatte: Da es in Europa 20 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges kein angemessenes Sicherheitssystem gäbe, sei ein rechtlich bindender europäischer Sicherheitsvertrag erforderlich. Darin sollten der Verzicht auf die Anwendung von Gewalt und gleiche Sicherheit für alle im euro-atlantischen Raum verankert werden. Er unterstützte den französischen Vorschlag, einen OSZE-Gipfel einzuberufen, auf dem diese Themen besprochen werden konnten. Der britische Außenminister David Miliband warf ein, dass er sich gerne über Ideen austauschen würde. Doch müssten wir dabei auf den bereits bestehenden Institutionen aufbauen.
Unter den versammelten Außenministern herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass ein Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit die NATO oder die EU nicht untergraben dürfe. Die Ansichten darüber, wie wünschenswert ein Gipfeltreffen sei, gingen auseinander. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Alexander Stubb, stellte in seinen abschließenden Bemerkungen acht Punkte heraus:

- Die OSZE ist der richtige Ort für diese Diskussion.
- Niemand hat gegen neue Ideen zur europäischen Sicherheit Einwände erhoben.
- Zu diesem Zeitpunkt gab es mehr Fragen als Antworten.

- Die gegenwärtigen Institutionen funktionieren gut. Dazu gehören die EU, die NATO und die OSZE, die allesamt hinsichtlich der Verpflichtungen, denen sich ihre Mitglieder verschrieben haben, einzigartig sind.
- Um dieses Unterfangen voranzutreiben, war mehr Substanz notwendig.
- Die zu sammelnden Ideen sollten alle drei Dimensionen (die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension und die menschliche Dimension) im Rahmen eines umfassenden Konzepts abdecken, das sowohl harte als auch weiche Sicherheit beinhaltet.
- Bevor wir ein neues System erfinden, müssten wir die bestehenden ungelösten bzw. „eingefrorenen" Konflikte lösen.
- Wir müssen die Ziele definieren, die wir erreichen wollen, bevor wir ein ganzes Gipfeltreffen abhalten. Es könnte sich lohnen, dieses Thema bei einem Treffen der OSZE-Außenminister weiterzuentwickeln, um den Prozess ins Rollen zu bringen.

Der letzte Punkt gab den Anstoß zu dem informellen OSZE-Ministertreffen in Korfu, das 2009 unter dem griechischem OSZE-Vorsitz stattfand. Anfang 2009 hatte es bereits mehrere Diskussionen innerhalb der OSZE über die Zukunft der europäischen Sicherheit gegeben; zu einigen davon trugen auch hochrangige Politiker aus Russland bei. Russlands Vizeaußenminister Alexander Gruschko räumte zwar ein, dass Sicherheit multidimensional ist, betonte jedoch mehrmals, dass die wichtigsten Defizite in der politisch-militärischen Dimension der OSZE zu sehen seien. Themen innerhalb der menschlichen Dimension könnten an anderer Stelle diskutiert werden, z.B. im Europarat. Die europäische Sicherheit brauche einen „Neustart" in Form eines neuen Vertrags. Wir bräuchten ein „Helsinki plus", d.h. praktische Pläne, um Konflikte mit frischen Ideen zu lösen. Mit einem Seitenhieb auf das Vermächtnis der Istanbul-Verpflichtungen sagte Gruschko, er könne nicht verstehen, warum die große Idee europäischer Sicherheit durch eine Munitionsdeponie in Transnistrien und ein paar Rentner auf einem stillgelegten Militärflugplatz in Abchasien kompromittiert werde. Gruschko und die übrigen russischen Redner betonten während der Diskussionen das OSZE-Prinzip der „Unteilbarkeit der Sicherheit" und hoben stets hervor, dass kein Staat seine Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten erhöhen dürfe. Diese Formulierung, die allgemein als Chiffre dafür verstanden wurde, dass Russland einer NATO-Erweiterung nach wie vor feindselig gegenüber stand, verstärkte Bedenken in der NATO (und damit auch in der EU), dass die wahre Absicht hinter Russlands Idee eines rechtlich bindenden Vertrags die Untergrabung und Zersplitterung der NATO war.
Auch Russlands Vorschlag, die Plattform für kooperative Sicherheit aus dem Jahr 1999 zu reaktivieren, wurde äußerst misstrauisch betrachtet. Der Vorschlag war offensichtlich ein Versuch, den westlichen Ländern zu versichern, dass die Rolle der bestehenden Institutionen – vor allem der NATO und der EU – auch in einer zukünftigen europäischen Sicherheitsarchitektur respek-

tiert werden würde – allerdings Seite an Seite mit den von Russland bevorzugten Institutionen, der GUS und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS). Viele in der NATO sahen darin ein Mittel dazu, die NATO und die OVKS auf eine Stufe zu stellen. Dieser Verdacht führte dazu, dass NATO und EU sich eng abstimmten, um eine gemeinsame Antwort auf die russischen Ideen vorzulegen. Im Wesentlichen lautete diese: (a) Ein Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit wird akzeptiert, solange dieser in der OSZE verankert ist; (b) der Dialog muss die bestehenden Sicherheitsinstitutionen und die transatlantischen Verbindungen respektieren; (c) der Dialog muss die bestehenden OSZE-Verpflichtungen und die Autonomie der OSZE-Institutionen (des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte/BDIMR, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten/HKNM und des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit) respektieren; (d) der Dialog muss alle drei OSZE-Dimensionen abdecken und (e) die Langzeitkonflikte, darunter Georgien, einschließen.

Der Zeitpunkt des informellen Ministertreffens in Korfu passte zu der Absicht der Obama-Regierung, einen „Neuanfang" in den Beziehungen zu Russland zu starten. Das Treffen erhielt zusätzlichen Glanz dadurch, dass es im direkten Anschluss an das erste Treffen des NATO-Russland-Rats nach der Georgien-Krise stattfand. Dies gewährleistete eine hohe Zahl an Teilnehmern, unter denen sich auch der britische Außenminister Miliband und der russische Außenminister Lawrow befanden. US-Außenministerin Hillary Clinton musste in letzter Minute wegen einer Ellenbogenverletzung absagen.

Die Diskussion verlief im bewährten Rahmen. Es gab umfassende Debatten zwischen einer von Lawrow angeführten Gruppe, die den Dialog auf Sicherheit *in* Europa konzentrieren wollte, und einer Gruppe von EU- und NATO-Außenministern, angeführt vom französischen Außenminister Bernard Kouchner, die darauf bestand, dass auch Themen wie Afghanistan und der internationale Terrorismus behandelt werden müssten, die zwar außerhalb des traditionellen OSZE-Rahmens lägen, aber die Sicherheit *von* Europa beträfen.

In ihren Überlegungen zum Abschluss des Treffens setzte die Amtierende Vorsitzende Dora Bakoyannis den Korfu-Prozess in Gang. Seine Ziele waren, das Vertrauen zwischen den 56 Teilnehmerstaaten wiederherzustellen und ihre Fähigkeit zu stärken, sich den Herausforderungen an die *Sicherheit in Europa* und die *Sicherheit von Europa* zu stellen.

Der eigentliche Korfu-Prozess fand in Form von regelmäßigen, informellen und ergebnisoffenen Botschaftertreffen in Wien statt, die von für das jeweilige Thema relevanten Gästen aus den Hauptstädten unterstützt wurden. Die Vorsitzenden des FSK und der drei Ausschüsse (Sicherheit, Wirtschaft und menschliche Dimension) wurden ebenfalls in den Prozess einbezogen. Russland achtete zu Recht darauf, dass der informelle Korfu-Prozess nicht von der Arbeit des FSK als Entscheidungsgremium der OSZE ablenkte. In der ersten Phase bestand die Aufgabe der Korfu-Treffen eigentlich darin, zu einem gemeinsamen Verständnis darüber zu gelangen, welches die Hauptbedrohungen

für die europäische Sicherheit sind. In Wirklichkeit wurden jedoch nur ständig altbekannte Positionen wiederholt. Immerhin verdeutlichten diese Diskussionen, dass größere Anstrengungen notwendig waren, was die Langzeitkonflikte, den (angepassten) KSE-Vertrag, die Förderung von Demokratie und Menschenrechten – auch derjenigen nationaler Minderheiten – und „neue Bedrohungen", darunter die von Afghanistan ausgehenden, betraf. Während einer Botschafterklausur in Krems wurde beschlossen, auf eine Ministerratserklärung hinzuarbeiten, in der die allgemeine politische Botschaft des Korfu-Prozesses dargelegt würde, sowie auf einen Ministerratsbeschluss, der den Prozess vorantreiben sollte.

Das Ministerratstreffen von Athen im Dezember 2009 stellte einen Wendepunkt im Korfu-Prozess dar. Am Vorabend des Treffens verbreitete Russland seinen lange erwarteten Entwurf eines europäischen Sicherheitsvertrags in den Hauptstädten. Während des Treffens sprach Lawrow den Vertrag nur kurz an und stellte einen Bezug zu Medwedews ursprünglichem Vorschlag her, nicht aber zum Korfu-Prozess. Fast alle EU- und NATO-Außenminister, die sich zu dem Thema äußerten, sagten, dass die einzelnen Elemente des Vertragsentwurfs innerhalb der OSZE im Kontext des Korfu-Prozesses geprüft werden sollten. Außer Korfu gäbe es keinen geeigneten Ort, um den Entwurf zu diskutieren.

Auf dem Ministerratstreffen konnte man sich ohne nennenswerte Schwierigkeiten auf eine Erklärung einigen, in der die Vision eines freien, demokratischen und stärker integrierten OSZE-Raums von Vancouver bis Wladiwostok, in dem es keine Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau gibt, erneut bekräftigt wurde. Die Erklärung nannte drei Vorgaben für die Zukunft des Korfu-Dialogs: (a) das Festhalten am Konzept der umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheit, (b) die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen in allen drei Dimensionen und (c) die Entschlossenheit, die Zusammenarbeit im OSZE-Raum zu stärken und die Wirksamkeit der OSZE zu erhöhen. Kasachstans Außenminister Kanat Saudabajew verbrachte das Treffen in Athen damit, die Werbetrommel für ein Gipfeltreffen während des kasachischen Vorsitzes zu rühren, was dazu führte, dass ein vorsichtig formulierter Absatz in die Ministerratserklärung aufgenommen wurde, in dem von Kasachstans Vorschlag, einen OSZE-Gipfel abzuhalten, „mit Interesse [...] Kenntnis [genommen]" wurde, nicht ohne darauf hinzuweisen, dass dafür „entsprechende inhaltliche und formale Vorbereitungen" erforderlich seien.

Russland versuchte indes mit Unterstützung von Belarus und Turkmenistan, den Entwurf des Beschlusses, in dem die Themen festgelegt werden sollten, mit denen sich der Korfu-Prozess hauptsächlich befassen sollte, abzuschwächen. Bei dem Mittagessen der Außenminister (an dem ich als Vertretung von David Miliband teilnahm) begrüßte Lawrow zwar die Art und Weise, in der Griechenland den Korfu-Prozess als informelle, offene Diskussion ohne vorgeschriebene Agenda geleitet hatte. Doch während er noch akzeptierte,

dass die Verabschiedung einer Erklärung unerlässlich war, wollte er nicht einsehen, weshalb ein informeller Prozess eine formelle Aufgabenstellung in Form eines Beschlusses benötigte. Wir hingegen versuchten den Prozess zu institutionalisieren und einzugrenzen, vor allem durch das Erstellen einer Liste ausgewählter Themen, mit denen er sich auseinandersetzen sollte. So gut wie alle anderen Minister, die sich zu Wort meldeten, unterstützten den Amtierenden Vorsitzenden George Papandreou in der Auffassung, dass ein Beschluss notwendig sei, um einen Arbeitsplan für den Korfu-Prozess festzulegen. Letztlich stimmte Russland widerwillig einem Beschluss zu, der den Staaten zwar die Möglichkeit offenließ, andere Themen anzuschneiden, ansonsten aber die Hauptthemen des Korfu-Prozesses folgendermaßen festlegte:

- Umsetzung aller Normen, Grundätze und Verpflichtungen der OSZE,
- die Rolle der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung, Krisenbewältigung und Stabilisierung der Lage in der Konfliktfolgezeit,
- die Rolle der Systeme der Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung beim Aufbau von Vertrauen in einem sich laufend verändernden Sicherheitsumfeld,
- transnationale und multidimensionale Bedrohungen und Herausforderungen,
- Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich,
- Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit,
- Verstärkung der Wirksamkeit der OSZE und
- das Zusammenwirken mit anderen Organisationen und Institutionen auf Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999.

Der Ministerratsbeschluss sah auch vor, dass der OSZE-Vorsitz in einer gemeinsamen erweiterten Sitzung des FSK und des Ständige Rats im Juni 2010 einen Zwischenbericht vorlegen sollte. In einem separaten Sammelbeschluss zum FSK wurde diesem ein Mandat übertragen, das auch die Diskussion über das Wiener Dokument umfasste und gewährleistete, dass das FSK mit seiner politisch-militärischen Fachkenntnis voll in den Korfu-Prozess eingebunden blieb.
Der kasachische OSZE-Vorsitz, der am 1. Januar 2010 sein Amt antrat, betrachtete den Korfu-Prozess als entscheidenden Test und als Hebel für die Umsetzung von Präsident Nursultan Nasarbajews Ziel, einen OSZE-Gipfel abzuhalten. Der kasachische Botschafter ernannte Botschafter, die mit einer Ausnahme allesamt aus EU- bzw. NATO-Staaten stammten, zu „Korfu-Koordinatoren“, die für bestimmte Themen zuständig waren. Diese Koordinatoren waren:

- Die Rolle der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung, Krisenbewältigung und Stabilisierung der Lage in der Konfliktfolgezeit: György Molnár, Ungarn.
- Transnationale und multidimensionale Bedrohungen und Herausforderungen: Heiner Horsten, Deutschland.
- Allgemeine Fragen der euro-atlantischen Sicherheit: François Alabrune, Frankreich.
- Stärkung des dimensionsübergreifenden Sicherheitskonzepts: Ian Cliff, Großbritannien.
- Verstärkung der Wirksamkeit der OSZE, wozu auch die Prüfung der Empfehlungen im Abschlussbericht des Weisenrates und entsprechender Vorschläge von Teilnehmerstaaten gehört: Cornel Feruță, Rumänien.
- Umsetzung aller Normen, Grundsätze und Verpflichtungen der OSZE: Eoin O'Leary, Irland.
- Das Zusammenwirken mit anderen Organisationen und Institutionen auf Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999: Renatas Norkus, Litauen.
- Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich: Aljaksandr Sytschow, Belarus.
- Die Rolle des Systems der Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung für den Aufbau von Vertrauen in einem sich laufend verändernden Sicherheitsumfeld: Mara Marinaki, Griechenland.
- Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit: Ana Martinho, Portugal.

Es folgte eine Serie dicht aufeinanderfolgender informeller Botschaftertreffen, bei denen eine große Bandbreite an Ideen zur Wiederbelebung der OSZE diskutiert wurde. Zu den vielleicht wichtigsten gehörten:

- *Vorpositionierter Konsens („pre-positioned consensus")*
  Dies war eine US-amerikanische Formulierung, die dem OSZE-Vorsitz, dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ) und den OSZE-Institutionen größere Flexibilität bei der Reaktion auf Krisen verleihen sollte, z.B. durch die vorübergehende Entsendung von Expertenteams und Beobachtern, ohne dabei Russlands Beharren auf dem Konsensprinzip zu ignorieren. Es wurde darauf hingewiesen, dass auch der HKNM stille Diplomatie anwenden darf, ohne jeden Schritt mit dem Ständigen Rat abzusprechen. Die Feststellung, dass die OSZE im Falle einer Krise nicht in der Lage ist schnell zu reagieren kann, da alle 56 Teilnehmerstaaten jedem einzelnen Schritt zustimmen müssen, fand zwar weitgehend Zuspruch. Dennoch lehnte Russland es ab, dem OSZE-Vorsitz und den OSZE-Institutionen einen größeren Handlungsspielraum zu geben. Der Umgang des kasachischen Vorsitzes mit der zeitgleich stattfinden-

den Kirgisistan-Krise veranschaulichte bis zu einem gewissen Grad, was ein entschlossener Vorsitz im Rahmen der bestehenden Regeln unternehmen kann.

- *Stärkung der analytischen Kapazitäten des KVZ*
  Hierbei handelte es sich um einen russischen Vorschlag, der allgemeine Unterstützung fand. Er hing mit dem weiterreichenden Argument zusammen, dass der OSZE-Werkzeugkasten, einschließlich der verschiedenen Mechanismen, modernisiert werden müsse. Russland begründete seinen Vorschlag damit, dass die Krisen in Georgien und Kirgisistan zum Teil daher rührten, dass es dem KVZ nicht gelungen sei, gefährliche politische Entwicklungen zu erkennen und dem Ständigen Rat zu melden. Mehrere Länder, darunter auch Großbritannien, argumentierten, dass das KVZ keine zusätzlichen Ressourcen benötige, sondern vielmehr die Informationen, die es von den Feldmissionen, dem BDIMR, dem HKNM und dem Beauftragten für Medienfreiheit erhält, besser miteinander verknüpfen müsse.
- *Ein neuer Ansatz zur Lösung der Langzeitkonflikte*
  Viele Teilnehmerstaaten sahen den Hauptzweck der OSZE nach wie vor in der Lösung der Langzeitkonflikte. Das Unvermögen der OSZE, die Auseinandersetzungen um Transnistrien und Berg-Karabach nach 20 Jahren zu beenden, und der Umstand, dass Georgien explodiert war, untergruben die Glaubwürdigkeit der Organisation. Trotz vieler Diskussionen verblieben die Auseinandersetzungen jedoch in den bereits bestehenden Prozessen. Letztlich war es das Unvermögen, sich auf eine konkrete Formulierung für jeden Langzeitkonflikt zu einigen, das den auf dem Gipfel in Astana vorgeschlagenen Aktionsplan zum Scheitern gebracht hat.
- *Transnationale Bedrohungen/Afghanistan*
  Die USA und Russland stimmten darin überein, dass ein Bereich, in dem die OSZE mehr leisten könnte, die Bekämpfung von Drogen, organisierter Kriminalität und Terrorismus ist. Die USA verbanden diesen Gedanken mit einer aktiveren Rolle der OSZE in Afghanistan. Mehrere andere NATO-Länder, darunter Kanada und Großbritannien, wollten, dass die OSZE sich am Grenzmanagement in Afghanistan beteiligt. Russland bestand jedoch darauf, dass das diesbezügliche Know-how der OSZE nicht innerhalb Afghanistans zur Anwendung kommen könne, da Afghanistan ein Kooperationspartner und kein OSZE-Teilnehmerstaat sei. Folglich konzentrierte man sich verstärkt auf die Möglichkeit von Schulungen für Angehörige des Grenzschutzes in Turkmenistan und insbesondere Tadschikistan. Beide Länder sind OSZE-Teilnehmerstaaten, die an Afghanistan grenzen. Die OSZE gründete eine Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe, die sowohl von Grenzpolizisten aus Afghanistan als auch aus OSZE-Teilnehmerstaaten besucht wird. Im Laufe der Diskussion wurden weitere Bereiche in Betracht ge-

zogen, in denen sich die OSZE an der Bekämpfung des Drogenhandels und des organisierten Verbrechens beteiligen könnte. Einige Teilnehmerstaaten hatten allerdings Bedenken, dass sich ein solches Engagement mit der Arbeit anderer internationaler Organisationen überschneiden könnte.

- *Energiesicherheit/Klimawandel*
  Während des gesamten Korfu-Prozesses war Energiesicherheit, vor allem Russlands Gaslieferungen an Deutschland und viele andere Länder in Mitteleuropa, in der europäischen Politik ein zentrales Thema. Da die Erzeuger-, Transit- und Verbrauchsländer allesamt OSZE-Teilnehmerstaaten sind, wurde das Argument vorgebracht, die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE müsse hierbei eine Rolle spielen. Allerdings stieß dieser Vorschlag auf wenig Gegenliebe bei der Europäischen Kommission und Russland. Einige Länder nutzten den Korfu-Prozess auch dazu, für einen Beitrag der OSZE in Bezug auf die Sicherheitsaspekte des Klimawandels zu plädieren, womit sie auf eine Diskussion zurückkamen, die auf dem Ministerratstreffen in Madrid 2007 geführt worden war. Russland bestand jedoch darauf, dass der Klimawandel ein Thema für die VN sei. Die Wirtschafts- und Umweltdimension blieb letztlich ein Randthema des Korfu-Prozesses, trotz der weit verbreiteten Einsicht, dass sich hinter vielen Konflikten und potenziellen Konflikten im OSZE-Raum wirtschaftliche Faktoren verbargen. Man kam aber überein, dass die OSZE sich stärker mit dem Thema Wasser beschäftigen sollte, das zu Spannungen in Zentralasien führte, vor allem zwischen Tadschikistan und Usbekistan.
- *Strukturierte Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des BDIMR*
  Die seit Langem von Russland, Belarus und einigen Ländern im Kaukasus und in Zentralasien am BDIMR geäußerte Kritik wurde während des Korfu-Prozesses von den EU- und NATO-Ländern entschieden zurückgewiesen. Allerdings wurde eingeräumt, dass das jährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau und selbst die Empfehlungen von BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen oder Menschenrechtsexperten oft nur wenige systematische Folgemaßnahmen nach sich zogen. Im Laufe des Korfu-Prozesses kam ein grober Konsens zustande, dass es mehr strukturierte Folgemaßnahmen entsprechend den Empfehlungen des BDIMR geben sollte. Russland und seine Verbündeten lehnten jegliches *„Peer Review“* von Menschenrechten in der OSZE ab. Auch das seit Langem bestehende Recht von NGOs, an Veranstaltungen zur menschlichen Dimension teilzunehmen, wurde umfassend diskutiert. Einige Staaten sprachen sich dafür aus sicherzustellen, dass lediglich „kompetente und legale“ NGOs teilnehmen können, während andere gegen solche Beschränkungen waren.

- *Aktualisierung der OSZE-Verpflichtungen zur Medienfreiheit*
  Der Korfu-Prozess fand vor dem Hintergrund wachsender Sorge angesichts der Ermordung von Journalisten in Russland und einigen anderen Ländern statt. Die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit Dunja Mijatović sprach klare Worte zur physischen Bedrohung von Journalisten und zu dem wachsenden Einfluss, den Regierungen im gesamten OSZE-Raum auf die Medien nehmen. Dies führte zur Kritik an der Beauftragten, ähnlich derjenigen am BDIMR. Mehrere Länder meinten, es gäbe Probleme bei den OSZE-Verpflichtungen zur Medienfreiheit, die jedoch daher rührten, dass die Verpflichtungen aktualisiert werden müssten, um der Entwicklung elektronischer Medien und des Internets seit den frühen 1990er Jahren Rechnung zu tragen. Dieses Argument erhielt nach und nach breite Zustimmung, obwohl keine genauen Mechanismen zur Aktualisierung der Medienverpflichtungen definiert wurden.
- *Politische Verbindlichkeit der Bozener Empfehlungen*
  Die Unterstützung der Arbeit des HKNM war ein Thema, über das während des Korfu-Prozesses Konsens herrschte. Zu jener Zeit war der Hohe Kommissar Knut Vollebæk aktiv an der Beilegung der Spannungen zwischen der Slowakei und Ungarn über die Rechte der ungarischen Minderheit in der Slowakei sowie an der Wiederherstellung des Vertrauens zwischen Kirgisistan und seiner usbekischen Minderheit nach dem Gewaltausbruch im Sommer 2010 beteiligt. Einige skandinavische Länder – und auch der Hohe Kommissar Vollebæk selber – schlugen vor, die Rolle des HKNM dadurch zu stärken, dass die Empfehlungen, die 2008 auf der Bozener Konferenz über die Rechte und Pflichten der Staaten im Hinblick auf die Rechte der Minderheiten in anderen Staaten auf den Weg gebracht worden waren, als politisch verbindliche Verpflichtungen der OSZE verabschiedet werden. Dieser Vorschlag wurde lebhaft diskutiert. Viele Länder unterstützten ihn auf der Stelle, wohingegen andere fragten, warum die Bozener Empfehlungen im Unterschied zu anderen Empfehlungen des HKNM einen besonderen Status genießen sollten. Obwohl der HKNM erklärte, dass die Empfehlungen frühere Empfehlungen zu bewährten Praktiken in Bezug auf Minderheiten einschlössen, sorgte die Vorstellung, diese Empfehlungen zu vollwertigen politischen Verpflichtungen der OSZE zu machen, doch bei einigen Beteiligten für Nervosität.
- *Aktualisierung des Wiener Dokuments 1999*
  Während des Korfu-Prozesses wurden mehrmals Fortschritte im Hinblick auf den KSE-Vertrag gefordert. Daran waren allerdings nicht alle OSZE-Teilnehmerstaaten direkt beteiligt. Zudem war diese Diskussion Thema eines separaten Prozesses, an dessen Spitze auf NATO-Seite Victoria Nuland stand, der letztlich aber unproduktiv war.
  Wichtiger für die OSZE war das Wiener Dokument als Teil einer ganzen Reihe militärischer vertrauensbildender Maßnahmen (VBM). Russ-

land hatte bereits 2007 zu einer Aktualisierung des Wiener Dokuments aufgerufen. Anfangs hatten viele NATO-Länder Bedenken, dass ein Herumbasteln am Wiener Dokument dazu führen würde, dass es ausgehöhlt wird und letztlich dasselbe Schicksal erleidet wie der KSE-Vertrag. Auf dem Ministerratstreffen in Athen konnte Russland jedoch davon überzeugt werden, seine Forderung nach einem Einzelbeschluss zur Überprüfung des Wiener Dokuments fallen zu lassen. Im Gegenzug sollte ein Sammelbeschluss über die Arbeit der KSE verabschiedet werden. Damit konnte die praktische Arbeit an einer Aktualisierung des Wiener Dokuments parallel zum Korfu-Prozess fortgesetzt werden.

- *Rechtspersönlichkeit*
  Viele Länder äußerten im Zuge des Korfu-Prozesses ihre Auffassung, dass eine wesentliche Schwäche der OSZE als Sicherheitsorganisation darin bestehe, dass sie keine Rechtspersönlichkeit besitzt. Andere meinten, dass gerade dies die OSZE flexibler mache. Bereits 2007 hatte man sich auf den Entwurf einer Übereinkunft geeinigt, der das Ergebnis großer Anstrengungen einer von der niederländischen Botschafterin Ida van Veldhuizen-Rothenbuecher geleiteten Arbeitsgruppe war. Russland bestand jedoch darauf, dass es zunächst eine OSZE-Charta geben müsse, bevor eine solche Übereinkunft verabschiedet werden könne. Die Vereinigten Staaten weigerten sich, eine Charta zu akzeptieren. Trotz zahlreicher Treffen am Rande des Korfu-Prozesses konnte dieser Stillstand nie behoben werden.
- *Freizügigkeit*
  Russland behauptete, dass Freizügigkeit eine OSZE-Verpflichtung sei, die in der menschlichen Dimension durchgehend ignoriert würde. Im gesamten OSZE-Raum sollten daher Schritte in Richtung einer Liberalisierung der Visabestimmungen unternommen werden, vor allem, was die Einreise in die EU betrifft. Die EU lehnte dies energisch ab.

Während des ersten Halbjahres 2010 legte der kasachische Vorsitz *Food-for-Thought*-Papiere und Arbeitsunterlagen zu allen Themen vor, die im Rahmen des Korfu-Prozesses diskutiert wurden. Gruppen von Teilnehmerstaaten erarbeiteten eigene *Food-for-Thought*-Papiere. Alle Papiere zusammen bildeten die Basis für den Zwischenberichts, der in der gemeinsamen erweiterten Sitzung des FSK und des Ständige Rats bis Ende Juni 2010 vorgelegt werden sollte. Der Bericht wurde anschließend vom Vorsitz auf dem informellen Treffen der OSZE-Außenminister in Almaty im Juli 2010 vorgestellt. Hauptziel des Vorsitzes war es dabei, politische Unterstützung für seinen Vorschlag zu gewinnen, einen OSZE-Gipfel einzuberufen. Aufgrund der unterschiedlichen Ansichten, die während des Korfu-Prozesses deutlich geworden waren, wäre Kasachstan – und vermutlich auch Russland – wahrscheinlich mit einem Gipfel zufrieden gewesen, der lediglich des Endes des Zweiten Weltkriegs vor 65 Jahren, des 35-jährigen Jubiläums der Schlussakte von

Helsinki und des 20-jährigen Jubiläums der Charta von Paris gedacht hätte. Für die EU- und NATO-Staaten war dies jedoch inakzeptabel; sie brauchten mehr Substanz – vor allem, um ihre politischen Führungen dazu zu bewegen, mitten im tiefsten Winter nach Astana zu reisen.

Die Arbeitssitzungen des informellen Ministerratstreffens in Almaty wurden von Präsident Nasarbajew eröffnet. Er stellte fest, dass die politischen und wirtschaftlichen Umbrüche im Gebiet zwischen Vancouver und Wladiwostok seit 1999 und die Situation in Afghanistan nach der Londoner Konferenz einen substanziellen Gipfel erforderlich machten. Für die EU führte Baroness Catherine Ashton aus, dass ein OSZE-Gipfel dann sinnvoll wäre, wenn er den politischen Willen vor allem in folgenden vier Bereichen mobilisieren könnte: (a) Stärkung der Fähigkeit der OSZE zur Konfliktbearbeitung, angefangen mit Kirgisistan bis hin zu den Langzeitkonflikten, einschließlich Georgiens; (b) Stärkung der Rüstungskontrolle; (c) Verbesserung der Folgemaßnahmen zu OSZE-Verpflichtungen, vor allem in der menschlichen Dimension und bezüglich der Medienfreiheit; (d) erhöhtes Engagement bei der Bewältigung transnationaler Bedrohungen, einschließlich Afghanistans.

Obwohl Russlands Außenminister Lawrow argumentierte, der europäische Sicherheitsvertrag sei die einzige Möglichkeit, die reale Sicherheit zu erhöhen, fanden die vier EU-Themen breite Unterstützung und bildeten die Grundlage für die vom Vorsitz schließlich vorgelegte Liste mit acht Prioritäten, die auf dem „Auftaktgipfel“ in Astana diskutiert werden sollten:

- Entwicklung eines einzigen und unteilbaren Sicherheitsraums ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau – eine euro-atlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft;
- die erneute Bekräftigung der Teilnehmerstaaten, an allen OSZE-Verpflichtungen festzuhalten; Verbesserung der Umsetzung und der Folgemaßnahmen (einschließlich Aktualisierungen, falls nötig);
- Stärkung der institutionellen Basis der OSZE und deren Umwandlung in eine vollwertige internationale Organisation;
- Stärkung der konventionellen Rüstungskontrolle und Modernisierung der VSBM (z.B. des Wiener Dokuments 1999); Gewährleistung von Fortschritten bei der Wiederbelebung des KSE-Vertrags;
- Verbesserung der Fähigkeiten und Instrumente der OSZE in allen drei Dimensionen der Sicherheit hinsichtlich Frühwarnung, Konfliktverhütung und Konfliktlösung, Krisenmanagement sowie der Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt; Intensivierung der gemeinsamen Bemühungen um die friedliche Beilegung der Langzeitkonflikte;
- Erhöhung der Aufmerksamkeit für transnationale Bedrohungen, von Drogenhandel, organisiertem Verbrechen, Internet-Kriminalität und Menschenhandel bis hin zu internationalem Terrorismus und anderen Bedrohungen; Ausbau des OSZE-Engagements für Afghanistan;

- Bewältigung wirtschaftlicher Herausforderungen nach einer Krise, u.a. durch die Anpassung des OSZE-Strategiedokuments von Maastricht an die heutigen Bedingungen;
- Stärkung der Fähigkeiten der Teilnehmerstaaten, die Herausforderungen in der menschlichen Dimension zu bewältigen und u.a. Toleranz, Nichtdiskriminierung, Medienfreiheit und Freizügigkeit zu gewährleisten; Ausweitung der Möglichkeiten der OSZE-Institutionen, die Umsetzung von Empfehlungen, die sie im Rahmen ihres Mandats abgegeben haben, laufend zu überprüfen.

Am Ende des informellen Ministerratstreffens in Almaty fand ein informelles Treffen von Vertretern der NATO, der EU, des Europarats, der GUS und der OVKS statt, das vom Generalsekretär der OSZE auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999 geleitet wurde. Das Treffen war jedoch größtenteils symbolisch, und die Diskussionen blieben sehr allgemein. Obwohl in Almaty Einigkeit darüber erzielt wurde, einen Gipfel auf der Basis der obengenannten acht Prioritäten abzuhalten, waren viele Länder von dieser Idee wenig begeistert. Es gab nach wie vor Bedenken, dass ein solcher Gipfel verfrüht wäre und es ihm an Substanz mangeln würde. Das Gegenargument lautete, dass ein solcher Gipfel keine direkten Ergebnisse liefern würde, sondern vielmehr der „Auftakt" zu einem Prozess wäre, in dessen Verlauf es zu Beschlüssen über die Zukunft der europäischen Sicherheit kommen würde. In der Praxis war die letzte Phase des Korfu-Prozesses von dem fieberhaften Versuch geprägt, dem Gipfel Substanz zu verleihen. Die Botschaftertreffen im Rahmen des Korfu-Prozesses wurden so auf informelle Treffen zur Vorbereitung des Gipfels reduziert. Eigentlich sollen vor einem Gipfel Überprüfungskonferenzen für alle drei Dimensionen stattfinden. Es wurde jedoch entschieden, die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz (und die laufende Arbeit des FSK) sowie das normale Wirtschafts- und Umweltforum als Überprüfung der ersten beiden Dimensionen gelten zu lassen. Das jährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau wurde in eine Überprüfung der menschlichen Dimension umgewandelt, wobei die letzten beiden Tage des Treffens in Astana, unmittelbar vor dem Gipfeltreffen, stattfanden. In Wirklichkeit war der Korfu-Prozess selber ein riesiger Überprüfungsprozess – auch wenn er schwerfällig und informell war.
Dies ist nicht der richtige Ort für eine ausführliche Darstellung oder Analyse des Gipfels von Astana. Doch zur Planung des Gipfels gehörten letztlich auch eine „Überschrift" sowie der Entwurf einer Gipfelerklärung und eines Aktionsplans. Für alle drei lieferte der Korfu-Prozess den Impuls. Der Aktionsplan scheiterte letztlich, größtenteils aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über die Langzeitkonflikte, aber auch, weil man in Washington befürchtete, dass jegliche Übereinkunft unweigerlich zu schwach sein würde. Aus diesem Grund wurde der Gipfel in den Medien – mit Ausnahme der kasachi-

schen – als gescheitert abgetan. Doch die Überschrift und einzelne Elemente der Gipfelerklärung waren für die Zukunft der OSZE sehr wichtig.
Die Überschrift – die zentrale Idee – lautete, dass die OSZE zu einer „Sicherheitsgemeinschaft“ werden sollte. In dieser Sicherheitsgemeinschaft sollte die Anwendung von Gewalt als Mittel zur Beilegung von Konflikten im gesamten Raum von Vancouver bis Wladiwostok undenkbar werden. Dieser Gedanke entstammte ursprünglich einer Sitzung im Rahmen des Korfu-Prozesses, bei der der russische Botschafter Anwar Asimow argumentiert hatte, dass die NATO- und EU-Länder ein höheres Sicherheitsniveau hätten als der Rest der OSZE. Der französische Botschafter Alabrune erwiderte, dass es ein unausgesprochenes Merkmal dieser beiden Organisationen sei, dass die Anwendung von Gewalt zwischen ihren Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit undenkbar geworden ist. Dieses Sicherheitsniveau sollte auf die restliche OSZE ausgeweitet und die OSZE zu einer Sicherheitsgemeinschaft werden.
Die Gedenkerklärung von Astana bekräftigte erneut die gesamte Skala an OSZE-Verpflichtungen, auch diejenigen der menschlichen Dimension. Sie bekräftigte ebenfalls explizit die wichtigsten Formulierungen des Moskauer Dokuments von 1991 auf Gipfelniveau, indem sie noch einmal betonte, dass Menschenrechte und Demokratie in einem OSZE-Staat „kategorisch und unwiderruflich“ das Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind. Damit wurden Argumente für die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ausgehöhlt, auch wenn Belarus zugegebenermaßen nur wenige Wochen nach dem Gipfel gerade diese Argumente vorbrachte, als es brutal gegen Protestierende vorging. Die Gedenkerklärung unterstützte auch die Arbeit in den Bereichen Rüstungskontrolle und VSBM grundlegend, wozu auch die Aktualisierung des Wiener Dokuments gehörte.

Fazit

Der Korfu-Prozess war ein wichtiger Baustein bei der allmählichen Wiederherstellung des Vertrauens zwischen Russland und den EU-/NATO-Ländern nach der Georgien-Krise – auch wenn es sich damals nicht immer so anfühlte. Der Prozess war Teil des „Neustarts“, wenn auch weniger greifbar als beispielsweise der neue START-Vertrag. Der Korfu-Prozess hat jedoch auch die Grenzen des Erreichbaren deutlich gemacht.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten:
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Ian Kelly

Das dauerhafte regionale Engagement der USA durch die OSZE

Die Welle pro-demokratischer Proteste in der arabischen Welt erinnert uns unweigerlich an das letzte Mal, als die Diktaturen einer gesamte Region plötzlich unter dem Druck des Wunsches der Menschen nach Freiheit zu wanken begannen und schließlich zusammenbrachen. 1989 veränderte sich Europa plötzlich und gewaltig. Diese Ereignisse und die kluge Politik in den folgenden Jahren haben Europa und die Beziehungen der Vereinigten Staaten zu Europa in den letzten zwanzig Jahren enorm verändert. In jenen Tagen galt die Hauptsorge in den transatlantischen Beziehungen der Verteidigung Europas gegen die sowjetische Bedrohung. Heute ist Europa demokratischer, weitgehend vereinigt und Amerikas wichtigster Partner weltweit. Die USA und Europa arbeiten in außerordentlich vielen Fragen zusammen, und doch gibt es einen roten Faden, der sich durch das gesamte amerikanische Engagement für Europa zieht: Die amerikanisch-europäische Zusammenarbeit ist entscheidend für die Verwirklichung unsere strategischen Ziele.

Unser Engagement für Europa beginnt mit der Vorstellung, dass die Vereinigten Staaten vor einer gewaltigen internationalen Agenda stehen und dass unsere Fähigkeit, diese zu bewältigen, durch die Arbeit mit starken Verbündeten und Partnern immens zunimmt. Der multidimensionale Sicherheitsansatz der OSZE ist unmittelbar von Bedeutung für die transnationalen Probleme, denen wir bei unserer gemeinsamen Arbeit zum Aufbau einer demokratischen, erfolgreichen und sicheren transatlantischen Gemeinschaft gegenüberstehen. Aus diesem Grunde ist die OSZE neben der EU und der NATO eine der drei wichtigsten europäischen Institutionen, für die sich die Vereinigten Staaten engagieren. Auch wenn die NATO- und die EU-Erweiterung sich in den letzten Jahren vielleicht größerer Prominenz erfreut haben, bleibt die OSZE dennoch ein äußerst wichtiger Ort für den Dialog, die Zusammenarbeit und die Demokratieförderung mit gerade jenen Ländern, die bisher noch nicht Mitglied der beiden anderen Organisationen sind oder auch nicht beabsichtigen, es zu werden. Die OSZE legt Zeugnis ab vom fortdauernden Engagement der Vereinigten Staaten für die Sicherheit Europas und Eurasiens.

Die Schlussakte von Helsinki konstatiert, dass die Förderung der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte eine grundlegende Voraussetzung dafür sind, dauerhafte Sicherheit in Europa und Eurasien zu verwirklichen. Sie verbindet Sicherheit *zwischen* Staaten mit der Anerkennung der Menschenrechte *innerhalb* von Staaten. Die Grundwerte der OSZE gehören zu den Gründen, weshalb die Organisation eine zentrale Rolle in der außenpolitischen Strategie von Präsident Barack Obama und Außenministerin Hillary Clinton spielt.

Die Schlussakte von Helsinki rückte die revolutionäre Vorstellung in den Mittelpunkt des internationalen Dialogs, dass echte Sicherheit auf Demokratie, Menschenrechten und Grundfreiheiten des Einzelnen innerhalb von Staaten beruht. Seit 1975 ist dieses Konzept der umfassenden Sicherheit das Schlagwort für Generationen von Reformern, die ihre Rechte einforderten und ihre Spuren in unserer Geschichte hinterließen. Und in dieser globalisierten, miteinander vernetzten Welt bedeutet umfassende Sicherheit auch, dass fehlende Sicherheit irgendwo im OSZE-Gebiet eine Herausforderung für uns alle ist.

Die OSZE ist ein entscheidender Garant für das Vermächtnis von Helsinki; ihrem Lebenswerk, der Unterstützung der Rechte, der Freiheit und des Friedens so vieler Menschen, gebührt unsere Anerkennung. Im Laufe der Jahre hat sie ebenfalls wesentlich dazu beigetragen, die Sicherheit in Europa zu fördern. Der bemerkenswerte Erfolg der Organisation in den vergangenen 35 Jahren ist in der Tat ein Beweis dafür, was die Teilnehmerstaaten erreichen können, wenn wir unsere auf gemeinsamen Werten und Zielen beruhenden Verpflichtungen nach Treu und Glauben erfüllen. Verbesserungen im Leben unserer Bürger im OSZE-Gebiet sind das Resultat jahrelanger harter Arbeit, Überzeugung und Beharrlichkeit.

Trotzdem kann nicht nur mehr getan werden, um die europäische Sicherheit zu stärken – es muss auch mehr getan werden. Wir müssen mehr tun, um den Ausbruch von Konflikten in Europa, wie 2008 in Georgien, zu verhindern. Wir müssen mehr tun, um ein wirksames Rüstungskontrollsystem zu gewährleisten und Sicherheitsbedrohungen des 21. Jahrhunderts wie Terrorismus, organisierte Kriminalität und Drogen- sowie Menschenhandel zu bewältigen. Wir müssen mehr tun, um langfristiges ökonomisches Wachstum zu gewährleisten und die Umwelt zu schützen. Und vor allem müssen wir die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden sind, schützen. Die Tatsache, dass wir bisher noch nicht alles, was wir erhofft hatten, erreicht haben, ist kein Grund, das Vertrauen in die OSZE zu verlieren. Der Aufbau der demokratischen Institutionen, die notwendig sind, um Sicherheit und langfristige Stabilität zu gewährleisten, ist ein Prozess. Ein solcher Prozess benötigt Zeit, was seine Bedeutung jedoch ebenso wenig schmälert wie die Notwendigkeit anhaltenden US-Engagements.

Unter Außenministerin Clinton konzentrieren wir unsere Aufmerksamkeit und unsere Ressourcen darauf, die Beziehungen zu unseren engsten Verbündeten zu vertiefen, die mit uns gleiche Werte und Interessen teilen und bestrebt sind, gemeinsame Herausforderungen mit uns zusammen zu bewältigen. Wir unterstützen außerdem Länder darin, ihre eigenen Kapazitäten aufzubauen, ihre eigenen Probleme zu lösen und ihre Bürger aus der Armut heraus und auf den Weg zu dauerhaftem Fortschritt zu führen. Das bedeutet auch, sie zu größerem regionalen Engagement und zur Übernahme von mehr Verantwortung bei der Lösung gemeinsamer Probleme und der Gestaltung ei-

ner konstruktiven regionalen Rolle zu ermutigen. Die Vereinigten Staaten werden auch weiterhin ein aktive transatlantische Führungsmacht sein, die regionale Institutionen wie die OSZE stärkt und die Zusammenarbeit vertieft.
Diese Institutionen müssen – wo nötig – modernisiert werden und wir müssen sicherstellen, dass sie die nötigen Werkzeuge an die Hand bekommen, um die Aufgaben erfüllen zu können, mit denen wir sie betraut haben. Es ist ebenso zwingend erforderlich, dass wir die Menschenrechte und Grundfreiheiten hochhalten und die universellen Werte verteidigen, die in der Charta der Vereinten Nationen und der Schlussakte von Helsinki verankert sind. Die Vereinigten Staaten beabsichtigen, als gutes Beispiel voranzugehen und die Zivilgesellschaft in den Ländern, mit denen wir zusammenarbeiten, unmittelbar zu beteiligen. Die öffentliche Meinung und öffentliches Engagement sind selbst in autoritären Staaten von Bedeutung. Die Technologie ermöglicht es den Menschen, sich zu Wort zu melden und ein Mitspracherecht bei der Gestaltung ihrer eigenen Zukunft zu fordern. Deshalb werden wir in jedem Land, mit dem wir zusammenarbeiten, die Öffentlichkeit beteiligen, nicht nur um Raum für ihre Mitwirkung zu schaffen, sondern auch, um eine Botschaft an ihre Regierungen über die Verantwortung des Staates gegenüber seinen Bürgern zu senden.
Es gibt eine Reihe von Grundsätzen, von denen die Vereinigten Staaten sich in ihren Überlegungen zur Zukunft der europäischen Sicherheit und unserer eigenen Rolle bei ihrer Gestaltung, Stärkung und Aufrechterhaltung leiten lassen. Dazu gehören:
Erstens: der unerschütterliche Einsatz für die Souveränität und territoriale Integrität aller Staaten. Die Vereinigten Staaten werden wachsam bleiben in ihren Bemühungen, sich jeglichem Versuch zu widersetzen, das Recht der Staaten, ihre eigene Außenpolitik zu verfolgen, ihre eigenen Verbündeten zu wählen und für ihre eigene Verteidigung zu sorgen, auszuhöhlen.
Zweitens: die Anerkennung dessen, dass Sicherheit in Europa unteilbar bleiben muss. Die Sicherheit aller Staaten ist miteinander verflochten. Wir müssen zusammenarbeiten, um unsere Sicherheit gegenseitig zu erhöhen, u.a. indem wir miteinander über neue Ideen und Denkansätze reden. Auf dem Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010 haben wir die Prinzipien der Helsinki-Schlussakte erneut bekräftigt und Leitlinien dafür festgelegt, wie die OSZE uns in den kommenden Jahren der Erfüllung unserer Vision einer euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft näher bringen soll.
Drittens: die Verpflichtung zur Transparenz in unseren Beziehungen mit Europa. Um Europa zu schützen, müssen wir die Kommunikationskanäle dadurch offenhalten, dass wir ehrlich über unsere Strategien und Herangehensweisen reden. Die Vereinigten Staaten unterstützen einen offeneren Austausch militärischer Daten, was den Besuch entsprechender militärischer Standorte einschließt. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) braucht und bekommt ebenfalls unsere Aufmerksamkeit – unser Ziel

sollte eine moderne Sicherheitsstruktur sein, die die Prinzipien der territorialen Integrität, des Verzichts auf die Erstanwendung von Gewalt, der Transparenz und des Rechts von Aufnahmeländern, die Stationierung von Truppen auf ihrem Territorium zuzustimmen, stärkt.
Und schließlich die Anerkennung der Tatsache, dass wirkliche Sicherheit nicht nur friedliche Beziehungen zwischen Staaten bedeutet, sondern auch Chancen und Rechte für die einzelnen Menschen, die in ihnen leben. Die Regierungen müssen die Menschenrechte ihrer Bürger fördern und verteidigen, sodass alle in Würde leben können, ohne Furcht vor Gewalt oder Unterdrückung. Die Vereinigten Staaten und Europa arbeiten innerhalb der OSZE gemeinsam daran, Chancen zu verbessern, die Demokratie zu fördern und die Menschenwürde zu schützen. Die Vereinigten Staaten sind bestrebt, mit Institutionen zusammenzuarbeiten und sie zu stärken, um die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszuweiten, die Geißel des Menschenhandels zu beenden und Randgruppen zu helfen.
Auf der Basis eben dieser Prinzipien streben wir die Verbesserung der europäischen Sicherheit an. Diese Grundsätze werden auch in Zukunft unsere Beurteilung dessen leiten, wie und wo Sicherheitsherausforderungen zu bewältigen sind. Insgesamt besteht unser Ziel darin, die OSZE-Institutionen und die Beratungen im Rahmen der OSZE zu nutzen, um sicherzustellen, dass die OSZE-Region bei der Implementierung bewährter Verfahren und bei der multilateralen Zusammenarbeit zur Förderung der Demokratie und zur Bewältigung der Bedrohungen des 21. Jahrhunderts weltweit führend ist.
Die Arbeit der OSZE ist heute in vieler Hinsicht noch unvollendet und es bedarf vereinter politischer Anstrengungen der USA und Europas, um Fortschritte zu erzielen. Da sind die ungelösten Konflikte in den Regionen Transnistrien und Berg-Karabach sowie in Georgien. Auch wenn Fortschritte bei der Lösung dieser offenen Konflikte oft nur schwer zu erreichen sind – wo immer es welche gab, hat die OSZE stets wesentlich zu ihnen beigetragen. Kurzfristig werden wir gemeinsam mit dem Konfliktverhütungszentrum der OSZE daran arbeiten, ein Programm für vertrauensbildende Maßnahmen zu entwickeln, um Transparenz und Vertrauen zu fördern und die Gefahr eines Wiederaufflammens der Gewalt zu verringern. Längerfristig werden wir eng mit unseren Verbündeten zusammenarbeiten, um eine gemeinsame Strategie für Georgien zu entwickeln, die Georgiens Souveränität und territoriale Integrität in seinen international anerkannten Grenzen unterstützt. Durch Gespräche im 5+2-Format und in der Minsker Gruppe werden wir versuchen, diplomatische Lösungen für die Konflikte in Transnistrien und Berg-Karabach voranzutreiben. Dabei gilt es die Feldoperationen und Institutionen der OSZE einzubeziehen, um vertrauensbildende Maßnahmen zu erkunden und durchzuführen und neue Ansätze für eine langfristige Lösung dieser Konflikte zu entwickeln.
Die Ereignisse in Georgien im August 2008 haben uns besonders drastisch vor Augen geführt, dass wir Sicherheit in Europa nicht für selbstverständlich

halten oder selbstgefällig werden dürfen. Leider hat die Schließung der OSZE-Mission in Georgien im Jahre 2009 dem Beitrag, den unsere Organisation zur Bewältigung der grundlegenden Ursachen von Misstrauen und Argwohn, die den Konflikt zusätzlich angeheizt haben, enge Grenzen gesetzt. Wir müssen es der Organisation ermöglichen, ihre Arbeit wieder aufzunehmen und eine wirkungsvolle OSZE-Präsenz in Georgien wiederherzustellen.

Unter anderem aus diesem Grunde ist es entscheidend, dass die Fähigkeiten der OSZE, Krisen und Konflikte zu bewältigen und Wiederaufbau- und Versöhnungsbemühungen nach einem Konflikt zu unterstützen, gestärkt werden. Es gibt keine andere regionale Organisation, die für diese Aufgaben ähnlich gut geeignet wäre. Alle Teilnehmerstaaten sind sich darin einig, dass es hierbei eine der größten Herausforderungen ist, eine angemessene und rechtzeitige Reaktion der OSZE auf eine sich anbahnende Krise in die Wege zu leiten. Die Organisation muss dazu befähigt werden, wirksamer auf Krisen im OSZE-Gebiet selbst zu reagieren. Es ist ermutigend, dass unsere Partner ebenfalls die Notwendigkeit erkennen, unsere vorhandenen Fähigkeiten zu verbessern. Wir arbeiten mit großem Engagement mit ihnen zusammen daran, einen Rahmen zu finden, der eine rechtzeitige und unparteiische OSZE-Berichterstattung in Notfällen wie dem, den wir in Georgien erlebt haben, erlaubt.

Die allgemeinen Rahmenbedingungen für Sicherheit in Europa sind unter erheblichen Druck geraten. Russlands Entscheidung, die Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem KSE-Vertrag auszusetzen, hat das erfolgreichste multilaterale konventionelle Abrüstungsabkommen der Welt ausgehöhlt. Mit der Ernennung einer Sonderbeauftragten für den KSE-Prozess haben die Vereinigten Staaten erneut die Führung übernommen und die Akzente in der Diskussion über konventionelle Rüstung so gesetzt, dass die kontinuierliche Lebendigkeit und Relevanz des bestehenden KSE-Vertrags sowie die übrigen Elemente des politisch-militärischen OSZE-*Acquis* Berücksichtigung finden. Indem wir die Implementierungs- und Überwachungsmechanismen der drei mit der OSZE assoziierten konventionellen Rüstungskontrollabkommen – des Wiener Dokuments der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, des KSE-Vertrags und des *Open-Skies*-Abkommens – nutzen, werden wir mit unseren Partnern zusammenarbeiten, um einer schrittweisen Remilitarisierung der euro-atlantischen Region vorzubeugen.

Wir können außerdem zur Stabilität in der OSZE-Region beitragen, indem wir die militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen des Wiener Dokuments erweitern und modernisieren, um es mit den Realitäten der heutigen Sicherheitserfordernisse in Übereinstimmung zu bringen. Wir müssen unsere Rüstungskontrollinstrumente und unsere vertrauens- und sicherheitsbildenden Instrumente modernisieren, um ihre Relevanz für die gegenwärtige politische Situation zu erhöhen und die gegenseitige militärische Transparenz zu verbessern. Auch wenn bestimmte Elemente der Rüstungskontrollabkommen der Modernisierung bedürfen, sind ihre Grundprinzipien

Transparenz, Offenheit und Vertrauen heute nicht weniger wichtig als zu dem Zeitpunkt, als sie vereinbart wurden. Unsere Verpflichtung, sie vollständig zu implementieren und sie weiterzuentwickeln, ist für die Erhöhung der Stabilität und der Sicherheit im OSZE-Gebiet äußerst wichtig.

Zu diesen traditionellen Bedrohungen der europäischen Sicherheit kommt eine Vielzahl neuer und unkonventioneller transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen hinzu. Dazu gehören solche Phänomene wie weltweiter Terrorismus, einschließlich des Nuklearterrorismus, Internetangriffe, der Klimawandel, weltweite kriminelle Netze für Waffen-, Drogen- und Menschenhandel sowie die Möglichkeit von Störungen der europäischen Energieversorgung, die gravierende wirtschaftliche und humanitäre Konsequenzen haben könnte. Um auf all diese Herausforderungen reagieren zu können, werden neue Mittel und Methoden der Zusammenarbeit über Grenzen und Disziplinen hinweg benötigt. Eine unsere Prioritäten in diesem Jahr besteht darin, die Fähigkeit der Teilnehmerstaaten aufzubauen, ein integriertes Konzept zu entwickeln, um – einzeln und gemeinsam – den Bedrohungen und Herausforderungen des 21.Jahrhunderts entgegenzutreten.

Auch wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten in den letzten 35 Jahren große Fortschritte gemacht haben, so sind wir uns doch alle darüber im Klaren, dass mehr getan werden muss, um die vollständige Achtung und Umsetzung unserer Grundprinzipien und die Erfüllung unserer Verpflichtungen, insbesondere in der menschlichen Dimension, sicherzustellen. Die Vereinigten Staaten sind zutiefst darüber besorgt, dass eine Reihe von Teilnehmerstaaten einige unserer grundlegendsten Verpflichtungen in der menschlichen Dimension nicht erfüllen. Während das Ende des Kalten Krieges auch das Ende der mitten durch Europa verlaufenden tiefen Spaltung markierte, ist weiter östlich eine neue Trennlinie aufgetaucht, hinter der einige Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion an einem eher vertikalen und autokratischen Modell der Regierungsführung festhalten. Die Ereignisse zu Beginn des Jahres 2011 in Nordafrika und im Nahen Osten haben auf dramatische Weise gezeigt, dass Regime, die sich auf Persönlichkeiten und nicht auf verantwortliche Regierungen stützen, aus sich selbst heraus instabil sind, mit deutlichen Sicherheitsimplikationen für alle. Wie Außenministerin Clinton in Astana feststellte, ist eines der charakteristischen Merkmale dieser Organisation die Anerkennung dessen, dass wirkliche Sicherheit und Stabilität nicht nur Sicherheit zwischen Staaten erfordert, sondern auch Demokratie, Menschenrechte und Grundfreiheiten für die Menschen in den Staaten. Wir sind stolz, dass die Gedenkerklärung von Astana der zentralen Bedeutung dieser Grundprinzipien wieder Geltung verschafft hat.

Wir sind dennoch besorgt über einige der negativen Trends, die wir im OSZE-Gebiet beobachten und die unseren Versprechen in Astana zuwiderlaufen. Einschränkungen der unabhängigen Medien, für NGOs und politische Parteien sowie, noch beunruhigender, verbale und physische Attacken auf Journalisten kommen im OSZE-Gebiet viel zu oft vor. Es reicht nicht aus, ei-

nen nationalen Menschenrechtsplan zu erarbeiten, wenn er nicht umgesetzt wird. Es reicht nicht aus, dass Regierungen diejenigen zivilgesellschaftlichen Organisationen stärken, mit denen sie übereinstimmen, während sie andere mit rechtlichen Restriktionen und übertriebener Bürokratie lähmen. Und es reicht nicht aus, wenn die Verfassung die Pressefreiheit garantiert, in der Realität aber Journalisten unter Druck gesetzt und aufgrund ihrer Arbeit sogar tätlich angegriffen oder ins Gefängnis geworfen werden. Und es reicht in der Tat nicht aus, einfach nur Wahlen abzuhalten. Der gesamte Prozess muss frei und fair sein, verbunden mit dem Vorteil einer Wahlbeobachtung durch die OSZE. Gewählte Mandatsträger müssen, sobald sie im Amt sind, demokratisch regieren und starke Institutionen aufbauen. Ja, die Liste ist lang, aber wir fordern die Teilnehmerstaaten ja nicht auf, neuen Grundsätzen oder Rechten zuzustimmen – wir fordern sie lediglich dazu auf, ihre bestehenden Verpflichtungen einzulösen.

Die Vereinigten Staaten unterstützen die Anstrengungen der OSZE, die Zivilgesellschaft und die freien und unabhängigen Medien zu stärken und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern. Wir glauben, dass die OSZE einen umfangreicheren Dialog zwischen Regierungen und einzelnen Bürgern anregen sollte. Wir glauben auch, dass die OSZE den Dialog zwischen Zivilgesellschaften und einzelnen Bürgern über nationale, ethnische, religiöse oder andere Trennlinien hinweg fördern und Anstrengungen zur Aussöhnung an der Basis stärken sollte. Wir begrüßen die Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei unseren Bemühungen, die Sicherheit für unsere Bürger zu verbessern. Die Zivilgesellschaft zu stärken ist der Schlüssel für die Zukunft dieser Region und der OSZE als Ganzes.

Zugleich kann jedoch keine Maßnahme, keine Institution und kein Mechanismus den politischen Willen eines jeden Teilnehmerstaates ersetzen, die OSZE-Verpflichtungen vollständig zu erfüllen, auf einen Konsens hinzuwirken und die Organisation in die Lage zu versetzen, die Ziele zu erreichen, die wir für sie vorgesehen haben. Ein solcher politischer Wille zeigte sich in der Reaktion der OSZE auf die Zusammenstöße zwischen den Gemeinschaften ethnischer Kirgisen und ethnischer Usbeken in Kirgisistan im Jahr 2010. Mit der Unterstützung der Teilnehmerstaaten griff der kasachische Vorsitz unverzüglich ein, um die Krise zu entschärfen, indem er einen Sonderbeauftragten entsandte, der Gespräche erleichtern und sich mit möglichen Ursachen der Instabilität befassen sollte. Die Teilnehmerstaaten reagierten umgehend auf den Unterstützungsappell der provisorischen Regierung und vereinbarten den Einsatz der Initiative für kommunale Sicherheit, die dazu gedacht ist, größeres Vertrauen zwischen den Strafverfolgungsorganen und den ethnischen Gemeinschaften herzustellen. Die kontinuierliche Mitwirkung der OSZE-Institutionen, insbesondere des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), wird bei den Bemühungen der OSZE, Frieden, Demokratie und

Rechtsstaatlichkeit in Kirgisistan zu fördern, von entscheidender Bedeutung sein.

Die Stabilität aller Länder in Zentralasien und des OSZE-Gebiets insgesamt ist eng verbunden mit der Sicherheit Afghanistans, eines OSZE-Partnerstaates, mit dem die Teilnehmerstaaten eine Grenze von fast 2.000 Kilometern Länge teilen. Die Instabilität in Afghanistan ist nicht nur für Zentralasien gefährlich, sondern auch für das OSZE-Gebiet insgesamt. Einzelne Teilnehmerstaaten sind wichtige Partner in den Bemühungen, den afghanischen Menschen zu helfen, ihr Land wieder aufzubauen und umfassende Sicherheit herzustellen. Jedoch sollte die OSZE selbst eine größere Rolle spielen. Die OSZE besitzt wertvolle Erfahrung in Fragen der Grenzsicherheit und bei der Förderung von Verfahren, die den gesetzmäßigen Handel erleichtern, und sie verfügt auch über die entsprechenden Ressourcen. Sie ist somit bestens dazu geeignet, sich an der Aufrechterhaltung der Stabilität entlang der nördlichen Grenze Afghanistans zu beteiligen. Sie kann ebenfalls dazu beitragen, Handelsbeziehungen zwischen Zentralasien und Afghanistan aufzubauen, die wiederum einen Beitrag zur Stabilität innerhalb dieser Länder und zu kooperativen Beziehungen zwischen ihnen leisten. Das BDIMR hat anderen Transformationsländern bei der Entwicklung transparenter Wahlprozesse geholfen, die die Übernahme von Verantwortung fördern und politische Konfrontationen während und nach Wahlen entschärfen. Die OSZE kann einen ähnlichen Beitrag in Zentralasien und Afghanistan leisten. Das Know-how der OSZE in der Stärkung der Rolle von Frauen, der Förderung von Toleranz und der Unterstützung der Zivilgesellschaft trägt ebenfalls zur Stabilität in den Teilnehmerstaaten bei und wäre in Afghanistan genauso wirkungsvoll.

Die jüngsten Ereignisse in Nordafrika und im Nahen Osten bezeugen die Relevanz und die Anziehungskraft der Werte der OSZE über ihre geographischen Grenzen hinaus und zeigen dabei, wie eng Freiheit und Demokratie mit einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung zusammenhängen und wie sie gemeinsam zur Entstehung friedvollerer und sichererer Gesellschaften beitragen. Wir sind davon überzeugt, dass die OSZE einen positiven Beitrag zu diesem Übergangsprozess leisten kann. Die OSZE verfügt nicht nur über enorme Kenntnisse bei der Bewältigung demokratischer Transformationsprozesse, die Teilnehmerstaaten haben auch stets ihre Bereitschaft bekundet, die Erfahrungen der OSZE an ihre Kooperationspartner weiterzugeben. Diese Bereitschaft, Erfahrungen weiterzugeben und – nicht nur Afghanistan, sondern auch der Region des südlichen Mittelmeerraumes – Unterstützung anzubieten, ist vielfältig und umfasst Themen in allen drei Dimensionen der Sicherheit, darunter Polizeireform, Grenzsicherheit und Grenzmanagement, verantwortungsbewusste Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung, Justizreform und Wahlen. Um sinnvoll und effektiv zu sein, müsste die OSZE-Unterstützung auf die spezifischen Bedürfnisse des jeweiligen Landes zugeschnitten sein.

Die Agenda der OSZE war schon immer ambitioniert und ist es auch noch heute. Die Bilanz der OSZE in der Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Grundfreiheiten ist zusammen mit ihren Bemühungen um den Aufbau der Zivilgesellschaft unübertroffen. Insgesamt müssen wir die Institutionen und Beratungsgremien der OSZE nutzen, um sicherzustellen, dass die OSZE-Region bei der Umsetzung bewährter Praktiken und in der multilateralen Zusammenarbeit zur Förderung der Demokratie und zur Bewältigung der Bedrohungen des 21. Jahrhunderts weltweit führend ist. Wir müssen zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die OSZE über die Werkzeuge und das Leistungsvermögen verfügt, die es ihr ermöglichen, das Mandat, das wir ihr gegeben haben, zu erfüllen. Die Organisation muss ihren Prinzipien und Verpflichtungen treu bleiben und gleichzeitig einen Weg finden, sie auf die neuen Herausforderungen anzuwenden.

In vielerlei Hinsicht heißt dies, dass sich die OSZE auf ihre historischen Stärken konzentrieren sollte – darauf, den Aufbau von Vertrauen zu fördern, auf die Nichteinhaltung unserer gemeinsamen Verpflichtungen aufmerksam zu machen, die Bedeutung einer lebendigen Zivilgesellschaft für unsere gegenseitige Sicherheit herauszustellen und militärische Transparenz und Berechenbarkeit zu fördern. Vor einigen Jahrzehnten trat die KSZE für die Rechte sowjetischer Dissidenten ein, die selber keine Chance hatten, ihre Stimme zu erheben. Heute unterstützt das BDIMR diejenigen in den OSZE-Teilnehmerstaaten, die sich für demokratische Werte, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit einsetzen. Obwohl wir stolz auf das sein können, was wir erreicht haben, bleibt noch viel zu tun, um die Versprechen unserer Organisation zu erfüllen. Die Vereinigten Staaten stimmten zu, im Jahr 2010 ein Gipfeltreffen in Astana abzuhalten, gerade weil wir glauben, dass die OSZE auf den klaren Weg zurückgebracht werden muss, der vor nunmehr über zwanzig Jahren in der Erklärung von Paris, die einen Rahmen für gemeinsames Handeln in allen drei für unsere Sicherheit wichtigen Dimensionen schuf, beschritten wurde.

Obwohl die Teilnehmerstaaten sich beim Gipfeltreffen nicht, wie wir gehofft hatten, auf einen substanziellen Aktionsplan einigen konnten, sind die Vereinigten Staaten der Meinung, dass die Teilnehmerstaaten unsere gemeinsamen Anstrengungen, noch nicht vollendete Aufgaben im OSZE-Gebiet in Angriff zu nehmen, fortsetzen müssen. Wie unsere Staats- und Regierungschefs vor mehr als zwanzig Jahren erklärt haben, ist es die vornehmste Pflicht jeder Regierung, die Sicherheit, die Würde und die Rechte jedes Einzelnen innerhalb unserer Grenzen zu gewährleisten.

Wir alle profitieren davon, wenn wir unser Versprechen halten, die Prinzipien der Organisation zu achten. Die Erfüllung der Verpflichtungen von Helsinki ist ein Weg, den gemeinsam zu gehen wir uns verpflichtet haben, nicht ein Ziel. Aber es ist ein Weg, der allen Menschen, wo immer sie leben, offen stehen muss. Dies war schon immer ein Prozess – ein Prozess, der die Einhaltung der Gründungsprinzipien der KSZE/OSZE und das fortlaufende Engagement, auf ihnen aufzubauen, erfordert. Wir sollten uns alle die Vision von

Helsinki zu eigen machen und ihr auch in diesem neuen Jahrhundert treu bleiben. Die Normen und die Versprechen der OSZE haben zur Entwicklung eines freieren, wohlhabenderen und sichereren Europas und Eurasiens beigetragen und können dies auch in Zukunft tun. Wir sind es unseren Bürgern schuldig, den Worten Taten folgen zu lassen.

*Elena Kropatcheva**

Präsidentschaftswahlen in Belarus im Jahr 2010: alles für den Sieger?

Am 19. Dezember 2010 fanden in Belarus Präsidentschaftswahlen statt. Der Zentralen Wahlkommission zufolge wurde der amtierende Präsident Alexander Lukaschenka, der seit 1994 an der Macht ist, mit 79,65 Prozent der Stimmen wiedergewählt.[1] Die drei Kandidaten der Opposition, die nach Lukaschenka den größten Stimmenanteil erhielten, waren Andrei Sannikow, Jaroslaw Romantschuk und Rigor Kastusew mit jeweils nur 2,43, 1,98 und 1,97 Prozent.[2] Das Ergebnis der Wahl hat westliche Beobachter, die darauf gehofft hatten, dass ein frischer Wind wehen und die Wahl in Belarus diesmal fairer und demokratischer sein würde, enttäuscht. Statt eines demokratischen Wechsels folgte auf die Wahlen eine außergewöhnlich brutale Repression.

In diesem Beitrag werden die Präsidentschaftswahlen und ihre Folgen näher betrachtet. Der erste Abschnitt stellt die innen- und außenpolitische Lage vor der Wahl dar und erklärt, warum sich westliche Akteure Hoffnungen auf ein demokratischeres Wahlverfahren machten. Der zweite Abschnitt schildert die Wahl selbst und die folgenden Entwicklungen und spekuliert über die möglichen Gründe für die brutale Unterdrückung seitens Lukaschenka. Der dritte Abschnitt beschäftigt sich mit der Schließung des OSZE-Büros in Minsk als einer der Reaktionen der belarussischen Behörden auf die Wahl. Der vierte Abschnitt behandelt die internationalen Reaktionen auf die Wahl, bevor der letzte Abschnitt einen Überblick über die Entwicklungen in Belarus und seinem Umfeld in der ersten Hälfte des Jahres 2011 gibt und Schlussfolgerungen zu den Aussichten des Lukaschenka-Regimes zieht. Auch wenn Präsident Lukaschenka als Sieger aus den Wahlen hervorging, ist sein Regime, wie dieser Beitrag zeigt, schwächer und gefährdeter als je zuvor.[3] Es sind in

* Die Autorin bedankt sich bei Tatiana Biletskaya und Ina Shakhrai für ihre sehr hilfreichen Kommentare zum vorliegenden Beitrag. Der Beitrag befasst sich mit den Entwicklungen bis August 2011.

1 Siehe Svedenija o rezul'tatach golosovanija po vyboram Presidenta Respubliki Belarus' 19 dekabrja 2010 goda [Ergebnisse der belarussischen Präsidentschaftswahlen vom 19. Dezember 2010] auf der offiziellen Website der Zentralen Wahlkommission der Republik Belarus, unter: http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-PRB-sved21.pdf.

2 Siehe ebenda.

3 Obwohl der Autorin bewusst ist, dass es Interessengruppen gibt, die hinter Lukaschenka stehen, ist das gegenwärtige politische Regime in Belarus doch sehr stark personalisiert und zentralisiert. Siehe hierzu ausführlicher z.B. Ethan S. Burger/Viktar Minchuk, Alyaksandr Lukashenka's Consolidation of Power, in: Joerg Forbrig/David R. Marples/Pavol Demeš (Hrsg.), Prospects for Democracy in Belarus, Washington, D.C., 2006, S. 29-36; Rainer Lindner, The Lukashenka Phenomenon, in: Margarita M. Balmaceda/James I. Clem/Lisbeth L. Tarlow (Hrsg.), Independent Belarus: Domestic Determinants, Regional Dynamics, and Implications for the West, Cambridge 2002, S. 77-108; Grigory Ioffe, Understanding Belarus and How Western Foreign Policy Misses the Mark, New York 2008.

erster Linie die geopolitischen „Spiele“ im Umfeld von Belarus, die dazu beitragen, dass sein System aufrechterhalten wird.

Vor der Wahl: 2010 – ein frischer Wind?

Während alle Wahlen in Belarus seit 1994, als Alexander Lukaschenka zum ersten Mal zum Präsidenten gewählt wurde, durch unfaire, undemokratische und repressive Praktiken gekennzeichnet waren, gab es 2010 im Westen einige – vergebliche und unrealistische – Hoffnungen, dass Präsident Lukaschenka dieses Mal größere Anstrengungen unternehmen würde, die Wahl auf eine Weise durchzuführen, die den Verpflichtungen der OSZE in größerem Maße als zuvor Rechnung trüge. Für diese trügerische Hoffnung gab es mehrere Gründe: negative Entwicklungen in der belarussischen Wirtschaft, sich verschlechternde Beziehungen zwischen Belarus und der Russischen Föderation sowie das von Lukaschenka bekundete Interesse an einer Annäherung an die EU.
Zunächst einmal hatte sich die wirtschaftliche Lage in Belarus im Jahr 2010 verschlechtert. Im Jahr 2007 betrug das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts noch 8,6 Prozent, 2010 war der Wert auf 3,8 Prozent gefallen.[4] In der postsowjetischen Periode war Belarus im Vergleich zu vielen anderen ehemaligen Sowjetrepubliken ein Modell des Wirtschaftswachstums und der Stabilität. Während die anderen neuen unabhängigen Staaten schmerzhafte Reformen und Perioden der Instabilität durchliefen und bestrebt waren, sich wirtschaftlich in westliche Märkte zu integrieren, war das Geheimnis des belarussischen „Wirtschaftswunders“ einfach: Das Land stützte sich in hohem Maß auf externe Subsidien, in erster Linie billige Energie aus Russland, aber auch Gewinne aus dem Verkauf von Ölprodukten an den Westen. Das Öl wurde zu niedrigen Preisen von Russland gekauft und in belarussischen Raffinerien weiterverarbeitet. Anstatt schwierige und sozial schmerzhafte, langfristige Reformen durchzuführen, investierte Lukaschenka die verfügbaren finanziellen Ressourcen in die Landwirtschaft, in staatseigene Industriebetriebe und in den öffentlichen Sektor im Allgemeinen. Zusätzlich wurde ein großer Sicherheitsapparat (KGB, Miliz) aufgebaut, von dem das Regime in hohem Maße abhängt. Alle diese Bereiche, die vom Staat subventioniert wurden, waren ohne Reformen jedoch unrentabel. Die Maßnahmen zielten allein darauf ab, die öffentliche Unterstützung für Lukaschenka bei der Wahl zu sichern. Im Ergebnis wurden der Bevölkerung in Belarus Gehälter und Altersrenten regelmäßig gezahlt, während in den anderen Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) die Einkommen sanken und bei den Sozialleistungen Unterbrechungen auftraten.

4 Siehe International Monetary Fund, Republic of Belarus, Third Review Under the Stand-By Arrangement, and Request for Modification of Performance Criteria, 11. Dezember 2009, S. 18, unter: http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr1031.pdf.

Im Jahr 2006 hatte die dritte Allbelarussische Volksversammlung zudem ein unrealistisches und politisiertes Fünfjahresprogramm für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung verabschiedet. Am 30. Dezember 2009 gab Lukaschenka das „heilige" Versprechen, mit der Implementierung dieses Plans fortzufahren: „Der Durchschnittslohn muss innerhalb eines Jahres auf 500 US-Dollar steigen. Diese Zahl ist heilig!"[5] Dennoch warnten Experten, dass sich die gesamtwirtschaftliche Lage, obwohl sie stabil erschien, allmählich verschlechterte.[6] So setzte Lukaschenka seine kurzsichtige, populistische Strategie fort, während die wirtschaftliche Lage in Wirklichkeit dringend Sparmaßnahmen und Reformen erforderte.

2008 erreichte die weltweite Finanzkrise Belarus. Zwar waren die Auswirkungen auf das Land dank seiner relativen wirtschaftlichen Isolation[7] nicht so gravierend wie für einige andere GUS-Staaten, seine wirtschaftliche Lage verschlechterte sich dennoch. Die Gründe hierfür waren erstens die sinkende Nachfrage aus dem Ausland, hauptsächlich aus Russland und der EU, den wichtigsten Handelspartnern von Belarus, die zu einer schwächeren Exportleistung und als Folge davon zu einem Leistungsbilanzdefizit führte, zweitens der Umschwung bei den ausländischen Direktinvestitionen und schließlich der eingeschränkte Zugang zu den Finanzmärkten.[8] Die Folge davon war, dass seit August 2010 das Außenhandelsdefizit des Landes viel schneller als im Jahr zuvor stieg und Belarus fast eine Milliarde US-Dollar monatlich aus ausländischen Kreditquellen aufnehmen musste, um diese Lücke zu schließen.[9] Die Gesamtauslandsschulden von Belarus stiegen 2010 auf 28,512 Milliarden US-Dollar bzw. 52,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vom 1. Janu-

5 Alexander Lukaschenka, zitiert nach: Sergey Nikolyuk, Presidential Election: Sociology of Electoral Stability, in: Belarusian Institute for Strategic Studies (BISS), Belarusian Yearbook 2010, S. 63-69, hier: S. 66 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

6 Siehe ausführlicher zur Entwicklung der belarussischen Wirtschaftspolitik Patricia Brukoff, The Belarusian Economy: Is It Sustainable?, in: Balmaceda/Clem/Tarlow (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), S. 109-121; Leonid Zlotnikov, The Belarusian „economic miracle" – illusions and reality, in: Sabine Fischer (Hrsg.), Back from the cold? The EU and Belarus in 2009, Chaillot Paper Nr. 119, Paris 2009, S. 65-79.

7 Vgl. Elena Korosteleva, Belarusian Foreign Policy in a Time of Crisis, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 3-4/2011, S. 566-586, hier: S. 567-568. Zu einer vergleichenden Sicht der wirtschaftlichen Indikatoren von Belarus siehe auch Irina Yeremeyeva, The Impact of the Global Financial Crisis on Belarusian Economy, Electronic Publications of Pan-European Institute 23/2009, unter: http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/pei/Documents/Julkaisut/yeremeyeva_economic_crisis_belarusian_economy_2309%20web.pdf.

8 Vgl. Julia Korosteleva, The Global Recession and the Belarusian Economy: Revealing Cracks in the Model, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 3-4/2011, S. 632-653, hier: S. 633.

9 Vgl. Fyodor Zhakhov, Everything for the Front, Everything for the Victory! Macroeconomics takes rest by the presidential Eelection, in: Belorusskaya Gazeta, 8. November 2010, zitiert in: Vladimir Rovdo, Presidential Campaign, in: Belarusian Yearbook 2010, a.a.O. (Anm. 5), S. 52-62, hier: S. 55.

ar 2011.[10] Obwohl in den letzten Jahren einige Reformbemühungen unternommen wurden, wie z.B. Versuche, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, waren diese Bemühungen meistens zu gering, um tatsächliche Auswirkungen auf die Lage zu haben.[11]

Ein weiterer Grund für die sich verschlechternde wirtschaftliche Lage von Belarus war die negative Entwicklung der Beziehungen zur Russischen Föderation. Elena Korosteleva geht sogar so weit zu behaupten, dass Belarus weniger von der weltweiten Finanzkrise, als vielmehr hauptsächlich durch seine negativen Beziehungen zu Russland und die zunehmend von Pragmatismus geprägte Haltung Moskaus gegenüber Belarus beeinträchtigt worden sei.[12] Dieser Prozess hatte bereits im Jahr 2000 mit der Wahl Wladimir Putins zum Präsidenten begonnen, die Beziehungen zwischen den beiden Ländern wurden jedoch insbesondere seit 2006 noch schwieriger.[13] Sie waren durch eine Reihe von „Mikrokriegen" geprägt, die auch in der Zeit vor den Wahlen 2009-2010 anhielten. Korosteleva teilt diese Konflikte in drei Gruppen ein: 1. mit Gas und Öl zusammenhängende Konflikte;[14] 2. Transaktionskonflikte (z.B. „Milch-", „Zucker-", „Maschinen-" und „Elektrizitätskriege"); 3. Politische Konflikte (z.B. die Nichtanerkennung Abchasiens und Südossetiens durch Belarus, die mangelnde Zusammenarbeit im Rahmen der von Russland geführten Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und der zeitweilige Widerstand gegen den Einheitlichen Wirtschaftsraum (*Single Economic Space*, SES), eine politisch-ökonomische Integrationsinitiative un-

10 Vgl. Bitter Results of Belarusian „Authoritarian Modernization", 14. März 2011, in: BelarusDigest, unter: http://belarusdigest.com/2011/03/13/bitter-results-of-belarusian-authoritarian-modernization.

11 Vgl. Zlotnikov, a.a.O. (Anm. 6), S. 74-75.

12 Vgl. Elena Korosteleva, a.a.O. (Anm. 7), S. 568.

13 Zur Entwicklung der russisch-belarussischen Beziehungen siehe Dmitri Trenin, Russia's Policy towards Belarus: A Tale of Two Presidents, in: Forbrig/Marples/Demeš (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3); Anders Rudling, Belarus in the Lukashenka Era: National Identity and Relations with Russia, in: Oliver Schmidtke/Serhy Yekelchyk (Hrsg.), Europe's Last Frontier? Belarus, Moldova and Ukraine between Russia and the European Union, New York 2008, S. 55-77; Arkady Moshes, Avenue of Independence. Will Russian-Belarusian Relations Take the Ukrainian Path? In: Russia in Global Affairs 2/2010; Thomas Ambrosio, The Political Success of Russia-Belarus Relations: Insulating Minsk from a Color Revolution, in: Demokratizacija 3/2006, S. 407-434; Patricia Brukoff, Russia's Varied Roles in Belarus, in: Balmaceda/Clem/Tarlow (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), S. 222-231; Nelly Bekus, Struggle over identity: the official and the alternative „Belarusianness", Budapest 2010.

14 Belarus ist beim Gas zu 100 Prozent und beim Öl zu 92 Prozent von Russland abhängig. Vgl. Margarita M. Balmaceda, At a crossroads: the Belarusian-Russian energy-political model in crisis, in: Fischer (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 79-91, hier: S. 80. 20 Prozent des Erdgases (45 Milliarden Kubikmeter) und 30 Prozent des Öls (80 Millionen Tonnen) werden über das Territorium von Belarus transportiert. Vgl. Wojciech Kononczuk, Difficult Ally: Belarus in Russia's Foreign Policy, CES Study No. 8, Warschau, September 2008. Zu den Energiebeziehungen zwischen Russland und Belarus siehe auch Margarita M. Balmaceda, Russian Energy Companies in the New Eastern Europe: the Cases of Ukraine and Belarus, in: Jeronim Perovic/Robert Orttung/Andreas Wenger (Hrsg.), Russian Business Power: The Role of Russian Business in Foreign and Security Relations, New York 2006, S. 67-87; Katja Yafimava, Post-Soviet Russian-Belarussian Relationships. The Role of Gas Transit Pipelines, Stuttgart 2007.

ter russischer Führung).[15] Korosteleva kommt zu dem Schluss, dass all diese Konflikte das angespannte politische Verhältnis zwischen den beiden Partnern widerspiegeln und auf „eine proaktive Rolle Russlands in diesen Konflikten, die Moskau jedes Mal einzunehmen scheint, wenn es von Belarus verlangt, in bestimmten Bereichen zu handeln“,[16] hinweisen.

Gleichzeitig unternahm Belarus häufig provokative Schritte, um Russland seine Unabhängigkeit und Souveränität und der Europäischen Union (EU) seine (zeitweise) Präferenz für engere Beziehungen mit dem Westen zu demonstrieren. Auch wenn Russland als der stärkere Partner eine große Verantwortung für Konflikte mit seinem kleineren, von ihm abhängigen Nachbarn trifft, erwies Belarus sich als ein schwieriger, oft unberechenbarer und unzuverlässiger Partner für Russland. Belarus erwartet, wie einige andere frühere Sowjetrepubliken, dass Russland seine Wirtschaft subventioniert, während es seinerseits Russland als Gegenleistung für seine „Subsidien“ oftmals nur kurzfristige Versprechungen bietet, die es nicht erfüllt. Hinzu kommt, dass wirtschaftliche und politische Interessen in beiden Ländern eng miteinander verwoben sind; aus dieser Verbindung und den Abmachungen zwischen Regierung und Interessengruppen hinter den Kulissen ergeben sich ebenfalls viele Probleme.

In den Jahren 2009 und 2010 erreichten die Beziehungen zwischen Russland und Belarus einen noch nie dagewesenen Tiefpunkt. Lukaschenkas Verlautbarungen in Bezug auf Präsident Dmitri Medwedew und Premierminister Putin waren durch negative Emotionen und kritische Untertöne gefärbt; dasselbe galt auch umgekehrt. Am spektakulärsten war der von Russland im großen Maßstab lancierte Medien-„Krieg“ gegen Lukaschenka: Der russische staatlich kontrollierte Fernsehsender NTV strahlte „Kryostny Bat’ka“, eine vierteilige kritische Dokumentation über den belarussischen Präsidenten, aus und Nachrichtensendungen stellten die Entwicklung in Belarus und Lukaschenkas Verhalten in einem äußerst schlechten Licht dar. Der belarussische Präsident ließ seinerseits keine Gelegenheit aus, die russische Führung zu irritieren und zu verärgern. So gewährte er zum Beispiel dem georgischen Präsidenten Micheil Saakaschwili nach dem georgisch-russischen Krieg die Gelegenheit zu einem Interview in einem belarussischen Fernsehsender und gab ständig sehr negative und provokative Stellungnahmen in Bezug auf die russische Führung ab.[17]

Vor diesem Hintergrund begann Lukaschenka verstärktes Interesse an einer Zusammenarbeit mit der EU[18] als Ganzer und ihren einzelnen Mitgliedstaaten

15 Vgl. Elena Korosteleva, a.a.O. (Anm. 7), S. 570-571.

16 Ebenda, S. 574.

17 Siehe hierzu z.B. Vladimir Kravčenko, Prevratnosti slavjanskoj ljubji. Dmitry Medvedev i Aleksandr Lukašenko objasnilis v čuvstvah drug k drugu [Die Gegensätze einer slawischen Liebe. Dmitri Medwedew und Alexander Lukaschenka sprechen über ihre Gefühle füreinander], in: Zerkalo Nedeli Nr. 37, 9. Oktober 2010.

18 Zu den Beziehungen zwischen Belarus und der EU siehe Fischer (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6); Forbrig/Marples/Demeš (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3); Tobias Hausotter, Die Belarus-Politik der EU. Handlungsspielräume und Politikoptionen, in: Osteuropa 7/2007, S. 57-70; Ernst

zu zeigen, während die EU ihrerseits größere Bereitschaft signalisierte, dem Land ein wenig „Zuckerbrot“ anzubieten, um freie Wahlen in Belarus und damit dessen Demokratisierung zu fördern.

Die Beziehungen zwischen der EU und Lukaschenkas Belarus waren seit Beginn seiner Präsidentschaft stets gespannt. Die EU macht engere Beziehungen mit Belarus von der Demokratisierung des Landes abhängig. Eine stärkere Demokratisierung hätte jedoch potenziell Lukaschenkas Wiederwahl, sein Regime und seine Macht gefährdet. Das führte dazu, dass die Versuche der EU, Belarus ein „Zuckerbrot“ anzubieten (verstärktes Engagement, Zusammenarbeit), in der Regel in die „Peitsche“ (z.B. Sanktionen nach den unfreien und nichtdemokratischen Wahlen, erstmals 1997 eingeführt) und schließlich wieder in „Zuckerbrot“ umgewandelt wurden. Gleichzeitig unternahm die EU fortlaufend Schritte, um die Zivilgesellschaft sowie administrative, rechtliche und institutionelle Reformen in dem Land zu unterstützen.[19] In welchem Maße „Zuckerbrot“ und „Peitsche“ jedoch die gewünschte oder überhaupt eine Wirkung haben, ist fraglich.[20]

Im Allgemeinen haben die EU und die USA nur geringen Einfluss auf Belarus. Der belarussische Markt ist sehr begrenzt und wird von russischen Unternehmen beherrscht. Russland ist der größte Handelspartner von Belarus (48,2 Prozent). Die EU liegt mit 25,1 Prozent auf dem zweiten Platz, gefolgt von der Ukraine mit 7,2 Prozent, China mit 3,2 Prozent und Venezuela mit 1,8 Prozent.[21] Nach einer neueren Untersuchung haben nur rund 20 Prozent der Belarussen ein EU-Land besucht.[22] Wie Roger Potocki anmerkt, ist der Informationsfluss sehr eingeschränkt und auch die EU-Visabestimmungen stellen (ebenso wie die der USA) ein Hemmnis für die Zivilgesellschaft dar. Zusätzlich zu den Visaregelungen mit den älteren EU-Mitgliedstaaten wurden Visabestimmungen in den Beziehungen mit den neuen EU-Ländern, den

---

Piehl/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann (Hrsg.), Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau, Berlin 2005.

19 Siehe beispielsweise das von der Europäischen Kommission am 28. Mai 2004 angenommene Country Strategy Paper/National Indicative Programme: Belarus 2005-2006 sowie das Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument Belarus Country Strategy Paper 2007-13 and National Indicative Programme 2007-2010 aus dem Jahr 2006.

20 Ausführlicher hierzu: Giselle Bosse/Elena Korosteleva-Polglase, Changing Belarus? The Limits of EU Governance in Eastern Europe and the Promise of Partnership, in: Cooperation and Conflict 2/2009, S. 143-165; Frank Schimmelfennig/Hanno Scholtz, EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange, in: European Union Politics 2/2008, S. 187-215; Aser Babajew, Demokratieförderung zwischen Annäherung und Sanktionen. Der US-amerikanische und deutsche Umgang mit dem Lukashenka-Regime in Belarus, HSFK Report Nr. 3/2011, Frankfurt am Main.

21 Vgl. Belarus' Trade with Main Partners (2010), in: DG Trade Statistics, Belarus. EU Bilateral Trade and Trade with the World, 8. Juni 2011, unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf.

22 Vgl. Sojuz v cifrach. Opros pokazal: belorusy bliže k Rossii, čem k Evrope [Vereinigung nach Zahlen: Umfrage zeigt, dass die Belarussen Russland näher sind als Europa], 19. Januar 2012, unter: http://www.rg.ru/2012/01/19/opros.html.

direkten Nachbarn von Belarus, eingeführt.[23] Der Handel mit den USA macht lediglich 0,8 Prozent aus.[24] Die Politik der USA gegenüber Belarus tendiert zur Passivität und ist durch „selektive Interaktion" gekennzeichnet.[25]
Von 2008 bis 2010 behandelte die EU Lukaschenka als einen „potenziellen Verbündeten", wobei sie das Ziel einer „geopolitischen Umorientierung von Belarus" weg von Russland verfolgte.[26] In diesem Zeitraum verbesserte sich der politische Dialog zwischen der EU und Belarus: Im Jahr 2008 unterzeichneten Belarus und die EU eine Vereinbarung über die Eröffnung des Delegationsbüros der Europäischen Kommission in Minsk. Im Jahr 2009 wurde Belarus zur Teilnahme an der Östlichen Partnerschaftsinitiative der EU eingeladen, und es gab Gespräche über die Einrichtung eines Menschenrechtsdialogs zwischen der EU und Belarus und eine intensivierte technische Kooperation. Offizielle Kontakte auf hoher Ebene zwischen der EU, ihren einzelnen Mitgliedstaaten und Belarus wurden vertieft. So besuchten mehrere hochrangige EU-Politiker im Oktober/November 2010 Belarus und trafen mit dem „letzten Diktator" in Europa zusammen. Zu ihnen gehörten Štefan Füle, EU-Kommissar für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik, die Präsidentin Litauens, Dalia Grybauskaitė, und die Außenminister Deutschlands und Polens. Sie versprachen ihm als „Zuckerbrot" Kredite, finanzielle Unterstützung und Zusammenarbeit, wenn die Wahlen frei und fair durchgeführt würden. Reuters zitierte sogar eine Äußerung von Präsidentin Grybauskaitė, die sie angeblich bei einem informellen Treffen gemacht hatte: „Der Sieg Alexander Lukaschenkas bei den bevorstehenden Präsidentschaftswahlen wird die Stabilität von Belarus garantieren und den Einfluss Russlands in diesem Land schwächen."[27] Die Bedeutung der EU für Belarus lässt sich auch daran ablesen, dass Lukaschenka PR-Unternehmen aus den EU-Ländern damit beauftragte, das Ansehen von Belarus zu verbessern und seine Liberalisierung zu demonstrieren.[28]
Alles in allem hofften die EU-Politiker aufgrund der negativen wirtschaftlichen Entwicklung in Belarus, seiner sich verschlechternden Beziehungen zu Russland und seines Interesses an engeren Beziehungen zur EU, dass diesmal wirklich ein frischer Wind wehte. Gleichzeitig war es jedoch unklug, Lukaschenkas scheinbarer Hinwendung zur EU allzu viel Bedeutung beizumessen, da es solche Umschwünge in der belarussischen Außenpolitik von Russland

23 Vgl. Rodger Potocki, Belarus: A Tale of Two Elections, in: Journal of Democracy 3/2011, S. 49-63, hier: S. 51.
24 Vgl. Belarus' Trade with Main Partners (2010), a.a.O. (Anm. 21).
25 Siehe ausführlicher zur Politik der USA gegenüber Belarus Andrey Fyodorov, Belarus-U.S.: From Dialogue to Sanctions, in: Belarusian Yearbook 2010, a.a.O. (Anm. 5), S. 87-93.
26 Grigory Ioffe, Belarus and the West: From Estrangement to Honeymoon, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 2/2011, S. 217-240, hier: S. 217.
27 Zitiert nach: Anton Chodasevič, Lukašenko menjaet vektor vnešnej politiki [Lukaschenko ändert die Ausrichtung der Außenpolitik], in: Nezavisimaja Gazeta, 15. November 2010, unter: http://www.ng.ru/printed/247708.
28 Vgl. Gemma Pörzgen, Imagepflege für autoritäre Regimes. PR-Agenturen, der Journalismus und der Fall Belarus, in: Osteuropa 12/2010, S. 61-68.

zur EU und umgekehrt auch zuvor schon gegeben hatten.[29] Tatsächlich hat Lukaschenka schon häufiger auf beiden Hochzeiten getanzt, wobei er beide Richtungen seiner Außenpolitik jeweils geschickt dazu nutzte, zu unterschiedlichen Zeiten von beiden Seiten Vorteile zu erlangen.

Die geopolitische Konkurrenz zwischen Russland und der EU, die während und nach der EU-Erweiterung im Jahr 2004 besonders markant wurde, bietet Lukaschenka eine günstige Voraussetzung für die Erreichung seiner politischen und wirtschaftlichen Ziele. Elena Korosteleva schreibt in diesem Zusammenhang: „Das Zusammentreffen von Russlands Sanktionen mit der (wenn auch nur vorübergehenden) Annäherung von Belarus an den Westen konnte nur eine Art ‚Tauziehen' zwischen den größeren Nachbarn bedeuten."[30] Sie scheint zu unterstellen, dass Russland die Strategie der EU als Konkurrenz betrachtet und dementsprechend reagiert. Grigori Ioffe stellt umgekehrt fest: „Seit Anfang 2007 mehren sich die Anzeichen dafür, dass der Westen ein Tauziehen mit Russland um die Gunst von Belarus veranstaltet."[31] Unabhängig davon, wer in erster Linie dafür verantwortlich ist, tragen sowohl Russland als auch die EU die Schuld an dieser geopolitischen Konkurrenz in Bezug auf Belarus und andere ehemalige Sowjetrepubliken, deren innenpolitische Entwicklung und Außenpolitik häufig als Nullsummenspiel betrachtet werden, das nur einen möglichen Gewinner kennt – Russland oder den Westen. Russland befürchtet, dass sich Belarus auf die EU zubewegen und seine eigenen Integrationsbemühungen hinter sich lassen könnte, was Russlands Einfluss in der GUS-Region weiter schwächen würde. Die EU befürchtet ihrerseits, dass eine übermäßige Isolation des Landes Belarus näher an Russland heranrücken lassen würde, während es sich gleichzeitig von der EU und ihren Nachbarschaftsinitiativen entfernt, was nicht nur Belarus immer weiter von einer demokratischen Orientierung entfernen, sondern auch Russland stärken würde.

Während Belarus von seinen beiden großen Nachbarn in diesem geopolitischen Spiel oftmals wie eine Schachfigur behandelt wird, hat Lukaschenka gelernt, sowohl die EU als auch Russland sowie ihre Konkurrenz untereinander als ein effektives Instrument für seine Politik zu nutzen. Diese Konkurrenz ist es, die in hohem Maße zur Aufrechterhaltung des Status quo in Belarus beiträgt.

---

29 Zur Zerrissenheit der belarussischen Außenpolitik und Identität zwischen Russland und dem Westen siehe David Rotman/Natalia Veremeeva, Belarus in the Context of the Neighbourhood Policy: Between the EU and Russia, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 1/2011, S. 73-98; Schmidtke/Yekelchyk (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 13); Stephen White/Ian McAllister/Valentina Feklyunina, Belarus, Ukraine and Russia: East or West?, in: British Journal of Politics and International Relations 3/2010, S. 344-367.

30 Elena Korosteleva, a.a.O. (Anm. 7), S. 574.

31 Ioffe, a.a.O. (Anm. 26), S. 218.

Ein weiterer Grund für den Optimismus in der EU und in den USA im Hinblick auf die bevorstehende Wahl in Belarus im Jahr 2010 war die Art und Weise, in der sich der Wahlkampf entwickelte. Am Ende war der Westen jedoch angesichts von Lukaschenkas bislang härtesten Repressionen gegenüber der Opposition desillusioniert – vermutlich noch stärker als nach früheren Wahlen. Botschafter Geert-Hinrich Ahrens, Leiter der Langzeitwahlbeobachtungsmission des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), gestand seine Enttäuschung nach der Wahl ein: „Ich hatte sehr darauf gehofft, dass unsere Bewertung diesmal positiver sein könnte. Leider ist das nicht möglich […]."[32]

In gewisser Hinsicht waren es in der Tat die liberalsten und demokratischsten Wahlen in Belarus in den letzten Jahren, obwohl sie immer noch weit unter den Wahlstandards des OSZE-BDIMR lagen. Es hatte viele Anzeichen für ein inneres „demokratisches Tauwetter" gegeben: Insgesamt zehn Kandidaten – und damit deutlich mehr als in den vorhergehenden Jahren[33] – nahmen an der Wahl teil; alle Kandidaten mit Ausnahme Alexander Lukaschenkas präsentierten ihre Ansichten und Programme in Fernsehdebatten; Massenversammlungen, verschiedene Arten von Werbekampagnen und unterschiedliche Aktivitäten wurden weitgehend zugelassen;[34] die Wahlen selbst – ihre Organisation und das Abstimmungsverfahren – wurden von den OSZE-Beobachtern in 94 Prozent der Wahllokale als „gut" bis „sehr gut" eingestuft.[35] Lukaschenka selbst bemerkte: „Am Vorabend der Präsidentschaftswahl waren wir in einem solchen Ausmaß demokratisiert, dass nicht nur Ihnen, sondern auch mir […] schlecht wurde".[36] Gleichzeitig heißt es im Abschlussbericht der Wahlbeobachtungsmission des OSZE-BDIMR, dass, obwohl „sich das Umfeld des Wahlkampfs im Vergleich zu früheren Wahlen verbessert hat", der Wahlkampf durch „einen Mangel an Chancengleichheit zwischen dem Amtsinhaber und den anderen neun Kandidaten geprägt und durch Fälle von

32 Zitiert nach: OSCE ODIHR, Press Release, Belarus still has considerable way to go in meeting OSCE commitments, despite certain improvements, election observers say, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/74656.

33 Zum Vergleich: Im Jahr 2006 gab es vier, im Jahr 2001 drei Kandidaten. Informationen hierzu sind auf der offiziellen Website der Zentralen Wahlkommission der Republik Belarus zu finden, unter: http://www.rec.gov.by/Archive.

34 Siehe hierzu ausführlicher OSCE ODIHR, Republic of Belarus, Presidential Election, 19 December 2010, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau, 22. Februar 2011, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/75713 (im Folgenden zitiert als: OSCE/ODIHR Final Report).

35 Vgl. ebenda, S. 20.

36 Lukašenka o vyborach: stolko bylo „demokratii", čto prosto tošnilo [Lukaschenka über die Wahlen: Es gab schon so viel Demokratie, dass einem nur noch schlecht wurde], Naviny.By, 21. April 2011, unter: http://naviny.by/rubrics/elections/2011/04/21/ic_media_video_623_5500.

Druck, Schikanen und dem Missbrauch administrativer Ressourcen zur Unterstützung des Amtsinhabers gekennzeichnet war".[37]

In Bezug auf das mögliche Wahlergebnis gab es verschiedene Prognosen, und in den Medien wurden widersprüchliche Zahlenangaben gemacht. Beispielsweise hatten laut einer von TNS Ukraine, einer bei der belarussischen Zentralen Wahlkommission registrierten Marktforschungsgruppe, durchgeführten Wahltagsbefragung 42 Prozent der Befragten für den Amtsinhaber gestimmt, während diejenigen Oppositionskandidaten, die an zweiter und dritter Stelle hinter Lukaschenka lagen, Wladimir Nekljajew und Andrei Sannikow, 17 bzw. 13 Prozent erhielten.[38] Nach einer anderen, vom *Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies* (IISEPS) durchgeführten Wahltagsbefragung erhielt Alexander Lukaschenka die Zustimmung von 58 Prozent der Wähler, während sich 9,7 bzw. sieben Prozent der Wähler für Nekljajew und Sannikow entschieden hatten.[39] Die erheblichen Differenzen zwischen den Ergebnissen der Meinungsumfragen, die während des Wahlkampfs und am Wahltag selbst durchgeführt wurden, zeigen den Mangel an Transparenz und belegen die Tatsache, dass Belarus in vielerlei Hinsicht noch immer ein geschlossenes Land ist. Gleichwohl zeigen die Ergebnisse der meisten der vor den Wahlen von verschiedenen unabhängigen soziologischen Forschungsinstituten durchgeführten Meinungsumfragen trotz der Nichtübereinstimmung der Daten, dass der Prozentsatz der von der Zentralen Wahlkommission Lukaschenka zugeschriebenen Stimmen mit fast 80 Prozent stark übertrieben war.

Gleichzeitig zeigten die von verschiedenen Forschungsinstituten durchgeführten Meinungsumfragen, dass Lukaschenka nach wie vor ein hohes Maß an Vertrauen im Volk genoss: 49,7 Prozent im September 2010 und ein sogar noch höherer Prozentsatz in den vorangegangenen Jahren, z.B. 60,3 Prozent im November 2006.[40] Diese „Beständigkeit" der Meinung in der belarussischen Wählerschaft sei – so Sergei Nikoljuk – durch die Tatsache zu erklären, dass der Mehrheit „die Fähigkeit zum Überleben ohne die elterliche Fürsorge des Staates" fehle.[41] Lukaschenkas populistische Politik und die Propa-

37 OSCE/ODIHR Final Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 2.

38 Daten von TNS Ukraine, zitiert in: Michael Batiukov, Dictator Lukashenko Declared a War Against People of Belarus on December 19th 2010, 20. Dezember 2010, in: American Chronicle, unter: http://www.americanchronicle.com/articles/view/206250.

39 Siehe Table 1, Distribution of answers to the question „Who have you voted for at the presidential election on 19 December", %, in: IISEPS, *Presidential Elections – 2010: "A Post-Battle Scene"*, unter: http://www.iiseps.org/e12-10-01.html.

40 Siehe NISEPI, Dinamika belorusskogo obščestvennogo mnenija [IISEPS, Die Dynamik der belarussischen öffentlichen Meinung], Antwort auf die Frage: „Doverjaete li Vy presidentu Belarusi?" [„Vertrauen Sie dem Präsidenten von Belarus?"], Daten aus den Jahren 2005 bis 2011, unter: http://iiseps.org/trend.html. Anzumerken ist jedoch, dass sich die wirtschaftliche Lage im Laufe des Jahres 2011 weiter verschlechtert hat und als Folge davon das Vertrauensniveau auf 35 Prozent im Juni und sogar auf 24,5 Prozent im September 2011 sank; nur 30 Prozent der Befragten gaben an, dass sie wieder für Lukaschenka stimmen würden. Siehe ebenda. Lukaschenkas Unterdrückung der Opposition und der Zivilgesellschaft könnten hierbei ebenfalls eine Rolle gespielt haben.

41 Nikolyuk, a.a.O. (Anm. 5), S. 65.

gandakampagnen der Massenmedien zahlten sich in Form seiner Popularitätswerte aus.

Ein weiterer Grund für Lukaschenkas Wahlsieg ist die Schwäche der Opposition. Ihr Hauptproblem besteht nach wie vor in ihrer Unfähigkeit, sich zu vereinigen, koordiniert zu handeln und sich auf einen gemeinsamen Kandidaten zu verständigen.[42] Wladimir Rovdo bemerkt hierzu: „Die Führer der meisten politischen Parteien sahen die Teilnahme an den Präsidentschaftswahlen als eine Möglichkeit an, ihren Bekanntheitsgrad zu erhöhen und den Grad der Wahrnehmung der von ihnen vertretenen Organisationen zu erhöhen."[43] Außerdem gelang es den Führern der Opposition nicht, alternative Entwicklungsmodelle aufzuzeigen. Alexander Sinkewitsch schreibt, dass die belarussische Gesellschaft nur damit beschäftigt sei, „zu konsumieren, zu konsumieren und zu konsumieren".[44] Und Matthew Rojanski merkt an: „[…] die belarussische Gesellschaft selbst ist nicht bereit, sich an einer effektiven demokratischen Regierungsform zu beteiligen, sie zu unterstützen und aufrechtzuerhalten", und selbst wenn Lukaschenka gestürzt würde, würden die Belarussen „am Ende von einem ebenso autoritären Nachfolger regiert werden".[45] Oder mit den Worten von Balázs Jarábik: „[…] es ist nicht so, dass Belarus ein Problem hat, weil es Lukaschenka zum Präsidenten hat. Belarus hat Lukaschenka, weil das Land selbst ein Problem hat."[46]

Auch wenn diese Bewertungen zutreffen, müssen einige wichtige Vorbehalte gemacht werden. Das gilt insbesondere für die Feststellung, dass die Kandidaten der Opposition, wie die Meinungsumfragen vor der Wahl gezeigt haben, trotz „eingeschränkter Wahlkampfmöglichkeiten" und „trotz Schikanen und des Missbrauchs administrativer Ressourcen zur Unterstützung des Amtsinhabers" eine erhebliche Anzahl von Wählern gewinnen konnten.[47] Die Gesellschaft ist also dabei zu erwachen, und das ist eine sehr wichtige Veränderung. Wie bereits erwähnt, war die belarussische Wirtschaft im Jahr 2010 schwächer geworden. Wenn sich die wirtschaftliche Lage in Belarus weiter verschlechtert, wird sich dieses Erwachen sogar noch verstärken. Außerdem greifen immer mehr Menschen trotz der staatlichen Kontrolle der Medien über das Internet auf alternative Informationen zu: Die Anzahl der Internet-

42 Zum Zustand der Opposition in Belarus siehe David R. Marples/Uladzimir Padhol, The Opposition in Belarus: History, Potential, and Perspectives, in: Balmaceda/Clem/Tarlow (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), S. 55-75; Hans-Georg Wieck, Die demokratische Zivilgesellschaft – Alternative zum autokratischen Lukaschenko-Regime in Belarus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 243-261; Astrid Sahm, Civil society and mass media in Belarus, in: Fischer (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 49-64; Vitali Silitski, Belarus – a country in transition? The State, elections, and the opposition, in: ebenda, S. 25-36.

43 Rovdo, a.a.O. (Anm. 9), S. 60.

44 Aljaksandr Sinkevič, Sumerki Epochi. Belorusskaja Šachmatnaja Doska [Die Dämmerung des Zeitalters. Das belarussische Schachbrett], 4. August 2011, unter: http://naviny.by/rubrics/opinion/2011/08/04/ic_articles_410_174625.

45 Matthew Rojansky, Belarus: No Easy Answers, Commentary, 16. Mai 2011, unter: http://carnegieendowment.org/2011/05/16/belarus-no-easy-answers/30g3.

46 Balázs Jarábik, Belarus beyond sanctions, FRIDE Policy Brief Nr. 72, April 2011, S. 1.

47 OSCE/ODIHR Final Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 2.

Nutzer hat sich von 11.400 im Jahr 2006 auf 1,8 Millionen im Januar 2011 erhöht.[48] Unter den gegenwärtigen Bedingungen des politischen Systems von Belarus waren unmöglich freie und faire Wahlen zu erwarten, bei denen die Kandidaten der Opposition echte Siegchancen gehabt hätten. Die Folge davon war, dass sie sich lediglich Minimalziele setzten, nämlich im In- und Ausland bekannt zu werden und mehr Unterstützung zu erhalten, statt das Maximalziel, die Wahl zu gewinnen, zu verfolgen. Die Minimalziele wurden somit auch erreicht.

Ferner gelang es den Oppositionskandidaten trotz der Schwäche der Opposition und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen, unmittelbar nach der Schließung der Wahllokale am 19. Dezember Tausende von Unterstützern auf dem Oktoberplatz im Zentrum von Minsk zu versammeln, um gegen angebliche Wahlfälschungen zu protestieren.[49] In den Jahren 2001 und 2006 hatte die Opposition ebenfalls versucht, Massenproteste auf den Straßen gegen angebliche Wahlfälschungen zu mobilisieren, jedoch ohne großen Erfolg.[50]

Den Protestierenden fehlten allerdings, als sie sich versammelten, sowohl klare Ziele als auch eine gemeinsame Vision. Wladimir Nekljajew erreichte den Platz nicht, da er auf dem Weg dorthin niedergeschlagen wurde. Fünf Kandidaten und ihre Unterstützer begaben sich zum Unabhängigkeitsplatz, wo sich das Parlament und die Zentrale Wahlkommission befinden. Anscheinend hofften sie, mit den Behörden verhandeln und Einfluss auf die Zentrale Wahlkommission nehmen zu können, die Stimmen gerecht auszuzählen. Die Proteste verliefen zunächst friedlich, was sich danach abspielte, konnte jedoch nicht endgültig geklärt werden. Es gibt verschiedene Spekulationen darüber, wie sich die Ereignisse entwickelten. Zum einen gibt es Berichte von Protestteilnehmern und Beobachtern (Journalisten), dass sich eine kleine Gruppe von *Agents provocateurs* unter den Protestierenden befunden habe, die damit begonnen hätte, das Gebäude zu stürmen, in dem die Zentrale Wahlkommission untergebracht war. Das würde bedeuten, dass es Lukaschenka und hinter ihm stehende Interessengruppen waren, die diesen versuchten „Staatsstreich" organisiert hatten, um die Opposition unterdrücken oder ganz loszuwerden zu können. Andere Beobachter und an den Ereignissen Beteiligte berichteten, dass es eine kleine Gruppe der Protestierer gewesen sei, die zuerst gewalttätig wurde, und dass einige Kandidaten (insbesondere Andrei Sannikow) die Idee, das Regierungsgebäude zu stürmen, unterstützten. Es gibt Fotos und Videos, die beide Darstellungen stützen.

Schließlich wurden die Proteste von Einsatzkräften der OMON (mobile Spezialeinheiten der Polizei) gewaltsam beendet, die mit unverhältnismäßiger

48 Vgl. Potocki, a.a.O. (Anm. 23), S. 57.

49 Die Darstellung dieser Ereignisse beruht in erster Linie auf den Informationen in: OSCE/ODIHR Final Report, a.a.O. (Anm. 34), Abschnitt XVI, „Post-Election Developments", S. 22-24; AFN, Spetsoperatsija „Ploščad'" [Spezialoperation „Platz"], 22. Dezember 2010, unter: http://afn.by/news/i/146025; Dzianis Melyantsou, Square 2010: Scenario and Preliminary Results, 13. Januar 2011, unter: http://www.belinstitute.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=845%3Anone&catid=11%3Apolitics&Itemid=28&lang=en.

50 Vgl. Šilitski, a.a.O. (Anm. 42), S. 27.

Härte unterschiedslos sowohl gegen friedliche Demonstranten und Beobachter als auch gegen gewalttätige Protestierer vorgingen. Am 20. Dezember verkündete Präsident Lukaschenka, dass 639 Personen verhaftet worden waren, und bestätigte, dass Oppositionskandidaten in Gefängnissen des KGB verhört würden.[51] Einige der verhafteten Aktivisten wurden zur Zahlung von Geldbußen unterschiedlicher Höhe verurteilt oder für zehn bis fünfzehn Tage eingesperrt. Einige Präsidentschaftskandidaten der Opposition wurden zu fünf bis sechs Jahren Gefängnis verurteilt.[52] Die Verwaltungsgerichte tagten in vielen Fällen in nicht öffentlichen Sitzungen, und es gab zahlreiche Belege dafür, dass ihre Urteile weder fair noch frei waren. Einige der Verhafteten behaupteten, dass sie gefoltert worden seien.[53] Mehrere zivilgesellschaftliche Aktivisten sind aus dem Land geflohen.

Da Lukaschenkas Regierung weder eine OSZE-Erkundungsmission noch irgendeine andere internationale Untersuchung der Ereignisse zuließ, ist ein abschließendes Urteil darüber, was genau passiert ist und warum sich die Ereignisse von einer friedlichen Versammlung zu einem gewaltsamen Konflikt entwickelten, schwierig. Entscheidend ist jedoch die Tatsache, dass die Reaktion der Behörden sowie die Repressionen gegenüber der Opposition und der Zivilgesellschaft, die auch nach den Wahlen noch anhielten, äußerst hart und unverhältnismäßig waren.

Was waren die Gründe für solch eine harte Reaktion seitens des Regimes? Die Ansichten hierüber gehen auseinander.[54] Aller Wahrscheinlichkeit nach war die Reaktion durch eine Reihe von Faktoren bestimmt. Wichtig war dabei vor allem, dass Lukaschenkas Regime unter den Bedingungen einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage und einer pragmatischeren Haltung Russlands verwundbarer war. Dieses Gefühl der Verwundbarkeit wurde darüber hinaus durch die Spaltung der herrschenden Eliten, d.h. zwischen den belarussischen *„siloviki“* einerseits und liberaleren, pragmatischeren Kräften andererseits, vermutlich verstärkt. Ein Anzeichen hierfür könnte der Verlauf der weiteren Ereignisse sein: Am 24. Dezember gab die Zentrale Wahlkommission die offiziellen Ergebnisse der Wahl bekannt, am 27. Dezember trat die Regierung zurück; bereits am 28. Dezember ernannte Lukaschenka einen

51 Vgl. 20 dekabrja Aleksandr Lukašenko provel press-konferenciju dlja predstavitelej otečestvennych i zarubežnych SMI [Am 20. Dezember hielt Alexander Lukaschenko eine Pressekonferenz für Vertreter in- und ausländischer Medien ab], Oficial'nyj Internet-Portal Prezidenta Respubliki Belarus' [Offizielles Internetportal des Präsidenten von Belarus], 20. Dezember 2010, unter: http://president.gov.by/press104951.html#doc.

52 Zum Schicksal aller neun Präsidentschaftskandidaten der Opposition nach den Wahlen siehe Ilya Azar, Nadežda umerla [Die Hoffnung ist gestorben], Lenta.ru, 28. September 2011, unter: http://lenta.ru/articles/2011/05/27/statkevich/_Printed.htm.

53 Siehe z.B. Amnesty International, Belarus: Further information: Opposition activist tortured in detention, unter: http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR49/015/2010/en.

54 Vgl. z.B. Joerg Forbrig/Rainer Lindner/David Marples/Arkady Moshes/Astrid Sahm, Der Fall Belarus. Analysen, Interpretationen, Konsequenzen, in: Osteuropa 12/2010, S. 5-21.

neuen Ministerpräsidenten und besetzte weitere wichtige Posten.[55] Experten verweisen seit Langem auf das Gerangel innerhalb der herrschenden Elite.[56] Außerdem begann die Gesellschaft, wie bereits erwähnt, zu erwachen, und die Opposition war zum ersten Mal dazu in der Lage, Massen für eine Versammlung im Zentrum von Minsk zu mobilisieren. Das muss Lukaschenka die Bedrohung vor Augen geführt haben, die von einer potenziellen „farbigen Revolution" für sein Regime ausging. Möglicherweise war Lukaschenka über die Unterstützung beunruhigt, die der Westen der Opposition in Gestalt von Geldern zukommen ließ, und „vielleicht war es sein Ziel, eine Lage zu schaffen, die ihn dazu ‚zwang', zu reagieren, und ihm einen Vorwand für einen Angriff auf die Opposition gab".[57] Und schließlich haben auch außen- und geopolitische Gründe eine Rolle gespielt. Fjodor Lukjanow vermutet, dass Lukaschenka sich mit Absicht einer „Schocktaktik" bediente, um das Interesse Moskaus an Minsk wiederzubeleben: Wenn Russland wieder mehr Interesse zeigt, wird die EU, um zu verhindern, dass Belarus vollständig unter russische Kontrolle gerät, auf Belarus zugehen und versuchen, einen Kompromiss zu finden.[58]

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Lukaschenka entgegen den Hoffnungen des Westens auf ein demokratischeres Belarus das scheinbare „demokratische Tauwetter" mit „eiserner Faust", mit massiven Menschenrechtsverletzungen und einer Politik der Einschüchterung und der Repression, beendet hat. Lukaschenka hatte sich damit der wahrscheinlich wichtigsten Vertreter der Opposition auf Jahre hinaus entledigt und zog die Schrauben an, um sein Regime zu stärken. Während frühere Wahlen jedoch die Stärke und Belastbarkeit des Regimes demonstriert hatten, „deckten die Ereignisse im Gefolge der Wahlen von 2010 auf, wie verwundbar dasselbe Regime heute ist und wie unsicher seine Unterstützung".[59]

Die Schließung des OSZE-Büros in Minsk

Eine weitere Folgereaktion der Behörden war die Schließung des OSZE-Büros in Minsk. Die OSZE war seit 1998 in Belarus zunächst in Gestalt der Beratungs- und Überwachungsgruppe präsent, die auf Initiative der OSZE als Reaktion darauf ins Leben gerufen worden war, dass das aus freien und demokratischen Wahlen hervorgegangene Parlament (13. *Werchowny Sowjet* [Oberster Rat]) von Lukaschenka aufgelöst und durch ein handverlesenes

55 Vgl. Sidorskogo „ušli" po političeskim pričinam [Sidorski „musste" aus politischen Gründen „gehen"], in: Belaruskaja Delovaja Gazeta, 29. Dezember 2010, unter: http://bdg.by/news/politics/13340.html.

56 Vgl. Andrei Liakhovich, Belarusian elites – change and authoritarian rule, in: Fischer (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 37-48.

57 Jarábik, a.a.O. (Anm. 46), S. 3.

58 Vgl. Fyodor Lukyanov, Master of Intrigue, RIA Novosti, 13. Januar 2011, in: David Johnson's Russia List 9/2011.

59 Potocki, a.a.O. (Anm. 23), S. 50.

Parlament ersetzt worden war. Das Mandat der Beratungs- und Überwachungsgruppe endete am 31. Dezember 2001; an ihre Stelle trat am 1. Januar 2002 das OSZE-Büro in Minsk mit einem neuen Mandat.

Das Verhältnis zwischen der OSZE und Belarus war nicht einfach.[60] Die belarussische Politik gegenüber den OSZE-Vertretungen vor Ort ging im Laufe der Zeit von einer eher positiven und kooperativen zu einer eher negativen Haltung über. Zeitweise überschwemmte die belarussische Regierung das OSZE-Büro mit Projektvorschlägen; sie wollte damit bewirken, dass sich die Aktivitäten der OSZE auf Themen konzentrieren, die für die Regierung von Interesse waren, statt sich mit Problemen im Bereich Demokratie und Menschenrechte zu befassen. Alles in allem versuchte die belarussische Regierung, die OSZE-Präsenzen im Land, bei denen es sich um unabhängige Institutionen handelt, die auf der Grundlage ihres Mandats handeln, ihrer Kontrolle zu unterwerfen und ihnen gegenüber ein Vetorecht auszuüben. In gewissem Maß spiegelten die Veränderungen in der Haltung von Belarus gegenüber den OSZE-Feldpräsenzen und der OSZE als Ganzer die Veränderungen in der Haltung von Belarus gegenüber dem Westen insgesamt wider.

Das Mandat des OSZE-Büros in Minsk musste jährlich von allen 56 OSZE-Teilnehmerstaaten erneuert werden. Als das seinerzeit gültige Mandat am 31. Dezember 2010 auslief, weigerte sich Belarus, es zu verlängern. Es erklärte seine Entscheidung wie folgt: „[…] dies ist eine bewusste Entscheidung, die aufgrund der Tatsache erfolgte, dass es keine objektiven Gründe für den Verbleib der OSZE-Mission in Belarus gibt […] Die Bewertung der Ergebnisse des in Minsk ansässigen OSZE-Büros zeigt, dass das Mandat des Büros erfüllt ist. Die Erfahrungen in Lettland, Estland und Georgien, wo in den letzten Jahren ähnliche Feldmissionen der OSZE von diesen Ländern nach einer gewissen Zeit der Tätigkeit geschlossen wurden, zeigen, dass die Projektaktivitäten der OSZE erfolgreich und effektiv in unmittelbarer Zusammenarbeit mit den OSZE-Institutionen durchgeführt werden können.“[61]

Die Arbeit der OSZE-Präsenzen konzentrierte sich auf Probleme in der menschlichen Dimension (Menschenrechte, Demokratie), befasste sich aber auch (seit 2002) mit Umwelt- und Wirtschaftsthemen. Die kritischen Wahlbewertungen der OSZE spielten auch bei den sogenannten „farbigen Revolutionen“ in Georgien, Kirgisistan und der Ukraine eine wichtige Rolle. Möglicherweise wollte die Lukaschenka-Regierung angesichts der anhaltenden harten Repressionen und der instabilen sozioökonomischen Lage eine weitere

60 Vgl. Eberhard Heyken, Schwierige Beziehungen: Die OSZE und Belarus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 155-166; Uta Zapf, Wechselbad der politischen Beziehungen: Die OSZE-Mission in Minsk und ihre politische Perspektive nach ihrer Wiedereröffnung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 155-165.

61 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Belarus, Press Secretary Andrei Savinykh comments on Belarus decision not to extend the mandate of the Minsk-based OSCE office, unter: http://www.mfa.gov.by/en/press/news_mfa/ffbca02585447acc.html.

potenzielle Quelle der Destabilisierung des gegenwärtigen Regimes in Belarus loswerden, indem sie das OSZE-Büro schloss. Darüber hinaus konnte das Regime mit diesem Schritt auch die Opposition und die Zivilgesellschaft von einer weiteren Quelle externer Unterstützung abschneiden und sie so schwächen.

Innerhalb der OSZE wird generell viel über die Feldoperationen, ihre Effektivität und ihre Zukunft diskutiert.[62] Vor-Ort-Missionen der OSZE werden tatsächlich nicht nur von den OSZE-Teilnehmerstaaten der GUS, sondern auch von westlichen Ländern oftmals als Stigma und als ein Anzeichen dafür wahrgenommen, dass mit diesem oder jenem Staat etwas nicht in Ordnung ist. Die Frage ist, ob sich die westlichen Staaten selbst an die OSZE wenden würden, wenn dort etwas schief liefe. Die Staaten, die die OSZE-Feldpräsenzen auf ihrem Territorium geschlossen haben, nahmen dies als normal und notwendig wahr, um zu zeigen, dass sie viele der Probleme, mit denen sich die OSZE-Präsenzen befasst hatten, gelöst haben und dass sie diese Fragen in Zukunft selbst weiterverfolgen können. Allerdings könnte selbst im Fall der baltischen Staaten die Frage gestellt werden, ob die OSZE-Präsenzen tatsächlich ihre Aufgaben erfüllt haben und alle Probleme gelöst sind. Im Fall von Belarus wurde das OSZE-Büro jedoch genau in dem Augenblick geschlossen, als die innenpolitische Lage sich zuspitzte und die Probleme – insbesondere im Bereich der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie – erheblich waren, als die schwache Zivilgesellschaft dringend internationale Unterstützung benötigte und unparteiische „Augen und Ohren" gebraucht wurden, um zu klären, was passiert war.

Seit der Schließung des OSZE-Büros in Minsk hat Belarus weiterhin sowohl direkt mit der OSZE als auch innerhalb ihres Rahmens kooperiert. Von der Schließung des OSZE-Büros bis Mai 2011 hat die belarussische Regierung fast 40 Projektvorschläge für die weitere Zusammenarbeit mit der OSZE eingereicht und so die anhaltende Bereitschaft der belarussischen Behörden gezeigt, mit der Organisation als Ganzer zusammenzuarbeiten. Unklar bleibt jedoch, wie diese große Zahl von Projekten ohne eine OSZE-Präsenz im Land durchgeführt werden soll.

Internationale Reaktionen

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit den internationalen Reaktionen auf die Wahlen und die darauf folgenden Ereignisse. Er beginnt mit den Reaktionen des Westens und beschreibt dann die Position der Russischen Föderation.

Zunächst einmal heißt es im Abschlussbericht der Wahlbeobachtungsmission des OSZE-BDIMR: „Die Präsidentschaftswahlen haben gezeigt, dass Belarus noch erhebliche Anstrengungen unternehmen muss, um seine OSZE-Ver-

62 Vgl. hierzu ausführlich Frank Evers, Appropriate Ways of Developing OSCE Field Activities, CORE Working Paper 22, Hamburg, April 2011.

pflichtungen für demokratische Wahlen zu erfüllen."[63] Der Abschlussbericht nahm auch zu der Auflösung der Versammlung der Opposition und den Verhaftungen eine sehr kritische Haltung ein, die ebenfalls „das Vertrauen in die Wahl untergraben" hätten.[64] Die offizielle Antwort des OSZE-Vorsitzes auf die Schließung des OSZE-Büros in Minsk brachte „tiefes Bedauern" und die Hoffnung zum Ausdruck, die Arbeit der Präsenz der Organisation vor Ort nach Konsultationen mit der belarussischen Regierung wieder aufnehmen zu können.[65] Vertreter vieler westlicher Regierungen drückten ebenfalls ihr Bedauern und ihre Enttäuschung über den Schritt der belarussischen Regierung aus, da „das Mandat der Mission noch nicht abgeschlossen ist, wie die kritische Bewertung der Präsidentschaftswahlen durch die OSZE zeigt".[66]
Weder die USA noch die EU erkannten die Ergebnisse der Wahl an, und am 21. Januar 2011, dem Tag der Amtseinführung Lukaschenkas, verließen die Botschafter der EU und der USA das Land.[67] In einer gemeinsamen Stellungnahme zogen Catherine Ashton und Hillary Clinton den Schluss: „Zusammengenommen stellen die Wahlen und ihr Nachspiel einen bedauerlichen Schritt zurück in der Entwicklung einer demokratischen Regierungsführung und des Respekts vor den Menschenrechten in Belarus dar."[68] Außerdem gaben die Außenminister mehrerer EU-Länder – Carl Bildt, Karel Schwarzenberg, Radek Sikorski und Guido Westerwelle – eine gemeinsame, äußerst kritische Stellungnahme ab: „Nach dem, was seit der Präsidentschaftswahl [...] geschehen ist, kann es zwischen der Europäischen Union und dem Präsidenten von Belarus [...] nicht wie gewohnt weitergehen. […] Ein fortgesetzter positiver Dialog mit Herrn Lukaschenko erscheint derzeit als eine Vergeudung von Zeit und Geld."[69] Die EU diskutierte eine Reihe drastischer Sanktionen gegenüber Belarus, wobei die schließlich im Jahr 2011 verabschiedete Liste allerdings sehr viel moderater aussah.[70] Die Position der EU schwankt

63 OSCE/ODIHR Final Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 1.
64 Ebenda.
65 Vgl. OSCE Chairmanship, Press Release, OSCE Chairmanship starts consultations on continuing OSCE's work in Belarus, Vilnius, 3. Januar 2011, unter: http://www.osce.org/cio/74824.
66 Statement by the Spokespersons of Catherine Ashton, EU High Representative, and Hillary Rodham Clinton, U.S. Secretary of State, European Union, Brüssel, 4. Januar 2011, unter: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/press_corner/statements_belarus/spanish_statement_on_belarus_/statements/04_01_2011_en.htm
67 Vgl. Lukašenko i prestolonasledniki [Lukaschenko und die Thronerben], gazeta.ru, 21. Januar 2011, unter: http://www.gazeta.ru/politics/2011/01/21_a_3499966.shtml.
68 Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and US Secretary of State Hillary Clinton on the post-Presidential Elections situation in Belarus, Brüssel, 23. Dezember 2010, unter: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118697.pdf.
69 Carl Bildt/Karel Schwarzenberg/Radek Sikorski/Guido Westerwelle, Lukashenko the Loser, in: *The New York Times*, 23. Dezember 2010, unter: http://www.nytimes.com/2010/12/24/opinion/24iht-edbildt24.html.
70 Vergleiche hierzu die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Januar 2011 zur Lage in Belarus, 21. Januar 2011, unter: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0022+0+DOC+XML+V0//DE, mit European Commission – Restrictive measures in force (Article 215 TFEU), European

zwischen dem Wunsch, das Lukaschenka-Regime und Lukaschenka persönlich zu bestrafen und die Zivilgesellschaft zu unterstützen, und der Furcht, dass harte Sanktionen zu einer Annäherung Lukaschenkas an Russland führen könnten, hin und her. Die EU befindet sich somit in der Verlegenheit, nicht zu wissen, wie sie Lukaschenka beeinflussen kann.[71]

Die Positionen der Russischen Föderation zu den Wahlen in Belarus waren widersprüchlich. Die Wahlbeobachter der GUS kamen zu dem Urteil, dass „[…] die Wahlen transparent waren und die Anforderungen der Wahlgesetze und allgemeiner demokratischer Normen erfüllten".[72] Die GUS erkannte die Wahlen als legitim an: „Unsere Mission hat keinerlei Tatsachen festgestellt, die Anlass zu Zweifeln an der Legitimität dieser Wahlen geben könnten."[73] Der russische Präsident Dmitri Medwedew gratulierte Lukaschenka zu seiner Wiederwahl.[74]

Zur selben Zeit berichteten die russischen Medien, darunter auch staatlich kontrollierte Sender, kritisch über die Ereignisse nach der Wahl in Belarus. Wichtiger noch ist, dass auch hochrangige russische Regierungsvertreter hervorhoben, dass die russische Interpretation der Ereignisse in Belarus derjenigen des Westens entspricht. Arkadi Dworkowitsch von der russischen Präsidialverwaltung gab eine klare Stellungnahme dahingehend ab, dass die Präsidentschaftswahlen Belarus in eine Periode der Instabilität geführt hätten, und Außenminister Sergei Lawrow äußerte sich missbilligend über die gegen die Aktivisten der Opposition ergangenen Urteile.[75] Lawrow stellte ebenfalls fest: „Was nach der Schließung der Wahllokale geschah, ist inakzeptabel. […] Russland hat sich dagegen ausgesprochen […] weil die Welle von Verhaftungen nichts anderes als entsprechende Emotionen hervorrufen kann."[76] Russland nahm somit insgesamt eine kritischere Haltung zu den Wahlen in Belarus und den Ereignissen danach ein, als es üblicherweise bei Wahlen in GUS-Ländern der Fall ist, von denen GUS-Wahlbeobachter und russische Regierungsvertreter – im Gegensatz zu den Berichten des OSZE-BDIMR – behaupten, dass sie frei und fair verlaufen seien. Gleichzeitig ist Russland

---

Union, Restrictive measures (sanctions) in force, Stand: 16. Oktober 2011, unter: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

71 Allein die von der EU vereinbarten Visa-Sanktionen zeigen, „wie wenig die EU über Belarus weiß": Dutzende der auf der Liste genannten Personen sind gar nicht mehr im Amt oder waren für die Ereignisse nicht verantwortlich, einer der Genannten war sogar bereits verstorben. Vgl. Jarábik, a.a.O. (Anm. 46), S. 2.

72 GUS-Exekutivsekretär Sergei Lebedew, zitiert nach: CIS, OSCE observers say Belarus elections democratic, RIA Novosti, 20. Dezember 2010, unter: http://en.rian.ru/world/20101220/161854376.html.

73 GUS-Exekutivsekretär Sergei Lebedew, zitiert nach: ebenda.

74 Siehe Medvedev oficial'no pozdravil Lukašenko s pobedoj [Medwedew gratuliert Lukaschenko offiziell zum Sieg], Lenta.ru, 25. Dezember 2010, unter: http://lenta.ru/news/2010/12/25/okwin/.

75 Vgl. Dzianis Melyantsou (Hrsg.), Belarus' Foreign Policy Index, April-Mai 2011, S. 7, unter: http://www.belinstitute.eu/images/doc-pdf/BISS_Int_Monit_2_2011_en.pdf.

76 Sergei Lawrow, zitiert nach: Russia does not support sanctions against Belarus but considers massive post-election arrests unacceptable, foreign minister says, in: Belarus News, 2. Februar 2011, unter: http://naviny.by/rubrics/english/2011/02/02/ic_news_259_360623.

noch immer auf Belarus als Partner und Transitland für seine Energieexporte in den Westen angewiesen. Außerdem braucht Russland Belarus für sein Projekt des Einheitlichen Wirtschaftsraums. Am 21. Dezember 2010 ratifizierte Belarus 18 Dokumente über die Bildung des Einheitlichen Wirtschaftsraums, zu dem auch eine Zollunion gehört.[77] Insgesamt gesehen versuchte Russland zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: Einerseits machte es eine achtungsvolle Geste gegenüber dem Westen, indem es die belarussischen Wahlen kritisierte. Gleichzeitig hofierte es Lukaschenka, indem es sein Regime legitimierte, um Belarus nicht in die Arme der EU zu treiben.
Was die Schließung des OSZE-Büros in Minsk anbetrifft, so hatte Russland selbst die OSZE-Unterstützungsgruppe geschlossen, die 1995-2002 in Tschetschenien tätig war. Moskau vertrat daher in dieser Angelegenheit die Ansicht, dass man die Schließung des OSZE-Büros nicht überdramatisieren sollte. Gemeinsam mit Belarus und einigen anderen GUS-Ländern hatte die Russische Föderation die OSZE-Präsenzen schon häufiger dafür kritisiert, dass sie sich angeblich in ein Instrument zur Kontrolle über den Gastgeberstaat entwickelten.[78] Russland unterstützte daher generell die Entscheidung der belarussischen Regierung.[79]
Zusammenfassend muss gesagt werden, dass sowohl Russland als auch den westlichen Akteuren eine klare Strategie im Hinblick auf Belarus fehlt. Sie wissen einfach nicht, wie sie mit dem Land und insbesondere mit Lukaschenka umgehen sollen, und ihre Politik beruht nicht nur darauf, wie sich die Lage in Belarus an sich entwickelt, sondern auch auf den Aktionen der jeweils anderen Seite und dem Stand ihrer bilateralen Beziehungen.

Ausblick

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick darüber, wie sich die Lage in Belarus im Jahr 2011 entwickelt hat, und erörtert die Aussichten des Lukaschenka-Regimes. Er fasst auch die wesentlichen Ergebnisse des vorliegenden Beitrags zusammen.
Belarus bleibt ein unberechenbares Land und ein Rätsel. In den letzten Jahren haben viele Experten festgestellt, dass Lukaschenkas außenpolitischer Spiel-

77 Vgl. Belarus ratifies single economic space documents, in: The Voice of Russia, 21. Dezember 2010, unter: http://english.ruvr.ru/2010/12/21/37399078.html.

78 Siehe Permanent Delegations of Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Russia,, Food-for-Thought Paper, On the Issue of Reform of the OSCE Field Activities, PC.DEL/986/03, 4. September 2003; Permanent Delegations of Belarus, Kyrgyzstan, Tajikistan, Russia, Food-for-Thought Paper for the Corfu Process on Enhancing Effectiveness of the OSCE Field Operations, PC.DEL/406/10/Corr.3, 2. Juli 2010; ausführlicher hierzu: Evers, a.a.O. (Anm. 62).

79 Das war auch der Fall, als 14 OSZE-Teilnehmerstaaten versuchten, den „Moskauer Mechanismus“ in Bezug auf Belarus zu aktivieren, während die Russische Föderation bezweifelte, das dies notwendig sei. Siehe die Unterrichtung von Alexei Sasonow, Stellvertretender Direktor der Presse- und Informationsabteilung des russischen Außenministeriums, 14. April 2011.

raum „dramatisch geschrumpft ist“.[80] Dieser Spielraum hat sich im Jahr 2011 aufgrund der sich verschärfenden Wirtschaftskrise und infolge der Verschlechterung der Beziehungen sowohl zu Russland als auch zum Westen noch weiter verkleinert. Selbst wenn Lukaschenka versucht mit seinen Aktionen Macht und Vertrauen zu projizieren, zeugen die Wahlen und ihr Nachspiel von der Schwäche und Verwundbarkeit seines Regimes.

Sowohl die Russische Föderation als auch westliche Akteure haben eine vorsichtigere und pragmatischere Haltung gegenüber Belarus eingenommen. Sie trauen Lukaschenka nicht. Während die westlichen Länder ihre letzten Illusionen im Hinblick auf ein demokratischeres Belarus unter Lukaschenka verloren haben, wird es für die russischen Führer sehr schwierig sein, all die provokativen Äußerungen zu vergessen, die Lukaschenka über sie persönlich gemacht hat, und sie wissen, dass er sie wieder hinters Licht führen kann, wann immer es ihm beliebt. Nicht nur IWF-Kredite, sondern auch Kredite aus Russland (über die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft, EAWG) sind mit strengen Auflagen verbunden, und die Mittel, die Belarus bisher durch diese beiden oder andere internationale Kanäle erhalten hat oder in Zukunft erhalten könnte, werden ihm kaum dabei helfen, die derzeitige Wirtschaftskrise zu überwinden. Belarus stopft lediglich die Löcher im Staatshaushalt, womit es eine weitere Eskalation der Lage kurzfristig verhindern kann. Der Mythos vom belarussischen „Wirtschaftswunder“ ist geplatzt wie eine Seifenblase. Die Frage ist, wie lange Lukaschenka dazu in der Lage sein wird, sein Regime dennoch aufrechtzuerhalten.

Bislang bedient sich Lukaschenka seiner „traditionellen“ Mittel, um sein Regime aufrechtzuerhalten. Die Repressionen hielten im Jahr 2011 an, gleichzeitig begann er in seinen Beziehungen zur EU politische Gefangene zu benutzen, um die Union dazu zu zwingen, die gegen ihn persönlich und gegen Angehörige der hinter ihm stehenden herrschenden Eliten verhängten Sanktionen abzuschwächen. Auch versucht er erneut die russische Karte zu spielen, in der Hoffnung, dass die EU nicht will, dass Russlands Einfluss auf Belarus und im postsowjetischen Raum insgesamt gestärkt wird. Er hofft auf Finanzspritzen aus dem Westen für die Wirtschaft und eine damit einhergehende Stärkung des politischen Systems. Die belarussische Wirtschaft bedarf der Modernisierung, und in diesem Zusammenhang braucht sie die EU mehr als Russland, das selbst auf der Suche nach Unterstützung in diesem Bereich auf die EU blickt. Die EU sieht sich der Herausforderung gegenüber, die belarussische Zivilgesellschaft zu stärken und gleichzeitig Lukaschenka und seine Gefolgsleute zu bestrafen. Jedoch weiß sie nicht, wie sie das im Falle eines Landes, das weder eine Mitgliedschaft in noch eine enge Verflechtung mit der EU anstrebt, bewerkstelligen soll. Hinzu kommt, dass die Haltung Russlands in der Vergangenheit die Bemühungen der EU oftmals zunichte gemacht hat.

80 Grzegorz Gromadzki, Belarusian foreign policy – change or continuity? In: Fischer (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 93-104, hier: S. 102.

Parallel zu dieser Strategie gegenüber der EU begann Lukaschenka Russland Zugeständnisse zu machen, indem er sich bereit erklärte, weitere Schritte im Rahmen der russischen Integrationsinitiativen (der Zollunion und des Einheitlichen Wirtschaftsraums insgesamt) zu unternehmen. Gleichzeitig ist Russland gerade mehr mit seinen eigenen innenpolitischen Entwicklungen und den eigenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen beschäftigt. Es kann keine Destabilisierung an seinen Grenzen gebrauchen, weshalb es Belarus vermutlich weiterhin unterstützen wird, allerdings nur in dem Maße, das erforderlich ist, um einen Kollaps des Regimes zu verhindern. Wenn die alternativen Energietransitrouten über die Ostsee – die *Nord-Stream-Pipeline* und das *Baltic Pipeline*-System 2 (BPS 2) – im Jahr 2011 in Betrieb genommen werden, wird Russland im Energiebereich weniger von Belarus abhängig sein. Folglich wird Lukaschenka eines seiner Mittel zur Einflussnahme auf Russland verlieren, womit Russland einen weiteren Trumpf gegenüber Belarus in der Hand hat. Gleichwohl ist Russland noch immer auf die Kooperation von Belarus im Rahmen des Einheitlichen Wirtschaftsraums und in anderen wirtschaftlichen, politischen und sicherheitsrelevanten Fragen angewiesen und wird daher weiterhin das Lukaschenka-Regime unterstützen und legitimieren, allerdings nur noch in geringerem, nicht mehr als dem unbedingt erforderlichen Ausmaß. Viel wird auch davon abhängen, zu welchen Konzessionen Lukaschenka bereit ist.

Unterdessen versucht Lukaschenka auch, die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren zu intensivieren, insbesondere mit China, Venezuela und einigen Ländern des Nahen Ostens, die sich – im Gegensatz zur EU – nicht um den Zustand der Demokratie in Belarus scheren. Diese Staaten sind jedoch in ihren Wirtschaftsbeziehungen pragmatisch. Sie werden die belarussische Wirtschaft und Lukaschenkas politisches Regime nicht umsonst unterstützen. Das Problem dabei ist, dass Belarus diesen Ländern nur wenige lukrative Investitionsmöglichkeiten anbieten kann, weshalb ihr Interesse an Belarus marginal bleiben wird.

Selbst wenn Lukaschenkas Regime stürzt und eine neue Regierung möglich wird, bleibt die Frage, was sich in dem Land ändern wird. Wie die Erfahrungen von Nachbarländern wie der Ukraine zeigen, haben auch die Errungenschaften der demokratieorientierten und prowestlichen „orangen Revolution" nur beschiedene Ergebnisse gezeitigt, was hauptsächlich dem Unvermögen der früheren Oppositionsführer zugeschrieben werden kann, sich zusammenzuschließen, koordiniert zu handeln und zu kooperieren. Und genau das ist auch das Problem in Belarus.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass Lukaschenka nicht nur der offizielle Sieger der Wahlen ist, sondern auch nach dem Grundsatz „alles für den Sieger" verfährt, die Opposition unterdrückt und mit Russland und dem Westen sein Spiel treibt. Dennoch haben sich sowohl die externen Faktoren, die seine Innen- und Außenpolitik beeinflussen, als auch die innenpolitische und die wirtschaftliche Lage erheblich geändert. Das wiederum bedeutet,

dass Lukaschenkas jüngster Sieg weit weniger überzeugend ist als diejenigen vorhergehender Jahre. Folglich scheint der Status quo in Belarus nicht mehr so stabil und unveränderbar zu sein.
Weder die Russische Föderation noch die westlichen Akteure wissen, wie sie mit Belarus verfahren sollen. Aber auch Lukaschenka selbst hat keine klare innen- und außenpolitische Strategie, sondern spielt stattdessen weiterhin ein riskantes Spiel. Solange es eine geopolitische Konkurrenz zwischen Russland und dem Westen gibt, hat seine Taktik, den Osten gegen den Westen auszuspielen, auch in Zukunft trotz der vorhandenen Schwächen eine Erfolgschance.

Payam Foroughi

Politische Entwicklungen und Menschenrechte in Tadschikistan: vertane Chancen – ungewisse Zukunft

Hintergrund

Ein weißer Fleck auf der Landkarte Eurasiens – so könnte man Tadschikistan, einen der postsowjetischen Staaten in Zentralasien, angesichts der Tatsache, dass ihm von der Außenwelt so gut wie keine Aufmerksamkeit entgegengebracht wird, beschreiben. Die weltweite Gleichgültigkeit gegenüber Tadschikistan ist auf mindestens drei Gründe zurückzuführen. Einer davon ist das Fehlen leicht ausbeutbarer Ressourcen. Tadschikistan ist zwar reich an Wasser und Bodenschätzen, es fehlt ihm aber – anders als Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan – an kommerziell verwertbarem Öl und Erdgas, das hohe Exporterträge sichern würde. Mit Ausnahme von Baumwolle, Aluminium und bescheidenen Gold- und Silbervorkommen sind Tadschikistans Rohstoffvorkommen in der unwegsamen Landschaft versprengt; sie sind in der Regel nur schwer zugänglich und damit auch nicht leicht zu erschließen.
Der zweite Grund ist, dass Tadschikistan von den globalen Machtzentren weit entfernt ist. Als die ärmste der ehemals sowjetischen, postkommunistischen Republiken und einer der am weitesten östlich gelegenen neuen unabhängigen Staaten ist Tadschikistan – sowohl physisch als auch psychologisch – von Washington und Brüssel weit entfernt, von denen es im Allgemeinen auch nicht wahrgenommen wird. Allerdings werden die – bislang zumeist wirtschaftlichen – Beziehungen Pekings mit seinen westlichen Nachbarn, einschließlich Tadschikistans, zunehmend enger.
Der dritte Grund ist Tadschikistans gefährliche Nachbarschaft. Der tadschikische Außenminister und ehemalige Botschafter des Landes bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Hamrochon Sarifi, stellte mit nur leichter Übertreibung fest, dass Tadschikistan sich „direkt an der Front und am gefährlichsten Punkt befindet, an dem internationaler Terrorismus, Extremismus und Drogenkriminalität aufeinandertreffen“.[1] Aufgrund der Nähe zu Afghanistan und der gemeinsamen 1.400 Kilometer langen und durchlässigen Grenze ist Tadschikistan seit dem 11. September 2001 für westliche Mächte von strategischer Bedeutung. Allerdings ist es in dieser Hinsicht nicht als Land an sich wichtig, sondern vielmehr als ein Objekt bzw. ein Territorium, das den NATO-Streitkräften auf dem Weg nach

1 Permanent Mission of the Republic of Tajikistan to the OSCE, Statement by Mr. Hamrokhon Zarifi, Minister for Foreign Affairs of the Republic of Tajikistan, at the 856th Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, 31 March 2011, PC.DEL/287/11, 31. März 2011, S. 2 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Afghanistan „uneingeschränkte Überflug- und Transitrechte“[2] gewährt und als „strategischer Pufferstaat“[3] gegen Extremismus, Terrorismus und Drogenhandel betrachtet wird. Die Haltung des Westens gegenüber Tadschikistan ist daher insgesamt realpolitisch begründet. Die Sorge um Menschenrechte und Demokratie bleibt eher rhetorisch und tritt insbesondere gegenüber harten Sicherheitsinteressen in den Hintergrund.

Ohne die gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Faktoren herunterspielen zu wollen, sind die Probleme im heutigen Tadschikistan jedoch in erster Linie historisch begründet und reichen sowohl in die sowjetische als auch in die vorsowjetische Vergangenheit zurück. Vor der Gründung der Sowjetunion existierte Tadschikistan weder dem Namen nach noch in seinen heutigen Grenzen. Bis 1920 gehörte das Gebiet, das heute Tadschikistan heißt, größtenteils zum damaligen Emirat Buchara. Tadschikistan ist eine sowjetische Erfindung. Aufgrund seiner über 70 Jahre währenden starken finanziellen und technischen Abhängigkeit von Moskau war es von allen Republiken am schlechtesten für die Unabhängigkeit gerüstet. Das zeigte sich in dem katastrophalen Bürgerkrieg (1992-1997), der rund 50.000 Menschenleben forderte, Gebäude und Infrastruktur im großen Umfang zerstörte und zu politischer und wirtschaftlicher Stagnation führte.

Tadschikistans heutige Probleme sind jedoch auch sowjetischer Erstarrung geschuldet. Die zum Ende der Sowjetzeit von Michail Gorbatschow eingeleiteten Reformen reichten nicht aus und kamen zu spät. Wären Perestroika und Glasnost, die zur „Absage an das totalitäre System, zu Rede-, Versammlungs- und Religionsfreiheit sowie zu mehr Freizügigkeit und [schließlich] zu [etwas] mehr politischem und wirtschaftlichem Pluralismus“[4] führten, zehn Jahre früher, also Mitte der 70er statt Mitte der 80er Jahre, in die Wege geleitet worden und wäre es gelungen, die UdSSR in eine Föderation umzuwandeln, in der die Teilrepubliken „als souveräne Staaten innerhalb einer dezentralisierten demokratischen Union hätten existieren“[5] können (wofür sich 1991 rund 70 Prozent der sowjetischen Bevölkerung ausgesprochen hatten), wäre die Erlangung staatlicher Unabhängigkeit vermutlich für die Republiken entweder unnötig gewesen oder hätte, falls doch gewünscht, nicht solch zerstörerische Folgen für Tadschikistan gehabt. Wie sich herausstellte, hinterließ der Zusammenbruch der Sowjetunion ein riesiges Machtvakuum und führte zu wirtschaftlicher und politischer Not. In Kombination mit dem daraus resultierenden blutigen Bürgerkrieg, latenten ethnischen und regionalen Rivalitäten, Armut und der fehlenden historischen Erfahrung natio-

2 US embassy cables: „Cronyism and corruption“ hinder reform in Tajikistan, in: The Guardian, 12. Dezember 2010, unter: http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/248969.

3 Struan Stevenson, Address to Majilis, 30. Mai 2011, unter: http://www.struanstevenson. com/media/speech/struan_stevenson_-_tajikistan_visit_-_address_to_majilis_30_may_2011/.

4 Mikhail Gorbachev, Perestroika Lost, in: New York Times, 14. März 2010.

5 Ebenda.

naler Eigenstaatlichkeit machte dies Tadschikistans postkommunistische Transformation ausgesprochen schwierig.

Politische Entwicklungen von Januar 2009 bis Juni 2011

Trotz einer turbulenten Transformation ist es Tadschikistan gelungen, einen Zustand relativen Friedens und – fragiler – Stabilität zu erreichen. Der tadschikische Friede, den die Unterzeichnung des Moskauer Abkommens zwischen der Regierung und der Vereinigten Tadschikischen Opposition (VTO) im Jahr 1997 herbeigeführt hatte, hat jedoch weder zu einer politisch pluralistischeren Gesellschaft noch zu einer demokratischen Regierungsform geführt. Ursachen hierfür sind die Nichteinhaltung der von der Regierung eingegangenen Verpflichtungen, die Verfolgung oppositioneller Gruppen und das ungerechtfertigte strafrechtlich Vorgehen gegen sie sowie die generelle Unterdrückung legitimer abweichender Meinungen. Macht ist in Tadschikistan stärker zentralisiert als je zuvor, und es gibt so gut wie keine Gewaltenteilung. Präsident Emomali Rachmon, der seit fast zwei Jahrzehnten an der Spitze des Staates steht, kontrolliert – nach dem Gesetz und, wichtiger noch, in der Praxis – alle drei Staatsgewalten. Er ernennt die Richter, den Militärstaatsanwalt, den Generalstaatsanwalt sowie alle Gouverneure der vier Provinzen und ihrer 56 Bezirke. Gleichzeitig übt er die beinahe vollständige Kontrolle über das Unterhaus des Parlaments mit seinen 63 Abgeordneten aus, das praktisch ein Abnickverein ist und weder in der Lage noch willens zu sein scheint, seine gesetzgeberische Unabhängigkeit wahrzunehmen.[6] Präsident Rachmons autoritärer Regierungsstil zeichnet sich zudem durch einen ausgeprägten Personenkult und weitverbreiteten Klientelismus aus. Nichtsdestoweniger findet Rachmons Regime noch immer die Zustimmung der Mehrheit der tadschikischen Öffentlichkeit, sei es aufgrund eines gewissen Pragmatismus und der – teilweise auf zwei Jahrzehnte sich stetig verschlechternder Bildungsmöglichkeiten zurückgehenden – fehlenden politischen Versiertheit, sei es aufgrund ihrer traumatischen Bürgerkriegserfahrungen und des Fehlens tragfähiger politischer Alternativen. In einer im Dezember 2009 von der *International Foundation for Electoral Systems* (IFES) durchgeführten Meinungsumfrage vor den Parlamentswahlen stimmten 83 Prozent der Befragten der Aussage „Tadschikistan ist eine Demokratie“ zu. Sofern diese Zahl seriös ist, ist sie im Vergleich zu ähnlichen Erhebungen in den Jahren 2004 (74 Prozent) und 1996 (39 Prozent) erheblich gestiegen.
Obwohl das Wirtschaftswachstum in den Jahren 2006 bis 2010 durchschnittlich beeindruckende 6,3 Prozent betrug, ist Tadschikistan gemessen am Pro-Kopf-Einkommen noch immer der ärmste Staat im Gebiet der früheren Sowjetunion und des ehemaligen kommunistischen Blocks. Allerdings ist die Ar-

6 Vgl. Payam Foroughi, Tajikistan, in: Christopher Walker (Hrsg.), Nations in Transit 2010: Democracy and Dissent, Freedom House, New York 2010, S. 501-518.

mutsrate Berichten zufolge in den vergangenen Jahren gesunken; demnach lebten Ende 2009 nur noch 50 Prozent der Bevölkerung unterhalb der von der Weltbank festgelegten Armutsgrenze, 2003 waren es noch 73 Prozent. Während die Regierung sich diesen Trend gerne als ihr Verdienst anrechnen lassen würde, ist der wichtigste Grund hierfür in Wirklichkeit die Überweisung großer Geldsummen durch die mehr als eine Million Tadschiken, die größtenteils im Niedriglohnsektor in Russland (und in geringerer Zahl in Kasachstan) arbeiten. Der Geldtransfer an ihre Familien in Tadschikistan belief sich 2009 und 2010 auf geschätzte 35 bzw. 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Nach Angaben der Weltbank liegt der Anteil damit höher als in jedem anderen Land der Welt.[7] Vor dem Hintergrund der in Tadschikistan allgegenwärtigen Korruption ist es der Regierung außerdem nicht gelungen die Binnenwirtschaft dadurch anzukurbeln, dass sie günstige Bedingungen für kleine und mittlere Betriebe schafft und sie so in die Lage versetzt, tadschikisches und ausländisches Kapital in größerem Umfang anzuziehen. Sie hat zwar Gelder für größere und kleinere Bauprojekte – von Schulen bis zu Wasserkraftwerken – im ganzen Land aufgewendet, gleichzeitig aber nach wie vor erhebliche finanzielle Mittel in nationale Prestigeprojekte investiert. So bezahlte die Regierung 2011 beispielsweise für die Errichtung des mit 165 Metern höchsten Fahnenmasts der Welt in der Hauptstadt Duschanbe (der damit den bis dahin größten Fahnenmast der Welt in Aserbaidschan um drei Meter überragt) Schätzungen zufolge rund 30 Millionen US-Dollar.

In den Jahren 2009 und 2010 war Tadschikistan von demokratischer Stagnation und einer Verschlechterung der Sicherheitslage geprägt. Im Januar 2009 entließ Präsident Rachmon im Zuge einer Kabinettsumbildung Innenminister Machmadnasar Solechow, der angeblich Selbstmord beging, als Regierungsbeamte versuchten, ihm einen Haftbefehl zuzustellen. Wenige Monate später wurde der frühere VTO-Kommandeur und Ex-Minister für Katastrophenschutz, Mirso Sijojew, zusammen mit elf seiner Kameraden, darunter fünf russische Muslime, im Bezirk Tawildara im Osten Tadschikistans unter mysteriösen Umständen getötet. Danach beschuldigte die Regierung Sijojew und seine Gefährten des Drogenschmuggels, der Mitgliedschaft in der Islamischen Bewegung Usbekistans (IBU) und des Putschversuchs. Bei dem Vorfall handelte es sich jedoch möglicherweise um eine Abrechnung seitens der Regierung, bei der gleichzeitig eine vermeintliche Bedrohung für das Rachmon-Regime beseitigt wurde.[8] Der damalige Anführer der IBU, Tahir Joldaschew, bestritt, dass Sijojew und seine Männer der IBU angehörten. Vermutet wird jedoch auch, dass die Vorfälle im Osten Tadschikistans mit der Intensivierung des Krieges in Afghanistan zusammenhängen, die möglicherweise dazu geführt hat, dass tadschikische Aufständische und religiöse Extre-

7 Vgl.. Remittances, in: The Economist, 11. November 2010, unter: http://www.economist.com/node/17467174; vgl. ebenso Payam Foroughi, Tajikistan, in: Christopher Walker (Hrsg.), Nations in Transit 2011: The Authoritarian Dead End in the Former Soviet Union, Freedom House, New York 2011, S. 533-551.

8 Vgl. Foroughi, a.a.O. (Anm. 6), S.. 507.

misten, die zuvor nach Afghanistan geflohen waren, nun wieder einsickerten.[9]

Vieles spricht dafür, dass der Sturz der Regierung in Kirgisistan im April 2010 die tadschikische Herrschaftselite aufgeschreckt hat; so wies Präsident Rachmon unmittelbar nach den Ereignissen Regierungsbeamte an, den Sorgen der einfachen Bürger mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Die Chancen für eine sogenannte „farbige Revolution" sind in Tadschikistan derzeit allerdings äußerst gering. Gründe dafür sind, a) dass Hunderttausende potenzieller Triebkräfte des Wandels das Land verlassen haben, Angehörige der beruflichen Elite ebenso wie normale arbeitsfähige Bürger, die hauptsächlich nach Russland abgewandert sind, um dort zu leben und zu arbeiten, einige von ihnen für immer; b) dass Tadschikistans Zivilgesellschaft noch immer extrem schwach, unkoordiniert, teilweise inkompetent und größtenteils unpolitisch ist und c) dass die Erinnerung an den Bürgerkrieg eine ängstliche Bevölkerung hervorgebracht hat, die eine als stabil wahrgenommene Situation politischem Wandel vorzieht. Gleichwohl ist die Wahrscheinlichkeit sporadischer Unruhen angesichts der anhaltenden politischen und wirtschaftlichen Stagnation im Lande unverändert hoch. So mündete z.B. im Juni 2011 ein Fußballspiel in der südtadschikischen Stadt Kulob in gewaltsame Ausschreitungen, als einheimische Fans das Gefühl hatten, der Schiedsrichter begünstige die auswärtige Mannschaft, deren Kapitän Präsident Rachmons Sohn Rustam Emomali war. Infolge steigender Lebensmittelpreise, hoher Arbeitslosigkeit, allgegenwärtiger Vetternwirtschaft und Korruption sowie des weitverbreiteten Misstrauens gegenüber den Sicherheitskräften und der Justiz können ähnliche „Fußballunruhen"[10] und auch sporadische, stärker politisch motivierte Gewaltausbrüche kurz- bis mittelfristig nicht ausgeschlossen werden.

Im Mai 2010 starb Abduldschalil Hamidow, Gegner Präsident Rachmons und ehemaliger Gouverneur der Provinz Sughd, 65-jährig in einem Gefängnis in Duschanbe, in dem er eine 16-jährig Haftstrafe aufgrund mehrerer Anklagen wegen staatsgefährdender Handlungen absaß. Hamidow war einst ein Verbündeter Rachmons und unterstützte ihn bei seinem Aufstieg zur Macht. Er war 2001 verhaftet worden, nachdem er nach Tadschikistan gekommen war, um an der Beerdigung seiner Schwester teilzunehmen; Berichten zufolge hatte er zuvor zwei Jahre in der usbekischen Hauptstadt Taschkent verbracht, wo er sich vor den tadschikischen Strafverfolgungsbehörden versteckt hielt.[11] Später wurde er vor dem Obersten Gerichtshof angeklagt. Hamidow ist nach dem stellvertretenden Vorsitzenden der Partei der Islamischen Wiedergeburt (PIW), Schamsiddin Schamsiddinow, und dem stellvertretenden Vorsitzenden der nicht zugelassenen Partei *Taraqqiyot* („Fortschritt"), Rustam Faisi-

9 Vgl. Economist Intelligence Unit (EIU), Country Report Tajikistan September 2009, London, 15. September 2009.

10 Vgl. Economist Intelligence Unit (EIU), Country Report Tajikistan June 2011, London, 15. Juni 2011.

11 Einzelheiten dazu unter: http://news.tj/en/news/former-head-sughd-district-abdujalil-homidov-be-buried-today-his-home-village-ispisor.

jew, der dritte prominente Oppositionelle, der in den letzten Jahren im Gefängnis gestorben ist (Schamsiddinow starb 2008, Faisijew 2009).[12]
Im August 2010 töteten 25 Gefängnisinsassen, die wegen mehrerer staatsgefährdender Straftaten lange Haftstrafen verbüßten, fünf Wachleute, brachten sich in den Besitz von Schusswaffen und flohen aus der Haftanstalt, die vom berüchtigten tadschikischen Nationalen Sicherheitskomitee (auch „KGB" genannt) betrieben wurde und als eine der sichersten des Landes galt. Der Ausbruch zog die ansonsten eher seltene Kritik des Justizministeriums am offensichtlichen Missmanagement und der laxen Leitung des Gefängnisses nach sich und kurze Zeit später wurde der Leiter des Nationalen Sicherheitskomitees, Chairiddin Abdurachimow zusammen mit dreien seiner Stellvertreter von Präsident Rachmon entlassen, der umgehend Saimumin Jatimow, einen ehemaligen tadschikischen Botschafter bei der EU und der OSZE, zum neuen Leiter des Nationalen Sicherheitskomitees ernannte.[13] Im September 2010 erlebte Tadschikistan das erste Selbstmordattentat überhaupt auf seinem Boden, als in der im Norden gelegenen Provinz Sughd ein mit Sprengstoff beladenes Fahrzeug vor dem Hauptsitz der Polizeibehörde zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität explodierte. Drei Menschen starben und zwei Dutzend wurden bei dem Anschlag verletzt, für den die Behörden zunächst die IBU verantwortlich machten. Nur Tage später brachen im Osten des Landes heftige Kämpfe aus, bei denen mehrere mutmaßliche Rebellen, zahlreiche Regierungssoldaten, unter ihnen 28 zumeist junge und arme Rekruten, deren Konvoi in einen Hinterhalt geriet, und 30 Angehörige einer Spezialeinheit der Polizei, deren Hubschrauber abgeschossen wurde, ums Leben kamen.[14] Die Regierung machte die früheren VTO-Kommandeure Alowuddin Dawlatow (auch bekannt unter dem Namen „Ali Bedak") und Abdullo Rachimow („Mullo Abdullo") für den Angriff auf den Konvoi der tadschikischen Streitkräfte verantwortlich. Anfang Januar 2011 gaben die Behörden bekannt, dass es tadschikischen Spezialeinheiten gelungen sei, Dawlatow und sieben seiner Männer bei einer Spezialoperation in einem Dorf in der Region Garm zu töten, ein ähnliches Schicksal soll Rachimow im April ereilt haben. Nach Angaben von Innenminister Abdurachim Kacharow hatten die Garm-Rebellen die Absicht, „eine internationale terroristische Gruppe" in Tadschikistan aufzubauen.[15] Die Version, die die Regierung darüber verbreitete, wie Dawlatow zu Tode kam, sollte jedoch bald in ernste Zweifel gezogen werden.
Im Februar 2010 hielt Präsident Rachmons Regime Parlamentswahlen ab, die. wenig überraschend, zahlreiche Mängel aufwiesen. Fast alle Beobachter hatten die Ergebnisse bereits vor der Abstimmung vorausgesagt und einige

12 Vgl. Foroughi, a.a.O. (Anm. 7), S. 540.
13 Vgl. Economist Intelligence Unit (EIU), Country Report Tajikistan September 2010, London, 13. September 2010.
14 Vgl. Foroughi, a.a.O. (Anm. 7), S. 538.
15 BBC, Vazorati kišvari Točikiston: „Alii Bedaki kušta šud" [Tadschikisches Innenministerium: „Ali Bedak getötet"], 11. Januar 2011, unter: http://www.bbc.co.uk/tajik/news/2011/01/110104_if_rasht.shtml.

waren sogar der Meinung, dass die Millionen Euro aus Steuergeldern zumeist westlicher Bürger für eine 279 Mitglieder starke Wahlbeobachtungsmission, die gemeinsam von der OSZE und dem Europaparlament entsandt worden war, um „eine Farce von Demokratie zu beobachten“,[16] reine Verschwendung gewesen seien. Abgesehen von einigen Änderungen, die 2004 am Gesetz über die Parlamentswahlen aus dem Jahr 1999 vorgenommen worden waren, hatte man nichts weiter unternommen, um etliche durchaus vorhandene Konzepte für eine Wahlreform umzusetzen. Der Abschlussbericht des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) über die Beobachtermission zu den Parlamentswahlen in Tadschikistan im Jahr 2010 enthüllte lediglich die üblichen, nur lückenhaft dokumentierten Mängel, mit denen Wahlen in Tadschikistan behaftet sind. Neben technischen Einzelheiten und einem in dem Bericht des BDIMR sogar enthaltenen Lob äußert dieser dennoch auch deutliche Kritik: Die Beobachter stellten fest, dass die Wahlen „zahlreiche wichtige OSZE-Verpflichtungen [...] und andere internationale Normen für demokratische Wahlen nicht erfüllt haben“.[17] Es wurde auch auf die weit verbreitete (in Tadschikistan verbotene) Übertragung des Stimmrechts auf Dritte und das mutmaßliche Vollstopfen der Wahlurnen hingewiesen. Vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit wurde jedoch der vereinzelt aufgetretenen Einschüchterung von Kandidaten und Schikanierung von Oppositionsparteien geschenkt. Laut Angaben der tadschikischen Zentralen Kommission für Wahlen und Referenden, deren Wahrheitsgehalt höchst zweifelhaft ist, haben mehr als 85 Prozent der Wahlberechtigten an den Wahlen teilgenommen. Folgende Parteien erhielten einen Stimmenanteil, der über der Fünf-Prozent-Hürde lag: die herrschende Volkdemokratische Partei (VDP, 70,6 Prozent), die PIW (8,2 Prozent), die Kommunistische Partei (7,0 Prozent), die Agrarpartei (5,1 Prozent) und die Partei der Wirtschaftsreformen (5,0 Prozent).[18] Damit entfielen 55 Sitze im Unterhaus des Parlaments auf die VDP, jeweils zwei Sitze auf die oppositionelle PIW und die Kommunisten. Ebenfalls jeweils zwei Sitze erhielten die Agrarpartei und die Partei für Wirtschaftsreformen, von denen bekannt ist, dass sie von den Behörden erfunden worden waren, um den Schein eines politischen Pluralismus gegenüber naiven westlichen Kritikern zu wahren.

Die Oppositionsparteien waren mit den Wahlergebnissen zu Recht unzufrieden. Der Vorsitzende der PIW, Muhiddin Kabiri, behauptete, seine Partei habe landesweit wahrscheinlich 30 Prozent der Stimmen gewonnen, der Führer der Kommunisten, Schodi Schabdalow, nannte die Wahlen „eine Parodie“ und der Vorsitzende der Sozialdemokratischen Partei (SDP), Rachmatillo Soirow, dessen Partei angeblich weniger als ein Prozent der Stimmen erhalten hatte und folglich nicht ins Parlament einziehen konnte, bezeichnete die

16 Foroughi, a.a.O. (Anm. 7), S. 538.

17 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Tajikistan, Parliamentary Elections, 28 February 2010, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau, 6. Juli 2010, S. 3, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/69061.

18 Vgl. ebenda, Anhang: Final Distribution of Seats, S. 33.

Wahlen als „ungerecht und undemokratisch“. Soirow behauptete, die SDP habe zwölf Prozent der Stimmen auf sich vereint, und warf der VDP die „Enteignung der Regierungsgewalt“ vor. Von der Kritik unbeeindruckt bezeichnete Präsident Rachmon die Wahlen vom Februar 2010 in einer Rede vor dem neugewählten Parlament als „transparent und demokratisch“. Ironischerweise hätte das Regime es gar nicht nötig gehabt, die Wahlen zu manipulieren, um seinen Sieg zu sichern, da die Regierungspropaganda und die politisch ungebildete Bevölkerung trotz massiver ökonomischer, sozialer und politischer Probleme höchstwahrscheinlich den Wahlsieg der VDP ohnehin auch in fairen Wahlen sichergestellt hätten.

Als Ziele seiner Regierung hob Präsident Rachmon 2010 vor allem „Energiesicherheit, die Beendigung der Blockade [im zwischenstaatlichen Verkehr] sowie die Gewährleistung von Nahrungssicherheit“ hervor.[19] Zur Finanzierung des Wasserkraftwerks von Roghun, von dem die Regierung hofft, dass es das Energiedefizit des Landes lindert und dem Staat hohe Einkünfte aus dem Export von Elektrizität in die Kassen spült, drängte die Regierung die Bevölkerung – und zwang sie schließlich – dazu, Projektaktien zu erwerben. Ende 2010 waren Aktien im Gegenwert von 185 Millionen US-Dollar verkauft, das sind rund fünf Prozent des geschätzten Kapitals, das zur Fertigstellung Roghuns erforderlich war. Wenn der Roghun-Staudamm letztendlich mit der Hilfe internationaler Investoren fertig gebaut sein wird, wird er der höchste Staudamm in der ganzen Welt sein und Tadschikistan mit einer Leistung von potenziell jährlich 3,6 Gigawatt zum größten Pro-Kopf-Stromerzeuger machen. Das Projekt trifft jedoch sowohl auf politische als auch auf wirtschaftliche Hindernisse. Nachbar Usbekistan bezeichnet Roghun als Bedrohung für die Umwelt und behauptet, dass der Staudamm ihm Wasser für die Bewässerung der Baumwollindustrie entziehen werde;[20] ein ausländischer Investor zur Finanzierung des Projekts ist gleichwohl noch nicht gefunden. Die Weltbank hat eine Begutachtung des Roghun-Projekts in sozialer und ökologischer Hinsicht in Auftrag gegeben und für den Fall einer positiven Bewertung finanzielle Unterstützung zugesagt.

Einer Erhebung von IFES aus dem Jahr 2009 zufolge befürworten 64 Prozent der Tadschiken einen säkularen Staat, 25 Prozent heißen die Verabschiedung einiger islamischer Gesetze gut und sieben Prozent wünschen sich eine islamische Regierung. 2010 warnte Präsident Rachmon vor den Gefahren des islamischen Extremismus und sagte, es gebe fundamentalistische Geistliche, die den Frieden im Lande bedrohen könnten. Er forderte außerdem Tausende junger tadschikischer Männer, die an islamischen Schulen in Pakistan und im Nahen Osten studierten, mit der Begründung, dass viele von ihnen anderenfalls zu Terroristen werden würden, zur Rückkehr auf. Die Regierung hat da-

19 Address by the President of the Republic of Tajikistan His Excellency Emomali Rahmon to the People of Tajikistan, 5. Januar 2010, unter: http://www.president.tj/eng/news_050110.html.

20 Vgl. Foroughi, a.a.O. (Anm. 7), S. 539.

rüber hinaus Hunderte mutmaßlicher Islamisten für illegal erklärt und unter dem Vorwurf des Extremismus verhaftet. Im Februar 2009 verbot der Oberste Gerichtshof die *Salafiyya*, eine nicht gewalttätige, zumeist unpolitische, allerdings fundamentalistische Gruppe. Die ideologisch radikale und fanatische – wenn auch nicht gewalttätige – *Hizb ut-Tahrir* („Partei der Befreiung") war zu dem Zeitpunkt bereits verboten. Der Gerichtshof setzte außerdem ein früheres Verbot einer weiteren muslimischen Gruppe, *Jama'at Tablighi* („Gemeinschaft der Verkündung und Mission"), wieder in Kraft, stellte anschließend Dutzende ihrer Mitglieder vor Gericht und brachte sie ins Gefängnis.[21] Olivier Roy, ein prominenter Islamexperte (und der erste Leiter der OSZE-Mission in Tadschikistan) hatte zuvor die transnationale Bewegung *Jama'at Tablighi* als „völlig apolitisch und gesetzestreu"[22] bezeichnet. Ein Gesetz über elterliche Pflichten aus dem Jahr 2011 verbietet den Besuch von Moscheen (und Kirchen) von Kindern unter 18 Jahren. Nicht wenige Beobachter sind der Meinung, dass die repressiven Methoden der tadschikischen Regierung zur Bekämpfung eines mutmaßlichen islamischen Extremismus, wie z.B. das Verbot islamischer Gruppen, willkürliche Verhaftungen, Misshandlungen und Gefängnisstrafen, sich als kontraproduktiv erweisen und sogar eher zur Ausbreitung als zur Unterdrückung von Extremismus führen könnten.[23] In seinen Reden hob Präsident Rachmon wiederholt sowohl die „tadschikische Nation" als auch die hanafitische Rechtsschule des sunnitischen Islams hervor. Im September 2009 verabschiedete die Regierung ein neues Sprachgesetz, mit dem Tadschikisch zur Staatssprache gemacht wurde; Russisch wird nicht mehr als „Sprache der interethnischen Kommunikation" aufgeführt (allerdings steht es als solche noch in der Verfassung). Zusammengenommen haben die neuen Religions- und Sprachgesetze das Potenzial, nichtethnische Tadschiken, nichthanafitische Muslime, Nichtmuslime und oppositionelle hanafitische Islamisten zu diskriminieren.[24] Was die Verhaftung mutmaßlicher islamischer Extremisten angeht, ist z.B. völlig unklar, wie ein „unterfinanziertes, demoralisiertes und korruptes" Strafvollzugssystem Radikalismus verhindern oder Einzelne resozialisieren soll.[25]

Die OSZE-Mission, Tadschikistan und die Menschenrechte

Die OSZE nahm ihre Tätigkeit in Tadschikistan im Februar 1994 auf. Die Mission in Tadschikistan war die erste OSZE-Mission in Zentralasien. Sie hatte den Auftrag, den Aufbau von Institutionen zu fördern, bei der Erarbeitung einer Verfassung behilflich zu sein, demokratische Wahlen zu organisie-

21 Vgl. ebenda, S. 535 und 542-543.
22 Olivier Roy, Search for a Perfect World of Islam, in: Le Monde Diplomatique, Mai 2002.
23 Vgl. Foroughi, a.a.O. (Anm. 7), S. 537.
24 Vgl. Foroughi, a.a.O. (Anm. 6), S. 503.
25 International Crisis Group, Central Asia: Islamists in Prison, Asia Briefing Nr. 97, 15. Dezember 2009.

ren und die Menschenrechtslage im Land zu überwachen. Im Rahmen ihres Menschenrechtsschwerpunkts konzentrierte sich die Mission vor allem auf drei Dinge: politische Gefangene, den Schutz tadschikischer Flüchtlinge, die aus Afghanistan zurückkehrten, wo sie Zuflucht vor dem tadschikischen Bürgerkrieg gesucht hatten, und auf die Bekämpfung von Misshandlungen durch die Sicherheitskräfte.[26] Mit der Durchführung von Projekten wollte die OSZE zunächst die akute Notlage im Land lindern, in dem nicht einmal die Erfüllung der grundlegenden Sicherheits- und Lebensbedürfnisse der Bevölkerung gewährleistet war. Schon bald machte sich die OSZE jedoch einen „quasi-entwicklungspolitischen Ansatz“[27] zu Eigen und begann die Projektarbeit dem politischen Dialog in Tadschikistan und in Zentralasien insgesamt vorzuziehen und die postsowjetischen Führungen in der Region zu hofieren, von denen einige Beobachter den Eindruck hatten, dass sie die Aktivitäten der OSZE gerne eingeschränkt oder die OSZE-Missionen in der Region am liebsten ganz geschlossen hätten. Die Betonung der Projektarbeit von Vor-Ort-Missionen in Ländern wie Tadschikistan hat sich zu einer Art institutioneller Krankheit entwickelt, die ich „Projektomanie“ nennen möchte. An die Stelle der Beobachtung, Berichterstattung und politischen Arbeit ist zunehmend die Beschäftigung mit oftmals redundanten, ja manchmal sogar kontraproduktiven Projekten getreten und so auch quasi zum *Modus Operandi* des OSZE-Büros in Tadschikistan[28] geworden.

Ungeachtet der hehren Ziele in den drei Dimensionen versuchte das OSZE-Büro in Tadschikistan *de facto* eine Präsenz im Lande aufrechtzuerhalten, die der europäischen und amerikanischen Agenda der Bekämpfung des von Afghanistan ausgehenden Terrorismus, Extremismus und Drogenhandels folgt und so mit dazu beiträgt, dass Tadschikistan als Pufferzone für westliche Sicherheitsinteressen erhalten bleibt. Das Büro nimmt damit eine extrem konservative und übertrieben vorsichtige Haltung ein und nutzt seinen politischen Einfluss nicht dazu, echte Reformen im rechtsfreien Sicherheitssektor (Nationales Sicherheitskomitee und Innenministerium) und in der korrupten Justiz zu bewirken. Im Berichtszeitraum hat das Büro dem Vernehmen nach keine ernsthaften Menschenrechtsrecherchen betrieben oder ihre guten Beziehungen zu den Organen des Sicherheitssektors dazu genutzt, Folter oder Misshandlung von Verdächtigen zu verhindern.

---

26 Vgl. Olivier Roy, The Role of the OSCE in the Peace Process of Tajikistan, in: Roald Z. Sagdeev/Susan Eisenhower (Hrsg.), Central Asia: Conflict, Resolution and Change, Washington 1995, S. 311-319, hier: S. 314.

27 Vladimir D. Shkolnikov, Missing the Big Picture? Retrospective on OSCE Strategic Thinking on Central Asia, in: Security and Human Rights 4/2009, S. 294-306, hier: S. 294-295.

28 Der Einfachheit halber wird im vorliegenden Beitrag durchgehend der Name „OSZE-Büro in Tadschikistan“ verwendet. Von Juni 1994 bis Oktober 2002 trug die Mission die Bezeichnung „OSZE-Mission in Tadschikistan“, von Oktober 2002 bis Juni 2008 war sie unter dem Namen „OSZE-Zentrum in Duschanbe“ bekannt. Am 1. Juli 2008 wurde die Präsenz in „OSZE-Büro in Tadschikistan“ umbenannt.

In seinem im Frühjahr 2011 in einer Lokalzeitung veröffentlichten Kommentar bezeichnete der Eigentümer der Nachrichtenagentur *Avesta*, Safar Abdullojew, große Teile des nationalen Polizeiapparats als „unehrlich, korrupt und sogar explizit kriminell [...] oder auch nur einfach ungebildet und unzivilisiert". Er berichtete vom fehlenden Willen des Innenministeriums, das Problem der Korruption in der Polizei zu lösen, was an einer zu vermutenden „finanziellen Pyramide der Bestechung und der Annahme von Bestechungsgeldern, die bis in die obersten Führungsspitzen reicht" und der „alltäglichen und systematischen" missbräuchlichen Behandlung der Bürger durch die Polizei, einschließlich der Anwendung von Folter und Gewalt, liege.[29] In den letzten zehn Jahren, insbesondere angesichts der Ausweitung des sogenannten „Krieges gegen den Terrorismus" auf Zentralasien, scheint die Anwendung von Schlägen und Folter seitens tadschikischer Sicherheitskräfte im schlimmsten Fall zugenommen zu haben oder bestenfalls unverändert geblieben zu sein. Die Regierung verfolgt eine Strategie der Verhaftung, Misshandlung und Folter all jener, denen Extremismus und terroristische Handlungen unterstellt werden, und verurteilt sie in Schauprozessen, obwohl viele von ihnen in Wirklichkeit möglicherweise unschuldig sind. Folter und Misshandlungen finden zumeist in den frühen Phasen der Haft und vor der Gerichtsverhandlung statt, da die Ermittler der Polizei und der Sicherheitskräfte versuchen, Geständnisse von den Gefangenen zu erzwingen. Zu den Misshandlungsmethoden gehört u.a. die Anwendung von Elektroschocks, auch wird von der Vergewaltigung Gefangener berichtet. Dass Richter Foltervorwürfen nachgehen, ist selten bis nie der Fall.[30]

Ein nichtsahnender Sicherheitsbeamter der mittleren Ebene sagte im Herbst 2010 bei einem Runden Tisch zum Thema Folterprävention, der vom Büro des Hohen Kommissars der VN für Menschenrechte (OHCHR) veranstaltet wurde: „Wenn man sie nicht ein paarmal schlägt, legen sie kein Geständnis ab." Das ist für die Denkweise tadschikischer Regierungsbeamter nicht untypisch. In den Medien liest man regelmäßig Berichte über Verdächtige, die an den Folgen von Misshandlungen gestorben sind. Im Juni 2009 starb Chursched Bobokalonow, ein Facharzt am tadschikischen Onkologiezentrum, nachdem er mutmaßlich von Polizisten in Duschanbe geschlagen worden war.[31] Safarali Sangow starb im März 2011 vier Tage nach seiner Verhaftung in Polizeigewahrsam. Nach Augenzeugenberichten war er ebenso wie andere Mitglieder seiner Familie, darunter Kinder und eine schwangere Frau, von Polizisten geschlagen worden. Die Regierung klagte zwar drei Polizisten wegen „Fahrlässigkeit" an, lehnte weitergehende Vorwürfe jedoch ab. Der

29 BBC Monitoring Central Asia Unit, Tajik Commentary Calls for Restoring Tarnished Police Reputation, 9. Juni 2011.

30 Vgl. Amnesty International, Tajikistan: A Coalition of Non-governmental Organizations is Calling on the Government to End Torture and Fulfil its International Obligations, Öffentliche Erklärung vom 26. Juni 2011.

31 Vgl. Economist Intelligence Unit (EIU), Country Report Tajikistan June 2010, London, 14. Juni 2010.

Staatsanwalt behauptete, Sangows Tod sei ein Unfall gewesen, und unterstellte sogar, er habe sich die Verletzungen selbst zugefügt, indem er sich auf der Polizeistation gegen einen Schrank und eine Wand geworfen habe.[32]
Zum Thema Polizeiunterstützungsprogramme für Zentralasien schreibt David Lewis, ein Mitarbeiter des Instituts für Friedensforschung der Universität Bradford, der OSZE mangele es an einer „Gesamtstrategie", von „klaren Kriterien" für das „politische Umfeld", das notwendig sei, damit eine solche Unterstützung wirksam sein kann, ganz zu schweigen. Was man sieht, ist in der Tat eine Reihe von „*Ad-hoc*-Projekten von zweifelhaftem Wert, die die zentralen Menschenrechtsverpflichtungen und demokratischen Prinzipien der OSZE untergraben".[33] Es gibt nicht nur keinen Beleg dafür, dass die OSZE-Unterstützung zu einer Reduzierung der Polizeibrutalität in Tadschikistan – und den meisten anderen zentralasiatischen Staaten – geführt hat, die Unterstützung könnte vielmehr sogar kontraproduktiv sein. Das OSZE-Programm zur Bekämpfung „transnationaler Sicherheitsbedrohungen" wie Terrorismus, Drogenhandel und organisierte Kriminalität wird von den Regimen, u.a. dem tadschikischen, dazu benutzt, „ihre eigenen repressiven innenpolitischen Sicherheitsmaßnahmen zu rechtfertigen". Lewis empfiehlt der OSZE, ihre Programme zur Polizeiunterstützung und zur Sicherheitssektorreform zu überprüfen und sie direkt an Menschenrechte und politische Entwicklung zu koppeln.
In Tadschikistan ist die Polizeireform – ebenso wie die angeblich laufende Justiz- und Gefängnisreform – eine Art Trick. Die einzigen nachweislichen Reformmaßnahmen sind vordergründig, wie z.B. die Übertragung der nominellen Kontrolle der Gefängnisse vom Innenministerium auf das Justizministerium oder die vorgeschlagene Umbenennung der *„Milizija"* in *„Polizija"* sowie verschiedene Ausbildungs- und technische Hilfsprojekte, die arglose Geldgeber anziehen sollten. In einem OSZE-Polizeiunterstützungsprojekt in Tadschikistan wurden Berichten zufolge seit 2007 mehr als 100.000 Euro für ein Hundeausbildungszentrum für das Innenministerium ausgegeben. Ein großer Teil des Betrags floss dabei im Rahmen eines Vertrags, dem keine Ausschreibung vorangegangen war, in die Errichtung und Sanierung von Gebäuden und in die Beschaffung von Ausrüstung. Die Hunde, die dort ausgebildet und betreut werden sollten, starben aufgrund von Vernachlässigung. Es ist nicht bekannt, welchen Nutzen – wenn überhaupt – ein teures und schlecht durchgeführtes Hundetrainingsprojekt für Tadschikistan in Bezug auf seine OSZE-Verpflichtungen hatte. In einer Pressemeldung wurde vor Kurzem von einem ähnlichen Projekt berichtet, bei dem von den USA zur Verfügung ge-

32 Vgl. Amnesty International, a.a.O. (Anm. 30).
33 David Lewis, Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programing in Central Asia, Open Society Foundations, Central Eurasia Project, Occasional Paper Series Nr. 4, April 2011, S. 6-7 (Hervorhebung im Original).

stellte ausgebildete Hunde von Mitarbeitern des Nationalen Sicherheitskomitees misshandelt oder verkauft wurden.[34]

Das Gefängnisreformprogramm der Regierung (Gesetz Nr. 533, 2003), das 2008 abgeschlossen sein und das Gefängnissystem umgebildet haben sollte, gilt im Allgemeinen ebenfalls als Farce, die zu keinerlei spürbaren Veränderungen der Haftbedingungen oder des Befindens der Inhaftierten geführt hat. Tadschikistan verweigert u.a. nach wie vor dem weltweit geachteten Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) Routinebesuche in Gefängnissen, was 2008 vom damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Finnlands Außenminister Alexander Stubb, anlässlich eines Treffens mit Präsident Rachmon in Duschanbe auch angesprochen wurde. Die Regierung weigert sich ebenfalls, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) zu ratifizieren, das ein von den VN und den nationalen Regierungen gebilligtes Inspektionssystem zur Verhütung von Folter vorsieht. Der Hauptgrund dafür, dass der Zugang zu den Gefängnissen verweigert wird, ist offensichtlich Korruption. Das staatliche Gefängnissystem untersteht formal dem Justizministerium, an seiner Spitze steht ein Verwandter von Präsident Rachmon, Generalleutnant Isatullo Scharipow, der von der US-Botschaft als „berüchtigter ehemaliger Kriegsherr" beschrieben wird, „der Gerüchten zufolge sowohl korrupt als auch grausam"[35] und „in den Drogenhandel verstrickt"[36] sein soll. Es besteht der Verdacht, dass die 19 Gefängnisse in Tadschikistan kollektiv als ein lukratives pyramidales „Lehensgut" geleitet werden. Seit Tadschikistan die Unabhängigkeit erlangt hat, gab es 13 große Amnestien; nach Angaben von Fattoch Saidow, dem Leiter der 2007 gegründeten staatlichen Agentur für Finanzkontrolle und den Kampf gegen Korruption, mussten alle im Rahmen der Amnestie im September 2009 entlassenen Häftlinge Schmiergeld zahlen.

Auch wenn Tadschikistans Gefängnisse für systematische Inspektionen durch unabhängige Beobachter geschlossen bleiben, gibt es durchaus Besuchsmöglichkeiten für internationale Organisationen, diplomatische Vertretungen und die OSZE; solche Besuche können nicht nur große Symbolkraft haben, sondern auch etwas bewirken. In den vergangenen sechs Jahren hat das OSZE-Büro jedoch nur zweimal tadschikische Gefängnisse aufgesucht: Im Jahr 2005 besuchte der französische Leiter der Mission, Botschafter Alain Couanon, den inhaftierten Journalisten Dschumboij Tolibow in Uroteppa (heute Istarawschan). Der Besuch trug entscheidend dazu bei, dass die örtlichen Behörden schließlich dem Beschluss des Obersten Gerichtshofs des Landes folgten

34 Vgl. Farangis Najibullah, Tajik Border Guards Dogged by Animal Neglect Allegations, Radio Free Europe, 5. September 2011, unter: http://www.rferl.org/content/tajik_border_guards_dogged_by_anumal_neglect_allegations/24318854.html.

35 US Embassy Cable, Human Rights Defender Reports on Prison Conditions, 3. April 2007, unter: http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=07DUSHANBE500.

36 US Embassy Cable, Red Cross Reduces Mission; Tajik Government Prohibits Full Access, 20. Juli 2007, unter: http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=07DUSHANBE1086.

und Tolibow noch am selben Tag freiließen. Das zweite Mal war ein informeller Besuch des Menschenrechtsreferenten des Büros im Jahr 2007 in einem Gefängnis in Jowon, bei dem er mit zu Unrecht inhaftierten Asylbewerbern zusammentraf. Durch den Besuch konnten wichtige Informationen über den Hintergrund der Inhaftierten gewonnen werden. Damit und mit der Unterstützung des damaligen Missionsleiters, des russischen Botschafters Wladimir F. Prjachin, sowie der Intervention des Büros des Hohen Flüchtlingskommissars der VN (UNHCR) konnte letztendlich die Entlassung der beiden Gefangenen sichergestellt werden. Das Büro intervenierte ebenso im Jahr 2008 im Falle eines ehemaligen Guantanamo-Häftlings, der unter Missachtung der VN-Antifolterkonvention bei seiner Rückkehr nach Tadschikistan von den USA dem tadschikischen Nationalen Sicherheitskomitees übergeben worden war. Ihm wurde der Kontakt zu seiner Familie ebenso verweigert wie rechtlicher Beistand und er drohte misshandelt zu werden. Nach Angaben des ehemaligen Häftlings und seines in Washington ansässigen Anwalts scheint die Mitwirkung des Büros auch in diesem Fall insofern entscheidend gewesen zu sein, als sie zu einer menschenwürdigen Behandlung durch das tadschikische Nationale Sicherheitskomitee und letztendlich zu seiner Freilassung geführt hat.

Alles in allem waren die Bemühungen des OSZE-Büros, Tadschikistan Hilfestellung bei der Gefängnis- und Justizreform zu leisten, eher planlos, ihnen fehlte eine übergreifende und langfristige Strategie. Trotz guter Initiativen – wie z.B. der 2008 und 2009 gemeinsam mit der *Association for the Prevention of Torture*, der tadschikischen Regierung und den wichtigsten NGOs veranstalteten, höchst erfolgreichen Seminare zu den Vorteilen des Zugangs zu Gefängnissen und der Ratifizierung des OPCAT – hat das Büro insgesamt, insbesondere in den letzten Jahren, der Zusammenarbeit mit den Behörden in Fragen von politisch-militärischer Bedeutung Vorrang vor Menschenrechten eingeräumt. Die 2010 und 2011 durchgeführten Menschenrechtsprojekte – wie z.B. die Antifolterschulung und die Runden Tische für regionale Behörden, die Bereitstellung teurer Berater für das Büro des Ombudsmanns für Menschenrechte, die Finanzierung teurer Besichtigungsfahrten und Konferenzreisen nach Wien und auf den Balkan für lustlose Regierungsbeamte – sind zwar theoretisch attraktiv, insgesamt aber eher kosmetischer Natur und stellen für das Büro eine Möglichkeit dar, ihr Budget auszugeben und gleichzeitig gute Beziehungen zu den tadschikischen Behörden sicherzustellen. Wichtiger noch ist, dass das Büro kaum ernsthafte Bemühungen zu unternehmen scheint, um Misshandlungen und Folter durch Regierungsorgane, denen Hilfe durch zumeist von westlichen Steuerzahlern finanzierte OSZE-Projekte in Tadschikistan zuteil wird, zu verhindern.

Zwei mutmaßliche Misshandlungsfälle betreffen Nematillo Botakosijew und Ilhom Ismonow, die sich beide 2010 im Gewahrsam der (dem Innenministerium unterstellten) tadschikischen Polizei und von Agenten des Nationalen Sicherheitskomitees befanden. Äußerst glaubwürdige Berichte u.a. von einer

Reihe von Berichterstattern der Vereinten Nationen (zum Fall Botakosijew) und von *Amnesty International* (zu Ismonow) enthüllten schwere Rechtsverletzungen und Verstöße gegen das Recht auf ordentliche Verfahren; so war es z.B. nicht möglich, rechtzeitig, unter vier Augen oder (im Falle Botakosijews) überhaupt Zugang zu einem Rechtsanwalt zu erhalten; auch wurde von physischen oder psychischen Misshandlungen und Folter (u.a. durch Einschüchterung, Schläge oder Übergießen mit kochendem Wasser im Falle Ismonows) berichtet. Obwohl das OSZE-Büro in Tadschikistan über beide Fälle informiert war, bestand seine einzige bekannte Reaktion dem Vernehmen nach darin, eine *Note verbale* zum Botakosijew-Fall zu schreiben, und das auch nur, nachdem Besorgnisse einer in Paris ansässigen NGO über den Fall publik gemacht worden waren.[37] Diese Beispiele zeigen, dass das Büros in Sachen Menschenrechte generell weder initiativ wird noch eingreift. So hat das Büro es z.B. trotz der entscheidenden Bedeutung, die persönlichen Beziehungen bei der Lösung von Problemen in Zentralasien zukommt, in mehreren Fällen versäumt, von seinen guten Kontakten Gebrauch zu machen, die es innerhalb der Regierung, insbesondere zum Nationalen Sicherheitskomitee, dessen Agenten verdächtigt werden, in den beiden genannten Fällen Folter angewendet zu haben, sowie zu dessen Leiter, einem ehemaligen tadschikischen Botschafter bei der OSZE in Wien, Saimumin Jatimow, hat. Ebenso wenig hat das Büro seinen finanziellen Einfluss, den es durch seine laufenden Projekte im Umfang von mehreren Hunderttausend Euro, die es mit dem Innenministerium und dem Nationalen Sicherheitskomitee durchführt, dazu genutzt, Misshandlungen und Folter durch eben diese Organe zu verhindern. Und selbst die Tatsache, dass eines der größten Projekte des Büros (Minenräumung und Grenzmanagement), das sich über fast ein Jahrzehnt hinzog und Millionen Euro verschlungen hat, mit dem Nationalen Sicherheitskomitee durchgeführt wurde, spielte keine Rolle.

Die Regierung lässt massenhaft mutmaßliche Extremisten festnehmen und stellt sie vor Gericht, ohne das Recht auf ordentliche Gerichtsverfahren groß zu berücksichtigen. Fast alle als Extremisten Verdächtigte werden misshandelt oder gefoltert, vor der Erzwingung der Geständnisse wird ihnen kein Rechtsbeistand gewährt. Hin und wieder sucht die Regierung ihre tatsächlichen oder imaginären Gegner im Ausland. Im Oktober und November 2009 verurteilte ein Gericht im Norden der Provinz Sughd beispielsweise acht mutmaßliche IBU-Mitglieder, darunter Anwar Kajumow, dem vorgeworfen wurde, ein lokaler Anführer der IBU zu sein. Kajumow war Anfang 2009 von Afghanistan, wo er im Gefängnis gesessen hatte, ausgeliefert worden und wurde in Tadschikistan zu einer lebenslangen Haftstrafe verurteilt. Aufgrund der berüchtigten Bilanz Tadschikistans, was die Verletzung der Rechte von Gefangenen angeht, wurde Kajumows Auslieferung von einigen Beobachtern als Verstoß gegen die Antifolterkonvention durch den ausweisenden Staat, also

37 Vgl. FIDH, Tajikistan: Arbitrary Detention of a Kyrgyz Human Rights Defender, 17. März 2010, unter: http://www.fidh.org/Tajikistan-Arbitrary-detention-of.

Afghanistan (auf das die USA massiven Einfluss haben), kritisiert.[38] Im Januar 2010 lieferte Kasachstan einen weiteren IBU-Verdächtigen, Idris Sattorow, an Tadschikistan aus. Im Gegensatz zu Tadschikistan sind die Gefängnissysteme Afghanistans und Kasachstans wesentlich offener und ermöglichen Rechtsanwälten und dem IKRK einen besseren Zugang zu den Gefangenen. Der US-amerikanische Anwalt von Omar Abdulajew, dem einzigen im Gefangenenlager Guantánamo verblieben tadschikischen Staatsangehörigen, warnte 2009 davor, dass sein Klient mit Folter und ungerechtfertigtem Freiheitsentzug rechnen müsse, wenn er nach Tadschikistan zurückgeführt würde.[39]

Die bereits erwähnte Tötung des mutmaßlichen Extremisten Alowuddin Dawlatow ist ein gutes Beispiel für den völligen Unwillen der Regierung, Menschenrechte in den Mittelpunkt des Vorgehens ihrer Sicherheitsorgane zu stellen. Sie zeigt auch die mangelnde Bereitschaft des OSZE-Büros, daran etwas zu ändern. Im November 2010, nach dem Beschuss des Armeekonvois und dem mutmaßlichen Abschuss des Hubschraubers der Spezialeinheit der Polizei im Osten Tadschikistans, teilte der Leiter des Nationalen Sicherheitskomitees den tadschikischen Medien mit, dass die Operation der Regierungsstreitkräfte in der im Osten Tadschikistans gelegenen Region Garm „nahezu beendet" und „die kleine Gruppe Aufständischer bald vernichtet" sei.[40] Im Januar 2011 gaben die Behörden schließlich bekannt, dass Dawlatow und mehrere seiner Gefährten in einem vier Stunden dauernden Gefecht mit Regierungssoldaten getötet worden seien. Der staatliche Fernsehsender zeigte Filmmaterial, auf dem die halbnackten Leichen Dawlatows und einer Reihe weiterer Männer, angeblich Mitkämpfer Dawlatows, zu sehen waren, die nach Angaben der Regierung bei dem Schusswechsel getötet worden waren. In der ersten Februarwoche kursierte jedoch ein Video unter vielen der fast sechs Millionen tadschikischen Handy-Besitzer, in dem ein verängstigter, bärtiger Mann ohne Hemd zu sehen war, der dem Mann, dessen Leiche das Fernsehen einige Wochen zuvor gezeigt hatte, verblüffend ähnlich sah. Der Mann, der während des Verhörs misshandelt wurde, saß mit hinter dem Rücken gefesselten Händen auf dem Rücksitz eines geparkten Wagens. Neben ihm saß auf jeder Seite ein Mann in einer Armeeuniform. Einer der Männer – er hatte einen Schnurrbart und trug eine Kopfbedeckung, die das Barett eines Angehörigen der Spezialeinheiten des tadschikischen Innenministeriums (*Otrjad Milizii Osobogo Nasnatschenija*, OMON*)* zu sein schien – war mit einer Pistole bewaffnet, die er Dawlatows an die Schläfe hielt. Ein dritter Mann in Zivilkleidung (möglicherweise ein Vernehmungsbeamter des Nationalen Sicherheitskomitees) saß auf dem Vordersitz und herrschte den Festge-

38 Vgl. Economist Intelligence Unit (EIU), Country Report Tajikistan December 2009, London, 7. Dezember 2009.

39 Vgl. Economist Intelligence Unit (EIU), Country Report Tajikistan March 2010, London, 12. März 2010.

40 BBC, Vazorati kišvari Točikiston: „Alii Bedaki kušta šud", a.a.O. (Anm. 15).

nommenen an: „Warum hast du die Soldaten erschossen?“, „Wer hat dich damit beauftragt?“, „Wer hat deine verletzte Hand behandelt?“

Nach der Veröffentlichung und weiten Verbreitung des Videos antwortete ein Sprecher des Innenministeriums auf Anfragen der Medien, der Clip sei eine Fälschung. Die Anzeichen, die für die Echtheit des Videos sprachen, waren jedoch unbestreitbar: So war nicht nur der in dem Video mit „Ali Bedaki“ (Dawlatow) angesprochene Mann eindeutig dieselbe Person wie die, deren Leiche Anfang Januar im staatlichen Fernsehen gezeigt worden war; auch der schnurrbärtige, baretttragende OMON-Offizier aus dem Video ist in mehren Einstellungen des von der Regierung im Fernsehen verbreiteten Films zu erkennen, in denen er neben den Leichen von Dawlatow und den anderen mutmaßlichen Rebellen hockt und mit ihnen posiert.

Ein ehemaliger Befehlshaber der Opposition, Olim Odilow, der Dawlatow kannte, war sich ebenfalls sicher, dass es sich bei dem Mann, der in dem Video verhört wird, um ihn handelt. Große Nachrichtenmedien, die über Tadschikistan berichten, wie z.B. die BBC,[41] sowie internationale und einheimische Experten, darunter auch hochrangige Angehörige der Sicherheitsdienste und des Außenministeriums, erklärten übereinstimmend, der Mann, der in dem Video verhört wird, sei Dawlatow. Man kann daraus schließen, dass Dawlatow – und möglicherweise auch seine sieben Gefährten – höchstwahrscheinlich Opfer einer außergerichtlichen Hinrichtung durch ein Staatsorgan Tadschikistans wurden. Obwohl viele Hinweise dafür sprechen, scheint das OSZE-Büro, das den zunehmenden Menschenrechtsverletzungen durch tadschikische Sicherheitskräfte scheinbar unkritisch gegenübersteht, versucht zu haben, diese erneute Menschenrechtsverletzung auszusitzen, ohne einen für Außenstehende erkennbaren Versuch zu unternehmen, diesen gravierenden Verstoß gegen die OSZE-Prinzipien durch Regierungsorgane, die wichtige Partner des Büros bei der Durchführung kostspieliger Grenz-, Minenräumungs- und Polizeiprojekte sind, anzusprechen.

Der Fall Dawlatow illustriert ein scheinbares Desinteresse für Menschenrechtsverletzungen in Tadschikistan seitens der OSZE. Die unkritische Akzeptanz der offiziellen Regierungsversion des Falles durch die Leitung des OSZE-Büros spricht dafür. In der jährlichen Rede des norwegischen Missionsleiters, Botschafter Ivar Vikki, vor dem Ständigen Rat der OSZE im Mai 2011 war weder von einer außergerichtlichen Hinrichtung noch von den mysteriösen Umstände des Vorfalls die Rede. Botschafter Vikkis Bericht erwähnte lediglich, Dawlatow und seine Männer seien während einer „Militäroperation“ im Januar 2011 getötet worden,[42] womit die Lüge der tadschikischen Regierung im Wesentlichen vor den 56 Teilnehmerstaaten wiederholt wurde.

41 Vgl. BBC, Našri vidinoe dar borai „bozdošti Alii Bedaki“ [Veröffentlichung eines Videos zur „Verhaftung von Ali Bedak“], 1. Februar 2011, unter: www.bbc.co.uk/tajik/news/2011/02/110201_sq_islam_ali_bedak.shtml.

42 OSCE Office in Tajikistan, Report of the Head of the OSCE Office in Tajikistan Ambassador Ivar Vikki to the OSCE Permanent Council, 12 May 2011, PC.FR/12/11, 6. Mai 2011.

Das Büro stellte sich damit auf die Seite der Regierung, obwohl bereits drei Monate zuvor glaubwürdige Hinweise darauf aufgetaucht waren, dass Dawlatows Tod nicht die Folge einer „Militäroperation" war, sondern dass er höchst wahrscheinlich „gefangengenommen, gefoltert und hingerichtet"[43] worden war. Obwohl das OSZE-Büro ein teures Feldbüros in der Region Garm, in der die Kämpfe zwischen den Regierungssoldaten und den Guerillakämpfern stattgefunden hatten, unterhält, hat es offenbar keine Untersuchungen durchgeführt, um die Wahrheit über diesen und möglicherweise ähnliche Vorfälle und Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Sicherheitskräfte herauszubekommen, bzw. die Ergebnisse einer Untersuchung nicht an das BDIMR weitergegeben (mit Ausnahme einer Zusammenstellung von Nachrichtenmeldungen, die in einem *„Spot Report"* online verfügbar sind). Nach Aussagen des prominenten tadschikischen Anwalts Qayyum Jusuf ist das Video, das zeigt, wie Dawlatow von Agenten der Regierung vielleicht nur Minuten oder Stunden vor seiner Hinrichtung misshandelt wird, „ein solider Beweis für Menschenrechtsverletzungen in Tadschikistan", das dazu beiträgt, dass Tadschikistans „Ansehen in der internationalen Arena sich verschlechtert".[44]

Schlussfolgerungen

Die politische Lage und die Situation der Menschenrechte in Tadschikistan haben sich in den letzten Jahren kaum verändert oder sich sogar verschlechtert. Fortschritte in diesen Bereichen erfordern politischen Willen, Offenheit und ein angemessenes Wirtschaftswachstum. Die Anwesenheit der OSZE als externer Akteur kann beides sein: hilfreich und schädlich. Wenn die OSZE die falsche Entscheidung trifft, dass harte Sicherheit oberste Priorität hat, wenn sie die tadschikischen Behörden hofiert und gleichzeitig die Augen vor schweren Menschenrechtsverletzungen, einschließlich außergerichtlicher Hinrichtungen durch Regierungsorgane, die die Nutznießer kostspieliger OSZE-Projekte sind, verschließt, und wenn die OSZE ihren politischen Einfluss nicht dazu nutzt, sich für Reformen zugunsten der Einhaltung der Menschenrechte, ordentlicher Gerichtsverfahren, eines politischen Pluralismus und der Erfüllung der zahlreichen internationalen Verpflichtungen, die Tadschikistan eingegangen ist, einzusetzen, wird sie nicht nur ihren ursprünglichen Absichten als regionale Sicherheitsorganisation nicht gerecht, sondern schafft auch die Voraussetzungen für weitere Rechtsverletzungen und Unsicherheit und schadet ihrem Ansehen in den Augen sowohl lokaler als auch internationaler Beobachter. Auch wenn harte Sicherheit im umfassenden Si-

43 Economist Intelligence Unit (EIU), Country Report Tajikistan June 2011, a.a.O. (Anm. 10).

44 Qayyum Yusuf, Kafolati Huquqhoi ashkhosi baroi sodir kardani jinoyathoi terrorizm va ekstremizm mahkumshuda [Rechtliche Garantien für wegen terroristischer und extremistischer Straftaten Verurteilter], Presentation at the Preparatory Human Dimension Implementation Meeting, Duschanbe, 22. Juli 2011.

cherheitskonzept ihren Platz hat – woran es im Falle Tadschikistans am meisten mangelt, ist die Achtung der „dritten Dimension“, ohne die es kein demokratisches, prosperierendes und stabiles Tadschikistan geben kann.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

*Claudio Formisano/Georgia Tasiopoulou**

Die OSZE-Mission im Kosovo – eine Leistungsbilanz

Gestern, heute, morgen: ein Schauspiel in drei Akten

Einführung

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) agiert im Kosovo nach wie vor sowohl als neutraler Beobachter als auch als unermüdlicher Motor des Wandels. Als die OSZE-Mission im Kosovo (OMiK) im Jahr 1999 nach dem Konflikt eingerichtet wurde, um Institutionen aufzubauen und dabei zu helfen, die Einhaltung von Menschenrechtstandards und Standards verantwortungsbewusster Regierungsführung zu gewährleisten, hatte sich die OSZE bereits seit 1992 in der Region engagiert, um den Dialog zu fördern und die Lage der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu beobachten.

Zu Beginn des neuen Jahrzehnts ist es nun jedoch an der Zeit zu fragen, was erreicht wurde und in welche Richtung die OSZE im Kosovo zukünftig gehen wird. Seitdem sowohl die Kosovo-Truppe der NATO (KFOR) als auch die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) ihren Einsatz schrittweise herunterfahren, nähert sich die OSZE-Mission einer entscheidenden Phase: Ihr ursprünglicher Auftrag und ihre grundlegenden Strategien müssen überprüft werden.

Der vorliegende Beitrag beginnt deshalb mit einem Rückblick auf einige der Meilensteine in den Bereichen Menschenrechtsstandards, demokratische Institutionen und professionelle Polizeiarbeit, die während der ersten zwölf Jahre seit Einrichtung des Mandats der OSZE-Mission erreicht wurden. Obwohl die OSZE einen bemerkenswerten Beitrag zum Aufbau demokratischer Institutionen und zur Organisation demokratischer Wahlen geleistet hat, hat unserer Meinung nach ein wesentlicher Teil ihrer Arbeit an der Basis stattgefunden. Im zweiten Teil wird der Leser mit denjenigen Bereichen bekannt gemacht, in denen weiterhin Herausforderungen bestehen und auf die sich die OSZE in Zukunft konzentrieren muss, nämlich auf die Themen Rechte der Gemeinschaften, Medien und Zivilgesellschaft sowie Sicherheit der Bürger.

Kurz gesagt werden wir also der Frage nachgehen, welche spürbaren Veränderungen im vergangenen Jahrzehnt erreicht wurden und wann die OSZE verkünden kann: „Mission erfüllt“.

---

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der OSZE übereinstimmt.

Die OSZE-Mission im Kosovo wurde mit Beschluss Nr. 305 des Ständigen Rates der OSZE vom 1. Juli 1999[1] eingerichtet. Ihr Mandat nahm Bezug auf die VN-Sicherheitsratsresolution 1244 (1999)[2] und betraute die Mission als eigenständigen, jedoch konstituierenden Bestandteil der UNMIK mit der Hauptverantwortung für den Institutionen- und Demokratieaufbau sowie für Menschenrechtsfragen.[3] Das Mandat von OMiK konzentrierte sich auf die Bereiche Qualifizierungsmaßnahmen und Kapazitätsaufbau, u.a. durch den Betrieb einer Polizeischule und die Ausbildung von Gerichtspersonal, Demokratisierung und Verwaltungsstruktur, Organisation und Beaufsichtigung von Wahlen sowie, in Zusammenarbeit mit anderen relevanten Organisationen, Überwachung, Schutz und Förderung der Menschenrechte.

Diese Konstruktion ermöglichte die angesichts der sich im Kosovo ständig verändernden Bedingungen notwendige Flexibilität: Zunächst übernahm OMiK die Federführung bei der Einrichtung wichtiger demokratischer Institutionen wie z.B. des Juristischen Instituts des Kosovo (*Kosovo Judicial Institute,* KJI), der Zentralen Wahlkommission und der Kosovo-Polizeischule (*Kosovo Police Service School*, KPSS). Im Zuge dieser ersten Phase der Realisierung ihres Mandats übernahm OMiK außerdem erfolgreich die Führungsrolle bei der Organisation verschiedener Wahlen, verbesserte die Leistung der Kosovo-Versammlung bei der Wahrnehmung ihrer Gesetzgebungs- und Aufsichtsfunktionen und überwachte die Einrichtung kommunaler Dienste, vor allem für die nichtalbanischen Gemeinschaften. In der zweiten Phase, die derzeit noch andauert, hat sich die Mission darauf konzentriert, die Nachhaltigkeit dieser demokratischen Prozesse durch Kapazitätsaufbau und eine Reihe gezielter Maßnahmen auf zentraler und lokaler Ebene zu gewährleisten.

In den folgenden Abschnitten werden die laufenden Aktivitäten von OMiK in ihren drei programmatischen Arbeitsbereichen dargestellt: Menschenrechte und die Rechte von Gemeinschaften, Demokratisierung sowie öffentliche Sicherheit.

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 305, PC.DEC/305, 1. Juli 1999, unter: http://www.osce.org/de/pc/28797. Das Engagement der OSZE im Kosovo erstreckte sich über mehrere Phasen. OMiK ist die vierte OSZE-Feldpräsenz, die im Kosovo eingerichtet wurde. Vgl. Marcin Czaplinski, Die OSZE im neuen internationalen Umfeld im Kosovo, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 199-210, hier: S. 200.

2 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Resolution S/RES/1244 (1999), 10.Juni 1999.

3 Die OSZE-Mission bildet die dritte Säule des unter der Interimsverwaltung der Vereinten Nationen eingerichteten Vier-Säulen-Regimes.

> „Richter Afrim Shala ist [...] Absolvent der ersten Generation des Juristischen Instituts des Kosovo, des KJI, das von der OSZE-Mission eingerichtet wurde. Seit seiner Ernennung zum Richter in Gjilan/Gnjilane im November 2010 hat er eine Menge Arbeit zu bewältigen. Gerichte im Kosovo sind überlastet mit einem Überhang von bis zu 2.000 Fällen pro Richter, und Afrim hat schon mehr als 100 bearbeitet."[4]

Mit diesen Worten führt ein 2011 veröffentlichter Kurzfilm in die Arbeit der OSZE-Mission im Kosovo ein. Entsprechend ihrem Auftrag, Institutionen darin zu unterstützen, Demokratie und Menschenrechte im Kosovo fördern, richtete OMiK im Jahr 1999 das KJI als erstes unabhängiges, öffentliches und professionelles Ausbildungsinstitut für Juristen innerhalb des Justizsystems des Kosovo ein. Sieben Jahre später wurde die Verantwortung für das KJI auf lokale Institutionen übertragen. 2009 feierte das KJI den Abschluss der Ausbildung von 53 neuen Richtern und Staatsanwälten; einer von ihnen war Afrim Shala.

Das Kosovo-Rechtszentrum (*Kosovo Law Centre*/KLC, 2000), das Strafverteidigungszentrum (*Criminal Defence Resource Centre*/CDRC, 2001), die Rechtsanwaltskammer des Kosovo (*Kosovo Chamber of Advocats*/KCA, 2000), die Ombudsmann-Stelle (2000) und der Rechtshilfeausschuss (*Legal Aid Commission*/LAC, 2006) des Kosovo sind allesamt Institutionen, die die OSZE während ihres zwölfjährigen Wirkens im Kosovo geschaffen, deren Gründung sie gefördert oder die sie aktiv unterstützt hat. Über die Jahre reichte die Tätigkeit der OMiK im Justizwesen vom Institutionenaufbau bis hin zu Qualifizierungsmaßnahmen für Justizmitarbeiter durch Ausbildung, Beobachtung und Berichterstattung.

Um eine wachsame Präsenz sicherzustellen, hat die OSZE eine Vielzahl von Instrumenten entwickelt: in das KJI und das KLC eingebundene OSZE-Berater, die regelmäßig über die Erfüllung des jeweiligen Auftrags der beiden Institutionen berichten; die langfristige Beobachtung von Gerichtsverhandlungen (Straf-, Verwaltungs- und Wirtschaftsprozesse); die Berichterstattung über themenspezifische Aspekte durch Expertengruppen sowie regelmäßige Folgemaßnahmen, einschließlich Runder Tische mit relevanten lokalen und internationalen Interessenvertretern.

Die OSZE-Mission im Kosovo hat sich seit ihrem Bestehen dafür eingesetzt, Menschenrechte und die Rechte von Gemeinschaften zu schützen und zu fördern; sie verfolgt dieses grundlegendes Prinzip mit dem letztendlichen Ziel, „zwischen allen ethnischen Gruppen im Kosovo gegenseitige Achtung und

4 Arben Llapashtica, OSCE Mission in Kosovo through film, unter: http://www.osce.org/kosovo/76495 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Aussöhnung“[5] herbeizuführen. Von der Beobachtung der Menschenrechte und der Berichterstattung über die Sicherheit und Freizügigkeit gefährdeter Gemeinschaften über die Rückkehr von Binnenvertriebenen und den Schutz des religiösen und kulturellen Erbes bis hin zur Wahrung von Wohn- und Eigentumsrechten hat die OSZE keine Mühe gescheut, maßgebliche internationale Akteure in die Gestaltung einer entsprechenden Politik einzuschalten.
Um dies zu erreichen, hat OMiK ein Netz von Regionalzentren im gesamten Kosovo und über 30 Feldteams aufgebaut, die der Mission dabei helfen, ein hohes Maß an Vertrauen zwischen allen Gemeinschaften herzustellen. Die spezialisierten kommunalen Teams der Zentren bieten Beratung zum Prinzip verantwortungsbewusster Regierungsführung und zur Gestaltung transparenter Entscheidungsprozesse, zur Mitwirkung der Bürger und zur verstärkten Übernahme von Verantwortung durch die Gemeinden an. Sie stehen im täglichen Kontakt mit den örtlichen Behörden.
Gemeinschaftsteams wiederum kontrollieren die Einhaltung der Rechte der Gemeinschaften. Als ein Ergebnis ihrer Arbeit vor Ort hat sich der Dialog zwischen den einzelnen Volksgruppen und zwischen den Gemeinschaften und den Gemeinden zu einer regelmäßigen Aktivität oder, besser noch, zu einem *Modus Operandi* von OMiK entwickelt.

Demokratie verwirklichen

Die OSZE stand vor einer großen Herausforderung: Sie sollte eine demokratische Kultur im Kosovo aufbauen und die Grundlagen einer entwicklungsfähigen Gesellschaft für alle seine Einwohner schaffen. Diese Aufgabe war ebenso gewaltig wie vielschichtig: Es galt, die Durchführung fairer und freier Wahlen zu gewährleisten, politische Parteien zu etablieren, eine aktive Zivilgesellschaft zu schaffen und das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Freiheit der Medien zu gewährleisten.
OMiK ging diese Herausforderungen auf verschiedenen Ebenen an. Die Mission übernahm die Federführung bei der Organisation von Wahlen – der Leiter der OSZE-Mission hatte ursprünglich selbst den Vorsitz der zentralen Wahlkommission des Kosovo inne –, und bildete gleichzeitig schrittweise einheimische Wahlmanager durch Anleitung, Training und technische Beratung aus. Die neu gegründeten Institutionen, wie etwa die Kosovo-Versammlung, erhielten von OMiK grundlegende Unterstützung, u.a. in Form materieller und technischer Hilfestellung sowie der Ausbildung von über 5.000 öffentlich Bediensteten, die darauf abzielte, einen verantwortungsvollen und professionellen öffentlichen Dienst zu schaffen. Diese gewaltige Maßnahme zum Kapazitätsaufbau wurde durch die Einrichtung des Instituts für Zivilverwaltung (*Institute for Civil Administration*/ICA, 2000) und des Kosovo-Instituts für öffentliche Verwaltung (*Kosovo Institute for Public Administration*/KIPA, 2003) institutionalisiert.

5 Ständiger Rat, Beschluss Nr. 305, a.a.O. (Anm. 1), S. 2.

Im Zuge der zunehmenden Verlagerung ihres Arbeitsschwerpunkts in Richtung Aufsicht durch die Legislative unterstützte die OSZE-Mission die Entwicklung politischer Parteien und förderte die Stärkung verschiedener Gruppen wie z.B. Frauen und Jugendliche. Außerdem wurde zivilen Initiativen Raum zur Entfaltung gegeben, um so dem Potenzial der Zivilgesellschaft zur Mitwirkung bei der Politikgestaltung gerecht zu werden, zu einem multiethnischen Dialog beizutragen und Fortschritte bei der Aussöhnung zu ermöglichen.
Der Medienbereich, der von Grund auf neu aufgebaut werden musste, war ein weiteres Gebiet, in dem OMiK bemerkenswerte Meilensteine setzte. Die öffentliche Rundfunkanstalt Radio/TV Kosovo (RTK), das Kosovo-weite serbischsprachige Radionetz KOSMA, der Journalistenverband des Kosovo und der Pressekodex für das Kosovo gehören zu den wichtigsten Leistungen von OMiK im Rahmen ihrer Bemühungen, die freie Meinungsäußerung zu gewährleisten.
Die Ombudsmann-Stelle für das Kosovo wurde im November 2000 von UNMIK als wichtiger Garant für die Achtung der Menschenrechte eingerichtet. Die Aufgabe der Ombudsperson besteht darin, Beschwerden entgegenzunehmen und mutmaßliche Fälle von Menschenrechtsverletzungen unabhängig zu beurteilen. Seit ihrer Einrichtung erfreut sich die Institution der vollen Unterstützung durch die Mission und erhält Hilfe in Form von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau.

Öffentliche Sicherheit

Fünfundzwanzig Kilometer nordwestlich von Prishtinë/Priština, in der Stadt Vushtrri/Vučitrn, befindet sich das Kosovo-Zentrum für Ausbildung und Entwicklung im Bereich der öffentlichen Sicherheit (*Kosovo Centre for Public Safety Education and Development*, KCPSED). Es gilt als eines der bekanntesten Beispiele für die Erfolge, auf die OMiK in seinem dritten Programmbereich, öffentliche Sicherheit, zurückblicken kann. Mit seinen modernen Trainingsmöglichkeiten, seiner technischen Ausstattung und seiner modernen Verwaltung ist das KCPSED wegweisend für die professionelle Ausbildung von Mitarbeitern der für die öffentliche Sicherheit zuständigen Behörden. Jedes Jahr werden Hunderte von Absolventen am KCPSED ausgebildet; zum Kursangebot gehören neben der allgemeinen Polizeiarbeit auch spezielle Lehrgänge z.B. zur Bekämpfung des Menschenhandels, zur kriminalpolizeilichen Ermittlungstätigkeit sowie zu Festnahme- und Inhaftierungsverfahren.
Die Ursprünge der KCPSED als moderne Polizeiakademie reichen zurück bis ins Jahr 1999, als die OSZE-Mission im Kosovo ihre Tätigkeit aufnahm. Beauftragt mit der „Ausbildung von Fähigkeiten im Bereich der Humanressourcen [...] einschließlich der Heranbildung eines neuen Polizeidienstes im Ko-

sovo“,[6] war die Mission zuständig für die Einrichtung und den Betrieb einer modernen Polizeischule, die nach dem Konflikt zum raschen Aufbau neuer professioneller Polizeikräfte beitragen sollte.
Ein Konzept für die Polizeischulung im Kosovo für die Zeit nach dem Konflikt zu gestalten hieß, eine Vielzahl von Aktivitäten miteinander zu verbinden, die vom grundlegenden Wiederaufbau und von der Renovierung baufälliger Gebäude bis zur konkreten Erarbeitung und Entwicklung von Polizeiausbildungsprogrammen reichte. OMiK kam dieser Herausforderung nach, indem sie am 6. September 1999 die Kosovo-Polizeischule, den Vorläufer des KCPSED, eröffnete. Das anfängliche Angebot der Schule bestand aus einem einzigen Grundkurs zur Polizeiausbildung; bereits 2005 hatte sie jedoch ihren Richtwert von 7.500 Absolventen erreicht und bot über 70 Kurse an.
Seit seiner Übergabe an die lokalen Behörden im Jahr 2006 unterstützt OMiK das KCPSED auch weiterhin bei der Gestaltung von weiterführenden Unterrichtseinheiten mit besonderer Betonung auf Menschenrechten, demokratischer Polizeiarbeit und Polizeiethik sowie bei der Ermittlung des Schulungsbedarfs und der Ausbildung von Spezialeinheiten zur Bekämpfung komplexer Straftaten wie z.B. Internet-Kriminalität und Drogenhandel.
Neben dem Aufbau der Polizeischule wandte OMiK sich der Entwicklung anderer Schlüsselbereiche des Sektors öffentliche Sicherheit zu. OMiK wirkte an der Entwicklung eines integrierten Katastrophenschutzes für das Kosovo mit, befasste sich mit dem Aufbau von Feuerwehr und Rettungsdiensten und unterstützte Spezialeinheiten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus.
OMiKs Beitrag zur Entwicklung des öffentlichen Sicherheitssektors im Kosovo nach dem Konflikt kann als Erfolg angesehen werden, was sich auch in der Professionalität der Polizeiarbeit im Kosovo widerzuspiegeln scheint.

OMiK, quo vadis? Auf Erfolgen aufbauen – zukünftige Schritte

Inwieweit all dies tatsächlich dauerhaft als Erfolgsstory zu werten ist, hängt davon ab, ob es gelingt, die Zukunftsfähigkeit dieser demokratischen Prozesse sicherzustellen. Die bisherigen Bemühungen müssen in dauerhafte Lösungen umgewandelt werden. Das Ausmaß der sozialen Ausgrenzung in der Gesellschaft des Kosovo, die geringe Zahl der freiwilligen Rückkehrer und die jüngsten Berichte über die Verschlechterung der Pressefreiheit[7] zeigen, dass noch vieles zu tun bleibt. OSZE-Feldteams berichten regelmäßig von Zwischenfällen im Zusammenhang mit Eigentumsfragen, Zerstörungen an

6 Ebenda, S. 1.
7 Vgl. United Nations Security Council, Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2011/281, 3. Mai 2011, Absätze 37, 53 und 54.

den Wohnorten der Rückkehrer und gewalttätigen Übergriffe in ethnisch gemischten Dörfern. In den Beziehungen zwischen den örtlichen Gemeinschaften kommt es immer wieder zu Rückschlägen.

Welche Rolle wird OMiK in diesem Zusammenhang spielen? Wie oben bereits erwähnt, hat OMiK im Laufe ihrer zwölfjährigen Präsenz einen großen Teil ihres Mandats zum Institutionenaufbau erfüllt.[8] Das endgültige Ziel ihrer Tätigkeit scheint sich nun von der direkten Hilfe auf die Gewährleistung der Langfristigkeit und Dauerhaftigkeit der Prozesse zu verlagern. Um die ihr verbliebenen Aufgaben zu erfüllen, muss OMIK sich nun vor allem mit den anhaltenden Menschenrechtsdefiziten befassen, die Aufsicht über institutionelle Mechanismen verstärken und sowohl auf zentraler als auch lokaler Ebene die interethnischen Sicherheitsmechanismen ausbauen.

Trotz der Existenz moderner Institutionen der Justiz leidet die Leistung der Justiz weiterhin unter gravierenden Defiziten hinsichtlich der Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards in Zivil- und Strafprozessen. Wie die Europäische Kommission berichtet, beeinträchtigen ein „zunehmender Überhang an Fällen [... und die subjektive] Wahrnehmung weit verbreiteter Korruption" das „Vertrauen der Öffentlichkeit in die Leistungsfähigkeit, die Professionalität und die Gerechtigkeit der Justiz; dadurch wird der effektive Zugang zur Justiz eingeschränkt".[9] Die Prozessbeobachtung sollte daher auf der Prioritätenliste von OMiK bleiben.

Die OSZE hat bei mehreren Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass die Zahl der Vertriebenen, die freiwillig in das Kosovo zurückkehren, insgesamt noch niedrig ist. Ihre Rückkehr wird nach wie vor von dem weitverbreiteten Mangel an finanziellen Mitteln und politischem Willen[10] sowie von etlichen Problemen vor Ort, wie z.B. „einem tatsächlichen oder subjektiv wahrgenommenen Mangel an Sicherheit, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Wohnraum [...] und sozioökonomischen Chancen"[11] behindert. Der Schutz und die Förderung des kulturellen Erbes aller Gemeinschaften, ihre Bildungsmöglichkeiten und die Teilnahme am öffentlichen Leben haben sich einigermaßen verbessert, wie etwa im Falle des Wiederaufbaus der religiösen Stätten der serbisch-orthodoxen Kirche oder der Übersetzung offizieller Dokumente in die Amtssprachen. Dennoch stellen das Fehlen einer Liste mit schützenswerten kulturellen Stätten, die begrenzte Interaktion zwischen Kosovo-serbischen und Kosovo-albanischen Schülern und der unzureichende Zugang von Minderheitengemeinschaften zu öffentlichen Dienstleistungen Probleme dar, die noch überwunden werden müssen. Die aktive Überwachung der Einhaltung der Rechte der Gemeinschaften bleibt ein bevorzugtes Mittel, um gegen

8 Das Juristische Institut des Kosovo, die Ombudsmann-Stelle und die Kosovo-Polizeischule sind die bekanntesten Beispiele für Institutionen, die in lokale Verantwortung übergeben wurden.

9 European Commission, Kosovo 2010 Progress Report, SEC(2010)1329, Brüssel, 9. November 2010, S. 14.

10 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission in Kosovo, Communities Rights Assessment Report, Second Edition, Dezember 2010, S. 20.

11 Ebenda, S. 18.

diese Mängel vorzugehen. Gleicher Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Freizügigkeit und die dauerhafte Rückkehr und Wiedereingliederung von vertriebenen und repatriierten Personen sollten zentrale Programmschwerpunkte der Mission sein.

Was Wohnungen anbetrifft, „machen Eigentumsfälle weiterhin den größten Teil des Rückstaus der Zivilklagen an den Gerichten aus, darunter annähernd 21.000 Entschädigungsklagen“.[12] Mehrere wichtige Fragen sind noch ungeklärt. Die Situation wird durch das Fehlen eines effektiven Entschädigungssystems für die rechtswidrige Aneignung von Eigentum genauso verschärft wie durch Hindernisse bei der Erfassung von Eigentumsansprüchen. Monitoring und Berichterstattung sind hier wahrscheinlich nach wie vor die wichtigsten Aktivitäten, um entsprechende Fälle zu identifizieren und sich dann für geeignete Maßnahmen einzusetzen. Angesichts der geringen Fortschritte, die bisher in vielen dieser Bereiche gemacht wurden, sollte die Mission fortfahren, ihre Bemühungen um die Förderung des möglichst umfassenden Schutzes von Wohn- und Eigentumsrechten für alle Gemeinschaften, insbesondere für Vertriebene und gefährdete Gruppen, als eine Grundvoraussetzung für eine zukunftssichere und stabile Gesellschaft auszuweiten.

Während die Medienlandschaft inzwischen aus einer ganzen Reihe von Presseerzeugnissen, TV- und Radiosendern besteht, die alle unterschiedliche Informationen und Programme anbieten, hat die OSZE-Mission im Kosovo wiederholt ihre Besorgnis angesichts unterschiedlichster Formen der Druckausübung auf Journalisten, die ihrer Pflicht nachgehen, zum Ausdruck gebracht. Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei auf „mutmaßliche Versuche, die Redaktionslinie von Medien generell und des öffentlichen Senders im Besonderen übermäßig zu beeinflussen“,[13] gelegt. Im jährlichen Bericht über die Pressefreiheit der US-gestützten NGO *Freedom House* liegt das Kosovo auf dem 104. Rang (von insgesamt 196) – mit dem explizitem Verweis auf die Anwendung von Drohungen und politischem Druck, um Journalisten an Nachforschungen in brisanten Themen zu hindern. Es bleibt also noch viel zu tun, um die Zukunftsfähigkeit und Professionalität der Regulierungsbehörde ebenso sicherzustellen wie die gleichberechtigte Vertretung aller Gemeinschaften im öffentlichen Sender. Die OSZE hat bewusst Schritte in Richtung einer Stärkung lokaler Schutzeinrichtungen und der Zivilgesellschaft unternommen und ist nun dabei, diesen in lokaler Verantwortung befindlichen Mechanismen zu helfen, Fortschritte in Sachen Redefreiheit zu bewirken und lokale nichtalbanische Medien zu entwickeln.

Auch wenn die Mission ihr Programm zur Entwicklung der Zivilgesellschaft Schritt für Schritt heruntergefahren hat, sollte sie sich jetzt erneut darauf konzentrieren, zivilgesellschaftliche Akteure wie z.B. nichtalbanische Gemein-

12 European Commission, Kosovo 2010 Progress Report, a.a.O. (Anm. 9), S. 18.

13 Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission in Kosovo, Statement by OSCE Mission in Kosovo on World Press Freedom Day, Prishtinë/Priština, 2. Mai 2001, unter: http://www.osce.org./kosovo/77283.

schaften, Frauen, Jugendliche und soziale Randgruppen zu beteiligen. Auch wenn mehrere Akteure bereits damit begonnen haben, sich am Prozess der Vergabe öffentlicher Mittel zu beteiligen, muss die Zivilgesellschaft ihre Aufsichtsfunktion gegenüber der Regierung noch weiter verstärken, um zu einer vollwertigen Triebkraft des Wandels zu werden. Zu diesem Zweck wird die Mission wahrscheinlich damit fortfahren, der Einbeziehung junger Menschen in politische Entscheidungsprozesse und in Aufsichtsmechanismen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, indem sie in Zusammenarbeit mit anderen relevanten internationalen Partnern *Coachings* und Maßnahmen zur Kompetenzsteigerung durchführt. Nachdem sie nun damit begonnen hat, sich wieder verstärkt auf Maßnahmen zur Unterstützung des Parlaments zu konzentrieren, sollte die Mission schließlich wieder mehr Nachdruck auf die Erhöhung der Regierungsverantwortung legen, indem sie die Aufsicht durch die Legislative verbessert und verstärkt unabhängige Institutionen wie die Unabhängige Aufsichtskammer für den öffentlichen Dienst des Kosovo (*Independent Oversight Board for the Civil Service of Kosovo,* IOBCSK) und dir Ombudsmann-Stelle einschaltet.

Im Bereich Sicherheit bleibt die Entwicklung eines gerechten, ethnisch ausgewogenen und untereinander ausgesöhnten öffentlichen Sicherheitssektors unvollständig. Hier muss die Fähigkeit nichtalbanischer Polizisten in den Gemeinden, die interethnische Versöhnung zu fördern, erheblich gesteigert werden. Hierzu wird sowohl starke Unterstützung an der Basis als auch eine erhöhte Zahl von Initiativen zur Partnerschaft zwischen Polizei und Öffentlichkeit erforderlich sein.

Die Einrichtung kommunaler Räte für die Sicherheit der Bürger (*Municipal Community Safety Councils*, MCSCs) und örtlicher Ausschüsse für öffentliche Sicherheit (*Local Public Safety Comittees*, LPSCs) im Kosovo soll seit 2005 die Beteiligung der Bürger an gemeinsamen Aktivitäten von Polizei und Gemeinde auf lokaler Ebene erhöhen. OMiK sollte deshalb ihre Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der Sicherheit der Bürger ausweiten, indem sie die Gründung und den Kapazitätsaufbau neuer MCSCs und LPSCs im gesamten Kosovo ungeachtet ihrer ethnischen Zusammensetzung fördert. Zur gleichen Zeit sollte OMiK fortfahren, professionelles Training anzubieten, da ihre Mitwirkung beim Aufbau lokaler Trainingskapazitäten und ihre Rolle bei der Sicherung der Qualität der Polizeiausbildung von entscheidender Bedeutung ist.

Schlussfolgerungen

Nun da das zwölfte Jahr des Einsatzes der OSZE im Kosovo zu Ende geht, kann die OSZE-Mission auf eine Reihe von Erfolgen zurückblicken. Wie oben beschrieben, ist es OMiK gelungen, zentrale demokratische und auf Menschenrechten basierende Institutionen im Kosovo aufzubauen; ebenso er-

folgreich war sie in der Organisation zahlreicher demokratischer Wahlen. In einem sich zunehmend verändernden Umfeld hat OMiK ihre Arbeitsschwerpunkte soweit wie nötig angepasst, um seinen umfangreichen Auftrag zu erfüllen. Darüber hinaus genießt die Mission als internationaler Akteur aufgrund ihrer großen Erfahrung das Vertrauen aller örtlichen Gemeinschaften, die die OSZE als einen neutralen, unparteiischen und zuverlässigen Partner anerkennen.

Dennoch hat die Übergabe an örtliche Institutionen erhebliche Lücken zurückgelassen. Probleme bestehen weiterhin in Bezug auf den gleichberechtigten Zugang zu Dienstleitungen, die Teilnahme am öffentlichen Leben und die Vertretung ethnischer Gruppen in der bürgernahen Polizeiarbeit. Um diese Lücken zu füllen, sollte sich die OSZE auf die Beobachtung und Förderung von Minderheitenrechten, Eigentumsrechten und der Sicherheit der Bürger konzentrieren. Der Medienbereich, dessen Leistung nach wie vor unzulänglich ist, sollte weiter Hilfestellung erhalten, um internationalen Standards gerecht zu werden.

Wann aber wird die Arbeit letztendlich getan sein? Und wie können wir sicherstellen, dass sie richtig vollendet wurde? Wie in diesem Beitrag argumentiert wurde, sollte OMiK nun eine dauerhafte und zukunftsfähige multiethnische Gesellschaft und die Weiterentwicklung einer tragfähigen und verantwortungsvollen Demokratie ebenso fördern wie die vollständige Verwirklichung der Menschenrechte, der Rechte der Gemeinschaften und der Rechtsstaatlichkeit. Auf der Grundlage ihres Mandats wird OMiK ihr Streben nach vollständiger Achtung der Rechte der Gemeinschaften und demokratischer Prinzipien sowie nach Aussöhnung und Toleranz zum Vorteil aller ethnischen Gruppen fortsetzen.

Die Kenntnisse und Erfahrungen der OSZE können für die Verwirklichung der angestrebten Resultate eine wichtige Rolle spielen. Das Know-how der OSZE kann auf lokale Partner und Unterstützer in Bereichen wie Interessenvertretung und strategische Planung übertragen werden. Studien und Erfahrungen – u.a. in der Durchführung von Projekten – können dazu genutzt werden, innerhalb von Institutionen im Kosovo für bessere Strategien und Praktiken sowie deren bessere Umsetzung einzutreten.

Diese klar gesetzten Ziele werden in Verbindung mit der Erarbeitung eines Zeitplans für ihre Umsetzung dabei helfen, langfristig Fortschritte sicherzustellen. Wenn es dem Kosovo nicht gelingt, internationalen Standards gerecht zu werden, wäre dies nicht nur eine schlechte Nachricht für die Entwicklung des Kosovo selbst, sondern bedeutete auch das Scheitern des internationalen Engagements insgesamt.

Claus Neukirch

Moldau: von der Vertrauensbildung zur Konfliktbeilegung?

Am 5. November 2009, am Abend vor dem ersten informellen 5+2-Treffen[1] nach der Ablösung der kommunistischen Regierung durch die Mitte-rechts-Koalition „Allianz für die Europäische Integration" (AEI) in Chişinău, arrangierte der Leiter der OSZE-Mission in Moldau ein privates Treffen zwischen dem neuen moldauischen Verhandlungsführer und seinem Kollegen aus Transnistrien in einem Wiener Restaurant. Das Treffen markierte den Beginn einer neuen Phase im Prozess zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts und leitete die Wiederaufnahme echter Gespräche zwischen beiden Seiten nach sechs Jahren ein. Während sich diese Gespräche in den letzten beiden Jahren auf vertrauensbildende Maßnahmen und die Lösung praktischer Probleme konzentrierten, haben sie gleichzeitig eine gemeinsame Grundlage geschaffen, die es ermöglicht, zu offiziellen Verhandlungen überzugehen.
Der vorliegende Beitrag untersucht die Aussichten dafür, von grundlegender Vertrauensbildung zu tatsächlicher Konfliktbeilegung überzugehen. Dabei werden sowohl die hilfreichen Faktoren als auch die Stolpersteine analysiert, die heute vorhanden sind.

Ein Blick zurück

Im November 2003 war aus der Beinahe-Lösung des Transnistrien-Konflikts ein anhaltender Stillstand geworden, nachdem sich der damalige moldauische Präsident Vladimir Voronin in letzter Minute dazu entschieden hatte, das „Kosak-Memorandum" nicht zu unterzeichnen. Das Memorandum war von Dmitri Kosak, dem Vizechef der russischen Präsidialadministration ausgehandelt worden. Voronin selbst hatte auf seiner Beteiligung bestanden.[2] Seitdem sind sämtliche Versuche, wieder offiziell über den zukünftigen Status von Transnistrien zu verhandeln, gescheitert.

1 Dem 5+2-Format, dessen offizielle Bezeichnung „Die Ständige Konferenz zu politischen Fragen im Rahmen des Verhandlungsprozesses über eine Regelung für Transnistrien" lautet, gehören Vertreter der Konfliktparteien Moldau und Transnistrien, Vermittler aus der Russischen Föderation, der Ukraine und der OSZE sowie Beobachter aus der Europäischen Union und den USA an.

2 Vgl. Claus Neukirch: Krisenmanagement – Wiederaufnahme des Prozesses: die OSZE-Mission in Moldau 2004/2005, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 153-169, hier: S. 153-155. Für eine detaillierte Analyse des Prozesses rund um das Kosak-Memorandum siehe William H. Hill, Russia, the Near Abroad and the West. Lessons from the Moldovan-Transdniestrian Conflict, Baltimore (i.E.)

Ein gewisser Fortschritt wurde im September 2005 erzielt, als sich die beteiligten Seiten bei Beratungen in Odessa darauf einigten, die Europäische Union (EU) und die USA einzubeziehen und erneut offizielle Gespräche aufzunehmen. Die EU und die USA sollten die fünfseitigen Verhandlungen beobachten. Jedoch wurde in den darauffolgenden vier offiziellen Verhandlungsrunden, die zwischen Oktober 2005 und Februar 2006 im neuen 5+2-Format stattfanden, der zukünftige Status von Transnistrien nicht angesprochen. Nachdem das moldauische Parlament am 11. Juni 2005 das „Gesetz über den besonderen Status Transnistriens" verabschiedet hatte, waren die Vertreter Moldaus lediglich dazu ermächtigt, Fragen im Zusammenhang mit „Demokratisierung" und „Entmilitarisierung" der Region zu diskutieren. Das Statusgesetz von 2005 verlieh Tiraspol eine begrenzte Autonomie, die derjenigen von Gagausien im Süden Moldaus glich. Jegliche Verhandlungen über eine Lösung des Problems wurden von einer vorherigen „Demokratisierung" und „Entmilitarisierung" Transnistriens abhängig gemacht.

Am 27. Februar 2006 kamen selbst diese eingeschränkten Gespräche zum Erliegen, als der moldauische Verhandlungsführer das Treffen verließ. Wenige Tage später, am 3. März 2006, begann die ukrainische Zollbehörde mit der Umsetzung neuer Zollvorschriften, die in einer am 30. Dezember 2005 vom ukrainischen und vom moldauischen Premierminister unterzeichneten Gemeinsamen Erklärung zum Zollverfahren vereinbart worden waren. Das neue Verfahren sieht vor, dass sämtliche Güter, die die Grenze zwischen Moldau und der Ukraine überqueren, vom ukrainischen Zoll daraufhin geprüft werden, ob gültige moldauische Zolldokumente vorliegen. Das bedeutet, dass transnistrische Unternehmen, die nicht bei den moldauischen Behörden gemeldet sind, ihre Waren nicht exportieren können. Die Vertreter Transnistriens sagten daraufhin ihre Teilnahme an dem für den 14. April angesetzten 5+2-Treffen ab. Ihre Rückkehr an den Verhandlungstisch machten sie davon abhängig, dass die – wie sie es nannten – Wirtschaftsblockade Transnistriens aufgehoben wird.

Die neuen Vorschriften wurden von der transnistrischen Führung natürlich mit wenig Begeisterung aufgenommen, da sie die Unternehmen in Transnistrien dazu zwang, sich bei moldauischen Behörden registrieren zu lassen, um geschäftlich tätig werden zu können. Dennoch waren sie nicht mit einer Wirtschaftsblockade gleichzusetzen; sie kurbelten die transnistrischen Exporte vielmehr sogar noch an. Die OSZE-Mission in Moldau, die intensiv beobachtete, in welchem Umfang Waren in der Region erhältlich waren, konnte weder Engpässe noch Preiserhöhungen feststellen. Die neuen Bestimmungen unterbanden weder den Direktimport von Waren über den transnistrischen Abschnitt der ukrainisch-moldauischen Grenze – über den Moldau keine Kontrolle hat – noch den Export. Bis Ende 2011 waren über 750 transnistrische Unternehmen bei den moldauischen Behörden gemeldet, darunter auch die größten Exportunternehmen der Region. Diese Unternehmen können nicht nur ihre Waren exportieren, sie profitieren auch von den asymmetri-

schen Handelspräferenzen, die Moldau mit der Europäischen Union vereinbart hat. Da Moldau und die EU 2011 Gespräche über ein „vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen“ aufgenommen haben, werden die potenziellen Vorteile für registrierte transnistrische Unternehmen wahrscheinlich sogar noch zunehmen.
Nachdem Moldau im Juni 2005 seine Ausgangsposition durch die Verabschiedung des Statusgesetzes, das im Parlament nur mit einer Dreifünftelmehrheit geändert werden kann, verhärtet hatte, hielt Tiraspol im September 2006 ein Referendum ab. Gefragt wurde, ob die Bevölkerung (1.) „den Unabhängigkeitskurs der Transnistrischen Moldauischen Republik und den anschließenden Beitritt zur Russischen Föderation unterstützt“ oder (2.) „die Unabhängigkeit der Transnistrischen Moldauischen Republik ablehnt und die Eingliederung in die Republik Moldau für denkbar hält“. Ebenso wie das moldauische Gesetz praktisch einstimmig verabschiedet worden war (mit nur einer Gegenstimme, die damit begründet wurde, das Gesetz verleihe Transnistrien zu viele Rechte), stimmten die transnistrischen Wähler – nach einer aggressiven, einseitigen Kampagne – mit überwältigender Mehrheit für die Unabhängigkeit und den Anschluss an Russland.
Da beide Seiten an ihren Maximalpositionen und einer Vielzahl an Vorbedingungen für offizielle Gespräche über den Status Transnistriens festhielten, hatte der Konfliktlösungsprozess 2006 seinen Tiefpunkt erreicht.

Vertrauensbildung

Mangels einer gemeinsamen Grundlage für konstruktive Gespräche zur Statusfrage und angesichts der Alltagsprobleme der Menschen auf beiden Seiten des Dnjestr konzentrierten beide Parteien – und die OSZE-Mission in Moldau – ihre Bemühungen nun auf vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Damit sollten sowohl die bestehenden Probleme angegangen als auch die Voraussetzungen für ernsthafte Verhandlungen geschaffen werden.
In den Jahren 2004 und 2005 hatte die Mission mit Unterstützung russischer und ukrainischer Experten mehrere Vorschläge für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) im militärischen Bereich erarbeitet. Nachdem Präsident Voronin der transnistrischen Seite im Oktober 2007 vorgeschlagen hatte, Gemeinsame Expertenarbeitsgruppen für vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) zu gründen, zu denen auch soziale Themen und die Entwicklung der Infrastruktur gehören sollten, griff die Mission diese Anregung auf und nutzte ihr VSBM-Paket als Plattform für die Arbeit an vertrauensbildenden Maßnahmen in einem breiteren Sinne.
Am Rande eines von der Mission organisierten VSBM-Seminars in Odessa am 23. Oktober 2007 trafen sich die 5+2-Teilnehmer bei einem Arbeitsessen und diskutierten unter anderem eine mögliche Zusammenarbeit beider Seiten im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen. Bei dem Abendessen während

des VSBM-Seminars saßen die Teilnehmer der 5+2-Verhandlungen zum ersten Mal seit Februar 2006 wieder gemeinsam an einem Tisch. Das nächste Zusammentreffen fand erneut in Odessa statt und war ebenfalls informell. Der Anlass war diesmal ein von der Mission gesponsertes Seminar im April 2008. Im Dezember 2008 trafen sich die 5+2-Teilnehmer zum ersten Mal unabhängig von einer anderen Veranstaltung. Es dauerte noch ein weiteres Jahr, bis die informellen 5-2-Treffen regelmäßig und unabhängig von anderen Veranstaltungen stattfanden, und erst nach zwei weiteren Jahren wurden sie wieder offiziell (siehe unten).

Parallel zu den bescheidenen Fortschritten der 5+2-Treffen entwickelte sich die im Herbst 2007 begonnene Arbeit an den vertrauensbildende Maßnahmen weiter – zumindest anfangs. Am 31. Oktober 2007 setzte die moldauische Regierung acht Arbeitsgruppen ein, deren Aufgabe darin bestand, konkrete Projekte zur Umsetzung von Präsident Voronins Initiativen zur Vertrauensbildung zu erarbeiten. Am 13. Dezember 2007 sandte die moldauische Seite den Vermittlern, den Beobachtern und der transnistrischen Seite eine vorläufige Liste mit 128 Themen zu, die in 31 Kapitel aufgeteilt waren und in den acht Arbeitsgruppen diskutiert werden sollten. Bisher handelte es sich dabei jedoch ausschließlich um moldauische Arbeitsgruppen. Transnistrien hatte der Einrichtung eigener Gruppen zur Teilnahme an den Diskussionen noch nicht zugestimmt, da sie dies als Unterwerfung unter Voronins Anordnung betrachteten und entsprechend misstrauisch waren.

Erst im April 2008 konnten sich Chişinău und Tiraspol darauf einigen, Gemeinsame Expertenarbeitsgruppen zu bilden, in denen über vertrauensbildende Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit und soziale Sicherheit, Bildung, Wirtschaft und Handel, Infrastruktur sowie Umwelt diskutiert werden sollte. Zwischen April 2008 und Juli 2009 fanden 15 Treffen der fünf Arbeitsgruppen in den Büros der OSZE-Mission in Chişinău, Tiraspol und Bender statt. Die Treffen erfolgten jedoch nur sporadisch und entwickelten sich nicht zu einem dauerhaften Prozess. Beide Seiten trafen sich nur, wenn sie der internationalen Gemeinschaft ihren guten Willen demonstrieren mussten. Zu konkreten Ergebnissen kam es nicht.

Nach dem Regierungswechsel in Chişinău im September 2009, der auch eine veränderte Haltung Moldaus mit sich brachte, besserte sich die Lage. Die neue Regierung unter Premierminister Vlad Filat und ihr neuer Verhandlungsführer Victor Osipov gingen das Thema Transnistrien pragmatisch und mit dem Willen, Fortschritte zu erzielen, an. Sie konzentrierten sich darauf, praktische Probleme zu lösen. Kleinere Vorkommnisse sollten nicht eskalieren. Während des informellen 5+2-Treffens in Wien am 6. November 2009 einigten sich Osipov und sein transnistrischer Amtskollege Vladimir Jastrebtschak darauf, regelmäßige bilaterale Treffen abzuhalten, bei denen Probleme gelöst werden sollten, die die Menschen auf beiden Seiten des Flusses betreffen und das Vertrauen zwischen beiden Seiten beeinträchtigen. Mit den Treffen sollte auch den Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für

VBM neuer Schwung verliehen werden, die nur auf technischer Ebene funktionierten und nicht weiterkamen, sobald sie auf politische Probleme stießen. Das erste offizielle bilaterale Treffen zwischen Osipov und Jastrebtschak fand am 27. November 2009 im Büro der Mission in Bender statt. Ein zweites Treffen folgte am 26. Januar 2010 im Büro der Mission in Chişinău. Offiziell trafen Osipov Jastrebtschak 2010 noch viermal zusammen, informell und unter vier Augen noch mindestens dreimal. Jedoch nahm die Häufigkeit dieser direkten Kontakte 2011 erheblich ab. In diesem Jahr gab es – abgesehen von einigen Begegnungen im Rahmen größerer Formate – nur zwei offizielle Treffen zwischen Jastrebtschak und Osipovs Nachfolger Eugen Carpov.

Am 8. Februar 2010 trafen sich Osipov und Jastrebtschak gemeinsam mit den Ko-Vorsitzenden der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM im Büro der Mission in Tiraspol. Sie vereinbarten, die Treffen dieser Gruppen wieder aufzunehmen. Neu hinzukommen sollte eine Gruppe, die sich mit der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung beschäftigt. Im Februar 2010 trafen die Expertenarbeitsgruppen für Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, für humanitäre Hilfe, für Schienenverkehr, Straßenverkehr und Infrastruktur sowie für Landwirtschaft und Ökologie zum ersten Mal seit dem Regierungswechsel in Chişinău zusammen. Später im Jahr folgten Treffen der Gruppen für Wirtschaft und Handel sowie für Gesundheit und soziale Fragen. Im Laufe dieses Prozesses diversifizierten sich die Gruppen, und neue Gruppen kamen als Reaktion auf das Aufkommen weiterer wichtiger Themen hinzu. Seit November 2011 gibt es nun eine eigene Untergruppe für Eisenbahnfragen, in der auch Zollexperten vertreten sind, eine Untergruppe für Telekommunikation und eine Gemeinsame Expertenarbeitsgruppe für Personenstandsurkunden. In den Jahren 2010 und 2011 hielten die Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM mehr als 20 Treffen ab, die allesamt in konstruktiver Atmosphäre und ohne politische Streitereien verliefen.

Premierminister Filat und der transnistrische Führer Igor Smirnow trafen sich 2010 zweimal am Rande zweier Fußballspiele der Europa League in Tiraspol, und dann noch einmal im Juli 2011 beim moldauischen Pokalfinale. Auf der Grundlage dieser „Fußball-Diplomatie“ trafen sie am 9. September 2011 in Bad Reichenhall (Deutschland) am Rande einer VBM-Konferenz, die von der OSZE-Mission mit Unterstützung des litauischen OSZE-Vorsitzes und des deutschen Auswärtigen Amtes organisiert worden war, erneut zusammen. Schließlich kam es am 21. November 2011 in den Räumlichkeiten der OSZE in Bender zu einem eigenständigen Treffen, das nicht Teil einer anderen Veranstaltung war. Diese hochrangigen Treffen verliehen dem Vertrauensbildungsprozess und dem Versuch insgesamt, eine Einigung zu erzielen, neuen Schwung: Bad Reichenhall war wegbereitend für den Beschluss des zwei Wochen später stattfindenden 5+2-Treffens in Moskau, die offiziellen Verhandlungen wieder aufzunehmen; das Treffen in Bender machte den Weg frei für das erste offizielle 5+2-Treffen am 30. November und 1. Dezember in

Vilnius. Die konstruktive Atmosphäre zwischen den beiden Verhandlungsführern und der direkte Kontakt zwischen Filat und Smirnow trugen dazu bei, in mehreren Bereichen Fortschritte zu erzielen:

- In den Jahren 2009, 2010 und 2011 verlängerte Smirnow – für jeweils ein Jahr – den 2006 von der Mission vermittelten Mechanismus, der es Bauern aus moldauischen Dörfern am linken Ufer erlaubt, Agrarflächen zu nutzen, die unter transnistrischer Kontrolle stehen.
- Am 24. Dezember 2009 verlängerte die moldauische Regierung die Bestimmungen, unter denen sich transnistrische Unternehmen als moldauische Unternehmen registrieren lassen können, auf unbestimmte Zeit. Dadurch kommen sie in den Genuss der Handelspräferenzen, die Moldau von der Europäischen Union zugesprochen worden sind.
- Am 29. Dezember 2009 verlängerte die moldauische Regierung auf unbestimmte Zeit den Mechanismus zur Ausgabe kostenloser Ausweise und Reisepässe an alle Einwohner der Region Transnistrien, die Anspruch auf die moldauische Staatsbürgerschaft haben. Zuvor war der Mechanismus, kostenlose Pässe zu beantragen, jedes Jahr ausgelaufen und zu Beginn des nächsten Jahres erneuert worden.
- Die moldauische Regierung ersuchte die EU offiziell um die Aufhebung des Verbots, bestimmten transnistrischen Führern Visa auszustellen. Die EU kam diesem Wunsch entgegen.
- Am 1. Oktober 2010 wurde die seit März 2006 geschlossene Bahnstrecke Chişinău-Tiraspol-Odessa wieder in Betrieb genommen.
- Ab dem 1. Januar 2011 werden von den transnistrischen Einwanderungsbehörden keine Meldegebühren für „ausländische“ (einschließlich moldauischer) Bürger mehr erhoben, die die Region besuchen.
- Am 9. September 2011 unterzeichneten Filat und Smirnow eine Satzung für die Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM, die unter anderem festlegt, dass sich die Gruppen mindestens einmal alle zwei Monate treffen sollen. Die Begegnung zwischen Filat und Smirnow war auch in Bezug auf das informelle 5+2-Treffen am 22. September in Moskau hilfreich, auf dem beschlossen wurde, die offiziellen 5+2-Verhandlungen wieder aufzunehmen.
- Am 21. November 2011 einigten sich Filat und Smirnow in Bender darauf, dass die offiziellen 5+2-Gespräche nach dem ersten Treffen in Vilnius am 30. November wieder regelmäßig stattfinden sollen.

In anderen Bereichen wurden erste Schritte eingeleitet, auch wenn noch keine geeigneten Lösungen gefunden wurden.

- Telefonverbindungen: Im Juli 2010 wurden Gespräche zwischen moldauischen und transnistrischen Experten darüber aufgenommen, die

Festnetztelefonleitungen wieder zu verbinden. Die Gespräche verliefen anfangs gut, brachen allerdings später ab.

- Eisenbahngüterverkehr: Im September 2010 beschloss die moldauische Regierung, die Vorschriften für den Export von Waren aus Transnistrien per Eisenbahn zu vereinfachen. Bis November 2011 war dieser Beschluss allerdings noch nicht in Kraft. Während der VBM-Konferenz in Bad Reichenhall nahmen moldauische und transnistrische Eisenbahn- und Zollbeamte Gespräche darüber auf, was für die vollständige Wiederaufnahme des Eisenbahngüterverkehrs durch Transnistrien noch geklärt werden muss. Am 11. November kamen sie mit der EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes (EUBAM) zu einem ersten trilateralen Treffen in Odessa zusammen.
- Beseitigung von Pestiziden: Im Juni 2011 kamen beide Seiten überein, den Vorschlag der OSZE-Mission zu prüfen, in Transnistrien gelagerte Pestizide in neue, sichere Behälter umzupacken und zu beseitigen. Bis November 2011 war für dieses Projekt noch keine endgültige Vereinbarung getroffen worden.

Eine Reihe weiterer Themen – vor allem im Hinblick auf die Bewegungsfreiheit – wurde diskutiert, ohne dass jedoch nennenswerte Fortschritte erzielt werden konnten. Die Folge davon ist, dass moldauische Parlamentarier und Regierungsvertreter nicht nach Transnistrien einreisen dürfen; gleichzeitig bestehen gegen Vertreter Transnistriens, wie z.B. den „Innenminister", mit denen die moldauische Seite ansonsten die Zusammenarbeit sucht, in Moldau Haftbefehle, sodass sie den Dnjestr *de facto* nicht überqueren können.
Die OSZE-Mission hat den Prozess der Vertrauensbildung 2010 und 2011 weiterhin unterstützt, indem sie per Pendeldiplomatie nach Lösungen für bestimmte Probleme suchte, wie z.B. die Lieferung radioaktiver Isotope, die ein Krankenhaus in Tiraspol zur Krebsbehandlung benötigte. Außerdem organisierte sie Workshops, die Vertreter beider Seiten aus bestimmten Bereichen wie z.B. Strafverfolgung, Katastrophenhilfe, Militär und Umweltschutz zusammenbrachten. Dort konnten sie Probleme diskutieren, die beide Seiten betrafen, und Wege finden, sie gemeinsam zu lösen. Im November 2010 und im September 2011 hielt die Mission in Deutschland zwei Konferenzen über VBM ab. Dabei besprachen die Verhandlungsführer beider Seiten und die Ko-Vorsitzenden der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM die bisherigen Fortschritte und überlegten, wie das weitere Vorgehen aussehen könnte.
Diese Aktivitäten sollen ebenso wie die Unterstützung der Mission für „Graswurzel"-Initiativen wie Musikkonzerte, Workshops und Sommerschulen, die Menschen von beiden Ufern des Flusses zusammenbringen, die Kontakte zwischen beiden Seiten auf allen Ebenen (auf Bürgerebene, in der Arbeitswelt und in der Politik) stärken und ihnen dabei helfen, praktikable Lösungen für die Probleme zu finden, die aus ihrer lang anhaltenden faktischen Tren-

nung entstanden sind. Die Mission ist ein Vermittler und Helfer, kann aber keine Lösungen aufzwingen und hat dies auch nie beabsichtigt.
Alles in allem hat sich bei der Vertrauensbildung, die Ende 2009 und Anfang 2010 so vielversprechend begonnen hatte, trotz der Bemühungen der Mission und ihrer Partner im Konfliktbeilegungsprozess im Jahr 2011 nicht viel getan.
Chişinău ist nach wie vor mit seiner eigenen politischen Krise beschäftigt und Transnistrien befindet sich derzeit ebenfalls in einer Phase anhaltender Instabilität. Der nahezu pausenlose Wahlkampf am rechten Ufer (Parlamentswahlen im April 2009, Juli 2009, November 2010 und vielleicht wieder Anfang 2012; ein Verfassungsreferendum im September 2010 sowie Lokalwahlen im Juni 2011) schränkt nicht nur die Aufmerksamkeit ein, die hochrangige Politiker den Problemen in Transnistrien schenken. Er begrenzt auch den Spielraum der Regierung, schwierige und potenziell kontroverse Beschlüsse zu fassen. Zudem findet in Tiraspol ein Tauziehen zwischen den Eliten statt, das seinen Höhepunkt in der transnistrischen „Präsidentschaftswahl" im Dezember 2011 gefunden hat. Auch dadurch werden die Aussichten auf mutige Schritte getrübt, die nötig wären, um den momentanen Stillstand zu beenden.

Von Wien nach Vilnius – von informellen zu offiziellen Gesprächen

Während ihres informellen Treffens in Wien im März 2010 kamen die Teilnehmer der 5+2-Verhandlungen überein, sich in Zukunft öfter und regelmäßig zu treffen, nämlich mindestens einmal alle drei Monate. Sie vereinbarten ebenso, Ende des Jahres zu offiziellen 5+2-Verhandlungen zusammenzukommen. Die 5+2-Vertreter trafen sich 2010 zwar fünfmal, offizielle Verhandlungen fanden jedoch in dem Jahr nicht mehr statt. Bei einem Treffen in Moskau am 22. September 2011 beschlossen die 5+2-Vertreter erneut, die offiziellen Gespräche wieder aufzunehmen; und so fand sich die 5+2-Gruppe erst am 30. November 2011 zu einem offizielles Treffen in Vilnius ein.
Anstatt Statusfragen zu erörtern, konzentrierten sich die 5+2-Gespräche in den Jahren 2010 und 2011 auf Probleme der Bewegungsfreiheit, wie von der moldauischen Seite vorgeschlagen, und auf Garantien für bestehende Abkommen, wie von transnistrischer Seite vorgeschlagen. Um die Gespräche zu unterstützen, verteilte die Mission eine schriftliche Zusammenfassung der Probleme, die aktuell zwischen den beiden Seiten in Bezug auf die Freizügigkeit von Personen, Gütern und Dienstleistungen bestehen. Die Mission arbeitete außerdem mit beiden Seiten zusammen, um einen Überblick über die bisher unterzeichneten Abkommen zu erstellen, und organisierte gemeinsam mit der britischen Botschaft in Chişinău ein Expertenseminar über entsprechende Garantien. Die Atmosphäre bei den informellen 5+2-Gesprächen war konstruktiv und der regelmäßige Dialog, der auf dieser Ebene geführt wurde, trug ebenfalls zur Lösung einiger praktischer Probleme bei. Dennoch war es nach

wie vor schwierig, eine Einigung über die Wiederaufnahme offizieller Gespräche zu erzielen.

Der erste ernsthafte Versuch, von informellen zu offiziellen Gesprächen überzugehen, wurde am 21. Juni 2011 in Moskau unternommen. Im Gegensatz zu den vorherigen informellen Gesprächsrunden, bei denen es um andere Themen gegangen war, war das Treffen in Moskau speziell dazu gedacht, eine Einigung über die Wiederaufnahme offizieller Verhandlungen zu erreichen. Jeder wusste, dass dies keine leichte Aufgabe war. Von Anfang an hatte Tiraspol klargestellt, dass aus seiner Sicht die Zeit für offizielle Verhandlungen noch nicht reif war, da etliche der bestehenden praktischen Probleme, wie z.B. die Eisenbahnfrage, noch nicht gelöst waren. Gleichzeitig betonte Chişinău, dass Statusverhandlungen nur auf der Grundlage von Moldaus territorialer Integrität und Souveränität durchgeführt werden könnten. Zwar hatten *alle* Vermittler und Beobachter bei zahlreichen Gelegenheiten erklärt, dass sie eine Lösung finden wollten, die auf Moldaus territorialer Integrität beruhte, und insbesondere Moskau hatte diesen Punkt öffentlich betont. Dennoch war Tiraspol eindeutig nicht bereit, dieses Prinzip zu Beginn der offiziellen Gespräche zu akzeptieren. Die Mission hatte darauf hingewiesen, dass jeglicher Versuch, in eine Erklärung zur Eröffnung der Verhandlungen endgültige Ziele aufzunehmen, die Wiederaufnahme der offiziellen Gespräche blockieren würde.

Im Vorfeld des Treffens in Moskau versuchte der russische Vermittler, außerhalb des Formats aus Vermittlern und Beobachtern einen Kompromiss über eine gemeinsame Erklärung auszuhandeln. Dies führte zu einer Vielzahl unterschiedlicher Entwürfe, die jeweils für die eine oder für die andere Seite akzeptabel waren, nicht aber für beide. Insgesamt konnte man sich nicht auf einen Text einigen, der als Grundlage für die Verhandlungen dienen sollte.

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Seiten wurden bei dem eintägigen Treffen in Moskau nicht beseitigt. Nach mehrstündigen Diskussionen und zahlreichen Telefongesprächen wurde das Treffen entsprechend dem *„Stopping-the-Clock"*-Verfahren aufgelöst. Dies sollte es „den Teilnehmern des 5+2-Formats ermöglichen, sich in ihren Hauptstädten zu beratschlagen […] Das Treffen wird ohne jegliche Vorbedingungen zu einem noch zu klärenden Zeitpunkt in Moskau fortgesetzt werden."[3]

Die Lösung, die bei der Fortsetzung der Gespräche in Moskau am 22. September gefunden wurde, war ganz einfach: In einer kurzen Erklärung ohne Unterschriften kamen die 5+2-Teilnehmer überein, die offiziellen Verhandlungen wieder aufzunehmen. Die Prinzipien und die Agenda für den offiziellen Verhandlungsprozess sollten dann beim ersten Treffen diskutiert werden.

Um sich zu einigen, wann und wo das Treffen stattfinden sollte (30. November in Vilnius), mussten die 3+2-Vertreter (die Vermittler und Beobachter) Anfang November nach Chişinău und Tiraspol reisen. So konnte die Wieder-

3 Pressemitteilung des OSZE Vorsitzes, Discussions on Transdniestrian settlement held in Moscow, Moskau, 21. Juni 2011, unter: http://www.osce.org/cio/78859.

aufnahme der offiziellen Gespräche trotz aller Schwierigkeiten 2011 endlich erfolgen. Ob dies auch bedeutet, dass sich beide Seiten bei irgendeinem der Themen, die vor und während des ersten Treffens in Moskau diskutiert worden waren, näher gekommen sind, ist jedoch eine ganz andere Frage.

Der Stand der Dinge

Dank der Wiederaufnahme der regelmäßigen Kontakte zwischen den beiden Verhandlungsführern ab Ende 2009 wurde der Konfliktlösungsprozess langsam wieder auf den richtigen Weg gebracht. Seitdem haben beide Seiten wieder Kontakte auf mehreren Ebenen eingerichtet, die von themenkonzentrierten Expertengesprächen über Fragen des Schienenverkehrs und der Telekommunikation über formelle Treffen der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM sowie formelle und informelle Treffen der beiden Verhandlungsführer bis hin zu Treffen zwischen den Führern beider Seiten reichen.
Die 5+2-Treffen zwischen März 2006 und November 2011 waren zwar „informell", aber es waren regelmäßige, eigenständige Treffen mit einer klaren Agenda. Die zehn informellen 5+2-Treffen, die zwischen November 2009 und September 2011 stattfanden, waren besser strukturiert und konstruktiver als die offiziellen fünfseitigen bzw. 5+2-Treffen, die nach dem Scheitern des Kosak-Memorandums stattgefunden hatten. Auch bei dem Treffen in Vilnius am 30. November 2011 wurden keine Statusfragen angesprochen, sondern die Prinzipien und Vorgehensweisen für die 5+2-Gespräche erörtert. Beim nächsten Treffen, das für Februar 2012 in Dublin angesetzt ist, sollen die in Vilnius geführten Diskussionen über die Arbeitsverfahren fortgesetzt werden. Die Aussichten für eine Wiederaufnahme der Statusverhandlungen sind immer noch düster.
Dennoch hatten die 2011 erzielten Fortschritte positive Auswirkungen. Für das Voranschreiten des Prozesses war es entscheidend, von den informellen zu offiziellen 5+2-Treffen und von der informellen „Fußball-Diplomatie" zu offiziellen Treffen zwischen den Führern beider Seiten überzugehen. Informelle Treffen können zwar die nötigen Grundlagen schaffen, aber sie können *per definitionem* keine Abkommen herbeiführen. Die Satzung der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM ist hierfür ein gutes Beispiel. Die beiden Verhandlungsführer hatten sich bereits bei einem informellen 5+2-Treffen in Kiew im November 2010 auf den größten Teil eines Satzungstextes für die Arbeitsgruppen verständigt. Bei einem Folgetreffen in Chişinău einigten sie sich auf einen vollständigen Text. Diese Übereinkunft war jedoch weder in einem Protokoll noch in einem paraphierten Schriftstück festgehalten worden. Da somit also keine Übereinkunft existierte, legte die moldauische Seite im März 2011 eine deutlich überarbeitete Version der Satzung vor, die von Tiraspol umgehend zurückgewiesen wurde. Erst während des

Treffens zwischen Smirnow und Filat in Bad Reichenhall wurde schließlich Einigkeit über dieses grundlegende Dokument erzielt.
Obwohl die 5+2-Teilnehmer nach einer beinahe sechsjährigen Pause nunmehr wieder offiziell zusammengekommen sind, haben sie noch keine Gespräche über Statusfragen begonnen. Mittlerweile sind einige Faktoren vorhanden, die die Wiederaufnahme offizieller *Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts* (im Gegensatz zu den offiziellen 5+2-Treffen, bei denen über alles außer Transnistriens zukünftigen Status geredet wird) als realistisches Ziel erscheinen lassen. Allerdings gibt es auch mehrere Stolpersteine, die aus dem Weg geräumt, und Fallstricke, die vermieden werden müssen.

Den Fortschritt begünstigende Faktoren

Ein entscheidender Faktor ist im Moment die neue Dynamik im Dialog zwischen der EU und Russland zum Thema Transnistrien. Zudem hat Deutschland ein besonderes Interesse daran, die Lösung des Transnistrien-Konflikts zu einem erfolgreichen Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU zu machen. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der russische Präsident Dmitri Medwedew schlugen im „Meseberg-Memorandum" die Einrichtung eines gemeinsamen Europäisch-Russischen Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees auf Ministerebene vor.[4] Dem Meseberg-Memorandum zufolge soll das Komitee u.a. die Aufgabe haben, im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland auf eine Lösung für den Transnistrien-Konflikt hinzuarbeiten. Seit der Verabschiedung des Memorandums wird der Transnistrien-Frage mehr Aufmerksamkeit geschenkt als je zuvor – jedenfalls in Westeuropa. Bei dem französisch-deutsch-russischen Gipfeltreffen in Deauville im Oktober 2010 und dem EU-Russland-Gipfel in Nischni Nowgorod im Juni 2011 war Transnistrien erneut ein wichtiges Thema.[5] Das – vor allem von Deutschland bekundete – Interesse an dem Thema zeigte sich zudem an der Intensivierung der Kontakte zwischen hochrangigen Beamten des deutschen Auswärtigen Amtes und des Kanzleramtes sowie hochrangiger Vertreter der moldauischen Regierung und der transnistrischen Behörden. Deutschland hat Transnistrien auch zu einem dauerhaften Thema in den Gesprächen mit der Russischen Föderation

4 Vgl. Memorandum (Treffen zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Dmitri Medwedew am 4. und 5. Juni 2010 in Meseberg), unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-06-07-meseberg-memorandum-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

5 Siehe Statement for the France-Germany-Russia Summit in Deauville (18-19 October) (final), unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-10-19-erklaerung-gipfeltreffen-deauville-eng.html; Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council at the press conference following the EU-Russia Summit, Nizhny Novgorod, PCE 0146/11, 10. Juni 2011, unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/122555.pdf.

erhoben. Im Frühjahr 2011 legte Deutschland seine Auffassung über die grundlegenden Prinzipien einer Lösung Moskau in einem *Non-Paper* dar.
Bislang gibt es innerhalb der EU noch keine Einigung darüber, ob – und wenn ja, wann – das vorgeschlagene gemeinsame Europäisch-Russische Politische und Sicherheitspolitische Komitee eingerichtet werden soll. Die EU hat sich des Themas Transnistrien jedoch gemeinsam mit der Russischen Föderation angenommen.[6]
Durch die fortwährende Aufmerksamkeit von höchster Ebene und die Verbindung des Transnistrien-Konflikts mit dem breiteren Sicherheitsdialog zwischen der EU und Russland wird aus Moskau, Berlin und Brüssel auf die Akteure in Chişinău und Tiraspol Druck ausgeübt, sich zu bewegen. Die EU kann beiden Seiten attraktive Anreize bieten: Moldau ist in Verhandlungen über visumfreies Reisen und ein umfassendes Freihandelsabkommen eingetreten. Falls diese Verhandlungen erfolgreich sollten, könnten sie auch den Einwohnern Transnistriens, die Anspruch auf die moldauische Staatsbürgerschaft haben, neue Möglichkeiten eröffnen. Auch transnistrische Unternehmen, von denen viele in erster Linie mit der EU Handel betreiben, würden davon profitieren. Die EU hat zudem 40 Millionen Euro für vertrauensbildende Projekte innerhalb der nächsten drei Jahre bereitgestellt. Die meisten dieser Investitionen werden wahrscheinlich Transnistrien zugutekommen.
Ein zweiter begünstigender Faktor ist das gewachsene Interesse Kiews, eine aktivere Rolle in dem Prozess zur Lösung des Transnistrien-Konflikts zu spielen. Nach der Konsolidierung der Regierung von Wiktor Janukowitsch und mit dem OSZE-Vorsitz im Jahr 2013 vor Augen ist die Ukraine nun bereit, aktiver zu werden und gemeinsam mit seinen wichtigsten Partnern, Russland und der EU, auf die Lösung des Konflikts hinzuarbeiten.
Ein dritter begünstigender Faktor ist die pragmatische Haltung der gegenwärtigen Regierung in Chişinău und der neuen politischen Führung Transnistriens. Die Regierung in Chişinău hat im Laufe der letzten zwei Jahre zur Fortführung des Prozesses beigetragen, indem sie einen konstruktiven Dialog mit Tiraspol unterhielt und nicht auf Provokationen von Hardlinern auf beiden Seiten einging. Noch wichtiger ist, dass Chişinău in einem im Mai 2011 verbreiteten *Non-Paper* größere Flexibilität in der Statusfrage signalisiert hat. Gleichzeitig war es dem vorherigen transnistrischen Verhandlungsführer gelungen, den negativen Einfluss der Hardliner auf seiner eigenen Seite zu minimieren. Der neu gewählte transnistrische Führer Jewgeni Schewtschuk und sein neuer Chefunterhändler sind beide bekanntermaßen Pragmatiker und daran interessiert, Lösungen zu finden, die die Lebensbedingungen der Menschen am linken Dnjestr-Ufer verbessern.
Ein vierter begünstigender Faktor ist der anhaltende Reformprozess in Moldau. Dadurch, dass Chişinău demokratische Reformen im Innern vorantreibt und sich der EU annähert – insbesondere mit der Aussicht auf wichtige Ab-

6 Siehe Nicu Popescu, EU Foreign Policy and Post Soviet Conflicts: Stealth Intervention, London 2011, S. 38-65.

kommen über Visa-Erleichterungen und einen umfassenden Freihandel – wird Moldau schließlich für die Transnistrier attraktiv. Die ihnen in dem Referendum von 2006 gestellte Frage, ob Transnistrien Russland oder Moldau beitreten solle, klang so, als fragte man sie, ob sie gesund und reich oder krank und arm sein wollten. Mittlerweile haben sich die Aussichten geändert. Die Frage könnte heute lauten, ob die Transnistrier lieber in einem nichtanerkannten Pseudostaat leben wollen, der keine gültigen Reisedokumente ausstellt, oder in einem Land, das auf dem Weg zur Integration in die EU ist. Angesichts eines neuen, jungen politischen Führers in Tiraspol, der auch am linken Ufer Reformen einführen will, muss Chişinău jedoch darauf achten, dass der Reformprozess zu spürbaren Resultaten führt, wenn diese Dynamik beibehalten werden soll.

Stolpersteine und Fallstricke, die vermieden werden müssen

Der größte Stolperstein für eine endgültige Beilegung des Transnistrienkonflikts ist die mangelnde Kompromissbereitschaft in Teilen der politischen Elite und der Bevölkerung auf beiden Seiten. Im Augenblick kommen Kompromissanreize lediglich von außen, wodurch gefährliche Fallstricke entstehen.

Der erste Stolperstein ist die fortgesetzte Hardliner-Position Tiraspols. Die politischen und wirtschaftlichen Eliten dort meinen noch immer, ihren Interessen sei unter dem Status quo mehr gedient als in einer noch zu definierenden autonomen Region innerhalb Moldaus. Für Smirnow und seine Gefolgsleute war der Status quo stets die bessere Option als jegliches Verhandlungsergebnis (einschließlich des Kosak-Memorandums, das er 2003 auf Druck akzeptieren musste). Aber auch jetzt, nach Smirnow, gibt es keine Garantie, dass sich Tiraspols Ausgangsposition in der Statusfrage drastisch ändern wird. Auch wenn Schewtschuk und sein Team wahrscheinlich offener und pragmatischer gegenüber der Lösung praktischer Probleme sein werden, unterstützt auch Schewtschuk die „Unabhängigkeit" Transnistriens.

Der zweite Stolperstein auf dem Weg zu einer Beilegung des Konflikts ist der begrenzte politische Wille in Chişinău, sich auf eine Kompromisslösung zuzubewegen. Im Moment ist es unwahrscheinlich, dass Chişinău Tiraspol mehr als eine Autonomie anbieten wird, die dem Gagausien-Modell ähnlich sieht – eine Variante, die für das linke Ufer völlig unattraktiv ist. Weder die politische Elite, noch die Zivilgesellschaft, noch die breitere Bevölkerung sind jedoch bereit, mehr anzubieten. Einige der lautstärksten Hardliner finden sich sogar unter den führenden Köpfen der Zivilgesellschaft, und die Gesellschaft insgesamt will keinerlei Kompromisse in Bezug auf Transnistrien akzeptieren bzw. wurde von ihren Politiker nicht darauf vorbereitet, sie zu akzeptieren. Die kommunistische Opposition ist bereit und in der Lage jeden umstrittenen Beschluss der Regierungskoalition anzugreifen, die ohnehin in-

stabil ist. Unter diesen Umständen ist der Spielraum für diejenigen in der Regierung, die bereit sind, sich um einer Lösung willen auf einen Kompromiss einzulassen, äußerst begrenzt.

Ein damit zusammenhängendes Problem ist nach wie vor, dass Moldau kaum nachhaltige und qualitative Beiträge zur Vertrauensbildung und zum Konfliktlösungsprozess insgesamt liefert. Die Vertreter Moldaus in den Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen sind oft zu sehr mit ihren internen Reformen und ihrer Agenda für eine EU-Integration beschäftigt, um den in diesen Gruppen diskutierten Themen die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken. Die analytischen und organisatorischen Fähigkeiten des Reintegrationsbüros sind immer noch unzureichend. Dadurch wird die Dynamik des Prozesses eingeschränkt, und es wird der transnistrischen Seite leichter gemacht, Themen aufschieben, die sie ungern diskutieren möchte, und sich über die Langsamkeit des Prozesses zu beschweren, wenn es um Themen geht, an denen sie mehr Interesse hat.

Nachdem man sich nun geeinigt hat, die offiziellen Verhandlungen wieder aufzunehmen, besteht die nächste Herausforderung darin, eine Agenda auszuarbeiten, die den Prozess auch vorantreibt. Wie bereits erwähnt, ist Tiraspols Elite vor allem an der Beibehaltung des Status quo interessiert und nicht an einer Lösung. Ihre Ausgangsposition bei den Verhandlungen ist daher, „sich über eine zivilisierte Scheidung zu unterhalten“. Gleichzeitig wirbt Chişinău für eine Lösung, die auf dem Gesetz von 2005 beruht, das Transnistrien Autonomie anbietet. Chişinău beabsichtigt dementsprechend über „Reintegration“ auf der Grundlage der „territorialen Integrität Moldaus“ zu sprechen. Ungeachtet der internationalen Unterstützung für die Grundzüge dieser Position ist sie für Tiraspol indiskutabel, vor allem, wenn mit ihr keine konkreten Angebote einhergehen, was die Verteilung der Kompetenzen betrifft. Angesichts dieser sich diametral gegenüberstehenden Ausgangspositionen birgt jeder Versuch, Statusverhandlungen ohne entsprechende Vorbereitung anzuschieben, das Risiko, den gesamten Prozess zum Scheitern zu bringen. Dieser Punkt bestätigte sich leider bei dem Treffen in Moskau am 21. Juni. Selbst wenn sich beide Seiten an einen Tisch setzen, um den zukünftigen Status von Transnistrien konstruktiv zu diskutieren, werden die Gespräche schwierig sein.

Da die beiden Parteien selber kaum kompromissbereit sind, wird der Einfluss ihrer wichtigsten Partner – d.h. der EU und Russlands – entscheidend für das Voranschreiten des Prozesses sein. Um jedoch eine dauerhafte Beilegung des Konflikts zu erreichen, wird es notwendig sein, sowohl Chişinău als auch Tiraspol einzubeziehen. Zudem haben die EU und Russland äußerst unterschiedliche Auffassungen darüber, wie eine endgültige Beilegung aussehen sollte. Ähnliches dürfte für die Ukraine, die fortan eine prominentere Rolle in den Gesprächen einnehmen will, und die Vereinigten Staaten gelten. Letztere agieren im Moment zwar eher zurückhaltend, vertreten aber bestimmte Posi-

tionen in puncto Sicherheitsvereinbarungen, die berücksichtigt werden müssen.

Anstatt eines Fazits: ein Blick nach vorn

Da ein Durchbruch bei der Lösung des Transnistrien-Konflikts nicht in Sicht ist, lautet die Frage, was heute getan werden kann, um längerfristig zu einer Lösung zu gelangen.
Ziel für das Jahr 2011 war es, eine Übereinkunft bezüglich der Wiederaufnahme offizieller 5+2-Gespräche zu erreichen. Diese Übereinkunft kam am 22. September in Moskau zustande, das erste offizielle Treffen fand am 30. November und 1. Dezember in Vilnius statt.
Nach ihrer offiziellen Wiederaufnahme lautet das Ziel nun, die 5+2-Gespräche regelmäßig und mit sinnvollen Agenden fortzusetzen. Beim ersten Treffen wurden die Prinzipien und Vorgehensweisen für die Verhandlungen diskutiert. Zwar wurden in Vilnius in dieser Hinsicht erfreuliche Fortschritte gemacht, einige schwierige Probleme blieben jedoch noch ungelöst. Die Erfahrungen aus den Vorbereitungen für das erste Treffen in Moskau zeigen, dass es sehr schwierig sein wird, sich über die Prinzipien einig zu werden. Dieser Tagesordnungspunkt wird also wohl auch für zukünftige Treffen relevant bleiben. Angesichts der Erfolgsgeschichte früherer informeller Treffen wäre es ratsam, die dabei erörterten Themen in die offiziellen Treffen zu übernehmen. Die Themen Bewegungsfreiheit und Garantien sollten ebenso Teil der Agenda bleiben wie die regelmäßige Überprüfung der Fortschritte, die innerhalb der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM gemacht werden. Der wichtigste Punkt ist aber, dass Einigkeit über die Wiederaufnahme der Diskussionen über den Status Transnistriens erzielt wird. Damit dies zustande kommen kann, wird es wichtig sein, dass alle Seiten ihre Vorbedingungen für die Wiederaufnahme des Gedankenaustauschs zu diesem Thema aufgeben. Dazu gehörten auch die Beschränkung der Diskussionen auf „Beziehungen zwischen zwei Staaten“, „Reintegration“ oder „Transnistriens Status innerhalb Moldaus“. Klar ist, dass alle Partner im 3+2-Format die territoriale Integrität Moldaus unterstützen und dass sich sinnvolle Statusdiskussionen in diese Richtung bewegen müssen. Dieses Thema in vordefinierter Weise auf die Agenda zu setzen, wäre allerdings nicht hilfreich.
Die 3+2-Partner sollten sich die Einigung auf einen gemeinsamen Vorschlag für die umfassende Beilegung des Transnistrien-Konflikts zum Ziel setzen. Ein solcher Vorschlag müsste in kontinuierlichen Beratungen mit den beiden Seiten ausgearbeitet werden und sollte deren wichtigste Interessen und auch die Grenzen ihrer Kompromissbereitschaft erkunden. Die 3+2-Partner müssten zudem die politischen Eliten, die Zivilgesellschaft und die Bevölkerung insgesamt auf konstruktive Diskussionen über eine Lösung vorbereiten. Dazu könnten Klausurtagungen, Debatten und Workshops genutzt werden. Der

Vorschlag sollte den Konfliktparteien vorgelegt und im 5+2-Format diskutiert werden. Wenn innerhalb der 3+2 Einigkeit herrscht, sollte er eventuell noch mit Expertenausschüssen diskutiert werden.

Der Plan für eine Beilegung des Konflikts sollte Begriffe wie „Autonomie", „Föderation", „gemeinsamer Staat" usw. vermeiden und sich stattdessen auf die Verteilung von Kompetenzen, Garantiemechanismen und einen Fahrplan für die Implementierung konzentrieren. Die beiden letzten Punkte sind äußerst wichtig. Bisher bestanden die Entwürfe für einen Beilegungsplan, die im Rahmen des Konfliktlösungsprozesses erarbeitet wurden, aus wenigen Seiten, auf denen Mechanismen zur Machtteilung und die Aufteilung von Zuständigkeiten skizziert waren. Zwar ist dies sicherlich der Kern einer jeden Konfliktlösung, es darf aber nicht vergessen werden, dass der Teufel im Allgemeinen im Detail steckt, und diese Details müssen angesprochen werden. Der Annan-Plan für Zypern und der Ahtisaari-Plan für das Kosovo zeigen, dass ein umfassendes Abkommen über die Lösung eines Konflikts, einschließlich der Anlagen und Anhänge, Dutzende oder gar Hunderte von Seiten lang sein kann. Darin werden Details geregelt, die während der Implementierungsphase zu Streitpunkten werden könnten. Was Transnistrien betrifft, so müssen für eine endgültige Lösung auch Themen wie die Reintegration der Sicherheitskräfte und der Rechtssysteme sowie entsprechende Gesetze für politische Parteien und Wahlen – um nur einige zu nennen – detailliert abgesprochen werden. Zwar ist daran bisher noch nicht ernsthaft gearbeitet worden, doch könnten die Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM als Plattform dafür dienen, auch über einige dieser Themen nachzudenken, wenn die Zeit reif ist.

Carel Hofstra

Die Arbeit der OSZE zum Polizeiaufbau in Armenien

Einführung

Die Polizei ist der sichtbarste Ausdruck staatlicher Verantwortung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Ihre Leistung beeinflusst daher unmittelbar die Wahrnehmung der Regierung und der Art und Weise, wie das Land insgesamt geführt wird. Der vorliegende Beitrag, der nachträglich dem zehnjährigen Jubiläum des OSZE-Büros in Eriwan im Jahr 2010 gewidmet ist, beleuchtet eines der wichtigsten Ziele der Tätigkeit des Büros in all den Jahren: Armenien dabei zu unterstützen, seinen Polizeidienst zu modernisieren und ihn in einen echten Dienst für die Öffentlichkeit umzuwandeln, der transparent und verantwortungsbewusst geführt wird.

Seit Erlangung der Unabhängigkeit litt die armenische Polizei an vielen Krankheiten, die alle Polizeistrukturen in der ehemaligen Sowjetunion plagen: einem hohen Grad an Zentralisierung und Hierarchisierung, Defiziten bei der Anwendung von Menschenrechtstandards in allen Bereichen sowie einer starren Ausbildungsstruktur, die die Kenntnis der Gesetze überbewertete und praktischen Fähigkeiten und grundlegenden Standards bei der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung (*„Public Order Management"*) nur wenig Aufmerksamkeit schenkte. Die Polizei litt ebenso an Unterfinanzierung und fehlendem Zugang zu internationaler Hilfe und international bewährten Praktiken. Weit davon entfernt, ein unparteiischer Garant für die Sicherheit der Bürger zu sein, wurde die Polizei von vielen als Instrument und verlängerter Arm der Staatsmacht angesehen. Die OSZE bemüht sich aktiv und in enger Zusammenarbeit mit der Polizei darum, einige dieser Probleme zu lösen, wobei sie sich darüber im klaren ist, dass solche Prozesse viel Zeit brauchen. Die Mentalität einer ganzen Organisation zu verändern, ist nie leicht und kann nicht über Nacht erreicht werden, das gilt insbesondere für den Bereich der Strafverfolgung. Ein solches Unterfangen hat oftmals nur begrenzten Erfolg oder scheitert gänzlich, sogar in entwickelteren Demokratien, in denen die Voraussetzungen für Veränderungen in Gestalt relativ gut bezahlten, gut ausgebildeten und motivierten Personals wesentlich besser sind. Erschwerend kommt in Armenien der anhaltende Konflikt um Berg-Karabach hinzu, der im ungünstigsten Fall dazu führen könnte, dass Teile der Polizeikräfte militärisch eingesetzt werden. Das beeinflusst natürlich das Selbstbild der Polizei, aber auch die Wahrnehmung von außen.

Die Tätigkeit der OSZE und des OSZE-Büros in Eriwan wurde von den armenischen Behörden von Anfang an begrüßt und hat im Laufe der Jahre zu einem hohen Maß an gegenseitigem Vertrauen und Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Polizei geführt, was für die Zukunft vielverspre-

chend ist. Die armenische Polizei ist inzwischen nicht mehr nur passiver Empfänger von Polizeiunterstützung, sondern hat damit begonnen, die Reform der Polizei selbst aktiv voranzutreiben; das OSZE-Büro ist daher überzeugt, dass es auch in Zukunft eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der positiven Veränderungen, der Erarbeitung von Strategien und deren operativer Umsetzung spielen wird. Gleichzeitig kann der vorliegende Beitrag vielleicht auch als Beispiel dafür dienen, wie eine kleine OSZE-Feldpräsenz versucht hat, ihr Mandat in einem schwierigen Umfeld und mit begrenzten Mitteln zu erfüllen. Das Urteil darüber, wie erfolgreich sie dabei war, bleibt dem Leser überlassen.

2003-2004: Die Grundlagen werden geschaffen

Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung gehört seit Langem zu den Aufgaben der OSZE in der politisch-militärischen Dimension; seit der Einrichtung der OSZE-Feldmissionen konnte sie auf der operativen Ebene noch erheblich verbessert werden. Das OSZE-Büro in Eriwan wurde 1999 mit einem Beschluss des Ständigen Rates der OSZE eingerichtet und nahm seine Tätigkeit im Februar 2000 auf. Der Beschluss des Bukarester Ministerrats über Aktivitäten im polizeilichen Bereich vom Dezember 2001 beauftragte die OSZE damit, sich gemeinsam mit den Teilnehmerstaaten um die Verbesserung demokratischer Polizeiarbeit zu bemühen. Auch die Besetzung der Stelle eines politisch-militärischen Referenten im OSZE-Büro in Eriwan im Jahr 2002 und die Gründung der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) im OSZE-Sekretariat in Wien erweiterten die Möglichkeiten des Büros, das Gastland zu unterstützen. Praktisch begann die Polizeiunterstützungsarbeit der OSZE mit der Reise des Ersten Polizeiberaters und Leiters de SPMU nach Armenien im Juni 2003 und der darauf folgenden Bedarfserhebung im selben Jahr. Die Zusammenarbeit der SPMU und des OSZE-Büros mit Armenien im polizeilichen Bereich begann zu einer Zeit, da die OSZE ihre Kooperation mit vielen der neuen unabhängigen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion auf dem Gebiet der Strafverfolgung rasch ausweitete. Im Laufe der Jahre 2003 und 2004 wurden nicht nur für Armenien, sondern – auf der Grundlage von Erhebungen, die erwartungsgemäß einen ähnlichen Bedarf ergeben hatten – gleichzeitig auch für Aserbaidschan und Georgien OSZE-Polizeiunterstützungsprogramme entwickelt.

In Georgien führte die Rosenrevolution vom November 2003 zur kompletten und weitgehend autonomen Reformierung der georgischen Polizei durch die Regierung. Die Polizei wurde nach dem Vorbild einer Streifenpolizei reorganisiert, wobei der OSZE-Ansatz der bürgernahen Polizeiarbeit nicht unbedingt den Idealvorstellungen der georgischen Behörden entsprach. Die Anwesenheit zahlreicher Geldgeber und der Überfluss an materieller Unterstüt-

zung für die georgische Polizeireform, vor allem seitens der US-Regierung, führte ebenfalls dazu, dass die Polizeiunterstützung durch die OSZE immer weniger zur Geltung kam; nach der Schließung der OSZE-Mission in Georgien im Juni 2009 wurde sie schließlich ganz eingestellt. In Armenien und Aserbaidschan gelang es der OSZE jedoch, gemeinsam mit ihren Partnern vor Ort ein Arbeitsprogramm zu entwickeln und zur wichtigsten internationalen Institution für Polizeiunterstützung zu werden. In Armenien war die SPMU in den ersten Jahren der Polizeiunterstützung Kopf und Motor der Aktivitäten; sie entwickelte Projekte, hatte ein gewichtiges Wort bei der Einstellung von Experten mitzureden und überwachte die Durchführung von Projekten. Bis 2006 trug die SPMU die strategische Verantwortung, während das OSZE-Büro in Eriwan eher eine unterstützende Rolle spielte, indem sie Stellen ausschrieb, Personal einstellte, Verträge abschloss und die alltägliche Projektarbeit insgesamt abwickelte.

Die Ziele des armenischen Polizeiunterstützungsprogramms waren zum einen die Einführung des Modells bürgernaher Polizeiarbeit und zum anderen die Verbesserung der Polizeiausbildung sowohl durch die Einbeziehung von Menschenrechtsmodulen als auch durch die Renovierung der Ausbildungsstätten. Beide Komponenten waren mehr oder weniger Teil aller OSZE-Polizeiunterstützungsprogramme und ergaben sich aus der der Notwendigkeit, einerseits die Öffentlichkeit stärker in die Polizeiarbeit einzubeziehen und andererseits die Ausbildung von Polizeibeamten qualitativ zu verbessern. Eine Besonderheit im armenischen Polizeiunterstützungsprogramm bestand darin, dass die Ausbildungskomponente auf die Polizeischule (in Armenien „Ausbildungszentrum“ genannt) ausgerichtet war. In den postsowjetischen Ausbildungssystemen werden Polizeibeamte des einfachen und mittleren Polizeivollzugsdienstes (*non-comissioned officers*/Polizeiunteroffiziere) an Polizeischulen, Beamte des gehobenen und höheren Dienstes (*commissioned officers*/Polizeioffiziere) an Polizeiakademien ausgebildet. Der Grund dafür, sich in Armenien auf das Ausbildungszentrum für den einfachen und mittleren Polizeidienst zu konzentrieren statt auf die Polizeiakademie – wobei Letzteres vermutlich effektiver und damit sinnvoller gewesen wäre, da man so zukünftige Entscheidungsträger erreicht hätte – war, dass die Leitung der Polizeiakademie nicht als besonders reformfreudig galt, was man vom Leiter des Ausbildungszentrums keineswegs sagen konnte; er war im Gegenteil von Beginn an offen für neue Ideen und Ansätze. Die Probleme waren jedoch in beiden Einrichtungen ähnlich. Das Rekrutierungssystem wurde seinem Ziel, die besten Kandidaten auszuwählen, nicht gerecht und öffnete zudem der Korruption Tür und Tor. Die meisten Ausbilder in den Ausbildungseinrichtungen der Polizei, insbesondere diejenigen, die spezifische polizeiliche Fähigkeiten vermitteln sollten, hatten entweder keinerlei Berufserfahrung als Polizist oder ihre Kenntnisse waren nicht mehr zeitgemäß, da sie lange nicht mehr als Polizist gearbeitet hatten. Praktiker, die zum Unterricht hinzugezogen wurde, erhielten selbst keine Ausbildung als Trainer und es gab keine geeigneten Aus-

wahlverfahren. Es gab nur wenig Kontakte mit Ausbildungseinrichtungen im Ausland – mit Ausnahme solcher in anderen GUS-Ländern – und es wurden, teilweise als Folge davon, so gut wie keine Untersuchungen zu den praktischen Problemen der Polizei durchgeführt.
Die Maßnahmen zur Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit umfassten ebenso wie die Ausbildungsmaßnahmen auch materielle Unterstützung, was dazu beigetragen haben mag, dass sie von der armenischen Polizeiführung rasch akzeptiert wurden. Zur Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit wurden Außenstellen der Polizei eingerichtet. Die Philosophie der bürgernahen Polizeiarbeit steht für enge Arbeitsbeziehungen und physische Nähe zwischen Polizei und Bürgern; kleine Außenstellen wecken außerdem bei allen ehemals sowjetischen Beamten ein vertrautes Gefühl, da sie an die früheren *„opornye punkty“* („Stützpunkte“) erinnern. Diese kleinen Polizeiwachen spielten in der sowjetischen Polizeidoktrin nicht nur bei der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung eine wichtige Rolle, sondern dienten auch als Mittel zur Kontrolle der Bevölkerung. Diese Vorstellung von ihrer Funktion musste natürlich geändert werden, da Außenstellen im Modell der bürgernahen Polizeiarbeit dazu dienen, Zusammenarbeit, Respekt und Vertrauen zwischen der Polizei und der Bevölkerung zu fördern. Um demokratische Standards und Menschenrechte am Ausbildungszentrum der Polizei sinnvoll vermitteln zu können, mussten zunächst die Räumlichkeiten erheblich modernisiert werden. Die meisten der aus den 1960er Jahren stammenden Gebäude des Ausbildungszentrums waren baufällig, die Unterkünfte waren für die Unterbringung von Polizeischülern ungeeignet und in den Klassenräumen gab es weder eine Heizung noch elementares Lehrmaterial.
Zum Polizeiunterstützungsprogramm gehörte auch ein Projekt zur Modernisierung der Polizeinotrufzentrale, damit auf Anrufe der Bürger schneller reagiert werden konnte. Die Verbesserung der Methoden zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung gehörte nicht zu den Komponenten des Polizeiunterstützungsprogramms, obwohl sie im Nachhinein betrachtet doch hätte einbezogen werden sollen. Die Standards in diesem Bereich haben sich seit Sowjetzeiten nur wenig – wenn überhaupt – weiterentwickelt, eine Tatsache, die bei den politischen Demonstrationen im Jahr 2004 besonders deutlich wurde, als die Polizei äußerst hart gegen friedliche Demonstranten in der Nähe des armenischen Parlaments vorging, was zu Dutzenden Verletzten führte.

2005-2007: Beginn der Implementierung

Von den drei geplanten Maßnahmen zur Polizeiunterstützung – Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit, Modernisierung der Polizeischule und Einrichtung einer Notrufzentrale – wurde als erstes die Renovierung des Ausbildungszentrums in Angriff genommen. Dahinter steckte der Gedanke, dass die Polizeiausbildung ein zentraler Punkt war und die Renovierung der Polizei-

schule und ihre Ausstattung mit modernen Unterrichtsmitteln nicht nur zeigen würde, was zu internationalen Standards dazu gehört, sondern auch die OSZE in den Augen der armenischen Polizei als zuverlässigen Partner erscheinen ließe. Die Renovierung der sechs Gebäude des Polizeiausbildungszentrums begann im Oktober 2005; die Wiedereröffnung der Polizeischule wurde im März 2007 vom Leiter der armenischen Polizei und vom Leiter des OSZE-Büros in Eriwan vorgenommen. Insgesamt beliefen sich die Kosten für die Renovierung, die Ausstattung und die Entwicklung neuer Lehrpläne für das Ausbildungszentrums auf rund eine Million Euro. All dies hat zu dauerhaften Ergebnissen geführt und das Ausbildungszentrum ist dank seiner engagierten Führung bis heute in hervorragendem Zustand.

Als die Renovierung der Schule auf den Weg gebracht und auch die Vorbereitungen für eine Modernisierung der Lehrpläne in Gang gekommen war, war es an der Zeit, sich Gedanken über die andere wichtige Komponente des Polizeiunterstützungsprogramms zu machen: die Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit.

Das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit beruht auf der Herstellung von Vertrauen und Partnerschaft zwischen der Polizei und den Bürgern mit dem Ziel, Kriminalität durch Prävention und Aufklärung von Straftaten zu reduzieren. Diese Philosophie der Polizeiarbeit erfordert den täglichen Kontakt mit der Bevölkerung. Ziel ist es, eine qualitativ hochwertige Dienstleistung für die Bürger zu erbringen, indem lokale Probleme auch lokal gelöst werden. Die Bürger helfen ihrerseits der Polizei durch aktive Zusammenarbeit bei der Aufklärung von Straftaten. Dies setzt ein hohes Maß an Transparenz und Verantwortlichkeit auf Seiten der Polizei voraus. Es wurde ein Pilotprojekt entwickelt, in dessen Mittelpunkt eine Vielzahl bewusstseinbildender Maßnahmen für Polizeibeamte aller Dienstgrade, Lehrer, Schüler, örtliche Geschäftsleute, zivilgesellschaftliche Organisationen und normale Bürger im Pilotbezirk stand. Ein wichtiger Teil des Projekts war die Errichtung mehrerer Außenstellen der Polizei: kleine Polizeiwachen, die es der Polizei ermöglichten, dezentralisierte Präsenz im Bezirk zu zeigen und in großer Nähe zur Bevölkerung, der sie dienen sollte, zu arbeiten. Zwei internationale Experten für bürgernahe Polizeiarbeit wurden eingestellt, um so viele Polizeibeamte wie möglich sowohl im Eriwaner Bezirk Arabkir als auch in Eriwan insgesamt über die neue Philosophie der Polizeiarbeit aufzuklären. Man entschied sich bewusst für die Anwerbung eines russischsprachigen Polizeibeamten und eines in bürgernaher Polizeiarbeit erfahrenen Praktikers aus Westeuropa oder Nordamerika. Ein russischsprachiger Polizeibeamter hatte den Vorteil, mit seinen armenischen Kollegen kommunizieren und sowohl den Polizisten als auch der Bevölkerung die Grundlagen der bürgernahen Polizeiarbeit vermitteln zu können, ohne einen Dolmetscher zu benötigen. Dabei nahm man in Kauf, dass seine praktischen Erfahrungen in der bürgernahen Polizeiarbeit vielleicht etwas geringer waren, da die osteuropäischen Länder und die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion mit dieser Polizeiphilosophie noch

nicht allzu lange vertraut waren. Der westeuropäische oder nordamerikanische Experte sollte für die stärker ins Detail gehende Ausbildung in bürgernaher Polizeiarbeit und Problemlösungsmethoden eingesetzt werden. Von ihrer Zusammenarbeit und der daraus resultierenden Nutzung der „Vorzüge beider Welten" versprach man sich positive Ergebnisse. Man war davon überzeugt, dass die armenische Polizei das neue Konzept dadurch schneller annehmen und einen eigenen armenischen Ansatz zur bürgerlichen Polizeiarbeit entwickeln würde. Gleichzeitig wurden Gelder in Studienreisen für mehrere Polizeibeamte mittlerer und höherer Dienstgrade investiert, die für die Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit verantwortlich waren. Zu ihnen gehörten der Erste Stellvertretende Leiter der armenischen Polizei, der Leiter der Polizeibehörde Eriwan und der Leiter des Polizeibezirks Arabkir.

2007-2008: Ambitionen und Frustrationen

Mitte 2007 wurde die wohl weitreichendste Entscheidung für die Aktivitäten des OSZE-Büros zur Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit getroffen. Hatte sich das Projekt anfänglich auf Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung konzentriert, so setzte rund sechs Monate nach Projektbeginn die Erkenntnis ein, dass Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung allein nicht ausreichen würden, um die Polizeiführung von den Vorzügen des neuen Ansatzes zu überzeugen und sie dazu zu bewegen, sich aktiv an dessen Weiterentwicklung zu beteiligen. Das Projekt würde -zig Leute ausbilden, teilweise in mehrtägigen Lehrgängen. Diese würden an den Schulungen teilnehmen, den Ausbildern und der Philosophie beipflichten und sich auch manchmal aktiv beteiligen und praktische Erfahrungen und Lösungen einbringen. Dann würden sie ihren Ausbildern und der OSZE danken, Bewertungsbögen positiv ausfüllen und in ihren Alltag zurückkehren – und ein Projektteam zurücklassen, das über den Erfolg seiner Arbeit nur rätseln kann.
Man kam daher zu den Schluss, dass eine Piloteinheit für bürgerliche Polizeiarbeit im Polizeibezirk Arabkir eingerichtet werden müsse, wenn man mit den zur Verfügung stehenden begrenzten Mitteln die größtmögliche Wirkung erzielen wollte. Anfangs wäre die Einheit für ein begrenztes Gebiet innerhalb des Bezirks Arabkir verantwortlich. Von OSZE-Experten geschult und nach einem Schichtplan arbeitend, der einen 24-Stunden-Dienst ermöglichen würde, wurde von den Mitgliedern der Einheit erwartet, dass sie in der Praxis zeigten, wie das Modell der bürgernahen Polizeiarbeit in Armenien funktionieren könnte. Die Experimentaleinheit würde von einer der beiden noch aufzubauenden Außenstellen aus operieren und mit der Bevölkerung u.a. im Rahmen sogenannter Bürgerberatungsgruppen (*Citizens Advisory Groups*, CAGs) zusammenarbeiten. Man hoffte, dass die Polizeiführung des Bezirks Arabkir aktiv mit der OSZE und der Experimentaleinheit zusammenarbeiten würde, um deren Leistungsfähigkeit zu steigern und sie an die lokalen Be-

dürfnisse anzupassen. Die Polizeiführung könnte sich dann diese Erfahrung zunutze machen, bei Bedarf weiterentwickeln und das Konzept auf ganz Eriwan und schließlich auch auf ganz Armenien ausdehnen. Die erste Piloteinheit für bürgernahe Polizeiarbeit wurde am 1. April 2008 in Arabkir eingesetzt und erhielt die Bezeichnung „lokale Polizeieinheit" (*Local Police Unit*, LPU). Sie war vollständig dem Polizeibezirk Arabkir unterstellt, die OSZE übernahm eine beratende Funktion.

Der Einheit gehörten zunächst acht Polizeibeamte an, darunter zwei Frauen; sie verrichtete ihren Dienst in einem ausgewiesenen Gebiet in Arabkir, in dem 12.000 Menschen leben. Das Timing hätte schlechter nicht sein können: Einen Monat vorher, am 1. und 2. März 2008, war es im Zentrum von Eriwan nach Protesten gegen die umstrittenen Präsidentschaftswahlen vom 18. Februar 2008 zu schweren Unruhen gekommen. Die Polizei war herbeigerufen worden, um die Demonstranten auseinander zu treiben; in den daraufhin ausbrechenden gewaltsamen Auseinandersetzungen starben zehn Menschen, darunter zwei Polizisten. Sowohl die Ausbildung der Polizei im Hinblick auf die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung als auch ihre Ausrüstung hatten sich als unzureichend erwiesen und es gab zahlreiche Berichte über Polizeibeamte, die ihre Befugnisse überschritten hatten. So nahm das Image der Polizei, das ohnehin schon nicht das beste gewesen war, weiteren Schaden und der Gedanke, dass Polizei und Bevölkerung in gegenseitigem Vertrauen und auf Augenhöhe zusammenarbeiten sollten, schien geradezu absurd. Infolge der nach den Wahlen ausgebrochenen Gewalt ließen die polizeibezogenen Aktivitäten der OSZE in der ersten Hälfte des Jahres 2008 erheblich nach; lediglich das Pilotprojekt zur bürgernahen Polizeiarbeit in Arabkir und die Arbeit am Ausbildungszentrum der Polizei wurden in abgeschwächter Form fortgesetzt. Auf die Modernisierung der Notrufzentrale im Lage- und Führungszentrum in Eriwan, einen der Pfeiler des ursprünglichen Polizeiunterstützungsprogramms, wurde ganz verzichtet, da man die Prioritäten nun in anderen Bereichen sah. Egal wie modern die Zentrale auch geworden wäre, das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei hatte weiter abgenommen und musste erst wiederhergestellt werden.

Die OSZE hielt es für sehr wichtig, die Angehörigen der LPU durch umfangreiche Schulungen auf ihre Pflichten als bürgernahe Polizisten vorzubereiten. In der Anfangsphase der Piloteinheit für bürgernahe Polizeiarbeit musste man sich mit einem grundsätzlichen Problem befassen, das auch heute noch existiert und die vollständige Umsetzung des Konzepts bürgernaher Polizeiarbeit erschwert. Anders als im Westen gibt es in der armenischen Polizei – wie in allen anderen postsowjetischen Polizeidiensten – eine strenge Aufgabenteilung innerhalb der uniformierten Polizei (gemeint sind die normalen uniformierten Polizeibeamten, die auf der Straße oder in den Polizeistationen anzutreffen sind, im Unterschied zu verdeckten Ermittlern oder Ermittlungsbeamten): Es gibt Kontaktbeamte, die einen großen Teil der traditionellen Polizeiarbeit leisten, Beamte für Jugendkriminalität, die, wie ihr Name schon

sagt, mit Minderjährigen arbeiten, den Ermittlungsdienst für den Ersten Angriff am Tatort, den Streifendienst, der eine unterstützende Funktion wahrnimmt und zum einfachen Polizeidienst gehört, sowie die Verkehrspolizei, die für die Sicherheit der Straßen zuständig ist.
Diese unterschiedlichen Polizeieinheiten machen jeweils ein „Stück“ des „Gesamtkuchens“ Polizeiarbeit aus. Natürlich ist es nicht sehr effizient, wenn Beamte aus fünf verschiedenen Einheiten der uniformierten Polizei dasselbe tun, was im Westen von einem einzigen Polizisten gemacht wird. Unter Leitungsgesichtspunkten ist ein solches Mosaik aus Einheiten und Aufgabenbereichen eine große Herausforderung. Fünf Hierarchien unterhalten zu müssen, bedeutet hohe Kosten für die unterfinanzierte armenische Polizei, aber auch mangelnde Flexibilität bei der Ausbildung, der Abkommandierung oder der (vorübergehenden) Verlegung von Personal. Hinzu kommt, dass alle Polizeidienste außer der Verkehrspolizei (die nur ihrer eigenen Kommandostruktur unterstellt ist) einer dualen Kommandostruktur unterliegen (sowohl ihrer eigenen Einheit als auch der Bezirkskommandantur der territorialen Einheit, in der sie dienen). Die Polizeibezirke sind außerdem sehr hierarchisch orientiert, was bedeutet, dass Bezirkskommandanten dem einzelnen Polizisten oftmals jede Priorität und jede Handlung vorschreiben, sodass die Polizisten im Streifendienst nur sehr wenig Spielraum haben. Bedenkt man darüber hinaus die großen Unterschiede im Status und in den Befugnissen zwischen Polizeioffizieren und Polizeiunteroffizieren (z.B. Streifenpolizisten), wird das Bild noch wesentlich komplizierter.
Ein weiteres Problem war kultureller Natur. Die OSZE hatte trotz der Skepsis der Polizeiführung sowohl im Bezirk Arabkir als auch in der Leitenden Polizeibehörde darauf bestanden, dass innerhalb der LPU mehrere Posten für Frauen reserviert waren. Mit wenigen Ausnahmen war und ist die Rolle von Frauen innerhalb der Polizei auf Verwaltungsaufgaben beschränkt, obwohl sie offiziell mehr als die Hälfte des Personals ausmachen. In der Polizei – und nicht nur dort – sind konservative Einstellungen und kulturelle Vorurteile tief verwurzelt, nach denen Frauen nicht fähig sind, operative Polizeiaufgaben wahrzunehmen, und vor solchen Belastungen wie auf der Straße Streife zu gehen und sich mit Verbrechen zu befassen geschützt werden sollten. Diese Meinung wird allerdings hauptsächlich von denjenigen vertreten, die die Polizei noch immer als ein Machtinstrument sehen und nicht als einen Dienst an der Bevölkerung. Außerdem wurde uns erklärt, dass Nachtschichten für Frauen unüblich seien und von ihren Familien missbilligt würden. Auf jeden Fall würde es die Erfüllung der häuslichen Pflichten beeinträchtigen, die die Polizistinnen ja auch noch hätten. Dem Projektteam der OSZE gelang es jedoch, zwei Frauen in die Pilot-LPU aufzunehmen, die zunächst auch zusagten, den Polizeidienst in vollem Umfang zu erfüllen und auch den Schichtplan, einschließlich Nachtschichten, zu akzeptieren. Als jedoch die erste Nachtschicht unter Beteiligung weiblicher Kollegen anstand, überlegten sie es sich anders und weigerten sich kategorisch. Die Vorbehalte der Polizeifüh-

rung hatten sich als richtig erwiesen – die Traditionen waren stärker als erwartet. Die Frauen arbeiteten zwar weiterhin in der LPU mit, waren aber vorerst von der Nachtschicht befreit.
Nach dem Wunsch der OSZE-Experten sollten alle der LPU angehörenden Polizisten alle Funktionen ausüben, die von einem modernen Polizeipersonal verlangt werden. Die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Polizeieinheiten (Beamte für Jugendkriminalität, Kontaktbeamte und Streifendienst) sollte abgeschafft werden und jeder in der LPU sollte die vielseitigen Aufgaben eines modernen Polizisten erfüllen können. Das einzige Zugeständnis war, dass in der Tätigkeitsbeschreibung der LPU-Polizisten keine verkehrspolizeilichen Aufgaben enthalten waren, das die Verkehrspolizei gerade erst umstrukturiert worden war; ihr weitere Umwälzungen zuzumuten war für die Polizeiführung 2008 inakzeptabel.
Auch wenn nachvollziehbar war, dass Streifenpolizisten, die dem einfachen Dienst angehörten und schlechter ausgebildet waren als die übrigen Polizisten, nach den bestehenden Vorschriften keine Ermittlertätigkeit ausüben konnten, bestand die OSZE darauf, dass sie ebenfalls in der LPU vertreten waren und dieselben Befugnisse wie die anderen LPU-Polizisten hatten, also auch Ermittlungsbefugnisse. Entsprechende Ausbildungslehrgänge vorausgesetzt, sollten alle LPU-Polizisten in der Lage sein, die gleichen Aufgaben gleich gut zu bewältigen. Doch auch hier erwies sich die Organisationskultur als hartnäckig: Die einfachen Streifenpolizisten erhielten nicht dieselben Aufgaben wie die anderen Polizisten und mussten sich hauptsächlich wieder auf Unterstützungsfunktionen beschränken, die zudem nicht immer direkt mit Polizeiarbeit zu tun haben. Zu den Aufgaben der Polizisten in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zählen häufig etliche Tätigkeiten, die normalerweise nicht zur Polizeiarbeit gehören. So verbringen beispielsweise Streifenpolizisten viel Zeit damit, ehemaligen Häftlingen Routinebesuche abzustatten und Wehrdienstverweigerer aufzuspüren; sie müssen auch häufig Krankenhäuser aufsuchen, da Ärzte verpflichtet sind, jedes Mal die Polizei zu informieren, wenn jemand auch nur mit der kleinsten Verletzung eingeliefert wird, damit im Falle einer Straftat, die sonst unentdeckt bliebe, Routineermittlungen aufgenommen werden können. Darüber hinaus wurden die LPU-Polizisten häufig für Aufgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung herangezogen, auch wenn sie dafür nicht speziell ausgebildet waren. Auch bei Veranstaltungen, die nach vernünftigen Maßstäben keinerlei Gefahr für die öffentlichen Ordnung darstellten, war eine verhältnismäßig große Zahl von Polizisten vor Ort, wodurch die Dienstpläne durcheinandergebracht und die Beamten in der Ausübung der normalen Pflichten beeinträchtigt wurden. Es versteht sich von selbst, dass all dies eine erhebliche Geld- und Zeitverschwendung ist, was auch von den meisten Polizisten, die diese Arbeiten erledigen müssen, so gesehen wird.
Alle bisher genannten Probleme werden durch die geringe Bezahlung der Polizisten noch verstärkt. Ein uniformierter Polizist mittleren Dienstgrades

verdient üblicherweise rund 250 Euro monatlich – und das in einem Land, in dem die Kosten für den Lebensunterhalt mit Ausnahme der Wohnkosten nicht viel niedriger sind als in den meisten europäischen Ländern. Man kann sich vorstellen, dass dies den Polizisten nur wenig Anreize dazu bietet, ihren Dienst nach besten Kräften zu verrichten.

Trotz all dieser anfänglichen – und auch heute noch bestehenden – Herausforderungen nahm die LPU ihre Tätigkeit auf. Die LPU-Polizisten erhielten ein kontinuierliches *Training on the Job* durch die OSZE-Experten in den Bereichen vorausschauende Polizeiarbeit, Problemlösungstechniken, darunter auch das SARA-Modell (*Scanning, Analysis, Response, Assessment*/Problemerkennung, Analyse, Lösungsmaßnahmen und Bewertung), und effektive Kommunikation. Im Sommer 2009, gut ein Jahr nach dem Beginn des Projekts, wurde eine Bürgerberatungsgruppe in Arabkir eingerichtet und es fand ein Tag der offenen Tür bei der Polizei statt. Zur Messung der Fortschritte wurde eine Meinungsumfrage zur Wahrnehmung der Polizei durch die Öffentlichkeit durchgeführt, die ergab, dass rund die Hälfte der Befragten der Polizei vertraute.

Ebenfalls im Sommer 2009 zog die LPU in die beiden neu errichteten Außenstellen um. Da die territoriale Zuständigkeit der Einheit ausgeweitet worden war, wurde die Zahl der Polizisten auf 16 erhöht. Allerdings ließen die Qualität und die Motivation einiger der Polizisten zu wünschen übrig, auch mangelte es der Leitung der Einheit an Führungsqualität. *De facto* wurde die LPU als eine Art Hilfstruppe für die regulären Polizeieinheiten eingesetzt und viele Polizeibeamte, die mit dem Pilotprojekt nichts zu tun hatten, nahmen sie nicht ernst. Einige kannten die LPU nur als die „europäische Polizeieinheit". Alles in allem war die Einrichtung der LPU eine Herausforderung. Es kostete die OSZE-Projektleiter und die Experten viel Zeit und Mühe, sie in Gang zu bringen und aus ihr ein Team zu formen, das wirklich zusammenarbeitete und seine Aufgaben im Rahmen der bürgernahen Polizeiarbeit und bis zu einem gewissen Grad unabhängig von der Polizeibehörde in Arabkir mehr oder weniger wahrnahm.

Inzwischen hatte sich bei der Polizeiausbildung einiges getan. Zu Beginn des Jahres 2007, als die Renovierung der Polizeischule noch in vollem Gange war, startete das OSZE-Büro gemeinsam mit der Leitung der Polizeischule ein Projekt zur Modernisierung der Lehrpläne und zur Einführung neuer Ausbildungsmethoden. An dieser Front liefen die Dinge reibungsloser, was zu einem großen Teil dem Leiter des Polizeiausbildungszentrums zu verdanken war, der sich zu einem Motor des Wandels entwickelt hatte. Er selbst und auch seine Mitarbeiter arbeiteten, nachdem sie Gelegenheit gehabt hatten, sich intensiv mit internationalen Erfahrungen auseinander zu setzen, bei der Gestaltung eines modernen Curriculums für den dreimonatigen Einführungskurs im Ausbildungszentrum hervorragend mit der OSZE zusammen. Der Kurs gab eine Einführung in die bürgernahe Polizeiarbeit, widmete den Menschenrechten größere Aufmerksamkeit und sah interaktive Ausbildungsme-

thoden wie z.B. Rollenspiele vor, bei denen die Schüler stärker im Mittelpunkt standen. Darüber hinaus hatte das OSZE-Büro externe Experten eingeladen, die Schulungskurse für die Ausbilder des Zentrums durchführten.

2009-2010: Der Ehrgeiz wächst – von der Polizeiunterstützung zur Polizeireform

Ende 2008 – das Projekt zur bürgernahen Polizeiarbeit lief trotz aller Probleme bereits seit einem halben Jahr und die Arbeit an den Lehrplänen des Polizeiausbildungszentrums machte Fortschritte – war es an der Zeit, über die nächsten Schritte nachzudenken. Der Erfolg des neuen Konzepts der bürgernahen Polizeiarbeit war noch lange nicht gesichert und selbst ein Erfolg in Arabkir würde nicht automatisch bedeuten, dass seine Einführung im restlichen Eriwan problemlos verlaufen würde, von Armenien insgesamt ganz zu schweigen. Dasselbe galt für die Polizeiausbildung. Die Modernisierung der Lehrpläne am Ausbildungszentrum war nur ein Teil der Herausforderungen im Ausbildungsbereich. Die Polizeiakademie war mit ihren nur unzureichend ausgebildeten Ausbildern und ihren veralteten, den Anforderungen moderner Polizeiarbeit nicht genügenden Lehrplänen weiterhin eine *„Terra incognita"*. Die OSZE-Polizeiexperten waren und sind noch immer mit der fachlichen Irrelevanz der Ausbildungsinhalte an der Akademie konfrontiert. So müssen grundlegende Methoden der Polizeiarbeit, das Schreiben von Berichten sowie Kommunikationsfähigkeiten den LPU-Polizisten auch nach vier Jahren höherer Polizeiausbildung an der Akademie noch einmal neu vermittelt werden.
Mit anderen Worten: Das OSZE-Büro hatte gerade einmal die Oberfläche von dem angekratzt, was nötig war, um zu bedeutenden Veränderungen zu gelangen, und dabei Erwartungen an eine weiter gehende und vertiefte Zusammenarbeit sowohl mit der Polizei als auch mit der Zivilgesellschaft geweckt.
Über einen Zeitraum von drei Jahren war es der OSZE gelungen, einen kleinen Pool von Polizeibeamten der mittleren Ebene zu bilden, die wichtige Positionen besetzten und einzusehen begonnen hatten, dass man vieles auch anders machen kann – ungeachtet der Gleichgültigkeit oder offenen Feindseligkeit vieler ihrer Kollegen, darunter auch solche, die ganz oben in der Polizeihierarchie angesiedelt waren. Trotz der vielen Probleme, die zweifellos noch bevorstanden, war klar, dass es keine andere Möglichkeit gab, als dem eingeschlagenen Weg weiter zu folgen. Dieses Gefühl wurde von den damaligen politischen Entwicklungen gestärkt. Im Mai 2008, kurz nachdem der neu gewählte Präsident Sersch Sargsjan den Amtseid geleistet und eine Regierung gebildet hatte, wurden neue Reformen angekündigt, die von wirtschaftlicher Liberalisierung bis zur Gerichts- und Polizeireform reichten. Im Diskurs war die Polizeiunterstützung von der Polizeireform abgelöst worden. Bürgernahe Polizeiarbeit und die Reform der Polizeiausbildung sollten wichtige Inhalte

der Reform sein. Im November 2008 wurde ein *Memorandum of Understanding* (MoU) über die Einrichtung zweier gemeinsamer Arbeitsgruppen der Polizei und der OSZE unterzeichnet: Eine Arbeitsgruppe sollte sich mit der Weiterentwicklung der bürgernahen Polizeiarbeit befassen, die andere mit dem Aufbau eines modernen und integrierten Ausbildungssektors.

Die gemeinsamen Arbeitsgruppen nahmen im Februar 2009 ihre Beratungen auf und erarbeiteten im Laufe der folgenden Monate ihre Konzepte. Im Juni 2009 wurden dem Leiter der armenischen Polizei und dem Leiter des OSZE-Büros die ersten Entwürfe vorgelegt. Das Pilotprojekt zur bürgernahem Polizeiarbeit hatte mit der Veröffentlichung einer zweiten Meinungsumfrage im Mai 2009, aus der hervorging, dass die öffentliche Wahrnehmung der Polizei sich seit der Einrichtung der LPU positiv verändert hatte, neuen Auftrieb erhalten. Die Arbeitsgruppe entwickelte einen Strategieplan und ein Einsatzmodell für die Ausweitung des Pilotprojekts über das Pilotgebiet hinaus auf den gesamten Bezirk Arabkir. Die Arbeitsgruppe zur Polizeiausbildung hatte einen Entwurf für eine dreistufige Ausbildung in Übereinstimmung mit den internationalen Bologna-Bildungsstandards vorbereitet. Sie umfasste die Grundausbildung im Ausbildungszentrum, die von bis dahin drei auf nunmehr sechs Monate ausgeweitet werden sollte, die Weiterbildung an einem (noch zu gründenden) Polizeikolleg und die höhere Ausbildung an der Polizeiakademie.

Die im Juni 2009 vorgelegten Entwürfe fanden nicht die ungeteilte Zustimmung der Polizeiführung. Insbesondere die dort vorgeschlagene gründliche Überholung des Rekrutierungssystems und die zukünftige Verwendung eines computergestützten Tests sowie die Beteiligung einer unabhängigen Kommission stießen auf Widerstand. Es wurde klar, dass noch mehr Zeit benötigt wurde, um Fragen zu diskutieren, die Polizeiführung umzustimmen und die Regierung auf einer höheren politischen Ebene einzubinden. Das Büro nutzte die Folgezeit für die Erörterung der laufenden Polizeireform mit der Präsidialadministration, der Regierung und dem Nationalen Sicherheitsrat und es gelang ihr, diese Fragen mit der Zeit wieder auf die Tagesordnung zu bringen.

Im September 2009 wurde ein neuer, noch junger Stellvertretender Leiter der armenischen Polizei ernannt, der selbst nicht aus dem Polizeidienst kommt. Er wurde speziell damit beauftragt, ein umfassendes Polizeireformprogramm zu entwickeln. Er wurde dabei vom OSZE-Büro, insbesondere bei der Ausarbeitung der übergreifenden Aspekte des Aufbaus von Vertrauen in die Polizei und der Reform der Polizeiausbildung, unterstützt. Dies geschah hauptsächlich über die Arbeitsgruppen zur bürgernahen Polizeiarbeit und zur Reform der Polizeiausbildung, deren Beitrag außerordentlich hilfreich war. Das Polizeireformprogramm wurde im April 2010 von der Regierung angenommen.

Die Ereignisse des 1. und 2. März 2008 und ihre Folgen hatten ebenso wie das Pilotprojekt zur bürgernahen Polizeiarbeit in Arabkir eine erhebliche Kluft zwischen der Polizei und den Medien, insbesondere den regierungskri-

tischen, deutlich gemacht. Beide Seiten betrachteten sich mit einem gewissen Argwohn, wobei die Polizei oftmals davon überzeugt war, dass die Medien Informationen bewusst falsch interpretierten, um sie in einem schlechten Licht erscheinen zu lassen. Die Medien beklagten ihrerseits häufig den Mangel an Transparenz im Polizeisystem, der u.a. auf die hierarchische Art der Informationsweitergabe und die fehlende Kommunikation mit den Medienvertretern zurückzuführen sei. Das OSZE-Büro begann daraufhin die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Medien zu unterstützen, mit dem Ziel, die Öffentlichkeit objektiv über die Polizeiarbeit und Kriminalität zu informieren und Verbrechen zu verhüten und aufzuklären. Beiden Seiten mussten die Herausforderungen bewusst gemacht werden, vor denen sie in Ausübung ihres jeweiligen Dienstes an der Öffentlichkeit stehen.

Die erste Phase des Projekts begann Anfang 2009 mit der Beurteilung des Stands der Beziehungen zwischen den Medien und der Polizei in Armenien im Rahmen einer Serie von Runden Tischen in allen Provinzen. Wie sich herausstellte, war das größte Problem mangelnde Zusammenarbeit und fehlendes Vertrauen zwischen den Medien und der Polizei, was im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen war: Der Zugang zu polizeibezogenen Informationen und deren Exaktheit ließen zu wünschen übrig; die Medien waren nur unzureichend über ihrer Rechte und Pflichten bei der Berichterstattung über polizeiliche Ermittlungen informiert; und die Polizei hatte das Recht, Informationen im Interesse der Ermittlungen zurückzuhalten. Es wurde der Vorschlag gemacht, Polizeisprecher auf regionaler Ebene einzusetzen, statt wie bisher alles über den Schreibtisch der Abteilung Presse- und Öffentlichkeit in der Leitenden Polizeibehörde gehen zu lassen. Ebenso einigte man sich auf Schulungen für Polizeisprecher und Journalisten über nationale Verordnungen und internationale Instrumente zur Regelung der Informationsfreiheit sowie über die Rechtsprechung am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Der nächste Schritt war die Erarbeitung eines Ratgebers für Polizeibeamte für die Zusammenarbeit mit Medienvertretern. Das OSZE-Büro überprüft derzeit, ob sich die Zusammenarbeit z.B. durch die Arbeit der neu eingesetzten Pressesprecher in den Polizeibezirken der Provinzen verbessert hat. Vorläufige Ergebnisse deuten darauf hin, dass dies tatsächlich der Fall ist und dass es heute öfter als früher zu Arbeitskontakten und zu einem Informationsaustausch zwischen den Medien und der Polizei kommt.

Ein weiterer Bereich, in dem nun auch Unterstützung geleistet werden konnte, war die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung. Die Ereignisse vom März 2008 hatten die Türen für Veränderungen auf diesem Gebiet geöffnet und die Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft verbessert. Die Unterstützung in diesem Bereich wurde in das im November 2008 zwischen der OSZE und der Polizei unterzeichnete MoU aufgenommen. Die Polizei hatte zwar selber bereits in Schutzausrüstung und Funkgeräte für die Beamten investiert, ein von der OSZE in Auftrag gegebener Evaluierungsbericht stellte jedoch nicht nur Schwächen bei der Gewährleistung der öffentli-

chen Ordnung fest, sondern merkte auch an, dass dem Konzept der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im weitesten Sinne nicht genügend Beachtung geschenkt werde. Das Befehls- und Überwachungssystem, die Vorbereitung auf Großveranstaltungen sowie die Strategien zum *Crowd Management* wurden so, wie sie zu jener Zeit praktiziert wurden, vor allem aufgrund der Betonung des Einsatzes von Gewalt als veraltet eingestuft. Es wurde außerdem kritisiert, dass der Sicherheit und dem Sicherheitstraining der Polizisten zu wenig Beachtung geschenkt werde. Dem umfangreichen Bericht folgten lange Zeit keine entsprechenden Maßnahmen. Erst Anfang 2011 einigte man sich darauf ihn weiterzuverfolgen und im Sommer lud das OSZE-Büro einen internationalen Experten ein, der in den nächsten drei Monaten ein neues Konzept erarbeiten sollte.
Die Polizeiunterstützungsarbeit des OSZE-Büros umfasst seit Kurzem auch der Bereich häuslicher Gewalt. In Armenien bis vor wenigen Jahren noch völlig ignoriert, steht das Thema nun auf der Agenda der internationalen Organisationen weit oben und wird allmählich auch in der armenischen Gesellschaft diskutiert. Obwohl es zahlreiche Forschungsarbeiten und Untersuchungen zur häuslichen Gewalt gibt, wurde sie noch nie unter dem Gesichtspunkt der Interaktion zwischen Polizei und Öffentlichkeit betrachtet. 2010 gab das OSZE-Büro eine Analyse der Melderate und des Erfassungsverfahrens von Fällen häuslicher Gewalt, der diesbezüglichen Ausbildung der Polizisten, der Rolle des Geschlechts der eingesetzten Beamten und der von der Polizei vorgeschlagenen Lösungen in Auftrag. Hier können durch die Ermittlung von Defiziten in der Polizeiarbeit und durch entsprechende Empfehlungen Verbesserungen erzielt werden.

2010-2011: Polizeireform – von der Theorie zur Praxis

Das von der Regierung im April 2010 verabschiedete Polizeireformprogramm wurde formal unter der Leitung des Nationalen Sicherheitsrates erarbeitet, der zahlreiche andere Reformprogramme beaufsichtigt, die im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Armenien und der EU entwickelt wurden. Ursprünglich eher ein Aktionsplan ohne ganzheitlichen Ansatz, wurde mit Hilfe der OSZE ein Konzept erarbeitet, in das die Maßnahmen eingebettet werden können. Das Programm umfasst elf Schwerpunktbereiche, darunter strukturelle Veränderungen, die Reform der Verkehrspolizei, die Einführung biometrischer Pässe (ein Erfordernis des Assoziierungsabkommens, über das derzeit mit der EU im Rahmen der Östlichen Partnerschaft verhandelt wird) und weitere Fragen im Zusammenhang mit Migration, die in den Zuständigkeitsbereich der Polizei fallen, der verstärkte Schutz der Menschenrechte, die wirksamere Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die Verbesserung der sozialen Bedingungen für Angehörige der Polizei und die Optimierung der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung. Zumindest auf dem

Papier führen die vorgeschlagenen Maßnahmen zu neuen Polizeimethoden und optimierten Strukturen, die einen deutlich verbesserten Service für die Bevölkerung anbieten werden. Die Verwendung von Meinungsumfragen als politisches Instrument wurde ebenfalls akzeptiert. Im Bereich struktureller Reformen und mit Blick auf ein höheres Leistungsvermögen hat es bislang nur auf dem Papier Veränderungen gegeben. Derzeit denkt man darüber nach, einige der separaten Polizeistrukturen zusammenzulegen, also z.B. die Streifenpolizei mit der Verkehrspolizei; dagegen gibt es allerdings erhebliche Widerstände und entsprechende Pläne wurden noch nicht in die Tat umgesetzt. In einigen der anderen Reformbereiche ist die Umsetzung noch nicht abgeschlossen. Für die Herstellung biometrischer Pässe wurde eine Ausschreibung veröffentlicht und zahlreiche mit den anderen Reformbereichen zusammenhängende Rechtsvorschriften wurden novelliert.

Für die OSZE behielt die Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit höchste Priorität. Sie beeinflusst und verändert nicht nur von Grund auf die traditionelle Arbeit der uniformierten Polizei, sondern auch die Polizeiausbildung, die Polizeistrukturen und die Art und Weise, in der Ermittlungen durchgeführt werden. Sie wird auch die Rolle von Frauen in der Polizei stärken. Ein weiterer Schritt zur Konsolidierung der Polizeireform ist die Einrichtung einer Polizeireformgruppe in der Leitenden Polizeibehörde. Sie wird die Aufgabe haben, die Durchführung aller bislang vereinbarten Maßnahmen zu beaufsichtigen, und ist direkt dem für die Polizeireform zuständigen Stellvertretenden Leiter der armenischen Polizei unterstellt.

Im Juli 2011 wurde ein Implementierungsplan für die von der gemeinsamen OSZE/Polizei-Arbeitsgruppe vorgeschlagene Ausweitung der bürgernahen Polizeiarbeit auf ganz Eriwan von der Polizeiführung angenommen. Er enthält die endgültige Tätigkeitsbeschreibung, ein Einsatzmodell sowie einen Schichtplan für die Polizeibeamten und führt Leistungsbeurteilungen, eine Analyse der aktuellen und zukünftigen Nutzung der Außenstellen, die erweiterte Nutzung von Bürgerberatungsgruppen und schließlich eine umfassende Erhebung des Ausbildungsbedarfs ein.

Im Bereich der Polizeiausbildung leitet die Polizeireformgruppe die Umsetzung der von der gemeinsamen OSZE/Polizei-Arbeitsgruppe zur Polizeiausbildung erarbeiteten Pläne. Der Einrichtung des Aus- und Fortbildungszentrums (*Police Educational Complex*) folgten hitzige Diskussionen über dessen Struktur und Personalausstattung. Einige der Beteiligten schlugen ein zentralisiertes Modell vor, bei dem eine starke Verwaltung für die Personalbesetzung und die Lehrplanentwicklung zuständig ist, während den drei Ausbildungseinrichtungen, der Polizeischule, dem Polizeikolleg und der Polizeiakademie, lediglich ausführende Funktionen zukommen. Eine andere Gruppe plädierte für ein stärker dezentrales Modell, bei dem die Ausbildungseinrichtungen in der Gestaltung der Lehrpläne und bei der Ausbildung selber größere Autonomie genießen, und schlug die vor, eine neue Einrichtung zu schaffen, die die Aufgabe hat, das Zentrum durch soziologische Forschung,

das Studium internationaler bewährter Praktiken und die Durchführung von Erhebungen methodologisch zu unterstützen.

Eine zentrale Frage, die inzwischen gelöst zu sein scheint, ist die der Zulassung zum Polizeidienst. Früher waren die Prüfung der Bewerbungsunterlagen und die Aufnahmeprüfung für die Polizeiakademie stark korruptionsanfällig, teilweise deshalb, weil diejenigen, die in die Akademie aufgenommen wurden, vom Wehrdienst befreit waren. Das führte dazu, dass viele der für den gehobenen und höheren Dienst vorgesehenen Kandidaten nicht unbedingt die geeignetsten waren. Die Reform sieht computergestützte, anonyme und nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Prüfungsfragen vor. Die von Spezialisten der Universität entwickelten Tests werden von einer unabhängigen Zulassungskommission, deren Mitglieder in der Mehrzahl nicht der Polizei angehören – wahrscheinlich der ersten dieser Art im gesamten OSZE-Gebiet –, ausgewertet. Dasselbe gilt für den beruflichen Aufstieg. Ein Polizeibeamter, der aufsteigen will, muss die erforderliche Ausbildung am Polizeikolleg oder an der Polizeiakademie absolvieren und ebenfalls eine computergestützte Prüfung ablegen. Der neue Ansatz bedeutet, dass die alten Abschlüsse sehr wahrscheinlich abgeschafft werden.

Wenn die Reform sich in den nächsten Jahren durchsetzt, wird die Polizei fünf strategische Herausforderungen meistern müssen: die Beibehaltung eines dienstleistungsorientierten Ansatzes, die Konzentration auf eine angemessene Ausbildung, die Information und Einbeziehung der Bevölkerung, die Besetzung von Schlüsselpositionen mit geeignetem Personal und die Erhöhung der Gehälter. Letztere liegt nicht allein in er Hand der Polizei, da sie zu einem großen Teil vom Zustand des Staatshaushalts abhängt, der in den nächsten Jahren wahrscheinlich eher angespannt bleiben wird. Es sind jedoch erhebliche Effizienzsteigerungen innerhalb der gegenwärtigen Polizeistruktur möglich, was auch im Polizeireformprogramm Erwähnung findet. Abgesehen von Überlegungen, wie man die Funktionen von Kontaktbeamten, Beamten für Jugendkriminalität bzw. des Streifendienstes und der Verkehrspolizei zusammenlegen könnte, sind auch Überschneidungen zwischen den Abteilungen für kriminalpolizeiliche Ermittlungen wahrscheinlich, also z.B. zwischen der Kriminalpolizei und der Abteilung für organisierte Kriminalität. Die Polizei wäre gut beraten, sich auch einmal mit den Eigentümlichkeiten der Transportpolizei zu befassen, einer Einheit, der 340 Polizeibeamte angehören, die für die Aufrechterhaltung der Sicherheit im Eisenbahnverkehr zuständig ist, obwohl die Bahn heute nur noch mit einem Bruchteil ihrer früheren Kapazitäten arbeitet, da die meisten Grenzen geschlossen sind und die Infrastruktur der Bahn marode ist. Effizienzsteigerungen sind auch in den Polizeiregionen und in der Leitenden Polizeibehörde möglich. Würde man mit entsprechendem Nachdruck darangehen, könnten die Einsparungen wiederum in Ausbildung und Gehälter investiert werden.

Erfahrungen und Erkenntnisse

Viele Erfahrungen und Erkenntnisse wurden von anderen OSZE-Feldmissionen gesammelt und weitergegeben, die schon vor dem OSZE-Büro in Eriwan im Bereich der Polizeiunterstützung tätig waren. Das Büro in Eriwan hat diese Erfahrungen und Erkenntnisse nach bestem Wissen und Gewissen berücksichtigt, z.B. indem es sich für die Verbesserung der Beziehungen zwischen Polizei und Medien eingesetzt hat; auf diesem Gebiet hatte die OSZE-Mission in Serbien bereits früher ausgesprochen wertvolle Arbeitet geleistet. In einigen Fällen haben die spezifischen Bedingungen in Armenien jedoch dazu geführt, dass das OSZE-Büro improvisieren musste, um schwierige Situationen zu bewältigen. In dem Maße, wie die armenische Polizeireform voranschreitet und dabei immer eigenständigere Züge annimmt, wird es zudem immer weniger wahrscheinlich, dass das Büro von den Erfahrungen anderer profitieren kann. Bei all diesen Entwicklungen kann das OSZE-Sekretariat eine herausragende Rolle spielen, wozu es unbedingt ermutigt werden sollte. Die SPMU könnte als Verbindungsglied zwischen den Feldaktivitäten fungieren, indem sie ihnen vor allem in den frühen Phasen der Polizeiunterstützung Leitlinien an die Hand gibt und praktische Unterstützung leistet.

Rückblickend wird deutlich, dass gleich zu Beginn der Arbeit mehr Zeit und Anstrengungen darauf hätten verwendet werden müssen, den Boden für Veränderungen zu bereiten und genau zu erklären, was die von der OSZE vorgeschlagenen Projekte beinhalten. Insbesondere das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit, das auch in Ländern, in denen demokratische Polizeiarbeit eine längere Tradition hat als in Armenien, noch immer schwer zu vermitteln ist, wurde von Anfang an von den armenischen Behörden nicht richtig verstanden. Sowohl das Büro in Eriwan als auch die SPMU gingen davon aus, dass die Polizei bereits nach nur wenigen Einführungsseminaren genau wusste, auf was sie sich da einließ. Hätten die wichtigsten armenischen Beteiligten das Konzept und die Philosophie der bürgernahen Polizeiarbeit in allen Einzelheiten von Anfang an erfasst und wäre ihnen klar gewesen, welche strukturellen und ausbildungstechnischen Veränderungen damit verbunden waren, hätte dies vielleicht zu rascheren Fortschritten in den Projekten geführt, als es letztendlich der Fall war. Auch hätte man mehr Studienreisen durchführen sollen – und auch zu einem früheren Zeitpunkt. Oftmals als teure und oberflächliche Vergnügungsreise betrachtet, sind sie in Wirklichkeit ihr Geld voll und ganz wert. Die Reisen bieten Gelegenheit, die Erfahrungen anderer Länder aus erster Hand kennen zu lernen und sich mit Kollegen aus anderen Ländern auszutauschen – eine wichtige Erfahrung für praxisorientierte Polizisten. Die Reisen waren außerdem sehr hilfreich beim Aufbau harmonischer persönlicher Beziehungen zwischen der Polizei und den OSZE-Mitarbeitern.

Der Start des Pilotprojekts zur bürgernahen Polizeiarbeit in Arabkir hat den Lauf der Dinge außerordentlich beschleunigt: Es machte unmittelbar deutlich, wo die Probleme lagen, stellte die Ausgangshypothesen auf den Prüfstand

und zeigte auf, in welchen Bereichen schwerpunktmäßig Hilfe notwendig war. Auch für die Ausbildung der Polizisten war es von großem Wert, da nun in der Praxis getestet werden konnte, was zuvor in der Theorie vermittelt worden war. Die Auswahl geeigneter internationaler Experten muss allerdings mit größter Sorgfalt erfolgen, denn davon hängt zu einem großen Teil der Erfolg der Projekte ab. Obwohl – mit Unterstützung der SPMU und auch in Form von Beratungen mit anderen Feldoperationen – auf ihre Auswahl viel Zeit verwendet und Kandidaten auch zu Bewerbungsgesprächen in die Mission eingeladen wurden, waren die Qualität und die Leistung der ausgewählten Experten in der Anfangsphase sehr unterschiedlich Manchmal gingen ihr Know-how und ihre Erfahrung auch nicht mit den entsprechenden Kommunikationsfähigkeiten einher.

Wahrscheinlich war es eine gute Idee, im Rahmen der Polizeiunterstützung durch die OSZE zunächst Infrastruktur und Ausrüstung zur Verfügung zu stellen. Wie in vielen anderen Ländern wurden Ausrüstungsgegenstände auch von den hiesigen Behörden bereitwillig angenommen. Zu Beginn der Polizeiunterstützung in Armenien erst einmal das Ausbildungszentrums zu renovieren, verlieh der OSZE außerdem Glaubwürdigkeit als ein Akteur, der es ernst meint und Nägel mit Köpfen macht. Es war im wahrsten Sinne des Wortes ein handfester Auftakt zur Tätigkeit des OSZE-Büros.

Es versteht sich von selbst, dass der ständige Informationsaustausch mit den Teilnehmerstaaten, aber auch mit den Partnern im Gastgeberland, wie z.B. der Parlaments- und der Präsidialverwaltung, wichtig war. Dazu gehörte es auch, hochrangige Beamte des Gastgeberlandes nach Wien einzuladen, um sie dort genauer über Projekte und Reformen zu informieren, und umgekehrt Delegationen zum Besuch von Projektstandorten in Armenien zu animieren. Die Nationalversammlung ist die naheliegendste Institution zur Ausübung der demokratischen Kontrolle über die Streitkräfte; das OSZE-Büro hat den Ständigen Ausschuss für Verteidigung, Sicherheit und Inneres dazu ermutigt, die Polizeireform zu beaufsichtigen – eine Aufgabe, die er sich mit dem Nationalen Sicherheitsrat teilt. Der Dialog mit internationalen Partnern ist ebenfalls sehr wichtig, nicht nur deshalb, weil sie materielle Unterstützung leisten, sondern auch aufgrund ihrer politischen Unterstützung für eine Arbeit, die auch dazu dient, gemeinsame Werte zu fördern – was manchmal sogar noch wichtiger ist.

Hans-Joachim Schmidt

Droht ein neuer Krieg in Berg-Karabach?

Einführung

Der Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um die Region Berg-Karabach ist auch nach der Waffenstillstandsvereinbarung vom Mai 1994 noch immer ungelöst. Kurz nach dem Krieg in Georgien im August 2008 sah es zunächst so aus, als könnten sich die Präsidenten von Aserbaidschan, Ilham Alijew, und Armenien, Sersch Sargsjan, vielleicht doch noch auf einen ersten Kompromiss verständigen. 2007 hatten die drei Kovorsitzenden der Minsker Gruppe aus Frankreich, den USA und Russland mit ihren *„Basic Principles"* einen Vorschlag unterbreitet, auf dessen Grundlage über eine umfassende Friedenslösung verhandelt werden sollte.[1] Die derzeit aus 14 OSZE-Staaten bestehende Minsker Gruppe versucht seit 1992 zwischen beiden Seiten zu vermitteln und einen Friedensprozess für das umstrittene Gebiet in die Wege zu leiten und zu unterstützen.[2] Von den *Basic Principles* sind vor allem zwei zwischen beiden Seiten strittig. Während die aserbaidschanische Regierung das Prinzip der territorialen Integrität betont, weil das Gebiet von Berg-Karabach auf seinem Territorium liegt, setzt die armenische Regierung auf das Prinzip der Selbstbestimmung, um damit die Anwesenheit der Berg-Karabach-Armenier dort zu rechtfertigen und für die Zukunft zu sichern. Fast parallel zu den intensiveren Bemühungen der Minsker Gruppe engagierte sich auch die EU über die von ihr im Mai 2009 ins Leben gerufene Östliche Partnerschaft verstärkt in dem Konflikt. Außerdem hatte sich im

1 Die *Basic Principles* wurden dem armenischen und dem aserbaidschanischen Außenminister erstmals im November 2007 auf dem OSZE-Ministerratstreffen von Madrid vorgelegt. Im Juli 2009 hoben US-Präsident Barack Obama, Russlands Präsident Dmitri Medwedew und Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy in einer gemeinsamen Erklärung die sechs wichtigsten der Prinzipien noch einmal hervor. Siehe The White House, Office of the Press Secretary, Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict, by U.S. President Obama, Russian President Medvedev, and French President Sarkozy at the L'Aquila Summit of the Eight, 10. Juli 2009, unter: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-Statement-on-the-Nagorno-Karabakh-Conflict/. Die *Basic Principles* beruhen auf den in der Helsinki-Schlussakte von 1975 vereinbarten Prinzipien des Gewaltverzichts, der territorialen Integrität der Staaten und des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Die sechs wichtigsten Punkte betreffen die Rückgabe der Berg-Karabach umgebenden besetzten Gebiete an Aserbaidschan, die Verbindung von Armenien nach Berg-Karabach durch den Latschin-Korridor, die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, den vorläufigen Status von Berg-Karabach, einschließlich der Gewährleistung seiner Sicherheit und Selbstverwaltung, die Bestimmung des endgültigen Status von Berg-Karabach durch ein Referendum sowie internationale Sicherheitsgarantien, einschließlich eines *Peacekeeping*-Einsatzes. Die Details der *Basic Principles* wurden seit dem Madrider Ministerrat zwar mehrmals überarbeitet, die Prinzipien an sich blieben jedoch unverändert

2 Der Minsker Gruppe gehören Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Russland, Schweden, die Türkei und die USA sowie auf rotierender Basis die OSZE-Troika an; siehe unter: http://www.osce.org/mg/66926.

diplomatischen Hintergrund die Schweiz seit 2007 für die Normalisierung der historisch sehr belasteten Beziehungen zwischen Armenien und der Türkei eingesetzt. Auch hier schien gegen Ende 2009/Anfang 2010 mittels zweier Abkommen ein kleiner Durchbruch möglich.[3]

Doch Baku, das auch ein strategischer Partner Ankaras im Konflikt mit Armenien ist, nutzte die Macht seines Gas- und Erdölreichtums dazu, die türkische Regierung von der Ratifikation beider Abkommen abzuhalten. Die beabsichtigte Normalisierung hätte zu einer Schwächung des türkisch-aserbaidschanischen Handelsembargos gegen Armenien geführt und Eriwan in den Verhandlungen um die Zukunft Berg-Karabachs in eine bessere Position gebracht. Mit diesem Schritt hat Aserbaidschan sich allerdings keinen Gefallen getan, denn inzwischen scheint in Armenien aus innenpolitischen Gründen das Interesse an einer Einigung deutlich abgenommen zu haben. Die Regierung in Baku versucht seither hauptsächlich durch eine Erhöhung des militärischen Drucks, Eriwan zum Einlenken zu bewegen, bislang jedoch ohne sichtbaren Erfolg. Die Beziehungen zwischen Armenien und Aserbaidschan haben sich seitdem wieder verschlechtert und verhärtet. Das zeigt sich auch daran, dass die Zahl der Schusswechsel an der Kontaktlinie zwischen Berg-Karabach und Aserbaidschan und sogar an der Grenze zwischen Armenien und Aserbaidschan drastisch zugenommen hat und der Rüstungswettlauf unvermindert anhält. Ende Mai 2011 haben US-Präsident Barack Obama, Russlands Präsident Dmitri Medwedew und Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy – deren laufende Amtszeit 2012 endet – auf dem G8-Gipfel in Deauville in einer gemeinsamen Erklärung den politischen Druck auf beide Seiten noch einmal erhöht und sie aufgefordert, sich bei den *Basic Principles* auf eine Kompromisslösung zu einigen.[4] Dass dieser externe Druck, so wichtig und richtig er auch politisch ist, ausreicht, um endlich zu einem Durchbruch zu gelangen, wird von vielen Experten jedoch bezweifelt.[5]

Auf der anderen Seite gibt es aber auch Hoffnungen auf eine friedliche Konfliktregelung. Die Erdöl- und Erdgasfunde im Kaspischen Meer und in Aserbaidschan haben die wirtschaftliche Bedeutung der Region seit den 1990er Jahren deutlich erhöht. Der ungeregelte Konflikt im Südkaukasus und die dadurch ausgelösten Wirtschafts- und Handelsblockaden der Türkei und Aserbaidschans gegen Armenien und Berg-Karabach schaffen jedoch kein günstiges Umfeld für längerfristige Investitionen und die wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Südkaukasus. Hinzu kommt die derzeit nur wenig nutzbare Funktion der Region als Brücke nach Zentralasien, die aus sicherheitspolitischen, energiepolitischen und ökonomischen Gründen an Bedeu-

3 Vgl. Thomas de Waal, Armenia and Turkey: Bridging the Gap, Carnegie Endowment for Peace, Policy Brief 87, Washington, D.C., October 2010, unter: http://carnegieendowment.org/2010/10/05/armenia-and-turkey-bridging-gap/22p.

4 Vgl. Joint statement on the Nagorno-Karabakh Conflict, by the Presidents of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries at the G-8 Summit, Deauville, France, 26. Mai 2011, unter: http://www.osce.org/mg/78195.

5 Vgl. Experts: There will be no breakthrough in talks around Nagorno-Karabakh, in: Today.Az, 3. Juni 2011, unter: http://www.today.az/print/news/politics/87440.html.

tung gewinnt. Diese Entwicklungshemmnisse begünstigen die Armut der Bevölkerung, die Schattenwirtschaft, Korruption und Kriminalität in der Region. Die diplomatische Regelung des Territorialkonflikts bleibt deshalb eine zentrale Voraussetzung dafür, diese Probleme überwinden zu können. Seit 2007 treffen sich NGOs aus den am Konflikt beteiligten Staaten fast regelmäßig entweder in Georgien oder in der Türkei, um über weitere Fortschritte in den armenisch-aserbaidschanischen Beziehungen zu beraten.[6] Sie werden von den USA über den Stand der Gespräche der Minsker Gruppe mit den Konfliktparteien informiert. Russland, das sich vor allem durch die Bemühungen Präsident Medwedews konstruktiv an der Konfliktregelung beteiligt, hat außerdem ein erstes Treffen zwischen armenischen und aserbaidschanischen Parlamentariern organisiert.

Ist Frieden möglich?

Charles Kupchan hat in einer kürzlich veröffentlichten Studie anhand einer Reihe von Fallbeispielen untersucht, wann und unter welchen Bedingungen erfolgreiche Friedenprozesse möglich sind.[7] Er kommt zu dem Ergebnis, dass jeder erfolgreiche Friedensprozess in vier Phasen erfolgt: In der ersten Phase muss eine der beiden Seiten die Bereitschaft zum Frieden und zu ersten politischen Schritten in diese Richtung *(„unilateral accommodation")* entwickeln. In der zweiten Phase müssen beide Seiten wechselseitige Zurückhaltung *(„reciprocal restraint")* üben, um sich in Kompromissen einander anzunähern und erste gemeinsame Vereinbarungen abzuschließen. In der dritten Phase verbreitert sich die gesellschaftliche Basis der bis dahin auf politische Entscheidungsträger, Diplomaten und Militärs beschränkten Annäherung und es entstehen Kontakte u.a. auf wirtschaftlicher Ebene und zwischen den Bürgern *(„societal integration")*. Erst danach entwickeln sich daraus auf beiden Seiten neue veränderte Deutungen der Geschichte und neue Identitäten *(„generation of new narratives and identities")*, die den Friedensprozess dauerhaft stabilisieren. Kupchan nennt fünf weitere Faktoren, die für den Erfolg von Bedeutung sind: Erstens, die Annäherung darf nicht erzwungen werden, sondern muss das Ergebnis wechselseitigen diplomatischen Engagements sein. Dabei darf Engagement jedoch nicht mit Appeasement verwechselt werden. Zweitens ist hervorzuheben, dass aus Kupchans Sicht der Regimetyp der Staaten kein Indikator für den Erfolg von Friedensanstrengungen ist. Entgegen der allgemeinen Erwartung trifft es nach seinen Analysen nicht zu, dass Demokratie oder Demokratisierung eine notwendige Voraussetzung für erfolgreiche Friedensprozesse ist. Drittens ist die politische Diplomatie zwi-

6 Ein solches Treffen ist dokumentiert in: Caucasus Institute (Hrsg.), Caucasus Neighborhood: Turkey and the South Caucasus, Eriwan 2008.

7 Charles A. Kupchan, Enmity into Amity: How Peace Breaks Out, in: Friedrich Ebert Stiftung International Policy Analysis, Berlin, April 2011, unter: http://library.fes.de/pdf-files/iez/07977.pdf..

schen beiden Seiten und nicht die wechselseitige wirtschaftliche Abhängigkeit von entscheidender Bedeutung. Sie sei die eigentliche „Friedenswährung“ *(„currency of peace“*[8]*)*. Dabei kann sich ökonomische Interdependenz allerdings positiv auswirken. Viertens kommt auch den innenpolitischen Kräfterelationen auf beiden Seiten eine zentrale Rolle für den Frieden zu. Sind oppositionelle und nationalistische Kräfte gegen einen Frieden und können sie ausreichende Unterstützung dafür mobilisieren, kann daran jeder Friedensprozess scheitern. Schließlich können fünftens Drittparteien – externe Mächte oder internationale Organisationen – eine wichtige Rolle in dem Friedensprozess spielen, indem sie ihn erleichtern, unterstützen oder begleiten; dies kann jedoch die notwendige Kooperation der Konfliktparteien keinesfalls ersetzen.

Wendet man diese Erkenntnisse nun auf den Konflikt um Berg-Karabach an, so ist – vorausgesetzt, sie bestätigen sich – Folgendes festzustellen: Die gute Nachricht ist, dass die autoritären Strukturen in beiden Staaten einem erfolgreichen Friedensprozess nicht entgegenstehen. Es lässt sich sogar argumentieren, dass die Demokratisierung eines der beiden oder beider Staaten zusätzliche strukturelle Probleme für den Friedensprozess schaffen kann, wenn sie zu einer innenpolitischen Fragmentierung führt, die eine berechenbare und verlässliche Außenpolitik erschwert. Außerdem können Demokratisierungsprozesse auch die Wahrscheinlichkeit von innerer oder äußerer Gewalt, z.B. um von innenpolitischen Problemen abzulenken, erhöhen, was ebenfalls jedem Friedensprozess schaden würde. Auch das äußere Umfeld ist, wie die gemeinsame Erklärung von Obama, Medwedew und Sarkozy zeigt, derzeit günstig für eine Friedensregelung. Zudem ist seit einigen Jahren ein intensiver politischer Dialog auf höchster Ebene zwischen den beiden Präsidenten der Konfliktparteien zu beobachten. Die Mitwirkung von politischen Vertretern Berg-Karabachs wird dabei allerdings nach wie vor von Aserbaidschan abgelehnt, weil es in keinem Fall zu irgendeiner politischen Anerkennung des Gebietes beitragen will. Das ist jedoch zumindest bei dem aktuellen armenischen Präsidenten kaum ein Problem, da er selbst Berg-Karabach-Armenier ist und so indirekt diese Region mit repräsentiert. Trotz dieses Dialogs und des bei beiden Präsidenten sicherlich vorhandenen Friedenswillens stellt sich aber dennoch die Frage, ob tatsächlich bereits die Bereitschaft zumindest einer Seite zu einem echten Einlenken in Richtung auf einen Friedensprozess erkennbar ist und die Phase der wechselseitigen Zurückhaltung und der Kompromisse beginnen kann.

Asymmetrische Ausgangslage

Auf der strategischen Ebene ist die Ausgangslage beider Seiten unterschiedlich. Das erschwert eine Einigung und schürt auf beiden Seiten Misstrauen.

8 Ebenda, S. 7.

Armenien erscheint dabei in der komfortableren Situation zu sein. Es hat in den bilateralen militärischen Auseinandersetzungen um die hauptsächlich von Armeniern bewohnte aserbaidschanische Region Berg-Karabach die Oberhand gewonnen und seit 1994 sieben weitere lokale Verwaltungsgebiete Aserbaidschans als zusätzlichen Schutzgürtel besetzt.[9] Es ist Mitglied der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und ein militärischer Bündnispartner Russlands. Eriwan kann mit dem Erreichten zufrieden sein und muss sich als am Status quo orientierte Konfliktpartei eigentlich nur noch um die internationale Anerkennung seiner eroberten Gebiete bemühen. Dabei ist jedoch unklar, ob Armenien eher die nach Unabhängigkeit strebenden lokalen Berg-Karabach-Armenier in Stepanakert unterstützt oder ob es letztendlich selbst das Gebiet annektieren und Berg-Karabach lediglich einen autonomen Sonderstatus zubilligen will. Bislang hat es die lokale Regierung in Stepanakert nicht anerkannt, auch wenn diese in Eriwan eine „Ständige Vertretung" und in mehreren anderen europäischen Hauptstädten Büros ohne diplomatischen Status unterhält. Wirtschaftlich von Nachteil ist für Armenien jedoch das von Aserbaidschan und der Türkei seit dem Waffenstillstand verhängte Wirtschafts- und Handelsembargo, weil damit der Handel mit Nachbarstaaten nur über den Umweg durch Georgien und den Iran möglich ist. Das verteuert künstlich den Warenverkehr, schwächt Armeniens Wirtschaft im internationalen Wettbewerb und trägt zu Armut und Unterentwicklung im Land bei. Nach dem Georgienkrieg von 2008 hat der georgische Präsident Micheil Saakaschwili außerdem russische Waffenlieferungen an Armenien und die dort stationierten russischen Truppen durch sein Land verboten. Lieferungen sind somit nur über den teuren Luftweg oder über den Umweg durch den Iran möglich. Armenien, zu dessen Verteidigung vor allem gegen die Türkei russische Truppen im Land und an der türkischen Grenze stationiert sind, bleibt auf die militärische Unterstützung und die Waffenlieferungen seines Bündnispartners angewiesen, die für Moskau und die armenischen Streitkräfte nach dem Georgienkrieg jedoch teurer geworden sind. Insofern kann sich das Land diesen Zustand auf Dauer nicht leisten.

Aserbaidschan ist nicht am Status quo orientiert. Es strebt diplomatisch die Rückkehr der von Armenien und Berg-Karabach-Armeniern besetzten Gebiete unter seine Hoheitsgewalt an. Es will Berg-Karabach allenfalls einen Autonomiestatus zugestehen und beansprucht deshalb auch die Mitverantwortung für die Kontrolle des Latschin-Korridors, der später Berg-Karabach durch aserisches Territorium hindurch sicher mit Armenien verbinden soll.

9 Zur historischen Genese des Konflikts siehe ausführlich Rexane Dehdashti, Internationale Organisationen als Vermittler in innerstaatlichen Konflikten. Die OSZE und der Berg Karabach-Konflikt, Frankfurt/Main 2000, S.98-123. Kürzere Darstellungen finden sich in Rexane Dehdashti-Rasmussen, Der Konflikt um Berg-Karabach: Ursachen, Verhandlungsstand und Perspektiven, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 209-232, und in Emil Souleimanov, Der Konflikt um Berg-Karabach, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 217-236.

Baku agiert dabei einerseits aus der nachteiligen Position des Verlierers und des Fordernden. Es nutzt dabei auch sein im Vergleich zu Armenien zahlenmäßig deutlich größeres Vertriebenen- und Flüchtlingsproblem als Instrument. Armenien musste während der militärischen Auseinandersetzungen etwa 360.000 Flüchtlinge und rund 70.000 Vertriebene aufnehmen, die es mit internationaler Hilfe weitgehend zu integrieren versucht hat. Baku war hingegen mit 200.000 Flüchtlingen und 570.000-690.000 Vertriebenen konfrontiert, die von der übrigen Gesellschaft separiert in einfachen Wohnblocksiedlungen untergebracht wurden.[10] Ihnen wird bis heute eine Integration in die aserbaidschanische Gesellschaft verweigert, um sie später im Falle einer Friedensregelung umso leichter wieder rücksiedeln zu können. Damit soll auch der Anspruch Bakus auf die Hoheitsgewalt über diese Gebiete international untermauert werden, zumal allenfalls noch 100.000-150.000 Berg-Karabach-Armenier in den besetzten Gebieten Aserbaidschans leben dürften. Die Rückführung der deutlich höheren Zahl aserischer Flüchtlinge und Vertriebenen kann daher zu neuen Asymmetrien führen und ist eines der zentralen Probleme der Friedensregelung. Um dann den Frieden zu wahren, wird bereits seit den 1990er Jahren der Einsatz einer 3.000 Mann starken OSZE-Friedenstruppe für verschiedene Szenarien geplant.

Andererseits haben die reichen Erdöl- und Erdgasfunde in Aserbaidschan sowie die steigenden Energiepreise die politische und wirtschaftliche Situation Aserbaidschans im Verhältnis zu Armenien drastisch verändert. Die Ausgaben Aserbaidschans allein für seine Verteidigung erreichen heute mit etwas mehr als drei Milliarden US-Dollar die Höhe des gesamten armenischen Staatshaushalts. Baku kann daher trotz des politisch-psychologischen Nachteils eines Verlierers aus einer Position der wirtschaftlichen, politischen und bald auch militärischen Stärke heraus agieren. Ein erheblicher Teil der Verteidigungsausgaben geht allerdings durch die im Verteidigungsbereich besonders grassierende Korruption wieder verloren. Außerdem haben die aserbaidschanischen Streitkräfte Probleme bei der Ausbildung ihrer Soldaten an den neuen Waffen und ihre Kampfkraft wird generell niedriger als die der armenischen Truppen eingeschätzt. Hinzu kommt, dass die aserbaidschanischen Pipelines und Energiegewinnungsanlagen im Kriegsfall durch weitreichende armenische Artillerie und insbesondere russische Kampfflugzeuge leicht zu zerstören wären. Der Regierung und den herrschenden Familien in Baku würde damit ihre wichtigste Einnahmequelle verloren gehen – mit ungewissen Folgen für den herrschenden Klan und die Erhaltung des autoritären Regimes. Schließlich hat man auch in Baku die Liberalisierung in den arabischen Staaten verfolgt und dieses neue Risiko, auch wenn es in Aserbaidschan sehr schwer einzuschätzen ist, wirkt einem Militäreinsatz eher entge-

10 Vgl. Hans-Joachim Schmidt, Militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle in ungeregelten Territorialkonflikten, HSFK-Report Nr. 6/2009, Frankfurt am Main 2009, S. 6, unter: http://hsfk.de/fileadmin/downloads/report0609.pdf.

gen. In der aserbaidschanischen Energiewirtschaft ist man aus den obengenannten Gründen ebenfalls eher gegen einen militärischen Lösungsversuch. Allerdings soll Aserbaidschan bereits in zwei bis drei Jahren seinen energiewirtschaftlich bedingten ökonomischen Zenit erreicht haben und, wenn weiter steigende Energiepreise dies nicht auffangen, seine Positionsgewinne gegenüber Armenien allmählich wieder einbüßen. Es gibt daher Befürchtungen, dass die Regierung in Baku trotz der negativen Erfahrungen Georgiens im Augustkrieg 2008 doch, bevor allzu große Positionsverluste eintreten, einem militärischen Angriff wagen könnte, der zumindest kurzfristig weitere Friedensgespräche unmöglich machen würde. Die wachsende militärische Macht und die davon ausgehende Gefahr eines militärischen Konflikts wird von einigen Aserbaidschanern in hochrangigen Positionen bewusst dazu genutzt, Armenien zu einem Friedenskompromiss zu drängen.

Da liegt auch das eigentliche Problem für die armenische Regierung. Sie will vermeiden, dass Aserbaidschan sie aus einer Position der Stärke heraus zu einem Kompromiss bei den *Basic Principles* und einer Friedenslösung drängt, da dies dem armenischen Präsidenten innenpolitisch großen Schaden zufügen könnte. Schon der Verlauf der armenisch-türkischen Normalisierungsgespräche war in dieser Hinsicht ein Warnsignal. Sie schadeten dem armenischen Präsidenten trotz der Vorteile und der Aussicht auf eine Lockerung der Wirtschaftsblockade dadurch, dass er mit der Armenischen Revolutionären Föderationspartei einen Bündnispartner in der Regierung verlor, weil er aus ihrer Sicht der Türkei in der Genozid-Frage zu große Zugeständnisse gemacht hatte.[11] Dies war für den Präsidenten insofern ein Problem, als diese Partei auch großen Einfluss auf die armenische Diaspora, insbesondere in den USA, hat. Ein früherer diplomatischer Lösungsversuch scheiterte außerdem u.a. an der Erschießung des damaligen armenischen Premierministers im armenischen Parlament 1999, was jeden armenischen Präsidenten zur Vorsicht mahnt. Das unterstreicht die Bedeutung des innenpolitischen Faktors für eine Friedenslösung und hier ist eigentlich etwas mehr aserbaidschanische Rücksichtnahme gefragt, die aber gegenwärtig kaum zu erkennen ist.

Auch Russland kann an einem neuen Krieg im Kaukasus nicht gelegen sein. Es hat großes Interesse am aserbaidschanischen Energiesektor und will dort seine Geschäfte und seinen Einfluss erheblich erweitern, auch um das westliche *Nabucco-Pipeline*-Projekt zu schwächen, das das Kaspische Meer über die Türkei, Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Österreich mit Westeuropa verbinden soll. Aus diesem Grund ist Russland neben den osteuropäischen Staaten in den letzten fünf Jahren zu einem wichtigen Waffenlieferanten für die aserbaidschanischen Streitkräfte aufgestiegen. Ein erneuter Waffengang würde die diplomatischen Bemühungen Präsident Medwedews konterkarie-

11 Vgl. Radio Liberty/Radio Free Europe, Armenian Revolutionary Federation Quits Government, 28. April 2009, unter: http://www.rferl.org/content/Armenian_Revolutionary_Federation_Quits_Government/1617382.html. Die Armenische Revolutionäre Föderationspartei lehnte es ab, dass eine gemeinsame wissenschaftliche Kommission zunächst klären sollte, ob die Türkei einen Völkermord an der armenischen Minderheit begangen habe.

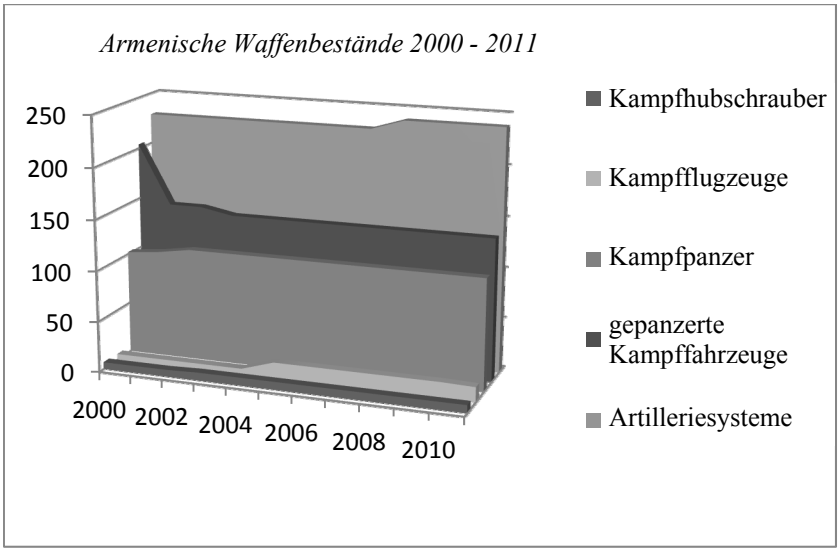
ren, der mit Unterstützung des französischen Präsidenten Sarkozy und des amerikanischen Präsidenten Obama in Konsultationen mit den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans eine diplomatische Konfliktregelung gemäß den Vorschlägen der Minsker Gruppe zu fördern versucht. Auf der anderen Seite scheinen aber die russischen Hardliner um Premierminister Wladimir Putin eine Schwächung des russischen Einflusses in der Region zu fürchten, sollte es zu einem Friedensprozess kommen.[12]

Militärische Spannungen wachsen

Große Sorgen bereitet der in den letzten Jahren von Aserbaidschan forcierte Rüstungswettlauf zwischen den beiden Staaten. Baku kann dank seiner drastisch gestiegenen Erdöleinnahmen deutlich mehr für seine Streitkräfte und ihre Ausrüstung ausgeben als das arme Armenien mit Berg-Karabach. In der letzten Dekade hat Aserbaidschan real seinen Verteidigungsetat mit 1,413 Milliarden US-Dollar[13] im Jahre 2009 verzehnfacht, ohne dass eine entsprechende Erhöhung der Bedrohung zu beobachten war. Die Verteidigungsausgaben gingen 2010 leicht um 3,5 Prozent zurück, da die Energiepreise infolge der globalen Finanzkrise sanken.[14] Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Gesamtetat betrug im Jahr 2000 noch 35 Prozent, ist seither aber gefallen und schwankte je nach der Entwicklung der Energiepreise in den Jahren 2004 bis 2008 zwischen neun und 17 Prozent. Ihr Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE) lag von 2000 bis 2009 nur zwischen 2,4 und 3,4 Prozent.[15] Von diesen niedrigen Werten darf man sich aber nicht täuschen lassen, wie die Zahlen oben zeigen. Derart hohe Steigerungen des Verteidigungsetats sind ein starkes Indiz dafür, dass Bakus Pläne auch die militärische Option für die Reintegration Berg-Karabachs mit einbeziehen.
Armeniens Verteidigungsausgaben stiegen von 2000 bis 2009 real nur auf knapp das Dreifache, von 94 Millionen auf 272 Millionen US-Dollar.[16] 2010 gab es nach Schätzungen des Stockholmer Friedensforschungsinstituts SIPRI einen weiteren Anstieg um 12,5 Prozent.[17] Bis 2007 sank der Anteil der Verteidigungsausgaben am Gesamthaushalt allerdings von 23 auf etwas über zehn Prozent und am BNE von fünf auf 2,2 Prozent.[18] Dieser positive Trend ist jedoch seit 2008 infolge Armeniens Reaktion auf die drastisch erhöhten Verteidigungsausgaben Aserbaidschans im Jahr 2006 wieder rückläufig. Bis

12 Vgl. Wikileaks Cable 10BAKU134, Azerbaijani President to U/S Burns: „You can't boil two heads in one pot", vom 25. Februar 2010, veröffentlicht am 28. Januar 2011.
13 Die Angabe ist inflationsbereinigt und basiert auf dem konstanten US-Dollar von 2005. Sie ist mit späteren Zahlen zu den aktuellen Ausgaben nicht vergleichbar.
14 Vgl. SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2011, S. 208-209.
15 Vgl. ebenda, S. 216.
16 Siehe Anm. 13.
17 Vgl. SIPRI Yearbook 2011, a.a.O. (Anm. 14), S. 208-209.
18 Ausführlicher hierzu Schmidt, a.a.O. (Anm. 10), S. 8-9.

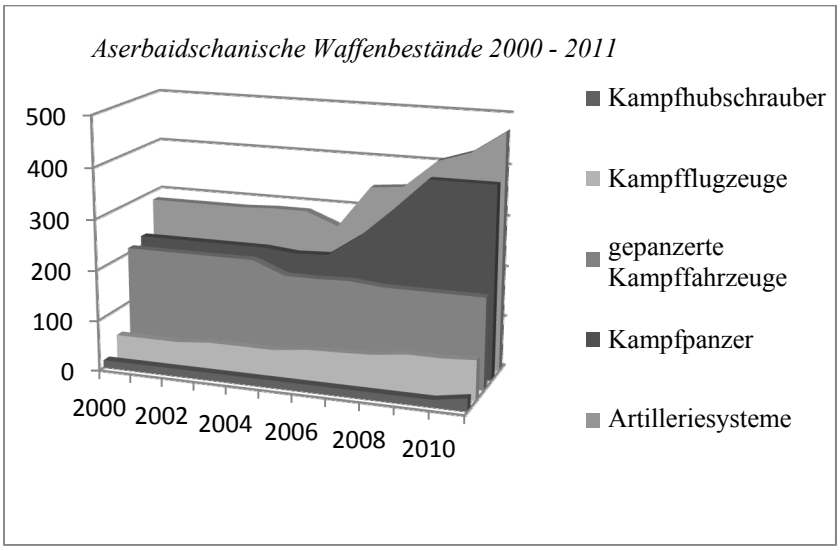
2009 wuchs der Anteil der Verteidigungsausgaben am Gesamthaushalt wieder auf 15 Prozent. Diese Zahlen beinhalten jedoch nur einen Teil der armenischen Aufrüstung, da die kostenlose Überlassung von Munition und Waffen von Seiten Russlands darin nicht berücksichtigt ist. Von 1993-1996 wurden heimlich 84 Kampfpanzer, 50 Schützenpanzer und 72 Artilleriesysteme aus Russland an Armenien und Berg-Karabach geliefert. Bis heute ist ungeklärt, wo diese Waffen geblieben sind. Hinzu kommt, dass über die Stärke der armenischen Streitkräfte in Berg-Karabach und die Stärke der Streitkräfte der Berg-Karabach-Armenier, die unter einem gemeinsamen Kommando agieren, wenig bekannt ist. Angaben hierzu werden lediglich von Aserbaidschan veröffentlicht, lassen sich bislang aber nicht überprüfen. Sie sind vermutlich zu hoch, um die eigene Aufrüstung zu rechtfertigen. Nach diesen Meldungen sollen von 1997 bis 2009 in Berg-Karabach 118 Kampfpanzer (+47 Prozent) sowie jeweils 181 gepanzerte Kampffahrzeuge (+65 Prozent) und Artilleriesysteme (+61 Prozent) hinzu gekommen sein.[19] 2009 waren dort nach aserbaidschanischen Angaben 371 Kampfpanzer, 459 gepanzerte Kampffahrzeuge und 479 Artilleriesystem stationiert. Immerhin räumte ein hochrangiger Regierungsbeamter aus Russland Ende April 2011 gegenüber dem Autor ein, dass die Streitkräftekonzentration in Berg-Karabach die höchste im ganzen Kaukasus sei.



Quelle: Dorn Crawford, Conventional Armed Forces in Europe (CFE), A review and update of key treaty elements, US Department of State, Washington D.C. 2000-2011.

19 Vgl. Permanent Mission of the Republic of Azerbaijan to the OSCE, Armenian aggression against Azerbaijan: facts and figures based on military analysis, Vienna 2009.

Da sich in der letzten Dekade auf den armenischen Militärbasen selbst, wie die obige Graphik zeigt, quantitativ nur wenig verändert hat, korrelieren die Erhöhungen in Berg-Karabach auch eher mit der Verdreifachung des armenischen Verteidigungsetats. Wie die Graphik zeigt, haben sich die Zahlen in vier der fünf Waffenkategorien in Armenien selbst nur geringfügig erhöht: Kampfhubschrauber +1, Kampfflugzeuge +9, Kampfpanzer +8 und Artillerie +10. Lediglich in der Kategorie der gepanzerten Kampffahrzeuge gab es eine größere Veränderung – eine Abnahme um 64 Systeme –, die aber vermutlich nach Berg-Karabach verlegt wurden. Armeniens jährliche Bestandsangaben gemäß dem KSE-Vertrag sind somit verzerrt, da die Angaben für Berg-Karabach fehlen.
Aufgrund der Handels- und Wirtschaftsblockade durch die Türkei und Aserbaidschan ist der Waffenimport für Eriwan weiterhin schwierig. Russland bleibt für Armenien der wichtigste Waffenlieferant. Daneben haben in der letzten Dekade die Slowakei zwei Kampfflugzeuge und Belarus zehn Artilleriegeschütze geliefert. China ist ebenfalls ein wichtiger Waffenlieferant (Mehrfachraketenwerfer). Armenien meldet seine Waffenimporte nur teilweise an das VN-Register für konventionelle Waffen, vermutlich um Aserbaidschan über die tatsächliche Stärke und den Modernisierungsgrad der Truppen in Berg-Karabach im Ungewissen zu lassen.



Quelle: Dorn Crawford, Conventional Armed Forces in Europe (CFE), A review and update of key treaty elements, US Department of State, Washington D.C. 2000-2011.

Aserbaidschan ist der größte Rüstungsimporteur im Kaukasus. Allein von 2002 bis 2009 wurden mindestens 168 T-72-Kampfpanzer, 37 gepanzerte Kampffahrzeuge, 315 Artilleriegeschütze, 33 Kampfflugzeuge und elf

Kampfhubschrauber beschafft.[20] Zu den Lieferländern gehören die Ukraine, Belarus, die Slowakei, Bulgarien, Georgien, Israel (Aufklärungsdrohnen), Südafrika und auch Russland, das an Baku im Jahr 2007 62 T-72-Kampfpanzer und ab 2008 70 gepanzerte Kampffahrzeug des Typs BTR-80 lieferte. Über diese Waffenlieferungen sucht Moskau seinen energiepolitischen Einfluss auf Baku auszuweiten, erhält zugleich aber auch größeren sicherheitspolitischen Einfluss, sollte ein Krieg drohen. Da Armenien und Aserbaidschan bislang lediglich eine Waffenstillstandsvereinbarung unterzeichnet haben und sich technisch gesehen immer noch im Kriegszustand befinden, sind derart hohe Waffenlieferungen insbesondere an Aserbaidschan als eine Partei, die an einer Änderung des Status quo interessiert ist, sicherheitspolitisch sehr bedenklich. Die ostmitteleuropäischen Staaten und vor allem die Ukraine sollten hier in Zukunft mehr Zurückhaltung üben, gerade weil in den nächsten Jahren ein militärischer Konflikt nicht mehr auszuschließen ist. Das VN-Register für konventionelle Waffen kann dabei seine Warnfunktion nur eingeschränkt wahrnehmen, da Waffentransfers erst im Nachhinein und nicht im Voraus oder während des Transfers gemeldet werden.

Die obige Graphik zeigt dabei anschaulich, in welchem Umfang Aserbaidschan seine Waffenbestände in vier von fünf Waffenkategorien in der letzten Dekade, insbesondere seit 2006/2007, aufgrund der hohen Einnahmen aus den Energiepreissteigerungen teilweise drastisch erhöht hat: Kampfpanzer +161, Artillerie +187, Kampfflugzeuge +31, Kampfhubschrauber +11. Lediglich bei den gepanzerten Kampffahrzeugen ist eine leichte Absenkung um 30 Stück festzustellen.

Besondere Sorgen macht Armenien und Berg-Karabach die Verbesserung der Nachtkampftauglichkeit und der Aufklärungsfähigkeit der aserbaidschanischen Streitkräften nach dem Georgienkrieg.[21] So wurden z.B. die 2009 aus der Ukraine importierten elf russischen Mi-24-Hind-Kampfhubschrauber von einer südafrikanischen Rüstungsfirma nachträglich nachtkampftauglich ausgerüstet. Hinzu kommt, dass die Verbesserung der Aufklärung mit der Einführung israelischer Drohnen die Effizienz der aserbaidschanischen Artillerie und der Kampfflugzeuge erheblich steigen kann. Armenien und Berg-Karabach wollen daher zur Verbesserung ihrer Luftverteidigung aus Russland weitere S-300- und neue S-400-Flugabwehrsysteme einführen. Noch glauben die Streitkräfte Armeniens und Berg-Karabachs ausreichend stark gerüstet zu sein, da das gebirgige Terrain in Berg-Karabach mitsamt der befestigten Abwehrstellungen den Verteidiger auch gegenüber einem zahlenmäßig stärkeren Gegner begünstigt. Doch die Befürchtungen nehmen zu, weil Eriwan nicht über die finanziellen Möglichkeiten Bakus verfügt.

---

20 Eigene Berechnungen auf der Grundlage des United Nations Register of Conventional Arms, unter: http://unhq-appspub-01.un.org/UNODA/UN_REGISTER.nsf.

21 Vgl. Sergey Minasyan, Nagorno-Karabakh After Two Decades of Conflict: Is Prolongation of the Status Quo Inevitable?, in: Caucasus Institute Research Papers Nr. 2, Eriwan, August 2010, S. 44-53.

Es stellt sich die Frage, was die vorhandenen europäischen Regime zur militärischen Vertrauensbildung – wie das Wiener Dokument – und zur Rüstungskontrolle – wie der KSE-Vertrag – dazu beitragen können, einen solchen möglichen militärischen Konflikt zu verhindern. Seit Russland den KSE-Vertrag im Dezember 2007 suspendiert hat, da bis zu dem Zeitpunkt der 1999 unterzeichnete angepasste KSE-Vertrag von den NATO-Staaten noch nicht ratifiziert worden war, sieht es in dieser Hinsicht derzeit leider nicht gut aus. Es ist bisher nicht gelungen, für die Krise der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa eine Lösung zu finden. Das hat auch negative Auswirkungen auf das Wiener Dokument 1999, dessen notwendige Modernisierung dadurch blockiert wird.[22] Auch regionale Ansätze für mehr militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle sind bislang gescheitert, was zumeist daran lag, dass sie vor allem von Aserbaidschan abgelehnt werden, da es die Nähe zur EU sucht und nicht von Europa getrennt werden möchte. Zwar hat die OSZE im Juli 2011 in Odessa ein Seminar über neue regionale Maßnahmen veranstaltet, das jedoch insofern enttäuschend verlief, als Russland und die Türkei als wichtige Akteure in der Region nicht teilnahmen. Außerdem haben die westlichen KSE-Staaten den Datenaustausch mit Moskau im Rahmen des KSE-Vertrags Ende 2011 eingestellt, da Russland sich seit 2007 nicht mehr daran beteiligt.[23] Damit wurde der KSE-Vertrag, der erheblich dazu beigetragen hat, eine Eskalation des Konflikts in Richtung eines erneuten Kriegsausbruchs zu verhüten, weiter geschwächt.

Bisher hat der KSE-Vertrag mit seinen paritätischen Obergrenzen für beide Staaten (220 Kampfpanzer, 220 gepanzerte Kampffahrzeuge, 285 Artilleriesysteme, 100 Kampfflugzeuge und 50 Kampfhubschrauber) und seinem Transparenz- und Verifikationsmechanismus zur Stabilisierung der Waffenstillstandvereinbarung trotz mancher Schwächen beigetragen. Der Statuskonflikt um Berg-Karabach hat weitergehende Regelungen bislang verhindert. Die Regierung in Stepanakert ist zur Mitwirkung an konventioneller Rüstungskontrolle bereit, allerdings nur nach vorheriger Anerkennung. Das wird von Baku jedoch vehement abgelehnt. Baku will auch in den Gesprächen über die *Basic Principles* erst dann über vertrauensbildende Maßnahmen diskutieren, wenn der Statuskonflikt um Berg-Karabach gelöst ist, Armenien möchte dies bereits vorher.[24] Statusneutrale Regelungen der militärischen

22 Das neue Wiener Dokument 2011 wurde Ende des Jahres auf einer Sondersitzung des Forums für Sicherheitskooperation verabschiedet. Bei der Überarbeitung wurden jedoch lediglich einige technische Details aktualisiert. Siehe hierzu ausführlich Pierre von Arx, Jüngste Entwicklungen in den Bereichen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, im vorliegenden Band, S. 225-250.

23 Vgl. U.S. Department of State, Implementation of the Treaty on Conventional Armed Forces In Europe, Statement by Victoria Nuland, Washington, D.C., 22 November 2011, unter: http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2011/11/20111122143004su0.6327479.html.

24 Vgl. President of Russia, Declaration between the Republic of Azerbaijan, the Republic of Armenia and the Russian Federation, Moskau, 2. November 2008, unter: http://archive.

Vertrauensbildung waren bisher zwischen beiden Seiten nicht möglich. Vor allem wäre eine bessere Überwachung der Kontaktlinie wichtig, um die dortigen anhaltenden Schießereien zu beenden. Russland hat in diesem Zusammenhang in seinen trilateralen Gesprächen mit den beiden Konfliktparteien im März 2011 einen neuen Mechanismus zur Verhinderung von Zwischenfällen als vertrauensbildende Maßnahme nach dem Vorbild des Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen in Georgien vorgeschlagen. Bilaterale Gespräche über einen solchen Mechanismus waren bislang allerdings nicht erfolgreich und dauern an. Eriwan und Stepanakert sollten außerdem endlich mehr Transparenz über ihre Truppen in Berg-Karabach herstellen.

Seit 2001 hat Baku zudem zu acht (seit 2002 neun) eigenen militärischen Standorten in Berg-Karabach und den anderen besetzten Gebieten, auf die es keinen Zugriff hat, keine korrekten Angaben mehr gemacht.[25] Die Verbände dieser Friedensstandorte sind derzeit nahe der Kontaktline auf aserbaidschanischem Territorium stationiert. Seither dürfen die übrigen KSE-Staaten diese Verbände jedoch nicht mehr inspizieren, obwohl sie im jährlichen Datenaustausch noch genannt werden. Das ist Aserbaidschans Antwort auf Armeniens Ausklammerung seiner Ausrüstung in Berg-Karabach. Die Situation wird noch dadurch verschärft, dass die aserbaidschanischen Bestände in den Waffenkategorien Kampfpanzer und Artillerie inzwischen die oben erwähnten KSE-Obergrenzen zunehmend überschreiten. Ähnliches dürfte auch für die armenischen Streitkräfte gelten, wenn man ihre Bestände in Berg-Karabach hinzuaddiert. Insofern ist eine Stärkung der Rolle von militärischer Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle hier dringend geboten. Dies hat jedoch nur dann eine Chance, wenn die NATO-Staaten und Russland konventionelle Rüstungskontrolle wieder ernster nehmen und deren aktuelle Krise überwinden, zumal Aserbaidschan schon jetzt signalisiert, dass es an einer weiteren Absenkung seiner nationalen Höchststärken kein Interesse hat.

Schlussfolgerungen für den Friedensprozess

Die militärische Entwicklung der letzten Jahre macht deutlich, dass es trotz der intensivierten Verhandlungen zwischen den beiden Präsidenten um einen möglichen Friedensprozess nicht zum Besten bestellt ist. Auch die Tonlage zwischen beiden Staaten hat sich seit 2009 leider wieder verschärft. Baku setzt vermehrt auf politischen und militärischen Druck statt auf politische Kompromisse mit Armenien und Eriwan baut eher auf seine eigene Stärke statt auf Verständigung, wie der jüngste Besuch des armenischen Präsidenten

kremlin.ru/eng/text/docs/2008/11/208708.shtml. In diesem Dokument akzeptierte Aserbaidschan erstmals vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument zur Konfliktlösung.

25 Vgl. Bureau of Verification and Compliance, Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments, Washington, D.C., 30. August 2005, unter: www.state.gov/t/avc/rls/rpt/51977.htm.

in Berg-Karabach unterstrichen hat. Insbesondere die militärische Entwicklung gibt Anlass zur Besorgnis, seit auf aserbaidschanischer Seite die Bereitschaft zu einem militärischen Lösungsversuch trotz des abschreckenden Beispiels des Georgienkrieges zu wachsen scheint[26] und parallel dazu die Möglichkeiten der rüstungskontrollpolitischen Einhegung einer militärischen Option derzeit eher abnehmen. Dem lässt sich nur begegnen, wenn die westlichen NATO-Staaten, die Ukraine, Belarus und Russland militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle wieder ernster nehmen. Die osteuropäischen Staaten, die Aserbaidschan mit Waffen versorgen, sind wiederum gehalten, ihre bisherige Waffenexportpolitik zu überdenken und mehr Zurückhaltung zu üben. Das gilt auch für Russland, das aufgrund seiner energiepolitischen Interessen hier in den letzten Jahren eine ambivalente Haltung eingenommen hat.

Die Chancen für den bilateralen Friedensprozess haben trotz der Verbesserung der äußeren Rahmenbedingungen, vor allem der russisch-amerikanischen Beziehungen, abgenommen. Da 2012 in Russland und in den USA Wahlen anstehen, können sich diese Bedingungen jedoch auch wieder verschlechtern. Auf der *Trac*k-*Two*-Ebene sind die auf Verständigung setzenden Gruppen in beiden Gesellschaften noch zu schwach, um eine Änderung des feindlichen Verhaltens ihrer Regierungen und eines Großteils der Bevölkerung zu bewirken. Das gilt vor allem in Aserbaidschan. Die politischen Eliten beider Seiten scheinen noch nicht wirklich bereit zu sein, in die – mit den Worten Charles Kupchans – erste Phase des Friedensprozesses einzutreten, in der auch bereits Ansätze der in der zweiten Phase einzugehenden Kompromisse sichtbar sein müssen. Russland, die EU und die USA sollten zum einen vor allem auf der *Track-Two*-Ebene die Verständigungsbemühungen weiterhin nachhaltig unterstützen. Leider scheiterte das für den 28. November 2011 in Berlin geplante zweite *Track-Two*-Treffen von Vertretern der aserischen und der armenischen Gemeinschaft in Berg-Karabach, da die armenische Gemeinschaft aus Statusgründen nicht erschien. Einem für Ende Januar oder Anfang Februar 2012 geplanten Treffen ist hoffentlich mehr Erfolg beschieden.[27] Russland, die EU und die USA könnten ihre Anstrengungen noch besser als bisher miteinander abstimmen. Darüber hinaus können sie auch die Anreize für eine Friedenslösung erhöhen, indem sie den Konfliktparteien z.B. Investitionen im Bereich der wirtschaftlichen Infrastruktur anbieten. Die EU sollte hierfür die am 15. Juli 2010 aufgenommenen Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit Armenien und Aserbaidschan im Rahmen der neuen Östlichen Partnerschaft nutzen.

26 Vgl. André Widmer, Sehnsucht nach Heimat, in: Frankfurter Rundschau vom 29. Juni 2011, S.17.

27 Vgl. Azerbaijani community of Nagorno-Karabakh turns to int'l organizations, Today.Az, 16. Dezember 2011, unter: http://www.today.az/print/news/politics/99836.html.

Arne C. Seifert

Der politische Prozess in Zentralasien und die Systemfrage

Ausgangsüberlegungen und Methodik

Autoritäre Regime, ein „klan-bürokratischer" Kapitalismustyp, hohe sozioökonomische Differenzierung und soziale Ausgrenzung, die prekäre Lebenssituation großer Bevölkerungsteile, die Gleichzeitigkeit traditionaler und moderner Vergesellschaftung und Werteorientierung, ein rasch zunehmender Einfluss von Religion, vor allem des Islam – so könnten die hauptsächlichen gesellschaftspolitischen Charakteristika umrissen werden, die sich in den zwanzig Jahren der Unabhängigkeit der zentralasiatischen Staaten ausgeprägt haben.

Eine solche, aus westlicher Perspektive eher problematisch ausfallende Bilanz, bedarf einer gewichtigen positiven Vervollständigung: Die zentralasiatischen Gesellschaften verfügen erstmals in ihrer Geschichte über eigene Staaten und bestimmen selbst über ihr nationales Schicksal. Für die Völker der Region ist dies ein historischer Wendepunkt. Ihre nationale Selbstverwirklichung revitalisiert Schritt für Schritt das traditionelle zivilisatorische, kulturelle und religiöse Gesicht Zentralasiens. Vor allem der Islam, der Glaube der Mehrheit der Bevölkerung, tritt in diesen säkularen Staaten immer stärker hervor. In geopolitischer Hinsicht profiliert sich die Region erneut als Brücke zwischen Asien und Russland bzw. Europa. Enge Kooperationsbeziehungen bestehen mit China, Indien, Pakistan, Afghanistan, dem Iran, der Türkei und den Golfstaaten. Zentralasien wächst somit allmählich wieder in den Kreis islamischer Staaten hinein, dem es historisch angehörte.

Seit zwei Jahrzehnten tragen die Architekten des zentralasiatischen autoritären Regierungsmodells die Verantwortung für den Charakter und den Verlauf der Transformation vom sowjetischen Staatssozialismus zur Marktwirtschaft sowie zu einem neuen Staats- und Gesellschaftsmodell für ihre jungen Staaten. Nicht übersehen werden sollte, dass die Gleichzeitigkeit und Parallelität des Verlaufs von Transformation, Staatsformung und nationaler Identitätsfindung jede Staatsführung vor objektiv schwierige Herausforderungen stellt.

Nach zwanzig Jahren Regierungsverantwortung stellt sich jedoch die Frage, ob und inwieweit jener autokratische Machttypus[1] von einer Übergangser-

1 „Begreift man autoritäre Regime nicht einfach als eine Mischform totalitärer Systeme und demokratischer Regierungen, sondern als ein Systemtypus *sui generis*, muss man sich typologisch relevanter Untersuchungsdimensionen und trennscharfer Kriterien versichern, die [... autoritäre Regime] von Totalitarismus und Demokratie unterscheidbar machen. […] Autoritäre Regime lassen sich als Systeme kennzeichnen, die über einen nur begrenzten Pluralismus verfügen, keine umfassend ausformulierte Ideologie besitzen und, außer in ihren Entstehungsphasen, weder auf eine extensive noch intensive Mobilisierung zu-

scheinung zu einer systemischen Konstante von Staatsgewalt geworden ist. Vieles spricht dafür, dass dem so ist: einerseits die direkte und indirekte Dominanz der Herrschaftsträger über die politische und die ökonomische Sphäre und damit im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis sowie ihre unbegrenzte Verfügung über die Staatsgewalt bei gleichzeitiger Negierung der Gewaltenteilung; andererseits, was den Herrschaftsträgern zurzeit noch entgegenkommt, die Unterordnung und Fragmentierung bedeutender Teile der Eliten, die ein Gegengewicht bilden könnten, der traditionale Konservatismus der Gesellschaft und die Schwäche der Zivilgesellschaft. Diese Relation von Faktoren, die die Herrschaftsträger derzeit *noch* begünstigen, wird sich in dem Maße verändern, wie die gravierenden Entwicklungsdefizite das Verhältnis von Staat und Gesellschaft belasten und sich Letztere dessen bewusst wird.

In einigen Staaten zeichnet sich dies bereits heute ab, wie die Untersuchungen einer Gruppe kasachischer, kirgisischer, russischer, tadschikischer, usbekischer und deutscher Experten von 2010/2011 über die politischen Prozesse in der Region verdeutlichen. Das Ziel der Untersuchungen bestand darin, tiefer in die Dynamik und innere Logik der gesellschaftspolitischen Prozesse in Zentralasien einzudringen. Das erforderte einen Analyseansatz, der sich nicht nur an einem einzigen Koordinatensystem orientiert,[2] sondern die politischen, ökonomischen, sozioökonomischen, kulturellen sowie die werte- und normenorientierten Ausgangsdeterminanten identifiziert und den Widersprüchen in den Gesellschaften als Triebkraft der jeweiligen politischen Prozesse einen dementsprechenden analytischen Rang einräumt. Ein solcher, ganzheitlicher Analyseansatz hatte von der Empirie auszugehen, sozusagen „von unten nach oben". Dabei sollte das Verhältnis zwischen der Machtspitze und der Gesellschaft aus einer Perspektive erfasst werden, die den politischen Prozess als dialektische Wechselbeziehung[3] zwischen der „politischen Gemeinschaft" („die Mitglieder eines politischen Systems und ihre grundsätzli-

---

rückgreifen. Der eingeschränkte Pluralismus muss als zentrales Abgrenzungsmerkmal gegenüber Demokratie […] und totalitären Systemen […] gelten. […] Innerhalb der Grenzen des eingeschränkten Pluralismus variieren die Formen politischer Partizipation. Sie reichen von politischer Apathie über semipluralistische, elitäre Beteiligungsformen bis hin zu intensiver organisierter Mobilisierung." Juan Linz, Autoritäre Regime, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) Politikwissenschaft, München/Zürich 31989, S. 62

2 So z.B. ökonomische, strukturelle, institutionelle oder am Eliteverhalten orientierte Bewertungskriterien oder solche, die an der Annäherung bzw. Entfernung der zentralasiatischen Regime an die bzw. von der westlichen politischen Ordnung interessiert sind.

3 „Die politisch-ökonomischen Governancestrukturen bilden die Schnittstelle zwischen Politik und Gesellschaft. In dem Augenblick, wo das Verhältnis von politischem Regime und Governancestrukturen in die Transformation einbezogen wird, sind die sozialen Probleme der Gesellschaft, die zum Gegenstand politischer Gestaltung werden, näher zu betrachten. Ein solcher Ansatz nimmt die formale Verfasstheit der politischen Ordnung (*polity*) und die politischen Machtkämpfe (*politics*) ernst und bezieht sie zugleich auf die politische Gestaltung sozialer Prozesse (*policy*)." Michael Brie, Ordnung aus Anarchie, Berlin 2004, S. 19.

chen Wertemuster“[4]), dem „politischen Regime“ („grundlegende Struktur des Institutionensystems“[5]) und den „politischen Herrschaftsträgern“ („konkrete Inhaber politischer Autoritätsrollen“[6]) versteht, die in ihrer Gesamtheit das politische System bilden. Ein solcher Ansatz sollte Rückschlüsse auf die Effektivität des politischen Regimes ermöglichen, die sich „an dessen Leistungsfähigkeit […] in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht [bemisst]“.[7] Letzteres macht die Kongruenz oder Inkongruenz zwischen den Interessen der politischen Gemeinschaft und des politischen Regimes transparent und erlaubt Schlussfolgerungen über die Stabilität oder Instabilität des politischen Systems bzw. des autoritären Regierungsmodells, wie es sich in den letzten zwei Jahrzehnten in Zentralasien profiliert hat. Die Forschergruppe übersetzte diese Erwägungen schließlich in detaillierte Untersuchungskriterien für Länderanalysen. Die verallgemeinerbaren Schlussfolgerungen dieser Länderstudien liegen dem vorliegenden Beitrag zugrunde.

Das politische Regime und die politischen Herrschaftsträger

Auf der Grundlage einer wissenschaftlichen Studie des Entstehungsprozesses autoritärer Demokratie im Zuge der Transformation in der russischen Provinz Saratow zwischen 1990 und 2000 charakterisierte Michael Brie das Verhältnis der „patrimonialen Macht des Gouverneurs“ zur Bevölkerung folgendermaßen:

> „1. Die Rolle der obersten Machtinhaber als Träger aller Macht, aller Verantwortung, der Führung und Repräsentanz des Gemeinwillens und als treibende Kraft jeder Veränderung; 2. die Rolle der Bevölkerung – Menschen, die durch ihre Unterstützung der Machtinhaber zu Stabilität und Fortschritt beitragen, deren Aktivität aber keine Art von Gegenmacht entwickelt oder mit autonomer Organisation verbunden wäre; 3. die Zuweisung aller Probleme, soweit sie nicht aus vorhergehenden Perioden stammen, an die subalterne Bürokratie, die bei der Vermittlung zwischen Macht und Volk immer wieder versagen würde; 4. die Personalisierung der Macht (sog. Personenkult); 5. die Historisierung und Traditionalisierung von Macht; 6. die Reduktion der Massenmedien auf die symbolische Produktion der genannten Merkmale patrimonialer Macht.“[8]

4 Susanne Pickel/Gert Pickel, Politische Kultur- und Demokratieforschung, Wiesbaden 2006, S. 79.
5 Ebenda.
6 Ebenda.
7 Ebenda, S. 85.
8 Brie, a.a.O. (Anm. 3), S. 180-181.

Diese Charakteristik des „Patrimonialismus in Zeiten der Transformation" trifft voll und ganz auch auf das Wesen der politischen Herrschaftsträger in Zentralasien zu. Worauf ist eine solche Machtvollkommenheit zurückzuführen?

Die Besonderheit der Machtmonopolisierung in Zentralasien leitet sich aus der Spezifik der Eigentumstransformation im gesamten postsowjetischen Raum sowie einem typischen Verhalten der Eliten im Transformationsprozess her. Letztere entwickelten ein „postkommunistisches Verständnis" von Machtbehauptung unter den Bedingungen des Übergangs zur Marktwirtschaft, in dem der möglichst schnelle und irreversible Transfer von politischer Macht in Eigentum als Schlüsselfrage galt. Folgerichtig wurde auch politische Macht als eine Art Eigentum aufgefasst. Die Teilung politischer Macht wurde automatisch zugleich als Teilung von wirtschaftlicher Macht und umgekehrt wahrgenommen, mit der Folge, dass man besser weder das eine noch das andere teilt. Dieses Paradigma herrscht auch heute unverändert vor.

Mit Ausnahme Kirgisistans, wo 2010 ein zweiter Machtwechsel stattfand, steuerten die Herrschaftseliten in Zentralasien von Anfang den Verlauf aller politischen *und* wirtschaftlichen Veränderungsprozesse. In der frühen Phase der Privatisierung des staatssozialistischen bzw. genossenschaftlichen Eigentums setzten sie ihre bürokratischen und politischen Machtressourcen dazu ein, sich auch der wichtigsten ökonomischen Ressourcen zu bemächtigen. Diese Verkoppelung politischer Strukturen mit wirtschaftlichen Eigentumskartellen prägte nicht nur die Spezifik des neuen Typs von Machteliten als „Domänen personeller Einzelherrschaft".[9] Die Spitzen der Politik wurden so zugleich auch diejenigen der neuen Bourgeoisie, was einen „klan-bürokratischen" Kapitalistentypus hervorbrachte, der sozusagen von der „Stunde Null" der jungen Staaten an die Machtverhältnisse auch in der Ökonomie zu seinen Gunsten bestimmte. Es ist diese Verzahnung von politischer, ökonomischer, militärischer und auch normativer Macht in einer Personalunion, die zu jener Machtfülle führt und ihr quasifeudalistische Züge verleiht.[10]

So ist nicht verwunderlich, dass alle Länderanalysen der oben erwähnten Untersuchung den Ist-Zustand übereinstimmend einschätzen. In Kasachstan trägt die Macht „monokratischen Charakter".[11] Es „dominiert gegenwärtig

9 Ebenda, S. 47.

10 Feudalismus ist neben Vasallentum gekennzeichnet durch eine „politische Zentralgewalt, die versucht […] ein […] Herrschaftsgebiet militärisch, verwaltungsmäßig und wirtschaftlich zu durchdringen". Klaus-Georg Riegel, Feudalismus, in: Nohlen/Schultze, a.a.O. (Anm. 1), S. 234. Weitere Merkmale von Feudalismus sind „eine sich außerordentlich langsam entwickelnde Gesellschaft […] eine strenge Regelung für alle Arten von Tätigkeiten […] der Druck der Traditionen, eine brutale Reglementierung des geistigen Lebens durch die Kirche [und] die Herrschaft der Religion in der Sphäre der Ideologie". Kleines Politisches Wörterbuch, Berlin 1988, S. 271.

11 K.L. Syroežkin, Social'no-političeski process v Kazachstane (opyt rekonstrukcii) [Der sozioökonomische Prozess in Kasachstan (Die Erfahrung des Wiederaufbaus)], in: Učreždenie Akademii nauk, Institut vostokovedenija RAN, Centr strategičeskich i političeskich issledovani (Hrsg.), Političeski process v Central'noi Azii: resul'taty, problemy, perspektivy

[…] nur eine Gruppierung – diejenige, die [Nursultan] Nasarbajew persönlich gebildet hat und die in von ihm abgesteckten Spielräumen wirkt".[12] Für Usbekistan lässt sich Gleiches feststellen. „In Tadschikistan ist – im Widerspruch zur Verfassung – die Unterordnung der formellen Gewaltenteilung unter den Präsidenten gängige Praxis. Nicht das geringste Ereignis gesellschaftlicher Tragweite entgeht der Kontrolle des Präsidenten. Es verwischen die Grenzen zwischen Republik und Monarchie, Demokratie und Autokratie, Volkssouveränität und Staatsmacht in den Händen eines Einzelnen."[13] Die gleiche Machtkonzentration fand in Kirgisistan unter dem ersten, 2005 gestürzten Präsidenten Askar Akajew und seinem Amtsnachfolger Kurmanbek Bakijew (2005-2010) statt. Die Länderanalyse zu Kirgisistan schätzt ein, dass „die Entstehung des unabhängigen Staates nach den Prinzipien eines Familien-Klan-Kapitalismus"[14] erfolgte.

Die Verantwortung des Westens für die Herausbildung eines solchen Systemtyps darf nicht ausgeblendet werden. Die strategischen Elemente seines Ansatzes waren: „die revolutionäre Installierung einer Unternehmerklasse",[15] die zielstrebige und umfassende Privatisierung des staatlichen und genossenschaftlichen Eigentums, die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente, der Rückzug des Staates aus der sozialen Sphäre und die Neugestaltung des politischen Systems auf der Grundlage des Modells repräsentativer Demokratie. Vor allem mit seinem Drängen auf eine umfassende Veränderung der Eigentumsverhältnisse durch eine möglichst rasche Privatisierung des staatssozialistischen und genossenschaftlichen Eigentums und auf den Rückzug des Staates aus seiner sozialen Verantwortung verkalkulierte sich der Westen völlig hinsichtlich der negativen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Langzeitwirkungen unter den Bedingungen einer traditionalen Gesellschaft. Die Nutznießer solcher Privatisierungshast waren nämlich die großen Klans, vor allem diejenigen der „ersten Transformationsgeneration", von der hier die Rede ist. Nur sie verfügten nach dem Zusammenbruch der UdSSR über die administrativen und finanziellen Ressourcen, um die Privatisierung zu ihren Gunsten zu entscheiden. Die Folge davon war, dass es weder gelang, politische und ökonomische Macht voneinander zu trennen, noch die sozialen Grundlagen für eine „offene Gesellschaft" zu schaffen. Vielmehr trat das Gegenteil ein: Die „bürokratischen Klan-Kapitalisten" schufen sich eine Herrschaftsform, die den Typ ihrer Mischvergesellschaftung reflektiert, die

---

[Der politische Prozess in Zentralasien: Ergebnisse, Probleme, Perspektiven], Moskau 2011, S. 154 (im Folgenden zitiert als: Der politische Prozess in Zentralasien; dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

12 Ebenda, S. 153-154.

13 I.K. Usmonov, Ternistyj put' nezavisimosti (transformacionnye processy v sovremennom Tadžikistane) [Der dornige Weg der Unabhängigkeit (Der Transformationsprozess im heutigen Tadschikistan)], in: Der politische Prozess in Zentralasien, a.a.O. (Anm. 11), S. 364 und 347.

14 N.M. Omarov, Kyrgyzskaja Respublika, in: Der politische Prozess in Zentralasien, a.a.O. (Anm. 11), S. 222.

15 Claus Offe, Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten, Frankfurt/New York 1994, S. 60.

Elemente traditionaler und sowjetischer Prägung aufwies: die sozial weitgehend geschlossene, ihrem Wesen nach undemokratische Klan-Hierarchie. „Die alten historischen […] Herrschaftsverbände […] sind gerade dadurch charakterisiert, dass sie – im Gegensatz zum ‚politischen Staat' – die politischen und ökonomischen Mittel in einer Hand vereinigen."[16]
Ob die „erste Generation" von Klan-Oligarchen ihre Herrschaft auf Dauer halten kann, ist anzuzweifeln. Das heißt jedoch nicht, dass mit ihrem Verschwinden auch das Hauptübel zu beseitigen sein wird: die Symbiose von politischer und ökonomischer Machtkonzentration. Zwar wächst die Konkurrenz in Form neuer, inzwischen herangereifter Unternehmerschichten der zweiten und dritten Generation, die nach Machtbeteiligung streben, wie in Kirgisistan bereits demonstriert. Auf ihre ökonomische Macht werden sie jedoch nicht verzichten. Diese Auseinandersetzungen wiederum werden die Triebkraft bevorstehender Kontroversen in den Eliten der zentralasiatischen Staaten sein und deren Dynamik bestimmen. Aber sie werden weder den herrschenden Typ von Kapitalisten, noch deren Aversion gegen eine Trennung von politischer und ökonomischer Macht sowie gegen eine offene Gesellschaft und Demokratie westlichen Typs „abschaffen".
Politische Langzeitwirkungen wird auch die Tatsache haben, dass „die Transformation des ehemaligen Staatseigentums nicht, wie erhofft, die Herausbildung des freien Eigentümers und eines freien Marktes, geregelter Wirtschafts- und Rechtsbeziehungen sowie einer breiten Mittelschicht bewirkte. Im Gegenteil: Die Bevorrechtigung Privilegierter hinsichtlich Eigentum und sonstiger Beziehungsverflechtungen spaltete die Gesellschaft in eine kleine Besitzerminderheit und eine Mehrheit Besitzloser."[17]

Die politische Gemeinschaft – Spezifik gesellschaftlicher Organisation

Die zentralasiatischen Gesellschaften zeichnet eine Reihe sozialer, politischer, kultureller und religiöser Gemeinsamkeiten aus, bei denen Elemente traditionaler, sowjetischer und moderner Vergesellschaftung ineinandergreifen. Das Traditionale äußert sich vor allem in der Existenz gesellschaftlicher Hierarchien, von denen die regionalen Verbände sowie die Klan- und Sippenverbände ein hohes Maß an sozialer Bindungskraft aufweisen. Sie entwickeln ihre eigenen Interessen, verfolgen diese und verfügen über realen gesellschaftlichen Einfluss. Das verleiht ihnen im Verhältnis zu den politischen Herrschaftsträgern den Charakter und das Gewicht „primärer"[18] Subsysteme. Auch Solidarverbände, eine relativ hohe Religiosität und eine Affinität zu mystischen Phänomenen sind Ausdruck eines hohen Grades an Traditionalismus.

16 Dietrich Jung, Tradition – Moderne – Krieg, Münster 1995, S. 139.
17 Syroežkin, a.a.O. (Anm. 11), S. 125.
18 Vgl. Volker Ronge, Staatstheorie, in: Nohlen/Schultze (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), S. 976.

Die gesellschaftlichen Subsysteme bleiben patriarchalischen Führungsmechanismen verhaftet.[19] Sie gleichen einer gesellschaftlichen „Pyramide", an deren Spitze eine starke Führungspersönlichkeit und Ältestenräte stehen, die das System durch ein Beziehungsgeflecht aus traditionellen Loyalitäten und materiellen Bindungen zusammenhalten. Bezugspunkt des kollektiven Bewusstseins der vornehmlich ländlichen Bevölkerung ist weniger der *„Citoyen"*, der Träger der bürgerlichen Rechte, obwohl dieser in den urbanen Ballungsgebieten sozial und politisch durchaus bereits existiert, als vielmehr die Gruppe, die Großfamilie, der Klan und die Region. Diese Netzwerke sind die Basis der politischen Herrschaft und die Grundlage ihrer Legitimation. In ihrer Gesamtheit bilden jene Netzwerke zwar auch eine Form der Pluralität, jedoch nicht jene unbegrenzte Pluralität westlicher Demokratien. Im politischen Leben behindert dies den Aufbau unabhängiger ziviler und politischer Institutionen und schränkt die Autonomie des Einzelnen ein. Gegenwärtig treibt die wachsende Armut die Masse der Bevölkerung zurück in die Gruppen und Großfamilien, die für sie als Ersatz der verlorenen sozialen Sicherungssysteme fungieren.

Auf die Werte- und Verhaltensspezifik der politischen Gemeinschaft in Zentralasien wirkt ein historisches Phänomen ein, das sich als „Bürde der Gleichzeitigkeit" apostrophieren lässt. Im Unterschied zu den Transformationsprozessen in den „alten" Entwicklungsländern, in denen traditionale und kapitalistische Elemente der Vergesellschaftung parallel existieren und Veränderungsprozesse evolutionär verlaufen, womit den Gesellschaften zu ihrer Adaption relativ lange Zeiträume zur Verfügung stehen, wurden die zentralasiatischen Gesellschaften von heute auf morgen in einen abrupten wirtschaftlichen und politischen Systemwechsel gestürzt. Dieser riss sie heraus aus ihrer mehr oder weniger sozial gleichmacherischen Vergesellschaftung unter staatsozialistischen Bedingungen, deren kollektivistisches „Wir" der traditionalen Sozialpsyche näher kam als die das Individuum vereinzelnde bürgerlich-kapitalistische. Auch fühlen sich Zentralasiaten mit jenem kollektivistischen „Wir" den normativen Werten ihrer traditionalen islamischen

19 „Die starke Tradition von Familien- oder ‚Klan'-Bindungen und Gemeinschaftsstrukturen […] wurde während des Übergangs wichtiger. [...] Diese trugen auch zu der intransparenten Aneignung politscher und wirtschaftlicher Macht durch die verschiedenen Klans bei. Die Vergabe von Posten mit politischer oder wirtschaftlicher Verantwortung erfolgt eher auf der Basis von Vertrauen und Patronage als durch wettbewerbsorientierte Auswahlverfahren […] Die Machtstrukturen beruhen auf der sorgsam ausbalancierten Verteilung von Privilegien und Macht zwischen den Klan-Strukturen, um so die politische und soziale Stabilität aufrechtzuerhalten und die Akzeptanz seitens rivalisierender Klans zu wahren. Abgesehen davon, dass diese Ausbalancierung zur politischen Ausgrenzung beiträgt, trägt sie wohl auch zur Unfähigkeit der Wirtschaften bei, vom Leistungsvermögen einer Marktwirtschaft zu profitieren. Sie ermutigt zudem dazu, ökonomische Wachstumsmodelle vorzuziehen, die Renten (Kapitaleinkommen) und die Kontrolle der Zuteilung von Renten an Personen in privilegierten Positionen gewährleisten." United Nations Development Programme, Regional Bureau for Europe and CIS, Beyond Transition. Towards Inclusive Societies, UNDP Regional Human Development Report, Bratislava 2011, S. 50, unter: http://europeandcis.undp.org/home/show/BCD10F8F-F203-1EE9-BB28DEE6D70B52E1 (im Folgenden zitiert als: UNDP Regional Human Development Report).

Glaubensgemeinschaft, der *„Umma“*, verpflichtet, die seit dem Ende des 7. Jahrhunderts bis zum Beginn der sowjetischen Periode die Sozialisation der Menschen grundlegend prägte. Gerade der Islam revitalisiert seinen Einfluss im Kontext von Staatsformung und Retraditionalisierung in intensiver Weise. Das Bewusstsein der Bevölkerungen ist folglich einem gewaltigen Druck der Anpassung an gleichzeitig mehrere, teils gegensätzliche Wert- und Normensysteme unterworfen.

Die Verflechtung von sozialpsychologischer Mentalität und sozioökonomischer Spannung ist ein Faktor, der unvermeidlich zur Politisierung der Bevölkerung beiträgt und auch den gesamten politischen Prozess mit Emotionalität auflädt. Das bei der Steuerung der gesellschaftspolitischen Prozesse zu beachten, erfordert gesteigerte Aufmerksamkeit sowohl hinsichtlich der Politikinhalte als auch mit Blick auf ihre taktische Umsetzung. Die zentralasiatischen politischen Regime und Herrschaftsträger sitzen „im Prozess zwischen den idealtypischen Gegenpolen traditionaler und bürgerlich-kapitalistischer Vergesellschaftung“[20] bereits zwischen den Stühlen. Denn eine von hoher sozialer Ausgrenzung und Perspektivlosigkeit betroffene traditionale Gesellschaft wird ihren Zorn zuerst auf jene fokussieren, die sie mit der Exklusivität ihres politischen und ökonomischen Machtmonopols und ihren exkludierenden Herrschaftsmechanismen provozieren. Sozialer Aufruhr, der von der Aggregation der Erwartungen an die soziale Bringepflicht des Herrschers (Staates) und einer somit „personifizierbaren“ Zuweisung von Verantwortung für Verarmung angetrieben ist, birgt das Potenzial hoher Aggressivität und konkreter Zielgenauigkeit in sich.

Der Traditionalismus der Gesellschaft sollte keineswegs als ein versteinertes, sondern als evolutionäres Phänomen verstanden werden. In den zentralasiatischen Gesellschaften beruht er auf einem „Legitimitätsverständnis aus [traditionalem, A.S.] Gewohnheitsrecht und Normen des sowjetischen Verwaltungsrechts. Aber es ist gerade diese eigenartige Synthese, die die Spielregeln sowohl innerhalb der politischen Klasse als auch ihrer Beziehungen zur Gesellschaft bestimmt“.[21] Diese Mischlogik erlaubt grundsätzlich den „starken Führer“, den große wirtschaftliche und politische Macht auszeichnen. Die Bevölkerung hat ihn sowohl aus der traditionalen als auch aus der sowjetischen Hierarchie verinnerlicht. Die traditionale Gemeinschaft auferlegte ihm jedoch Verpflichtungen – er war „für die physische und materielle Absicherung des Herrschaftsverbandes [heute: des politischen Systems, A.S.] verantwortlich“.[22] Von daher ist die soziale Psyche der Gemeinschaft auf eine inkludierende Machtbalance orientiert und verschließt sich auf Dauer ausgerichteten, exkludierenden Machtambitionen seitens *eines* ihrer *Subsysteme*, z.B. eines regionalen, wie des kuljabischen oder dangarinischen in Tadschikistan bzw. eines nördlichen oder südlichen wie in Kirgisistan. Sie verschließt

20 Jung, a.a.O. (Anm. 16), S. 162.
21 Syroežkin, a.a.O. (Anm. 11), S. 165.
22 Jung, a.a.O. (Anm. 16), S. 141.

sich umso mehr, wenn der Führer seiner Pflicht nicht nachkommt, die Reproduktion der materiellen Existenzgrundlagen der Gemeinschaft („Pyramide“) als Ganzes zu garantieren. Aus dieser Kombination von traditionaler Pflicht und dem Versagen bei der Gewährleistung von Überlebensperspektiven einer Bevölkerungsmehrheit erwachsen die großen Schwierigkeiten, mit denen ein partikulares, autoritäres Regierungsmodell in Zentralasien rechnen muss.

Politisches Regime – politische Herrschaftsträger – politische Gemeinschaft

Die gesellschaftspolitische Effektivität der politischen Regime ist messbar an deren Umgang mit zwei zentralen Kriterien: der Fähigkeit, die Reproduktion der materiellen und immateriellen Existenz- und Entwicklungsbedingungen der Gesellschaft zu gewährleisten, sowie der Koordinierung der Interessen einer Vielzahl „primärer“ gesellschaftlicher (Sub-)Systeme. Der kritische Punkt ist hier, „die zentralen Steuerungsabsichten mit den Autonomiebestrebungen der anderen Systeme zum Ausgleich zu bringen“.[23] Letzteres ist entscheidend für die Beziehungen der staatlichen Herrschaftsträger zur gesellschaftlichen Sphäre. Die Schlüsselfrage lautet: Wie werden sie der inneren Logik der „Pyramide“ gerecht? Der Umgang der Herrschaftsträger mit diesen Kriterien und die dabei erzielten Ergebnisse lassen erkennen, inwieweit zwischen ihnen und der politischen Gemeinschaft eine die Stabilität des gemeinsamen Staates gewährleistende Interessensidentität herrscht.
Der Effektivitätsbewertung ist ein weiteres untrügliches Kriterium zugrunde zu legen: die historische Erfahrung der Gesellschaften. Deren heutiges Erfahrungspotenzial reicht zurück bis ins erste Viertel des zwanzigsten Jahrhunderts, dem Beginn der staatssozialistischen Periode, die von staats- bzw. genossenschaftlichem Eigentum und Vollbeschäftigung gekennzeichnet war und aus der heraus vor zwanzig Jahren der Übergang in die Eigenstaatlichkeit erfolgte. Der zentrale Staatshaushalt der UdSSR subventionierte die Finanzbudgets der zentralasiatischen Sowjetrepubliken. Noch 1990 flossen aus dieser Quelle rund 40 Milliarden US-Dollar in die Region. Mit diesen Mitteln konnte z.B. Usbekistan 75 Prozent seiner Sozialausgaben (sechs Milliarden US-Dollar) begleichen.[24] „Alles in allem verfügte die Bevölkerung in den zentralasiatischen Republiken über einen verhältnismäßig hohen Stand an Bildung, Gesundheitsversorgung, Kultur, Kunst und Wohlstand. Die Alphabetisierungsrate betrug nahezu einhundert Prozent. Der Mittelschulbesuch war obligatorisch. Die Geldbezüge der Bevölkerung waren nicht überschwänglich, dafür jedoch sicher und stabil.“[25]

23 Linz, a.a.O. (Anm. 1), S.61-62.
24 Vgl. V.V. Paramonov, Respublika Uzbekistan v kontekste transformacii [Die Republik Usbekistan im Kontext der Transformation], in: Der politische Prozess in Zentralasien, a.a.O. (Anm. 11), S. 239.
25 Usmonov, a.a.O. (Anm. 13), S. 300-301.

Dieser Entwicklungsstand von 1991 war das Ergebnis eines ersten Transformationssprungs der zentralasiatischen Gesellschaften, der sie, setzt man die 20er Jahre des vorigen Jahrhunderts als Zeitgrenze, nur rund 70 Jahre zuvor aus feudalen Verhältnissen herausgeführt hatte. Was feudale Verhältnisse für die allermeisten Menschen bedeuteten, soll am Beispiel Tadschikistans kurz demonstriert werden.

Die damalige Elite des östlichen Teils des Emirats von Buchara, aus dem Tadschikistan hervorging, beschränkte sich im Wesentlichen auf den Diwan (Rat) des Emirs, seine Verwaltung und islamische Geistliche. Dort waren noch 1926 lediglich 2,2 Prozent der Gesamtbevölkerung des Lesens und Schreibens mächtig, auf dem Lande nur noch 1,2 Prozent und sogar nur 0,3 Prozent der Frauen und Mädchen.[26] In den Jahren 1927 bis 1929 besuchten von 1.000 Kindern nur 16 Jungen und neun Mädchen eine Grundschule. Die allgemeine Schulpflicht wurde erst 1932/1933 eingeführt. Unter großen Anstrengungen konnte das Analphabetentum bis 1939 bei 71 Prozent der Bevölkerung überwunden werden. Jedoch hatten bis 1940 erst 3,3 Prozent der Lehrer einen Hochschulabschluss. 1926 standen der Autonomen Sozialistischen Sowjetrepublik (damals Teil Usbekistans, seit 1929 Tadschikische Sozialistische Sowjetrepublik) 20 Ingenieure, acht Landwirtschaftsspezialisten und 23 Ärzte zur Verfügung, die zumeist russischer Herkunft waren.[27]

Umso drastischer erschütterte die zentralasiatischen Gesellschaften der Zusammenbruch des „gemeinsamen Gebäudes“ UdSSR und dessen Folgen. Die ersten Jahre der Eigenstaatlichkeit waren geprägt von der durch den Zusammenbruch der UdSSR und ihres arbeitsteiligen Wirtschaftskreislaufs bedingte katastrophale Verschlechterung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Besonders gravierend wirkte sich die ersatzlose Vernichtung des Systems sozialer Reproduktion der Gesellschaft im Staatssozialismus im Gefolge der Privatisierung des staatlichen und genossenschaftlichen Eigentumssektors aus. Letzterer erfüllte eine zentrale Funktion bei der Versorgung der Bevölkerung mit Verbrauchsgütern, Wohnraum, medizinischer Betreuung, Erholungseinrichtungen, Kindergärten, Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie bei der Rentnerbetreuung. Diese sozialen Folgen der westlichen Orientierung auf eine neoliberale „Schocktherapie“ trafen die wirtschaftlich schwächeren Staaten wie Kirgisistan und Tadschikistan besonders hart. Die meisten zentralasiatischen Gesellschaften vermochten sie bis auf den heutigen Tag nicht zu verkraften.

Die Gegenüberstellung zweier Transformationsepochen, die über die zentralasiatischen Gesellschaften in rund einem dreiviertel Jahrhundert hinweg zogen – vom tiefsten orientalischen Feudalismus und Sultanismus in den Staatssozialismus sowjetischer Prägung und von dort in die kapitalistische

26 Vgl. Khanna N. Drikker, Formirovanie klassov socialističeskogo obščestva v Tadžikistane [Die Entstehung der Klassen in der sozialistischen Gesellschaft Tadschikistans], Duschanbe 1983, S. 72.

27 Vgl. ebenda, S. 73.

Produktions- und Aneignungsweise – führt zu folgendem vorläufigen Fazit: Wenn die ökonomische und soziale Entwicklung im größten Teil des 20. Jahrhunderts aufsteigend war, so bringt die zweite, jetzige Transformationsetappe für die Lebensumstände der Masse der Bevölkerung Stagnation oder sogar Regression.

Die Systemfrage – das Auseinanderklaffen der Interessen von politischer Gemeinschaft und politischen Herrschaftsträgern

Die Führung der zentralasiatischen Gesellschaften durch gleichartige politische Regime und Herrschaftsträger brachte bei analogen sozialen Rahmenbedingungen eine Reihe übereinstimmender, gravierender Entwicklungsdefizite hervor. Diese verdeutlichen, auf welchen Gebieten und in welchem Maße die Interessen zweier Grundpfeiler des politischen Systems – der politischen Gemeinschaft und der politischen Herrschaftsträger – auseinanderklaffen. Jener Interessenwiderspruch, sein Erkennen, das Umsetzen in Wünsche, Forderungen und Aktionen in der politischen Gemeinschaft sowie das Reagieren und Agieren der Herrschaftsträger werden den politischen Prozess in der Region in der kommenden Zeit bestimmen und dynamisieren.
Die Bewertung der Entwicklungsdefizite kann anhand der folgenden verallgemeinernden Frage vorgenommen werden: Waren die Herrschaftsträger in zwanzig Jahren Transformation und Staatsformung ausreichend effektiv, um ihre Staaten auf den Weg in die Moderne zu lenken (was es wiederum erforderlich macht, die Frage nach dem „modernen zentralasiatischen Staat" zu stellen und konzeptionell zu beantworten), den Produktivkräften dynamisches Wachstum und den Bevölkerungen befriedigende Lebensqualität sowie soziale Perspektiven zu ermöglichen?
Die Systemfrage *so* zustellen, ist nicht gleichbedeutend mit der Machtfrage. Letztere würden die Herrschaftsträger allerdings dann selbst provozieren, verschlössen sie sich einer kritischen und selbstkritischen Reflexion der Effektivität ihrer Regime und daraus zu ziehenden Folgerungen.
Welche Entwicklungsdefizite könnten die innere Stabilität der politischen Systeme aus dem Gleichgewicht bringen?

Schwache wirtschaftliche Grundlagen für eine selbsttragende ökonomische Entwicklung

Mit Ausnahme Kasachstans und Turkmenistans, die auf Gewinne und einen gewissen Industrialisierungsschub aus der Grundrente (Erdöl- und Erdgas) bauen können, befinden sich die jungen Staaten Zentralasiens in derselben wirtschaftlichen Ausgangslage wie die meisten Entwicklungsländer: Sie sind abhängig von der Gewinnung und dem Export von Rohstoffen und Energieträgern, d.h. fossilen Brennstoffen und Hydroenergie sowie Edelmetallen,

Baumwolle, Erzen, Aluminium und Uran. Der Export von Arbeitskräften und deren Geldsendungen sind gegenwärtig eine „Lebensader für die zentralasiatischen Herkunftsländer" Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan,[28] was belegt, dass die ökonomischen Grundlagen dieser Staaten zu schwach sind, um beträchtliche Teile ihrer eigenen arbeitsfähigen Bevölkerung zu ernähren. Die strategischen Gefahren dieser einseitigen Wirtschaftsprofilierung sind bekannt: materiell-technische Unterentwicklung, hohe Abhängigkeit von den Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten, Arbeitslosigkeit und Umweltschäden. Hinzu kommt, dass sich lediglich kleine Unternehmergruppen den Gewinn aus dem Rohstoffexport aneignen, was zu einem schwachen Binnenmarkt führt und die soziale Polarisierung vorantreibt.

Inakzeptable Lebensqualität

Die gesamte Region ist heute mit einer fundamentalen Verschlechterung der sozialen Lebensumstände konfrontiert. Dabei fallen nicht mehr allein die negativen *quantitativen* Parameter wie niedriges Pro-Kopf-Einkommen, große Armut und Arbeitslosigkeit oder schlechte bis gar keine sozialen Vorsorgesysteme[29] ins Gewicht. Vielmehr geht es bereits um deren *qualitativen* Sprung zu massenhafter sozialer Ausgrenzung und Spaltung in den Gesellschaften. Diese Tiefenwirkungen beschreibt der UNDP-Entwicklungsbericht 2011 in einer Bewertung der sozialen Entwicklungsindikatoren im zwanzigjährigen Zeitraum seit dem Beginn der Transformation wie folgt:

> „Der *Social Exclusion Index* zeigt, dass das Risiko sozialer Ausgrenzung für die Menschen in Zentralasien besonders hoch ist. [...] Das Wirtschaftswachstum hat keine annehmbaren Arbeitsplätze für die zahlenmäßig große Landbevölkerung Zentralasiens geschaffen, was zu weit verbreiteter Arbeitslosigkeit, einer hohen Konzentration ländlicher Armut und zu – interner und externer – Arbeitsmigration als wichtigster Bewältigungsstrategie geführt hat. Wirtschaftliche Ausgrenzung trägt wiederum zum Ausschluss von sozialen Diensten bei, da Menschen mit niedrigem Einkommen nicht in der Lage sind, informelle Zahlungen zu

28 In den Boomjahren 2004 bis 2008 verließen ca. 500.000-800.000 Kirgisen, 600.000 Tadschiken und mehr als zwei Millionen Usbeken auf der Suche nach Arbeit ihre Heimat, davon arbeiteten etwa 60 Prozent der Usbeken, 80 Prozent der Kirgisen und 90 Prozent der Tadschiken in Russland. Im Jahr 2008 entsprach der geschätzte Umfang der Rücküberweisungen nach Tadschikistan 49 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, in Kirgisistan 27 Prozent und in Usbekistan 13 Prozent. Ihre enorme Bedeutung wird an der Tatsache deutlich, dass sie ein sehr viel größeres Volumen als offizielle Entwicklungshilfezahlungen und ausländische Direktinvestitionen haben. Laut einer Umfrage (2007) unter Arbeitsmigranten in verschiedenen russischen Städten hingen 17-29 Prozent ihrer Familien zu Hause völlig von den Geldtransfers ab, 35-50 Prozent zur Hälfte und 11-26 Prozent noch zu einem Viertel. Vgl. Brigitte Heuer, Harte Zeiten für Arbeitsmigranten. Auswirkungen der globalen Rezession auf die Arbeitsmigration, in: Zentralasien-Analysen 27/2010, 29. Januar 2010, S. 2-6, hier: S. 2 und 4.

29 So in Tadschikistan.

leisten, die den extrem niedrigen Anteil des BIP, der für Gesundheitsausgaben aufgewendet wird, ergänzen. Wirtschaftliche Ausgrenzung wird in vielen Fällen an zukünftige Generationen weitergegeben, da die Unterschiede zwischen Stadt und Land z.B. bedeuten, dass Kindern der Zugang zu einer ordentlichen höheren Schulbildung verwehrt wird und sie möglicherweise gezwungen werden, zu Hause zu bleiben, um im Haushalt zu helfen. Kleinere Kinder haben keinen Zugang zur Vorschulerziehung, die ihnen einen guten Start ermöglichen und ihnen helfen würde, eventuelle Nachteile in nachfolgenden Bildungsstufen auszugleichen. Infolge fehlender Investitionen in die soziale Infrastruktur ist für die Landbevölkerung die Versorgung mit Energie, Heizung oder fließendem Wasser nicht zuverlässig gewährleistet, was zur Einkommens- und Beschäftigungsunsicherheit noch hinzukommt."[30]

Nach diesem Bericht gelten gegenwärtig in Kasachstan 32 Prozent der Bevölkerung und in Tadschikistan 72 Prozent als „sozial ausgegrenzt".[31]
Es hat sich ein umfangreicher „informeller Arbeitssektor" entwickelt, der bereits mehr als 50 Prozent des Arbeitsmarkts in Zentralasien ausmacht.[32] Die in ihm Beschäftigten arbeiten ohne formelle Arbeitsverträge und haben keine Versicherungs- oder Pensionsansprüche. Letzteres bedeutet, dass sich die Verarmung zukünftig noch weiter ausbreiten wird. Aus dieser Schicht rekrutieren sich die Bewohner sozial fragiler, Slum-ähnlicher Siedlungen an den Stadträndern, die die urbanen Zentren mit potenziellen sozialen Krisengürteln umgeben und deren oft gemischte ethnische Zusammensetzung ein hohes Konfliktpotenzial aufweist.

Jugendprobleme

Die Bevölkerung der zentralasiatischen Staaten wird immer jünger. Sie wächst jährlich um durchschnittlich 1,7 Prozent; inzwischen sind 30 Prozent der Einwohner jünger als 15 Jahre. Dieses Strukturproblem zeigt sich akut in der Jugendarbeitslosigkeit, die in den zentralasiatischen Staaten mit Ausnahme Kasachstans derzeit auf über 20 Prozent geschätzt wird.[33] Ein Viertel der kasachischen Bevölkerung wurde nach 1991 geboren. Kinder (0-14 Jahre) und junge Erwachsene (15-29 Jahre) machen in Kasachstan 33 bzw. 28 Prozent des sozial ausgegrenzten Bevölkerungsanteils aus und in Tadschikistan 73 bzw. 72 Prozent.[34] Der Anteil von Kindern in Haushalten mit Kon-

30 UNDP Regional Human Development Report, a.a.O. (Anm. 19), S. 50. Unter „sozialer Ausgrenzung" subsumiert der Bericht Armut, das Fehlen grundlegender Fertigkeiten, geringe Beschäftigungs- und Bildungsmöglichkeiten sowie den unzureichenden Zugang zu sozialen und kommunalen Netzwerken und Aktivitäten. Vgl. ebenda, S. 8.
31 Vgl. ebenda, S. 38.
32 Vgl. ebenda, S. 25.
33 Vgl. Andrea Schmitz/Alexander Wolters, Revolutionen in Zentralasien?, in: Zentralasien-Analysen 43-44/2011, 29. Juli 2011, S. 2-5, hier: S. 2.
34 Vgl. UNDP Regional Human Development Report, a.a.O. (Anm. 19), S. 43.

sumausgaben von unter 2,5 US-Dollar pro Tag und Kopf betrug 2005 in Kirgisistan 90 Prozent, in Usbekistan 80 Prozent und in Tadschikistan 75 Prozent.[35] Der Anteil der 15-29-Jährigen an den 1,5 Millionen tadschikischen Arbeitsmigranten beträgt 53 Prozent.[36] Von den Arbeitslosen in der tadschikischen Landwirtschaft sind 83,6 Prozent unter 40 Jahre alt.[37]
Eine Analyse der Situation in Kasachstan stellt zur Jugendarbeitslosigkeit fest:

> „Von den arbeitslosen Jugendlichen verfügt ein beträchtlicher Teil über eine – nicht selten im Ausland erworbene – Hochschulbildung.
> Aber diese jungen Spezialisten werden von niemandem gebraucht. Die alten Kader sehen in ihnen eine überflüssige Konkurrenz. Gleichzeitig vollzieht sich ein Prozess, in dem sich die marginalisierten Jugendlichen, zumeist Binnenmigranten, zusammenschließen. Sie siedeln sich in den Vororten der großen Städte an, wo sie keiner Aufsicht unterliegen. Allein in den Vororten Almatys leben mehr als 60.000 solcher Migranten. Sie schließen sich häufig zu radikal geneigten Gruppen zusammen. Seit einiger Zeit lässt sich beobachten, dass die Jugend sich zunehmend pseudo-religiösen Gruppierungen anschließt. Auch solchen extremistischen Charakters.“[38]

Soziologische Studien in der Region stellen fest, dass die kritische sozioökonomische Situation und die zunehmende Archaisierung der sozialen Beziehungen insbesondere in der Jugend eine Deformierung des Wertesystems und der soziokulturellen Sphäre bewirken. Die Schwäche der produktiven Sphäre und die hohe Arbeitslosigkeit verdrängen die Arbeit als zentrale Einkommensquelle und steigern die Attraktivität nichtökonomischen, parasitären Einkommenserwerbs. „Abhängigkeiten, Zwang, fehlendes Verantwortungsbewusstsein, hierarchische vertikale Beziehungen, Obrigkeitsverhalten, Unterwerfung. […] Es vollzieht sich ein soziokultureller Archaisierungspozess der sozialen Beziehungen und der menschlichen Lebensführung. […] Die Verarmung der Arbeitswelt ist der soziale Preis, den wir für die Reformen bezahlen.“[39]

Die politische Ausgrenzung der Bevölkerungsmehrheit

Die Mehrheit der Bevölkerung wurde nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in politischer Hinsicht einer durch sie nicht beeinflussbaren Entwick-

35 Vgl. ebenda, S. 18.
36 Vgl. Chojamachmad Umarov, Krisis v Tadžikistane [Die Krise in Tadschikistan], Duschanbe 2010, S. 217.
37 Vgl. ebenda, S. 218.
38 Syroežkin, a.a.O. (Anm. 11), S. 146.
39 Šonazar Šoismatulloev, Tadžikistan v zerkale preemstvennosti i smeny pololenii, [Tadschikistan im Spiegel von Kontinuität und Generationenwechsel], Duschanbe 2008, S. 195.

lung ausgeliefert. Sie bekam nicht die Möglichkeit demokratischer Mitbestimmung bei den Entscheidungen über die gesellschaftspolitische Orientierung ihres jungen Staates, über den Charakter seiner politischen Ordnung oder bei sonstigen Reformen. Die politische Lenkung der Transformationsprozesse lag bei Kräften, die sich weder von ihrer sozialen noch von ihrer politischen Perspektive her eine gerechtere Gesellschaft zum Ziel setzten. Die neue politische Macht blieb wie ihre sowjetische Vorgängerin undemokratisch. Sie erwies sich als monozentristisch, autoritär und nur eingeschränkt pluralistisch; sie konnte keine nationale Identität stiftende Ideologie zur Verfügung stellen und hatte kein Interesse an einer demokratischen Mobilisierung ihrer Bevölkerung zur Mitbestimmung über die Staatsformungsprozesse. Auf dem Gebiet der Religion hielt sie am alten sowjetischen Verständnis von Säkularismus fest. Dieses trennte den Staat von der *Religion* seiner Bevölkerung, während das originäre europäische Säkularismusverständnis Staat (Staatsmacht) und *Kirche* voneinander trennt. Der neue säkulare Staat unterwarf sich das religiöse Leben, reglementierte die Religionsfreiheit und nimmt islamische politische Akteure als Gegner wahr. Im Großen und Ganzen erschwert dieser Charakter der Macht die Demokratisierung und die politische Flexibilität, die erforderlich sind, um innere Spannungen zu reduzieren und zu einem möglichst breiten gesellschaftlichen Konsens in den zentralen Fragen von Transformation, Staatsformung und innerstaatlicher Konfliktprävention zu gelangen.

Die Zerbrechlichkeit der politischen Systeme

Die Tatsache, dass die politischen Regime Zentralasiens als teilweise polizeistaatlich gestützte Monolithen erscheinen, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie sich auf eine nur schmale gesellschaftliche Basis stützen können. Die geschilderten Entwicklungsdefizite untergraben zwangsläufig das Vertrauen der Bevölkerungen in die Regierung. Dieser Zustand ist, wie das UNDP für die Region einschätzt, bereits erreicht: „Die Menschen trauen [...] Regierungsinstitutionen nicht, von denen sie annehmen, dass sie nur ihre eigenen Interessen schützen […] Fehlendes Vertrauen in die Institutionen führt zum Scheitern des Gesellschaftsvertrags zwischen Bürgern und Staat.“[40] Nach dem Habitus der traditionalen Gesellschaft bedeutet das, dass der „Gesellschaftsvertrag“ zwischen den Klan- und Familienverbänden einerseits und dem Staat andererseits verletzt ist. Die gesellschaftliche „Pyramide“ steht quasi auf dem Kopf, weil die Herrschaftsträger nicht dem überwölbenden Interesse der politischen Gemeinschaft und deren Erwartung entsprechen, nämlich ihr einen realen Zugewinn an Qualität ihrer Reproduktions- und Lebensbedingungen zu gewährleisten. Wenn es das Ziel von Transformation ist, einen Gesellschaftszustand durch einen neuen, besseren zu ersetzen, so

40 UNDP Regional Human Development Report, a.a.O. (Anm. 19), S. 3 und 32.

kommt man um das Urteil nicht herum, dass diese Hoffnung bisher nicht erfüllt wurde.

Dafür gibt es viele Gründe, darunter auch objektive, kurzfristig nicht lösbare. Unabhängig davon aber bilden diese grundsätzliche Erwartung der politischen Gemeinschaft einerseits und das Vermögen oder Unvermögen der politischen Herrschaftsträger, sie zu erfüllen, andererseits den grundsätzlichen Widerspruch im politischen Prozess. Solange die Herrschaftsträger und die politische Gemeinschaft nicht beginnen, diesen aufzulösen, werden wir es mit einer latenten Krise des politischen Systems zu tun haben. Sie wird am stärksten dort durchschlagen, wo wirtschaftliche Schwäche, sozioökonomische Verwerfungen und politische Steuerungsdefizite zusammenkommen und sich gegenseitig verstärken. Das scheint vor allem in Kirgisistan und Tadschikistan der Fall zu sein.[41]

Ob und in welcher Form die Krise in einen offenen Konflikt umschlägt, hängt wesentlich von zwei Faktoren ab: erstens von der subjektiven Wahrnehmung der Widersprüche und deren Übersetzung in eine Sprache, mit der sich die Mehrheit der politischen Gemeinschaft zu assoziieren vermag; und zweitens vom Kräfteverhältnis zwischen den Konfliktseiten. Wesentlich ist auch der Charakter der Widersprüche: ob sie friedlich und auf Konsensbasis regelbar sind oder einen eher unüberbrückbaren, d.h. andere Seiten ausschließenden Charakter aufweisen.

Die Widersprüche in Bezug auf die Lösung der *sozialen Fragen* und daraus zu erwartende Konflikte können leicht eine große gesellschaftliche Breitenwirkung erreichen und grundsätzliche Aspekte wie z.B. die ordnungspolitische Orientierung des Staates in Frage stellen. Letzteres kann in Zentralasien mit seiner muslimischen Bevölkerungsmehrheit nicht ausgeschlossen werden. Die Anreicherung sozialen Protests mit religiösen, islamischen Werten ist hier bereits im vollen Gange. Wann der politische Islam mit einer soziale Gerechtigkeit einfordernden Sprache ins Spiel kommt, scheint nur eine Frage der Zeit. Die Mechanismen einer solchen Entwicklung wären nicht neu: Zunächst äußern sich die sozialen Erwartungen der Bevölkerung in religiöser Verbrämung, bevor sie sich dann unter bestimmten Bedingungen in einem zweiten Sprung in konkrete politische Ziele umwandeln – in die Forderung nach einem islamischen, sozial gerechten Staat.

---

41 Die Jugendarbeitslosigkeit in Tadschikistan liegt nach Einschätzung tadschikischer Experten bei 60 Prozent. 2007 lebten 17,4 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Versorgungsgrenze mit Lebensmitteln. Im UNDP Human Development Index liegt Kirgisistan auf Rang 126, Tadschikistan belegt Rang 127 von insgesamt 187 Staaten (Rang 187: Demokratische Republik Kongo, Rang 1: Norwegen); siehe UNDP Human Development Index (HDI) – 2011 Rankings, unter: http://hdr.undp.org/en/statistics. Im Failed State Index des Fund for Peace erreicht Kirgisistan mit 91,8 (von maximal 120) Punkten Rang 31 (von 177 Staaten), Tadschikistan belegt mit 88,3 Punkten Rang 39 (Rang 1 der gescheiterten Staaten hält mit 113,4 Punkten Somalia, Finnland liegt mit 19,7 Punkten auf Platz 177); siehe The Fund for Peace's Failed States Index, unter: http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi. Als Indikatoren wurden herangezogen: massives Aufkommen von Flüchtlingen bzw. Binnenvertriebenen, ungleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung, Armut, Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit.

Einem solchen Verlauf käme entgegen, dass soziale Bewegungen, Gewerkschaften oder linke Parteien und Strömungen mit alternativen Projekten für soziale Gerechtigkeit in der politischen Szene Zentralasiens schwach sind. Außerdem haben die säkularen politischen Parteien ohnehin einen relativ geringen und zudem weiter abnehmenden Breiteneinfluss.[42] Infolgedessen kommt die große menschliche Protestenergie in der sozialen Frage dem politischen Islam zugute.
Der zweimalige Sturz der Herrschaftsträger in Kirgisistan reichert den politischen Prozess in Zentralasien mit neuen Erfahrungen und Fragen hinsichtlich zweier weiterer zentraler Konfliktfelder an: der Eigentumsrechte und der Fähigkeit der Herrschaftsträger zu konfliktreduzierender Koordinierung der Interessen der gesellschaftlichen (Sub-)Systeme.

Zur Eigentumsfrage

Die endgültige und verfassungsrechtlich garantierte *De-facto*-Eigentumssicherung ist ein wesentlicher Konfliktfaktor in den zentralasiatischen Eliten. In Zentralasien bedeutet die *De-jure*-Sicherung von Privateigentum bei Weitem noch kein *De-facto*-Eigentumsrecht. Letzteres hängt in letzter Instanz von der Duldung durch die Behörden ab. Willkürliche Enteignungen durch „interessierte" Herrschaftsträger sind noch immer an der Tagesordnung. In Kasachstan beklagten in einer soziologischen Untersuchung 56 Prozent der befragten Unternehmer ihre Abhängigkeit von der herrschenden politischen Elite.[43] In Kirgisistan führte die Machtübernahme durch den zweiten Präsidenten Bakijew zu einer massenhaften Konfiszierung und Umverteilung von Eigentum.[44] Dieser Konfliktgegenstand erhält durch die Verflechtung von politischer und ökonomischer Macht starke politische Brisanz. Denn in beiden kirgisischen Umstürzen wurde der gleichzeitige, ja nachgerade „automatische" Verlust von politischer Herrschaft *und* wirtschaftlichem Eigentum erstmals in Zentralasien zur realen Variante der politischen Konkurrenz und Fragmentierung in und zwischen den Eliten. Offen bleibt, inwieweit diese neue Realität die Herrschaftsträger zum Nachdenken darüber anregt, wie sie im Falle eines politischen Machtverlusts wenigstens ihr wirtschaftliches Eigentum retten können. Es kann also angenommen werden, dass die neue

42 Der UNDP Regional Human Development Report stellt hierzu fest: „Die Mitgliedschaft in einer Vereinigung, einem Club oder einer Freizeitgruppe ist in Zentralasien (Tadschikistan: 21 Prozent) und Kasachstan (21 Prozent) am niedrigsten. […] Sechs Prozent der Befragten im Social Inclusion Survey gaben an, sich parteipolitisch zu betätigen (weit hinter der Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen). Politisch aktive Männer in Tadschikistan […] machen 14 Prozent der Befragten aus. Mit vier Prozent lag die Mitwirkung in politischen Parteien in Kasachstan am niedrigsten. […] Frauen sind im politischen Leben stark unterrepräsentiert." UNDP Regional Human Development Report, a.a.O. (Anm. 19), S. 31-32.

43 Vgl. Syroežkin, a.a.O. (Anm. 11), S. 133.

44 Vgl. Omarov, a.a.O. (Anm. 14), S. 213. Es sei daran erinnert, dass das gleiche Phänomen auch in der Ukraine zu beobachten war, als Julia Timoschenko kurzzeitig als Ministerpräsidentin an die Macht kam.

Bourgeoisie als Ganzes bereit wäre, sich auf eine Beibehaltung des bereits gängigen Prinzips der Unteilbarkeit von politischer und ökonomischer Macht zu verständigen, dann aber zu allgemeinverbindlichen Spielregeln. Sollte sich Letzteres allerdings als nicht erreichbar erweisen, behält die Eigentumsfrage nicht nur ihre Sprengkraft in und zwischen den Eliten, sondern könnte sogar zu einem unüberbrückbaren Konflikt führen.

Zur Koordinierung der Interessen der gesellschaftlichen (Sub-)Systeme

Mit der Abschaffung des Präsidialregimes und dem Übergang zum parlamentarischen System zog die 2010 in Kirgisistan an die Macht gekommene Gruppe die Schlussfolgerung aus dem Versagen, die Interessenskonflikte der regional fragmentierten Eliten im Norden und im Süden Kirgisistans zivil zu regeln. Das Versagen der beiden vorherigen Präsidenten Akajew (aus dem Norden) und Bakijew (aus dem Süden) gerade in dieser Frage führte zu zwei Staatsstreichen – Süd gegen Nord und umgekehrt. Dies beleuchtet zugleich eine Problematik von allgemeiner regionaler Relevanz: die Tendenz zur Herausbildung „einzelner Kraftzentren, die gesellschaftspolitische Geltung beanspruchen. [Diese Tendenz] droht die Balance zwischen den einzelnen Zentren aus dem Gleichgewicht zu bringen und führt zu Interessenkonflikten zwischen praktisch allen Gruppen des politischen Establishments. Infolgedessen wird sich die politische Landschaft, die bisher verhältnismäßig homogen erscheint, angesichts des Fehlens geregelter Mechanismen der Herrschaftsnachfolge in eine Arena von Interessen- und Rivalitätskonflikten zwischen Gruppierungen und Allianzen verwandeln.“[45]
Die kirgisische Entscheidung hat mit der Frage nach der Kohärenz der politischen Regime in Zentralasien ein kritisches Thema auf die Tagesordnung zentralasiatischer und europäischer Politik gesetzt, und hier vor allem auf diejenige der OSZE, haben sich doch die Staaten der Region mit der Anerkennung der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 dazu verpflichtet, „die Demokratie als die einzige Regierungsform [...] aufzubauen, zu festigen und zu stärken“.[46]
Damit öffnet sich eine Zwickmühle: Einerseits ist der Westen mit der seinem Demokratieverständnis nicht entsprechenden Gestaltung der präsidialen Regime in Zentralasien unzufrieden, andererseits scheinen diese aber auch mit der Spezifik der traditionalen Organisation der eigenen Gesellschaften zu kollidieren. Die zentralasiatischen Regime befinden sich somit in einem innerstaatlichen wie internationalen Zwiespalt.
Zweifel an der Wahl zwischen präsidialem und parlamentarischem Regime unter den zentralasiatischen Rahmenbedingungen meldeten regionale Exper-

45 Syroežkin, a.a.O. (Anm. 11), S. 189.
46 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/ OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.2, S. 2.

ten bereits in einer Einschätzung zum kirgisischen Machtwechsel 2010 an: „Für die noch verhältnismäßig schwachen Staaten Zentralasiens erweist sich das Präsidialregime mit seiner Machtkonzentration in den Händen des Staatsoberhauptes und dem Fehlen eines Systems von Kräften und Gegenkräften als nicht optimal. Andererseits ist es äußerst schwierig, die Vor- und Nachteile einer präsidialen bzw. parlamentarischen Republik gegeneinander abzuwägen. Bei allen negativen Eigenschaften des Präsidialregimes – angesichts der gesellschaftlichen Fragmentierung, unvermeidlicher partikularistischer Konflikte und von Wahlmanipulationen würde auch die Ausstattung des Parlaments mit größeren Rechten ein Land unregierbar machen."[47]
Andererseits verschärft der gegenwärtige Zustand der Machtmonopolisierung durch gesellschaftliche Minoritäten einen der „Pyramide" inhärenten Widerspruch zwischen den gesamtgesellschaftlichen Pflichten des Herrschers, der „für die physische und materielle Absicherung des Herrschaftsverbandes verantwortlich ist",[48] einerseits und der permanenten Konkurrenz und dem Misstrauen zwischen den Subsystemen der politischen Gemeinschaft und gegenüber den Herrschaftsträgern andererseits. Das traditionelle System entsprach diesen zwei unterschiedlichen Zugrichtungen, die sich gegenseitig ausschließen und ergänzen und insofern ein spezifische Variante von Kräften und Gegenkräften verkörpern, durch informelle, (noch) nicht institutionalisierte Mechanismen des Interessenausgleichs (*„Mahalla"* und andere Konsultationsformen) zwischen Klans, Großfamilien, Stämmen und anerkannten Führern. Auf diese Art und Weise kam ein „Gesellschaftsvertrag" zu strategisch wichtigen Fragen zustande, der sich auf seine Verankerung in den und Legitimation durch die traditionellen Strukturen berufen konnte. Der jetzige Zustand mehr oder weniger minoritärer Machtmonopolisierung stellt hingegen dieses System auf den Kopf, provoziert den sozialen Habitus der traditionalen Gesellschaft und beraubt sie ihrer „natürlichen" Fähigkeit zur Konfliktbewältigung.
Damit stellt sich die Frage nach dem „starken Staat", der eine unverzichtbare Voraussetzung für die Steuerung der komplizierten Transformations- und Staatsformungsprozesse ist – nach seinem Charakter und seiner Vereinbarkeit mit Demokratie sowie deren zentralasiatischer Ausformung. Die Antwort ist im Verständnis der Formel „starker Staat" selbst zu suchen. Unter den gegebenen Verhältnissen müsste dieser ein Regime sein, das im Stande ist, die „Pyramide" wieder auf ihre Füße, d.h. eine breite gesellschaftliche Basis zu stellen. Dem würde ein intermediäres Regierungssystem am nächsten kommen. Dieses müsste in der Lage sein, in der Verfassung verankerte Kompromissmechanismen zwischen den Subsystemen und dem politischen Regime zu schaffen. Das hätte den Vorzug, dem Übergangscharakter der Gesellschaft

47 Arne Seifert/Irina Zvjagelskaja, Razvitie političeskoj situacii v gosudarsvach Centralnoj Azii [Die Entwicklung der politischen Lage in den zentralasiatischen Staaten im Kontext der Transformation], Moskau 2010, S. 9-10.
48 Jung, a.a.O. (Anm. 16), S. 141.

Rechnung zu tragen, in dem Formen traditionaler sowie beginnender bürgerlicher Vergesellschaftung gleichzeitig existieren und miteinander in Konflikt geraten. Es würde den Weg in eine spezifisch zentralasiatische Form repräsentativer Demokratie öffnen und die Gesellschaft auf das Hineinwachsen in diese vorbereiten. Es hätte den Vorteil, mittels seiner Kompromissmechanismen flexibel auf gesellschaftliche Spannungen reagieren zu können. In einem solchen evolutionär ausgerichteten Prozess könnte sich ein stärker auf die Interessen der politischen Gemeinschaft konzentrierter Regierungsansatz entwickeln, der auch den Charakter politischer Herrschaft verändert – weg von direkten, autoritären Eingriffen in die Gesellschaft, einer einzigen (partikular) gestützten Machtressource und der Handlungsautonomie der Staatsmacht. „Im Ergebnis dessen bilden sich transparente Spielregeln heraus, erlangt die Politik öffentlichen Charakter, wächst die gesellschaftliche Kontrolle der Herrschaftsträger. Ein solcher Prozess erhöht die Legitimität der Macht und des Eigentums, verleiht dem politischen System Dynamik und erhöht die Stabilität des Landes. Die Gesellschaft wird befähigt, zur Lösung bestehender Probleme beizutragen, und übernimmt somit ihren Teil der Verantwortung für die Zukunft ihres Landes.“[49]

49 Syroežkin, a.a.O. (Anm. 11), S. 156.

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

*Pierre von Arx**

Jüngste Entwicklungen in den Bereichen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen

Das Geflecht ineinandergreifender Rüstungskontrollvereinbarungen

Den Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist es gelungen, eine beispiellose Reihe sich ergänzender und sich gegenseitig verstärkender Rüstungskontrollvereinbarungen abzuschließen und so eine Kultur der Offenheit und Transparenz zwischen den Staaten zu schaffen. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), das Wiener Dokument (WD) der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und der Vertrag über den Offenen Himmel sind zentrale Instrumente zur Gewährleistung militärischer Berechenbarkeit, Nachprüfbarkeit, Stabilität und Transparenz im OSZE-Gebiet. Zusammen mit dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und bilateralen VSBM bilden sie einen soliden und einmaligen *Acquis* von Prinzipien und Verpflichtungen im politisch-militärischen Bereich. Dieses Geflecht ist von entscheidender Bedeutung für die Sicherheit aller Teilnehmerstaaten, unabhängig davon, ob sie Vertragsstaaten bestimmter Abkommen sind oder nicht. Die Erhaltung, Stärkung und Modernisierung dieses *Acquis* bei gleichzeitiger Gewährleistung, dass alle darin enthaltenen Verpflichtungen vollständig und von allen eingehalten werden, ist für militärische Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit unabdingbar.

Gleichwohl sind die Verhandlungen über zwei der drei Schlüsselinstrumente in eine Sackgasse geraten. Die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz (*Annual Security Review Conference*, ASRC), die 2011 vom 29. Juni bis zum 1. Juli stattfand, bestätigte die aktuellen politischen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Vertrag über den Offenen Himmel im Rahmen der Beratungskommission „Offener Himmel", den anhaltenden Stillstand beim KSE-Vertrag und die festgefahrene Lage der Gespräche über einen „Rahmen für Verhandlungen zur Stärkung und Modernisierung des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa".

In diesem Zusammenhang ist die Aktualisierung des WD ein strategisches Ziel, das der politisch-militärischen Dimension neue Impulse geben wird.

---

* Der vorliegende Beitrag wurde im Juli 2011, d.h. nach dem Gipfeltreffen von Astana 2010 und vor der Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags 2011 und dem Ministerratstreffen 2011, fertiggestellt.
Der Beitrag gibt die Meinung des Koordinators des Vorsitzes des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) für das Wiener Dokument wieder und ist kein offizielles OSZE-Dokument.

Das WD ist eine Erfolgsgeschichte und hat sich als ein ausgewogenes Instrument bewährt, das ein hohes Implementierungsniveau erreicht hat; darüber hinaus begrüßen die Teilnehmerstaaten den deutlichen Fortschritt, der 2010 und 2011 bei seiner Überarbeitung erzielt wurde. Die Verabschiedung einer neuen Version des WD rechtzeitig zum Ministerratstreffen in Vilnius könnte der Auftakt zu einem umfassenden Anpassungsprozess der Abkommen an die gegenwärtigen und künftigen politisch-militärischen Realitäten sein und letztlich die gesamteuropäische Sicherheit erhöhen.

Fast alle Teilnehmerstaaten betonen nach wie vor die zentrale und strategische Bedeutung des KSE-Regimes im Geflecht der ineinandergreifenden Abkommen. Darüber hinaus herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass das WD den Beitrag des KSE-Vertrags zur europäischen Sicherheit nicht ersetzen kann, sondern dass sich beide Dokumente vielmehr ergänzen. Trotz der anhaltenden Meinungsverschiedenheiten, des mangelnden politischen Willens und der Unfähigkeit, den gegenwärtigen Stillstand zu überwinden, haben die KSE-Vertragsstaaten erkannt, dass es wichtig ist, weiterhin nach Wegen aus der Krise des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa zu suchen.

In diesem Zusammenhang muss man sich in Erinnerung rufen, dass die Ziele der im Wiener Dokument enthaltenen VSBM nicht identisch sind mit den Zielen des KSE-Vertrags. Das WD ist für alle 56 OSZE-Teilnehmerstaaten politisch bindend und verpflichtet sie zu größerer Transparenz; der KSE-Vertrag ist hingegen ein rechtlich bindendes Regime, das zwischen 30 Vertragsstaaten ausgehandelt wurde und sie dazu verpflichtet, Obergrenzen einzuhalten und Reduzierungen vorzunehmen.

Der Vertrag über den Offenen Himmel hat sich als nützliches Instrument zur Herstellung von Transparenz und Berechenbarkeit erwiesen und ist somit selbst eine erfolgreiche VSBM. Die Vertragsstaaten sehen die jüngsten politischen Probleme im Zusammenhang mit dem Vertrag über den Offenen Himmel mit Sorge und haben ihrer Hoffnung Ausdruck gegeben, dass die in der Beratungskommission aufgetretenen Schwierigkeiten bald gelöst werden können.

Das OSZE-Gipfeltreffen 2010

Auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010 verliehen die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten der konventionellen Rüstungskontrolle und VSBM neue Impulse. Sie gaben ihrem politischen Willen Ausdruck, das Vertrauen in der politisch-militärischen Dimension wieder herzustellen, und lobten die Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation (FSK). Der OSZE-Gipfel verabschiedete die Gedenkerklärung von

Astana,[1] die verschiedene Elemente mit Bezug zur politisch-militärischen Dimension enthält. Absatz 8 widmet sich der Rüstungskontrolle und VSBM und beauftragt das FSK mit der Überarbeitung der Wiener Dokuments 1999 (WD 99). Die Staats- und Regierungschefs brachten ihren Willen zum Ausdruck, die Differenzen in ihrer Wahrnehmung der Sicherheitslage zu überwinden und riefen die Teilnehmerstaaten dazu auf, in einem Geist der Offenheit daran zu arbeiten und die bestehenden Verpflichtungen vollständig umzusetzen:

1. Wir [...] räumen aber auch ein, dass noch mehr getan werden muss, um sicherzustellen, dass diese Kernprinzipien und Verpflichtungen, die wir in der politisch-militärischen Dimension [...] eingegangen sind, zur Gänze geachtet und umgesetzt werden.
7. Vor uns liegen noch immer schwerwiegende Bedrohungen und große Herausforderungen. Misstrauen und divergierende Sicherheitsvorstellungen müssen überwunden werden. Unsere Verpflichtungen in der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension und der menschlichen Dimension müssen vollständig umgesetzt werden [...].
8. Die Regime zur konventionellen Rüstungskontrolle und zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung sind und bleiben wichtige Instrumente zur Gewährleistung von militärischer Stabilität, Berechenbarkeit und Transparenz und sollten mit neuem Leben erfüllt, aktualisiert und modernisiert werden. Wir messen der Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation große Bedeutung bei und sehen der Überarbeitung des Wiener Dokuments 1999 mit Interesse entgegen. Wir würdigen den Beitrag des KSE-Vertrags zur Schaffung eines stabilen und berechenbaren Umfelds für alle OSZE-Teilnehmerstaaten [...].
11. Wir begrüßen Initiativen zur Stärkung der europäischen Sicherheit. Unser Sicherheitsdialog hat, unterstützt durch den Korfu-Prozess, mitgeholfen, unseren Blick für diese und andere Herausforderungen, mit denen wir in allen drei Dimensionen konfrontiert sind, zu schärfen. Nun ist es Zeit zu handeln, und wir müssen uns konkrete und realistische Ziele für die Auseinandersetzung mit diesen Herausforderungen setzen. Wir sind entschlossen, gemeinsam an der vollen Verwirklichung der Vision einer umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheitsgemeinschaft in unserem gesamten OSZE-Raum zu arbeiten. [...] Wir werden danach trachten, dass die Zusammenarbeit zwischen unseren Staaten [...] in den Prinzipien Gleichheit, partnerschaftliche Zusammenarbeit, Nicht-Ausschluss und Transparenz verankert ist [...].

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, unter: http://www.osce.org/de/cio/74988.

12. [...] Die dabei erzielten Fortschritte werden auf dem nächsten OSZE-Ministerratstreffen am 6. und 7. Dezember 2011 in Wilna zu überprüfen sein.

Folgerungen für das Ministerratstreffen 2011

Nach den Prioritäten, die der OSZE-Gipfel 2010 gesetzt hat, ist die Aktualisierung des WD eine der Schlüsselaufgaben, deren Ergebnisse auf dem Ministerratstreffen 2011 in Vilnius vorgelegt werden sollen. Da die letzte Revision des WD zwölf Jahre zurückliegt und das Regime konventioneller Rüstungskontrolle in Europa derzeit in einer Sackgasse steckt, wäre ihre Verabschiedung einer der Höhepunkte des Jahres 2011.
Die Annahme des neuen Wiener Dokuments („WD 2011“)[2] wird sich auf die anderen vom FSK vorbereiteten Beschlüsse des Ministerrats auswirken. Sie hätte Einfluss sowohl auf das OSZE-Aktionsprogramm im Bereich Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen als auch auf den Beschluss über für das Forum für Sicherheitskooperation relevante Fragen, die das Mandat und die Aufgaben des FSK für 2012 umreißen. Da die Teilnehmerstaaten eine substanzielle Überarbeitung des WD verlangen, wäre es ratsam, einen Beschluss zu fassen, der das „modernisierte“ WD und die 2011 erreichten Fortschritte begrüßt, gleichzeitig jedoch auch nachdrücklich auf einer kontinuierlichen umfassenden Überarbeitung des Dokuments besteht. Dadurch würde auch anerkannt, dass die Modernisierung des Dokuments als fortlaufender Prozess zu betrachten ist.
Die Verabschiedung des aktualisierten WD noch vor dem Ministerratstreffen – oder deren Scheitern – wird daher nicht nur die Arbeit des FSK beeinflussen, sondern auch die Ergebnisse, die dem Ministerrat vorgelegt werden sollen. Die Außenminister werden mit einer positiveren Einstellung am Ministerratstreffen teilnehmen, wenn klare Ergebnisse in Bezug auf die Aufgaben, die in der Gedenkerklärung von Astana vorgegeben sind, zu erwarten sind. Insofern hängt die Reputation der OSZE von der rechtzeitigen Anpassung des WD ab.

Das Wiener Dokument

Die Verabschiedung des Wiener Dokuments im Jahr 1990 war ein Meilenstein der Vertrauens- und Sicherheitsbildung im gesamten OSZE-Gebiet. Zu seinen Errungenschaften zählten die Erhöhung der Transparenz und Bere-

2 Gemäß FSK-Beschluss Nr. 1/10 vom 19. Mai 2010 soll das Wiener Dokument regelmäßig überarbeitet und aktualisiert und alle fünf Jahre oder öfter – erstmals spätestens 2011 – neu aufgelegt werden. Vgl. OSZE, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 1/10, Schaffung eines Verfahrens zur Übernahme maßgeblicher FSK-Beschlüsse in das Wiener Dokument, FSC.DEC/1/10, 19. Mai 2010.

chenbarkeit in militärischen Angelegenheiten, die Vereinfachung militärischer Kontakte und die Stärkung von Frühwarnung und Krisenprävention. Seit seiner ersten Verabschiedung im Jahr 1990 wurde das WD in den Jahren 1992, 1994 und 1999 aktualisiert.

Das WD 90 basiert auf den Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 über die vorherige Ankündigung von Militärmanövern mit einer Personalstärke von mehr als 25.000 Soldaten sowie den Bestimmungen über vorherige Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten und Verifikationsmaßnahmen des Stockholmer Dokuments von 1986, dem Schlussdokument der Konferenz über sicherheits- und vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE, 1984-1986). 1992 wurde das WD 90 aktualisiert, in erster Linie, um die 15 neuen OSZE-Teilnehmerstaaten einzubeziehen. Das WD 94 wurde um zusätzliche Parameter für die vorherige Ankündigung und die Beobachtung militärischer Aktivitäten ergänzt. 1999 kamen zwei Kapitel über regionale Maßnahmen und Verteidigungsplanung hinzu.

Das WD gilt als Erfolgsstory und sein Implementierungsgrad ist außerordentlich hoch. Jedoch ist es seit dem Gipfeltreffen von Istanbul 1999 nicht mehr aktualisiert worden – trotz geopolitischer Veränderungen, neuer Entwicklungen in den Militärdoktrinen, der Modernisierung militärischer Ausrüstung und der drastischen Verkleinerung der Armeen der meisten Teilnehmerstaaten. Die neuerliche Überprüfung des WD sollte das Dokument an die modernen Realitäten anpassen, seine Transparenz verbessern und seinen Implementierungsgrad weiter erhöhen.

Die Hauptmerkmale des Wiener Dokuments

Das WD zeichnet sich durch die folgenden Hauptmerkmale aus:

- Es ist ein politisch bindendes Dokument, das zwischen allen OSZE-Teilnehmerstaaten ausgehandelt wurde, die ein großes geografisches Gebiet umfassen und verschiedenen Sicherheitsabkommen angehören.
- Es ist für alle Teilnehmerstaaten eine wichtige Quelle für Informationen über die Verteidigungsplanung, Militärhaushalte, Streitkräfte und Strukturen, Daten und Pläne für die Stationierung von Hauptwaffensystemen und Großgerät sowie militärische Aktivitäten.
- Es erleichtert militärische Kontakte, die militärische Zusammenarbeit und regionale vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen.
- Es ist ein politisches Instrument für Konfliktverhütung, Risikominderung und Frühwarnung.
- Es handelt sich um ein dynamisches Dokument, das ständig angepasst werden kann.

Das FSK befasst sich nach wie vor im Rahmen seines ursprünglichen Mandats der KVAE mit den Verhandlungen über VSBM. Die Rolle der OSZE bzw. ursprünglich der KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) wurde durch die Schlussdokumente diverser Folge- und Gipfeltreffen stets erneut bestätigt, darunter das Abschließende Dokument des Madrider Folgetreffens von 1983, das Abschließende Dokument des Wiener Folgetreffens von 1989, die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990, die Gipfelerklärung von Helsinki von 1992 und das im Helsinki-Dokument von 1992 enthaltene Sofortprogramm sowie der „Rahmen für Rüstungskontrolle" aus dem Lissabonner Dokument von 1996.
Seit der letzten Aktualisierung des WD wurde nur wenig erreicht. Zwischen 2000 und 2009 wurden lediglich fünf Beschlüsse zum WD gefasst, die sich allesamt auf die Implementierung des WD bezogen und nicht auf die Modernisierung des Dokuments selbst abzielten. Diese Beschlüsse betrafen das Notifizierungsformat (2000), die Übermittlung des Informationsaustauschs in elektronischer Form (2001), die Berücksichtigung nationaler Feiertage bei der Planung von Verifikationsaktivitäten (2008) – eine Verpflichtung, die bereits im WD enthalten war – und in zwei Fällen das Treffen der Leiter der Verifikationszentren (2009).
Die Teilnehmerstaaten hatten in den letzten Jahren zwar über 20 Vorschläge zur Modernisierung des WD vorgelegt. Im FSK gelang es jedoch nicht, Konsens über diese Vorschläge zu erzielen, obwohl einige beinahe beschlossen worden wären. Anstelle von Beschlüssen des FSK wurden zwischen 2000 und 2005 sechs „Erklärungen des FSK-Vorsitzes" veröffentlicht. Eine solche Erklärung hat zwar nicht das politische Gewicht eines WD-Beschlusses, sie spiegelt allerdings die Standpunkte einer großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten wider. Die sechs Erklärungen behandelten die Modalitäten für Besuche von Militärflugplätzen (2000), die Benutzung von Digitalkameras (2003), die Erleichterung der Verfahren an den Einreisepunkten (2003), den Informationsaustausch über ehemalige Hubschraubereinheiten des Heeres, die wieder den Luftstreitkräften zugeordnet wurden (2004), den Status von Hilfskräften für Dolmetscher im Rahmen von Verifikationsaktivitäten (2004) und die freiwillige Ankündigung einer größeren militärischen Übung oder Aktivität unterhalb der Schwellen des WD pro Jahr (2005).
2007 wurde eine Verbindung zwischen dem Stillstand des KSE-Vertrags und den Verhandlungen zum WD hergestellt. Einige Teilnehmerstaaten waren aufgrund der einseitigen Aussetzung der Implementierung des KSE-Vertrags durch die Russische Föderation nicht länger bereit, über Vorschläge zum WD zu verhandeln. Die Russische Föderation hingegen brachte eine Reihe von Vorschlägen im Zusammenhang mit Bestimmungen des angepassten KSE-Vertrags wieder auf, darunter ein Vorschlag zur „vorherigen Ankündigung

eines militärischen Transits in großem Umfang“ und ein weiterer über „zusätzliche Maßnahmen zur Verminderung der Risiken bei der Stationierung ausländischer Streitkräfte im OSZE-Gebiet“.

Angesichts des Stillstands der Verhandlungen zum WD in den 2000er Jahren schlug die Russische Föderation die Schaffung unabhängiger VSBM vor, die zusätzlich zum WD angewendet werden sollten. Russland unterbreitete verschiedene technische Vorschläge zu Themen wie „Dauer von Überprüfungsbesuchen“, „Berücksichtigung nationaler Feiertagen bei der Planung von Verifikationsaktivitäten“, „Einheitliche Fristen für die Übermittlung von Informationen zur Verteidigungsplanung“ und „Verfahren zur Einreichung von Berichten über die Ergebnisse von Verifikationsaktivitäten“. Diese Vorschläge sollten jedoch nicht als unabhängige technische Maßnahmen gewertet werden, sondern waren Teil eines ehrgeizigeren Projekts, nämlich der gründlichen Analyse der zukünftigen Rolle von Rüstungskontrolle und VSBM.

Hinsichtlich der Implementierung des WD gilt die Aktivierung von Kapitel III, „Verminderung der Risiken – Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten“, das sich mit Fragen befasst, die den Teilnehmerstaaten ernsthafte Sorgen bereiten, als ein Frühwarnsignal im Konfliktzyklus. Kapitel III wurde nur sehr selten aktiviert, in den 1990er Jahren nur zweimal. Im Vorfeld des Konflikts in Georgien im August 2008 wurde er dreimal aktiviert, einmal von Georgien und zweimal von der Russischen Föderation. Trotz der Konsultationen unter der Leitung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und gemeinsamer Sitzungen des Ständigen Rates und des FSK unter Beteiligung aller Teilnehmerstaaten gelang es nicht, für die von den Konfliktparteien geäußerten Besorgnisse eine Lösung zu finden.

Obwohl einige Teilnehmerstaaten in dieser Situation die Implementierung des WD infrage stellten, betonten doch die meisten von ihnen seinen Nutzen für Konfliktverhütung und Frühwarnung. Es ist weitgehend anerkannt, dass das WD den fehlenden politischen Willen nicht ersetzen kann. Genau dieser Mangel an politischem Willen hat verhindert, dass der Ministerrat von Helsinki im Jahr 2008 – trotz der immensen Bemühungen aller Teilnehmerstaaten – eine politische Erklärung verabschieden konnte, was zu einer Krise der OSZE führte.

Im Jahr 2009 brachte der griechische Vorsitz den Korfu-Prozess auf den Weg, um den Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten wiederzubeleben und das Vertrauen zwischen ihnen wiederherzustellen. Der Korfu-Prozess verdeutlichte den Mangel an politischem Konsens und die Divergenzen zwischen den Teilnehmerstaaten in Bezug auf ihre Vorstellungen von der Rolle der OSZE. Darüber hinaus unterstrich er die Notwendigkeit, die OSZE und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken. Hinsichtlich der politisch-militärischen Dimension konnte der Ministerrat von Athen 2009 einen Beschluss verabschieden, der das FSK beauftragte, „Mittel und Wege zur Stärkung des poli-

tisch-militärischen Instrumentariums der OSZE zu erkunden und dabei den derzeitigen Rüstungskontroll- und VSBM-Instrumenten besondere Aufmerksamkeit zu schenken, wobei unter anderem das Wiener Dokument 1999 verstärkt werden sollte".[3] Dieser überaus wichtige Beschluss versetzte das FSK in die Lage, die Modernisierung des WD in die Wege zu leiten; die Frage nach unabhängigen VSBM war damit vom Tisch.

Auch die Parlamentarische Versammlung (PV) äußerte sich mehrfach zugunsten einer Modernisierung des WD. In ihrer Erklärung von Oslo aus dem Jahr 2010 begrüßte die OSZE PV die neuen Aktivitäten des FSK zur Stärkung des WD 99 und forderte die Teilnehmerstaaten auf, „engagierte Verhandlungen im Hinblick auf die baldige Unterzeichnung einer neuen Fassung des Wiener Dokuments, möglichst bis Ende 2010, zu führen".[4] Auch wenn es dem FSK 2010 nicht gelang, ein neues WD auszuhandeln, demonstrierten die Staats- und Regierungschefs beim Gipfeltreffen von Astana den politischen Willen dazu, indem sie die Bedeutung der Regime konventioneller Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen hervorhoben. Die Staats- und Regierungschefs beauftragen das FSK damit, das WD 99 mit neuem Leben zu erfüllen, es zu aktualisieren und zu modernisieren; die erzielten Fortschritte sollen auf dem nächsten Ministerratstreffen im Dezember 2011 überprüft werden.

Bei seiner Vorstellung der Prioritäten des OSZE-Vorsitzes für 2011 gab der litauische Vorsitz zu verstehen, dass eine substanzielle Überarbeitung des WD 99 und die Verabschiedung eines „OSZE-Aktionsprogramms für weitere Maßnahmen im Bereich Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen" realistische Ziele für 2011 sind. Der Vorsitz nannte außerdem weitere Prioritäten, wie z.B. die Stärkung der analytischen und operativen Kapazitäten der Durchführungsorgane der OSZE sowie der Fähigkeiten der Organisation im Konfliktzyklus, vor allem in der Konfliktvorbeugung, der Frühwarnung und im Krisenmanagement.

Erste Erfolge des FSK im Vorfeld des OSZE-Gipfeltreffens 2010

Im Mai 2010 begann das FSK mit der Überarbeitung des WD. Das WD 99 sollte so lange in Kraft bleiben, bis es durch eine aktualisierte Fassung ersetzt wird. Nach elf Jahren gelang es dem FSK endlich, einen Beschluss zu verabschieden, der – obgleich er rein verfahrenstechnischen Inhalts ist – den Weg für die Neuauflage des Wiener Dokument ebnete und den mühsamen Diskussionen über die Modernisierung des WD versus unabhängigen VSBM ein En-

3 Beschluss Nr. 16/09, Für das Forum für Sicherheitskooperation relevante Fragen, MC.DEC/16/09 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. 48-49, hier: S. 49.

4 Entschließung über die Stärkung des vom Wiener Dokument 1999 geschaffenen Regimes von Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), in: Erklärung von Oslo der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und auf der neunzehnten Jahrestagung verabschiedete Entschließungen, Oslo, 6.-10. Juli 2010, S. 25.

de setzte. Dieser Beschluss – FSK-Beschluss Nr. 1/10, auch als „WD-Plus"-Beschluss (FSC.DEC/1/10) bekannt – war für die Aufnahme der Verhandlungen von zentraler Bedeutung.
Beschluss Nr. 1/10 beauftragte das FSK, mit der Modernisierung des WD 99 fortzufahren. Die Teilnehmerstaaten verständigten sich außerdem darauf, spätestens ab 2011 alle fünf Jahre oder öfter ein Sondertreffen des FSK zur Neuauflage des WD abzuhalten. Diese Verpflichtungen sind inzwischen durch den FSK-Beschluss Nr. 12/10 ins Wiener Dokument aufgenommen worden, was ein großer Schritt nach vorn ist und beweist, dass das WD ein „lebendiges Dokument" ist.
Nach dem Beschluss Nr. 1/10 wurde im Vorfeld des OSZE-Gipfeltreffens von Astana 2010 ein Durchbruch hinsichtlich der Aktualisierung des WD erzielt. Die Teilnehmerstaaten reichten über 20 Vorschläge für Beschlussvorlagen ein; fünf davon konnte das FSK vor dem Gipfeltreffen verabschieden („Beschlüsse WD PLUS"). Obwohl diese Beschlüsse eher technischer Natur sind, aktualisieren sie doch teilweise die Kapitel IV, „Kontakte", IX, „Einhaltung und Verifikation", und XII, „Schlussbestimmungen". Die Beschlüsse betreffen die Auswahlkriterien für Militärflugplätze im Hinblick auf die Veranstaltung von Besuchen, die Wahl des Zeitpunkts der Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät, nationale Feiertage und die Aktualisierung der Liste der Kooperationspartner. Das FSK erklärte sich darüber hinaus dazu bereit, auch die Kapitel V, „Vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten", und IX, „Einhaltung und Verifikation" zu aktualisieren.
Dieser Fortschritt wurde auf dem Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010 bekräftigt, als die Staats- und Regierungschefs die Teilnehmerstaaten damit beauftragten, das WD 99 zu überarbeiten und so der politisch-militärischen Dimension der OSZE neuen Schwung verliehen.

Die Flaute nach dem Gipfeltreffen von 2010

Trotz der enormen Arbeit des FSK im Vorfeld des Gipfels von Astana und der laufenden Verhandlungen über eine große Zahl von Vorschlägen für Beschlussvorlagen fasste das FSK in den sechs Monaten nach dem OSZE-Gipfeltreffen von 2010 keinen einzigen Beschluss zum WD, obwohl verschiedene Vorschläge der Teilnehmerstaaten breite Zustimmung fanden und vernünftig erschienen, so z.B. die Nutzung von Digitalkameras oder die Ankündigung einer militärischen Aktivität pro Jahr, die unterhalb der Ankündigungsschwelle liegt. Um den Elan, den der Gipfel ausgelöst hatte, wiederzugewinnen, fand am 16. Februar 2011 in Wien ein Sondertreffen des FSK zu den Themen WD 99, VSBM und konventionelle Rüstungskontrolle statt. Dabei entstand eine Reihe neuer Ideen, von denen allerdings bislang keine umgesetzt wurde.

Verschiedene miteinander zusammenhängende Faktoren könnten eine Erklärung für den offensichtlichen Stillstand in den Verhandlungen über das WD sein. Zum einen fand das politische Signal von Astana nicht genügend Widerhall in den Teilnehmerstaaten und den zuständigen Ministerien. Die Verteidigungsministerien mehrerer Staaten zeigten sich zurückhaltend oder waren nicht bereit zu verhandeln – trotz des politischen Willens zu einer Aktualisierung des WD, den die Staats- und Regierungschefs in Astana an den Tag gelegt und die Ständigen Vertreter in Wien unterstützt hatten.
Wichtige Akteure brachten darüber hinaus die laufenden Verhandlungen über das WD 2011 mit dem Stillstand des KSE-Regimes in Verbindung. Die Zukunft des KSE-Vertrags wird immer ungewisser, wie die Schwierigkeiten bei den laufenden informellen Gespräche über ein Rahmenabkommen belegen. Außerdem waren die Diskussionen in der Beratungskommission „Offener Himmel" einer kooperativen Atmosphäre nicht gerade förderlich, sodass zwei der drei konventionellen Rüstungskontrollregime aufgrund politischer Differenzen vor ernsthaften Problemen stehen.
An dieser Stelle muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass das Ziel des WD ein anderes ist als das des KSE-Vertrags, auch wenn beide auf militärischem Datenaustausch mit Inspektionsregimen zur Verifikation basieren. Während es sich beim KSE-Vertrag um ein rechtlich bindendes Regelwerk über Obergrenzen und Reduzierungen handelt, das zwischen 30 Vertragsstaaten vereinbart wurde, ist das WD ein für alle Teilnehmerstaaten politisch bindendes Instrument, das weniger intrusiv ist und auf Vertrauensbildung und VSBM beruht.
In der Vergangenheit wurde die Russische Föderation nicht müde, den Unwillen der anderen Teilnehmerstaaten anzuprangern, das WD an die modernen Realitäten anzupassen, und sie bestand darauf, dass die politisch-militärische Dimension der OSZE gestärkt werden müsse. Russland gelang ein echter Durchbruch in den WD-Verhandlungen, als es im Oktober 2010 einen scheinbar trivialen Beschluss über die „Berücksichtigung nationaler Feiertage bei der Planung von Verifikationsaktivitäten" durchdrückte, mit dem die Blockade bei den Beschlüssen zum WD im FSK überwunden wurde. Im Frühjahr 2011 änderte Russland jedoch seine Haltung und tritt seitdem nicht länger für eine schnelle und umfassende Aktualisierung des WD ein. Stattdessen will Moskau das WD nun in zwei Schritten modernisieren: Der erste besteht in technischen Ergebnissen, die 2011 erreichbar sind, der zweite ist an die Zukunft des KSE-Regimes geknüpft und umfasst eine substanziellere Modernisierung des WD. Russland führte für seine neue Haltung drei Gründe an: *Erstens* möchte es neue WD-Verpflichtungen vor oder während seiner für die nächsten Jahre anstehenden umfassenden Militärreform vermeiden. *Zweitens* gab es erhebliche Einschnitte beim russischen Know-how im Bereich Rüstungskontrolle, da dieser im letzten Jahrzehnt durch die sture Weigerung der Partner, das WD zu überarbeiten und den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren, in Misskredit geraten ist. Und *drittens* verweist Russland schließ-

lich auf die Ungewissheit hinsichtlich der weiteren Aussichten für die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa.

Die wichtige Rolle informeller Konsultationen

Um den Stillstand in den Verhandlungen über das WD nach dem OSZE-Gipfeltreffen vom Dezember 2010 zu überwinden, wurde im Februar 2011 vereinbart, informelle Konsultationen aufzunehmen. Der Vorsitz des FSK unterstrich die Notwendigkeit, substanzielle Gespräche weiterzuführen, und erinnerte daran, dass das FSK vom Gipfeltreffen in Astana mit der Überarbeitung des Wiener Dokuments beauftragt worden war; außerdem wies er darauf hin, dass bis zum nächsten Treffen des Ministerrats nur noch wenig Zeit verblieb. Der Gedankenaustausch musste erleichtert werden, damit ein echter Dialog in Gang kommen konnte, und zwar nicht nur zwischen den Mitgliedern der Delegationen in Wien, sondern auch zwischen Wien und den Hauptstädten und auch zwischen den Verifikationszentren der Teilnehmerstaaten.
Darüber hinaus übertrug der FSK-Vorsitz dem Koordinator des FSK-Vorsitzes für das Wiener Dokument eine Reihe wichtiger Aufgaben. Er sollte die informellen Konsultationen fördern, Spannungen abbauen und widerstreitende Positionen lösen, Studien zu bestimmten Themen veröffentlichen, Vorschläge für Beschlussvorlagen machen, den FSK-Vorsitz beraten und die zahlreichen Vorschläge der Teilnehmerstaaten für Beschlussvorlagen weiter verfolgen. Der Koordinator trug außerdem zur Überarbeitung und Modernisierung des WD bei, indem er den „Entwurf des Wiener Dokuments“ veröffentlichte, der den Stand der Verhandlungen wiedergibt.
Mehrere aufeinander folgende FSK-Vorsitze standen den zahlreichen informellen Konsultationen positiv gegenüber, die zu einer Annäherung der Delegationen über die zur Diskussion stehenden Vorschläge führten. Die Teilnehmerstaaten haben ein wachsendes Interesse an der Zusammenarbeit bei der Modernisierung des WD an den Tag gelegt, indem sie weitere *Food-for-Thought-Papers* und Vorschläge für Beschlussvorlagen veröffentlichten oder unterstützten. Der FSK-Vorsitz lobte insbesondere die Delegationen, die zusammenarbeiteten und gemeinsame Vorschläge unterbreiteten.

Ein hohes Maß an Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten

Seit die Teilnehmerstaaten ernsthaft angefangen haben, bei der Modernisierung des WD zusammenzuarbeiten, verläuft die Arbeit des FSK beispielhaft. Einige Vorschläge wurden von Delegationen, die verschiedenen Sicherheitsvereinbarungen angehören, gemeinsam erarbeitet und unterstützt. Dies ist schon an sich eine vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahme. Diese Art der Zusammenarbeit ist einmalig, verglichen mit anderen Dimensionen der OSZE, z.B. der menschlichen Dimension, trotz der immensen Bemühungen, die im Ausschuss zur menschlichen Dimension unternommen werden.

Die Kooperation zwischen Ungarn, Belarus, der Ukraine und Polen ebnete diesen gemeinsamen Anstrengungen den Weg. Obwohl die vier Teilnehmerstaaten hinsichtlich bestimmter Themen im Zusammenhang mit Kapitel IX unterschiedliche Auffassungen vertraten, gelang es ihnen im Laufe von drei Monaten einen Konsens zu finden und zwei gemeinsame Vorschläge für Beschlussvorlagen einzureichen. Einer der Vorschläge präzisiert das Verfahren für den Beginn einer Inspektion, der andere behandelt die Erhöhung der Qualität der Einweisung im Rahmen von Inspektions- und Überprüfungsbesuchen. Die Vorschläge fanden innerhalb kurzer Zeit breite Unterstützung und zahlreiche Teilnehmerstaaten schlossen sich ihnen an. Selbst Staaten, die in der Beratungskommission „Offener Himmel" äußerst unterschiedliche Positionen einnahmen, unterstützen hier dasselbe Dokument.
Ein weiteres Beispiel für die Zusammenarbeit ist ein Vorschlag der Russischen Föderation für eine FSK-Beschlussvorlage über „Die vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten", der vorsieht, dass die Teilnehmerstaaten jeweils eine größere militärische Übung oder Aktivität unterhalb der Schwellen ankündigen, wenn sie in dem entsprechenden Kalenderjahr keine ankündigungspflichtigen Manöver oder militärischen Aktivitäten durchführen. Dieser Vorschlag hatte den Vorteil, dass er für alle 56 Teilnehmerstaaten im Rahmen ihrer WD-Verpflichtungen bindend ist. Auch dieser Vorschlag fand bis Juli 2011 viele Unterstützer, darunter Griechenland, Großbritannien, Kasachstans Deutschland und Schweden.
Der Vorschlag zur „Senkung der Schwellen für die vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten" ist ein weiteres Beispiel für Kooperation. Er erfuhr die größte Unterstützung, die jemals ein Vorschlag für eine Beschlussvorlage im FSK erhalten hat – 35 Teilnehmerstaaten schlossen sich ihm an. Dieses Thema wurde darüber hinaus auf informellen Treffen unter Experten ausführlich diskutiert.
Leider gibt es auch weniger positive Beispiele. Kein Konsens ließ sich über die Formulierung zur Nutzung von Digitalkameras erreichen, obwohl die meisten Staaten sie seit Jahren einsetzen. Bedauerlicherweise sah sich zumindest ein Teilnehmerstaat außerstande, diesem eher technischen Beschluss trotz monatelanger Beratungen zuzustimmen. Es ist allerdings denkbar, dass dadurch zwar auch die Verabschiedung weiterer FSK-Beschlüsse verhindert wurde, gleichzeitig aber die Zusammenarbeit zwischen den Delegationen in Gang kam.

Senkung von Schwellen als Schlüsselelement für die Modernisierung des WD

1975 einigten sich die Teilnehmerstaaten in Helsinki darauf, größere militärische Manöver mit einer Gesamtstärke von mehr als 25.000 Soldaten untereinander anzukündigen. In Stockholm wurde 1986 die Ankündigungsschwelle auf 13.000 gesenkt, für Aktivitäten, die der Beobachtung unterliegen, wurde eine Grenze von mindestens 17.000 Mann festgelegt. Zur damaligen Zeit wä-

ren 25 Millionen Soldaten in Ost- und Westeuropa im Falle eines Krieges zum Einsatz gekommen. Zum dritten und letzten Mal wurden die Schwellen 1992 abgesenkt: für die Ankündigung auf 9.000 und für die Beobachtung auf 13.000 Soldaten. Heute, 19 Jahre später, sind die Personalstärken und die Anzahl der Hauptwaffensysteme auf europäischem Boden drastisch gesunken, die Schwellen sind jedoch immer noch dieselben wie am Ende des Kalten Krieges.

Betrachtet man die Schwellen, die 1986 und 1992 festgelegt wurden, so brachte das Wiener Dokument damals also deutlich größere Transparenz als heute. Fachleute sind sich darüber einig, dass eine erneute Senkung der Schwellen notwendig ist, um die Transparenz zu erhöhen. Eines der wichtigsten Ergebnisse einer Modernisierung des Wiener Dokuments wird daher eine erhebliche Absenkung der Schwellen gegenüber den zuletzt 1992 geänderten und noch immer im WD 99 enthaltenen sein.

Die folgenden Beispiele illustrieren die Bedeutung des Niveaus an Transparenz, das bereits 1986 mit dem Stockholmer Dokument erreicht wurde: Eine russische motorisierte Schützendivision hatte eine Personalstärke von 14.300 Mann, lag also über der Schwelle der Ankündigungspflicht von 13.000, sodass jede Übung angekündigt werden musste. Die Gruppe der Sowjetischen Streitkräfte in Deutschland umfasste 420.000 Mann, 6.420 Kampfpanzer, 3.700 Artilleriegeschütze und 675 Kampfflugzeuge.

Heutzutage richten die Streitkräfte *Task Forces* für bestimmte Aufgaben ein, wie z.B. Gefechtsverbände auf Brigadeebene. Solche Einheiten, die für einen bestimmten Zeitraum unabhängig agieren können und ihrer Aufgabe entsprechend ausgerüstet sind, können wesentliche militärische Aktivitäten durchführen. Dazu kann auch die Fähigkeit gehören, die militärischen Interessen eines Landes oder einer Gruppe von Ländern sicherzustellen. Während die im WD 99 festgelegten Schwellen die Divisionsebene der frühen 1990er Jahre widerspiegelt, stellen heute Brigade und *Task Force*, die 3.000 bis 5.000 Mann stark sind, die operative Ebene dar. Es wurde auch vorgeschlagen, dass vorherige Ankündigungen militärischer Aktivitäten nach qualitativen Kriterien erfolgen sollten.

Angesichts der Bedeutung der Frage der Schwellen hat der Vorsitzende des FSK 2005 eine „Erklärung des Vorsitzes“ abgegeben, in der er die Ankündigung einer größeren militärischen Übung oder Aktivität unterhalb der Schwellen des WD 99 in einem Kalenderjahr vorschlug, in dem keine ankündigungspflichtige militärische Übung oder Aktivität stattfindet.

Im Vorfeld des OSZE-Gipfeltreffens 2010 wurde im Rahmen des FSK ein interessanter Vorschlag zu Absenkung der Schwellen vorgelegt (FSC.DEL/107/10). Der wesentliche Vorzug dieses Vorschlags liegt darin, dass nicht nur die Schwellen für Truppenstärken, sondern auch diejenigen der Hauptwaffensysteme gesenkt werden sollen. Die in ihm genannten Schwellen gelten als realistische Verhandlungsgrundlage. Der Vorschlag passt insofern zur Modernisierung des WD, als er mehr Transparenz ohne höhere Kosten

verspricht. Die vorgeschlagenen Schwellen bedeuten allerdings kaum eine Zunahme der Ankündigungen für die westlichen Teilnehmerstaaten, wohingegen sich die Berichtspflicht für die Russische Föderation deutlich erhöhen würde. Vielleicht lässt sich in weiteren Konsultationen eine Lösung finden. Dabei sollten grundlegende Prinzipien wie z.B. die Grundsätze der Gegenseitigkeit und der Transparenz beachtet werden.

Die Präambel des modernisierten WD

Bei den Verhandlungen zur Überarbeitung des WD verständigte man sich darauf, die Präambel (Absatz 1 bis 8 des WD 99) als Einheit zu betrachten. Ziel war es, eine substanzielle Präambel zu schaffen, die in die Zukunft blickt, ohne jedoch die bisherigen Errungenschaften auf dem Gebiet der VSBM außer Acht zu lassen. Die neue Präambel des modernisierten WD greift den Wortlaut des WD 99 auf, wobei teilweise die Reihenfolge geändert wurde, um Duplizierungen zu vermeiden und sie leichter lesbar zu machen.
Da das FSK ein Mandat zur kontinuierlichen Überarbeitung des Wiener Dokuments hat, wurde auch ein neuer Absatz eingefügt. Dieser Absatz spiegelt den „WD-Plus"-Beschluss wider, der festlegt, dass das WD jederzeit überarbeitet werden kann („Vom FSK beschlossene WD-PLUS-Bestimmungen [treten] am Tag ihrer Verabschiedung in Kraft [...], sofern in dem Beschluss nichts anderes festgelegt ist", FSC.DEC/1/10). Der Beschluss selbst wurde mit Beschluss FSC.DEC/12/10 ebenfalls in das modernisierte WD unter Kapitel XII, „Schlussbestimmungen", aufgenommen. Er enthält ein wichtiges zukunftsweisendes Element, das darauf abzielt, das Wiener Dokument regelmäßig zu überarbeiten und es alle fünf Jahre oder häufiger neu aufzulegen. Das macht das WD zu einem lebendigen Dokument.
Eine Analyse der aufeinander folgenden Überarbeitungen der Präambel des WD zwischen 1990 und 1999 zeigt, dass sie im Laufe der Jahre kontinuierlich angepasst wurde. Einige Absätze wurden jedoch seit 1990 (fast) gar nicht geändert; sie gelten als Kernabsätze, die grundsätzliche Bestimmungen für die VSBM enthalten:

- Absatz 3 des WD 99 erinnert daran, dass es das Ziel des von der KSZE eingeleiteten und weiterhin gültigen multilateralen Prozesses ist, etappenweise neue, wirksame und konkrete Schritte zu unternehmen, die darauf gerichtet sind, Fortschritte bei der Festigung des Vertrauens und der Sicherheit und bei der Verwirklichung der Abrüstung zu erreichen.
- Die Absätze 4 und 7 des WD 99 beziehen sich auf die Mandate für VSBM. Die Verweise auf die KSZE-Folge- bzw. Gipfeltreffen von Madrid, Wien und Helsinki sind wichtig, da die abschließenden Dokumente dieser Treffen ebenso wie die Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahr 1990, das im Helsinki-Dokument von 1992 enthaltene Sofortprogramm und der Rahmen für Rüstungskontrolle als Teil

des Lissabonner Dokuments von 1996 die Basis für die Arbeit des FSK bilden, das die VSBM-Verhandlungen unter dem Originalmandat weiterführt.

– Absatz 5 des WD 99 verweist auf die im Dokument der Stockholmer Konferenz enthaltene Erklärung der Teilnehmerstaaten über die Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt, eine Verpflichtung, die in der Charta von Paris für ein neues Europa und in der Europäischen Sicherheitscharta, die auf den Gipfel von Istanbul 1999 verabschiedet wurde, wiederholt wird.

Was bedeutet „substanzielle Überarbeitung"?

Alle Teilnehmerstaaten befürworten eine substanzielle Modernisierung des WD. Einige der Vorschläge beschränken sich jedoch lediglich darauf, die derzeit geltenden Implementierungsmodalitäten zu verbessern, wobei auch dies begrüßenswert ist. Andere Delegationen betrachten solche Vorschläge als mit der Implementierung des KSE-Vertrags verbunden. Beispielsweise werden die Vorschläge zur Ausweitung der Möglichkeiten für Inspektionen und Überprüfungen von der Russischen Föderation als Kompensation für die Aussetzung des KSE-Vertrags wahrgenommen. Immerhin hat die Mehrheit der Teilnehmerstaaten die Idee multinationaler Inspektions- und Überprüfungsteams, die in diesen Vorschlägen enthalten ist, begrüßt. Hier könnte einer der Schlüssel für einen möglichen Konsens liegen.

Einige Vorschläge der Russischen Föderation laufen auf eine Ausweitung des Wiener Dokuments hinaus, so z.B. die Aufnahme eines zusätzlichen Kapitels über einen Informationsaustausch über Seestreitkräfte, die Ankündigung von Aktivitäten multinationaler schneller Eingreiftruppen und die Ankündigung großer militärischer Transitoperationen. Russland hat allerdings seine Forderungen hinsichtlich der Seestreitkräfte drastisch zurückgefahren; in den jüngsten Vorschlägen ist weder von einem Ankündigungsmechanismus noch von der Möglichkeit der Durchführung von Inspektionen die Rede, beibehalten wurde lediglich der Informationsaustausch. Selbst wenn keine Verhandlungen möglich sind, verdient die jüngste Fassung doch zumindest die Aufnahme eines Dialogs.

Das wirft die Idee einer substanziellen Überarbeitung auf. Die Verbesserung der derzeitigen Implementierungsmodalitäten ist Teil einer notwendigen Modernisierung. Der Dialog zur Überarbeitung des WD sollte Gedanken über die Entwicklung der Fähigkeiten von Streitkräften und die Entwicklung von Militärdoktrinen einschließen. Mechanismen zur Risikoverminderung und zur Zusammenarbeit, wie sie z.B. in Kapitel III des WD enthalten sind, müssen verbessert werden.

VSBM könnten in einem regionalen und subregionalen Kontext gestärkt und verbessert werden. Regionale VSBM sollten weiterentwickelt werden, sodass ein geeignetes Instrument zur regionalen Konfliktprävention zur Hand ist. Sie

könnten Mechanismen zum Informationsaustausch, zur Beobachtung und sogar zur Begrenzung militärischer Aktivitäten beinhalten.
Die im WD enthaltenen VSBM müssen ganz Europa sowie den angrenzenden See- und Luftraum abdecken. Die vollständige Umsetzung dieses Prinzips könnte die Sondierung neuer Formen von VSBM ermöglichen.

Realistische Ziele für 2011

Die Modernisierung des WD ist ein kontinuierlicher Prozess, wobei die folgenden Ziele für 2011 realistisch sind:

- eine „technische Aktualisierung" wie z.B. die Anpassung der Liste der Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner;
- eine Überarbeitung der Präambel, die die Fortschritte seit 1999, einschließlich der Ergebnisse des Gipfels von Astana, berücksichtigt;
- die Aufnahme regelmäßiger Überprüfungen des WD und der Möglichkeit, das WD – im Sinne des „WD-Plus"-Beschlusses – alle fünf Jahre oder häufiger in einer Neuauflage herauszubringen;
- eine Modernisierung des Informationsaustauschs, indem die Restrukturierung der Streitkräfte berücksichtigt wird (Verkleinerung, Verringerung der Hierarchieebenen usw.);
- die Absenkung der Schwellen für die vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten; so wird der Reduzierung von Truppenstärken und Ausrüstung Rechnung getragen und die Transparenz erhöht;
- die Erweiterung der Möglichkeiten zur Organisation von Kontakten sowie für Inspektionen und Überprüfungen;
- die Vereinfachung bestimmter Verfahren (Erhöhung der Qualität von Einweisungen und Berichterstattung, Erleichterung der Verfahren an den Einreisepunkten, Beginn der Inspektion und Überprüfung, Organisation von Kontakten).

Überarbeitung nach 2011: Strategischeres Herangehen ist gefordert

Die Modernisierung des WD findet nicht im luftleeren Raum statt. Alle Teilnehmerstaaten haben die Notwendigkeit, alle drei politisch-militärischen Instrumente der OSZE zu modernisieren, erkannt. Der KSE-Vertrag, der Vertrag über den Offenen Himmel und das Wiener Dokument müssen die politisch-militärischen Realitäten der Gegenwart und der Zukunft widerspiegeln. Die Modernisierung des WD ist ein kontinuierlicher Prozess, der nicht Ende 2011 aufhören wird. Alle Diskussionen, Konsultationen und Vorschläge, die 2010 und 2011 von den Delegationen vorgelegt wurden, sind ein wertvoller Teil dieses Prozesses.
Eine Reihe von Teilnehmerstaaten hat vorgeschlagen, strategische Gespräche über die Herausforderungen für die konventionelle Rüstungskontrolle im 21.

Jahrhundert aufzunehmen. Vielleicht erfordert die Reform des WD ein fantasievolleres und stärker vorausschauerndes Vorgehen. Die Anpassungen müssen substanziell sein, auf einer Kultur der Zusammenarbeit beruhen und die Interessen aller Teilnehmerstaaten berücksichtigen. Um zu einem globaleren und ganzheitlicheren Bild zu gelangen, sollte das FSK seine Fähigkeiten voll ausschöpfen und z.B. Folgendes in Angriff nehmen:

- eine Bewertung der Entwicklung und Modernisierung der Streitkräfte, auch auf technologischem Gebiet;
- eine Beurteilung der Entwicklung von Militärdoktrinen und ihrer Folgen für VSBM und Rüstungskontrolle;
- die Erarbeitung von Bedrohungsanalysen, die ein gemeinsames Verständnis fördern; dazu gehört auch ein Sicherheitsdialog darüber, welche militärischen Aktivitäten zu echter Besorgnis Anlass bieten;
- eine Analyse der Ursachen von Krisen und Konflikten im OSZE-Gebiet;
- eine Prognose der sicherheitspolitischen und politisch-militärischen Lage für die nächsten 20 Jahre.

Das Seminar zur Militärdoktrin auf hoher Ebene vom Mai 2011 und die Sondersitzung des FSK zum WD 99 sowie über VSBM und konventionelle Rüstungskontrolle vom Februar 2011 sind konkrete und nützliche Beispiele für genau diese Art des Herangehens. Begrüßenswert wäre es auch, wenn die Arbeitsgruppe A des FSK bei ihren Treffen einen etwas lebhafteren Gedankenaustausch pflegte.[5]
Besonderes Interesse besteht weiterhin daran, das WD in Krisensituationen besser zu nutzen und die in ihm enthaltenen Maßnahmen in Bezug auf Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenmanagement zu verbessern.
Künftige VSBM sollten folgenden Kriterien erfüllen:

- Sie müssen die sicherheitsrelevanten Interessen und Besorgnisse aller Teilnehmerstaaten berücksichtigen.
- Sie müssen einen konkreten Fortschritt und wirklichen Mehrwert für Sicherheit und Stabilität darstellen; mit anderen Worten: Sie müssen die militärische Transparenz und Berechenbarkeit in der gesamten Anwendungszone erhöhen.
- Sie müssen mit den bestehenden VSBM vereinbar und auf sie abgestimmt sein und sie ergänzen.

5 Die Arbeitsgruppe A des FSK trifft sich wöchentlich. Sie ist für die Implementierung aller bestehenden Verpflichtungen und die Verhandlung neuer Vorschläge zuständig.

Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) wurde am 19. November 1990 in Paris unterzeichnet und trat am 9. November 1992 in Kraft. Er zielte darauf ab, die europäische Sicherheit zu stärken, indem er militärische Ungleichgewichte, die der Stabilität und Sicherheit in Europa abträglich waren, beseitigte und ein Gleichgewicht zwischen den konventionellen Streitkräften des Warschauer Pakts und der Nordaltantikvertragsorganisation (NATO) herstellte. Der Vertrag verringerte die Fähigkeit zur Auslösung von Überraschungsangriffen und zur Einleitung von Großoffensiven in Europa durch die Begrenzung von Waffen und Ausrüstungen und die Festlegung von Obergrenzen für die Stationierung konventioneller Waffen.
Der Istanbuler Gipfel von 1999 verabschiedete den angepassten KSE-Vertrag, der der neuen geopolitische Lage in Europa Rechnung trug und den bipolaren Ansatz des Kalten Krieges abschaffte. Allerdings ratifizierten nur wenige Staaten den angepassten KSE-Vertrag. Die Russische Föderation kritisierte die sukzessiven NATO-Erweiterungen und die geplante Stationierung US-amerikanischer konventioneller Streitkräfte in Bulgarien und Rumänien. Russland drängte die NATO-Staaten, den angepassten Vertrag zu ratifizieren und nach Treu und Glauben umzusetzen. Westliche Vertragsstaaten machten geltend, dass Russland die sogenannten Istanbul-Verpflichtungen nicht erfüllt habe, die den Abzug russischer Truppen und Militärausrüstung aus Georgien und Moldau vorsahen. Russland wirft den NATO-Staaten vor, die Ratifizierung des angepassten Vertrags an die Istanbul-Vereinbarungen zu binden, obwohl diese bilaterale Übereinkünfte seien und nichts mit dem KSE-Vertrag zu tun hätten. Darüber hinaus beschuldigt Russland Ungarn, Polen, die Slowakei und die Tschechische Republik, die Verpflichtungen, die sie in Istanbul hinsichtlich ihrer nationalen Obergrenzen eingegangen sind, nicht einzuhalten. Russland verlangt außerdem von Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien, der Slowakei und der Tschechischen Republik, ihren Wechsel von einer Gruppe von Vertragsstaaten in eine andere, d.h. ihren NATO-Beitritt, formal einzuräumen.
Die daraus resultierende Situation veranlasste Russland dazu, 2007 die Implementierung des KSE-Vertrags auszusetzen und Verhandlungen zu fordern, die seine Anwendbarkeit wiederherstellen und seine dauerhafte Erneuerung gewährleisten sollten. Darüber hinaus forderte Russland die vorläufige Anwendung des angepassten Vertrags ab spätestens 1. Juli 2008, die Ausarbeitung von Bedingungen für den Beitritt neuer Mitglieder zum KSE-Vertrag (einschließlich Estland, Lettland und Litauen), die Abschaffung der Flankenbeschränkungen auf russischem Hoheitsgebiet und die Definition des Begriffs „substanzielle Kampftruppen“ und rief bis zum Abschluss einer Übereinkunft zu Kooperation und Zurückhaltung auf. Die NATO legte ein „Paket paralleler Maßnahmen“ vor, das jedoch nicht dazu führte, dass die Parteien ihre Differenzen überwinden konnten. Der Konflikt vom August 2008, in

dem vom Vertrag erfasste konventionelle Waffen in großem Umfang eingesetzt wurden, sowie die nachfolgende unilaterale Anerkennung Südossetiens und Abchasiens durch einen Vertragsstaat haben die Situation um den KSE-Vertrag weiter kompliziert.

Die Blockade des KSE-Vertrags und die Sackgasse der konventionellen Streitkräfte in Europa: düstere Prognosen

Die Blockade in den Verhandlungen zum KSE-Vertrag wird wahrscheinlich lange Zeit andauern und sich womöglich in den kommenden Monaten noch verschlimmern. Die Frustration, die sich bei den Vertragsstaaten aufgebaut hat, behindert die Suche nach Lösungen und die Demonstration politischen Willens. Die günstigen Bedingungen vor und während des OSZE-Gipfeltreffens im Dezember 2010 wurden nicht ausreichend genutzt. Die Vertragsstaaten und der Verwahrer sehen zurzeit keine Lösung der Krise des KSE-Vertrags.

2010 und Anfang 2011 fanden in Wien Konsultationen statt mit dem Ziel eine Rahmenvereinbarung zu treffen, die die Wiederaufnahme von Verhandlungen ermöglicht. Diese Konsultationen scheiterten; auf dem letzten Treffen, am 14. Mai 2011, stellten die Teilnehmer die Gespräche ein, ein Termin für eine weitere Konsultationsrunde wurde nicht vereinbart. Die Teilnehmer stimmten darin überein, dass politische Anstöße von höchster Ebene notwendig seien, um in dieser Frage Fortschritte zu erzielen. Man hoffte, dass am Rande des G8-Gipfels in Deauville ein russisch-amerikanisches Übereinkommen erzielt werden würde. Dies geschah jedoch nicht und die Chefunterhändler Russlands und der USA wurden inzwischen mit anderen Aufgaben betraut. Die Teilnehmer der Konsultationen räumten die Notwendigkeit einer Gesprächspause ein und erkannten, dass eine schnelle Wiederaufnahme der Konsultationen wenig wahrscheinlich ist. Seither führen die Russische Föderation und die Vereinigten Staaten bilaterale Gespräche, die aber offenbar noch keine konkreten Ergebnisse erbracht haben.

Die nächste wichtige Sitzung wird die alle fünf Jahre stattfindende Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags Ende September 2011 unter dem Vorsitz Moldaus sein. Die Vertragsstaaten scheinen sich darauf verständigt zu haben, eine Fachtagung abzuhalten, obwohl die Verabschiedung der Tagesordnung einige Probleme bereitete, was darauf hindeutet, dass die Krise wahrscheinlich andauern wird. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass die Russische Föderation ihren Informationsaustausch gemäß den Bedingungen des KSE-Vertrags wieder aufnehmen wird. Möglicherweise setzen die NATO-Staaten nach der Überprüfungskonferenz den Informationsaustausch mit Russland am 15. Dezember 2011, dem Stichtag für den jährlichen Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten, aus. Theoretisch könnte es 2012 zwar neue Initiativen zur Beendigung der Blockadesituation geben. Ein Durchbruch ist jedoch sehr unwahrscheinlich, da hinsichtlich des KSE-Vertrags

von 1990 keine Lösung gefunden wurde und keine weiteren Vertragsstaaten den angepassten KSE-Vertrag von 1999 ratifiziert haben. Folglich könnte das Wiener Dokument (zumindest vorübergehend) zum Referenzdokument für konventionelle Streitkräfte in Europa werden, wenn die Pattsituation anhält.
Die wöchentlichen Sitzungen der Gemeinsamen Beratungsgruppe, deren Aufgabe es ist, die Implementierung des KSE-Vertrags zu überwachen, wurden ebenfalls infrage gestellt – aus wirtschaftlichen Gründen und infolge mangelnder Substanz. Seit der Aussetzung des KSE-Vertrags durch Russland haben in der Gemeinsamen Beratungsgruppe keine substanziellen Diskussionen mehr stattgefunden.

Gespräche über ein „Rahmenabkommen für Verhandlungen zur Stärkung und Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa"

Von Juli 2010 bis Mai 2011 fand in Wien eine Serie von Beratungen statt, deren Ziel der Entwurf eines Rahmenabkommens war, das die Wiederaufnahme von Verhandlungen über die Modernisierung des Rüstungskontrollregimes in Europa ermöglichen sollte („Rahmenabkommen für Verhandlungen zur Stärkung und Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa"). Die Beratungen, die auf Initiative der Vereinigten Staaten aufgenommen wurden, fanden im Rahmen der „Gruppe der 36" statt, der alle Vertragsstaaten des KSE-Vertrags sowie sechs neue Mitglieder der Atlantischen Allianz angehören. Die „Gruppe der 36" traf sich zehnmal.
Die Beratungen führten aus folgenden Gründen nicht zum Erfolg:

- Erstens waren sich die Teilnehmer uneinig über die Art des zu verhandelnden Dokuments und darüber, ob es politisch oder rechtlich bindend sein sollte.
- Zweitens bestanden Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung des Prinzips der Zustimmung des aufnehmenden Staates zur Stationierung fremder Streitkräfte, die die Probleme hinsichtlich der Achtung der territorialen Integrität und der Gewaltanwendung in Georgien, Moldau und Berg-Karabach unterstrichen.
- Drittens vertraten die Teilnehmer unterschiedliche Ansichten über die Rolle und den Status des KSE-Vertrags im Rahmen neuer Verhandlungen.
- Viertens gab es Differenzen über die Implementierung eines vorläufigen Informationsaustauschs und Inspektionsregimes während der Verhandlungen.
- Und schließlich gab es keine Einigung über die Erhaltung des Flankenregimes, was allerdings von untergeordneter Bedeutung war.

Die wichtigsten in den Gesprächen über das Rahmenabkommen aufgekommenen Probleme

Die Art des zu verhandelnden Dokuments und die Grundlagen der Modernisierung des Regimes über konventionelle Streitkräfte in Europa

Die Grundprinzipien und der *Acquis* wurden generell in Frage gestellt. Die Frage, ob das KSE-Regime rechtlich oder politisch bindend sein soll, blieb offen. Die Russische Föderation könnte sich darauf beschränken, das Regime über konventionelle Streitkräfte in Europa zu modernisieren, ohne auf die derzeit in Kraft befindlichen Prinzipien oder auf den KSE-Vertrag Bezug zu nehmen. Es muss betont werden, dass die Mehrheit der Staaten – nicht nur auf Seiten der NATO – es vorziehen würde, das gegenwärtige, vom KSE-Vertrag abgeleitete und auf dem angepassten KSE-Vertrag basierende Regime zu stärken. Den in der „Gruppe der 36" vertretenen Staaten ist es nicht gelungen, sich auf das Format des künftigen Vertrags bzw. Dokuments über konventionelle Streitkräfte zu einigen. Im Wesentlichen sind drei Optionen möglich:

- *Verhandlungen auf der Grundlage des derzeit in Kraft befindlichen KSE-Vertrags*. Diese Option, die die Unterstützung wichtiger Vertragsstaaten genießt, würde bedeuten, sich auf den *Acquis* zu stützen; es käme nicht zu einer Unterbrechung in der Implementierung (Moratorium) und bestehende Strukturen könnten weiter genutzt werden (z.B. Beibehaltung des gegenwärtigen Verwahrerstaates, Verhandlungen innerhalb der Gemeinsamen Beratungsgruppe und die Prinzipien des Finanzschlüssels). Interessierte Drittstaaten könnten unter der Bedingung, dass sie die Verpflichtungen aus dem KSE-Vertrag teilweise erfüllen, potenziell an den Verhandlungen teilnehmen. Wenn die Verhandlungen abgeschlossen sind, könnten Drittstaaten dem modernisierten Vertrag beitreten, vorausgesetzt, die derzeitigen Vertragsstaaten stimmen dem zu.
- *Verhandlungen über einen teilweise umgestalteten Vertrag unter Bezugnahme auf den 1999 auf dem Istanbuler Gipfel verabschiedeten angepassten KSE-Vertrag und den derzeit in Kraft befindlichen KSE-Vertrag*. Diese Option scheint bei einigen Staaten wegen ihrer Flexibilität auf Sympathie zu stoßen, da sie die Bezugnahme auf den *Acquis* ermöglicht und gleichzeitig die Tür sowohl für eine politisch als auch für eine rechtlich bindende Vereinbarung offen lässt.
- *Erarbeitung eines völlig neuen Abkommens über konventionelle Streitkräfte in Europa*. Ziel dieses Vorschlags ist es, die Verhandlungen ohne Vorbedingungen wieder aufzunehmen und künftige Ergebnisse weder vorwegzunehmen noch zu präjudizieren. Diese von der Russischen Föderation vorgeschlagene Option verlangt, die konzeptionellen Grundlagen und das Format konventioneller Rüstungskontrolle neu zu überden-

ken. Die Russische Föderation lädt alle Staaten ein, die „ernsthaft verhandeln und jegliche Verbindung zu ungelösten Konflikten vermeiden“ wollen, sich an neuen Verhandlungen zu beteiligen, und ruft sie dazu auf, keine wie auch immer gearteten Vorbedingungen zu stellen. Konkret würde diese Option Georgien, Moldau und Aserbaidschan von den Verhandlungen ausschließen. Ziel ist es, ein Regime zu errichten, das weniger restriktiv ist und einige der gegenwärtigen Begrenzungen nicht enthält. In Bezug auf das Verhandlungsformat ist die Russische Föderation offen, ebenso hinsichtlich der Frage, ob die Verhandlungen im Rahmen der OSZE, des NATO-Russlands-Rats oder einer anderen Institution stattfinden sollen. Zurzeit lehnen alle anderen Staaten diese Option ab.

Langzeitkonflikte

Die unterschiedlichen Positionen der Vertragsstaaten in Bezug auf ungelöste Konflikte und Langzeitkonflikte waren einer der Hauptgründe für das Scheitern der Gespräche über das Rahmenabkommen. Bestimmte Vertragsstaaten knüpften die Zukunft des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa an die Beilegung der Langzeitkonflikte. In dieser Hinsicht ist die Anwesenheit russischer Truppen in Südossetien und Abchasien bezeichnend für die grundlegenden Differenzen zwischen der Russischen Föderation und dem Westen hinsichtlich der Achtung international anerkannter Grenzen. Die Achtung des Prinzips der Zustimmung des aufnehmenden Staates zur Stationierung fremder Streitkräfte scheint das Haupthindernis zu sein. Bislang wurde kein Konsens in der Frage erreicht, wie das Problem der Zustimmung des Aufnahmestaates zur Stationierung ausländischer Truppen auf seinem Territorium zu lösen ist.

Armenien, Aserbaidschan, Georgien und Moldau haben regelmäßig ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass die Stationierung von Streitkräften auf ausländischem Hoheitsgebiet ohne die Zustimmung des aufnehmenden Staates nicht mit dem Prinzip der Nichtanwendung von Gewalt in Einklang steht. Die meisten der von diesen Staaten vorgeschlagenen Änderungen waren für die Russische Föderation nicht annehmbar. Die Russische Föderation hat wiederholt betont, dass ein Konsens nur erreicht werden kann, wenn im Rahmenabkommen jegliche Verbindung zwischen den Langzeitkonflikten und Rüstungskontrolle vermieden wird. Nicht nur die von solchen Konflikten direkt betroffenen Staaten, sondern auch andere wenden ein, dass Rüstungskontrolle gerade in denjenigen Gebieten besonders wichtig und notwendig sei, in denen es ungelöste Konflikte gibt.

Vorübergehende Implementierungsmaßnahmen: Informationsaustausch und Inspektionen

Im Zuge der Ausarbeitung des Rahmenabkommens versuchten die Vereinigten Staaten, unterstützt von ihren NATO-Partnern, zwei Bedingungen für die

Teilnahme an künftigen Verhandlungen über die Modernisierung des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle durchzusetzen. Diese wurden für die Dauer der Verhandlungen als „Transparenzprinzipien“ oder „vorübergehende vertrauensbildende Maßnahmen“ bezeichnet. Die erste Bedingung bestand in der Verpflichtung, militärische Informationen über Strukturen, Ausrüstung und Standorte von aktiven und inaktiven Streit- und Sicherheitskräften bis zur Bataillonsstärke und zur Stärke selbstständiger Staffeln auszutauschen. Die zweite war die Verpflichtung, Inspektionen zur Verifikation dieser Informationen zuzulassen. Diese Maßnahmen hätten das Ziel, 1. ein Moratorium des KSE-Vertrags zu vermeiden, 2. die Verhandlungsbereitschaft der Teilnehmer zu unterstreichen, und 3. die Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterbinden.
Die Russische Föderation ließ wissen, dass sie gegen alle vorübergehenden Maßnahmen sei, die in verdeckter Form die Bestimmungen des „suspendierten“ KSE-Vertrags umsetzten. Nach russischer Auffassung soll sich der Informationsaustausch auf die vom Wiener Dokument erfassten Daten und dessen umfassenden Austausch militärischer Informationen beschränken. Die Vereinigten Staaten, mehrere verbündete Staaten, Moldau, Georgien und Aserbaidschan halten eine solche Regelung für nicht ausreichend, da die Daten des WD unvollständig seien und weder autonome Einheiten noch Lagerstätten militärischer Ausrüstung erfassten.

Eine kurze Analyse der Beratungen über ein Rahmenabkommen

Die Vereinigten Staaten nahmen die Beratungen über ein Rahmenabkommen nach langen Verhandlungen mit ihren NATO-Partnern auf. Die USA übten erheblichen Druck auf Russland aus, dem Rahmenabkommen im Frühjahr 2011 zuzustimmen und einen konkreten Zeitpunkt für die Aufnahme von Verhandlungen über das künftige konventionelle Rüstungskontrollregime in Europa zu vereinbaren, um so ein Moratorium für die Anwendung des KSE-Vertrags zu vermeiden. Die USA haben mehrfach einen engen Zeitplan vorgeschlagen, der die Treffen des NATO-Russland-Rats, den NATO-Gipfel, die Ministertreffen der NATO, das Treffen der G8 und die KSE-Überprüfungskonferenz berücksichtigt – jedoch jeweils ohne Erfolg.
Russland zeigte sich während der Arbeit an dem mehrere Seiten langen amerikanischen Rahmenabkommen zwar kooperativ, vertrat jedoch die Auffassung, das Dokument solle einfacher und höchstens eine Seite lang sein und nur die in den nächsten Rüstungskontrollverhandlungen anzuwendenden Prinzipien darlegen.
Die USA beharrten auf den Prinzipien der Nichtanwendung von Gewalt, der Achtung international anerkannter Grenzen und der Zustimmung des aufnehmenden Staates zur Stationierung fremder Streitkräfte sowie auf Transparenz beim Informationsaustausch. Eine kritische Analyse des amerikanischen Vorschlags für ein Rahmenabkommen für Verhandlungen zur Stärkung und

Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa zeigt, dass die Ziele der Initiative darin bestanden, 1. den Abzug der russischen Militärpräsenz aus Südossetien und Abchasien zu erreichen, indem die Istanbul-Verpflichtungen aus dem Jahr 1999 an die heutige Lage angepasst werden, und 2. Russland dazu zu zwingen, Informationen über militärische Strukturen, Ausrüstung, Hauptwaffensysteme sowie Truppenstandorte und -bewegungen zu veröffentlichen, die seit der Suspendierung des KSE-Vertrag nicht mehr verfügbar sind.
Russland hat seine Position sehr deutlich gemacht und bekräftigt, dass 1. der russische Beschluss hinsichtlich „zweier neuer international anerkannter Staaten" (Südossetien und Abchasien) endgültig und nicht verhandelbar ist; an dieser grundlegenden Divergenz sind die Beratungen hauptsächlich gescheitert; und dass 2. der Informationsaustausch im Rahmen des Wiener Dokuments ausreichend sei. Es sei darauf hingewiesen, dass sowohl Russland als auch die USA einen Zusammenhang zwischen der Modernisierung des Wiener Dokuments und der Zukunft des KSE-Vertrags sehen, wie die Beratungen im OSZE-Forum für Sicherheitskooperation gezeigt haben.
Dadurch dass die Russische Föderation darauf besteht, dass der KSE-Vertrag im Zuge der Konsultationen und während der Verhandlungen über die Tagesordnung der Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags nicht mehr erwähnt wird, hat sie ihre Absicht signalisiert, aus dem KSE-Vertrag auszusteigen und ein weniger bindendes Rüstungskontrollregime zu fordern, womit sie den „Eckpfeiler-Vertrag" der europäischen Sicherheit letztendlich in Frage stellt. Ein Abkommen zwischen der NATO und der Russischen Föderation – unter Ausschluss von „Unruhestiftern" wie Georgien, Aserbaidschan, Armenien und Moldau – würde ausreichen, um die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa zu modernisieren.
Angesichts des Scheiterns der Beratungen über das Rahmenabkommen werden die Ergebnisse der Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags, die im September 2011 stattfinden soll, von den NATO-Verbündeten genauestens geprüft werden. Wenn ein Rahmenabkommen kurzfristig nicht realisierbar erscheint und wenn Russland weiterhin auf seiner einseitigen Aussetzung des KSE-Vertrags beharrt, werden die Verbündeten eine Entscheidung über die Einstellung ihres Datenaustauschs mit Russland nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit treffen müssen.

Schlussfolgerung

Das Patt um das Regime konventioneller Rüstungskontrolle in Europa verhärtet sich und der Stillstand beim KSE-Vertrag wird wahrscheinlich auf absehbare Zeit fortbestehen. Möglicherweise verschärft sich die Lage in den nächsten Monaten sogar. Auch wenn das Wiener Dokument den KSE-Vertrag nicht ersetzen kann, ist es doch ein ergänzendes Instrument und uner-

setzlich für Stabilität und Sicherheit im OSZE-Gebiet, wobei das in ihm enthaltene wichtige Kapitel zur Verminderung der Risiken bei der Krisenprävention eine entscheidende Rolle spielt. Die Modernisierung des WD ist unerlässlich, um ein gewisses Maß an Berechenbarkeit militärischer Aktivitäten in Europa durch ein hohes Niveau an Transparenz zu bewahren, die durch den Austausch verschiedener Informationen und ein effektives Inspektionssystem gewährleistet wird. Das schafft Vertrauen und Sicherheit zwischen den Teilnehmerstaaten.

Alle Teilnehmerstaaten stimmen darin überein, dass die Sicherheit im OSZE-Gebiet ein effektives, inklusives und transparentes konventionelles Rüstungskontroll- und VSBM-Regime erfordert; beide sind sowohl aus militärischen als auch aus politischen Gründen wichtig. Europa benötigt solide Rüstungskontroll- und VSBM-Regime, deren Verpflichtungen vollständig umgesetzt werden müssen. Rüstungskontrolle und VSBM sind vor allem im Zusammenhang mit den Bemühungen der OSZE, eine echte Sicherheitsgemeinschaft aufzubauen, besonders relevant. Erhöhte militärische Transparenz hat sich als ein besonders effektives Mittel erwiesen und maßgeblich zur Erhöhung von Vertrauen und Sicherheit im OSZE-Raum beigetragen. Als US-Verteidigungsminister Robert M. Gates im März 2011 zunächst mit dem russischen Außenminister Anatoli Serdjukow und anschließend mit dem russischen Präsidenten Dmitri Medwedew zusammentraf, erklärte er, dass es „für unsere beiden Regierungen eine Angelegenheit von großer Wichtigkeit ist, einen Rahmen für die europäische Sicherheit zu schaffen, der die Stabilität, Berechenbarkeit und Sicherheit für alle Staaten auf dem Kontinent stärken kann“.[6]

VSBM sind wichtige Transparenzinstrumente, die die Berechenbarkeit erhöhen und Vertrauen zwischen den 56 Teilnehmerstaaten schaffen. Der Mehrwert des WD liegt nicht nur in dem in ihm verankerten vielfältigen Informationsaustausch und der Möglichkeit, dessen Einhaltung zu überprüfen, sondern auch in der Förderung regionaler Maßnahmen. Darüber hinaus ist das WD dank seines Kapitels über die Verminderung von Risiken ein politisches Instrument für Frühwarnung und Krisenprävention, das den Teilnehmerstaaten, dem Ständigen Rat, dem Konfliktverhütungszentrum und dem Generalsekretär zur Verfügung steht. Das WD kann auch dazu dienen, Besorgnisse über ungewöhnliche militärische Aktivitäten und militärische Zwischenfälle zu zerstreuen, wodurch es zu einem wichtigen Mittel des Krisenmanagements wird.

Die aufeinander folgenden Vorsitze des FSK haben dazu aufgerufen, einen ernsthaften Dialog aufzunehmen und die Bereitschaft zu zeigen, Einigkeit untereinander herzustellen, um den Geist der VSBM wiederzubeleben. Die OSZE-Teilnehmerstaaten wurden in zahlreichen Gipfel- und Ministerratsbeschlüssen dazu eingeladen, ein breites Spektrum von Möglichkeiten der

6 U.S. Department of Defense, Joint Press Statement by Secretary Gates and Minister Serdyukov at the Ministry of Defense Guest House, Moscow, 22. März 2011, unter: http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4792 (eigene Übersetzung).

Überarbeitung zu prüfen. Der Dialog sollte darauf abzielen, Themen und Vorschläge zu ermitteln, die die gegenseitige militärische Transparenz in Europa, in Zentralasien und im Kaukasus verbessern. Es ist nicht das Ziel der VSBM und des WD, die militärische operative Flexibilität der Staaten zu beschränken, sondern das gegenseitige Vertrauen und die Sicherheit aller Staaten zu erhöhen.

Ein offener, freimütiger und toleranter Dialog ist die Basis für ein gutes Klima für Verhandlungen, deren Ergebnis eine *Win-win*-Situation für alle 56 Teilnehmerstaaten sein muss. In Übereinstimmung mit der OSZE-Gipfelerklärung von 2010 und dem Beschluss Nr. 1/10 des FSK wird das WD 2011 neu aufgelegt werden. Die Aktualisierung ist allerdings ein fortlaufender Prozess, der nicht mit dem Ende des Jahres abgeschlossen sein wird. In einer für andere Rüstungskontrollregime unsicheren Zeit müssen die Türen für weitere Verhandlungen offen bleiben. Das WD ist ein lebendiges Dokument mit einem großen Potenzial nach dem Motto „Flexibilität und Anpassungsfähigkeit".

Themenschwerpunkt: BDIMR – 20 Jahre
Unterstützung für Demokratie und Menschenrechte

*Douglas Wake**

Das BDIMR wird 20: die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie in einem komplexen internationalen Umfeld

Am 17. Mai 2011 sprach der pensionierte italienische Diplomat Luchino Cortese in Warschau vor einer Versammlung zur Feier des 20. Jahrestags einer Institution, die ihre Tätigkeit mit einer Handvoll Mitarbeiter unter seiner Leitung im Jahr 1991 als das Büro für freie Wahlen der damals 35 Teilnehmer zählenden Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aufgenommen hatte. Botschafter Cortese brachte eine Mischung aus Stolz und Ehrfurcht zum Ausdruck, als er scherzte, dass er sich wie der Ururgroßvater des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) fühle, der Hauptinstitution der menschlichen Dimension der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Botschafter Cortese und die anderen drei ehemaligen BDIMR-Direktoren waren auf Einladung des derzeitigen Direktors Janez Lenarčič nicht nur gekommen, um die Vollendung der beiden ersten Jahrzehnte des BDIMR zu feiern, sondern auch seinen Umzug in dauerhafte gemeinsame Räumlichkeiten in dem beeindruckenden Nachbau eines Palais aus dem 17. Jahrhundert, der aufgrund der Großzügigkeit der polnischen Regierung gerade renoviert und für die Benutzung durch das BDIMR verfügbar gemacht worden war.

Das BDIMR bezog seinen neuen Sitz zu seinem 20. Geburtstag mit einem umfangreichen Mandat zur Beobachtung und Unterstützung der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, zu denen nicht nur freie Wahlen und Demokratie, sondern auch die Einhaltung der Menschenrechte, die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung und die Verbesserung der Lage benachteiligter Roma-Gemeinschaften gehören. Das BDIMR nimmt diese Aufgaben von seinem zentralen Sitz in Warschau aus wahr, ausgestattet mit einem hoch professionellen Mitarbeiterstab von mehr als 150 Experten und Unterstützungspersonal, mit Mitteln in Höhe von rund 16 Millionen Euro aus dem jährlichen konsolidierten OSZE-Haushalt und zusätzlichen finanziellen Mitteln, die auf freiwilliger Grundlage für bestimmte Aktivitäten zur Verfügung gestellt werden, die unter sein Mandat fallen.

Das BDIMR bietet gezielte Unterstützung im gesamten OSZE-Raum an und organisiert auf effiziente Weise zahlreiche Konferenzen, die ein *„Peer Review"* der Implementierung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen ermöglichen. Zu diesen Konferenzen, die sowohl für die

* Die in diesem Beitrag zum Ausdruck gebrachten Meinungen stimmen nicht notwendigerweise mit denen der OSZE, des BDIMR oder irgendeiner anderen Institution überein.

Zivilgesellschaft und internationale Organisationen als auch für die OSZE-Teilnehmerstaaten und die OSZE-Partnerländer offen sind, gehören Europas größte jährliche Menschenrechtskonferenz sowie Veranstaltungen zu spezifischen Themen. Bis 2011 hat das BDIMR in 52 OSZE-Teilnehmerstaaten sowie in Afghanistan, das den Status eines Kooperationspartners der OSZE genießt, mit Wahlen zusammenhängende Aktivitäten durchgeführt. Es stand außerdem für Anfragen der Kooperationspartner im Mittelmeerraum wie z.B. Tunesien, Ägypten und Marokko bereit, wenn es darum ging, OSZE-Erfahrungen weiterzugeben oder auf andere Weise geeignete Unterstützung zu leisten.

Das BDIMR ist als wichtiger Akteur im Bereich der Demokratieförderung weithin respektiert. Es engagiert sich regelmäßig in Gesprächen und gemeinsamen Projekten mit den Vereinten Nationen (VN), dem Europarat und der Europäischen Union (EU), gibt seine Erfahrungen aber auch an Institutionen wie die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIZ), die Afrikanische Union (AU) und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) weiter. Im Verhältnis zu seiner Bedeutung, seinen zahlreichen Aktivitäten und seiner Erfolgsbilanz verfügt das BDIMR nur über sehr bescheidene Ressourcen. Die oben erwähnten ungefähren Zahlenangaben zum Haushalt und zum Mitarbeiterstab stellen nur einen winzigen Bruchteil dessen dar, was Institutionen wie z.B. dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), der US-Behörde für internationale Entwicklung (USAID) und der Europäischen Kommission für ähnliche Zwecke zur Verfügung steht.

Für die Leitung des BDIMR ist es daher eine große Herausforderung, sicherzustellen, dass das angesammelte Know-how und die beschränkten Ressourcen des BDIMR auf die effektivste Weise dafür eingesetzt werden, demokratische Regierungsführung in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu stärken und die Einhaltung der Menschenrechte zu verbessern, was letztendlich unsere obersten Ziele sind. Die Art, der Umfang und die Reichweite der Aktivitäten des BDIMR werden in erster Linie vom Mandat und von den Aufgaben, die die Teilnehmerstaaten dem Büro erteilt haben, den vom jeweiligen OSZE-Vorsitz zum Ausdruck gebrachten Prioritäten und der Bereitschaft der OSZE-Staaten, Ressourcen bereitzustellen und mit dem BDIMR in der Praxis zusammenzuarbeiten, bestimmt. Die Palette der vom BDIMR zu einem bestimmten Zeitpunkt durchgeführten Aktivitäten wird auch durch das komplexe Umfeld beeinflusst, in dem das Büro operiert. Der vorliegende Beitrag wird im Folgenden

- drei verschiedene Arten externer Faktoren identifizieren, die sich auf die Entwicklung der Strukturen des BDIMR und auf seine Bemühungen zur Erfüllung seines Mandats seit 1991 auswirken;
- Beispiele dafür geben, wie sich das BDIMR entwickelt hat, um neuen Herausforderungen Rechnung zu tragen und neue Möglichkeiten aus-

zuloten, die sich durch Veränderungen im äußeren Umfeld ergeben haben; und
- mit einigen Überlegungen dazu schließen, wie sich das BDIMR und seine Aktivitäten bei einer sich in den kommenden Jahrzehnten weiter wandelnden Außenwelt in Zukunft voraussichtlich entwickeln werden.

Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen ist, dass das BDIMR trotz eines seit den frühen 1990er Jahren im Wesentlichen unveränderten Kernmandats seinen Ansatz kontinuierlich an Veränderungen in der Welt angepasst hat und auch auf absehbare Zeit weiter so verfahren muss.

Drei Welten im Wandel: die OSZE selbst, Strukturen außerhalb der OSZE, Ereignisse vor Ort

Viele wichtige Faktoren beeinflussen die Fähigkeit des BDIMR, sein Mandat zu erfüllen, und bestimmen, in welchen Bereichen das Büro die größte Wirkung entfalten kann. Zu den weitgehend BDIMR-*internen* Faktoren, die in diesem Beitrag *nicht* direkt angesprochen werden, gehören Faktoren wie das diplomatische Geschick und die Führungsfähigkeiten seiner Leitung, die Qualität und Kreativität seiner Mitarbeiter, die Effizienz der Ressourcennutzung und die Fähigkeit, aus früheren Erfahrungen zu lernen und in wichtigen Kompetenzbereichen trotz des unvermeidlichen Personalwechsels für Kontinuität zu sorgen. Hier sollen jedoch die folgenden drei Hauptkategorien *externer* Faktoren im Mittelpunkt stehen, die sich auf die Arbeit des BDIMR bisher ausgewirkt haben und das auch weiter tun werden.
Erstens entwickelt sich das BDIMR kontinuierlich vor dem Hintergrund der *Veränderungen innerhalb der OSZE* selbst. Wenn wir das Jahr 1991 mit dem Jahr 2011 vergleichen, sehen wir, dass die Mutterorganisation des BDIMR sich nicht nur hinsichtlich ihres Namens (von KSZE in OSZE) und der Zahl ihrer Mitglieder (von 35 auf 56) verändert hat, sondern auch im Hinblick auf die Natur des auf höherer Ebene geführten politischen Dialogs, die Art der Aufgaben, die dem BDIMR von den Entscheidungsgremien zugeteilt werden, die Anzahl, den Umfang und die Funktion ihrer Feldoperationen, die Rolle und die Prioritäten des jährlich wechselnden Vorsitzes sowie die Natur anderer exekutiver Strukturen innerhalb der Organisation.
Zweitens wirken sich *institutionelle Entwicklungen außerhalb der OSZE* auf supranationaler Ebene auf das BDIMR und seine Rolle aus. Die letzten beiden Jahrzehnte waren von einer dramatischen Entwicklung der europäischen, eurasischen und euro-atlantischen Sicherheits- und Menschenrechtsarchitektur im weiteren Sinne gekennzeichnet. Die Erweiterung der EU und des Europarats um immer mehr OSZE-Teilnehmerstaaten sowie eine immer stärkere Konzentration auf Menschenrechts- und Demokratiefragen im Innern von Staaten gehören zu den augenfälligsten Entwicklungen, die unmittelbare Aus-

wirkungen auf eine Institution wie das BDIMR haben, die über ein eindeutiges Mandat verfügt, zu dem die Förderung der Demokratie und der Einhaltung der Menschenrechte in eben diesen Staaten gehört. Der wachsende Umfang und die zunehmende Komplexität des Systems der VN-Menschenrechtsverträge, die Reform des Menschenrechtsapparats der VN mit seinem neu gestalteten Mechanismus der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (*Universal Periodic Review*, UPR) und die Rolle, die Institutionen wie die GUS und ihre Interparlamentarische Versammlung spielen, sind ebenfalls Prozesse, die für die Arbeit des BDIMR von Bedeutung sind.
Darüber hinaus sind sowohl *politische und soziale Entwicklungen, Strategien und Praktiken innerhalb der OSZE-Teilnehmerstaaten und der Kooperationspartner als auch die Beziehungen derselben untereinander* von anhaltender Bedeutung für das BDIMR, wenn seine Leitung darüber entscheidet, wie die begrenzten Ressourcen des Büros am besten eingesetzt werden. Dramatische Entwicklungen wie die Terroranschläge vom 11. September 2001 auf die Vereinigten Staaten oder der Ausbruch bewaffneter Konflikte wie der Krieg vom August 2008 in Georgien, offizielle und nichtoffizielle Einstellungen zur OSZE im Allgemeinen und gegenüber dem BDIMR im Besonderen und die Umsetzung oder Nichtumsetzung der im Rahmen der OSZE eingegangenen Menschenrechts- und Demokratieverpflichtungen können sich alle sowohl auf den aktuellen Bedarf für ein Eingreifen des BDIMR als auch auf die Bereitschaft oder das Interesse der Staaten auswirken, Beratung und Unterstützung durch das BDIMR zu erbitten und anzunehmen.
Veränderungen in der gesamten OSZE-Region auf gesellschaftlicher Ebene, wie z.B. die dramatische Verbreitung der Nutzung des Internets und der sozialen Medien seit 1991 und die sich verändernden technischen Bedürfnisse vieler Menschen und Behörden, gehören ebenfalls zu den Faktoren, die sich auf die Fähigkeit des BDIMR zur Durchführung seines Mandats auswirken. Da die Erfüllung des Mandats des BDIMR ein Zusammenwirken mit einer großen Anzahl von Akteuren erfordert, muss das BDIMR die Effektivität seiner Zusammenarbeit sowohl mit gerichtlichen und parlamentarischen Institutionen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und individuellen Experten als auch mit den OSZE-Delegationen in Wien und zentralen Regierungsstellen ständig auf den Prüfstand stellen und hierzu auch Meinungen anderer einholen.

Wie das BDIMR mit den drei Welten interagiert

Alle obengenannten Faktoren sind konstante Merkmale des operativen Umfelds, die zu ignorieren für die Leitung des BDIMR während der letzten 20 Jahre fatal gewesen wäre. Es kann gleichermaßen davon ausgegangen werden, dass die dynamischen Entwicklungen in allen drei Welten – der OSZE selbst, der institutionellen Architektur außerhalb der OSZE und den relevan-

ten Staaten – sich auch in Zukunft auf das BDIMR auswirken werden. Das BDIMR verhält sich in seinen Beziehungen zur Außenwelt natürlich nicht passiv und seine Leitung führt regelmäßig Gespräche, um zu erklären und hervorzuheben, was das BDIMR innerhalb seines Mandats erreichen kann (nicht zuletzt, um unnötige Doppelarbeit zu vermeiden). BDIMR-Mitarbeiter spielen auch im Dialog mit den Staaten eine wichtige Rolle, sei es im Rahmen der formalen politischen OSZE-Verfahren oder direkt als Wächter der OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension. BDIMR-Mitarbeiter sprechen offen mit den Vertretern der Teilnehmerstaaten und anderen institutionellen Akteuren, nicht nur darüber, wie wichtig es ist, die Verpflichtungen der menschlichen Dimension zu erfüllen, sondern auch um zu verhindern, dass sie die zur Überwachung der Implementierung bereits vorhandenen Systeme schwächen, und um sie zu Bemühungen zu ermutigen, die Implementierung dort, wo es möglich ist, zu verbessern.
Die Leitung des BDIMR kann innerhalb ihres Mandats zwar Beratung zu institutionellen Angelegenheiten der OSZE anbieten, das BDIMR ist jedoch ein Durchführungs- und kein Beschlussfassungsorgan der OSZE. Ebenso können BDIMR-Mitarbeiter zwar Partner in der weiteren internationalen Gemeinschaft sowie in Teilnehmer- oder Partnerstaaten in Bereichen beraten, in denen das BDIMR über entsprechende Know-how verfügt; das BDIMR hat letztlich jedoch nicht das Mandat und schon gar nicht die Fähigkeit, entscheidenden Einfluss z.B. auf Veränderungen in der institutionellen Architektur der VN, der EU oder der GUS zu nehmen – geschweige denn auf die Menschenrechts- oder Demokratiepolitik bestimmter Staaten. Die Herangehensweise des BDIMR ist daher zum Teil notwendigerweise reaktiv: Im Takt mit dem Auftreten von Entwicklungen in der Außenwelt bewertet die Leitung des BDIMR die Herausforderungen und Möglichkeiten, die solche Entwicklungen bieten, und reagiert auf sie.

Veränderungen in der OSZE bringen neue Herausforderungen und neue Möglichkeiten mit sich

Entwicklungen innerhalb der OSZE selbst haben in mehrerer Hinsicht wesentlichen Einfluss auf die Rolle des BDIMR. Am deutlichsten wird das daran, dass aufgrund des exekutiven Charakters des BDIMR Beschlüsse der Entscheidungsgremien der OSZE – wie z.B. des Ständigen Rates, des Ministerrats und der Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs – das Mandat des BDIMR ändern und ihm neue Aufgaben zuweisen können, die die Richtung seiner Arbeit vorgeben bzw. bestimmen. In der Praxis ist das weitgefasste Mandat des BDIMR zur Förderung der besseren Einhaltung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen seit Beginn der 1990er Jahren im Großen und Ganzen erhalten geblieben. Es kamen jedoch neue Aufgaben in Bereichen wie Toleranz und Nichtdiskriminierung, Men-

schenhandel, Terrorismus und Integration der Roma aus Gründen hinzu, die weiter unten ansatzweise erörtert werden sollen. Häufiger noch ist das BDIMR jedoch von Beschlüssen betroffen, die sich auf sein Budget und seinen Personalbestand beziehen – zwei Themen, die jedes Jahr vom Ständigen Rat behandelt werden –, auf die konkrete Aufgabe des BDIMR, Konferenzen zur menschlichen Dimension zu veranstalten, und auf das Verhältnis des BDIMR zu anderen Exekutivorganen der OSZE.

So beauftragte beispielsweise das Gipfeltreffen von Helsinki 1992 das BDIMR damit, Treffen zur menschlichen Dimension zu organisieren. 2002 legte der Ständige Rat einen konkreten Ablaufplan für die jährlichen Haupttreffen vor. Dennoch ist das BDIMR auf jährliche Beschlüsse des Ständigen Rates angewiesen, die die jeweilige Tagesordnung, die Terminierung und die Themen der beiden wichtigsten Tagungen, des zweiwöchigen Implementierungstreffens und des dreitägigen Seminars zur menschlichen Dimension in Warschau, festlegen. Der OSZE-Vorsitz ist (in enger Absprache mit anderen Teilnehmerstaaten) für die Festlegung der Themen und der Terminierung dreier Zusätzlicher Treffen zur menschlichen Dimension in Wien verantwortlich. Häufig fordert er auch die Hilfe des BDIMR bei der Organisation und Unterstützung anderer Veranstaltungen an, die mit den Prioritäten des jeweiligen OSZE-Vorsitzes übereinstimmen. Das BDIMR muss flexibel auf diese Prioritäten des Ständigen Rates, des Ministerrats und des Vorsitzes reagieren. Zum Beispiel arbeitete das BDIMR in den Jahren 2010 und 2011 eng mit dem kasachischen und dem litauischen Vorsitz zusammen, um die Aufmerksamkeit auf die Themen Toleranz und Nichtdiskriminierung zu lenken (und mit Litauen im Jahr 2011 zusätzlich zu nationalen Menschenrechtsinstitutionen). Die Aufgabe des BDIMR bestand in allen diesen Fällen darin, entsprechende Treffen möglichst effektiv zu organisieren; gleichzeitig sollte es aber auch Partner innerhalb des OSZE-Systems in der Frage beraten, inwieweit es sich bei den vorgeschlagenen Themen um solche handelt, in denen die OSZE wirklich einen zusätzlichen Nutzen erbringen kann, indem sie konstruktive Diskussionen zu Themen von erheblicher aktueller Relevanz anregt, und nicht um Themen, bei denen wahrscheinlich nur eine abgegriffene Rhetorik von einem immer kleiner werdenden Kreis von Teilnehmern erneut abgehandelt wird.

Auch wenn das Hauptmandat des BDIMR – im Gegensatz zu den weiter unten erörterten Feldoperationen – nicht jährlich erneuert werden muss, verabschieden die Beschlussgremien doch Aktionspläne und andere wichtige Dokumente, die das Mandat des BDIMR erweitern, ändern oder präzisieren. Der OSZE-Ministerrat war in dieser Hinsicht in den Jahren 2003 und 2004 besonders aktiv und verabschiedete umfassende Aktionspläne, die sich mit der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, der Bekämpfung des Menschenhandels und der Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet beschäftigten. Alle diese Pläne bauten auf der vom BDIMR bereits geleisteten Arbeit auf, präzisierten aber auch, wie sich das BDIMR mit diesen vor-

rangigen Themen in den nächsten Jahren befassen sollte. Im Rahmen des OSZE-Aktionsplans zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wird dem BDIMR beispielsweise eigens die Aufgabe zugewiesen, sich auf die Förderung der Beteiligung von Frauen im öffentlichen und politischen Leben, die Stärkung nationaler Gleichstellungsmechanismen und die Rolle von Frauen im Sicherheitssektor zu konzentrieren. Alle diese Punkte gehören nunmehr zu den Arbeitsschwerpunkten des BDIMR, einschließlich eines größeren, im Jahr 2011 gestarteten Projekts, das die Beteiligung von Frauen in politischen Parteien als wichtige „Türhüter" für die erweiterte Einbeziehung in das politische Leben verbessern soll. Die Arbeit des BDIMR im Bereich Menschenhandel konzentriert sich in Übereinstimmung mit dem entsprechenden OSZE-Aktionsplan auf die Rechte der Opfer. Seine Integrationsbemühungen im Hinblick auf Roma bauen sowohl auf dem Aktionsplan von 2003 als auch auf nachfolgenden Beschlüssen auf, wobei besonderes Gewicht auf die Früherziehung von Roma-Kindern sowie auf die Bekämpfung negativer Stereotype in den Medien und im öffentlichen Diskurs gelegt wird.

In Bezug auf seine älteste und immer noch bekannteste programmatische Aktivität, die Wahlbeobachtung, hat das BDIMR von den Beschlussgremien der OSZE schon mehrfach Vorgaben erhalten. So forderte beispielsweise ein Beschluss des Ministerrats aus dem Jahr 2006 die Erweiterung der geographischen Streuung der Wahlbeobachtung des BDIMR und größere Anstrengungen zur Diversifizierung des Pools von Wahlbeobachtern. Das BDIMR reagierte mit der Einführung eines transparenteren und inklusiven Rekrutierungssystems für die „Kernteams" der Beobachtungsaktivitäten, führte die Schulung von Beobachtern aus unterrepräsentierten Ländern ein und arbeitete mit Gebern zusammen, um außerbudgetäre Mittel, die über einen neuen Diversifizierungsfonds zuflossen, dazu zu nutzen, die Kosten für Beobachter aus Ländern zu decken, deren Regierungen am wenigsten dazu in der Lage sind.

Im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung, in dem das BDIMR während des ersten Jahrzehnts seines Bestehens nur wenig aktiv gewesen war, erhielt das BDIMR ab 2003 durch Beschlüsse des Ministerrats und des Ständigen Rates eine ganze Reihe sehr konkreter Aufgaben. Die Beschlüsse führten unmittelbar zur Einrichtung einer neuen und robusten Abteilung für Toleranz und Nichtdiskriminierung im BDIMR, die umfangreiche Anstrengungen unternimmt, um Daten über durch Hass motivierte Straftaten zu sammeln, das Bewusstsein für verschiedene Formen von Intoleranz und Diskriminierung zu schärfen und Kenntnisse über bewährte Praktiken zur Bekämpfung von Straftaten, die durch Hass motiviert sind, in Bereichen wie Strafverfolgung und Erziehung zu vermitteln.

Ein anderer Bereich, in dem das BDIMR von Entscheidungen betroffen ist, die an anderer Stelle in der OSZE gefällt werden, ist das Schicksal der Feldoperationen, d.h. des Netzwerks aus Missionen, Büros, Zentren, Präsenzen und Projektkoordinatoren, das sich während der Kriege im westlichen Balkan

Anfang der 1990er Jahre zu entwickeln begann und heute noch an mehr als 15 Orten in Ost- und Südosteuropa sowie im Kaukasus und in Zentralasien weiterbesteht. Das BDIMR muss vor der Einrichtung solcher Feldoperationen konsultiert werden[1] und hat während der letzten beiden Jahrzehnte mit fast allen von ihnen wichtige kooperative Beziehungen entwickelt. Die Herausforderung für das BDIMR bei der Arbeit mit Feldoperationen besteht darin, die Zusammenarbeit zu entwickeln und Synergieeffekte zu erzeugen, dabei aber gleichzeitig Überschneidungen dort zu vermeiden, wo Mandate zusammenfallen, und eine klare Unterscheidung zwischen den verschiedenen Mandaten zu wahren.

In der Regel behandelt das BDIMR Anfragen aus Feldoperationen mit Priorität; dazu gehören Bitten um Expertenbesuche, Schulungen für das Personal der Feldoperationen oder um direkte Unterstützung für die Gastländer. Das BDIMR und die Feldoperationen arbeiten z.B. bei der Unterstützung von Reformen des Wahlsystems eines Gastgeberlandes oft zusammen. Dabei sollte allerdings stets betont werden, dass die Teilnehmerstaaten dem BDIMR und nicht der Feldoperation das Mandat zur Beobachtung und Bewertung von Wahlen erteilt haben. Das BDIMR muss auch hinsichtlich der stark differierenden Kapazitäten und Mandate der Feldoperationen ein gewisses Feingefühl an den Tag legen. So muss es in einigen Fällen auf den Umstand reagieren, dass manche Feldoperationen zu klein sind, um sich mit bestimmten Themen zu befassen, in denen das BDIMR über entsprechendes Know-how verfügt (etwa verschiedene Aspekte der Förderung von Rechtsstaatlichkeit oder demokratischer Regierungsführung), während in anderen Fällen eine Beteiligung des BDIMR in denselben Bereichen weitgehend überflüssig wäre.

In Gegenden, in denen es relativ große OSZE-Feldoperationen gibt, wie z.B. in Südosteuropa, wird das BDIMR aktiv, weil bestimmte Themen (wie beispielsweise die Verfolgung von Kriegsverbrechen) regionale Ansätze erfordern und sich Feldoperationen aufgrund ihrer einzelne Staaten betreffenden Mandate nur schwer mit ihnen befassen können. Das BDIMR reagiert auch bereitwillig auf das Interesse der Feldoperationen an Schulungen für ihre Mitarbeiter; so bietet es dreimal im Jahr einen Orientierungskurs für neue Mitarbeiter zu Themen der menschlichen Dimension an und führt gezielt Lehrgänge in besonderen Bereichen (wie z.B. der Bekämpfung durch Hass motivierter Straftaten) durch.

Das BDIMR sieht sich dort besonderen Herausforderungen gegenüber, wo es keine Feldoperationen gibt, weil entweder noch nie ein Mandat erteilt wurde (wie in West- und Mitteleuropa und in Nordamerika) oder aber Feldoperatio-

1 Vgl. Budapester Dokument 1994, Budapest, 6. Dezember 1994, Kapitel VIII, Absatz 11, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. B.5, S. 36.

nen geschlossen wurden.[2] Das BDIMR hat praxistaugliche Methoden zur Bewältigung der (hauptsächlich logistischen) Herausforderungen entwickelt, die ihm bei seiner Arbeit in Ländern begegnen, in denen die OSZE noch nie eine Feldoperation hatte. Möglich war dies zu einem großen Teil aufgrund seiner reichhaltigen Wahlbeobachtungserfahrung in diesen Ländern. Beispiele für Aktivitäten, die das BDIMR jenseits der Wahlbeobachtung in der gesamten OSZE-Region – sowohl im „Westen" als auch im „Osten" – durchführt, sind die Sammlung von Daten über durch Hass motivierte Straftaten sowie die Weitergabe von Instrumenten zur Bekämpfung verschiedener Formen der Diskriminierung, einschließlich Antisemitismus und Intoleranz gegenüber Muslimen.

Hinter der Schließung von Feldoperationen oder der Änderung ihres Mandats können ernstere politische Probleme stecken, da der fehlende Konsens zur Verlängerung eines Mandats erfahrungsgemäß in Bedenken entweder des Gastgeberlandes oder eines oder mehrerer anderer Teilnehmerstaaten hinsichtlich der Aktivitäten der OSZE begründet ist. Gleichzeitig kann die Schließung von Feldoperationen aber gerade den Bedarf an spezifischen Leistungen des BDIMR aufzeigen und sogar erhöhen. Zwei Beispiele, die in diesem Zusammenhang genannt werden können, sind zum einen die Möglichkeit des BDIMR zur Beobachtung der Gerichtsverfahren, die auf die Wahlen vom 19. Dezember 2010 in Belarus folgten, (der die Behörden des Gastgeberlandes zugestimmt hatten, obwohl die dortige Feldoperation schließen musste) und zum anderen eine Reihe von Aktivitäten zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte, zur Stärkung der Parlamente und zur Förderung der politischen Beteiligung von Frauen, die das BDIMR in Georgien durchführen konnte, nachdem das Mandat der OSZE-Mission in Georgien Ende 2008 ausgelaufen war.

Obwohl das BDIMR zu Beginn der 1990er Jahre, als es von Botschafter Cortese geleitet wurde, von recht bescheidener Größe war, war es innerhalb der damaligen KSZE eine Pioniereinrichtung. Es hatte dadurch fast ein Monopol auf alle Maßnahmen der noch jungen Organisation im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung, auch wenn schon bald der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) und einige Jahre später der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit hinzukamen, die beide ein klares Mandat erhielten und damit innerhalb der OSZE für bestimmte Themen in der menschlichen Dimension der Sicherheit die „Führung" übernahmen.

Im Laufe der ersten beiden Jahrzehnte des Bestehens des BDIMR schufen die Teilnehmerstaaten gemeinsam mehrere weitere Strukturen in für das Mandat des BDIMR relevanten Bereichen, wie beispielsweise die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU), die Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU), das

2 Seit 1999 hat der fehlende Konsens über die Erneuerung von Mandaten zur Schließung der OSZE-Feldoperationen in Lettland, Estland, der Russischen Föderation (Tschetschenien), Georgien und Belarus geführt.

Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels und die Abteilung Genderfragen des Sekretariats, die von einer *Gender*-Beraterin des Generalsekretärs geleitet wird. Darüber hinaus hat der Amtierende Vorsitzende der OSZE Persönliche Beauftragte für die Bekämpfung von Antisemitismus, die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung von Christen, die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen sowie für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ernannt. Ein wichtiges Ergebnis dieses OSZE-internen Institutionenaufbaus in den letzten 20 Jahren ist die Erzeugung neuer Synergieeffekte zwischen dem BDIMR und Partnerinstitutionen oder Individuen; ein anderes ist jedoch die Notwendigkeit des Informationsaustauschs und der Arbeitsteilung.

Eine neue und aufregende Entwicklung innerhalb der OSZE war in jüngster Zeit die Gründung des Ausschusses zur menschlichen Dimension und seine anschließende Entwicklung. Der Ausschuss ist ein Untergremium des Ständigen Rates der OSZE in Wien, das regelmäßig zusammentritt, um Themen zu diskutieren, die weitgehend unter das Mandat des BDIMR fallen. Insbesondere seit Anfang 2011 ist dieses Gremium nicht mehr nur ein Forum für den Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten über solch banale Themen wie die Terminierung und die Tagesordnung bevorstehender Treffen (was seine anfängliche Arbeit beherrschte), sondern hat sich auch zu einem Forum entwickelt, in dem Institutionen wie das BDIMR ihre Arbeit vorstellen und die Teilnehmerstaaten Rückmeldung über die Implementierung ihrer OSZE-Verpflichtungen geben können, insbesondere wenn Letztere sich auf zuvor vom BDIMR und anderen OSZE-Einrichtungen abgegebene Empfehlungen beziehen. Für das BDIMR hatte dies zur Folge, dass seine Arbeit für die Delegationen, die schließlich in letzter Instanz über das Budget und die Personalausstattung des BDIMR entscheiden, sichtbarer und transparenter wurde. Das BDIMR hat diese Entwicklung als eine hervorragende Gelegenheit dazu begrüßt, sowohl seine Professionalität und Unparteilichkeit als auch sein starkes Interesse daran zu zeigen, mit den Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung seiner zuvor abgegebenen Empfehlungen zusammenzuarbeiten.

Schließlich arbeitet das BDIMR regelmäßig mit der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE zusammen, einem Organ der OSZE, das ungefähr zur selben Zeit wie das BDIMR gegründet wurde und dessen Mitglieder häufig ein besonderes Interesse an der menschlichen Dimension haben. Die Arbeit des BDIMR hat sehr stark von Initiativen profitiert, die zuerst in der PV zu Themen wie Menschenhandel und Bekämpfung von Intoleranz ergriffen wurden. Das BDIMR arbeitet mit der PV im Rahmen des Beschlusses Nr. 19/06 des Ministerrats zusammen, der Wahlbeobachtung als „ein gemeinsames Unternehmen des BDIMR der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und anderer parlamentarischer Institutionen“[3] beschreibt. Das

3 Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, Absatz 14, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Eu-

starke Interesse der OSZE PV an einer Reihe von Menschenrechtsthemen hat auch die praktische Arbeit des BDIMR ergänzt, so z.B. im Falle der Entschließung über ein verstärktes Zusammenwirken der OSZE mit Menschenrechtsaktivisten und nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die die PV 2007 verabschiedet hat.

Externe institutionelle Entwicklungen: Dialog und Partnerschaften

Die Weiterentwicklung des europäischen Sicherheitssystems und die Entwicklung anderer Institutionen, sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene, die auf Menschenrechte und Demokratie ausgerichtet sind, hatten weitreichende Implikationen nicht nur für die Arbeitsschwerpunkte des BDIMR, sondern auch für die Partnerschaften, mit deren Hilfe es seine Ziele verfolgt. Das BDIMR betrat das Arbeitsfeld der Menschenrechte 1991 als Neuling, mit einem Mandat und einer geographischen Reichweite, die sich recht deutlich von denen aller anderen damals vorhandenen Körperschaften unterschieden. Das ist in vielerlei Hinsicht noch immer der Fall. Die letzten 20 Jahre waren jedoch durch die explosionsartige Ausweitung globaler und regionaler Menschenrechtsaktivitäten gekennzeichnet, die für das BDIMR relevant ist und sich auf seine Arbeit auswirkt.

Die Gründung des BDIMR nach dem Kalten Krieg vollzog sich parallel zu wichtigen institutionellen Veränderungen im System der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte, der Erweiterung und Umwandlung zweier wichtiger Institutionen, die vorher nur im westlichen Teil Europas aktiv gewesen waren, und der Gründung von Körperschaften wie der GUS. All diese Entwicklungen schufen neue oder bessere Gelegenheiten für Partnerschaften mit dem BDIMR, machten aber auch eine sorgfältige Koordination erforderlich, um in einigen Fällen Überschneidungen und doppelte Arbeit zu vermeiden.

Viele werden sich kaum daran erinnern, dass das BDIMR zu einer Zeit gegründet wurde, als das Menschenrechtssystem der VN im Wesentlichen aus ihrer Menschenrechtskommission, einer Reihe von *Ad-hoc*-Berichterstattern, die auf der Grundlage von Beschlüssen der Kommission ernannt wurden, und mehreren relativ erstarrten Überprüfungsgremien bestand, die auf verschiedene multilaterale Menschenrechtsverträge zurückgingen. Es gab weder einen Hohen Kommissar für Menschenrechte noch einen UPR-Mechanismus; auch unterhielt das UNDP keine Büros in Europa und Eurasien, deren Tätigkeit „menschliche Entwicklung“ und „demokratische Regierungsführung“ als zentrale Elemente aufgewiesen hätte.

Hier sei nur auf die Implikationen einiger weniger Entwicklungen in den VN auf dem Gebiet der Menschenrechte während der letzten beiden Jahrzehnte

ropa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 60-64, hier: S. 64.

für das BDIMR hingewiesen. Die Ablösung der alten Menschenrechtskommission durch den neueren und dynamischeren VN-Menschenrechtsrat und die Einrichtung des UPR-Mechanismus haben neue, für das BDIMR wertvolle Informations- und Analysequellen (z.B. bei der Vorbereitung von Wahlbeobachtungsmissionen) geschaffen. Die Ernennung von VN-Berichterstattern zu Themen wie Menschenrechtsverteidiger oder Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit brachte dem BDIMR neue Partner für die Arbeit im Rahmen seines Kernmandats.

Auch die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) ist durch ihre Arbeit in den Bereichen Toleranz, Menschenrechtserziehung und Früherziehung von Roma-Kindern zu einem wertvollen Partner des BDIMR geworden, durch den auch sichergestellt werden kann, dass die Arbeit des BDIMR außerhalb der OSZE-Region bekannter wird; gleichzeitig können die OSZE-Staaten umgekehrt von der weltweiten Erfahrung der UNESCO stärker profitieren. Was Wahlen anbelangt, konzentriert sich das Engagement der VN in der OSZE-Region zumeist auf technische Unterstützung, was die Wahlbeobachtung des BDIMR eher ergänzt als mit ihr zu konkurrieren. Die Abteilung Wahlhilfe der VN (UNEAD) hat sich mit dem BDIMR und einer Gruppe von inzwischen fast 40 internationalen zwischen- und nichtstaatlichen Organisationen zusammengeschlossen, um die Grundsatzerklärung und den Verhaltenskodex für internationale Wahlbeobachtung von 2005 zu unterstützen, ein Dokument, das mit den Methoden der BDIMR-Wahlbeobachtung übereinstimmt und für das die VN-Generalversammlung im Jahr 2009 Anerkennung äußerte.[4] Konkrete Formen der Kooperation zwischen den VN und dem BDIMR außerhalb des OSZE-Gebiets sind durchaus möglich, insbesondere wenn der betreffende Staat ein OSZE-Kooperationspartner ist, wie im Falle Afghanistans, wo das BDIMR bereits viermal begrenzte Wahlunterstützung in Zusammenarbeit mit größeren VN- (und EU-) Aktivitäten geleistet hat.

Es versteht sich von selbst, dass es noch keine von den VN mandatierten Kriegsverbrechertribunale gab, als das BDIMR seine Arbeit aufnahm. Die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (IStGJ) und insbesondere die Bestrebungen zur Reduzierung seiner Tätigkeit in den letzten Jahren waren ein weiterer Bereich, in dem das BDIMR mit einer Institution der VN zusammengearbeitet hat. In Verbindung mit der „Abschlussstrategie" des IStGJ führte das BDIMR gemeinsam mit den OSZE-Feldoperationen ein groß angelegtes Projekt zur Übertragung von Wissen vom IStGJ auf lokale Akteure in Südosteuropa durch.

Die Vergrößerung des Europarats, die dazu geführt hat, dass ihm heute die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten als offizielle Mitglieder angehören und weitere Beobachterstatus haben oder Mitglieder seiner Kommission für De-

4 Vgl. Resolution 64/155 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen bei der Förderung regelmäßiger und unverfälschter Wahlen und der Demokratisierung, A/RES/64/155, 8. März 2010, Absatz 8.

mokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) sind, hatte ebenfalls vielfältige Auswirkungen auf das BDIMR. Der Europarat verwandelte sich in dieser Zeit von einer weitgehend westlichen Vereinigung in eine Institution, die nunmehr die meisten OSZE-Staaten außerhalb Nordamerikas und Zentralasiens einschließt. Gleichzeitig stärkte der Europarat auch seine Rolle auf dem Gebiet der Menschenrechte sowohl durch bereits vorhandene Institutionen wie den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als auch durch neue Institutionen wie die Venedig-Kommission und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (*European Commission against Racism and Intolerance*, ECRI).

Die parallele Entwicklung der Venedig-Kommission während der ersten beiden Jahrzehnte des Bestehens des BDIMR machte es erforderlich, sowohl doppelte Arbeit zu vermeiden als auch darauf zu achten, keine widersprüchlichen Signale in Angelegenheiten an die Teilnehmerstaaten auszusenden, die sich auf die Übereinstimmung von Wahlgesetzen und anderen Rechtsakten mit den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Normen bezogen. Der Vorteil der Zusammenarbeit des BDIMR mit der Venedig-Kommission besteht in der Verkündung gemeinsamer Botschaften im Namen zweier angesehener internationaler Institutionen, womit die im Anschluss an eine Wahlbeobachtung abgegebenen charakteristischen Empfehlungen des BDIMR durch eine objektive und professionelle Analyse von Gesetzentwürfen oder verabschiedeten Gesetzen gestärkt werden.

Die Notwendigkeit einer engen Koordinierung der Arbeit des BDIMR und anderer Stellen der OSZE mit dem Europarat in Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung, bei der Bekämpfung des Menschenhandels und zum Thema Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung hat dazu geführt, dass der formalisierte Dialog der OSZE mit dem Europarat auf politischer Ebene auf drei Standbeinen steht. (Ein viertes Standbein ist das Thema nationale Minderheiten, das nicht direkt unter das Mandat des BDIMR fällt, da es innerhalb der OSZE in erster Linie vom HKNM behandelt wird.) Ein anderes Element der Beziehungen zwischen dem BDIMR und dem Europarat kommt aus dem parlamentarischen Bereich: Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (*Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, PACE) nehmen regelmäßig als Kurzzeitbeobachter an internationalen Wahlbeobachtungen in Partnerschaft mit dem BDIMR, der OSZE PV und anderen parlamentarischen Partnern teil.

In den ersten 20 Jahren des Bestehens des BDIMR hat sich die EU von einer Institution, der nur eine Minderheit der 35 Teilnehmerstaaten der KSZE angehörte, zu einer Organisation entwickelt, die heute fast die Hälfte der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten umfasst. Die EU-Erweiterung, die zunehmende Betonung der Grundrechte in den Mitgliedsländern und die Förderung von Menschenrechten und Demokratie in Nichtmitgliedstaaten sowie die Weiterentwicklung der Finanzierungsinstrumente der Europäischen Kommission haben sich direkt und indirekt auf die Arbeit des BDIMR ausgewirkt. Das ist teil-

weise darauf zurückzuführen, dass der Erweiterungsprozess die Erfüllung der in der menschlichen Dimension eingegangenen OSZE-Verpflichtungen als zentrale Beitrittskriterien einschloss und somit für viele Teilnehmerstaaten einen starken Anreiz dafür schuf, während des Beitrittsprozesses die Zusammenarbeit mit dem BDIMR und die Beratung durch das Büro anzustreben.
Die EU – sowohl die Europäische Kommission als auch die einzelnen Mitgliedstaaten – hat das BDIMR außerdem mit der großzügigen Vergabe außerbudgetärer Ressourcen zur Durchführung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erfüllung der Beitrittskriterien und, allgemeiner, der Förderung von Stabilität und der Einhaltung internationaler Menschenrechts- und Demokratiestandards unterstützt. Bestimmte Akteure der EU haben Mandate, die für die Aufgaben des BDIMR unmittelbar relevant sind, darunter die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (*Fundamental Rights Agency*, FRA), mit der das BDIMR in den Bereichen Toleranz, Roma und Menschenrechte im weiteren Sinne zusammenarbeitet. Die EU ist dem BDIMR sogar in eine Reihe von Bereichen gefolgt, in denen Letzteres den Weg gebahnt hat; dies gilt insbesondere für die internationale Wahlbeobachtung im großen Maßstab. Zur Vermeidung von Überschneidungen haben die EU und das BDIMR sich darauf verständigt, dass Erstere keine Wahlen im OSZE-Gebiet beobachtet – ebenso wenig wie das BDIMR in anderen Gebieten. Ebenso wie Mitglieder der OSZE PV und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats nehmen Abgeordnete des Europäischen Parlaments allerdings an der internationalen Wahlbeobachtung auf dem Gebiet der OSZE in Partnerschaft mit dem BDIMR teil.

Dynamische Entwicklungen definieren Prioritäten für das Engagement

Eine letzte Reihe wichtiger Faktoren, die sowohl die Nachfrage nach der Arbeit des BDIMR als auch seine Fähigkeit, effektiv tätig zu werden, beeinflussen, sind politische Entwicklungen in und zwischen den Teilnehmer- und Partnerstaaten, die Art und Weise, in der einzelne Staaten ihre Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension in der Praxis erfüllen, sowie relevante Trends in der gesamten OSZE-Region. Der aktuelle Stand der Implementierung der menschlichen Dimension wirkt sich sowohl auf den objektiven Bedarf an Dienstleistungen wie Menschenrechtsbeobachtung oder Unterstützung bei der Gesetzgebung aus als auch auf die Bereitschaft einiger Staaten, die Hilfe und die Unterstützung des BDIMR anzunehmen.
Dramatische Veränderungen in der Menschenrechtslage eines Landes können die Bedeutung der Arbeit des BDIMR in dem einen oder anderen Sektor erhöhen oder verringern. So würde beispielsweise eine dramatische Verschlechterung der Menschenrechtslage, die mit zunehmender Gewalt oder steigendem Druck auf diejenigen, die sich für die Menschenrechte einsetzen, einhergeht, den objektiven Bedarf an der Arbeit des BDIMR erhöhen, könnte

sich bedauerlicherweise jedoch auch negativ auf die Bereitschaft eines bestimmten Staates auswirken, die benötigte Unterstützung anzunehmen. Umgekehrt können Veränderungen in den politischen Machtverhältnissen und/oder positive Entwicklungen bei den Menschenrechten und im Bereich der Demokratie neue Möglichkeiten dafür schaffen, langfristige oder systemische Probleme in Angriff zu nehmen, und auch von der Bereitschaft der staatlichen Stellen begleitet sein, die Unterstützung des BDIMR anzufordern. Entwicklungen in Teilnehmerstaaten wie Kirgisistan, Moldau und Georgien haben zu verschiedenen Zeiten das Interesse an entsprechender Unterstützung durch das BDIMR verstärkt. Es besteht zumindest die Aussicht, dass der Arabische Frühling von 2011 eine ähnliche Wirkung auf einige der OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum haben wird. Bereits im Laufe des Jahres 2011 hat das BDIMR Gespräche mit den staatlichen Stellen mehrerer der dortigen Partnerstaaten der OSZE aufgenommen, um mögliche Formen einer zukünftigen Zusammenarbeit zu umreißen. Das BDIMR organisierte außerdem gemeinsam mit dem litauischen Vorsitz Veranstaltungen, um Aktivisten der Zivilgesellschaft aus den Partnerstaaten im Mittelmeerraum mit den Erfahrungen der OSZE auf den Gebieten Wahlbeobachtung, Menschenrechtsüberwachung, politische Partizipation, Gleichstellung der Geschlechter und Rechtsstaatlichkeit vertraut zu machen.

Dramatische Ereignisse in der Welt haben reale Auswirkungen auf die Arbeit des BDIMR. So waren beispielsweise die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten und andere terroristische Akte zu Beginn des 21. Jahrhunderts ebenso wie die Sorge, dass Menschenrechte im Gefolge von Antiterrorismuskampagnen beeinträchtigt werden könnten, Anlass für das BDIMR, seine Arbeit zum Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus zu intensivieren. Diese Ereignisse führten indirekt auch dazu, dass das BDIMR Themen wie Intoleranz und Diskriminierung, einschließlich gegenüber Muslimen, stärker in den Mittelpunkt gerückt und sich auch in Afghanistan als neuem Kooperationspartner, der inzwischen bereits bei vier verschiedenen Wahlen um die Entsendung eines Wahlunterstützungsteams gebeten hat, engagiert hat.

Der Krieg in Georgien im August 2008 stellte eine weitere dramatische Entwicklung dar, die zu einer neuen Aktion des BDIMR führte: Auf Ersuchen des finnischen OSZE-Vorsitzes entsandte das BDIMR ein Team zur Evaluierung der Lage der Menschenrechte, das einen umfassenden Bericht über die Menschenrechtslage in den vom Krieg betroffenen Gebieten erstellte. In ähnlicher Weise reagierte des BDIMR sowohl auf die Revolution im April 2010 als auch auf den ethnischen Konflikt im Juni 2010 in Kirgisistan, indem es die Menschenrechtsunterstützung für das OSZE-Zentrum in Bischkek verstärkte und in der Folge drei große Wahl- bzw. Referendumsbeobachtungsmissionen über einen Zeitraum von weniger als 18 Monaten aufstellte. In einem weiteren Fall, in dem das BDIMR auf dramatische Ereignisse vor Ort reagierte, veranlassten die Wahlen vom 19. Dezember 2010 in Belarus das

BDIMR, sich mit der Beobachtung von Gerichtsverfahren zu engagieren, die weiter oben in diesem Beitrag bereits erwähnt wurde.

Wichtige Trends, die sich auf die Erfüllung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension in der gesamten OSZE-Region oder in einer erheblichen Anzahl von Teilnehmerstaaten auswirken, gehören zu den zusätzlichen externen Faktoren, die das BDIMR bei der Gestaltung der Aktivitäten innerhalb seines Mandats berücksichtigen muss. Beispiele hierfür sind technologische Trends wie z.B. elektronisches Wählen *(E-Voting)* oder der Einsatz anderer neuer Wahltechnologien, Entwicklungen der elektronischen Demokratie im weiteren Sinne, die mit der jüngsten explosionsartigen Zunahme in der Nutzung sozialer Medien im Zusammenhang stehen, und die Nutzung des Internets zur Verbreitung volksverhetzender Äußerungen mit dem damit einhergehenden Erfordernis, mögliche Verbindungen zu von Hass motivierten Verbrechen zu erforschen.

Gleichzeitig entwickelte das BDIMR in den letzten Jahren neue Instrumente zur Beobachtung und Bewältigung solcher Probleme wie zunehmende Einschränkungen für Zivilgesellschaft bzw. der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Erscheinungsformen von Antisemitismus, Intoleranz und diskriminierenden Handlungen gegen Muslime, Christen und andere Gruppen und die Zunahme von Extremismus und von Vorurteilen gegenüber Roma im Gefolge freierer Migration in Europa.

Schließlich können sich die Beziehungen der Teilnehmerstaaten untereinander und ihre Haltung zur OSZE als Ganzer sowie zum Zustand der Weltwirtschaft auf die Bedingungen auswirken, unter denen das BDIMR arbeitet. Zum Beispiel scheint die Fähigkeit der Beschlussfassungsorgane der OSZE, sich auf neue Verpflichtungen in der menschlichen Dimension und das Budget des BDIMR – insbesondere eine Erhöhung des Budgets – zu einigen, in den letzten beiden Jahrzehnte mit der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Zustand der Beziehungen zwischen den wichtigsten OSZE-Teilnehmerstaaten zu steigen und zu fallen. Die Aufgabe des BDIMR als Durchführungsorgan besteht darin, „mit dem Strom" solcher Änderungen „zu schwimmen" – neue Aufgaben bereitwillig zu übernehmen und Ressourcen zu nutzen, wenn sie großzügig angeboten werden, und „abzutauchen", wenn die Spannungen groß sind und die Haushalte schrumpfen oder zumindest nicht weiter wachsen.

Schlussfolgerung

In dem obigen Überblick hat der Autor versucht aufzuzeigen, dass eine Vielzahl von externen Faktoren weitreichende Auswirkungen auf die Art und Weise hat, wie die Leitung des BDIMR die verfügbaren Ressourcen einsetzt, um sein Mandat zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten auf bestmögliche Weise zu erfüllen. Die vorsichtige Schlussfolgerung des Autors

lautet, dass die vom BDIMR in den ersten beiden Jahrzehnten ausgeübten Beobachtungs- und Berichts-, Beratungs-, Unterstützungs- und Interessenvertretungsaufgaben für die vorhersehbare Zukunft allesamt weiterhin relevant bleiben werden. Jedoch wird sich die OSZE auch künftig weiter verändern, die europäische und internationale Menschenrechtsarchitektur wird sich weiterentwickeln und es wird jeden Tag neue Entwicklungen vor Ort in der OSZE-Region geben. Auch das BDIMR wird sich ändern müssen.

So wie sie es seit der Amtszeit von Botschafter Cortese bis zu derjenigen von Botschafter Lenarčič stets getan hat, wird die Leitung des BDIMR die Art und Weise, in der sie die Erfüllung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension auf bestmögliche Weise zu fördern sucht, auch künftig immer wieder feinjustieren müssen. Dazu wird es erforderlich sein, die Mischung aus strategischen und programmatischen Ansätzen, die auf eine bestimmte Situation oder ein bestimmtes Thema angewendet werden, ebenso kontinuierlich zu beachten wie die ausgewogene Verteilung des Kräfteaufwands, der einerseits für seit Langem bestehende Prioritäten wie Wahlbeobachtung, die Überprüfung von Gesetzen und die Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension und andererseits für neue oder aufkommende Prioritäten wie z.B. die Zusammenarbeit mit Amtsträgern und der Zivilgesellschaft zur Förderung von Toleranz oder der Achtung der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus betrieben wird. Genauso wie das BDIMR des Jahres 2011 Botschafter Cortese als ein Ururenkel überraschte, den er kaum kannte, wird die Form der Transformation des BDIMR über die nächsten beiden Jahrzehnte hinweg das Ergebnis von Entwicklungen sein, die vorherzusagen töricht wäre.

*Christian Strohal**

„Mehr muss getan werden." Die OSZE und der Schutz der Menschenrechte nach dem Gipfeltreffen von Astana

„Wir haben beachtliche Fortschritte gemacht, räumen aber auch ein, dass noch mehr getan werden muss, um sicherzustellen, dass diese Kernprinzipien und Verpflichtungen, die wir […] insbesondere im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten eingegangen sind, zur Gänze geachtet und umgesetzt werden."
Gedenkerklärung von Astana 2010[1]

Nach über zehnjähriger Pause einigten sich die 56 Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) darauf, im Dezember 2010 erneut auf Gipfelebene zusammenzutreffen.[2] Ausschlaggebend dafür war die Initiative Kasachstans, das 2010 den OSZE-Vorsitz innehatte. Trotz des vagen, aber weit verbreiteten Gefühls, ein Gipfeltreffen sei irgendwie überfällig, hielten anfangs nur sehr wenige Länder ein Treffen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs für dringend notwendig.
Vor und nach dem Gipfel war viel vom „Geist von Astana" die Rede,[3] von Erneuerung und neuem Leben, von einer Anpassung der Organisation und der Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft.[4] Was sich jedoch tat-

---

* Eine frühere Version des vorliegenden Beitrags (in englischer Sprache) wurde veröffentlicht in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2011, Wien 2011, S. 499-512.

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, S. 1, unter: http://www.osce.org/de/cio/74988. Alle OSZE-Dokumente unter: http://www.osce.org.

2 Der vorherige (sechste) OSZE-Gipfel fand 1999 in Istanbul statt. Vgl. OSCE, Sixth Heads of State Summit, Istanbul, unter: http://www.osce.org/who/timeline/1990s/15.

3 So erklärte der Präsident des vorsitzführenden Landes und Gastgeber des Gipfels: „Wir haben unsere Unterstützung für das umfassende Sicherheitsverständnis, das auf Vertrauen und Transparenz im politisch-militärischen Bereich, auf einer vernünftigen Wirtschafts- und Umweltpolitik und auf der vollständigen Einhaltung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit beruht, erneut bekräftigt." (Dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen.) Er nannte den Gipfel auch „einen Triumph des gesunden Menschenverstands" – womit er vermutlich den Triumph des Pragmatismus über Ambitionen meinte. Zu einer vorläufigen Bewertung des Gipfels vgl. auch Wolfgang Zellner, Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010 – eine vorläufige Bewertung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 23-31. Einen polemischeren Beitrag verfasste Vladimir D. Shkolnikov, The 2010 OSCE Kazakhstan Chairmanship: Carrot Devoured, Results Missing, EUCAM Policy Brief Nr. 15, April 2011, unter: http://www.eucentralasia.eu/publications/Policy-Briefs.html.

4 Der Präsident Litauens, das 2011 den Vorsitz innehält, erklärte hoffnungsvoll: „Unser Ziel in der OSZE ist klar – eine echte demokratische Sicherheitsgemeinschaft ohne Trennlini-

sächlich hinter diesen verbalen Bekundungen verbirgt, ist schwer zu fassen – insbesondere wenn es darum geht, diese in die Praxis zu übersetzen. Dabei sind es gerade die konkreten Einsätze vor Ort, die die Organisation bedeutsam machen. Das gilt vor allem für die Verhütung von Konflikten, wie etwa demjenigen, der nur zwei Jahre zuvor mit der Invasion Georgiens durch russische Truppen so dramatisch ausgebrochen war.[5] Dass letztendlich Pragmatismus über Ambitionen triumphierte, zeigte sich am deutlichsten darin, dass es nicht gelang, sich auf einen Aktionsplan zu einigen. Die daraus resultierende Enttäuschung und die am Ende des Gipfels geäußerte Kritik[6] waren so deutlich, dass man es für notwendig hielt, ihr offiziell entgegenzutreten.[7] Nur wenige Tage nach dem Gipfel wurde ein akademischer Workshop veran-

---

en zu schaffen, in der alle Verpflichtungen umgesetzt sind, der Einsatz von Gewalt undenkbar ist und die Menschenrechte und Grundfreiheiten uneingeschränkt geachtet werden.“ Zitiert nach: OSCE Press Release, Astana declaration adopted at OSCE Summit charts way forward, 2. Dezember 2010, unter: http://www.osce.org/cio/74236.

5 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Human Rights in the War-Affected Areas Following the Conflict in Georgia, Warschau, 27. November 2008, unter: http://www.osce.org/odihr/35578.

6 Diese kamen in den interpretativen Erklärungen zum Abschluss des Gipfels zum Ausdruck. So bedauerten z.B.die Vereinigten Staaten, „dass es uns auf diesem Gipfel nicht gelungen ist, uns auf einen Aktionsplan für die künftige Arbeit der OSZE zu einigen.“ Die russische Delegation sah sich „gezwungen festzustellen, dass es infolge des ideologisch motivierten Ansatzes, den einige Teilnehmer in den Verhandlungen verfolgt haben, was nichts mit dem Ziel Harmonie zu erreichen zu tun hat, nicht möglich war, zu einem Kompromiss zu gelangen.“ Die EU formulierte es freundlicher: „Wir bedauern zwar, dass auf dem Gipfeltreffen kein Aktionsplan verabschiedet werden konnte, sehen jedoch, dass unsere künftige Arbeit aus den Ideen, über die während der Vorbereitung des Gipfeltreffens verhandelt wurde, Kraft schöpfen kann.“ Erklärungen gegenüber der Presse waren sogar noch unverblümter. Ein Journalist brachte es folgendermaßen auf den Punkt: „[…] wie sehr Nasarbajew auch die Werbetrommel für die Vorstellung gerührt hat, dass es der 56 Mitglieder starken Organisation gelungen sei einen Kompromiss zu erzielen, der Verlauf des letzten Gipfeltags hat den Eindruck tiefer, vielleicht unüberbrückbarer Differenzen innerhalb der OSZE hinterlassen.“ Joanna Lillies, Kazakhstan: Astana OSCE Summit Breaks Down Over Conflict-Resolution Differences, in: Eurasianet.org, 2. Dezember 2010), unter: http://www.eurasianet.org/print/62494.

7 Der Direktor des Konfliktverhütungszentrums der OSZE schraubte die Erwartungen im OSZE-eigenen Magazin rückwirkend herunter: „Natürlich gab es auch Enttäuschungen. Man war enttäuscht, weil man sich von Astana mehr erhofft hatte, nämlich die Einigung auf einen Aktionsplan. Ich habe, ehrlich gesagt, nie verstanden, wie diese Erwartungshaltung zustande kam und weshalb man so beharrlich an ihrer Erfüllung festhielt. Es gab einen Entwurf für ein Dokument [...], aber dieser Rahmen [...] bezog sich in keiner Weise auf die Qualität oder die Intensität dieses Unterfangens oder auf den dahinter stehenden politischen Willen. [...] Das Dokument [die Gedenkerklärung von Astana, C.S.] enthält jedoch auch nichts, was die Arbeit an einer dieser Aufgaben blockieren würde. Und über 98 Prozent des gesamten Inhalts des Aktionsrahmens gab es ja keinerlei Auffassungsunterschiede. Die Divergenzen bezogen sich auf die Langzeitkonflikte.“ Ergebnisse und Herausforderungen. Interview mit Herbert Salber, in: OSCE Magazine 1/2011 (deutsche Ausgabe), S. 7-9, hier: S. 8. Gerade für die Entschärfung der Langzeitkonflikte ist jedoch Salbers Einrichtung zuständig. Salber äußerte auch die etwas unpassende Einschätzung, dass „die OSZE-Verpflichtungen und -Standards im Laufe der Zeit ausgehöhlt [wurden], was angesichts der Veränderungen des politischen Umfeldes und neuer Vorstellungen nur natürlich ist.“ Ebenda, S. 7.

staltet[8] und die schwierige Aufgabe, den Aktionsplan weiter auszuarbeiten, wurde an künftige Vorsitze weitergegeben.

Gleichwohl wurde auf dem Gipfel erkannt, dass noch mehr getan werden müsse, vor allem im Bereich der Menschenrechte.[9] Dies wirft eine Reihe von Fragen auf: Wie können die Organisation, und insbesondere der Amtierende Vorsitzende des Jahres 2011,[10] der litauische Außenminister Audronius Ažubalis, und seine Nachfolger darauf konkret reagieren? Gibt es klar definierte Richtwerte zur Messung des Erfolgs? Und wie viel Gewicht wird Bemühungen, die Erfüllung der von allen Teilnehmerstaaten eingegangenen elementaren Verpflichtungen zum wirksamen Schutz der Menschenrechte, zur Rechtsstaatlichkeit und zur Verwirklichung der pluralistischen Demokratie zu verbessern, im politischen Alltagsgeschäft der Organisation letztendlich beigemessen? Anders formuliert, wurden die Ziele des Gipfels von Astana ausreichend definiert, sodass nicht nur über die Erwartungen, sondern auch die Ergebnisse Klarheit herrscht? Birgt das Ergebnis des Gipfels, einmal abgesehen von seinen Defiziten, genügend Potenzial für eine Erneuerung des Engagements für die Organisation selbst? Werden die Regierungen das Potenzial der OSZE voll ausschöpfen und diese im Einklang mit alten und neuen Herausforderungen weiterentwickeln wollen?

Nachdem sich nun der Wirbel um den Gipfel gelegt hat, ist es an der Zeit, einen Schritt zurück zu machen und die Grundlagen der OSZE zu betrachten, welche Auswirkungen sie auf den Schutz der Menschenrechte haben, und zu prüfen, wie sie im Anschluss an den Gipfel fortentwickelt werden können und sollten. „Noch mehr muss getan werden." Was bedeutet das in der Praxis?

---

8 Bedauerlicherweise wurde die Website, die dieses Ereignis dokumentiert, erst dreieinhalb Monate später vom OSZE-Sekretariat fertiggestellt. Zum Thema Sicherheit und Menschenrechte heißt es dort, dass „ein Teilnehmer die Frage stellte, ob nicht gerade die Notwendigkeit, die Verpflichtungen der menschlichen Dimension immer wieder zu bekräftigen, schon selbst ein Hinweis darauf sei, dass diese nicht von allen geteilt werden. Es wurde darauf hingewiesen, dass einige Länder möglicherweise nicht der Meinung sind, dass die Förderung von Themen der menschlichen Dimension der Sicherheit dient." Weiter heißt es dort recht ominös, dass „es nach Ansicht eines Redners die größte Herausforderung für den litauischen Vorsitz 2011 sei, eine Spaltung der OSZE aufgrund seiner Aufmerksamkeit für die Zivilgesellschaft, die ein Nachlassen des Engagements einiger Teilnehmerstaaten zur Folge haben könnte, zu verhindern." (Dies war ein Verweis auf den Beitrag von Martha Brill Olcott vom Carnegie Endowment.) OSCE, Vienna Experts Roundtable, unter: http://www.osce.org/home/75836.

9 Vgl. den am Anfang dieses Beitrags zitierten Passus aus der Gedenkerklärung von Astana 2010.

10 Ein offizielles *Factsheet* der OSZE erklärt die Funktion des Amtierenden Vorsitzenden folgendermaßen: „Die politische Gesamtverantwortung liegt beim Amtierenden Vorsitzenden, dem Außenminister des jährlich wechselnden vorsitzführenden Landes", unter http://www.osce.org/de/secretariat/35780.

Die OSZE hat wesentlich zur Entspannung im Kalten Krieg[11] und letztlich zum Ende dieses Konflikts beigetragen. Ihr ganzheitliches Sicherheitskonzept – die „umfassende Sicherheit" – stellt den Einzelnen (und nicht den Staat) in den Mittelpunkt und kommt vor allem im Bereich Konfliktprävention und Krisenmanagement zur Anwendung. Um diesen Ansatz, bei dem die Menschen im Mittelpunkt stehen, in die Praxis umzusetzen, werden Maßnahmen zur Konfliktprävention und zum Krisenmanagement größtenteils von den Institutionen[12] und den Feldoperationen in enger Zusammenarbeit mit dem Amtierenden Vorsitzenden durchgeführt. Diese Präsenz vor Ort – das *„Geerdetsein"* – ist wohl der wichtigste komparative Vorteil der OSZE: Sie ist *vor Ort* im Einsatz und wird direkt *von dort aus* tätig, während sie gleichzeitig am Hauptsitz mit dem Ständigen Rat über ein politisches Gremium für die zwischenstaatliche Debatte und Entscheidungsfindung verfügt; beides wird vom Sekretariat in Wien unterstützt.

Da die Mandate der Feldoperationen und anderer OSZE-Präsenzen jährlich bzw. alle sechs Monate – häufig in langwierigen Verhandlungen – erneuert werden müssen, bieten die drei Institutionen und das Sekretariat die besten Möglichkeiten, sich kontinuierlich und längerfristig mit bestimmten Themen zu befassen.[13]

Es ist daher kein Zufall, dass die Institutionen das Mandat erhielten, sich Menschenrechtsbelangen zu widmen: Seit Beginn der 1990er Jahre gelten diese als entscheidend für den Transformationsprozess, für Konfliktprävention und Krisenmanagement sowie für die Zusmmenarbeit. Heute ist – vor allem in der öffentlichen Wahrnehmung – der Einsatz der Organisation für den Schutz der Menschenrechte ausschlaggebend für ihren Erfolg (und den des Amtierenden Vorsitzenden). Um die OSZE als Sicherheitsgemeinschaft zu stärken, ist es daher wichtig, das dimensionenübergreifende Sicherheitskonzept durch die Gewährleistung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie als wesentliche Elemente der Sicherheit auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene weiter zu stärken.

---

11 Die OSZE war bis 1995 unter der Bezeichnung Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) bekannt; siehe unten.

12 Diese sind das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten in Den Haag und der Beauftragte für Medienfreiheit in Wien.

13 Der schwedische Außenminister Carl Bildt formulierte es auf dem Gipfel folgendermaßen: „Die OSZE-Institutionen, insbesondere das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit seiner wichtigen Arbeit im Bereich Wahlen, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten mit seiner stillen Diplomatie und der Beauftragte für Medienfreiheit mit seiner äußest wichtigen Arbeit zum Schutz von Journalisten; diese Institutionen sind die Hüter der OSZE." Regeringskansliet, Ministry for Foreign Affairs, OSCE Summit 2010, Statement by H.E. Mr. Carl Bildt, Minister for Foreign Affairs, SUM.DEL/20/10, 1. Dezember 2010, S. 1, unter: http://www.osce.org/cio/73898.

In dieser Hinsicht sind die Herausforderungen und Defizite – trotz der fundamentalen Veränderungen der geopolitischen Lage seit Verabschiedung der Schlussakte von Helsinki im Jahr 1975 – in all den Jahren weitgehend dieselben geblieben: Der Impuls zur Demokratisierung, den der Vorläufer der Organisation, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), gegeben hatte, trug insbesondere seit 1989 in großen Teilen der ehemals sowjetischen Einflusssphäre zu tiefgreifenden positiven Entwicklungen bei. Allerdings ist dieser Transformationsprozess in den letzten Jahren vor allem in einigen Gebieten der ehemaligen Sowjetunion ins Stocken geraten. Daher stellt sich die Frage, wie sich die Reaktion der OSZE auf bestehende und künftige Herausforderungen gewandelt und verbessert hat und ob sich alle OSZE-Teilnehmerstaaten der Organisation und ihrer Aktivitäten in demselben Maße verpflichtet fühlen.
Bei der Evaluierung des Menschenrechtsschutzes scheinen vor allem drei Bereiche entscheidend für den Erfolg bzw. Misserfolg zu sein, da diese oftmals Rückschlüsse auf die allgemeine Menschenrechtslage zulassen: die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen insgesamt, der Schutz der Menschenrechtsverteidiger sowie demokratische Wahlen und Wahlbeobachtung.

Die Verpflichtungen erfüllen

Die wichtigste der grundlegenden Herausforderungen in der menschlichen Dimension ist die Erfüllung der sowohl breitgefächerten als auch sehr detaillierten Verpflichtungen. Sie sind umfangreich genug, um einen eigenen Katalog zu erfordern, und seit der Schlussakte von Helsinki in vielerlei Hinsicht wegweisend.[14] Es gibt jedoch nach wie vor eine Reihe ungelöster Probleme, die effektiver bearbeitet werden müssen. Seit die Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten sie auf dem Gipfeltreffen von Lissabon 1996 genauer benannt haben, sind sie im Wesentlichen unverändert geblieben:

> „Unter den akuten Problemen in der menschlichen Dimension gefährden fortwährende Verletzungen der Menschenrechte, wie etwa Vertreibung, und die mangelnde Demokratisierung, die Bedrohung der Unabhängigkeit der Medien, Wahlbetrug, Erscheinungsformen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus nach wie vor die Stabilität in der OSZE-Region.“[15]

14 Siehe die vor Kurzem veröffentlichte dritte Auflage der Zusammenstellung aller OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, OSCE ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments, 3rd edition, Volume 1: Thematic Compilation, Volume 2: Chronological Compilation, Warschau 2011, unter: http://www. osce.org/odihr/76894.

15 Gipfelerklärung von Lissabon, Absatz 9, in: Lissabonner Dokument 1996, 3. Dezember 1996, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE, Dokumente der Konferenz und der Or-

Zehn Jahre später, im Jahr 2006, rief das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) dem Ministerrat diese fortwährende Herausforderung in seinem umfassenden Bericht *Common Responsibility* in Erinnerung.[16] Der Bericht führt die zu erfüllenden Verpflichtungen auf, gibt einen Überblick über den Stand ihrer Umsetzung, beschreibt ausführlich die Probleme und macht Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung. Heute, fünf Jahre später, ist der Bericht noch genauso aktuell wie damals. Auf den großen Treffen, wie z.B. dem Gipfeltreffen in Astana, mögen diese Verpflichtungen – einschließlich derjenigen, diese auch umzusetzen – jeweils bekräftigt werden, die Kluft zwischen Worten und Taten bleibt jedoch in etlichen Ländern in vielerlei Hinsicht bestehen.

Die Zivilgesellschaft stärken

Es gibt einen Bereich, der häufig bereits Auskunft über den Stand der Umsetzung der Menschenrechtsverpflichtungen insgesamt gibt: die Zivilgesellschaft und die Gewährleistung der in diesem Zusamenhang relevanten Rechte, insbesondere der Vereinigungs- und der Versammlungsfreiheit sowie des Rechts auf freie Meinungsäußerung. Die Lage ist hier weiterhin kritisch, insbesondere mit Blick auf die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), die Medien und die Menschenrechtsverteidiger – gleiches lässt sich auch über die Tätigkeit der OSZE sagen, wenn es darum geht zu ihrem wirksamen Schutz beizutragen.[17]
Der Grund dafür ist die häufig prekäre Situation von Menschenrechtsverteidigern und Journalisten, die in den Medien, bei Parlamentariern und in der Öffentlichkeit auf großes Interesse stößt und unweigerlich die Frage aufwirft: Was hat der Amtierende Vorsitzende konkret für den Einzelnen unternommen, der von seiner eigenen Regierung schikaniert wird? Dies betrifft die Fähigkeit der Organisation, auf schwer veränderbare Muster der Drangsalierung oder, schlimmer noch, der grundlosen Verfolgung und sogar Ermordung von Menschenrechtsaktivisten zu reagieren. Dies betrifft insbesondere aber auch Fälle von Repressalien gegen Teilnehmer von gerade solchen OSZE-Treffen, die als Forum für die Interaktion mit der Zivilgesellschaft dienen sollen.[18]

---

ganisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. B.6, S. 3, online unter: http://www.osce.org/de/mc/39541.

16 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, unter: http://www.osce.org/odihr/22681.

17 Vgl. die gemeinsam vom BDIMR und der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats (Venedig-Kommission) herausgegebenen Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition, Warschau/Straßburg 2010, unter: http://www.osce.org/odihr/73405, und OSCE/ODIHR, Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly, Warschau 2011, unter: http://www.osce.org/odihr/82979.

18 Bis vor Kurzem wurde die Lage der Menschenrechtsverteidiger jährlich vom BDIMR dokumentiert; vgl. OSCE/ODIHR, Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices, April 2007-April 2008, Warschau, Dezember 2008, sowie die

Gleichzeitig bleibt NGOs der Zugang zu den Sitzungen des Ständigen Rates im Wesentlichen verwehrt, da es keinen Konsens darüber gibt, das kritische Element der Zivilgesellschaft enger in die zwischenstaatlichen Diskussionen einzubinden.
Es muss also sowohl inhaltlich als auch strukturell in der Tat mehr getan werden.

Wahlbeobachtung

Die Tätigkeit der OSZE im Bereich Wahlen ist nach Meinung vieler, wenn auch nicht unbedingt aller, das *Alleinstellungsmerkmal* der Organisation.[19] Sie sorgt für die meiste mediale Aufmerksamkeit mit all ihren positiven und weniger positiven Seiten und wirft auch einige grundsätzliche strukturelle Fragen auf: Sind die Voraussetzungen gegeben, die es dem BDIMR ermöglichen, seine – hochprofessionelle – Beobachtung ohne Einmischung durchzuführen? Welche Folgemaßnahmen ziehen seine Berichte nach sich? Wie ist die Organisation in solche Folgemaßnahmen eingebunden? Welche Maßnahmen lassen sich in Fällen systematischer Nichtumsetzung ergreifen?
Die Aufrechterhaltung eines umfassenden – und gezielten – Wahlbeobachtungsprogramms trotz der anhaltenden Kritik einiger Teilnehmerstaaten wird von vielen zu Recht als Erfolg an sich gewertet. Die Beobachtung konnte nach der vom BDIMR etablierten Methodik fortgesetzt werden. Ungeachtet der Tatsache, dass die russischen Behörden das BDIMR zur Aufgabe seiner Pläne zwangen, die russischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2007 und 2008 zu beobachten, konnte das Büro ohne Einschränkungen in allen anderen Ländern, in denen seitdem Wahlen stattfanden, Wahlbeobachtungen durchführen. Diese positive Entwicklung war trotz der Bemühungen der Russischen Föderation möglich, Länder in ihrer selbst erklärten Interessensphäre zu einer ähnlich restriktiven Haltung gegenüber der Beobachtungstätigkeit des BDIMR zu bewegen.
Die Antworten auf die oben gestellten Fragen, insbesondere hinsichtlich systematischer Folgemaßnahmen zu den BDIMR-Berichten, fallen jedoch uneinheitlich aus aus: Während die Wahlbeobachtung eine Gemeinschaftsaufgabe ist, die vom BDIMR zum Nutzen aller Teilnehmerstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Verpflichtungen[20] organisiert und unter aktiver Beteiligung von

---

Aufzeichnungen des jährlichen Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension, das vom BDIMR in Warschau ausgerichtet wird. Das Treffen ist die größte regelmäßig zusammenkommende Menschenrechtskonferenz der Region mit rund 1.000 Teilnehmern, von denen etwa die Hälfte zivilgesellschaftliche Organistationen vertreten.

19 Vgl. Christian Strohal, Democratic Elections and their Monitoring: Can this OSCE Success Story Be Sustained? In: Wolfgang Benedek/Wolfram Karl/Anja Mihr/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2009, Wien 2009, S. 247-264, und die dort zitierte Literatur.

20 Siehe zu den Verpflichtungen OSCE/ODIHR, Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, Warschau, Oktober 2003, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/13957.

Beobachtern aus fast allen Staaten[21] ausgeübt wird, bleiben die Folgemaßnahmen zu den Berichten und Empfehlungen weitgehend den einzelnen Regierungen selbst überlassen, ohne dass andere Institutionen neben dem BDIMR daran systematisch beteiligt sind. Dabei sind eigentlich der Ständige Rat und der ihm untergeordnete neue Ausschuss zur menschlichen Dimension diejenigen Gremien, in denen systematische Folgemaßnahmen entwickelt werden müssten.[22] Auch hier muss entsprechend mehr getan werden.

Strukturelle Herausforderungen

Die Suche nach Antworten auf diese Herausforderungen berührt zwangsläufig den institutionellen Aufbau der Organisation. Auch hier sind drei Bereiche von entscheidender Bedeutung für die Messung des Erfolgs: das Zusammenspiel innerhalb der Organisation, die Kooperation mit externen Partnern sowie die politische Funktion und die Aufsichtsfunktion des Ständigen Rats.

Die Beziehungen zwischen den Institutionen innerhalb der Organisation

Wie funktioniert der institutionelle Aufbau der Organisation, wenn es um die Unterstützung nationaler Transformationsprozesse und die gemeinsame Bewältigung neuer Herausforderungen einerseits und um Krisenmanagement andererseits geht? Wie werden die verschiedenen OSZE-Instrumente zur Zusammenarbeit genutzt, wie werden sie eingesetzt, wie kann sich die Zusammenarbeit gestalten – miteinander, mit dem Amtierenden Vorsitzenden und mit den Regierungen?
Seit Langem machen die Feldoperationen[23] und die drei Institutionen den „Mehrwert" der Organisation aus. Um diesen Wert zu erhalten – und um mehr Nachhaltigkeit zu gewährleisten –, ist es jedoch nötig, die Wirkung der in den Teilnehmerstaaten durchgeführten Maßnahmen stärker und systematischer zu evaluieren und auch bereit zu sein, die Durchführung von Projekten zu verweigern, wenn diese nicht voll und ganz von den Behörden, die um sie ersucht haben, mitgetragen werden. Missionen und Institutionen müssen flexibel genug gestaltet werden, um auf günstige Gelegenheiten angemessen reagieren zu können. Dies ist gegenwärtig der Fall und wird von allen Beteiligten geschätzt. Um Augenwischerei zu vermeiden, müssen zwei Trends weiter gestärkt werden: der insbesondere beim BDIMR erkennbare Übergang

21 Die Beteiligung von Beobachtern aus Ländern, die der Beobachtung am kritischsten gegenüberstanden, allen voran Russland, konnte allerdings erst 2006 sichergestellt werden.
22 Zum Ständigen Rat und seinen Ausschüssen siehe unten. Für Argumente zugunsten eines stärkeren Einflusses des OSZE-Ausschusses zur menschlichen Dimension siehe: Common Responsibility, a.a.O. (Anm. 16), Abschnitte 213-217, S. 71-72. Ein erster Schritt wurde bei den Sitzungen dieses Ausschusses mit dem ständigen Tagesordnungspunkt „Follow-up zu wahlbezogenen Aktivitäten des BDIMR" gemacht.
23 Es gibt nach der bedauerlichen Schließung des OSZE-Büros in Minsk durch die belarussischen Behörden im Dezember 2010 derzeit 17 Feldmissionen.

von Einzelprojekten zu umfassenderen und längerfristigen Programmen und ein ergebnisorientiertes Management – solange dieses richtig verstanden wird: nicht in einem mechanistischen Sinne, sondern strategisch, um sicherzustellen, dass der Aufbau von Kapazitäten nicht als Ersatz für echte politische, rechtliche und administrative Reformen erfolgt.

Dieses institutionelle Zusammenspiel hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, da die Rolle des Sekretariats umfangreicher und über die beiden Kernfunktionen hinaus ausgeweitet wurde. Diese umfassten die rein „administrative" und operative Unterstützung für die rund 3.000 Mitarbeiter der Organisation einerseits sowie die Unterstützung der politischen Führung der Organisation, verkörpert durch den Amtierenden Vorsitzenden, andererseits. Das Sekretariat hat in einer Reihe von Bereichen Fachgruppen entwickelt, u.a. auch zu ressortsübergreifenden Fragen des Menschenrechtsschutzes, wie z.B. zur Bekämpfung des Menschenhandels, zum *Gender Mainstreaming* und zur polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere im Kampf gegen den Terrorismus,[24] und wird dies auch weiterhin in Bezug auf andere transnationale Bedrohungen tun. Aus dieser Entwicklung können sich zwar Kompetenzüberschneidungen ergeben, grundsätzlich trägt sie jedoch insgesamt zur Stärkung der Organisation und ihrer politischen Bedeutung bei.

Diese Entwicklung erfordert allerdings drei begleitende Maßnahmen: die Sicherstellung der Autonomie der drei Institutionen, die enge Zusammenarbeit aller Beteiligten mit ihnen und die effektive Leitung durch den Generalsekretär – in enger Abstimmung mit den Leitern der drei Institutionen und dem Amtierenden Vorsitzenden. Mit anderen Worten: Der Aufbau von Kapazitäten, der von allen Einrichtungen der Organisation vor Ort durchgeführt wird, muss koordiniert und um eine systematischere Programmplanung auf der politischen Ebene ergänzt werden.

Ein Sonderfall: die Parlamentarische Versammlung der OSZE

Während die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen, dem Sekretariat und den Feldoperationen weitgehend erfolgreich verläuft, ist die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE ein etwas unglücklicheres Beispiel für ungenau definierte Beziehungen. Rund 20 Jahre nach ihrer Gründung ist noch immer unklar, ob sie sich als Teil der Organisation versteht oder sich fern von ihr verortet.

Natürlich handelt es sich bei der OSZE PV nicht um ein Parlament als solches. Sie setzt sich aus Parlamentariern zusammen, die von ihren nationalen Parlamenten ernannt werden, die wiederum sehr verschieden und noch dazu möglicherweise aus unregelmäßigen Wahlen hervorgegangen sind. Sie ist

24 Beispielhaft für eine kritische Übersicht über die Aktivitäten des OSZE-Sekretariats im Bereich Polizeiunterstützung siehe David Lewis, Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programing in Central Asia, Central Eurasia Project, Open Society Foundations, Occasional Paper Series Nr. 4, New York, April 2011, unter: http://www.soros.org/sites/default/files/OPS-No-4-04-11-2011.pdf.

auch nicht mit anderen internationalen Versammlungen von Parlamentariern zu vergleichen, weder mit dem Europäischen Parlament, das echte Mitentscheidungsbefugnisse hat, noch mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, die über eine weit differenziertere Struktur und Arbeitsweise verfügt.
Die OSZE PV versucht zwar derartigen Einrichtungen nachzueifern, ist aber in Wirklichkeit eher ein loser Club mit einer sich ständig verändernden und uneinheitlichen Mitgliederschaft und ohne feste Strukturen, sieht man einmal von ein paar Sitzungen pro Jahr und einem kleinen Stab von 14 Mitarbeitern ab, der etwas deplatziert in Kopenhagen angesiedelt ist.
Theoretisch hat die PV jedoch ein großes Potenzial, als Partner für alle anderen Gremien und Einrichtungen in der Organisation zu fungieren und auch auf nationaler Ebene zu agieren, vor allem durch folgende Aktivitäten:

- Inhaltlich: die Einbringung von Themen zur Weiterentwicklung und Operationalisierung durch die gesamte Organisation. Dies ist eindeutig ein Plus, das in den letzten Jahren auch realisiert wurde, insbesondere im Hinblick auf Themen wie die Bekämpfung des Menschenhandels und des Antisemitismus, die Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern und die Stärkung des *Gender*-Schwerpunkts der OSZE.
- Strukturell: die Gewährleistung des Dialogs mit den anderen Mitgliedern der OSZE-Familie, mit Regierungen und vor allem mit der Zivilgesellschaft. Hier ist die Bilanz weniger eindeutig, vor allem auf lokaler Ebene.
- Auf nationaler Ebene: die systematische Unterstützung der Implementierung im Rahmen der nationalen Parlamente. Hier fällt die Bilanz der PV wohl am wenigsten konsistent aus.

In der Realität wird die OSZE PV demnach ihrer Rolle, parlamentarische Führung und Unterstützung zu leisten, nicht gerecht: Obwohl einzelne Mitglieder der PV und der Leiter des Sekretariats ehrgeizige Ziele verfolgen, zeigt sich, dass diese häufig nicht aufrechterhalten werden können. Bis auf wenige Ausnahmen findet in kaum einem Thema ein längerfristiges Engagement statt, es gibt nur wenig Potenzial für einen inhaltlichen Beitrag und insgesamt nur wenig Unterstützung von dem kleinen Sekretariat.
Dieser verhältnismäßig unbefriedigende Gesamteindruck wird besonders deutlich bei der Wahlbeobachtung, bei der die Langzeitbeobachterteams des BDIMR kurz vor dem Wahltag und am Wahltag selbst für einige Tage von Abgeordneten der PV ergänzt werden. Diese beschränken ihre Beobachtung häufig auf das Geschehen, das sie selbst am Wahltag wahrnehmen, statt den gesamten langwierigen Wahlprozess oder die von den weitaus größeren Beobachterteams des BDIMR bereitgestellten Daten zu berücksichtigen. Einzelne Parlamentarier interessieren sich häufig für Entwicklungen, die die Kandidaten einer ihnen politsch nahestehenden Partei betreffen, eine Haltung, die

im Gegensatz zu der Unparteilichkeit und Professionalität der BDIMR-Beobachter steht. Darüber hinaus machen sich Parlamentarier nicht immer mit den Einzelheiten der vom BDIMR entwickelten umfassenden Wahlbeobachtungsmethodik vertraut, sondern verlassen sich lieber auf ihre Instinkte.[25] Sie schenken daher den Details der administrativen Abwicklung der Wahlen nicht immer ausreichend Aufmerksamkeit, obwohl diese entscheidend für die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen ist. Bei der Berichterstattung über die Wahlbeobachtung sind Parlamentarier oft nur an Schlagzeilen interessiert, was zwangsläufig zu Vereinfachungen führt. Sie äußern sich sogar mitunter zu den Wahlergebnissen, die aus Sicht der OSZE selbstverständlich nicht kommentiert werden, solange die Stimmen korrekt ausgezählt wurden. Ihr größtes Manko ist jedoch ihre mangelnde Bereitschaft, sich sinnvoll und langfristig an den Folgemaßnahmen auf nationaler Ebene und unter ihren Parlamentskollegen zu beteiligen.

Diese Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit wird noch vertieft durch den unrealistischen Anspruch, bei Wahlbeobachtungen die Führungsrolle zu übernehmen und den Haushalt der Organisation zu kontrollieren. Beides wurde der PV von den OSZE-Staaten angesichts der genannten gravierenden Mängel verweigert. Dennoch könnte eine systematischere Einbeziehung der wichtigsten Mitglieder der OSZE PV in alle Aspekte der Aktivitäten der Organisation einen ernst zu nehmenden und politisch bedeutsamen Beitrag zur Stärkung des Einflusses der OSZE vor Ort insgesamt bewirken.

Ähnliches ließe sich auch mit Blick auf parlamentarische Versammlungen anderer internationaler Organisationen sagen, etwa über die Parlamentarische Versammlung des Europarats, wobei diese allerdings immerhin über bessere Kapazitäten zur Durchführung von Folgemaßnahmen verfügt, und ebenso über die Parlamentarische Versammlung der NATO. Das Europäische Parlament konzentriert sich hingegen in einer sinnvoll angelegten Arbeitsteilung mit der OSZE auf Wahlen außerhalb Europas.

Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen

Die internationale Gemeinschaft ist von den Zeiten eines simplen Nebeneinanders von OSZE, Europarat, Europäischer Union, NATO und Vereinten Nationen (mit gelegentlichen kleinen gegenseitigen Irritationen) weit entfernt. Nicht nur gibt es heute in den verschiedenen Sekretariaten ein ausgeprägteres Bewusstsein für die Notwendigkeit und den Nutzen einer engen Zusammen-

25 „Wir können es riechen", ist ein häufig zu hörender Kommentar von Parlamentariern, wenn es um Unregelmäßigkeiten bei Wahlen geht. Dies hat wenig mit der systematischen Methodik zur Wahlbeobachtung des BDIMR gemein. Die Teilnehmerstaaten haben dem BDIMR sein Mandat gerade aufgrund dieser Methodik erteilt, um zu vermeiden, dass man sich auf solch impressionistische Erfahrungen verlässt. Die Wahlbeobachtungsmethodik des BDIMR beruht auf systematischen Erhebungen über einen längeren Zeitraum und ist in den Handbüchern des BDIMR zur Wahlbeobachtung dargelegt. Sie wurde aufgrund ihres Erfolgs von anderen Beobachterorganisationen übernommen.

arbeit; die Regierungen sehen auch genauer hin und sind stärker darauf bedacht, Überschneidungen zu vermeiden. Im Großen und Ganzen haben alle Beteiligten erkannt, dass die internationalen Organisationen mehr inhaltliche Arbeit zu leisten haben, als dies unter ihren zunehmend engeren Haushaltsrestriktionen möglich ist.
Viele dieser internationalen Akteure wollen sich wandeln oder sogar neu erfinden: die Europäische Union, die NATO, der Europarat – und auch die OSZE. Es ist daher weiterhin wichtig Synergien zu schaffen, und es sind Reibungsverluste zu erwarten. Aber insgesamt funktioniert die Zusammenarbeit gut; die „Revierkämpfe" wurden weitgehend abgeschafft, genauso wie das „Forum-Shopping" von Regierungen, die damit den Weg des geringsten Widerstands gehen oder eine genauere Prüfung vermeiden wollten.
Auf dem Gebiet der Menschenrechte bedeutet dies, sich weiterhin auf eine effektive Arbeitsteilung und Koordination mit der Europäischen Union und deren Agentur für Grundrechte, dem Europarat und anderen Partnern zu konzentrieren, insbesondere im Hinblick auf den Nexus zwischen internationalem und nationalem Recht sowie nationaler und internationaler Überwachung und Implementierungskontrolle. Weiterhin gilt es daran zu arbeiten, Hilfsprogramme zu entwickeln und durchzuführen, um die erkannten Mängel zu beheben. Die OSZE würde davon profitieren, ihre Prioritäten noch stärker mit den externen Anreizstrukturen der Europäischen Union abzustimmen und wechselseitige Konditionalitäten – so umfassend wie möglich – zu nutzen, wie etwa die Europäische Nachbarschaftspolitik.

Ein konkretes Beispiel: Engagement im „Arabischen Frühling"

Ein Beispiel, wie dringend es einer systematischeren internationalen Zusammenarbeit bedarf, zeigt sich derzeit in den Entwicklungen innerhalb der OSZE-Partnerländer. Die Organisation hat erneute Anstrengungen unternommen, mit diesen engere und systematischere Beziehungen aufzubauen – nicht nur im Falle Afghanistans, sondern auch und vor allem angesichts der jüngsten Entwicklungen in Nordafrika und der arabischen Welt[26] und ihrer Bedeutung für den Aufbau demokratischer Institutionen und die Entstehung eines effektiven Menschenrechtsschutzes und transparenter politischer Prozesse in der Region. Auch wenn es noch zu früh ist, um beurteilen zu können, ob diese Anstrengungen von Dauer sein werden, ein ernst gemeintes und langfristiges Engagement der gesamten Organisation für diese Länder und ihre unterschiedlichen Transformationsprozesse wird dieser nicht nur neue Tätigkeitsfelder erschließen, sondern ihr auch ermöglichen, ihre eigenen Erfahrungen und Erfolge herauszustellen. Gleichzeitig bietet sich ihr die einmalige Gelegenheit, eine erfolgreiche Koordination und Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen

26 Die OSZE unterhält besondere Beziehungen mit zwölf Ländern, den sogenannten Kooperationspartnern. Sechs von ihnen liegen im Mittelmeerraum, darunter Ägypten, Algerien, Jordanien, Marokko und Tunesien.

– insbesondere der EU, dem Europarat und den Vereinten Nationen – beim Einsatz vor Ort zu demonstrieren.

Die Rolle des Ständigen Rates

Der Ständige Rat der OSZE stellt einen umfassenden diplomatischen Apparat in Wien zur Verfügung, der eine ganze Reihe von Aktivitäten der Vertreter der 56 Teilnehmerstaaten gewährleistet, darunter mindestens ein offizielles Treffen des Ständigen Rats pro Woche sowie spezielle informelle Konsultationen zu Menschenrechtsfragen.
Der Erfolg misst sich daran, wie weit es gelingt, *Peer Review* und *Peer Engagement* langfristig sicherzustellen und über bloßes Debattieren hinausgehend konkrete Lösungen für Probleme zu benennen, die entweder im Rat selbst oder von den Institutionen erkannt worden sind. Es gab auch Forderungen, dass der Rat nicht nur einen besser strukturierten Rahmen für den gegenseitigen Austausch bereitstellen, sondern auch einen systematischeren Kontakt mit der Zivilgesellschaft und den Medien pflegen solle.
In den letzten Jahren wurden mehrere positive Entwicklungen auf den Weg gebracht; so wurden z.B. mehr Gelegenheiten für einen themenspezifischeren Austausch über die instiutionalisierten – und formalisierten – wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates hinaus geschaffen, insbesondere durch die Einrichtung dreier Unterausschüsse entsprechend den drei „Dimensionen" der OSZE. Die Arbeit in diesen Ausschüssen – und vor allem im Ausschuss zur menschlichen Dimension – zeigt vielversprechende Möglichkeiten auf, über die ritualisierten Plenarsitzungen des Ständigen Rates hinaus einen echten Austausch über inhaltliche Details zu pflegen, der sich nicht allein auf Kritik beschränkt, sondern auch auf konkreten Erfahrungen und mögliche Lösungen.
Im Rahmen des *Peer Review* wurde vorgeschlagen, der Ständige Rat solle die allgemeine regelmäßige Überprüfung (*Universal Periodic Review*, UPR) des VN-Menschenrechtsrats in Genf, angepasst an seine Zwecke, übernehmen.[27] Ausgangspunkt hierfür könnte der Ausschuss zur menschlichen Dimension sein.[28]
Insgesamt ist es nach wie vor wichtig sicherzustellen, dass zu allen Beschlüssen der jährlichen Ministerratstreffen, insbesondere im Rahmen des Ständigen Rates, systematischere Folgemaßnahmen durchgeführt werden. Es muss mehr getan werden. Dies wird nicht durch strukturelle Anpassungen

27 Vgl. Christian Strohal, Alive. And Well? The Need for a Stronger Peer Engagement in the OSCE, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2010, Wien 2010, S. 297-308.

28 Etliche Ideen dazu, wie der Monitoring-Prozess der OSZE in der menschlichen Dimension effektiver gestaltet werden kann, wurden bereits untersucht in: Jens Narten, Options for A General OSCE Human Dimension Monitoring Instrument, CORE Policy Paper, Hamburg 2006, unter: http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Policy_Paper_on_OSCE_HD_Monitoring_Aug_2006.pdf.

des zwischenstaatlichen Apparats gelingen, sondern nur dadurch, dass der dafür nötige politische Wille geschaffen und aufrechterhalten wird. Und genau in diesem Zusammenhang wird die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden – mit der Unterstützung des Generalsekretärs der Organisation – relevant.

Die politische Herausforderung: Mehr Vertrauen, mehr Engagement und mehr Eigenverantwortung – eine Rolle für den Amtierenden Vorsitzenden

Rahmenbedingungen für ein systematischeres Engagement

Die OSZE führt eine breite Palette von konkreten und operativen Aktivitäten durch, die für die Erreichung der Ziele der Organisation von großer Bedeutung sind. Auf dem weiten Feld der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte gibt es bei der Eigenverantwortung (*„ownership"*) jedoch eine gewisse Schieflage: Einige wenige Länder, deren Einstellungen noch immer vom Erbe der Sowjetunion beeinflusst werden, fühlen sich angesichts der Betonung, die auf die Erfüllung der Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte gelegt wird, unbehaglich. Sie stellen nicht in erster Linie deren Gültigkeit infrage (auch wenn von einigen von ihnen in regelmäßigen Abständen Verweise auf „traditionelle Werte" und ähnlich vage Begriffe zu hören sind), sondern beklagen vielmehr die ihrer Meinung nach ungleiche Anwendung. Dabei übersehen sie jedoch, dass die unterschiedliche Aufmerksamkeit, die den Implementierungsdefiziten in verschiedenen Ländern zuteil wird, eine Folge der Unterschiede im Ausmaß und in der Schwere dieser Defizite ist.
Die Organisation muss daher Wege finden, das Bewusstsein für mehr Eigenverantwortung zu verbessern, insbesondere in Ländern, in denen die politische Führung die Relevanz der OSZE in Zweifel zieht, während die Zivilgesellschaft deren stärkere Einbeziehung fordert. In dieser Hinsicht gibt es, wie in diesem Beitrag knapp umrissen, mehrere Optionen. Sie sollten konsequenter umgesetzt werden, um einen Rahmen für ein systematischeres Engagement zu schaffen. Dazu zählen:

- die Entwicklung klar definierter Richtwerte und eines Instrumentariums zur Evaluierung der Kooperationsprogramme der Organisation, um ihren Beitrag bei der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen zu verbessern;
- eine stärkere Berücksichtigung dieser Programme in den Debatten im Ständigen Rat, vor allem hinsichtlich ihrer Wirkung und ihrer Ergebnisse;
- die Sicherstellung systematischerer Folgemaßnahmen zu Berichten der Institutionen und Feldmissionen, einschließlich der Erarbeitung von Empfehlungen in den Ausschüssen des Ständigen Rates;
- der Einführung eines jährlichen Implementierungsberichts zur Vorlage beim Ministerrat;
- der Entwicklung eines systematischen *Peer-Review*-Verfahrens;

- die Öffnung des Ständigen Rates für Beobachter aus der Zivilgesellschaft und aus den Medien;
- die Gewährleistung einer systematischeren Einbeziehung von Fachleuten aus den Regierungen – einschließlich der Justiz- und Innenminister – nicht nur in die politischen Diskussionen der Organisation, sondern auch in ihre praktische Tätigkeit;[29]
- die Sicherstellung einer systematischeren Einbindung von Parlamentariern in alle Aktivitäten der Organisation;
- die Entwicklung einer interaktiveren Rolle des Generalsekretärs, u.a. durch die Schaffung des Postens eines stellvertretenden Generalsekretärs;
- die Stärkung der Mitwirkung des Amtierenden Vorsitzenden (s.u.).

Darüber hinaus sollten die Teilnehmerstaaten im Rahmen einer engagierten Nachbereitung des Gipfels von Astana sowohl die Empfehlungen diskutieren, die im Zuge der Vorbereitungen des Gipfels gemacht wurden, als auch diejenigen, die aus früheren Bemühungen zur Stärkung der Organisation hervorgegangen sind.[30]

Der Amtierende Vorsitz

Die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden ist bei den meisten, wenn nicht sogar bei allen diesen Maßnahmen zentral: Der Amtsinhaber muss sich mit Leib und Seele engagieren,[31] er muss Eigenverantwortung übernehmen und er muss gegenüber den Regierungen der 56 Teilnehmerstaaten kontinuierlich für die Rolle der Organisation werben.
Darüber hinaus ist der Amtierende Vorsitzende die wichtigste Verbindung zur übrigen Welt der Politik, den Institutionen und den Medien. Es liegt daher an ihm, rasch für die notwendige politische Unterstützung und politische Impulse zu sorgen und deren Aufrechterhaltung sicherzustellen, insbesondere bei der Krisenprävention und dem Krisenmanagement vor Ort. Ebenso wichtig ist die dauerhafte und sichtbare Unterstützung des Vorsitzenden für die laufenden Anstrengungen der Institutionen und Feldmissionen zur Behebung konkreter Defizite im Menschenrechtsschutz; dies gilt vor allem in Krisensituationen.[32]

---

29 Die vom BDIMR organisierten Implementierungstreffen und Seminare zur menschlichen Dimension beziehen Praktiker aus den verschiedensten Bereichen mit ein; diese Teilnehmer sollten systematischer in die Folgeaktivitäten eingebunden werden, und zwar sowohl auf Länder- als auch auf Hauptsitzebene (Ständiger Rat).

30 Einschließlich derjenigen des *Common-Responsibility*-Berichts des BDIMR, a.a.O. (Anm. 16), zusammengefasst auf S. 78-81.

31 Der amtierende Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, Knut Vollebæk, schätzt, dass er als Außenminister und Amtierender Vorsitzender während des norwegischen Vorsitzes im Jahr 1999 rund 40 Prozent seiner Zeit für OSZE-Angelegenheiten aufgewendet hat – kaum ein Außenminister hat so viel Zeit zur Verfügung oder rechnet damit bei der Vorbereitung des einjährigen Vorsitzes.

32 Gute Beispiele hierfür sind das dem BDIMR vom slowenischen Amtierenden Vorsitzenden erteilte Mandat, einen Bericht über das Massaker während der Unruhen in Andischan

Obwohl die OSZE im Laufe der Jahre mit der Ernennung Persönlicher Vertreter oder Beauftragter des Amtierenden Vorsitzenden für verschiedene Themenbereiche – zuletzt eines Sonderbeauftragen für Langzeitkonflikte – ein spezifisches Instrument entwickelt hat, gibt es keinen Persönlichen Beauftragten, der ausdrücklich für menschenrechtsbezogenen Fragen zuständig ist.[33] Der Gipfel in Astana hat bekräftigt, dass in dieser Hinsicht mehr getan werden muss, was für eine solche Ernennung zum Anlass genommen werden könnte. Alternativ müsste der Amtierende Vorsitzende eine wesentlich größere Rolle in diesem Bereich übernehmen und sich noch weitaus aktiver für die Aufrechterhaltung eines Menschenrechtsschwerpunkts engagieren – ein Vorhaben, das nur schwer zu verwirklichen ist. Dies ist nicht nur aus Zeitgründen der Fall, sondern auch, weil der Amtierende Vorsitzende die allgemeine politische Lage im Blick behalten muss, in der Menschenrechtsfragen oft als Irritation betrachtet werden.
Allein um die derzeitige Unterstützung durch den Amtierenden Vorsitzenden aufrechtzuerhalten, ist nicht nur eine enge Zusammenarbeit aller innerhalb der Organisation und mit ihrer kollektiven Führung erforderlich; notwendig sind auch – und dies ist sogar noch wichtiger – regelmäßige Kontakte auf politischer Ebene in allen Teilnehmerstaaten. Die Minister müssen stärker in die Arbeit der Organisation eingebunden werden, um so das Vertrauen in die Organisation und die Verantwortung für sie zu stärken. Dafür muss nicht nur der Amtierende Vorsitzende systematischer auf sie zugehen; auch der Generalsekretär muss stärker in Erscheinung treten und könnte vom Amtierenden Vorsitzenden systematischer mit konkreten Aufgaben betraut werden (was auch im Falle der Leiter der drei Institutionen denkbar wäre).

Politische Führung ist notwendig

Zusammenfassend scheint es trotz allem Anlass zur Hoffnung zu geben, dass der Gipfel von Astana Fortschritte in wichtigen Fragen der menschlichen Dimension stärker und anhaltender beeinflussen wird, als es der Gipfel von Lissabon vermochte. Das jährliche Ministerratstreffen wird einen wesentlich umfassenderen Ansatz wählen müssen: Seine Vorbereitung sollte sich nicht nur auf die Nachverfolgung früherer Beschlüsse konzentrieren, vielmehr sollten auch der Generalsekretär und die Leiter der Institutionen eingeladen wer-

---

in Usbekistan zu erarbeiten, und seine weitere Unterstützung dafür (vgl. OSCE/ODIHR, Preliminary Findings on the Events in Andijan, Uzbekistan, 13 May 2005, Warschau, 20. Juni 2005, unter: http://www.osce.org/cio/46541), sowie der Auftrag des finnischen Amtierenden Vorsitzenden an das BDIMR, einen Bericht über die russische Invasion in Georgien zu erstellen, und auch dessen weitere Unterstützung (vgl. OSCE/ODIHR, Human Rights in the War-Affected Areas Following the Conflict in Georgia, a.a.O. [Anm. 5]).

33 Die seit 2003 jährlich ernannten drei Persönlichen Beauftragten für Toleranz und Nichtdiskriminierung sind ein etwas heikler Kompromiss, der seinerzeit nach langwierigen Beratungen über die Frage gefunden wurde, wie man die Einzigartigkeit des Antisemitismus in vollem Umfang anerkennen könne, ohne dabei andere wichtige Bereiche der Diskriminierung zu vernachlässigen.

den, Nachfolgeberichte vorzulegen und wichtige Herausforderungen zu benennen. Darüber hinaus sollten die Treffen auch der Zivilgesellschaft offen stehen. Schließlich sollte es dort gelingen, ein systematisches Nachverfolgungsverfahren und einen Nachverfolgungskalender für den Ständigen Rat zu etablieren.

Der Gipfel von Astana hat Erwartungen geweckt, die Phase der Stagnation überwinden zu können. Um dieses Ziel zu erreichen, kann – und sollte – der Amtierende Vorsitzende eine starke Führungsrolle übernehmen. Ebenso müssen die Führungsspitzen aller Teilnehmerstaaten sicherstellen, dass sie ihre auf den OSZE-Treffen eingegangenen Versprechungen auch wirksam umsetzen. In der Tat: Es muss mehr getan werden.

*Jens-Hagen Eschenbächer/Bernhard Knoll**

Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana aus der Perspektive der Menschenrechte: neue Impulse für Fortschritte bei Menschenrechten und Demokratie in der Region?

Einführung

Als die Staats- und Regierungschefs der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten im Dezember 2010 in Astana zum ersten OSZE-Gipfeltreffen nach über zehn Jahren zusammenkamen, waren die Erwartungen hinsichtlich der Ergebnisse des Treffens, zumindest was Menschenrechte und Demokratie anbelangte, bescheiden. Bereits seit Jahren hatte die „menschliche Dimension" der OSZE zu den umstrittensten Themen innerhalb der Organisation gehört, da die Meinungen der Teilnehmerstaaten darüber, wie viel Bedeutung die OSZE Menschenrechten und Demokratie im Vergleich zur politisch-militärischen Dimension und zur Wirtschafts- und Umweltdimension beimessen sollte, weit auseinandergingen.

Seit dem letzten Gipfeltreffen der OSZE im Jahr 1999 in Istanbul waren die Fortschritte bei der Entwicklung neuer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension bestenfalls als Stückwerk zu bezeichnen; sie betrafen weitgehend unumstrittene, wenn auch nicht unwichtige Themen wie z.B. Toleranz und Nichtdiskriminierung, die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Rechte der Roma und Sinti. Im Vorfeld des Gipfeltreffens hatte es zudem Bedenken gegeben, ob Kasachstan, das 2010 den OSZE-Vorsitz ausübte und die treibende Kraft hinter der Einberufung des Gipfeltreffens von Astana war, angesichts der eigenen Probleme bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen in diesem Bereich dazu geeignet wäre, die Agenda der menschlichen Dimension mit Nachdruck zu fördern.[1] Nach stundenlangen erbitterten Verhandlungen einigten sich die Delegationen schließlich dennoch auf ein Gipfeldokument: die Gedenkerklärung von Astana. Etwas unerwartet enthält das Dokument umfangreiche Bestimmungen zur menschlichen Dimension.

Der vorliegende Beitrag untersucht diejenigen Aspekte der Gedenkerklärung von Astana, die für die menschliche Dimension relevant sind. Er versucht, die Bedeutung der Gedenkerklärung hinsichtlich der Frage, ob sie die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen im Bereich Menschenrechte und Demokratie in der Region fördert, zu bewerten.

---

* Der Beitrag gibt die Meinung der Autoren wieder und nicht notwendigerweise diejenige der OSZE oder des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR).

1 Vgl. z.B. Vladimir D. Shkolnikov, The 2010 OSCE Kazakhstan Chairmanship: Carrot Devoured, Results Missing, EUCAM Policy Brief Nr. 15, April 2011, unter: http://www.eucentralasia.eu/publications/Policy-Briefs.html.

Trotz ihrer bemerkenswerten Kürze enthält die Gedenkerklärung von Astana eine Reihe von Bestimmungen zur menschlichen Dimension.[2] Im ersten Absatz bekennen sich die Staats- und Regierungschefs erneut zu der Vision „einer freien, *demokratischen*, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft […] deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind".[3] Sie erkennen die bislang erzielten Fortschritte an, betonen jedoch auch, „dass noch mehr getan werden muss, um sicherzustellen, dass diese Kernprinzipien und Verpflichtungen", die die Teilnehmerstaaten in den drei Dimensionen, „insbesondere im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten, eingegangen sind, zur Gänze geachtet und umgesetzt werden".[4] Der erste Absatz bestätigt damit erneut die Bedeutung der Demokratie für die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität in der Region und räumt gleichzeitig Implementierungslücken, insbesondere in der menschlichen Dimension, ein.

Der Geist der erneuten Bekräftigung des normativen Rahmens der OSZE prägt auch den zweiten Absatz der Gedenkerklärung. Nachdem sie die „Bedeutung" der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension hervorgehoben haben, bekräftigen die Teilnehmerstaaten ihr „uneingeschränktes Festhalten" an allen OSZE-Normen und betonen ihre Verantwortung, den gesamten Bestand an OSZE-Verpflichtungen „vollständig und nach Treu und Glauben umzusetzen".[5] Dies entspricht dem prozessorientierten Ansatz der OSZE, nach dem neue Dokumente und Verpflichtungen bestehende Vereinbarungen nicht ersetzen, sondern sie vielmehr ergänzen, so wie zusätzliche Bausteine ein vorhandenes Bauwerk ergänzen. Im Wesentlichen bestätigt diese Bestimmung, dass der Gesamtkatalog der Verpflichtungen seine Gültigkeit bewahrt hat und unterschiedslos auf alle Staaten anzuwenden ist. Wichtig ist, dass dieser Absatz eine in kraftvollen Worten formulierte Bestätigung des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE enthält, das die Aufrechterhaltung des Friedens an die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten knüpft.

Absatz 3 befasst sich hauptsächlich mit Fragen der politisch-militärischen Dimension, am Ende werden jedoch drei wichtige Aussagen getroffen, die für die menschliche Dimension von Bedeutung sind. *Erstens* wird dort noch einmal bekräftigt, dass alle Verpflichtungen ausnahmslos für jeden Teilnehmerstaat gelten. Dies bedeutet, dass die Staaten anerkennen, dass sie sich nicht einzelne Verpflichtungen herauspicken oder aufgrund historischer, kultureller, politischer oder anderer Faktoren Ausnahmen für sich geltend machen können. *Zweitens* führt Absatz 3 die Bedeutung des im vorherigen Absatz er-

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, unter: http://www.osce.org/de/cio/74988.
3 Ebenda, Absatz 1 (Hervorhebung durch die Autoren).
4 Ebenda.
5 Ebenda, Absatz 2.

wähnten Begriffs der „Verantwortung“ näher aus, indem er auf deren doppelte Bedeutung verweist, die die Staaten im Rahmen der OSZE akzeptiert haben, nämlich *untereinander und gegenüber ihren Bürgern* für die volle Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen einzustehen.[6] Der erstgenannte – horizontale – Aspekt des Verantwortungsbegriffs der OSZE ist eng verknüpft mit dem *dritten* mit der menschlichen Dimension zusammenhängenden Element in Absatz 3 (und detaillierter noch in Absatz 6, siehe unten), nämlich die zum zweiten Mal auf einem Gipfeltreffen abgegebene Bekräftigung des 1991 in Moskau formulierten Prinzips, nach dem die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangen Verpflichtungen unmittelbare und berechtigte Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind.[7] Diese Bestimmung war seinerzeit bahnbrechend, da sie nicht weniger bedeutete, als dass die Staaten im Rahmen der KSZE/OSZE akzeptiert hatten, dass sie sich nicht auf den Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten berufen konnten, um Kritik im Zusammenhang mit Fragen der menschlichen Dimension abzuwehren.[8] Die Gedenkerklärung von Astana bestätigt damit, dass solche Anliegen die gesamte OSZE-Gemeinschaft betreffen und alle Teilnehmerstaaten das Recht und sogar die Pflicht haben, zur Förderung der Sicherheit in der Region, die auch im Interesse der internationalen Öffentlichkeit liegt, entsprechende Bedenken anzumelden. Auf diese Bestimmung geht die Entwicklung des sogenannten *„Peer Review“* innerhalb der OSZE, der gegenseitigen Überprüfung der Erfüllung gemeinsam vereinbarter Verpflichtungen, zurück – und damit das Konzept der horizontalen Verantwortung.

Absatz 4 der Gedenkerklärung von Astana betont, dass die vorhandenen Verpflichtungen den Teilnehmerstaaten „eindeutige Standards“ für den Umgang miteinander und „mit allen Menschen in ihrem Hoheitsgebiet“ vorgeben.[9] Damit akzeptieren die Teilnehmerstaaten die Verpflichtungen als Maßstab für die Beurteilung ihres Verhaltens, z.B. durch die Beobachtung von Wahlen. Sie betonen ebenfalls noch einmal einen der wesentlichen Grundsätze

---

6 Das Konzept der doppelten Verantwortung wurde erstmals in der Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa für das einundzwanzigste Jahrhundert eingeführt, in der sich die Staats- und Regierungschefs dazu bekennen, „dass innerhalb der OSZE die Staaten ihren Bürgern Rechenschaft schulden und einander verantwortlich für die Durchführung der OSZE-Verpflichtungen sind“. Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa für das einundzwanzigste Jahrhundert, Absatz 5, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Lissabonner Dokument 1996, DOC.S/1/96, Lissabon, 3. Dezember 1996, S. 8-11, hier: S. 8, unter: http://www.osce.org/de/mc/39541.

7 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14310. Es wird zuweilen behauptet, die Gedenkerklärung von Astana habe das „Moskauer Prinzip“ auf das Niveau eines Gipfeldokuments angehoben. Das ist jedoch irreführend, da die in Moskau verwendete Formulierung bereits in Absatz 8 der Gipfelerklärung von Helsinki aus dem Jahr 1992 übernommen wurde. Siehe KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, Helsinki, 10. Juli 1992, S. 4, unter: http://www.osce.org/de/mc/ 39532.

8 Vgl. zu diesem Punkt insbesondere Frank Evers, The OSCE Summit in Astana – Expectations and Results, CORE Working Paper 23, Oktober 2011, S. 18.

9 Gedenkerklärung von Astana, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 4.

des Sicherheitskonzepts der OSZE, nämlich die zentrale Bedeutung des Einzelnen und seiner ihm innenwohnenden Würde sowie seiner grundlegenden Rechte und Freiheiten – im Kontrast zu den Interessen des Staates – für die Sicherheit, wie sie innerhalb der Organisation verstanden wird.

Der wohl wichtigste Abschnitt in der Gedenkerklärung von Astana ist, was die menschliche Dimension betrifft, Absatz 6. Der Absatz greift einige der zuvor genannten Prinzipien im konkreten Kontext der menschlichen Dimension wieder auf. Er betont zunächst erneut die Unverzichtbarkeit des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE, in dessen Mittelpunkt die „dem einzelnen Menschen innewohnende Würde" stehe.[10] Er wiederholt anschließend, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten unveräußerlich und ihr Schutz und ihre Förderung die „höchste Verpflichtung"[11] einer Regierung sind. Mit der Bekräftigung dieser erstmals 1990 eingeführten Formel[12] betonen die Teilnehmerstaaten einmal mehr das Primat der Grundrechte und bestätigen, dass deren Achtung der Hauptzweck einer jeden Regierung ist. Dies ist der eigentliche Kern des umfassenden Sicherheitsbegriffs der OSZE: Im Zentrum steht der einzelne Mensch und nicht der Staat. Folglich stehen die Würde des Menschen und seine unveräußerlichen Rechte und Grundfreiheiten im Mittelpunkt aller drei Dimensionen der Sicherheit. Mit der Bekräftigung dieses Konzepts in Astana hoben die Teilnehmerstaaten ihre Überzeugung hervor, dass dauerhafte Sicherheit ohne die Achtung der Menschenrechte und demokratischer Standards nicht möglich ist.

Diese Formulierungen hängen eng zusammen mit einer anderen in der Charta von Paris enthaltenen richtungsweisenden Verpflichtung, in der die OSZE-Staaten geloben, „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken",[13] und den inhärenten Zusammenhang zwischen Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie bestätigen. Liest man diese beiden Passagen der Charta von Paris hintereinander, bleibt kein Zweifel: Die OSZE-Normen erklären es eindeutig und unmissverständlich zur vornehmsten Pflicht der Regierung, die institutionellen Strukturen zu schaffen, die zur Gewährleistung des Schutzes der Menschenrechte erforderlich sind. Es kann also festgehalten werden, dass die zentralen Bestandteile eines funktionierenden demokratischen Systems – freie und gerechte Wahlen, politischer Pluralismus, richterliche Unabhängigkeit, freie Medien und eine starke Zivilgesellschaft – in Astana eine vernehmbare Bestätigung erhielten. Der Gipfel von Astana hat damit klar gemacht, dass sich die Richtung der Reise, zu der die OSZE-Staaten vor über 30 Jahren aufgebrochen ist, nicht geändert hat.

---

10 Ebenda, Absatz 6.
11 Ebenda.
12 „[Menschenrechte und Grundfreiheiten] zu schützen und zu fördern ist vornehmste Pflicht jeder Regierung." Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 19.-21. November 1990, S. 1, unter: http://www. osce.org/de/ mc/39518.
13 Ebenda.

Absatz 6 gibt auch den bereits erwähnten 1991 in Moskau verabschiedeten Passus im vollen Wortlaut wieder und verweist dabei – wie das Original – explizit auf die menschliche Dimension: „Wir erklären kategorisch und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und nicht ausschließlich eine innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen.“[14] Es folgt das vielleicht bemerkenswerteste Element der Gedenkerklärung von Astana: der Ausdruck der Wertschätzung der Zivilgesellschaft und der freien Medien, die mit ihrer Tätigkeit den Teilnehmerstaaten dabei helfen „die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie, einschließlich freier und fairer Wahlen, und der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten“.[15] Bedenkt man den Druck, der in Teilen der Region auf die Medien und auf die Zivilgesellschaft ausgeübt wird, sticht dieser Satz in seiner politischen Bedeutung hervor. Mit der Betonung gerade dieses Elements in Astana erkannten die Teilnehmerstaaten an, dass ein lebendiger NGO-Sektor und ungehindert arbeitende Medien nicht etwa zu duldende Ärgernisse sind, sondern wesentlich zur Vitalität demokratischer Gesellschaften beitragen.
Die Gedenkerklärung von Astana weist schließlich darauf hin, dass die Implementierung verbesserungsbedürftig ist, und betont, dass die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit [...] gewahrt und gestärkt werden“[16] müsse. „Größere Anstrengungen“, so die Erklärung weiter, „müssen zur Förderung der Religions- und Glaubensfreiheit und zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung unternommen werden“,[17] womit sie zwei Themen anspricht, die in den vergangen Jahren auf der Tagesordnung der OSZE ganz oben standen.

Die Bedeutung der Gedenkerklärung von Astana für die Förderung der menschlichen Dimension der OSZE

Vor dem Gipfeltreffen wurde viel über den „Geist von Astana“ gesprochen, über die Erneuerung der Organisation, ihre Anpassung und die Bewältigung zukünftiger Herausforderungen. „Was sich jedoch tatsächlich hinter diesen verbalen Bekundungen verbirgt“, so ein Beobachter, „ist hingegen schwer zu fassen – insbesondere wenn es darum geht, diese in die Praxis zu übersetzen: den konkreten Einsatz vor Ort.“[18] Um den Erfolg des Gipfeltreffens zu messen, könnte man also beispielsweise der Frage nachgehen, ob das Gipfeldo-

14 Gedenkerklärung von Astana,, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 6.
15 Ebenda.
16 Ebenda, Absatz 7.
17 Ebenda.
18 Christian Strohal, Renewal or Stagnation? The OSCE and the Protection of Human Rights after Astana, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights, Wien 2011, S. 499-512, hier: S. 500 (eigene Übersetzung).

kument neue Perspektiven für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten eröffnet und hierzu echte Impulse gibt. Wie würde das Astana-Dokument abschneiden, wenn man diese Messlatte anlegte?

Der eigentliche Erfolg der diplomatischen Mechanismen der OSZE im Jahr 2010 bestand darin, überhaupt einen Konsens über ein solch breitgefächertes Dokument wie die Gedenkerklärung von Astana herbeizuführen. Vor allem die zahlreichen Verweise auf den bestehenden Katalog der Menschenrechtsverpflichtungen wurden mit großem Geschick formuliert. Man fand so einen Mittelweg zwischen maximalistischen Positionen zur menschlichen Dimension einerseits und Versuchen, Verweise auf Menschenrechte und Demokratie auf das Notwendigste zu begrenzen und abzuschwächen, andererseits.

Es ist unbestreitbar, dass das Dokument nur wenig Neues enthält. Verträte man einen weniger wohlwollenden Standpunkt, könnte man hervorheben, dass es Textpassagen aus früheren Dokumenten lediglich „recycelt", dass es weder Innovationen noch wesentliche Bestimmungen enthält, mit denen Neuland betreten würde. Damit wäre die Gedenkerklärung von Astana, auch wenn sie eine Reihe bedeutender Meilensteine der menschlichen Dimension aus früheren OSZE-Dokumenten bekräftigt, selbst eine ziemlich statische Angelegenheit.

Liest man die Erklärung aber genauer und betrachtet sie im heutigen politischen Kontext, liegt eine andere Schlussfolgerung nahe, eine Schlussfolgerung, die eher von einer Überraschung als vom Scheitern spricht. Allein dass sich Staats- und Regierungschefs aus 56 Ländern trotz ihrer scheinbar unüberbrückbaren Differenzen in der Frage, welches Gewicht Menschenrechten innerhalb der Organisation beigemessen werden sollte, überhaupt auf die Bekräftigung von Verpflichtungen einigen konnten, die sie vor langer Zeit eingegangen waren, ist als Erfolg zu werten. Ein Beobachter stellte kurz und prägnant fest: „In einer Organisation wie der OSZE, in der Verpflichtungen nicht rechtlich, sondern politisch bindend sind, ist es durchaus von Bedeutung, dass zentrale OSZE-Verpflichtungen, insbesondere in der menschlichen Dimension, von einer neuen Generation politischer Führer erneut bestätigt werden, und auch, dass dies in Astana geschehen ist. Es ist wie die Erneuerung eines Gelübdes, nachdem man ein Jahrzehnt lang vom rechten Weg abgekommen war."[19] In Astana wurde aber nicht nur die gesamte normative Basis der menschlichen Dimension der OSZE bestätigt; die Gedenkerklärung von Astana bündelt auch grundlegende Prinzipien, die zuvor über verschiedene OSZE-Dokumente versprengt waren, und ergänzt sie um einen unmittelbaren Handlungsimperativ: „Nun ist es Zeit zu handeln, und wir müssen uns konkrete und realistische Ziele für die Auseinandersetzung mit diesen Herausforderungen setzen."[20]

19 Walter Kemp, The Astana Summit: A Triumph of Common Sense, in: Security and Human Rights 4/2010, S. 259-264, hier: S. 262 (eigene Übersetzung).

20 Gedenkerklärung von Astana, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 11.

Dies gilt insbesondere für die Absätze 3 und 6 der Gedenkerklärung von Astana. Argumente, mit denen unter dem „Schutzschild der Souveränität" verhindert werden soll, dass sich die internationale Gemeinschaft mit Menschenrechtsbelangen im innerstaatlichen Bereich befasst, klingen nach Astana noch hohler als schon zuvor. Das „Moskauer Prinzip" gehört zu denjenigen Merkmalen, die die OSZE einzigartig machen, und es ist von größter Bedeutung, dass es auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs erneut „kategorisch und unwiderruflich" bestätigt wurde.
Die Gedenkerklärung von Astana wirft ein Schlaglicht auf die beachtlichen Errungenschaften der OSZE in den letzten 20 Jahren, was die Normensetzung auf dem Gebiet der Menschenrechte anbelangt. Aber wie herausragend die in Astana bekräftigten Normen auch immer sein mögen – sie heben umso stärker den Kontrast zwischen den hehren Zielen der Erklärung und der düsteren Wirklichkeit in einer Reihe von Teilnehmerstaaten hervor. So führt die Gedenkerklärung von Astana auch die Nichteinhaltung der erneut bestätigten Prinzipien der Organisation eindringlich vor Augen.[21] Denn: je heller das Licht, desto dunkler die Schatten.

Schlussfolgerung

Die OSZE hat in ihrer menschlichen Dimension Verpflichtungen entwickelt, die die normative Basis für den gemeinsamen Wertekanon und für ein Gefühl der Verantwortung in der Region bilden. Zum OSZE-*Acquis* gehören einige der am weitesten entwickelten Menschenrechts- und Demokratiestandards in der Welt. Auf der Verpflichtung, sie nach Treu und Glauben umzusetzen, beruht das Verständnis der OSZE von der Verantwortung des einzelnen Staates sowohl gegenüber seinen Bürgern als auch gegenüber den übrigen OSZE-Staaten; auch das wurde in Astana erneut bestätigt. Die Erneuerung dieser Verpflichtung hat den Maßstab neu geeicht, an dem das Handeln von Regierungen gemessen werden kann. Es ist nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht der Teilnehmerstaaten, sich gegenseitig dafür in die Verantwortung zu nehmen, dass die von ihnen freiwillig eingegangenen Verpflichtungen in die Praxis umgesetzt werden. Um Astana mit Leben zu füllen, ist es allerdings noch wichtiger, dass der Einzelne, die Zivilgesellschaft und die Medien in den Teilnehmerstaaten die Einhaltung der Verpflichtungen von ihren Regierungen einfordern. All dies zusammen genommen ist für die Unterstützung von Reformen bzw. für die Erzeugung des politischen Willens zur Reform dort, wo er derzeit noch fehlt, notwendig. In diesem Licht betrachtet gibt die Gedenkerklärung von Astana Regierungen, der Zivilgesellschaft und interna-

21 Vgl. z.B. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Press Release, Promise of Astana Summit remains unfulfilled in OSCE area, ODIHR director says ahead of Human Rights Day, Warschau, 9. Dezember 2011, unter: http://www.osce.org/odihr/86059.

tionalen Organisationen ein weiteres starkes Instrument an die Hand, Veränderungen einzufordern und auch zu bewirken.

Der Sachlichkeit halber ist dieser optimistischen Sichtweise allerdings die nüchterne Feststellung entgegenzusetzen, dass die OSZE nicht mehr in erster Linie als Rahmen für den Übergang zur Demokratie gedacht ist. Ein ehemaliger Generalsekretär der OSZE stellte unlängst fest, dass die Transformation in einigen Teilnehmerstaaten ins Stocken geraten sei; es werde deutlich, „dass es unterschiedliche Ansichten und tiefsitzende Meinungsverschiedenheiten über die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen gibt".[22] Die OSZE hat jedoch im Laufe ihrer Geschichte die Erfahrung gemacht, dass die Kraft ihrer Dokumente trotz erbitterter Differenzen im Laufe der Zeit sogar wachsen kann. Selbst wenn sie zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung weit hergeholt oder gar illusorisch zu sein scheinen, können sie doch ein Anstoß zu einem Veränderungsprozess sein, der langfristig an Dynamik gewinnt; dies war ganz sicher bei der Helsinki-Schlussakte der Fall.

Das Gipfeltreffen von Astana war nicht epochemachend und es war weder von großer Begeisterung getragen noch von grundlegenden Beschlüssen über die europäische Sicherheitsordnung geprägt.[23] Dennoch hat es weitgehendes Einvernehmen über die Gültigkeit und die Bedeutung der Demokratie- und Menschenrechtsstandards demonstriert. Seitdem wird die OSZE allerdings wieder in dem ihr innewohnenden Spannungsverhältnis zwischen ihrer positiven globalen Vision und dem Ausbleiben konkreter Resultate aufgerieben.[24] Ob etwas als politischer Erfolg oder als Scheitern zu werten ist, ist letztendlich vielleicht nur eine Frage der zeitlichen Distanz. Mit ein wenig zeitlichem Abstand und vor dem Hintergrund, dass es dem OSZE-Ministerrat in Vilnius nicht gelungen ist, auch nur einen einzigen Beschluss in der menschlichen Dimension zu verabschieden, ist man heute vielleicht schon wieder eher geneigt, die Maßstäbe, die Astana für das Engagement der OSZE in der menschlichen Dimension im 21. Jahrhundert geschaffen hat, zu schätzen.

Auch wenn es vielleicht noch zu früh ist zu behaupten, der Gipfel von Astana habe für die OSZE „ein neues Kapitel"[25] aufgeschlagen, so ist dennoch die Hoffnung gerechtfertigt, dass das Engagement auf hoher politischer Ebene in einer Zeit, in der Verpflichtungen zu Demokratie und Menschenrechten von Konzepten wie „souveräner" oder „gelenkter" Demokratie immer offener in Frage gestellt werden, eine starke und anhaltende Wirkung entfaltet.

---

22 Marc Perrin de Brichambaut, Is the OSCE Relevant in the 21st Century?, Mitschrift einer Veranstaltung in Chatham House, 7. April 2011, S. 3., unter: http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/176655.

23 Vgl. Wolfgang Zellner, Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010 – eine vorläufige Bewertung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 23-31, hier: S. 24.

24 Vgl. Evers, a.a.O. (Anm. 8), S. 28.

25 Philip H. Gordon, U.S. Foreign Policy and the OSCE: From Astana to Vilnius, Statement before the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, D.C., 28. Juli 2011, unter: http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2011/169234.htm (eigene Übersetzung).

Geert-Hinrich Ahrens

Wahlbeobachtung und ihre parlamentarische Dimension: 15 Jahre Kooperation*

Einführung: Ursprung und Zweck internationaler Wahlbeobachtung

Wahlen verleihen einer Regierung Legitimität; das macht sie zum Dreh- und Angelpunkt der Demokratie. Die Wahlbeobachtung durch internationale Organisationen und Institutionen ist daher zu einem der wichtigsten Instrumente geworden, mit denen Staaten und Gesellschaften beim Aufbau und bei der Stärkung demokratischer Institutionen unterstützt werden. Es wurden zahlreiche universelle und regionale Menschenrechtsabkommen und andere Dokumente verabschiedet, die bewährte Praktiken im Zusammenhang mit Wahlen auflisten.[1] Leider ist die Qualität von Wahlen sowohl weltweit als auch im OSZE-Raum noch immer sehr unterschiedlich.

Die meisten Wahlen werden glücklicherweise von ehrlichen, kompetenten und erfahrenen Verwaltungen durchgeführt, die das Vertrauen der Wählerschaft genießen. Dann gibt es Wahlen, die zwar grundsätzlich ehrlich, aufgrund mangelnder Kompetenz oder Erfahrung der Organisatoren aber mit Fehlern behaftet sind; internationale Wahlhilfe kann dazu beitragen, solche Fehler zu vermeiden. Gravierender sind Versuche von Konkurrenten oder Angehörigen von Wahlverwaltungen, Wahlergebnisse zu fälschen. Schließlich gibt es Wahlen, bei denen die Machthaber gar nicht den Willen haben, sie auf ehrliche Weise durchzuführen, und die Wählerschaft daher keinerlei Vertrauen in den Wahlprozess hat.

Wahlbeobachter müssen ihrerseits hochqualifiziert sein. Einige der wichtigsten Voraussetzungen sollen hier kurz beleuchtet werden. Erstens muss ein Beobachter ungeachtet seiner eigenen Präferenzen und der Wahlergebnisse unparteiisch sein. Probleme, die sich aus politisch unerwünschten Resultaten ergeben, gehören nicht in den Bereich Wahlbeobachtung, sondern sind Sache der Außenpolitik oder möglicherweise des Menschenrechtsschutzes. Zweitens muss ein Wahlbeobachter unvoreingenommen über die Fakten Bericht erstatten; Wahlbetrug ist weder mit bestimmten kulturellen Traditionen noch mit historischen Besonderheiten zu rechtfertigen. Wahlbetrug kann nicht als Teil einer nationalen Tradition geltend gemacht werden, die es wert wäre, bewahrt oder toleriert zu werden. Schließlich muss ein Beobachter mit Wahlen in all ihrer Komplexität vertraut sein und vernünftig mit Zahlen umgehen können. So ist z.B. die Behauptung, eine Wahl sei gültig, wenn 90 Prozent

* Übersetzung aus dem Englischen durch die Redaktion.

1 Siehe OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, sechste Auflage, Warschau 2010, online unter: http://www.osce.org/odihr/elections/68439, S. 19-21, 100-108.

der Stimmenauszählung in Ordnung sind, ein Trugschluss, denn dem Sieger zehn Prozent wegzunehmen und sie dem Verlierer zuzuschlagen hätte bei den meisten Parlamentswahlen eine andere Regierung zur Folge.

Wahlbeobachtung durch das BDIMR

Das BDIMR hat das imperative Mandat, Wahlbeobachtung „vor, während und nach Wahlen" durchzuführen, wie die OSZE-Teilnehmerstaaten in den Dokumenten, die auf dem vierten Treffen des KSZE-Rates 1993 in Rom und dem Budapester Gipfeltreffen von 1994 verabschiedet wurden, ausdrücklich erklärten. 1990 war auf dem Pariser KSZE-Gipfel das Büro für freie Wahlen ins Leben gerufen worden, das 1992 in Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) umbenannt wurde. Bereits kurze Zeit später begann das BDIMR – damals noch in geringem Umfang – Wahlbeobachtungen durchzuführen, die es seither zu einer hochprofessionellen Operation weiterentwickelt hat; das BDIMR ist bei der Beobachtung von Wahlen heute weltweit führend. Die Methodik der Wahlbeobachtung durch das BDIMR wird in seinem mittlerweile in sechster Auflage erschienenen Wahlbeobachtungshandbuch detailliert beschrieben.[2]
Die Mitglieder einer durchschnittlichen BDIMR-Wahlbeobachtungsmission mittlerer Größe kommen aus vielen verschiedenen OSZE-Teilnehmerstaaten. Eine typische Mission setzt sich aus einem aus zwölf Spezialisten bestehenden Kernteam mit einem Missionsleiter, 40 Langzeitbeobachtern und rund 400 Kurzzeitbeobachtern zusammen, die von einheimischem Personal unterstützt werden. Experten aus dem BDIMR verstärken die Mission, insbesondere kurz vor und nach dem Wahltag und am Wahltag selbst.
Die Auswahl der Mitglieder des Kernteams erfolgt durch das BDIMR auf der Grundlage einer öffentlichen Ausschreibung. Langzeit- und Kurzzeitbeobachter werden von den OSZE-Teilnehmerstaaten, die zumeist auf einen Pool erfahrener Leute zurückgreifen können, entsandt. Die disziplinarische Kontrolle über die Missionsmitglieder liegt *de facto* in den Händen des BDIMR, entweder durch entsprechende Klauseln in den Dienstverträgen oder durch die Berichterstattung an die Entsendestaaten. Das BDIMR kann die Behörden des Gastgeberlandes ersuchen, Personen den Beobachterstatus zu entziehen, die massiv gegen den Verhaltenskodex des BDIMR verstoßen; das BDIMR hat davon auch bereits Gebrauch gemacht.[3] Aufgrund dieser Personalstruktur kann das BDIMR seine Methodik auf drei Säulen gründen: professionelle Spezialisierung, Präsenz vor Ort und Präsenz über einen längeren Zeitraum hinweg.
Der Missionsleiter ist ein erfahrener Spezialist, oftmals im Range eines Botschafters. Die Mitglieder des Kernteams sind Experten in ihrem jeweiligen

2 Siehe ebenda.
3 Siehe ebenda, hinterer Umschlag.

Aufgabengebiet. So kann ein Wahlexperte z.B. Mitglied der zentralen Wahlkommission seines eigenen Landes sein, ein Rechtsexperte kann ein Jurist sein, der Erfahrung darin hat, nationale Gesetzesvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit internationalen Normen hin zu überprüfen, und ein Medienspezialist kann ein Experte in Methoden der Medienbeobachtung sein. Zum Team gehören außerdem Statistiker und weitere Spezialisten.
Präsenz vor Ort heißt, dass die BDIMR-Wahlbeobachter über das gesamte Land verteilt sind und mit den Wahlverwaltungsorganen der mittleren und unteren Ebene sowie anderen Beteiligten in Kontakt stehen.
Da Wahlen nicht auf den Wahltag als solchen begrenzt sind, ist es besonders wichtig, dass sich die Anwesenheit der Mission über einen längeren Zeitraum erstreckt. In der Regel unterhält das BDIMR langjährige Beziehungen zu dem Gastgeberland und hat dessen Wahlsystem und die Wahlgesetzgebung bereits lange vor Beginn der eigentlichen Beobachtung analysiert. Den Auftakt der Mission selbst bildet zunächst eine Bedarfserhebungsmission, deren Bericht sich u.a. mit der Größe der zukünftigen Wahlbeobachtungsmission befasst. Das Kernteam wird rund zwei Monate vor dem eigentlichen Wahltag entsandt, die Langzeitbeobachter kommen nur kurze Zeit später nach. Die Mission erstattet laufend Bericht. Die Kurzzeitbeobachter treffen wenige Tage vor der Stimmabgabe ein und verlassen das Land kurze Zeit später wieder, gefolgt von den Langzeitbeobachtern. Das Kernteam bleibt so lange im Land, wie noch Ereignisse im Zusammenhang mit den Wahlen zu erwarten sind, wie z.B. Beschwerden und Einsprüche oder die Bekanntgabe der Wahlergebnisse. Nach ungefähr zwei Monaten veröffentlicht das BDIMR seinen Abschlussbericht. Er enthält üblicherweise Empfehlungen, an die sich gegebenenfalls Wahlunterstützungsprojekte anschließen.

Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSZE PV) trat 1992 erstmals zusammen; im Dezember 1993 begann sie mit der Beobachtung von Parlamentswahlen. Seither hat die PV ihre Beobachtertätigkeit auch auf Präsidentschaftswahlen und Referenden ausgedehnt. Auf der Ebene von Gipfeltreffen wurde die OSZE PV erstmals auf dem Istanbuler OSZE-Gipfel 1999, in Verbindung mit ihrer Zusammenarbeit mit dem BDIMR, mit Wahlen und Wahlbeobachtung in Zusammenhang gebracht.[4] Die OSZE PV verfügt inzwischen über beachtliche Erfahrung und Sachkenntnis bei der Wahlbeobachtung, allerdings weicht sie in ihrer Methodik in wichtigen Punkten von derjenigen des BDIMR ab. Ähnliches gilt für den Personalbereich. Während das Personalsystem der OSZE im Allgemeinen auf dem Rotationsprinzip beruht, ist

4 Vgl. Europäische Sicherheitscharta, Absätze 17 und 25, und Gipfelerklärung von Istanbul, Absatz 26, beide in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, Januar 2000/Corr.

der Generalsekretär der PV, R. Spencer Oliver, seit fast zwei Jahrzehnten im Amt, was ihm großen Einfluss auf die Form der Wahlbeobachtung der PV verleiht. Er wird in Wien von seinem Sonderbeauftragten, Andreas Nothelle, unterstützt.

Eine im Durchschnitt aus 60 bis 80 Teilnehmern bestehende Wahlbeobachtungsmission der OSZE PV setzt sich aus Parlamentariern aus den OSZE-Teilnehmerstaaten sowie einigen Mitarbeitern aus dem Sekretariat der PV in Kopenhagen oder dem Verbindungsbüro in Wien zusammen. Der Delegationsleiter, der als Sonderkoordinator und Leiter der OSZE-Kurzzeitbeobachtermission fungiert, ist häufig der Präsident oder ein anderer höherer Funktionsträger der OSZE PV.[5] Die Abgeordneten werden von ihren nationalen Parlamenten in die OSZE PV entsandt und können dann auch an Wahlbeobachtungsmissionen teilnehmen. Die Parlamentarier können Berufspolitiker sein oder einen anderen beruflichen Hintergrund haben. Als Abgeordnete ihrer nationalen Parlamente verfügen sie über besondere Wahlerfahrung aus der Sicht des Kandidaten und sind mit den Unwägbarkeiten des Wahlkampfs vertraut.

Was die räumliche und zeitliche Stationierung anbelangt, halten sich auch die Parlamentarier an zahlreichen Orten des zu beobachtenden Landes auf. Sie reisen üblicherweise am Tag nach den Wahlen wieder ab. Die PV veröffentlicht nach der Wahl eine kurze abschließende Erklärung, führt aber keine Folgemaßnahmen in Form von Wahlunterstützungsprojekten durch. Sie kann jedoch dauerhafte Beziehungen mit dem Parlament des Gastgeberlandes aufnehmen.

Warum die gemeinsame Beobachtung wünschenswert ist

Einige Wahlen werden von einem Heer verschiedener Beobachtungsmissionen beobachtet. Dabei besteht die Gefahr, dass die an den Wahlen direkt Beteiligten sich diejenige Beurteilung heraussuchen, die ihnen aus der Vielzahl unterschiedlicher Meinungen am besten passt. Für die Wähler des Gastgeberlandes sind die Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR am sichtbarsten. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) entsendet ebenfalls Langzeitmissionen in ihre Mitgliedstaaten, die in ihrer Zusammensetzung den BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen nachempfunden sind. Kurz vor dem eigentlichen Wahltag können dann Beobachter der OSZE PV, des Europäischen Parlaments (EP), der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE), der Parlamentarischen Versammlung der NATO (NATO PV), der Interparlamentarischen Versammlung der GUS (GUS IPV) oder nationaler

5 Vgl. OSCE, Co-operation Agreement between the OSCE Parliamentary Assembly and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Kopenhagen, 2. September 1997, unter: http://www.oscepa.org/images/stories/documents/election_observation/eo-osce-odihr_co-operation_agreement.pdf.

Parlamente eintreffen. Schließlich gibt es noch von internationalen und nationalen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) entsandte Beobachtermissionen. Gemeinsame Wahlbeurteilungen all dieser Beobachter oder Beurteilungen, die zu identischen Schlussfolgerungen gelangen, sind weder möglich noch wünschenswert.

Wünschenswert ist jedoch, dass Beobachter, die denselben demokratischen Werten verpflichtet sind, mit einer Stimme sprechen. Dazu gehören die beiden OSZE-Institutionen, das BDIMR und die PV, aber auch das EP, PACE und die NATO PV. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Beurteilungen der GUS-Missionen oftmals erheblich von denjenigen der genannten fünf Institutionen abweichen, obwohl sie sich zu denselben demokratischen Werten bekennen. Es gibt daher zwar durchaus freundliche Beziehungen zu GUS-Missionen, es findet aber weder eine Arbeitsteilung statt, noch werden gemeinsame Erklärungen abgegeben. Aus anderen Gründen herrscht diese Haltung auch gegenüber NGO-Beobachtern vor.

Die Zusammenarbeit zwischen den fünf Institutionen, von denen vier parlamentarischer Natur sind, soll nicht nur die Abgabe möglicherweise widersprüchlicher Beurteilungen verhindern; die Zusammenarbeit zwischen Parlamentariern und einem Exekutivorgan wie dem BDIMR ist an sich schon sinnvoll. Das gemeinsame Vorgehen verleiht der Wahlbeobachtung insgesamt mehr Gewicht. Parlamentarier geben dem Beobachtungsgeschehen politisches Profil und wecken damit das Interesse der Medien. Die Mitarbeiter des BDIMR, insbesondere der Missionsleiter und das Kernteam, verfügen häufig über entsprechendes Fachwissen wie z.B. technisches Know-how, Geographie- und Sprachkenntnisse, oder sie sind erfahrene Diplomaten.

Der wichtigste Grund für die Zusammenarbeit ist jedoch, dass die Langzeitbeobachtung des BDIMR, die sich auf das gesamte Territorium des Gastgeberlandes erstreckt, eine sinnvolle Beobachtung erst möglich macht. Die Parlamentarier halten sich in dem Land in den meisten Fällen zu kurze Zeit auf, um die langfristigen Aspekte eines Wahlprozesses richtig beurteilen zu können. Wenn die Parlamentarier eintreffen, haben rund 60 Experten des BDIMR, die von ebenso vielen sorgfältig ausgewählten einheimischen Helfern unterstützt werden, bereits rund zwei Monate mit der Beobachtung und Analyse aller Aspekte des Wahlprozesses verbracht.

Die Kooperationsvereinbarung vom 2. September 1997

Am 2. September 1997 unterzeichneten der Amtierende Vorsitzende der OSZE und der Präsident der OSZE PV die „Kooperationsvereinbarung zwischen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte“.[6] Warum es notwendig

6 Siehe Anm. 5.

war, eine förmliche Vereinbarung über Verfahrensregeln zwischen zwei Institutionen, die derselben Organisation angehören, abzuschließen, mag der Erklärung bedürfen. In ihrer Präambel fordert die Kooperationsvereinbarung zu einer engeren Zusammenarbeit und zur Vermeidung von Überschneidungen, Redundanzen, unnötigen Kosten und Irritationen auf. Im größeren Kontext der Vereinbarung geht es um die Stellung der PV innerhalb der Gesamtstruktur der OSZE.[7]

Gemäß der Vereinbarung ernennt der Amtierende Vorsitzende eine politische Persönlichkeit zum Sonderkoordinator, der die Kurzzeitbeobachtungsmission der OSZE leitet. Diese Persönlichkeit sollte in der Regel der Präsident der OSZE PV sein. Der Sonderkoordinator ist angehalten, eng mit dem Vor-Ort-Koordinator des BDIMR zusammenzuarbeiten, und gibt gemeinsam mit anderen zuständigen Funktionsträgern die sogenannte vorläufige Erklärung nach der Wahl ab.

Neben der Regelung der Arbeitsteilung an der Spitze der Mission enthält die Vereinbarung Verpflichtungen zur Weitergabe von Informationen, zumeist vom BDIMR an die PV. Zu diesen Pflichten gehört die regelmäßige Berichterstattung des Vor-Ort-Koordinators des BDIMR und der Langzeitbeobachter, die Weitergabe von Kopien der Wahlgesetze und ähnlicher Materialien, die Bekanntgabe der Namen und Herkunftsländer der Kurzzeitbeobachter, Vorschläge zur Verteilung der Beobachter, eine gesonderte Einsatzbesprechung mit den Kurzzeitbeobachtern der PV, die Erarbeitung des Textentwurfs für den Abschlussbericht und die Teilnahme an der Bedarfserhebungsmission. Die PV ist ihrerseits verpflichtet, ihre Informationsmaterialien und den Entwurf ihres Abschlussberichts sowie die Namen und Herkunftsländer ihrer eigenen Kurzzeitbeobachter an das BDIMR weiterzuleiten, das BDIMR über eventuelle Programme im Vorfeld der Wahlen und über logistische Vereinbarungen, die sie möglicherweise mit dem einheimischen Parlament getroffen hat, zu informieren, den Vor-Ort-Koordinator zu ihrer internen Besprechung nach den Wahlen einzuladen und zusammen mit dem BDIMR so oft wie möglich gemeinsame Einsatz- und Nachbesprechungen für alle Wahlbeobachter durchzuführen. Schließlich verpflichtet die Kooperationsvereinbarung die Wahlbeobachtungsmission des BDIMR, der Parlamentarischen Versammlung wichtige logistische Unterstützung bei der Beschaffung von Unterkünften und Fahrzeugen sowie der Einstellung von Fahrern und Dolmetschern zu leisten und eine Beurteilung der Sicherheitslage abzugeben.

7 Vgl. Andreas Nothelle, OSZE-Reformmotor Parlamentarische Versammlung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 377-406, hier: S. 388-389.

Die Kooperationsvereinbarung bildet die Grundlage für eine vernünftige Zusammenarbeit zwischen den beiden OSZE-Institutionen. Eine optimale Beobachtungsmission, wie sie in der Kooperationsvereinbarung beschrieben ist, beginnt mit einer Bedarfserhebungsmission, die sich aus BDIMR-Wahlberatern aus Warschau und einem Vertreter der PV zusammensetzt. In der Regel kennen sich die Teilnehmer der Bedarfserhebungsmissionen gut und die Zusammenarbeit funktioniert reibungslos.

Unmittelbar nach ihrer Entsendung beginnt die Wahlbeobachtungsmission des BDIMR damit, ihren Informationspflichten gegenüber der PV nachzukommen. Die Mission gibt Zwischenberichte heraus, die veröffentlicht werden, und leitet der PV eine Zusammenfassung der wöchentlichen Berichte der Langzeitbeobachter zu, die nicht öffentlich zugänglich sind. Die Zusammenfassung enthält die wichtigsten Befunde aus der großen Menge an Informationen, die die Langzeitbeobachter jede Woche zusammentragen. Jede Zusammenfassung enthält den Vermerk, dass es sich um ein internes Dokument handelt, das nicht für die Öffentlichkeit bestimmt ist, und dass die in ihm enthaltenen Informationen nicht vollständig auf ihre Richtigkeit hin überprüft und bestätigt sind. Diese Vorsichtsmaßnahme ist notwendig, da sich das Durchsickern sensibler oder kompromittierender Informationen auf das Wohlergehen, die Sicherheit oder die Existenz von Gesprächspartnern, Mitarbeitern oder sogar der Wahlbeobachter selbst auswirken kann. Der Sonderkoordinator oder dessen bestellte Vertreter können jedoch uneingeschränkt Einsicht in die Berichte der Langzeitbeobachter nehmen. Dies geschieht bei ihrer Ankunft als Leiter der OSZE-Kurzzeitbeobachtermission oder bei früheren Besuchen. Im Interesse eines sicheren Informationsmanagements findet die Einsichtnahme in den Räumlichkeiten der BDIMR-Beobachtermission statt.

Nach der Ankunft des Sonderkoordinators werden auf einem ersten Treffen alle wesentlichen Fragen besprochen, insbesondere die Modalitäten der vorläufigen Erklärung nach der Wahl, die am Tag nach der Wahl in einer Pressekonferenz abgegeben wird. Danach kommen die bis zu fünf Leiter der verschiedenen Beobachterdelegationen oder -missionen, die an der Pressekonferenz teilnehmen, üblicherweise zu einem Abendessen zusammen, um die Lage zu erörtern. Am darauffolgenden Tag nimmt die BDIMR-Wahlbeobachtungsmission mit dem größten Teil ihrer Experten an einer Informationsveranstaltung teil, die die PV für die Mitglieder ihrer Mission durchführt; im Rahmen dieser Veranstaltung finden Treffen mit den wichtigsten Ansprechpartnern statt, um einen Überblick über die Lage zu geben. Die Gespräche über die vorläufige Erklärung nach der Wahl werden auf Leitungs- und Arbeitsebene fortgesetzt. Am Morgen nach dem Wahltag nimmt ein Vertreter der BDIMR-Wahlbeobachtungsmission an einer internen Nachbesprechung der PV-Beobachter teil und trägt die am Wahlabend ermittelten Befunde der Mission vor. Im Anschluss daran treffen die Missionsleiter erneut in den

Räumlichkeiten der BDIMR-Wahlbeobachtungsmission zusammen, um die Schlussfassung der vorläufigen Erklärung nach der Wahl zu diskutieren und zu verabschieden. Danach entwerfen sie eine Presseerklärung und stimmen die persönlichen Presseerklärungen der einzelnen Missionsleiter untereinander ab.
Für die bis zu fünf verschiedenen Missionsleiter ist es nicht immer einfach, Einvernehmen zu erzielen, aber es ist generell möglich. Auf der anschließenden Pressekonferenz trägt der Sonderkoordinator die vorläufige Erklärung nach der Wahl vor, danach geben er und die übrigen Missionsleiter Erklärungen im Namen ihrer jeweiligen Mission oder Delegation ab. Die meisten Parlamentarier und ihr Mitarbeiterstab reisen unmittelbar nach der Pressekonferenz ab, sodass die Nachbesprechungen mit den abgeordneten Kurzzeitbeobachtern und danach mit den Langzeitbeobachtern ohne sie stattfinden. Die BDIMR-Wahlbeobachtungsmission bleibt zur Beobachtung der Entwicklungen nach den Wahlen wie Beschwerden und Einsprüche und zur Bekanntgabe der Ergebnisse vor Ort. So wie hier beschrieben, sieht die Zusammenarbeit zwischen dem BDIMR und der PV zufriedenstellend aus. Es ist daher schwer zu verstehen, warum es Probleme geben sollte.

Streitpunkte

In der Vergangenheit haben unterschiedliche Ansichten darüber, wie die Kooperationsvereinbarung am besten umzusetzen sei, zu Meinungsverschiedenheiten sowohl unter OSZE-Parlamentariern als auch zwischen der OSZE PV und dem BDIMR geführt, die sich negativ auf die Zusammenarbeit ausgewirkt haben. Es gab mündliche Erklärungen, Positionspapiere und Beschwerdeschreiben an den jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden, die teilweise leider polemisch waren. Mehrere OSZE-Vorsitze haben in den letzten Jahren versucht, einige der Probleme zu lösen, allerdings mit wenig Erfolg. Das BDIMR hat in diesem Zusammenhang sein eigenes Verhalten ständig überprüft und sich ernsthaft darum bemüht, die Zusammenarbeit zu verbessern und Wege zu finden, auf die Wünsche der PV einzugehen und ihnen nachzukommen.
Es haben jedoch keinesfalls alle der vom BDIMR und der PV gemeinsam durchgeführten Beobachtungen unter diesen Differenzen gelitten. Der Autor verbindet z.B. persönlich sehr gute Erfahrungen mit der Beobachtung der Präsidentschaftswahlen 2004 in der Ukraine, die ein ausgezeichnetes Beispiel für eine hervorragende Zusammenarbeit zwischen dem BDIMR und der PV waren. Es war die Zeit der sogenannten Orangenen Revolution, als gefährliche Spannungen im Land für die OSZE-Beobachter unter der Leitung von Sonderkoordinator Bruce George eine große Belastung und zusätzliche Verantwortung darstellten. Ähnlich exzellent war die Zusammenarbeit in Belarus im Jahr 2010, auf die im letzten Teil des vorliegenden Beitrags noch näher eingegangen wird. Leider hat der Autor aber auch einen besonderen Tief-

punkt erlebt: Die gemeinsame Beobachtung der Parlamentswahlen in Serbien im Jahr 2007 kulminierte in einem unverantwortlichen Schreiben des Sonderkoordinators, in dem er sich über das BDIMR beschwerte und das sogar für kurze Zeit ins Internet gestellt wurde.
Was also sind die Streitpunkte?
Einige davon betreffen die technischen Aspekte der Zusammenarbeit wie z.B. den Informationsaustausch. Die Lösung solcher Probleme findet sich in der Kooperationsvereinbarung und wurde bereits weiter oben im Abschnitt über die Implementierung der Kooperationsvereinbarung erörtert. Bei unvorhergesehenen technischen Problemen sollten sich beide Seiten verpflichtet fühlen, diese miteinander und auf nichtkonfrontative Weise zu diskutieren und zu lösen. Es gibt jedoch zwei erheblich umstrittene Punkte, auf die ich im folgenden Abschnitt eingehen werde: zum einen die Behauptung, das Verhältnis zwischen der PV und dem BDIMR sei hierarchisch, und zum anderen die Beziehungen zu Russland und zur GUS.

Ein hierarchisches Verhältnis?

Es wurde mehrfach behauptet, die Kooperationsvereinbarung übertrage den OSZE-Parlamentariern die Leitung der Wahlbeobachtungseinsätze, der Sonderkoordinator habe endgültig über die Formulierung der vorläufigen Erklärung nach den Wahlen zu entscheiden und der „Vor-Ort-Koordinator", der sich nicht als Missionsleiter bezeichnen dürfe, habe nicht das Recht, auf der den Wahlen folgenden Pressekonferenz eigene Statements abzugeben. Diese Auslegung der Kooperationsvereinbarung ist überzogen und stellt einen direkten Verstoß gegen das eindeutige Wahlbeobachtungsmandat dar, das die OSZE-Teilnehmerstaaten dem BDIMR erteilt haben.
Auch wenn es richtig ist, dass die OSZE mit einer Stimme sprechen sollte, sind das BDIMR und die PV doch zwei eigenständige Institutionen mit unterschiedlichem Mandat und unterschiedlicher Methodik und müssen als solche auch erkennbar sein. Die Kooperationsvereinbarung hält lediglich fest, dass dem Sonderkoordinator die Leitung der OSZE-Kurzzeitbeobachtermission obliegt und dass er „gemeinsam mit anderen zuständigen Funktionsträgern die vorläufige Erklärung nach der Wahl abgibt". Von der „Leitung" der gesamten Operation, die sowohl Langzeit- als auch Kurzzeitkomponenten umfasst, ist nicht die Rede. Im Abschnitt „Austausch von Informationen" heißt es in der Kooperationsvereinbarung „jede der Beobachtungsmissionen", was darauf hinweist, dass es zwei eigenständige Missionen gibt. Ein wichtiger Beschluss des OSZE-Ministerrats zu diesem Thema benutzt daher folgerichtig den Begriff der „partnerschaftlichen" Zusammenarbeit.[8]

8 Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC.19/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, Abschnitt 2, Absatz 15, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 60-64, hier: S. 64.

In der Kooperationsvereinbarung steht nichts davon, dass eine der beteiligten Missionen denjenigen, der an ihrer Spitze steht, im Rahmen ihrer administrativen Autonomie nicht „Leiter" (*„Head"*) nennen darf. Dabei ist es unerheblich, dass die jeweiligen Leiter in der Kooperationsvereinbarung als „Sonderkoordinator" (*„Special Co-ordinator"*) oder „Vor-Ort-Koordinator" (*„On-site Co-ordinator"*) bezeichnet werden. Vertreter der PV, die gelegentlich gegenteiliger Meinung sind, übersehen die praktischen Gegebenheiten, die die Position eines Missionsleiters zwingend erforderlich machen. Die Langzeitmissionen des BDIMR sind oftmals sehr groß und es muss sichergestellt werden, dass ihnen seitens der Behörden und Interessengruppen in den Gastgeberländern Aufmerksamkeit auf hoher Ebene zuteilwird.[9]

Insbesondere aber steht in der Kooperationsvereinbarung nichts davon, dass der Sonderkoordinator endgültig über den Text der vorläufigen Erklärung nach der Wahl zu entscheiden habe. Am Morgen nach der Wahl ist der größte Teil der vorläufigen Erklärung, der sich auf die Langzeitaspekte der Wahlbeobachtung bezieht, bereits beschlossen, da er Vorgänge betrifft, die vor dem eigentlichen Wahltag stattgefunden haben; dieser Teil ist dann bereits von allen beteiligten Beobachterdelegationen überprüft und kommentiert worden. Das einzige, was zwischen den Teilnehmern noch verhandelt werden muss, ist im Wesentlichen der Abschnitt, der die Beobachtungen am Wahltag selbst zusammenfasst; dieser muss so lange verhandelt werden, bis eine gemeinsame Entscheidung getroffen wird. Dem Sonderkoordinator das letzte Wort zu geben würde die Gefahr mit sich bringen, dass die Verhandlungsergebnisse und die Beobachtungen aller übrigen Teilnehmer nicht genügend Beachtung finden. Den BDIMR-Missionsleiter vom Podium oder von der aktiven Teilnahme an der Pressekonferenz auszuschließen, wäre für die Medienvertreter befremdlich, da sie den Missionsleiter aus der Pressekonferenz zu Beginn der Langzeitbeobachtung und aus zahlreichen Interviews kennen, die er einheimischen wie internationalen Medien gegeben hat.

Die Behauptung, das Verhältnis zwischen der PV und dem BDIMR sei ein hierarchisches, verkennt die Komplexität des Wahlprozesses. In ihm gibt es – wenn man sie so nennen will – „Anbieter" und „Nutzer". Zu den „Anbietern" gehören die Wahlverwaltung und ihre freiwilligen Helfer, die Gerichte, die für die öffentliche Sicherheit zuständigen Behörden, die Medien, die für die Wählerregistrierung zuständigen Stellen, Statistiker, Computerspezialisten, usw. Die Kernteams des BDIMR sind so zusammengestellt, dass es für jeden dieser Bereiche einen entsprechenden Spezialisten gibt. Die „Nutzer" sind in erster Linie die Wähler, also das souveräne Volk, und an zweiter Stelle die Politiker, die gewählt werden wollen. Aus dieser Perspektive ist die wertvolle Erfahrung, die Parlamentarier als „Nutzer" in ihren eigenen Ländern haben,

9 Die Bezeichnung „Vor-Ort-Koordinator" wird vom BDIMR selbst nicht benutzt. Angesichts der im Laufe der Zeit immer größer und komplexer gewordenen Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR wird seit mehr als zehn Jahren der präzisere Titel „Leiter der Beobachtermission des BDIMR" *(„Head of ODIHR Election Observation Mission")* benutzt.

in der Tat essenziell. In der Praxis aber wäre ein wenig Bescheidenheit angebracht: Als menschliche Wesen sind weder Parlamentarier noch die Experten des BDIMR dagegen gefeit, Fehler zu machen – und einige verstoßen vielleicht sogar bewusst gegen ihren Verhaltenskodex.

Beziehungen zu Russland und zur GUS

Mehrere GUS-Länder haben unter der Führung Russlands in den vergangenen Jahren ihre Unzufriedenheit mit der Wahlbeobachtungstätigkeit der OSZE zum Ausdruck gebracht und Vorschläge gemacht, von denen einige die OSZE-Verpflichtungen und die Wahlbeobachtung durch das BDIMR beschädigen würden.[10] Dieser Beitrag ist nicht der Ort, die russische Initiative zu erörtern, die bereits Gegenstand zahlreicher Diskussionen unter den OSZE-Teilnehmerstaaten ist. Hier sind vielmehr einige Punkte von Interesse, in denen Vertreter der OSZE PV Positionen der GUS, die sich schädlich auswirken können, zu unterstützen scheinen.

Einer der häufigsten Kritikpunkte, die einige GUS-Länder in Bezug auf das BDIMR geäußert haben, ist der Vorwurf doppelter Standards. Dem BDIMR wird unterstellt, Wahlen in den GUS-Länder nach strengeren Maßstäben zu beobachten als Wahlen in westlichen Ländern. Auch die PV hat sich in diesem Zusammenhang des Begriffs der „doppelten Standards" bedient.[11] Es ist richtig, dass echte doppelte Standards bei der Beobachtung zu vermeiden sind. Wenn es jedoch in diesem Bereich doppelte Standards gibt, dann nicht bei der Beobachtung, sondern bei den beobachteten Wahlen. Hier verläuft eine Trennlinie durch die OSZE-Teilnehmerstaaten: Einige Staaten erfüllen die OSZE-Standards weitgehend, andere im Allgemeinen nicht.

Russland beanstandet die Beobachtungsmethodik des BDIMR in mehrfacher Hinsicht und argumentiert z.B., „dass das BDIMR Wahlen nicht nur in einer bestimmten Subregion, sondern im gesamten OSZE-Gebiet beobachten sollte, damit nicht länger mit zweierlei Maß gemessen" wird. Zumindest sollten „etablierte Demokratien" nicht länger „vor einer objektiven Bewertung und regelmäßigen Überprüfung des Zustands ihrer Demokratie bewahrt werden"; das gelte insbesondere für ihre Wahlverfahren und -praktiken. Eine Ländergruppe „automatisch von der Wahlüberprüfung auszunehmen", würde „dem in der Schlussakte von Helsinki 1975 festgelegten Prinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten"[12] widersprechen. Einige dieser Argumente, die prin-

10 Vgl. z.B. Republic of Armenia, Republic of Belarus, Republic of Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Russian Federation, Republic of Tajikistan, Republic of Uzbekistan, Draft Decision on OSCE/ODIHR Observation of National Elections, PC.DEL.898/07, 18. September 2007.

11 Vgl. R. Spencer Oliver, Remarks on Election Observation to the U.S. Helsinki Commission, Washington, D.C., 17. September 2008, S. 4; siehe auch Nothelle, a.a.O. (Anm. 7), S. 397.

12 Jens-Hagen Eschenbächer/Bernhard Knoll, Wahlbeobachtung in „etablierten Demokratien": Mehrwert oder Geldverschwendung?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Ba-

zipiell nachvollziehbar sind, werden auch von Vertretern der PV geteilt.[13] Es ist jedoch sowohl technisch als auch finanziell unmöglich, vollständige Wahlbeobachtungsmissionen in alle OSZE-Teilnehmerstaaten zu entsenden. Es ist ja gerade Sinn und Zweck der Bedarfserhebungsmissionen, an denen auch Mitarbeiter des PV-Sekretariats teilnehmen, in jedem Einzelfall das geeignete Beobachtungsformat zu ermitteln.

Wahlbeobachtungsmissionen der GUS stellen in der Regel die Gesetzgebung und die amtlichen Regelungen des Gastgeberlandes nicht in Frage; sie konzentrieren sich vielmehr auf Verstöße gegen derartige Regelungen seitens einer Opposition, die es ohnehin schon schwer genug hat. Eine ähnliche Einstellung zeigen Vertreter der PV mit der Forderung, dass OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen die nationale Gesetzgebung nicht in Frage stellen dürfen. Der Direktor des BDIMR widerspricht dem: „Es scheint seit Kurzem eine Tendenz zu der Auffassung zu geben, internationale Verpflichtungen seien durch die Brille der nationalen Gesetzgebung zu betrachten. Die nationale Gesetzgebung kann jedoch nicht als ultimativer Maßstab gelten, wenn sie sich nicht im Einklang mit internationalen Standards befindet, die das Land akzeptiert hat."[14]

In einigen Ländern erhalten die Langzeitbeobachter des BDIMR vertrauliche Informationen von einzelnen Personen, die Repressalien seitens der Behörden fürchten müssen. Es ist für eine Wahlbeobachtungsmission nicht einfach, solche Quellen zu schützen; aus diesem Grunde sind bestimmte Beschränkungen bei der Weitergabe von Informationen erforderlich. Es ist schon vorgekommen, dass Behörden Druck auf Wahlbeobachtungsmissionen ausgeübt haben, ihre Quellen offen zu legen. Kritik an solchen Beschränkungen durch Vertreter der PV macht den Quellenschutz durch das BDIMR noch schwieriger.

---

den 2011, S. 275-293, hier: S. 281; Eschenbächer/Knoll führen dazu weiter aus: „Kritik an der Wahlbeobachtungstätigkeit des BDIMR wurde erstmals nach der Beurteilung der Duma- und der Präsidentschaftswahlen in der Russischen Föderation 2003 bzw. 2004 und seinen Berichten über Wahlfälschungen bei den georgischen Parlamentswahlen vom 2. November 2003 laut. Sie fand ihren Niederschlag in einer Erklärung der GUS-Mitgliedsländer vom Juli 2004, in der die Wahlbeobachtungstätigkeit des BDIMR als politisch motiviert bezeichnet wurde. Im Mittelpunkt der Kritik am BDIMR stehen weniger die inhaltlichen Befunde seiner Berichte als vielmehr sein Wahlbeobachtungsmandat und die Methodik der Wahlbeobachtung. Forderungen nach mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht, gepaart mit dem Vorwurf, das BDIMR messe mit ‚zweierlei Maß' – gemeint sind mangelnde ‚geographische Ausgewogenheit' und fehlende ‚Gleichbehandlung der Teilnehmerstaaten' in Bezug auf die Wahlbeobachtung – halten an." Ebenda, Fußnote 19.

13 Vgl. Oliver, a.a.O. (Anm. 11), S. 5.

14 Ambassador Janez Lenarčič, Remarks at the CIS IPA Conference on „International Electoral Standards and National Electoral Systems: Correlation of Development", 18. Januar 2011 (liegt dem Verfasser vor; eigene Übersetzung).

Ich war erfreut, als ich zum Leiter der Wahlbeobachtungsmission des BDIMR für die Präsidentschaftswahlen vom 19. Dezember 2010 in Belarus ernannt wurde. Ich hatte mich bereits 2006 und 2008 als Leiter der BDIMR-Wahlbeobachtungsmission in Belarus aufgehalten und pflegte seitdem gute und korrekte Beziehungen sowohl zu den Behörden als auch zur Opposition. Ich hoffte auf weitere – wenn auch nur geringfügige – Verbesserungen bei der Durchführung der belarussischen Wahlen, die zuvor unbefriedigend ausgefallen waren. Ich freute mich ebenfalls auf eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit mit der PV, und in dieser Hinsicht wurde ich nicht enttäuscht.

Die Mission von 2010 verlief gut und entsprach weitgehend den oben beschriebenen Regelungen der Kooperationsvereinbarung. Die PV erhielt zwei Zwischenberichte und die Zusammenfassungen der Wochenberichte der Langzeitbeobachter. In einem Gespräch, das ich mit Sonderkoordinator Tony Lloyd, einem britischen Parlamentarier, unmittelbar nach seiner Ankunft führte, zeigte sich, dass auf beiden Seiten der Wille zur Zusammenarbeit vorhanden und man sich auch inhaltlich einig war. Tony Lloyd stattete auch den Experten und Assistenten in ihren Büros einen Besuch ab. Die vorläufige Erklärung wurde bis zum Tag nach der Wahl kontinuierlich und auf verschiedenen Ebenen diskutiert. Am 19. Dezember, dem Wahltag selbst, hatten Tony Lloyd und ich ein freundschaftliches Treffen mit dem Leiter der GUS-Mission, Sergei Lebedew. Lebedew und ich trafen im Anschluss daran mit Medienvertretern zusammen, ohne jedoch gemeinsame Erklärungen abzugeben.

Am 20. Dezember nahm ich um 8.30 Uhr an der parlamentarischen Nachbesprechung teil; um 10.15 Uhr fand in freundlicher und sachorientierter Atmosphäre die Diskussion über den Entwurf der Erklärung statt. Die gute Zusammenarbeit setzte sich während der Pressekonferenz und bis zum Ende der Mission fort. Generalsekretär Oliver äußerte sich ebenfalls positiv über die Zusammenarbeit, als er sich von mir verabschiedete. Die OSZE hat insgesamt davon profitiert. Ich sehe keinen Grund dafür, warum das nicht immer so sein sollte.

Die Kritik, die im vorliegenden Beitrag an bestimmten Phänomenen geübt wird, soll Probleme klären und so zu ihrer Überwindung beitragen. Das BDIMR und die PV sind denselben demokratischen Werten verpflichtet, die auf denselben OSZE-Verpflichtungen beruhen. Dennoch haben beide Institutionen eine eigenständige Funktion und unterschiedliche Mandate, ihr Verhältnis zueinander kann daher niemals hierarchisch sein. Es ist nicht ersichtlich, weshalb es Probleme geben sollte, solange das BDIMR die Position des Sonderkoordinators, so wie sie in der Kooperationsvereinbarung vorgesehen ist, nicht in Frage stellt und die PV, wie 2010 bei den Wahlen in Belarus geschehen, auf dem Laufenden hält, und solange die PV die Rolle und das Mandat des BDIMR-Missionsleiters nicht in Zweifel zieht. Auf der Arbeits-

ebene pflegen das BDIMR und das Sekretariat der OSZE PV freundschaftliche und kooperative Beziehungen. Wenn die Leiter ihrer hohen Verantwortung für die überkommene menschliche Dimension der OSZE gerecht werden wollen, müssen sie nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zusammenarbeiten. Die Wahlen in Belarus im Jahr 2010 haben gezeigt, dass eine solche Zusammenarbeit uneingeschränkt möglich ist.

Grigori V. Golosov

Demokratie als System aus Institutionen und Praktiken: das dynamische Vermächtnis und die lebendigen Verpflichtungen zentraler OSZE-Dokumente

Einführung

In seinem Buch *„Democracy and Its Critics"*, das zu Recht als eines der profundesten Werke zur Demokratietheorie gilt, schreibt Robert Dahl:

> „Zunächst müssen wir der Tatsache ins Auge sehen, dass der Begriff Demokratie im normalen wie im philosophischen Sprachgebrauch korrekterweise sowohl ein Ideal bezeichnen kann als auch reale Regime, die erheblich von diesem Ideal abweichen. Diese zweifache Bedeutung ist oftmals verwirrend. Wenn aber Demokratie sowohl ein Ideal als auch erreichbare Wirklichkeit ist, wie können wir dann beurteilen, wann ein reales Regime nah genug am Ideal ist, damit wir es korrekterweise als Demokratie bezeichnen können?"[1]

Bei der Beantwortung dieser Frage kommt Dahl zu dem Schluss, dass es unmöglich sei, eine geeignete Demokratietheorie zu formulieren, wenn man von einem rein philosophischen oder deduktiven Ansatz ausgeht. Die Demokratietheorie enthält immer auch eine empirische Komponente, die von historischen Erfahrungen und realen politischen Verinbarungen beeinflusst ist. Bei dem Versuch, die Bedeutung des Begriffs Demokratie zu erfassen, dürfen wir daher „die Bedingungen, die die Entwicklung und die dauerhafte Existenz derjenigen Institutionen, die für eine demokratische Ordnung notwendig sind, ermöglichen", nicht außer Acht lassen.[2]

Dies ist der konventionelle Ansatz derjenigen Vertreter der politischen Ideengeschichte, die bestrebt sind, die grundsätzlichen Prämissen der Demokratietheorie nicht nur aus der reinen Vernunft abzuleiten, sondern gleichermaßen aus Texten, die sich mit Fragen von praktischer Relevanz befassen, wie z.B. die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte oder die *Federalist Papers* („Föderalistenartikel"). Solche Dokumente sind typischerweise auf eine bestimmte Nation bezogen, auch wenn ihre Inhalte verallgemeinerbar sind.

Der „Realismus" hat in der Disziplin der Internationalen Beziehungen eine lange Tradition. Obwohl er letztendlich die Aufrechterhaltung des Weltfrie-

1 Robert Alan Dahl, Democracy and Its Critics, New Haven/London 1989, S. 6 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
2 Ebenda, S. 8.

dens zum Ziel hat und daher nicht frei von humanistischen Inhalten ist, maß der Realismus grundlegenden demokratischen Werten ursprünglich keine besondere Bedeutung bei. Zwar änderte sich dies allmählich nach dem Zweiten Weltkrieg; ein tiefgreifender Wandel trat jedoch erst gegen Ende des letzten Jahrhunderts ein, als eine gewaltige dritte Demokratisierungswelle, deren Höhepunkt der Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Europa war, einen relativ breiten internationalen Konsens darüber hervorbrachte, dass es nicht nur wünschenswert, sondern auch möglich sei, das internationale System auf demokratischen Prinzipien aufzubauen.[3] Dieser in der Entstehung begriffene Konsens fand im Kern Eingang in zahlreiche Dokumente der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die die Verpflichtungen ihrer Teilnehmerstaaten im Bereich Demokratie und Menschenrechte festschrieben; hierzu zählen insbesondere das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE[4] vom 29. Juni 1990 und das Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE[5] vom 3. Oktober 1991.

In der wissenschaftlichen Literatur wird der großen Bedeutung des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments für unser Verständnis der demokratischen Theorie und Praxis ebenso wie ihrem erheblicher Einfluss darauf bislang nur im engeren Sinne Rechnung getragen. Auch wenn sie die Bedeutung der Dokumente als Quelle internationaler Verpflichtungen in vollem Umfang erkannt haben, verweisen Wissenschaftler zumeist nur dann auf sie, wenn sie sich mit konkreten Fragen befassen, die einer rechtlichen Auslegung bedürfen.[6] Die vorliegende Studie versucht zu zeigen, dass das Kopenhagener und das Moskauer Dokument einen wesentlich größeren Beitrag zur Demokratietheorie und -praxis geleistet haben. Meine Ausgangsthese lautet, dass beide Dokumente nicht nur praktische Verpflichtungen enthalten, sondern auch eine systematische Zusammenstellung der Prinzipien demokratischen Regierens. Die systematische Einbeziehung demokratischer Normen erfolgt sowohl auf der Ebene des Institutionenaufbaus als auch auf der Ebene der politischen Praxis. Um die These zu untermauern, wird untersucht, wie das Kopenhagener und das Moskauer Dokument drei zentrale Elemente der Demokratie behandeln: den repräsentativen Charakter von Regierungen und

3 Vgl. Thomas M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: American Journal of International Law 1/1992, S. 46-91.

4 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1; online unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304 (im Folgenden: Kopenhagener Dokument).

5 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), Kap. H.4; online unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14310 (im Folgenden: Moskauer Dokument).

6 Vgl. Gregory H. Fox/Brad R. Roth (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, Cambridge 2000.

demokratischen Wahlen, politische Vereinigungsfreiheit und politischen Pluralismus sowie demokratischen Parlamentarismus, politische Verantwortung und Rechtsstaatlichkeit. Besondere Berücksichtigung finden dabei der Einfluss des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments auf die nationale und internationale Gesetzgebung, die Durchsetzung von Gesetzen und die Regierungspraxis.

Der repräsentative Charakter von Regierungen und demokratischen Wahlen

In den vergangenen zehn Jahren hat sich vor allem die Auswahl von Kriterien zur Beurteilung politischer Entwicklungstrends in bestimmten Ländern im Hinblick auf demokratische Praktiken als großes Problem erwiesen. Ein weit verbreiteter Ansatz, der in der Literatur als *Sequenzialismus* bezeichnet wird, besagt, dass demokratische Entwicklung langsam und stufenweise verlaufen kann und auch muss und nicht mit freien Wahlen, sondern mit institutionellen Veränderungen im Rahmen autoritärer Strukturen beginnen sollte.[7] Den Anhängern des Sequenzialismus geht es in erster Linie um die Stärkung der öffentlichen Ordnung, die sie als eine der wichtigsten Voraussetzungen für Demokratie erachten; nicht selten sehen sie auch in Entwicklungen wie der Konsolidierung der herrschenden Partei oder anderer von Regierungsseite kontrollierter Organisationen sowie der graduellen Ausweitung des Rechts auf freie Meinungsäußerung in den von der Regierung festgesetzten Grenzen Anzeichen für Fortschritte in Richtung Demokratie. Dieser Ansatz folgt unmittelbar aus der Annahme, dass alle Institutionen das Potenzial zur demokratischen Entwicklung haben.
Der historische Kontext, in dem das Kopenhagener und das Moskauer Dokument verabschiedet wurden, legte eine andere Sichtweise von der Rolle der Institutionen in politischen Entwicklungen nahe. Der Untergang der in jeder Hinsicht in höchstem Maße institutionalisierten kommunistischen Regime stand zu jener Zeit weit oben auf der globalen politischen Agenda. Eine zentrale Prämisse des Kopenhagener Dokuments ist daher die Annahme, dass keine Institution als solche, wie stark oder stabil sie auch zu sein scheint, als geeignete Grundlage für eine fortschrittliche politische Entwicklung angesehen werden dürfe. Absatz 6 des Kopenhagener Dokuments lautet vielmehr:

> „Die Teilnehmerstaaten erklären, dass der durch regelmäßige und unverfälschte Wahlen frei und gerecht zum Ausdruck gebrachte Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität und Rechtmäßigkeit jeder Regierung bildet. Die Teilnehmerstaaten werden demnach das Recht ihrer Bürger achten, sich an der Führung ihres Landes entweder direkt oder

7 Vgl. Thomas Carothers, The „Sequencing" Fallacy, in: Journal of Democracy 1/2007, S. 12-27.

durch in einem gerechten Wahlgang frei gewählte Vertreter zu beteiligen."

Damit folgt das Kopenhagener Dokument weitgehend Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, allerdings mit einer entscheidenden Ergänzung: Um den Willen der Bevölkerung auch tatsächlich zum Ausdruck bringen zu können, müssen Wahlen gerecht („*fair*") sein.

Das Kopenhagener Dokument betont gleich zweimal die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, freie und gerechte Wahlen durchzuführen. Das ist wichtig, will man verstehen, worin der Unterschied zwischen dem sequenzialistischen Ansatz und dem im Kopenhagener Dokument enthaltenen Ansatz besteht. Bekanntermaßen finden Wahlen nicht nur in Demokratien, sondern auch in vielen autoritären und semiautoritären Regimen statt. Elektoraler Autoritarismus stellt tatsächlich die am weitesten verbreitete Variante nichtdemokratischer Herrschaft in der heutigen Welt dar.[8]

Können institutionelle Verbesserungen des Wahlprozesses wie z.B. eine bessere technische Ausstattung der Wahlorgane, eine bessere Organisation der Wahlen oder der Einsatz neuer Verfahren zur Stimmenauszählung zur Entwicklung von Mechanismen beitragen, die den Willen des Volkes zum Ausdruck bringen? Dem Kopenhagener Dokument zufolge ist die Antwort nicht unbedingt positiv. Institutionelle Verbesserungen dieser Art sind nur die Voraussetzungen für freie und gerechte demokratische Wahlen. Die Merkmale freier und gerechter Wahlen, wie sie in Absatz 7 des Kopenhagener Dokuments beschrieben werden, müssen im Kontext der Gesamtheit der von den OSZE-Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen betrachtet werden. Viele dieser Merkmale findet man auch in früheren Dokumenten, wie z.B. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Die Einzigartigkeit des Kopenhagener Dokuments liegt jedoch darin, dass es die Praktiken der Staaten widerspiegelt und sich auf gesammelte Erfahrungen stützt, während es gleichzeitig über lediglich konzeptionelle Erfordernisse hinausgeht und praktische Konsequenzen aufzeigt.

Laut Kopenhagener Dokument bedeutet freier Wettbewerb, „das Recht der Bürger [zu] achten, sich ohne Benachteiligung um politische oder öffentliche Ämter zu bewerben, sei es als Einzelperson oder als Vertreter politischer Parteien oder Organisationen".[9] Die Mitgliedschaft in einer Partei ist somit keine Voraussetzung für die Wählbarkeit eines Bewerbers. Angesichts der Tatsache, dass unabhängige Kandidaten sich in etlichen Staaten entweder gar nicht oder nur eingeschränkt zur Wahl stellen dürfen, liegt die Bedeutung dieser Bestimmung auf der Hand. Eine solche Praxis ist in der Regel verbunden mit einem Verhältniswahlsystem auf der Grundlage von Parteilisten. Allerdings schließen solche Systeme unabhängige Kandidaten nicht prinzipiell

8 Vgl. Jennifer Gandhi/Ellen Lust-Okar, Elections Under Authoritarianism, in: Annual Review of Political Science 2009, S. 403-422.

9 Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 4), Absatz 7.5.

von der Teilnahme an Wahlen aus. Diese Möglichkeit hängt vielmehr weitgehend vom politischen Willen der Gesetzgeber ab. Die Befürworter von Restriktionen bedienen sich zu ihrer Rechtfertigung häufig einer *de facto* sequenzialistischen Logik: Da die institutionelle Konsolidierung von Parteien *per se* positiv sei – so ihr Argument –, seien auch Maßnahmen, die Politiker dazu zwingen, sich einer Partei anzuschließen, zulässig. Das Kopenhagener Dokument beruht jedoch auf einer anderen Logik: Es legt fest, dass das Recht von Einzelpersonen oder Gruppen, eigene politische Parteien in voller Freiheit zu gründen, nicht eingeschränkt werden dürfe, und führt eine Reihe von Kriterien zur Definition freier und gerechter Wahlen ein. Dazu gehört, dass weder administrative Maßnahmen noch Gewalt oder Einschüchterung die Parteien oder Kandidaten daran hindern dürfen, ihre Ansichten und Qualifikationen vor der Öffentlichkeit frei darzulegen. Auch dürfen die Wähler nicht daran gehindert werden, diese Ansichten und Qualifikationen zu erfahren und zu erörtern; sie müssen darüber hinaus ihre Stimme frei von Angst vor Repressalien abgeben können. Des Weiteren muss der Zugang zu den Medien für alle politischen Gruppen und Einzelpersonen, die sich an Wahlen beteiligen wollen, ohne Diskriminierung möglich sein und darf nicht durch gesetzliche oder administrative Hindernisse eingeschränkt werden.

Die Kriterien des Kopenhagener Dokuments haben nichts von ihrer praktischen Bedeutung eingebüßt. Die oftmals voreingenommene Haltung der Medien während eines Wahlkampfs kann dazu führen, dass das Regierungslager mehr Gelegenheiten erhält, seine politischen Positionen und Programme vorzustellen. Die Medien präsentieren Äußerungen von Vertretern der Regierungspartei häufig in der normalen Sendezeit als Teil der Nachrichten, während andere Parteien und Kandidaten sich mit der begrenzten Sendezeit oder dem begrenzten Platz in Printmedien, die ihnen für den Wahlkampf zur Verfügung gestellt wird, begnügen müssen – wenn diese überhaupt im Gesetz vorgesehen sind. Unabhängige Journalisten üben bei der Wahlkampfberichterstattung oftmals Selbstzensur aus, da sie für Äußerungen, die im weitesten Sinne als verleumderisch, extremistisch oder auch als „Verletzung des Urheberrechts“ ausgelegt werden können, vor Gericht zur Verantwortung gezogen werden können. Darüber hinaus sind während des Wahlkampfs bisweilen auch die Registrierung und der Vertrieb von Zeitungen Restriktionen unterworfen; in einigen Fällen wurden sogar bereits gedruckte Ausgaben beschlagnahmt. Solche Maßnahmen beruhen zumeist auf geltenden Gesetzen, auch wenn sie auf unterschiedliche politische Akteure unterschiedlich angewendet werden, und werden mit den besonderen Werten des betreffenden Staates gerechtfertigt.

Indem es die Inhalte des politischen Prozesses seinen formalen Charakteristika überordnet, erklärt das Kopenhagener Dokument eine solche Rechtfertigung für inakzeptabel. Das Dokument legt besonderen Wert darauf sicherzustellen, dass die Zusammensetzung der Legislative dem Wahlergebnis entspricht. Tatsächlich sind Wahlfälschungen jedoch eine weitverbreitete Praxis.

Ihre Reduzierung durch eine verbesserte Organisation des Wahlprozesses ist zwar möglich, gewährleistet jedoch nicht automatisch gerechtere Wahlen. Vielmehr müssen die Organisatoren der Wahlen sowohl den politischen Willen aufbringen, Wahlfälschungen auszuschließen, als auch die entsprechenden technischen Vorkehrungen für die Stimmenauszählung zur Verfügung stellen. Das Kopenhagener Dokument verpflichtet die Teilnehmerstaaten zur Einladung einheimischer und internationaler Wahlbeobachter als wichtiges Zeichen ihres politischen Willens, Unregelmäßigkeiten bei Wahlen zu eliminieren.
Seit 1991 haben die OSZE-Teilnehmerstaaten erhebliche Fortschritte gemacht, was die Entwicklung demokratischer Wahlstandards anbelangt. Die Gipfelerklärung von Budapest (1994) stellt fest, dass demokratische Werte für das Erreichen der Ziele der Teilnehmerstaaten, wie z.B. die Bildung einer Staatengemeinschaft ohne alte und neue Trennlinien, von grundlegender Bedeutung sind (Absätze 7 und 14). Die Gipfelerklärung von Lissabon (1996) erkennt an, dass der Demokratisierungsprozess notwendig und die Ausbreitung der Demokratie abzusichern sei (Absatz 4). In der Gipfelerklärung von Istanbul (1999) bringen die Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtung zur Durchführung freier und fairer Wahlen als einer stabilen Grundlage für demokratische Entwicklung zum Ausdruck (Absatz 26). Andere auf dieses Gebiet spezialisierte internationale Organisationen, allen voran die Venedig-Kommission des Europarats, haben ganz erheblich zur Entwicklung der im Kopenhagener und im Moskauer Dokument enthaltenen Prinzipien beigetragen. Das Kopenhagener Dokument hat daher eine solide Basis für Fortschritte in Richtung einer verantwortlichen, transparenten und offenen Demokratie geschaffen. Im Gegensatz zum sequenzialistischen Ansatz gibt das Kopenhagener Dokument dem Inhalt des politischen Prozesses und der Fähigkeit verschiedener Institutionen, wahre Demokratie zu gewährleisten, Vorrang vor der bloßen Existenz demokratischer Institutionen.

Politischer Pluralismus

Der historische Kontext, in dem das Kopenhagener und das Moskauer Dokument verabschiedet wurden, und insbesondere der Untergang der kommunistischen Einparteiensysteme als wichtigstes Ereignis jener Zeit waren der Grund dafür, dass Probleme der Demokratie in beiden Dokumenten im Mittelpunkt stehen. Das erklärt auch, warum die Anerkennung der Bedeutung des politischen Pluralismus für politische Organisationen zu einer der zentralen OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension wurde. Die Dokumente fordern insbesondere die „klare Trennung zwischen Staat und politischen Parteien“ und betonen, dass vor allem „die Verschmelzung politi-

scher Parteien mit dem Staat“ unzulässig sei.[10] 1990 war dies eine neuer, beispielloser Ansatz. Heute gibt es weltweit nur noch wenige offizielle Einparteiensysteme und die Identität von Partei und Staat gehört wahrscheinlich der Geschichte an. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass dies auch für die entsprechenden Bestimmungen des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments gilt.

Der Begriff des politischen Pluralismus, wie er im Kopenhagener und im Moskauer Dokument verwendet wird, geht weit über die bloße Negation eines politischen Monopols hinaus. Politischer Pluralismus ist vielmehr integraler Bestandteil eines komplexen Verständnisses von Demokratie als einer politischen Ordnung, die auf dem in gerechten und freien Wahlen zum Ausdruck gebrachten Willens des Volkes beruht. Zu den Hauptmerkmalen gerechter und freier Wahlen zählt das Kopenhagener Dokument „das Recht von Einzelpersonen und Gruppen [...] eigene politische Parteien oder andere politische Organisationen in voller Freiheit zu gründen“.[11] Den politischen Parteien und Organisationen seien die notwendigen gesetzlichen Garantien zuzusichern, damit sie auf der Grundlage der Gleichbehandlung durch das Gesetz und durch die Behörden miteinander in Wettstreit treten können. Das Nichtvorhandensein eines Einparteiensystems bedeutet somit nicht dasselbe wie das Vorhandensein von politischem Pluralismus. Von echtem politischem Pluralismus kann nur dann die Rede sein, wenn nicht nur ein Mehrparteiensystem existiert, sondern auch die Kriterien erfüllt sind, die mit der Formulierung „in voller Freiheit“ assoziiert werden.

Politischer Pluralismus wird jedoch gerade auch von vielen Anhängern des sequenzialistischen Demokratisierungsansatzes zur Begründung ihrer Sichtweise ins Feld geführt. Sie leiten ihre Argumente häufig aus der politischen Praxis osteuropäischer, mitteleuropäischer und postsowjetischer Länder kurz nach den Zusammenbruch der kommunistischen Regime ab. Nach der Zerschlagung der offiziellen politischen Monopole entstanden Dutzende neuer politischer Parteien. Obwohl sie keine massenhafte Unterstützung bei den Wählern fanden, konnten viele von ihnen immer noch genügend Stimmen gewinnen, um ins Parlament einziehen zu können. Mancherorts führte die hohe Zahl der im Parlament vertretenen Parteien zu einer übermäßigen Zersplitterung. Die Anhänger des Sequenzialismus nutzen genau diese ungünstige Entwicklung zur Abstützung ihrer zentralen These, dass die Stärkung von Institutionen wichtiger sei als Fortschritte bei den grundlegenden Merkmalen der Demokratie, und fordern, dass die Konsolidierung einer vergleichsweise kleinen Zahl „überlebensfähiger“ Parteien Vorrang haben müsse. Die Gründung und die Betätigung politischer Parteien, einschließlich ihrer Teilnahme an Wahlen und ihrer Vertretung in gewählten Körperschaften, zu begrenzen, wird oftmals als der wichtigste Weg dazu angesehen, das Ziel des formalen Institutionenaufbaus zu erreichen. Natürlich kann – wie einige Regierungen

10 Ebenda, Absatz 5.4.
11 Ebenda, Absatz 7.6.

behaupten – das Vorhandensein zahlreicher kurzlebiger Parteien die Wähler irritieren und sogar politischen Manipulationen Vorschub leisten. Der Gedanke, dass der „elektorale Markt“ nicht völlig offen sein dürfe, ist daher für einige Staaten im OSZE-Gebiet inzwischen akzeptabel geworden. Bei der Bewertung der Vorteile und Grenzen dieser Sichtweise ist die Frage, von welchen Prioritäten sich die Gesetzgeber leiten lassen, wenn sie die Gründung und die Betätigung politischer Parteien einschränken, von entscheidender Bedeutung. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument räumen der vollständigen Erfüllung des Willens des Volkes Vorrang ein, was das Recht zur politischen Meinungsäußerung der verschiedenen sozialen Gruppen voraussetzt. Was die Konsolidierung von Parteien anbelangt, hat dieses Ziel, so wichtig es ist, nicht immer höchste Priorität.

Hinsichtlich der Registrierung politischer Parteien gibt es eine traditionelle Denkrichtung, nach der Parteien als private Vereinigung von Einzelpersonen zu betrachten sind, die keiner offiziellen Anerkennung bedürfen. Ein anderer Ansatz besagt, dass die offizielle Registrierung von Parteien vor allem angesichts der heute weit verbreiteten öffentlichen Finanzierung politischer Parteien hilfreich ist. Darüber hinaus verhindere die offizielle Registrierung den Missbrauch von Parteinamen und -symbolen durch unlautere Konkurrenten. Mit der Einführung der Parteienregistrierung stellt der Gesetzgeber an die politischen Parteien in der Regel bestimmte Anforderungen, wie z.B. den Nachweis einer Mindestzahl von Unterstützern, die Bekanntgabe der Zusammensetzung von Leitungsgremien und des politischen Programms sowie die Entrichtung einer Registrierungsgebühr. Die Praxis der Parteienregistrierung an sich läuft den Verpflichtungen im Kopenhagener und im Moskauer Dokument nicht zuwider; jedoch sollte die Frage der Verhältnismäßigkeit näher betrachtet werden. Verlangt der Nachweis einer Mindestzahl an Unterstützern lediglich die Vorlage einiger Dutzend oder Hundert Unterschriften von Bürgern, die die Gründung einer neuen Partei unterstützen, so verstößt eine solche Bedingung nicht gegen das Prinzip des politischen Pluralismus, sondern ist dazu geeignet, die Bildung „unseriöser“ Parteien zu verhindern, deren Vorsitzende kein Interesse an der Verfolgung ernst zu nehmender politischer Ziele haben. Leider gehen die Restriktionen bei der Gründung von Parteien in einigen Ländern wesentlich weiter, indem der Gesetzgeber beispielsweise eine Mindestzahl von mehreren Tausend oder sogar Zehntausenden von Parteimitgliedern festlegt. Solch überzogene Anforderungen, die noch dazu offenkundig unrealistisch sind, untergraben den gesunden Wettbewerb, indem sie den bestehenden oder herrschenden Parteien einen spürbaren Vorteil verschaffen.

Eine ähnliche Logik trifft auf die Registrierungsbedingungen für Parteien und Kandidaten zu, die an Wahlen teilnehmen wollen. In den meisten Ländern werden diese Bedingungen vom Gesetzgeber festgelegt. Verlangt wird in der Regel eine Unterschriftensammlung, die die Nominierung eines Kandidaten unterstützt; in einigen Fällen müssen die Parteien und Kandidaten für ihre

Zulassung zur Wahl auch eine Kaution hinterlegen, die nur dann zurückgezahlt wird, wenn sie eine bestimmte Anzahl von Stimmen gewonnen haben. Die Bedingungen sind in der Regel moderat und dienen lediglich dazu, „unseriöse“ Parteien und Kandidaten auszuschließen. In einigen Ländern ist die Kaution jedoch so hoch, dass sie die Zulassung zu den Wahlen tatsächlich einschränkt und die Teilnahme an den Wahlen quasi vom Vermögen der Bewerber abhängig macht. Leider wurden in den letzten zehn Jahren selbst relativ harmlose Bedingungen wie etwa die Sammlung von Unterschriften dazu benutzt, den politischen Pluralismus einzuschränken. Das trifft vor allem dann zu, wenn Parteien oder Kandidaten eine übertrieben hohe Zahl von Unterschriften vorlegen müssen. Derartige Bedingungen gehen oft Hand in Hand mit unlauteren Praktiken bei der Prüfung der Unterschriften. Unklarheit über die Prüfungskriterien und die Anwendung rein technischer Prüfungsverfahren wie z.B. die Überprüfung der Adresse der Unterzeichner, der Richtigkeit ihrer persönlichen Daten und der Echtheit der Unterschriften haben in manchen Fällen zur massenhaften Disqualifikation von Parteien und Kandidaten geführt. Zum politischen Pluralismus im weiteren Sinne, wie er sich im Kopenhagener und im Moskauer Dokument widerspiegelt, gehört nicht nur die freie Teilnahme politischer Parteien und Kandidaten an Wahlen, sondern auch eine reale Chance gewählt zu werden. Nur so kann der Wille des Volkes ausgeübt werden.

Die Möglichkeiten zur Ausweitung des Pluralismus hängen vom jeweiligen Wahlsystem eines Landes ab. Die OSZE-Dokumente geben keine Empfehlungen dazu ab, welches der beiden am weitesten verbreiteten Wahlsysteme – das Verhältnis- und das Mehrheitswahlrecht – eher politischen Pluralismus gewährleistet. Das ist auch verständlich. Zum einen haben beide Systeme Hürden für kleinere Parteien eingebaut; zum anderen können beide Systeme so gestaltet werden, dass diese Hürden annehmbar sind und sowohl eine Zersplitterung als auch die absichtliche Einschränkung des Pluralismus verhindern. In Mehrheitswahlsystemen kann Pluralismus durch eine ungerechte (ungleiche bzw. politisch unausgewogene) Aufteilung der Wahlbezirke eingeschränkt werden. In Verhältniswahlsystemen kann eine den Stimmenanteilen tatsächlich entsprechende Vertretung durch übertrieben hohe rechtliche Hürden verhindert werden. Die heutige demokratische Praxis zeigt, dass Hürden von über fünf Prozent zu erheblichen Unterschieden zwischen den Wahlergebnissen und der Zusammensetzung des Parlaments führen können. So hält beispielsweise die Entschließung 1547 (2007) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats fest, dass es in etablierten Demokratien keine Ausschlussklauseln von mehr als drei Prozent bei Parlamentswahlen geben solle.[12]

12 Vgl. Parlamentarische Versammlung des Europarates, Entschließung 1547 (2007), betr. die Lage der Menschenrechte und den Stand der Demokratie in Europa – Der Stand der Demokratie in Europa, Absatz 58, in: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/7706, 10. Januar 2008, Unterrichtung durch die Delegation der Bundesrepublik

Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument haben das Völkerrecht im Bereich Vereinigungsfreiheit erheblich beeinflusst. Die in den Dokumenten enthaltenen Normen wurden in mehrere von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und der Venedig-Kommission verabschiedete Dokumente übernommen. Die wichtigsten von ihnen sind die Entschließungen 1308 (2002) betreffend Beschränkungen für politische Parteien in den Mitgliedstaaten des Europarates und die Entschließung 1736 (2010), Verhaltenskodex für politische Parteien. Die im Kopenhagener und Moskauer Dokument eingegangenen Verpflichtungen haben auch die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) maßgeblich beeinflusst, u.a. in solch wichtigen Fällen wie Vereinigte kommunistische Partei der Türkei und andere v. Türkei aus dem Jahr 1998 (19392/92), Sozialistische Partei der Türkei und andere v. Türkei aus dem Jahr 2003 (26482/95) und Präsidiale Partei von Mordwinien v. Russland aus dem Jahr 2004 (65659/01).
In der systematischen Betrachtung von Demokratie, wie sie im Kopenhagener und im Moskauer Dokument enthalten ist, ist politischer Pluralismus ein wichtiger praktischer Maßstab. Die institutionelle Konsolidierung politischer Parteien fördert zweifellos die demokratische Entwicklung, wichtig ist dabei aber, dass Bestrebungen zur Konsolidierung nicht dazu führen, dass die Möglichkeiten zur Äußerung des freien Willens des Volkes in freien und gerechten Wahlen eingeschränkt werden. Eine solche Einschränkung wäre eine Gefahr für die Demokratie, insbesondere zu Beginn eines demokratischen Transformationsprozesses, da sie zu einer autoritären Transformation von Wahlen und politischen Parteien führen und diese zwingen kann, sich allmählich an das nicht wettbewerbsorientierte politische Umfeld anzupassen und somit ihre Sensibilität für die Bedürfnisse der Menschen zu verlieren, was letztendlich die institutionelle Erosion zur Folge hätte.

Parlamentarismus und Rechtsstaatlichkeit

Sequenzialismus war eine Reaktion auf den als „Elektoralismus" bezeichneten Ansatz. Der „elektoralistische Trugschluss" setzt Wahlen mit Demokratie gleich, was jedoch ein Irrtum ist, wenn es bei den Wahlen keinen echten Wettbewerb gibt und sie keinen Machtwechsel ermöglichen.[13] Nicht jedes gewählte politische Regime ist also demokratisch. Die OSZE-Dokumente betrachten gerechte und freie Wahlen zwar als Voraussetzung für und ein entscheidendes Merkmal von Demokratie, nennen jedoch gleichzeitig auch Kriterien, die es ermöglichen, unterschiedliche Stadien demokratischer Entwicklung voneinander zu unterscheiden. So hebt das Kopenhagener Doku-

Deutschland in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Anhang, S. 34-48, hier: S. 44-45.

13 Vgl. Philippe Schmitter/Terry Lynn Karl, What Democracy Is … and Is Not, in: Journal of Democracy 3/1991, S. 75-88.

ment z.B. hervor, dass „eine lebendige Demokratie von der Existenz demokratischer Werte und Praktiken sowie von einer umfassenden Vielfalt demokratischer Institutionen als integralem Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens abhängt“.[14] Demokratische Werte und Praktiken dürfen sich jedoch nicht allein in Wahlen manifestieren, sondern müssen auch die Arbeit vielfältiger demokratischer Institutionen prägen und anleiten. Welche Institutionen sind in dem Dokument gemeint?

Zunächst einmal sind dies die repräsentativen Staatsorgane. Das Kopenhagener Dokument bezeichnet Demokratie als eine „Regierungsform, die ihrem Wesen nach repräsentativ ist, bei der die Exekutive den gewählten gesetzgebenden Körperschaften oder der Wählerschaft gegenüber rechenschaftspflichtig ist“.[15] Es gibt zwei institutionelle Formen der Demokratie: die parlamentarische Demokratie (in der die Exekutive den gewählten gesetzgebenden Körperschaften gegenüber rechenschaftspflichtig ist) und die präsidentielle Demokratie (in der die Exekutive direkt der Wählerschaft gegenüber rechenschaftspflichtig ist). In beiden Formen sind jedoch die Parlamente aufgrund ihrer herausragenden Funktion im Gesetzgebungsprozess, die für das Funktionieren eines demokratischen Staates entscheidend ist, von besonderer Bedeutung. Im Moskauer Dokument heißt es dazu: „Gesetze werden in einem offenen Verfahren erarbeitet und angenommen, in dem der Wille des Volkes entweder auf direkte Weise oder durch dessen gewählte Vertreter zum Ausdruck gebracht wird.“[16] Das Bekenntnis zu einem „offenen Verfahren“ findet sich im Übrigen weder in älteren noch in späteren Dokumenten wieder. Das macht es umso wichtiger, seine Konsequenzen zu erörtern. Ein offenes Gesetzgebungsverfahren, zu dem die kollektive Erarbeitung von Gesetzentwürfen, deren öffentliche Diskussion und die Abstimmung über das Gesetz gehören, muss auf Parlamentsebene stattfinden.

Aber selbst wenn ein Parlament aus gerechten und freien Wahlen hervorgegangen ist, gewährleistet seine Existenz allein noch nicht, dass das Gesetzgebungsverfahren den Kriterien des Moskauer Dokuments gerecht wird. Erstens muss das Parlament als Institution von der Exekutive hinreichend unabhängig sein. Parlamentarische Autonomie hat zwei Aspekte, von denen einer politisch ist. Verfügt die der Exekutive nahe stehende Partei über die absolute Mehrheit der Sitze im Parlament, nimmt die Autonomie des Parlaments ab. Der zweite Aspekt parlamentarischer Autonomie bezieht sich auf die innere Struktur des Parlaments und seine institutionelle Rolle im Verhältnis zur Exekutive. Selbst wenn eine einzelne Partei über die Mehrheit der Sitze im Parlament verfügt, sollte die parlamentarische Opposition noch immer in der Lage sein, ihren Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess geltend zu machen. Dies kann z.B. durch die Mitwirkung der Opposition an der Gesetzgebungsplanung durch ihre Vertretung in den kollektiven Leitungsgremien des Par-

14 Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 4), Absatz 26.
15 Ebenda, Absatz 5.2.
16 Moskauer Dokument, a.a.O. (Anm. 5), Absatz 18.1.

laments, die Einrichtung spezieller parlamentarischer Gremien und Ausschüsse zur Vorbereitung von Gesetzentwürfen sowie durch die Schaffung von Möglichkeiten zur Einbeziehung aller Parlamentsabgeordneten in die parlamentarische Kontrolle der und Aufsicht über die Exekutive, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit, erreicht werden.
Transparenz in den Debatten und bei der Abstimmung über Gesetzentwürfe ist in einem entwickelten demokratischen Umfeld von besonderer Bedeutung. Ungeachtet der parteilichen Zusammensetzung des Parlaments muss jede Fraktion genügend Möglichkeiten haben, ihre Positionen in den Parlamentssitzungen zu vertreten und ihre Ansichten einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Parlamentarische Autonomie bedeutet darüber hinaus auch, dass das Parlament und die einzelnen Abgeordneten über erhebliche Ressourcen verfügen, die nicht von der Exekutive kontrolliert werden. Dazu gehören finanzielle Mittel (angemessene Bezüge für die Abgeordneten sowie die Möglichkeit Personal einzustellen und Experten einzuladen) und Privilegien wie z.B. – auf die Arbeit im Parlament beschränkte – Immunität.
Das Wesen einer reifen Demokratie kann nicht auf die institutionellen Merkmale der Staatsorgane reduziert werden. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument messen der Schaffung eines günstigen gesellschaftlichen Umfelds für das Funktionieren und die Weiterentwicklung der Demokratie besondere Bedeutung bei. Eines der Elemente dieses demokratischen Umfelds ist Rechtsstaatlichkeit. So heißt es im Moskauer Dokument:

> „Die Teilnehmerstaaten verweisen auf ihr im Dokument des Kopenhagener Treffens enthaltenes Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit und bekräftigen ihre umfassende Bereitschaft, die die Grundlage der Rechtsstaatlichkeit bildenden Prinzipien der Gerechtigkeit zu unterstützen und zu fördern. Insbesondere bekräftigen sie erneut, dass Demokratie ein der Rechtsstaatlichkeit innewohnendes Element darstellt und dass Pluralismus für politische Organisationen von Bedeutung ist.“[17]

Es war tatsächlich das Kopenhagener Dokument, das den Begriff Rechtsstaatlichkeit erstmals mit anderen wichtigen internationalen Verpflichtungen zu Demokratie und Menschenrechten verknüpfte. Bis zu dem Zeitpunkt war der Begriff auf die rechtswissenschaftliche und die politische Theorie beschränkt und wurde ausschließlich von Juristen und Politikwissenschaftlern verwendet. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument bewirkten eine Weiterentwicklung im Völkerrecht, indem sie die enge Verbindung zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aufzeigten. Bekanntermaßen ist die Anerkennung der Rechtsstaatlichkeit nicht auf Demokratien beschränkt, sondern auch in der Rhetorik autoritärer Regime weit verbreitet; daher auch das irrige Argument, Rechtsstaatlichkeit sei *per se* demokratischer Entwicklung förder-

17 Ebenda, Absatz 18. Vgl. auch Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 4), Absätze 2 und 3.

lich. Natürlich verliert Demokratie ihre Bedeutung, wenn Gesetze, die den in Wahlen zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes verkörpern, nicht greifen, da sie nur unzulänglich durchgesetzt werden können. Im Lichte der grundlegenden OSZE-Verpflichtungen ist es jedoch nicht weniger wichtig, dass Demokratie integraler Bestandteil von Rechtsstaatlichkeit ist, da ein lediglich formeller „Staatslegalismus" den Ausdruck des Willens des Volkes nicht gewährleisten kann.

Die Anerkennung gerechter und freier Wahlen ist nicht der einzige Aspekt des im Kopenhagener und im Moskauer Dokument enthaltenen Demokratiebegriffs. Er ist zwar von zwingender Bedeutung, eine nachhaltige demokratische Entwicklung erfordert jedoch noch weit mehr. Wenn Demokratie mit Wahlen beginnt, dann aber keine weiteren Schritte wie z.B. die Verbesserung des Parlamentarismus und die Konsolidierung der Rechtsstaatlichkeit unternommen werden, ist sie zur Stagnation verurteilt. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument stellen eine Reihe eindeutiger und konkreter Kriterien zur Verfügung, anhand derer Demokratie qualitativ gemessen werden kann. Sie sind nicht nur theoretischer Natur, sondern vielmehr praxisorientiert. Darüber hinaus kommen sie in Form von Verpflichtungen zum Ausdruck, die von den Teilnehmerstaaten aus freiem Willen eingegangen wurden. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument können somit als umfassender „Fahrplan" für die Entwicklung zur Demokratie betrachtet werden.

Schlussfolgerung

Die Bedeutung des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments für die heutige Theorie und Praxis der Demokratie besteht darin, dass sie Demokratie als einen komplexen Prozess einer sich entwickelnden politischen Wirklichkeit verstehen und klare Kriterien für die Beurteilung des Stands der politischen Entwicklung eines Landes nennen. Der Kern der Demokratie sind freie und gerechte Wahlen. Keine politische Entwicklung kann, selbst wenn sie die Konsolidierung politischer Institutionen und Stabilität fördert, ohne freie und gerechte Wahlen als Weg zur Demokratie betrachtet werden.

Das zweite Schlüsselelement ist politischer Pluralismus. Er ist einerseits Bestandteil freier und gerechter Wahlen; andererseits hat er jedoch auch eine eigenständige Bedeutung als eine Kombination aus Institutionen und Praktiken, die die Grundlagen der Demokratie bilden, wie z.B. politische Verantwortung und Rechenschaftspflicht der Exekutive, freier Wettbewerb auf dem politischen Markt sowie die Möglichkeit zum Machtwechsel. Freie und gerechte Wahlen dienen daher in Verbindung mit politischem Pluralismus als wichtigster Maßstab für die Unterscheidung zwischen demokratischen und autoritären Regimen. Jedoch ist der Kern eines Systems noch nicht identisch mit dem System insgesamt. Zu einer entwickelten Demokratie gehören noch

viele weitere Elemente, wie z.B. ein ausgereifter Parlamentarismus und Rechtsstaatlichkeit.
Kennzeichnend für Demokratie sind die Dynamik ihrer verschiedenen Elemente und die Notwendigkeit, diese unter sich verändernden gesellschaftlichen Bedingungen immer wieder anzupassen und zu reproduzieren. Zur Förderung von Demokratie bedarf es praktischer Zielvorgaben; hierfür bieten sich das Kopenhagener und das Moskauer Dokument an. Ihr Vermächtnis ist dynamisch und nicht nur als Instrument für die Bewertung politischer Prozesse nützlich, sondern auch als ein Bündel von Leitlinien für eine dauerhafte demokratische Praxis.

*Adam Bodnar/Eva Katinka Schmidt**

Rechtsstaatlichkeit und richterliche Unabhängigkeit in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien

Einführung

Die Einhaltung des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit gehört zu den wichtigsten OSZE-Verpflichtungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Die Teilnehmerstaaten haben dies im Beschluss des Ministerrats von Helsinki über die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum erneut bekräftigt.[1] Richterliche Unabhängigkeit stand mehrfach im Mittelpunkt der Treffen zur menschlichen Dimension, zuletzt beim Seminar zur menschlichen Dimension der OSZE über die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und des Zugangs zum Recht im Mai 2010. In früheren Dokumenten erkannten die Teilnehmerstaaten die Bedeutung der Unabhängigkeit der Richter für den umfassenden Ausdruck der dem Menschen innewohnenden Würde und seiner unveräußerlichen Rechte an.[2] Sie verpflichteten sich, die internationalen Normen, die sich auf die richterliche Unabhängigkeit beziehen, zu beachten und zu gewährleisten, dass die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit durch die Verfassung bzw. die Gesetze garantiert und in der Praxis angewandt wird, unter besonderer Berücksichtigung der „Grundprinzipien für die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit".[3] Trotz dieser Verpflichtungen und Prinzipien ist die Realität alles andere als zufriedenstellend. Teilnehmerstaaten in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien erklären zwar ihre Unterstützung für die richterliche Unabhängigkeit, gewährleisten sie aber nicht in jeder Hinsicht. Es gibt zahlreiche rechtliche und praktische Beispiele für die unzureichende Einhaltung der Prinzipien.

Die Staaten der drei Regionen benötigen keine allgemein gehaltenen Ratschläge für entsprechende Formulierungen in ihren Verfassungen. Was sie brauchen, sind praktische Empfehlungen dafür, was konkret zu tun ist, um die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten, und wie diese sich mit

---

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit den Ansichten des BDIMR übereinstimmt.

1 Vgl. Beschluss Nr. 7/08, Weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum, MC.DEC/7/08/Corr.1 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. 21-24, hier: S. 22, Absatz 4.

2 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, Absatz 5 und 5.12, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1.

3 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, Absatz 19, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. H.4.

Blick z.B. auf die Gewaltenteilung, die Zusammensetzung und Arbeitsweisen einschlägiger Institutionen, die Stellung von Richtern im demokratischen Staat sowie Regelungen für die Ernennung, Abberufung, Entlassung, Aus- und Weiterbildung in die tägliche Praxis umsetzen lässt. Diese Beratung muss jeweils auf die konkrete Situation in den betreffenden Teilnehmerstaaten zugeschnitten sein und sollte die Erfahrungen verschiedener anderer Länder berücksichtigen. Von zentraler Bedeutung sind in dieser Hinsicht die Praktiken in Staaten, deren Transformation erfolgreich verlaufen ist, da ihre Erfahrungen Einblick in die Probleme geben können, die für die Justiz im Transformationsprozess typisch sind. Es ist zu hoffen, dass Empfehlungen dieser Art den Teilnehmerstaaten in den drei Regionen helfen können, ihre Justizsysteme schrittweise zu reformieren, sodass die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen in diesem Bereich nicht mehr länger lediglich deklaratorisch ist. Großes Potenzial hat in dieser Hinsicht ein neues Instrument, dass auf einer Expertenkonferenz verabschiedet wurde, die das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) gemeinsam mit dem Max-Planck-Institut (MPI) für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht veranstaltet hat: die Kiewer Empfehlungen zur richterlichen Unabhängigkeit in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien.[4]

Stand der Rechtsstaatlichkeit und richterlichen Unabhängigkeit in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien

Die OSZE-Teilnehmerstaaten in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien sind, was die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit angeht, in einer eigentümlichen Situation. Oberflächlich betrachtet befinden sich ihre verfassungsrechtlichen Bestimmungen weitgehend im Einklang mit internationalen Normen und Standards. Ihre Verfassungen wurden unter Mitwirkung internationaler Organisationen abgefasst und von Gremien wie der Venedig-Kommission des Europarats (offiziell: Europäische Kommission für Demokratie durch Recht) geprüft. Sie sind außerdem oftmals so formuliert, dass sie zumindest den Anschein wahren, dass die Staaten die Normen, die sie auf internationaler Ebene unterschrieben haben, achten.
Die Rechts- und Gerichtspraxis weicht in diesen Staaten in der Regel jedoch erheblich von den Verfassungsbestimmungen ab. Die Gründe dafür sind:

4 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/Max Planck Minerva Research Group on Judicial Independence, Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, Judicial Administration, Selection and Accountability, Kyiv, 23-25 June 2010, in: OSCE/ODIHR, Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Challenges, Reforms and Way Forward, Expert meeting in Kyiv, 23-25 June 2010, Organized in cooperation with the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Meeting Report, Anhang 1, S. 16-23, unter: http://www.osce.org/odihr/71178.

- *Verfassungsbestimmungen lassen typischerweise Raum für Interpretation*. Das gibt den anderen Staatsgewalten Gelegenheit, das Gleichgewicht der Gewalten zu ihren Gunsten zu verschieben und ihre Kontrolle über die Judikative zu verstärken. In einem System, in dem die Exekutive die wichtigste Rolle spielt, werden Bestimmungen, die den exekutiven Behörden gewisse Befugnisse gegenüber der Judikative einräumen (oder den Staatschef zum Hüter der Verfassung machen), zumeist so interpretiert, dass der Staatspräsident oder die Regierung dazu ermächtigt ist, die Judikative zu kontrollieren.
- *Die verfassungsrechtliche Tradition in den Ländern der drei Regionen ist vergleichsweise jung*. In westlichen Ländern unterliegen staatliche Organe und Institutionen auch dann, wenn ihr Verhalten nicht bis ins Detail reguliert ist, dem Einfluss der verfassungsrechtlichen Tradition, nach der die Prinzipien der Gewaltenteilung und der gegenseitigen Kontrolle in die Praxis umgesetzt werden. Beispielsweise könnte es sein, dass es keine Vorschrift gibt, die es der Regierung verbietet, sich in irgendeiner Weise zu laufenden Gerichtsverhandlungen zu äußern. Dennoch ist es entsprechend der verfassungsrechtlichen Tradition völlig klar, dass Vertreter der Exekutive keinerlei derartige Stellungnahmen abgeben sollten, da dies gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit verstoßen könnte. Verfassungsrechtliche Tradition ist das Ergebnis einer langwierigen Formung von Verhaltensweisen; sie kann nicht über Nacht geschaffen werden. In Ländern, in denen die verfassungsrechtliche Tradition vergleichsweise jung ist, ist es umso wichtiger, das korrekte Verhalten staatlicher Organe genauer festzulegen.
- *Richterliche Unabhängigkeit ist weder in rechtlichen Traditionen noch im Selbstbild der Richter verwurzelt.* Selbst dann, wenn der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit in der Verfassung und den Gesetzen eines Staates verankert ist, reicht die Vorschrift allein nicht aus, eine wirklich unabhängige Justiz zu schaffen. Die Verfassungsgrundsätze westlicher Demokratien beruhen auf einer langen Tradition und Praxis richterlicher Unabhängigkeit, inspiriert von philosophischen Theorien, die lange vor den Verfassungen selbst entstanden sind. In den meisten Ländern in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien befindet sich die richterliche Unabhängigkeit noch in unterschiedlichen Entwicklungsstadien. Ein großer Teil der Rechtskultur dieser Länder ist das Erbe sowjetischer Rechtstradition mit ihrer Doktrin der „Einheit der Staatsgewalt“ und einem instrumentellen Ansatz, der „Recht schlicht als eines von mehreren Herrschaftsinstrumenten behandelte und nicht einmal als das dominierende“.[5] In einigen dieser Länder war es der Justiz

5 Peter H. Solomon/Todd S. Foglesong, Court and Transition in Russia: The Challenge of Judicial Reform, Boulder, Co., 2000, S. 4 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachlichen Quellen sind eigene Übersetzungen). Zum Instrumentalismus siehe ausführ-

möglich, selbst in der kommunistischen Periode einen gewissen Grad an Unabhängigkeit zu bewahren,[6] vor allem dann, wenn richterliche Beschlüsse keine unmittelbare politische Relevanz besaßen. In anderen war sie jedoch völlig der Exekutive unterworfen. Richter betrachteten sich selbst als Staatsdiener, die der jeweiligen Regierung oder herrschenden Partei dienten – und oftmals tun sie das auch heute noch.[7]

Die demokratische Transformation ist in den Ländern in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien unterschiedlich weit fortgeschritten. Diejenigen Länder, die Mitglieder des Europarats sind, sind mit der Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit wesentlich weiter als die Nichtmitglieder. Bis zu einem gewissen Grad ist dies auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Zusammenhang mit Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) und die daraus resultierenden Reformen zurückzuführen.[8] Die Staaten in Zentralasien haben im Gegensatz dazu bestimmte autoritäre Züge bewahrt, wobei die Regierungen ihre Kontrolle über die Judikative beibehalten oder in einigen Fällen sogar verstärkt haben.[9] Rechtsstaatlichkeit und richterliche Unabhängigkeit sind Merkmale eines demokratischen Staates, die nicht von heute auf morgen erreicht werden können. Sie sind vielmehr das Ergebnis eines Prozesses, in dem Staaten einzelne Schritte unternehmen, um den Schutz eben dieser Verfassungsgrundsätze zu verstärken. In vielen postkommunistischen Staaten hat dieser Prozess bereits 1989 begonnen. Zwar gibt es auch in Ländern wie Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn nach 22 Jahren demokratischer Transformation und einem langen EU-Beitrittsprozess noch immer ungelöste Probleme.[10] Verglichen mit dem, was in den anderen

---

licher Kathryn Hendley, Are Russian Judges Still Soviet?, in: Post-Soviet Affairs 4/2007, S. 240.

6 Siehe z.B. Mark F. Brzezinski, The Emergence of Judicial Review in Eastern Europe: The Case of Poland, in: The American Journal of Comparative Law 2/1993, S. 153-200. Vgl. ebenso Maria Stanowska/Adam Strzembosz, Sędziowie warszawscy w czasie próby 1981-1988 [1981-1988: Schwierige Zeiten für Warschauer Richter], Warschau 2005. Die Publikation dokumentiert die unterschiedlichen Herangehensweisen von Richtern, die in schwierigen Zeiten über politisch relevante Fälle zu entscheiden hatten. Die Beispiele der Autoren zeigen, dass viele Richter versuchten, trotz politischen Drucks in ihrer Rechtsprechung unabhängig zu bleiben.

7 Vgl. Taavi Annus/Margit Tavits, Judicial Behavior After a Change of Regime: The Effects of Judge and Defendant Characteristics, in: Law and Society Review 4/2004, S. 711-736.

8 Die damit verbundenen Reformen betrafen z.B. den Status von Gerichten und Richtern, die Dauer von Prozessen und die Gewährleistung von Unparteilichkeit, Waffengleichheit und wirksamer Strafverteidigung.

9 Ein Beispiel gibt Leonid Golovko, Prospects of Establishing Independent Judiciary in the Republic of Uzbekistan, in: Compilation of Analytical Papers on Human Rights and Criminal Justice System of the Republic of Uzbekistan, Legal Policy Research Centre, Almaty 2009, S. 4.

10 Siehe hierzu die Beiträge zu den Transformationsprozessen in den neuen EU-Mitgliedstaaten in: Anja Seibert-Fohr (Hrsg.), Judicial Independence in Transition, Berlin 2012.

postkommunistischen Ländern noch zu tun ist, sind diese allerdings eine Sache der Feinabstimmung. Auf die Erfahrungen dieser Länder in der Frage, wie man auf Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit beruhende Justizsysteme in postkommunistischen Staaten aufbaut, sollte daher zurückgegriffen werden.

Die Debatten rund um den Transformationsprozess in postkommunistischen Staaten zeigen, dass Rechtsstaatlichkeit und richterliche Unabhängigkeit nicht dadurch erreicht werden können, dass man allgemeine Grundsätze in der Verfassung verankert, auch wenn es natürlich wichtig ist, dass der rechtliche Rahmen solche allgemeinen Prinzipien als Leitwerte enthält. Detaillierte Regelungen und etablierte Praktiken hinsichtlich richterlicher Unabhängigkeit sind ebenso wichtig. Dazu gehören Vorschriften und Verfahren zur Justiz- und Gerichtsverwaltung, Verfahren zur Ernennung und Entlassung von Richtern, Bestimmungen für die Ausbildung von Richtern und die Beurteilung ihrer fachlichen Leistung, disziplinarische Regelungen und Verfahren sowie Regelungen zu ethischen Normen, zur Besoldung usw. Forschungen zum Stand der richterlichen Unabhängigkeit im OSZE-Gebiet zeigen, dass der Teufel gerade in diesen Details steckt. Während die meisten Länder die Unabhängigkeit der Justiz in ihren Verfassungen formal proklamieren, eröffnen andere Gesetze, Verordnungen, Vorschriften und etablierte Praktiken den übrigen Staatsgewalten zahlreiche Wege zur Kontrolle und Beeinflussung der Judikative. So mag z.B. die Verfassung die Befugnis zur Ernennung von Richtern zwar Justizräten übertragen; „unerwünschte" Kandidaten können in der Praxis dennoch mittels wenig transparenter Sicherheitsüberprüfungen durch den Sicherheitsdienst oder die Polizei ausgeschlossen werden.[11] Ein anderes Beispiel betrifft die Zuweisung von Verfahren an die Richter. Geschieht diese nach dem Zufalls- oder Rotationsprinzip, ist das Risiko politischer Einflussnahme in diesem Stadium gering. In einigen Systemen wird die Zuweisung der Verfahren jedoch von Gerichtspräsidenten vorgenommen, die von der Exekutive ernannt werden und oftmals anfällig sind für jede Art von Einflussnahme.

Ein weiteres Beispiel betrifft die Stellung der nationalen juristischen Ausbildungseinrichtungen. Werden diese von der Exekutive kontrolliert, können sie dazu benutzt werden, Einfluss auf die Judikative zu nehmen, da sie oftmals großen Einfluss auf die Auswahl der Kandidaten und die Fortbildung der Richter haben. So könnten Richtern z.B. Inhalte vorenthalten werden, die sie dazu ermutigen könnten, die Exekutive zu kritisieren, wie etwa Kurse zum Thema staatliche Verantwortung. Schließlich sind Richter auch internen Abhängigkeiten unterworfen, da ihre Einkommens- und Karrieremöglichkeiten unter Umständen „davon abhängen, wie ihre Vorgesetzten ihre Arbeit beur-

11 Vgl. OSCE/ODIHR, Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, a.a.O. (Anm. 4), S.13.

teilen, darunter auch die Frage, wie sie in bestimmten Fällen entscheiden".[12] Richterliche Unabhängigkeit besteht also aus vielen „kleinen" Prinzipien und Praktiken, die in jedem einzelnen Land umgesetzt werden müssen. Jede Reform, die zum Ziel hat, richterliche Unabhängigkeit herzustellen, muss daher solche „Subelemente" gebührend berücksichtigen und sollte graduell durchgeführt werden.

Bemühungen zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit

Hilfestellung für Länder in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien, die darauf abzielt, die Achtung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit zu erhöhen, erfolgt hauptsächlich auf zwei Wegen (oder besteht in einer Kombination aus beiden): *allgemein* durch die Bereitstellung von Normen und *konkret* durch die Evaluierung des Zustands des betreffenden Justizwesens.

Normensetzung und Politikberatung im Bereich richterlicher Unabhängigkeit

Im Gegensatz zu allgemeinen Grundsätzen zur richterlichen Unabhängigkeit sind Anleitungen zu den Details, die für die Verwirklichung richterlicher Unabhängigkeit entscheidend sind, selten[13] und es gibt keine universelle Übereinkunft darüber, was in ihnen enthalten sein sollte. Im November 2010 verabschiedete der Europarat die überarbeitete und aktualisierte Empfehlung (2010)12 zur Unabhängigkeit, Effektivität und Verantwortung von Richtern. Das Dokument berücksichtigt die Rechtstraditionen und -praktiken der höchst unterschiedlichen Mitgliedstaaten des Europarats. Inhaltlich schützt es teilweise den Status quo in bestimmten Ländern. Wie bereits dargelegt, würden Staaten mit jüngerer Verfassungstradition von detaillierten Bestimmungen und Schutzmaßnahmen in Bereichen profitieren, für die solche Ausführungen in etablierteren Demokratien vielleicht nicht notwendig sind. Aber auch wenn bestimmte Maßnahmen zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit in einigen Ländern notwendig sind, wäre es unrealistisch zu erwarten, dass Mitgliedstaaten der Verabschiedung konkreter Prinzipien zustimmen, wenn diese den Bedürfnissen ihrer eigenen Justiz zuwiderlaufen. Staaten in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien wenden sich an internationa-

12 Peter Solomon, The Accountability of Judges in Post Communist States: From Bureaucratic to Professional Accountability, in: Seibert-Fohr (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), S. 909-935, hier: S. 909; vgl. ebenso OSCE/ODIHR, Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, a.a.O. (Anm. 4), S.14.

13 Beispiele hierfür sind die Europäische Charta über die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter (European Charter on the Statute for Judges, 1997), die Magna Carta der Richter (Magna Carta of Judges, 2010) sowie mehrere spezifische Gutachten des Konsultativrats Europäischer Richter *(Consultative Council of European Judges)*.

le Organisationen und bilaterale Geber mit der Bitte um Unterstützung bei ihren Maßnahmen zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit. Leider führt die Unterstützung, die sie erhalten, nur allzu oft dazu, dass sie Elemente der Justizsysteme anderer Staaten kopieren, die ihren eigenen Rechtstraditionen fremd sind und deren konkreten Bedürfnissen nicht Rechnung tragen.

Evaluierung von Justizsystemen und ihrer Unabhängigkeit

Die Bewertung von Justizsystemen ist oftmals nur ein kleiner Teil des Gesamtbilds, das in Länderberichten vermittelt wird, die von Institutionen und internationalen Organisationen wie dem Europarat, den Vereinten Nationen, der Weltbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie der Europäischen Union, dem US-Außenministerium und anderen veröffentlicht werden. Nichtstaatliche Menschenrechtsbeobachter wiederum zeigen in ihren Prozessbeobachtungsberichten und Berichten über andere Aspekte der Einhaltung von Menschenrechten die Schwächen der Justizsysteme auf. Und schließlich gibt es Initiativen, die einer „Bemessung" der richterlichen Unabhängigkeit als solcher am nächsten kommen: Sie sind regional oder global und werden von Regierungen oder nichtstaatlichen Organisationen durchgeführt und berichten im Detail über die Situation in bestimmten Ländern hinsichtlich folgender konkreter Aspekte und Phänomene: Rechtsstaatlichkeit,[14] richterliche Unabhängigkeit,[15] Verantwortung, Integrität und Transparenz der Justiz,[16] Korruption in der Justiz[17] sowie Kapazität und Funktionieren der Justiz.[18] Allerdings sind diese Begriffe nicht klar definiert;

14 Siehe. z.B. Mark David Agrast/Juan Carlos Botero/Alejandro Ponce (für *The World Justice Project*), Rule of Law Index 2010, Washington, D.C., 2010, unter: http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index. Vgl. ebenso das unter dem Dach der *Altus Global Alliance* durchgeführte Gemeinschaftsprojekt *„Justice Indicators"*, das sich schwerpunktmäßig mit Strafjustiz befasst, unter: http://www.altus.org.

15 Siehe z.B. American Bar Association Rule of Law Initiative, Judicial Reform Index, unter: http://apps.americanbar.org/rol/publications/judicial_reform_index.shtml; Linn Hammergren (für *Transparency International*), Diagnosing judicial performance: toward a tool to help guide judicial reform programs, Arbeitsentwurf, insbes. S. 21-22, unter: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/hammergrenJudicialPerf.pdf. Siehe ebenda, Anhang V (für USAID/ENI,), Checklist for Eastern Europe and the Former Soviet Union, Abschnitte 1-3; Keith Henderson/Violaine Autheman (für *International Foundation for Electoral Systems*), Global Best Practices: A model state of the judiciary report. A strategic tool for promoting, monitoring and reporting on judicial integrity reforms, 2004 (überarbeitet), unter: http://www.ifes.org/Content/Publications/White-Papers/2004/Global-Best-Practices-A-Model-State-of-the-Judiciary-Report-A-Strategic-Tool-for-Promoting-Monit.aspx.

16 Siehe z.B. Hammergren, a.a.O. (Anm. 15), S. 19-20 und 22.

17 Siehe z.B. Transparency International, Combating Corruption in judicial systems. Advocacy Toolkit, Berlin o.J., unter: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Judiciary_Advocacy_ToolKit.pdf.

18 Siehe z.B. verschiedene Arbeiten der Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (*European Commission for the Efficiency of Justice*, CEPEJ) des Europarats. Siehe ebenso Open Society Institute, Monitoring the EU accession process: judicial capacity, o.O. 2002, unter: http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/judcap_20030101.

gleichzeitig hängen sie naturgegeben eng miteinander zusammen oder überschneiden sich. Selbst wenn diese Initiativen sich konkret mit richterlicher Unabhängigkeit befassen, ist ihre Bezugsbasis daher doch breiter,[19] sodass es oftmals an spezielleren Beobachtungen z.B. hinsichtlich institutioneller Garantien für die richterliche Unabhängigkeit fehlt. Das wird umso ersichtlicher im Falle von Beurteilungen, die eher auf wirtschaftliche Aktivitäten zielen und sich stärker auf die rechtlichen Voraussetzungen z.B. für die Durchsetzung von Verträgen konzentrieren.[20]

Aktivitäten der OSZE im Zusammenhang mit richterlicher Unabhängigkeit

Die Teilnehmer des Seminars zur menschlichen Dimension der OSZE über die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und des Zugangs zum Recht im Mai 2010 und des Seminars zur menschlichen Dimension über die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum im Mai 2009 kamen zu dem Schluss, dass in diesen Bereichen weitere eingehende Untersuchungen und Diskussionen notwendig seien.[21] Die Empfehlungen, die auf den Seminaren abgegeben wurden, appellierten an die OSZE, ihre Institutionen und die Feldoperationen, den Austausch bewährter Praktiken weiterhin zu unterstützen.[22] In Übereinstimmung mit ihrem jeweiligen Mandat führen die OSZE-Feldoperationen eine Fülle von Maßnahmen durch, die die richterliche Unabhängigkeit in ihren Gastgeberländern fördern, z.B. durch Prozessbeobachtung, Hilfestellung bei Gesetzes- und Justizreformen, Unterstützung bei der Richterausbildung etc. Einige der Feldoperationen befassen sich insbesondere mit einer Tätigkeit, die als „Beobachtung des Justizsystems/Justizsektors" bezeichnet werden kann. So untersuchen sie z.B. die Arbeit von Justizverwaltungen und Justizräten, Einstellungen und Entlassungen von Richtern durch die Justizräte oder auch die Beziehungen von Gerichten zu den Medien und schlagen entsprechende politische Reformmaßnahmen vor.

---

19 Siehe zusätzlich zu den angeführten Beispielen Martina Huber (für *The Netherlands Institute of International Relations „Clingendael"*), Monitoring the rule of law. Consolidated framework and report, Den Haag 2002, S. 10ff, unter: http://www.clingendael.nl/publications/2002/20020700_cru_paper_huber.pdf, und Bertelsmann Stiftung, Transformation Index (hier die Rubrik „Rule of Law"/„Rechtsstaatlichkeit" mit den Unterkategorien „Separation of Powers"„/Gewaltenteilung" und „Independent Judiciary"/„Unabhängige Justiz"), unter: http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti.

20 Siehe z.B. die Datenbank *World Bank Doing Business*, unter: www.doingbusiness.org/data/exploretopics/enforcing-contracts.

21 Im Zusammenhang mit dem OSZE-Ministerratsbeschluss Nr. 17/05 über die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE forderte das BDIMR zusätzliche Verpflichtungen zur Gewaltenteilung, einschließlich der richterlichen Unabhängigkeit; siehe OSCE, ODIHR, Common Responsibility, Commitments and Implementation, Warschau, 10. November 2006, Absätze 83-85.

22 Vgl. OSCE Human Dimension Seminar on Strengthening Judicial Independence and Public Access to Justice, 17-19 May 2010, Consolidated Summary, S. 4, 7, unter: http://www.osce.org/odihr/70836; OSCE Human Dimension Seminar on Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area, Consolidated Summary, Warsaw, 12-14 May 2009, S. 4-6, unter: http://www.osce.org/odihr/38480.

Das BDIMR begann im Jahr 2009 mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht zusammenzuarbeiten, um seine Fähigkeiten zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit weiterzuentwickeln und den Bedarf an solcher Hilfestellung in der OSZE-Region zu ermitteln. Eingehende Untersuchungen und Beratungen mit unabhängigen Experten aus Wissenschaft und Praxis sowie mit Experten aus den Teilnehmerstaaten führten zur Verabschiedung der „Kiewer Empfehlungen zur richterlichen Unabhängigkeit in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien" auf einem Regionaltreffen im Juni 2010.[23] Die Empfehlungen der Experten bestehen aus einer Auflistung praktischer Politikvorschläge, die sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse und die Erfahrungen ehemaliger Richter und Gerichtspräsidenten aus den betroffenen Regionen stützen. Sie sind insofern einzigartig, als sie die verschiedenen Gesetze, Praktiken und Probleme in den betroffenen Regionen selbst ebenso berücksichtigen wie die Erfahrungen von Ländern, die den langen Weg der Transformation ihrer Justiz bereits gegangen sind. Darüber hinaus ist das Dokument relativ ausgewogen. Es favorisiert richterliche Unabhängigkeit nicht als einen absoluten Wert *per se*, wie es manchmal von juristischen Interessengruppen vorgeschlagen wird, sondern tragen auch den Interessen und Bedürfnisse der Regierungen in demokratischen Staaten Rechnung, insbesondere dem Erfordernis, dass alle Macht demokratisch legitimiert sein muss. Die Kiewer Empfehlungen legen detailliert und konkret dar, was Staaten tun können, um die Achtung der richterlichen Unabhängigkeit sicherzustellen. Die Erwägung der vorgeschlagenen Maßnahmen kann ihnen dabei helfen, konkrete Reformmaßnahmen zu identifizieren, die durchgeführt werden könnten, um hohe Standards richterlicher Unabhängigkeit zu erreichen.

Zusammenfassung der Kiewer Empfehlungen

Die Kiewer Empfehlungen behandeln das Thema „richterliche Unabhängigkeit" unter drei Gesichtspunkten: Teil I – *Justizverwaltung* – behandelt die Justizräte, Qualifizierungsausschüsse und richterliche Selbstverwaltungsgremien sowie die Rolle der Gerichtspräsidenten; Teil II – *Auswahl und Ausbildung der Richter* – befasst sich mit den Zugangsmöglichkeiten zum Richterberuf, der Aus- und Weiterbildung der Richter und dem Auswahlprozess; im Mittelpunkt von Teil III – *Verantwortlichkeit der Richter und richterliche Unabhängigkeit bei der Rechtsprechung* – stehen schließlich disziplinarische Fragen sowie Fragen zur fachlichen Beurteilung, Transparenz und Unabhängigkeit innerhalb der richterlichen Hierarchie.[24]

23 Der Bericht über das Treffen und die Empfehlungen sind nachzulesen in: OSCE/ODIHR, Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, a.a.O. (Anm. 4).

24 Die Diskussionen auf dem Seminar über die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und des Zugangs zum Recht im Mai 2010 sowie auf dem Seminar über die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum im Mai 2009 haben bestätigt, dass es sich hierbei um

Die Empfehlungen zur Justizverwaltung (Teil I) spiegeln den schmalen Grat zwischen der Kontrolle der Justiz durch die Regierung und demokratischer Legitimierung der Justiz wider. Auch wenn die Kontrolle der Justiz durch die Regierung mit Hilfe administrativer Mittel vermieden werden sollte, muss durch die Mitwirkung von Regierungsbeamten und Parlamentariern an der Justizverwaltung doch sichergestellt sein, dass die Gerichte ein Minimum an demokratischer Legitimität aufweisen. Die Empfehlungen zielen daher einerseits darauf ab zu verhindern, dass die Regierung oder die Präsidialadministration einen zu starken Einfluss auf Angelegenheiten der Justizverwaltung ausübt, und andererseits darauf, die Konzentration von Befugnissen in der Hand einer einzelnen Körperschaft zu vermeiden. Die Empfehlungen enthalten daher auch Hinweise zur Aufteilung von Befugnissen zwischen verschiedenen Gremien oder Ausschüssen, die entsprechend dem Grad der gewünschten oder akzeptablen Mitwirkung der Regierung oder anderer nichtjuristischer Gremien unterschiedlich zusammengesetzt sind.[25]

Die Funktion der Gerichtspräsidenten verdient besondere Aufmerksamkeit, vor allem im postsowjetischen Raum. In einigen Teilnehmerstaaten haben sie die Befugnis, die Tätigkeit der Richter an einem bestimmten Gericht zu überwachen oder sogar deren Urteile inhaltlich zu kontrollieren. Das kann auf explizite rechtliche Bestimmungen zurückzuführen sein, aber auch implizit von bestimmten Praktiken herrühren.[26] In vielen Ländern schreibt das Gesetz jedoch vor, dass sie lediglich gegenüber dem nichtrichterlichen Personal eine leitende Funktion haben. Die Empfehlungen zur Rolle der Gerichtspräsidenten sind daher darum bemüht, deren *De-jure*- und *De-facto*-Kompetenzen zu reduzieren. Das soll Richter vor dem Versuch von Gerichtspräsidenten schützen, sie mit Regierungs- oder Wirtschaftsinteressen auf eine Linie zu bringen. Schließlich wird in den Empfehlungen vorgeschlagen, Prämien und Privilegien abzuschaffen, da sie das Risiko in sich bergen, Richter von Gerichtspräsidenten bzw. denjenigen Behörden abhängig zu machen, die solche Zuwendungen gewähren.[27]

Die Kiewer Empfehlungen in Bezug auf die Auswahl und Ausbildung der Richter (Teil II)[28] appellieren an die Regierungen in den betreffenden Regionen, die Vielfältigkeit beim Zugang zum Beruf des Richters sicherzustellen und ihn auch für Angehörige anderer Rechtsberufe und von Minderheiten attraktiv zu machen. Einige der Vorschläge betreffen die Qualität und Unabhängigkeit der juristischen Ausbildung und der Aus- und Weiterbildung von

---

zentrale Aspekte der richterlichen Unabhängigkeit handelt, die noch eingehender untersucht und erörtert werden müssen. Zusammenfassungen der Seminare finden sich unter: http://www.osce.org/odihr/70836 und http://www.osce.org/odihr/38480.

25 Vgl. Kyiv Recommendations, a.a.O. (Anm. 4), Absätze 2-5, 7-9.

26 Vgl. z.B. Olga Schwartz/Elga Sykiainen, Judicial Independence in the Russian Federation, sowie Alexander Vashkevich, Judicial Independence in the Republic of Belarus, beide in: Seibert-Fohr (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), S. 971-1064, hier: S. 1044, und S. 1065-1118, hier: S. 1094..

27 Vgl. Kyiv Recommendations, a.a.O. (Anm. 4), Absätze 11-14.

28 Vgl. ebenda, Absätze 17-24.

Richtern. Um die Auswahl nach Leistungskriterien zu erleichtern, wird die Anwendung klarer Auswahlkriterien und transparenter Verfahren vorgeschlagen. Schließlich wird empfohlen, die Entscheidungsfreiheit von Staats- und Regierungschefs bei der Ernennung von Richtern zu beschränken.

Die Empfehlungen in Teil III stellen den Versuch dar, eine Balance zwischen der notwendigen gesetzlichen Verantwortlichkeit von Richtern und der ebenso erforderlichen richterlichen Unabhängigkeit zu finden. Letztere ist vor allem für die Rechtsprechung, d.h. den Kern des Richterberufs, unerlässlich.[29] Mit anderen Worten: Disziplinarverfahren für Richter dürfen nicht dazu genutzt werden, ihre Urteilsfindung zu beeinflussen.[30] Richter stehen natürlich nicht über dem Gesetz und müssen zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie gegen das Gesetz verstoßen oder das Recht beugen; die bloße Auslegung und Anwendung der Gesetze im einzelnen Fall ist jedoch legitim und darf nicht bestraft werden. Die Empfehlungen betonen auch, dass die fachliche Beurteilung von Richtern nicht die Unabhängigkeit ihrer Rechtsprechung beeinträchtigen darf.[31] Das ist häufig dann der Fall, wenn Verweise auf sogenannte „Indikatoren der Rechtsprechung" oder „schwache richterliche Leistung" einen Richter für Urteile und Entscheidungen zu belohnen scheinen, die nicht in einem Berufungsverfahren angefochten oder aufgehoben werden.[32] Solche Praktiken bergen die Gefahr, Richter dazu zu ermutigen, sich mit Richtern höherer Instanzen zu beraten, bevor sie Entscheidungen treffen, um sicherzustellen, dass ihre Urteile nicht aufgehoben werden, oder sich auf die Seite der Staatsanwaltschaft zu stellen, statt unparteiisch zu urteilen.[33] Beides ist für einen unabhängigen und unparteiischen Richter inakzeptabel.

Die Empfehlungen verweisen auch auf Transparenz als ein Mittel, mit dessen Hilfe Richter gegenüber der Gesellschaft verantwortlich gemacht werden können, ohne sie der Kontrolle der Regierung zu unterwerfen.[34] Transparenz kann auch dazu beitragen, das Vertrauen der Bürger in die Justiz und ihre Unabhängigkeit zu erhöhen. Und schließlich wird in den Kiewer Empfehlungen von der Ausgabe von Direktiven, Erklärungen oder Entschließungen durch höhere Gerichte abgeraten, zumindest aber sollten sie für Richter niedrigerer Instanzen nicht bindend sein. Auch wenn Ausnahmen unter be-

29 Vgl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion No. 408/2006, Opinion on the law on disciplinary responsibility and disciplinary prosecution of judges of common courts of Georgia adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), CDL-AD(2007)009, Straßburg, 19. März 2007, Absatz. 18.

30 Vgl. ODIHR, Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, a.a.O. (Anm. 4), S. 13.

31 Vgl. Kyiv Recommendations, a.a.O. (Anm. 4), Absätze 25-31, 34.

32 Siehe z.B. Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan on Judicial System and Status of Judges of the Republic of Kazakhstan, Artikel 16 Absatz 9-1 und Artikel 22-1 Absatz 7-1, unter: http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4991.

33 Vgl. u.a. Schwartz/Sykiainen und Vashkevich, a.a.O. (Anm. 26), S. 1044 und 1104.

34 Zur Verantwortlichkeit von Richtern gegenüber der Gesellschaft vgl. Solomon, a.a.O. (Anm. 12), sowie OSCE/ODIHR, Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, a.a.O. (Anm. 12), S. 15.

stimmten Umständen notwendig sein mögen, sollte die Gesetzgebungsfunktion gewählten Parlamenten vorbehalten sein.[35]

Die Kiewer Empfehlungen – auf dem Weg zu einem grundlegenden Instrument zur Förderung der richterlichen Unabhängigkeit

Wie bereits an anderer Stelle in diesem Beitrag hervorgehoben, gehört richterliche Unabhängigkeit zu denjenigen Bereichen, denen es noch immer an ausreichend detaillierten und international anerkannten Regelungen fehlt, insbesondere was die institutionellen Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit anbelangt. Wenn Staaten einen Bedarf an Leitlinien in Bereichen feststellen, die spezielles Wissen und besondere Einsicht verlangen, wie z.B. die richterliche Unabhängigkeit, greifen sie zuweilen auf *„Soft-law"*-Ansätze zurück: „Einige Formen des ‚soft law' [...] haben auf ähnliche Weise potenziell rechtssetzende Wirkung wie multilaterale Verträge potenziell rechtsetzende Wirkung haben [...] Solche Instrumente können in bestimmten Fällen ein Beleg für bereits existierendes Recht oder für die Herausbildung einer *opinio iuris* oder Staatenpraxis sein, die ein neues Gewohnheitsrecht generiert. Die weit verbreitete Akzeptanz von Soft-law-Instrumenten legitimiert tendenziell ein bestimmtes Verhalten und erschwert es, die Rechtmäßigkeit entgegengesetzter Positionen aufrechtzuerhalten. Sie können als Element eines auf einem Vertrag beruhenden Regulierungsregimes zusätzlich rechtsverbindlichen Charakter annehmen oder eine ‚nachfolgende Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien hinsichtlich der Auslegung des Vertrags oder der Anwendung seiner Bestimmungen' bilden oder die Ausarbeitung und Anwendung von Verträgen oder des allgemeinen Völkerrechts beeinflussen."[36] Wenn die Teilnehmerstaaten die Kiewer Empfehlungen billigen und sie damit explizit in *soft law* umwandeln, würde dies ihre Verpflichtung dem Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit gegenüber bestätigen und die Empfehlungen aufwerten.[37]

35 „Die Legislative verfügt nicht allein über die Staatskasse, sondern legt die Normen fest, nach denen Pflichten und Rechte jedes Bürgers zu bestimmen sind. Im Gegensatz dazu hat die Judikative weder Zugriff auf das Schwert noch auf das Staatssäckel, sie verfügt weder über die Stärke noch den Reichtum der Gesellschaft und kann keinerlei aktive Beschlüsse fassen. Man kann wahrhaft sagen, sie besitzt weder die Machtmittel [...] noch den Willen [...] sondern allein Urteilsvermögen [...]"Alexander Hamilton, in: The Federalist Nr. 78, 14. Juni 1788, S. 514, zitiert nach: V.A. Adams/W.P. Adams (Hrsg.), die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, mit dem englischen und deutschen Text der Verfassung der USA, Paderborn 1994, S. 21-28, hier: S. 22 (ohne Hervorhebungen im Original), in: The Federalist Papers 1788/1789, unter: www.rwi.uzh.ch/elt-lst-kley/verfg/usa/de/pdf/11Federalist_Papers.pdf.

36 Alan Boyle, Soft law in international law-making, in: Malcolm Evans (Hrsg.), International Law, Oxford 2006, S. 142-143 (ohne Fußnoten).

37 Vgl. das Beispiel der von den VN geförderten *„Guiding Principles on Internal Displacement"*, z.B. in: Inter-American Commission on Human Rights, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia, 26. Februar 1999, Absätze 8-10.

Das BDIMR sollte sich daher besonders darum bemühen, in den Teilnehmerstaaten verstärkt auf die Kiewer Empfehlungen aufmerksam machen. Zu den Zielgruppen gehören hierbei einheimische Akteure, wie z.B. Richter, Juristenverbände, Justizräte, für die Justizverwaltung zuständige Behörden, Ausbildungseinrichtungen für Richter, einschlägige NGOs und die Medien. Eine der besten Methoden, die Kenntnisnahme der Kiewer Empfehlungen sicherzustellen, besteht darin, sie in möglichst viele Sprachen zu übersetzen.[38] Sie sollten ein Bezugspunkt für jegliche Justizreformen sein, die die richterliche Unabhängigkeit berühren. Betroffene könnten sich auch auf sie berufen, wenn Rechtsstaatlichkeit und richterliche Unabhängigkeit bedroht sind. Es wäre für die Teilnehmerstaaten von Vorteil, jede einzelne der Empfehlungen daraufhin zu prüfen, ob und inwiefern sie für ihre eigene Justiz relevant ist. Indem sie praktische Beispiele beisteuern, die sich mit den Empfehlungen in Einklang befinden, könnten sie dazu beitragen, ein „Verzeichnis bewährter Praktiken" zu erarbeiten.

Für die Kiewer Empfehlungen sollte auch in anderen internationalen Organisationen geworben werden, die über Gremien verfügen, die sich mit Fragen der Justiz befassen, aber keine eigenen Instrumente und Werkzeuge in diesem Bereich entwickelt haben. Dazu gehören insbesondere die Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ) und die Venedig-Kommission. Letztere hat bereits mehrfach auf die Kiewer Empfehlungen Bezug genommen.[39] Man könnte sich auch über den möglichen Einfluss der Kiewer Empfehlungen auf die zukünftige Rechtsprechung des EGMR Gedanken machen, insbesondere in Bezug auf Grundsatzurteile gemäß Artikel 6 EMRK. Dadurch würde der *Soft-law*-Charakter der Kiewer Empfehlungen sich weiter in Richtung *„hard law"* entwickeln, zumindest hinsichtlich bestimmter Prinzipien.

Zu überlegen wäre auch, ob nicht OSZE-Feldoperationen sowie nationale und internationale NGOs, die Berichte für internationale Gremien schreiben oder sich direkt mit Fällen befassen, in denen die Unabhängigkeit der Justiz in Gefahr ist, die Kiewer Empfehlungen als Gradmesser nutzen könnten. In-

38 Das BDIMR hat hiermit in Zusammenarbeit mit einigen Feldoperationen, die die Koordination bei der Übersetzung der Kiewer Empfehlungen in acht Sprachen (Albanisch, Armenisch, Aserisch, Bosnisch, Georgisch, Rumänisch, Russisch und Ukrainisch) übernommen haben, bereits begonnen. Alle Übersetzungen sind online erhältlich unter: http://www.osce.org/odihr/66395. Übersetzungen ins Polnische und Kroatische bzw. Serbische sind derzeit in Arbeit.

39 Siehe z.B. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion No. 629/2011, ODIHR Opinion Nr.: JUD-KAZ/186/2011, Joint Opinion on the Constitutional Law on the Judicial System and the Status of Judges of Kazakhstan. Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), CDL-AD(2011)012, Straßburg/Warschau, 17.-18. Juni 2011, unter: http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)012-e.pdf. Das Gutachten war vom Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofs der Republik Kasachstan nach einer Veranstaltung zur richterlichen Unabhängigkeit angefordert worden, die vom OSZE-Zentrum in Astana mit organisiert worden war. Es wurde zur Erörterung an die Arbeitsgruppe zu Gesetzgebungsfragen, die mit der Vorbereitung von Änderungen an den relevanten Gesetzen befasst ist, weitergeleitet.

ternationale Überwachungsgremien, die nur begrenzten Zugang zu Informationen über die Praktiken in betroffenen Ländern haben, tendieren, wie weiter oben bereits angemerkt, zu eher allgemeinen Beobachtungen und Empfehlungen. Die Kiewer Empfehlungen unterscheiden sich von allen anderen genannten Instrumenten und Ansätzen durch ihre Konzentration *auf* das Thema und *innerhalb* des Themas richterliche Unabhängigkeit. Sie sind kein Bewertungsinstrument im strengen Sinne des Wortes, da sie keine Komponente zur Messung von Unabhängigkeit enthalten. Sie könnten jedoch in ein solches Instrument umgewandelt werden. Hierzu wären die weitere Standardisierung bestimmter Empfehlungen sowie die Entwicklung einer Bewertungsmethode erforderlich. Dafür könnte ihr Anwendungsbereich über die Länder in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien hinaus sogar noch ausgeweitet werden. Mit der Umwandlung in ein Bewertungsinstrument könnten die Empfehlungen zu einem herausragenden Instrument zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit im gesamten OSZE-Gebiet werden. Ein solches Instrument wäre für die Bewertung des Grades der Unabhängigkeit der Justiz hilfreich und könnte auch entsprechende Richtwerte enthalten. Es sollte öffentlich zugänglich sein und jede NGO, die in einem bestimmten Staat tätig ist, sollte es benutzen können und im Anschluss daran den zuständigen nationalen Behörden und internationalen Gremien die Ergebnisse ihrer Recherchen vorlegen.

Die Kiewer Empfehlungen konzentrieren sich auf drei große Themengruppen: die Justizverwaltung, die Auswahl und Ausbildung der Richter sowie die Verantwortlichkeit der Richter und die richterliche Unabhängigkeit bei der Rechtsprechung. Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Weitere Themen könnten im Zuge der Vorbereitung einer zweiten, aktualisierten und verbesserten Auflage aufgenommen werden, so z.B. der Einfluss von Angehörigen anderer juristischer Berufe, insbesondere der Staatsanwaltschaft, auf die richterliche Unabhängigkeit oder das Verhältnis von Justiz und Medien. Vielleicht steht der Begriff „Kiewer Empfehlungen“ irgendwann einmal für einen kontinuierlichen Prozess, da die Empfehlungen selbst aktualisiert, verbessert und in verschiedene Richtungen weiterentwickelt werden können. Der Aktualisierungsprozess könnte in Form von Expertentreffen verlaufen, die regelmäßig alle zwei oder drei Jahre stattfinden (wie es im Falle der OSZE/BDIMR-Richtlinien für die Versammlungsfreiheit,[40] die regelmäßig überarbeitet und um neue Fälle und Entwicklungen ergänzt werden, bereits gehandhabt wird).

40 Siehe ODIHR/Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition, Warschau 2010, unter: http://www.osce.org/odihr/73405.

Die richterliche Unabhängigkeit in den OSZE-Teilnehmerstaaten in Osteuropa, dem Südkaukasus und in Zentralasien befindet sich in unterschiedlichen Entwicklungsstadien. Auch wenn sie in den Verfassungen festgeschrieben ist, erfordert ihre tatsächliche Gewährleistung eine ganze Reihe von Reformen – sowohl mit Blick auf konkrete Gesetze als auch hinsichtlich der Praxis. Die internationale Gemeinschaft hat die Aufgabe, die Reformen auf diesem Gebiet zu unterstützen. Dies sollte sich jedoch nicht in Vorschlägen zur Formulierung von Verfassungsgrundsätzen erschöpfen. Die internationale Gemeinschaft sollte die Teilnehmerstaaten dazu ermutigen anzuerkennen, dass richterliche Unabhängigkeit sich in der alltäglichen Praxis und im Zuge kontinuierlicher Reformen herausbildet. Sie sollte ihnen auch Anleitung bieten, die auf internationalem Know-how und den Erfahrungen westlicher Demokratien und solcher Staaten, die ihre Transformation erfolgreich abgeschlossen haben, beruht. Mithilfe einer solchen Anleitung, die konkret und individuell zugeschnitten sein muss, ist es für die Teilnehmerstaaten unter Umständen leichter, Reformen zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit durchzuführen.

Genau dazu sind die Kiewer Empfehlungen gedacht. Ihre Erfolgsaussichten hängen sehr stark davon ab, wie sie von den Teilnehmerstaaten in die Praxis umgesetzt werden; ebenso wichtig sind jedoch die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der OSZE selbst, ihre Umsetzung zu fördern. Wenn die erste Phase der Implementierung der Kiewer Empfehlungen erfolgreich ist, stehen die Chancen gut, dass sie zu einem einzigartigen internationalen Instrument zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit werden.

*Andrzej Mirga**

Die Lage der Roma und Sinti: Stand und Perspektiven

Die 1994 im Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) geschaffene Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (*Contact Point for Roma and Sinti Issues*, CPRSI) war die erste Abteilung überhaupt, die von einer internationalen Regierungsorganisation eingerichtet wurde, um sich speziell mit Fragen der Roma und Sinti zu befassen. Seit 18 Jahren arbeitet die Kontaktstelle als Teil einer Organisation, die den Auftrag hat, sich im Rahmen eines umfassenden Sicherheitskonzepts, zu dem neben der menschlichen auch die politisch-militärische Dimension und die Wirtschafts- und Umweltdimension gehören, mit Menschenrechtsfragen wie z.B. solchen, die Roma und Sinti betreffen, zu befassen. Die OSZE, die damals noch KSZE hieß, ist daher besser als jeder andere Ort zur Behandlung von Menschenrechtsfragen in Bezug auf Roma und Sinti geeignet.

Der vorliegende Beitrag soll kein systematischer Bericht über die Tätigkeit und die Erfolge der Kontaktstelle sein. Er schildert vielmehr in einem ersten Teil zunächst einige der Höhepunkte ihrer Arbeit – von der Gründung der Kontaktstelle bis zur Verabschiedung des Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet. Im Mittelpunkt des zweiten Teils stehen dann die gegenwärtigen Herausforderungen und Trends bei der Integration der Roma- und Sinti-Gemeinschaften. Dieser Teil geht auch der Frage nach, was in den nächsten zehn Jahren noch vor uns liegen wird.

Angesichts des geringen Tempos, mit dem die Integration der Roma- und Sinti-Gemeinschaften voranschreitet, und der vielen Rückschläge kommt der vorliegende Beitrag zu der Schlussfolgerung, dass es zwar einige Fortschritte gibt, dass aber noch viel mehr getan werden muss, um langfristig positive Resultate zu gewährleisten.

Die Kontaktstelle wird weiterhin ihr Know-how nutzen, um den OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Integration der Roma- und Sinti-Gemeinschaften in das kulturelle, wirtschaftliche und politische Leben ihrer Gesellschaften Hilfestellung zu leisten.

---

* Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen des Autors und geben nicht unbedingt die Meinung des BDIMR wieder. Der Autor dankt Mirjam Karoly, Anita Danka und Dan Doghi für ihre Beiträge zum Text, dessen Durchsicht und wertvolle Kommentare.

Die Einbeziehung von Roma- und Sinti-Fragen in die menschliche Dimension der OSZE: die historische Rolle der Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti

Auf dem Kopenhagener Treffen von 1990, das ein Jahr vor der Einrichtung des BDIMR stattfand, erkannte die KSZE erstmals ausdrücklich „die besonderen Probleme der Roma (Zigeuner)“[1] an. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, gesetzliche und politische Maßnahmen zum Schutz von Minderheitengemeinschaften vor rassistischen Bedrohungen und Gewaltakten sowie anderen Formen der Diskriminierung zu ergreifen.[2] Der Zusammenbruch des Kommunismus war gleichzeitig ein historischer Beginn: Von nun an reagierte man auf die Probleme der Roma und Sinti, deren Gemeinschaften oftmals Bedrohungen ausgesetzt waren, die mit den Transformationsprozessen in einigen mittel- und südosteuropäischen Ländern einhergingen. Diese Periode war geprägt von Angriffen gewalttätiger Gruppen oder ganzer Gemeinden auf Roma und Sinti und der rapiden Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen, was wiederum zu einer erheblicher Zuwanderung von Roma und Sinti nach Westeuropa und dort zu einer steigenden Zahl von Asylanträgen führte.[3]
Die Jahre von 1990 bis 1994 waren der entscheidende Zeitraum dafür, die Regierungen der internationalen Gemeinschaft auf die Belange der Roma und Sinti aufmerksam zu machen. Die Bemühungen einiger Wissenschaftler und Roma- und Sinti-Aktivisten trugen, unterstützt von NGOs und den Lageberichten bekannter Menschenrechtsorganisationen, erheblich dazu bei, die Aufmerksamkeit auf die Lebensbedingungen der Roma und Sinti zu lenken.[4] Die Teilnehmerstaaten zeigten sich in der Folge bestrebt, sich zur Verbesserung der Situation der Roma und Sinti zu verpflichten, so z.B. auf dem KSZE-

1 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, Absatz 40, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/ OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1, online unter: http://www.osce.org/de/odihr/ elections/14304.

2 Vgl. ebenda, Absatz 40.2.

3 Zu Beginn der 1990er Jahre waren Roma und Sinti das Ziel zahlreicher Angriffe, darunter auch Lynchakte wie z.B. jener in dem rumänischen Dorf Hadareni, bei dem drei Roma getötet und die Häuser und das Eigentum vieler anderer zerstört wurden. Solche Gewaltausbrüche gegenüber Roma haben zusammen mit den schlechten sozioökonomischen Bedingungen, in denen viele Roma leben, einen starken Anreiz zur Migration in den Westen geschaffen.. Viele Roma und Sinti, die im Westen Asyl suchten, erlebten dort jedoch ähnliche Bedrohungen und auch hier gab es Todesopfer infolge gewalttätiger Übergriffe. Siehe hierzu ausführlicher Nicolae Gheorghe/Andrzej Mirga, Roma in the XXI Century, Policy Paper, Project on Ethnic Relations, Princeton 1997.

4 Zu jener Zeit veröffentlichten Menschenrechtsorganisationen wie *Human Rights Watch*, *Project on Ethnic Relations*, *Minority Rights Group International* und *Amnesty International* zahlreiche Berichte zur Lage der Roma..

Expertentreffen zu nationalen Minderheiten, das 1991 in Genf stattfand,[5] und dem vierten KSZE-Folgetreffen in Helsinki im Jahr 1992.[6]

Die Rolle, die der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) bei der Sensibilisierung der internationalen Gemeinschaft für die Probleme der Roma und Sinti gespielt hat, und insbesondere der Beitrag, den der erste Amtsinhaber, Max van der Stoel, hierzu geleistet hat, verdienen an dieser Stelle besondere Aufmerksamkeit.[7] Bereits 1993, nur kurze Zeit nachdem ihm das Mandat erteilt worden war, befasste van der Stoel sich auf Ersuchen des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) der KSZE mit den für sein Mandat relevanten Problemen der Roma.[8] Noch im selben Jahr legte er den Bericht *„Roma (Gypsies) in the CSCE Region"* vor. Unter Hinweis auf die Beschränkungen seines Mandats hinsichtlich der Befassung mit Roma-Fragen empfahl van der Stoel, die Lage der Roma „regelmäßig zum Gegenstand der Diskussionen auf Überprüfungskonferenzen, Implementierungstreffen und anderen einschlägigen Foren im Rahmen der menschlichen Dimension" zu machen und „eine Kontaktstelle für Fragen der Roma im BDIMR einzurichten".[9]

Die Idee, eine solche Kontaktstelle zu schaffen, war im BDIMR sowie in verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die maßgeblich an ihrer Ausgestaltung mitwirkten, bereits diskutiert worden.[10] Besonders wichtig war in diesem Zusammenhang das bahnbrechende Seminar zur menschlichen Dimension über Roma, das vom 20. bis 23. September 1994 in Warschau stattfand. Es war das erste Seminar zur menschlichen Dimension überhaupt, das komplett Roma- und Sinti-Fragen gewidmet war, und wurde gemeinsam von der KSZE und dem Europarat veranstaltet.[11] Wichtige Beiträge kamen

---

5 Vgl. Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, Genf, 19. Juli 1991, Kapitel VI., in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.3.

6 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Kapitel VI., Die menschliche Dimension, Absatz 35, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.6, online unter: http://www.osce.org/de/mc/39532.

7 Der Beschluss, einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten zu schaffen, wurde auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki im Dezember 1992 verabschiedet. Siehe ebenda, Kapitel 2, Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten.

8 Vgl. Marcia Rooker, The International Supervision of Protection of Romany People in Europe, Nimwegen 2002, S. 281.

9 Roma (Gypsies) in the CSCE Region. Report of the High Commissioner on National Minorities, Meeting of the Committee of Senior Officials, 21-23 September 1993, Absätze 5.3. (1) und (2), unter: http://www.osce.org/hcnm/36441 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

10 Zivilgesellschaftliche Organisationen der Roma wie z.B. die *International Romani Union* (IRU), der *Roma National Congress* (RNC) und das *Project on Ethnic Relations* (PER), setzten sich sowohl auf dem OSZE-Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau als auch auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs 1994 in Budapest erfolgreich für die Einrichtung einer Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti ein.

11 Im Jahr 1993 veröffentlichte die Parlamentarische Versammlung des Europarats ebenfalls einen Bericht über Roma, der von Josephine Verspaget erarbeitet worden war. Entsprechend den darin enthaltenen Empfehlungen beschloss die Parlamentarische Versammlung des Europarats, mit einer Expertengruppe für Roma, Zigeuner und Fahrende *(Specialist Group on Roma, Gypsies and Travellers)* ein eigenes Organ beim Europarat zu schaffen.

von NGOs, die so maßgeblich an der Gestaltung der Agenda und der Ziele der zukünftigen Kontaktstelle des BDIMR für Fragen der Roma und Sinti mitwirkten.[12]

Auf dem Budapester KSZE-Gipfeltreffen, das am 5. und 6. Dezember 1994 stattfand, wurde der Beschluss zur Einrichtung der Kontaktstelle verabschiedet. Ihre wichtigste Aufgabe bestand darin, den Teilnehmerstaaten bei der Suche nach konstruktiven Lösungen für die Probleme der Roma behilflich zu sein.[13] Interessanterweise erhielt das BDIMR zur Erfüllung dieser neuen Aufgabe keine zusätzlichen finanziellen oder personellen Ressourcen.[14]

Die Kontaktstelle leistete fortan bis zum Jahr 1998, als sie um einen Berater für Fragen der Roma und Sinti verstärkt wurde, Aufklärungsarbeit und diente als Koordinierungsstelle für Roma- und Sinti-Fragen nicht nur innerhalb der inzwischen umbenannten OSZE, sondern auch zwischen Roma- und Sinti-Organisationen, und sammelte, erfasste und veröffentlichte Informationen zur Lage der Roma und Sinti in den Teilnehmerstaaten. Das Büro wurde rasch zu einem wichtigen Zentrum für die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen der Roma und Sinti, indem es die Kommunikation mit den Vertretern der Regierungen bei den Treffen der menschlichen Dimension erleichterte und gleich-

---

Die Expertengruppe wurde 1995 ins Leben gerufen. Siehe hierzu ausführlich: Parliamentary Assembly, Council of Europe, Recommendation 1203 (1993) on Gypsies in Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2. Februar 1993, unter: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1203.htm. Die Expertengruppe wurde 2006 in „Expertenausschuss für Roma und Fahrende“ *(Committee of Experts on Roma and Travellers)* umbenannt.

12 Vgl. ODIHR, Human Dimension Seminar on Roma in the CSCE Region, 20-23 September 1994, unter: http://www.osce.org/odihr/19704. Zur Rolle des HKNM bei der Einrichtung der Kontaktstelle siehe ausführlich: Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area, März 2000, unter: http://www.osce.org/hcnm/42063.

13 „Die Teilnehmerstaaten beschließen, im Rahmen des BDIMR eine Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (Zigeuner) einzurichten. Das BDIMR wird beauftragt, als Koordinierungsstelle für Informationsaustausch über Fragen von Roma und Sinti (Zigeuner) zu fungieren, einschließlich von Informationen über die Umsetzung von Verpflichtungen bezüglich der Roma und Sinti (Zigeuner); Kontakte zwischen Teilnehmerstaaten, internationalen Organisationen und Institutionen sowie nichtstaatlichen Organisationen betreffend Fragen der Roma und Sinti (Zigeuner) zu erleichtern; [und] Kontakte zwischen den KSZE-Institutionen und anderen internationalen Organisationen und Institutionen bezüglich dieser Fragen aufrechtzuerhalten und auszubauen.“ Budapester Dokument 1994, Budapest, 6. Dezember 1994, Kapitel VIII., Die menschliche Dimension, Absatz 23, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.5, online unter: http://www.osce.org/de/mc/39556.

14 Im Rahmen der vorhandenen Mittel ernannte das BDIMR einen Mitarbeiter, Jacek Paliszewski, zum Koordinator für die Aktivitäten der Kontaktstelle für Roma-Fragen. Ihm zur Seite standen Paulina Rogowska und Elizabeth Winship. Nach dem Beschluss des Büros, einen *Newsletter* herauszugeben, wurde mit Ilya Belkin ein zusätzlicher Mitarbeiter eingestellt, der die Redaktion übernehmen sollte. Das neu eingerichtete Büro begann innerhalb der ersten sechs Monate mit der Herausgabe seines alle zwei Monate erscheinenden *CPRSI Newsletter*, der u.a. über Veranstaltungen im Zusammenhang mit Roma und Sinti berichten, Informationen über Verletzungen der Menschenrechte von Roma und Sinti sammeln und eine Liste mit Berichten, Veröffentlichungen und Erklärungen im Zusammenhang mit Roma und Sinti enthalten sollte Der erste *CPRSI Newsletter* erschien im Juli 1995, die Herausgabe wurde zu Beginn des Jahres 1997 eingestellt.

zeitig als eine Art Katalysator für die Bemühungen der Roma- und Sinti-Organisationen selbst fungierte.[15]

Als Teil der OSZE ist die Kontaktstelle besonders gut geeignet, sich mit „harten" Sicherheitsbelangen der Roma in Krisensituationen oder in der Zeit unmittelbar nach einer Krise zu befassen. Eine solche Herausforderung ergab sich während des Konflikts in Bosnien und Herzegowina. Die Kontaktstelle führte 1996, unmittelbar nach dem Ende des Konflikts, gemeinsam mit der Expertengruppe des Europarats für Roma, Zigeuner und Fahrende eine Erkundungsmission durch.[16] Das Team verfasste einen Bericht, der das Schicksal der Roma-Gemeinschaft während des ethnischen Konflikts beschrieb und eine Reihe von Empfehlungen für das weitere Vorgehen enthielt.[17] Eine ähnliche gemeinsame Mission wurde – wieder in Zusammenarbeit mit dem Europarat – 1999 durchgeführt. Sie dokumentierte das Schicksal der Roma-, Aschkali- und Ägypter-Gemeinschaften während des Kosovo-Krieges; auch aus ihr gingen ein Bericht und Empfehlungen hervor.[18]

Die BDIMR-Kontaktstelle und die Expertengruppe des Europarats wirkten auch in der Arbeitsgruppe Menschenrechte und Minderheiten auf dem Treffen des Arbeitstischs für Demokratisierung und Menschenrechten des Stabilitätspakts für Südosteuropa im Jahr 1999 mit. Das Resultat war ein Gemeinschaftsprojekt mit dem Europarat im Rahmen des Stabilitätspakts, das von 2001 bis 2003 durchgeführt wurde. Es konzentrierte sich auf die Förderung der politischen Rechte der Roma und Sinti und wurde von der EU finanziert; zusätzliche Unterstützung erhielt es von den USA.[19]

Die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti setzte ihre Bemühungen, auch Probleme „harter" Sicherheit zu bewältigen, fort. Die Aktivitäten konzentrierten sich hauptsächlich auf die Situation der Roma nach Konflikten und wurden in enger Zusammenarbeit mit den OSZE-Feldoperationen in der Region durchgeführt. Im Mittelpunkt stand dabei insbesondere die Lage der Roma-, Aschkali- und Ägypter-Gemeinschaften im Kosovo. Die Kontaktstelle beteiligte sich aktiv an der Lösung von Fragen im Zusammenhang mit

---

15 Die Gründung und die Tätigkeit der BDIMR-Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti sind Gegenstand einer Reihe wissenschaftlicher Studien. Siehe z.B. Martin Kovats/Marcia Rooker, The emergence of European Roma policy, in: Will Guy (Hrsg.), Between the Past and Future. The Roma of Central and Eastern Europe, Hatfield, Herts., 2001, S. 93-117.

16 Die Expertengruppe des Europarats war vertreten durch Andrzej Mirga und Josephine Verspaget, für die Kontaktstelle des BDIMR nahm Jacek Paliszewski teil.

17 Siehe Fact-Finding Mission to Bosnia and Herzegovina on the Situation of the Roma/ Gypsies (16-21 May 1996). Conclusions of the Mission and Recommendations, unter: http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/archive/documentation/fieldvisits/missionbih_en.asp.

18 Siehe Nicolae Gheorghe/Josephine Verspaget, Report on the joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field mission on the situation of the Roma in Kosovo, 1999, 27 July-6 August 1999, unter: http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/archive/documentation/fieldvisits/missionkosovo99_en.asp.

19 Vgl. OSCE ODIHR, Contact Point for Roma and Sinti Issues, Briefing Paper, Joint European Commission and OSCE ODIHR Programme: „Roma, use your ballot wisely!", Country Profiles: Roma Participation in Elections in South-Eastern Europe 2003-2005, Warschau, Dezember 2006, unter: http://www.ecoi.net/file_upload/227_1166545977_22514-en.pdf.

Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Rückkehrern. Dabei befasste sie sich auch mit mehreren Krisensituationen wie z.B. den Vorfällen im Jahr 2003 in Medzitlija, einem Grenzübergang zwischen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Griechenland, in die Roma-, Aschkali- und Ägypter-Flüchtlinge aus dem Kosovo verwickelt waren.[20]

Zwischen 1998 und 2003 konsolidierten sich das Mandat und die Aufgaben der Kontaktstelle. Zunächst wurde sie auf Beschluss des Ministerratstreffens von Oslo im Jahr 1998 um den Posten eines OSZE-Beraters für Roma und Sinti im BDIMR verstärkt, der zugleich Leiter der Kontaktstelle war.[21] Im folgenden Jahr stellten die Teilnehmerstaaten auf dem Istanbuler Gipfeltreffen fest: „Ein weiterer sinnvoller Schritt könnte die Ausarbeitung eines Aktionsplans zielgerichteter Aktivitäten durch die Kontaktstelle sein, der in Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und anderen in diesem Bereich tätigen Stellen, insbesondere dem Europarat, erarbeitet werden könnte."[22] Eine große Unterstützung für den weiteren Ausbau der Kontaktstelle waren im Jahr 2000 die in seinem zweiten Bericht zur Lage der Roma und Sinti enthaltenen Empfehlungen des HKNM, die maßgeblich zur Erweiterung des Mandats der Kontaktstelle beitrugen.[23]

---

20 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Press Release, OSCE Skopje conference ends with agreement on return of Roma refugees stranded at Greek border, Skopje, 25. Juli 2003, unter: http://www.osce.org/odihr/55517. Vgl. ebenso Office for Democratic Institutions and Human Rights, Annual Report 2003, S. 64, unter: http://www.osce.org/odihr/32239. Am 19. Mai 2003 begaben sich rund 700 Roma-Flüchtlinge aus dem Kosovo, die in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien Zuflucht gefunden hatten, zur griechischen Grenze, um dort in die EU zu gelangen. Als die griechischen Grenzbehörden ihnen die Einreise verweigerten, errichteten sie ein Lager und blieben dort. Nach zweimonatigem Stillstand konnte die Krise schließlich in Gesprächen zwischen Sprechern der Flüchtlingsgruppe und Behördenvertretern der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf der Grundlage eines vom BDIMR und vom Europarat ausgehandelten Fünf-Punkte-Plans gelöst werden.

21 1998 wurde Nicolae Gheorghe, ein Rom aus Rumänien, zum Berater im OSZE-BDIMR ernannt. Er hatte diesen Posten bis 2006 inne.

22 Gipfelerklärung von Istanbul, 19. November 1999, Absatz 31, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.7; online unter: http://www.osce.org/de/mc/39571.

23 „Angesichts der Komplexität und Größe der Probleme, mit denen Roma konfrontiert sind, und in Anbetracht der zahlreichen zwischenstaatlichen Gremien, die Initiativen im Zusammenhang mit der Lage der Roma entwickelt haben, wird die Kontaktstelle der OSZE für Fragen der Roma und Sinti dann am wirkungsvollsten sein, wenn das Büro zielorientierte Prioritäten bei der Implementierung ihres weit gefassten Mandats aufstellt. Nachfolgend werden einige Aktivitäten genannt, denen die Kontaktstelle nutzbringend nachgehen könnte.

1. [Sie könnte] sich aktiv darum bemühen, Informationen über die von den Teilnehmerstaaten zur Erfüllung ihrer gegenüber den Roma eingegangenen OSZE-Verpflichtungen getroffenen Maßnahmen zu analysieren und den Regierungen bei ihren Bemühungen, diese Verpflichtungen zu erfüllen, Beratung anbieten.
2. Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollten innerhalb eines angemessenen Zeitraums auf konkrete Fragen zu ihrer Strategie und Praxis gegenüber den Roma reagieren. Diese Fragen könnten von der Kontaktstelle formuliert werden.
3. [Sie könnte] die Regierungen in der Frage beraten, welche Mechanismen dazu geeignet sind, die Mitwirkung der Roma an politischen Entscheidungsprozessen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu gewährleisten, sowie in der Frage, wie nationale Strategien auf lokaler Ebene umgesetzt werden können..

Im selben Zeitraum wurden intensive Anstrengungen unternommen, um die Aufgabe zu erfüllen, die die Kontaktstelle vom Istanbuler Gipfel erhalten hatte: die Erarbeitung eines Aktionsplans „zielgerichteter Aktivitäten". Zu den Vorarbeiten, die vom Berater für Fragen der Roma und Sinti geleitet wurden, gehörten umfangreiche Konsultationen und internationale Treffen, die von der Kontaktstelle nicht nur organisiert wurden, sondern an denen sie sich auch intensiv beteiligte.[24] In einer späteren Phase wurde der Text des Dokuments von einer Arbeitsgruppe entworfen, die sich aus Delegationen mehrerer Teilnehmerstaaten zusammensetzte.[25]

Mit der Verabschiedung des Aktionsplans endete ein weiteres Kapitel in der Geschichte der Arbeit der Kontaktstelle. Knapp zehn Jahre nach deren Gründung verabschiedeten die Teilnehmerstaaten mit dem Aktionsplan ein bahnbrechendes Dokument, das als wichtiger Bezugspunkt sowohl für die Beurteilung und Überwachung der Fortschritte, die die Staaten bei der Integration der Roma machen, als auch für die Arbeit und die Initiativen anderer zwischenstaatlicher Organisationen dient. Das Dokument hat sich ebenso als nützliches Instrument für die Lobbyarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure – Roma ebenso wie Nicht-Roma – erwiesen.

---

4. [Sie könnte] die Regierungen in der Frage beraten, welche Mechanismen besonders dazu geeignet sind, zum Abbau von Spannungen zwischen Roma- und Nicht-Roma-Gemeinschaften beizutragen, und mit welchen Mitteln die Diskriminierung von Roma durch Angehörige und Einrichtungen des öffentlichen Dienstes, einschließlich der Polizei, am wirkungsvollsten bekämpft werden kann. Ein besonders sinnvoller Beitrag hierzu wäre die Zusammenstellung eines Leitfadens über ‚bewährte Praktiken'.
5. [Sie könnte] Erkundungen vor Ort durchführen, um die Lebensbedingungen der Roma-Bevölkerung zu untersuchen. Der Kontaktstelle sollten die notwendigen Ressourcen und Räumlichkeiten zur Durchführung der Erkundungen zugesichert werden.
6. Regierungen und zwischenstaatliche Gremien, deren Aufgabe es ist, gefährdete Roma-Gemeinschaften zu schützen, können die Kontaktstelle in Anspruch nehmen; insbesondere könnte die OSZE Roma-Fragen in die Schulungsprogramme für Missionsmitarbeiter aufnehmen, die in Ländern, in denen Roma leben, arbeiten.
7. In Anbetracht der Tatsache, dass das Mandat der Kontaktstelle die Einbeziehung von Seminaren [und] Workshops in ihr Arbeitsprogramm vorsieht, und angesichts des Nutzens, den eine zielgerichtete Implementierung in diesem Aufgabenbereich mit sich bringt, wäre es außerordentlich hilfreich, ein Seminar zur Sammlung ethnischer Daten durch Regierungen zu veranstalten.
8. Die Programme der Kontaktstelle sollten zumindest teilweise die Möglichkeit berücksichtigen, die Beiträge wichtiger Initiativen in Bezug auf Roma, die von anderen Organisationen unternommen werden, zu erhöhen." Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area, a.a.O. (Anm. 12), Kapitel VI, Recommendations, E. Enhancement of the Mandate of the Contact Point for Roma and Sinti Issues, S. 165-166.

24 Erwähnt werden soll an dieser Stelle auch der Beitrag, den führende nichtstaatliche Organisationen wie PER, das *Open Society Institute*, das *European Roma Rights Center* (ERRC), *Amnesty International* und die *Minority Rights Group*, um nur einige zu nennen, zur Ausarbeitung des Aktionsplans geleistet haben. Die Entstehung des OSZE-Aktionsplans hat ebenso von der kritischen Prüfung und dem Input der Roma-Abteilung des Europarats wie von den Empfehlungen der Expertengruppe des Europarats für Roma, Zigeuner und Fahrende profitiert.

25 Der Leiter der Arbeitsgruppe war Botschafter Liviu Bota aus Rumänien.

Der OSZE-Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti als Grundlage für die Gestaltung nationaler Strategien zur Förderung der Integration

Der OSZE-Aktionsplan aus dem Jahr 2003[26] ist international ohne Zweifel das weitreichendste und detaillierteste Strategiedokument zu Fragen im Zusammenhang mit Roma und Sinti.[27] Er behandelt in 139 Absätzen alle Aspekte, die für die Gewährleistung, dass Roma und Sinti in vollem Umfang, gleichberechtigt und ohne jegliche Diskriminierung an unseren Gesellschaften teilhaben können, wichtig sind. Der Aktionsplan gibt den Teilnehmerstaaten einen „Fahrplan" an die Hand, wie die Lage der Roma und Sinti verbessert werden kann.

Der Aktionsplan diente fortan allen Teilnehmerstaaten als Bezugspunkt bei der Entwicklung ihrer eigenen nationalen Strategien und Programme zur Integration der Roma- und Sinti-Gemeinschaften.[28] Die Kontaktstelle war einigen Regierungen auch direkt bei der Ausarbeitung der Programme behilflich.[29] Der Aktionsplan und die Rolle der Kontaktstelle finden bei anderen zwischenstaatlichen Organisationen breite Anerkennung.[30]

---

26 Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, in: Erklärung des Vorsitzenden und Beschlüsse des Maastrichter Treffens des Ministerrats, Maastricht, 2. Dezember 2003, Beschluss Nr. 3, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.11, online unter: http://www.osce.org/de/odihr/17556.

27 Die vom VN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination,* CERD) auf seiner 57. Sitzung im Jahr 2000 verabschiedete Allgemeine Empfehlung Nr. 27 über die Diskriminierung der Roma enthält eine Reihe von Maßnahmen in den Bereichen Antidiskriminierung, Erziehung und Bildung, Lebensbedingungen, Medien und Beteiligung am öffentlichen Leben, die von den Mitgliedstaaten befolgt werden müssen. Seit 1996 wurden außerdem von verschiedenen Gremien des Europarats zahlreiche Empfehlungen und Beschlüsse verabschiedet. Der Generalsekretär des Europarats lud am 20. Oktober 2010 zu einer Konferenz auf hoher Ebene über die Lage der Roma ein, auf der die „Straßburger Erklärung" zur Lage der Roma verabschiedet wurde. Eine weitere beachtenswerte Initiative ist die „Roma-Dekade 2005-2015" *(„Decade of Roma Inclusion 2005-2015")*, eine regionale Initiative, die von mehreren Staaten sowie vom *Open Society Institute*, der Weltbank und anderen internationalen Organisationen unterstützt wird. Ziel dieser Initiative ist es, sich mit den sozioökonomischen Problemen auseinander zu setzen, die eine stärkere Integration der Roma-Gemeinschaften in die Gesellschaften erschweren. Vorrangige Themen dieser Initiative sind Bildung und Erziehung, Gesundheit sowie Arbeit und Wohnen.

28 OSZE-Dokumente und insbesondere der Aktionsplan von 2003 werden in vielen staatlichen Strategien und Programmen zur Integration der Roma und Sinti, wie z.B. dem 2005 verabschiedeten polnischen Aktionsplan, zitiert.

29 Zuletzt leistete die BDIMR-Kontaktstelle der moldauischen Regierung Hilfestellung bei der Erarbeitung des neuen Roma-Aktionsplans 2011-2015.

30 So verweist der Europarat in mehreren Dokumenten zur Lage der Roma ebenso auf den OSZE-Aktionsplan wie einige EU-Institutionen, z.B. in den Mitteilungen der Europäischen Kommission zur Lage der Roma oder in den Beschlüssen des Europäischen Parlaments. Der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Durão Barroso, erwähnte die OSZE-Normen ebenfalls in seiner Rede auf dem ersten europäischen Roma-Gipfel 2008; vgl. José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, European Roma Summit, Speech/08/429, Brüssel, 16. September 2008, unter: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/429&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

Bereits zu Beginn ihrer Tätigkeit erkannte die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti, dass es wichtig ist, die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zu vertiefen. Sie war und ist daher stets bestrebt, ihre Programmaktivitäten mit denjenigen anderer Akteure abzustimmen mit dem Ziel, sich gegenseitig zu ergänzen. So wurde z.B. im Jahr 2000 auf Initiative der Kontaktstelle die Informelle Kontaktgruppe der zwischenstaatlichen Organisationen für Roma-Fragen ins Leben gerufen.[31]

Das Mandat der Kontaktstelle wurde mit dem Beschluss des Maastrichter Ministerrats von 2003 über die Annahme des Aktionsplans verstärkt und der Umfang ihrer Aufgaben nahm zu. Damit begann eine neue Phase ihrer Tätigkeit.[32] Zeitlich fiel dies mit der EU-Erweiterung um zehn neue Mitgliedsländer im Jahr 2004 zusammen, in denen z.T. große Bevölkerungsgruppen der Roma und Sinti leben. Damit änderte sich die gesamte Struktur der europäischen Roma-Politik und der beteiligten Akteure, da das PHARE-Hilfsprogramm für mittel- und osteuropäische Länder in der Phase der Heranführung an die EU sich bereits positiv sowohl auf die Beitrittsländer als auch auf deren Zivilgesellschaften ausgewirkt hatte, die ebenfalls von den geleisteten Zahlungen profitierten.[33]

Nach den Erweiterungsrunden von 2004 und 2007 verschob sich der Schwerpunkt der Arbeit der Kontaktstelle zunehmend auf Länder außerhalb der EU und hier vor allem auf die Nachkriegsstaaten des ehemaligen Jugoslawiens und deren Roma-Gemeinschaften.[34] Der Erweiterungsprozess selbst zog hingegen neue Entwicklungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit den Roma- und Sinti-Gemeinschaften innerhalb der Union nach sich und führte zur zunehmenden Migration von Roma aus den neuen in die „alten" EU-Mitgliedstaaten, was wiederum in einigen Fällen eine Zunahme von In-

31 Die BDIMR-Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti hat ihre Aktivitäten von Beginn an mit anderen internationalen Beteiligten abgestimmt. Dieser Prozess wurde mit der Gründung der Informellen Kontaktgruppe der zwischenstaatlichen Organisationen für Roma-Fragen institutionalisiert. Die Informelle Kontaktgruppe trifft sich nach wie vor regelmäßig, üblicherweise am Rande internationaler Veranstaltungen wie z.B. der Treffen der Europäischen Plattform für die Einbeziehung der Roma.

32 Im Anschluss an die Annahme des Aktionsplans begann die BDIMR-Kontaktstelle damit, den Teilnehmerstaaten bei der Implementierung der im Plan enthaltenen Empfehlungen sowie auf Ersuchen auch bei der Lösung konkreter Fragen Hilfestellung zu leisten. So rief die Kontaktstelle beispielsweise im Jahr 2004 ein auf zwei Jahre angelegtes Programm zum Thema „Polizei und Roma – Sicherheit für multiethnische Gemeinden" ins Leben. Im folgenden Jahr standen Menschenhandel und der Schutz von Roma-Kindern sowie das Einwohnermeldewesen und die Legalisierung informeller Siedlungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Roma und Sinti im Mittelpunkt.

33 Vgl. European Commission, Directorate General for Enlargement, European Union support for Roma communities in Central and Eastern Europe, Brüssel 2002, aktualisierte Auflage 2003, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/brochure_roma_oct2003_en.pdf; vgl. ebenso Project on Ethnic Relations, Roma and the EU accession: elected and appointed Romani representatives in an enlarged Europe, Princeton 2003, unter: http://www.per-usa.org/Reports/Per Brussels Report.pdf.

34 Vgl. hierzu ausführlicher Office for Democratic Institutions and Human Rights, Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, Status Report 2008, Warschau 2008, S. 51-55, unter: http://www.osce.org/odihr/33500 (im Folgenden zitiert als: Status Report 2008).

toleranz und Gewalt gegen Roma zur Folge hatte. Das BDIMR reagierte auf diese bedauerlichen Tendenzen mit erhöhter Aufmerksamkeit für Roma- und Sinti-Fragen im erweiterten Europa.

Aufgrund der verstärkten Beschäftigung von EU-Institutionen mit Fragen der Roma und Sinti[35] hielt die Kontaktstelle es für notwendig, die Strategien und Bemühungen der immer zahlreicher werdenden internationalen Akteure auf der Ebene internationaler Organisationen zu koordinieren und zu harmonisieren sowie die Zusammenarbeit untereinander zu fördern. Das BDIMR veranstaltete zwei Konferenzen, in deren Mittelpunkt die verstärkte Zusammenarbeit bei der Implementierung nationaler Integrationsstrategien standen; die erste Konferenz fand 2005 in Warschau, die zweite 2006 in Bukarest statt.[36]

2007 kam es zu mehreren Veränderungen sowohl in der Funktionsweise der Kontaktstelle als auch hinsichtlich ihres Tätigkeitsschwerpunkts. Die Beurteilung und Überwachung der Art und Weise, wie die Teilnehmerstaaten ihren im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen zu Roma- und Sinti-Fragen nachkamen, rückten stärker in den Vordergrund; gleichzeitig wurde mehr Zeit dafür aufgewendet, Tendenzen, die dem BDIMR in diesem Bereich Sorge bereiteten, zu identifizieren und sich mit ihnen zu befassen. Dies führte zu einer Reihe von Beurteilungsbesuchen vor Ort unter der Leitung des BDIMR.

Der erste dieser Besuche wurde noch im selben Jahr gemeinsam mit Vertretern des HKNM und der im OSZE-Sekretariat der OSZE angesiedelten Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) in Rumänien durchgeführt. Ziel war es, sich ein Bild von dem Problem der Gewaltanwendung durch Polizei und Strafverfolgungsbehörden im Rahmen ihrer Arbeit mit Roma-Gemeinschaften zu machen. Anschließend wurde ein Bericht mit den Befunden des Beurteilungsbesuchs veröffentlicht, der u.a. Empfehlungen für das rumänische Innenministerium und die Polizeikräfte enthielt.[37]

Der nächste Beurteilungsbesuch vor Ort wurde 2008 in Italien durchgeführt, nachdem dort in drei Regionen von der Regierung der Notstand ausgerufen worden war. Die Regierung führte als Grund hierfür den Zustrom von Roma-Migranten in die Regionen an. In Neapel und Rom war es außerdem zu Brandanschlägen auf Roma-Lager gekommen.[38]

---

35 2004 wurden zwei Roma-Frauen aus Ungarn ins Europäische Parlament gewählt. Dies war das erste Mal überhaupt, dass Roma einen Sitz im Europäischen Parlament erhielten.

36 The International Implementation Conference on Roma, Sinti and Travellers, Warschau, 20.-21. Oktober 2005; International Conference on the Implementation and Harmonization of National Policies on Roma, Sinti and Travellers. Guidelines for a Common Vision, Bukarest, 4.-5. Mai 2005.

37 OSCE ODIHR, Field Visit on Police and Roma relations, Romania, 12-15 November 2007, unter: http://www.osce.org/odihr/30876.

38 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/High Commissioner on National Minorities, Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy. Report of a fact-finding mission to Milan, Naples and Rome on 20-26 July 2008, Warschau/Den Haag, März 2009, unter: http://www.osce.org/odihr/36374.

Im Jahr darauf fand ein dritter Besuch statt, diesmal in Ungarn, nachdem es bei einer Serie von Übergriffen auf Roma mehrere Tote gegeben hatte.[39] Nach jedem Beurteilungsbesuch vor Ort wurde ein Bericht angefertigt, der Empfehlungen für die betroffenen Regierungen enthielt und konkrete Folgemaßnahmen für die einschlägigen Behörden vorsah.

In diese Phase fiel auch die Neubestimmung des Schwerpunkts der Kontaktstelle und ihrer Aktivitäten in Bezug auf die Lage der Roma in Südosteuropa nach einem Konflikt. Besonders hervorgehoben wurde vom BDIMR nun die Beteiligung der Regierungen der EU-Länder an der Erarbeitung und Unterstützung tragfähiger und langfristiger Lösungen für Fragen, die Roma-, Aschkali- und Ägypter-Flüchtlinge und -Binnenvertriebene in der Region betrafen. Hierzu veranstaltete das BDIMR gemeinsam mit dem *Project on Ethnic Relations* (PER), einer NGO in den Vereinigten Staaten, zwei Runde Tische in Wien und in Pristina, die sich mit diesen Fragen befassten. Ein dritter Runder Tisch wurde in Zusammenarbeit mit der serbischen Regierung in Belgrad organisiert.[40] Die BDIMR-Kontaktstelle half auch bei der Durchführung einer Unterrichtung für den Deutschen Bundestag zu den Themen Zwangsrückführung und freiwillige Rückkehr von Angehörigen dieser Gemeinschaften aus Deutschland in den westlichen Balkan. 2011 wurde das BDIMR eine der Partnerorganisationen in einem neuen Projekt, das sich mit Roma im westlichen Balkan befasst und von der Generaldirektion Erweiterung der Europäischen Kommission aufgelegt wurde und in Zusammenarbeit mit den OSZE-Feldoperationen und den Delegationen der Europäischen Kommission in der Region durchgeführt wird.[41]

2008 schloss die Kontaktstelle ihre Arbeit an einem weiteren wichtigen Projekt ab: einem Lagebericht über den Stand der Implementierung des Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet durch die Teilnehmerstaaten. Während der Erarbeitung des Berichts – der ersten Evaluierung dieser Art, die überhaupt vom BDIMR durchgeführt wurde – entwickelte die Kontaktstelle eine Methode zur Beurteilung der Fortschritte,

---

39 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Addressing Violence, Promoting Integration. Field Assessment of Violent Incidents against Roma in Hungary: Key Developments, Findings and Recommendations, June-July 2009, Warschau, 15. Juni 2010, unter: http://www.osce.org/odihr/68545.

40 Vgl. Project on Ethnic Relations, International Roundtable on Roma, Ashkali and Egyptians of Kosovo: Challenges and Prospects of Sustainable Integration, Vienna, 22 October 2008, Report, Princeton, Dezember 2008, unter: http://www.per-usa.org/Reports/RAE Returns.pdf; Project on Ethnic Relations, International Roundtable on Roma, Ashkali, and Egyptians of Kosovo: Challenges and Prospects of Sustainable Integration, Pristina, 9 February 2009, Report, unter: http://www.per-usa.org/Reports/Microsoft Word -20Final Pristina Report edited.pdf; OSCE ODIHR, Report of the OSCE-ODIHR Roundtable. Organized in co-operation with the Serbian Ministry of Human and Minority Rights, Sustainable Solutions for Displaced Roma, Ashkali and Egyptians and Policies to Improve the Reintegration of Repatriated Roma, Belgrade, 16 April 2010, unter: http://www.osce.org/odihr/75578.

41 Die Kontaktstelle des BDIMR nimmt als Partnerorganisation an Runden Tischen teil, die von der Generaldirektion Erweiterung der Europäischen Kommission in mehreren Ländern auf dem westlichen Balkan veranstaltet werden..

die die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti gemacht haben.[42] Die Befunde des Berichts sind sowohl ein Bezugspunkt für die Beurteilung von Fortschritten als auch gleichzeitig eine wertvolle Ressource für diejenigen staatlichen Stellen, die für die Implementierung der Roma-Politik zuständig sind. Der Lagebericht wies auf vorhandene gute Praktiken auf diesem Gebiet hin, skizzierte Trends und zeigte die Dilemmata auf, vor denen Staaten bei ihren Bemühungen, die im Aktionsplan aufgeführten Ziele zu erreichen, stehen.
In dieser Phase nahm auch der Umfang der OSZE-Verpflichtungen im Zusammenhang mit Roma und Sinti infolge zweier in Helsinki 2008 und in Athen 2009 verabschiedeter Ministerratsbeschlüsse zu.
Der Ministerratsbeschluss Nr. 6/08 ging unmittelbar auf den Lagebericht zum Stand der Implementierung des Aktionsplans zurück. Das gilt vor allem für die Forderung, einen frühen Schuleintritt der Roma- und Sinti-Kinder als Voraussetzung für gleiche Startbedingungen und den weiteren schulischen Erfolg zu gewährleisten, was wiederum wesentlich für eine bessere soziale Einbindung und Integration ist.
Ministerratsbeschluss Nr. 8/09 spiegelte die Sorge angesichts der Zunahme von Intoleranz und Gewalt gegenüber Roma und Sinti im OSZE-Gebiet wider, die teilweise auf die Schlussfolgerungen der Beurteilungsbesuche vor Ort in Italien und Ungarn zurückging.[43]

Herausforderungen bei der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen und anderer internationaler Verpflichtungen im Zusammenhang mit Roma

OSZE-Verpflichtungen, darunter auch die im Aktionsplan enthaltenen, sind politisch bindend. Ihre Erfüllung hängt daher weitgehend vom politischen Willen der Teilnehmerstaaten ab. Der Lagebericht von 2008 kam zu dem Ergebnis, dass aufgrund mangelnden politischen Willens, die Bestimmungen des Aktionsplans umzusetzen, in keinem Lebensbereich der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet ein Durchbruch erzielt werden konnte. In vielen Fällen blieb die Implementierung aufgrund des fehlenden Engagements oder der

42 Der Berater des BDIMR für Roma und Sinti, Nicolae Gheorghe, hatte das Projekt zur Erstellung des Lageberichts initiiert; ein großer Teil der Vorarbeiten für das Projekt fiel in seine Amtszeit.

43 Vgl. Beschluss Nr. 8/09, Verstärkung der OSZE-Bemühungen um nachhaltige Integration der Roma und Sinti, MC.DEC/8/09 vom 2. Dezember 2009, in: OSZE, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S, 33-35. In jüngster Zeit wurden ähnliche Besorgnisse auf der Belgrader Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE laut. Siehe hierzu insbesondere die Entschließungen über die Förderung politischer Strategien zugunsten der Roma-Bevölkerung sowie über die Förderung politischer Strategien im Interesse der Gleichstellung von Mann und Frau in der Roma-Bevölkerung, in: OSCE PA, Belgrade, 6-10 July 2011, Beschlüsse der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der zwanzigsten Jahrestagung, Belgrad, 6. bis 10. Juli 2011, S. 46-49 bzw. S. 50-52, unter: http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/belgrade-2011.

mangelnden Bereitschaft der Regierungen, ausreichende und kontinuierliche finanzielle und institutionelle Ressourcen sowie Personal zur Verfügung zu stellen, lückenhaft oder wirkungslos. Obwohl es auf lokaler Ebene viele gute Ansätze gab, konnten sie sich landesweit nicht durchsetzen. Roma- und Sinti-Fragen finden sich auf der politischen Tagesordnung der Regierungen der Teilnehmerstaaten nur am Rande, und auch das oft nur dann, wenn bestehende Spannungen in Gewalt umzuschlagen drohen oder bereits umgeschlagen sind.[44]

Auf höchster Ebene und von wichtigen Akteuren wurde gefordert, die Implementierung des Aktionsplans zu intensivieren und konkrete Ergebnisse vorzulegen. In diesem Sinne äußerte sich z.B. der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, auf dem ersten Roma-Gipfel der Europäischen Union, der 2008 in Brüssel stattfand.[45] Dies gilt ebenfalls für die „Straßburger Erklärung" des Europarats zur Lage der Roma vom 20. Oktober 2010.[46] Der Direktor des BDIMR, Botschafter Janez Lenarčič, hat das Thema bei zahlreichen Gelegenheiten angesprochen, zuletzt auf der OSZE-Überprüfungskonferenz 2010 in Warschau und in seiner Rede auf dem erwähnten Treffen auf hoher Ebene zu Roma und Fahrenden in Straßburg.[47]

Von der EU unterstützte wissenschaftliche Studien und Berichte zur Roma-Politik und zu deren Implementierung sind zu ähnlichen Ergebnissen gelangt.[48] Die wenigen Bewertungen von Strukturfonds und deren Auswirkungen auf Roma[49] geben ein diffuses Bild ab: Die Fonds werden zwar genutzt, haben jedoch keine greifbaren Resultate gebracht. Die EU drängt derzeit auf eine stärker ergebnisorientierte Implementierung der politischen Vorgaben in ihren Mitgliedstaaten.[50]

---

44 Ausführlicher hierzu: Executive Summary, in: Status Report 2008, a.a.O. (Anm. 34), S. 9-11.

45 Vgl. Barroso, a.a.O. (Anm. 30), S. 4.

46 Vgl. Council of Europe High Level Meeting on Roma, Strasbourg, 20 October 2010, „The Strasbourg Declaration on Roma", unter: http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal/event-files/our-events/council-of-europe-meeting-for-roma.

47 Vgl. High-Level Meeting on Roma and Travelers, Remarks by Ambassador Janez Lenarčič, ODIHR Director, Straßburg, 20. Oktober 2010, unter: http://www.osce.org/odihr/73350.

48 Vgl. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Improving the tools for social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU, Luxemburg 2010.

49 Vgl. Europäischer Rat, 24./24. Juni 2011, Schlussfolgerungen, unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/123098.pdf.

50 Der jüngste Beschluss des Rates der Europäischen Union vom Juli 2011 bezüglich des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma, der alle 27 Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, zielgerichtete Strategien zu entwickeln, um die EU-weite soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung und die Diskriminierung der Roma systematisch zu beheben, gibt neue Hoffnung, dass die Dinge sich letztendlich in die richtige Richtung bewegen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Beschluss von den Mitgliedstaaten verlangt, bis Ende 2011 ihre nationalen Strategien zur Integration der Roma oder integrierte Pakete mit politischen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma im Rahmen ihrer breiter angelegten Politik der sozialen Integration auszuarbeiten bzw. zu aktualisieren. Die nationalen Strategien sollen sich auf vier vorrangige Bereiche konzentrieren: Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum. Die Mitgliedstaaten sind angehalten, sich erreichbare Ziele zu setzen. Die Rahmenstrategie enthält einen Mechanis-

Die Migration von Roma und Sinti gehört heute zu den zentralen Herausforderungen im OSZE-Gebiet und das wird aller Voraussicht nach auch so bleiben.[51] Die den Migrationsbewegungen zugrunde liegenden *Push*- und *Pull*-Faktoren sind noch immer nicht ausreichend bekannt, gleichzeitig halten die vielfältigen Formen der Diskriminierung und manchmal auch der Gewalt gegenüber Roma- und Sinti-Migranten an. Alte Klischeevorstellungen und Vorurteile gegenüber Roma und Sinti, die sie als „unbeherrschbare" Nomaden charakterisieren, mit illegalen Machenschaften assoziieren oder als „Arme, die keine Unterstützung verdient haben," abstempeln, leben wieder auf. In diesem Sündenbockdenken werden Roma und Sinti als eine Belastung für die Sozialsysteme oder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dargestellt, was eingefahrene negative Wahrnehmungen der Roma- und Sinti-Gemeinschaften fördert und in einigen Fällen von staatlichen Behörden als Rechtfertigung für ihr Handeln in dem Versuch, die Migration der Roma zu regulieren und zu kontrollieren, genutzt wird. Versuche, Roma-Migranten als ein Problem für die öffentliche Sicherheit darzustellen, Betteln unter Strafe zu stellen oder Betteln als kulturelle Eigenschaft der Roma auszulegen, werden vermutlich immer größeren Raum auf den politischen Agenden einiger Staaten oder politischer Gruppen einnehmen. Diese Einstellungen fördern Intoleranz und Sündenbockdenken und führen in extremen Fällen zu offener Feindseligkeit und Gewalt.

---

mus zur Überwachung der Fortschritte bei der Integration der Roma durch die Mitgliedstaaten. Diese Bemühungen, die Verpflichtungen und Maßnahmen auf EU-Ebene zu erneuern, um so auf eine stärker handlungsorientierte Politik zu drängen, die auch greifbare Resultate verspricht, sind zu begrüßen. Siehe hierzu ausführlicher: Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020, KOM(2011) 173 endgültig, Brüssel, den 5. April 2011, unter: http://ec.europa.eu/health/social_determinants/docs/com2011_173_de.pdf. Zu den Schlussfolgerungen des Rates zum EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 siehe: Rat der Europäischen Union, Mitteilung an die Presse, 3089. Tagung des Rates, Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, Beschäftigung und Sozialpolitik, Brüssel, den 19. Mai 2011, unter: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/135&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en. Die Kommission wird auch zunehmend initiativ. Gute Beispiele hierfür sind die Reisen hochrangiger Vertreter der Kommission in die EU-Mitgliedstaaten zur Überprüfung der Nutzung der Strukturfonds für die Verbesserung der Lage der Roma und Sinti. Ein weiteres positives Beispiel ist eine Serie hochrangig besetzter Seminare zur Lage der Roma im Zuge der Heranführung der Staaten des westlichen Balkans, die von der Generaldirektion Erweiterung der Europäischen Kommission veranstaltet wurde.

51 Die gravierenden Menschenrechtsprobleme, denen die Roma bei der Migration bzw. dann, wenn sie ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen, ausgesetzt sind, standen ebenso wie die damit einhergehenden Sicherheitsimplikationen im Mittelpunkt einer internationalen Konferenz, die am 9. und 10. November 2009 in Wien gemeinsam vom BDIMR, der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), dem Menschenrechtskommissar des Europarats und dem HKNM der OSZE ausgerichtet wurde.

In einer Reihe von Teilnehmerstaaten ist es bereits zu einem merklichen Anstieg durch Hass motivierter Übergriffe auf Angehörige der Roma- und Sinti-Gemeinschaften gekommen, die in einigen Fällen tödlich endeten.[52] Während die Angehörigen dieser Gemeinschaften in der Vergangenheit unterschiedlichen Formen der Gewalt ausgesetzt waren, scheinen die jüngsten Übergriffe immer häufiger von rassistischen Ideologien motiviert, vorsätzlich und geplant zu sein.[53] Der bewusste Gebrauch von Hetzsprache gegenüber Roma und Sinti scheint in vielen Teilnehmerstaaten zuzunehmen. Strafrechtssysteme, die oftmals nur langsam oder widerstrebend die rassistischen Ursachen für diese Angriffe erkennen, verschärfen das Problem häufig noch.

Die Mobilisierung rechtsextremer Gruppen oder politischer Organisationen, die zur Hetzsprache anstiften oder diese benutzen und dabei den Ausdruck „Zigeunerkriminalität" zu einem zentralen Begriff machen, wird höchstwahrscheinlich ebenfalls anhalten. Insbesondere Populisten, Rechtsextreme und Neonazis neigen dazu, sich Vorurteile gegenüber Roma zunutze zu machen und hetzen bisweilen zu Feindseligkeiten oder Gewalt gegen Roma und Sinti auf.[54] Dieses Vorgehen rechtsextremer und ähnlicher Gruppen gegenüber Roma ist zwar kein neues Phänomen, der wachsende politische Einfluss solcher Ideologien und die zunehmende Unterstützung für sie sind jedoch beunruhigende Entwicklungen.

Auch wenn die derzeitige Situation durch die Finanzkrise und die aktuellen wirtschaftlichen Bedingungen angeheizt wurde, haben grundlegende Veränderungen in der Politik der Parteien, durch die populistische Ideologien –

---

52 In den letzten Jahren gab es in einer Reihe von Teilnehmerstaaten Berichte über mehrere Aufsehen erregende Fälle von hassmotivierten Gewalttaten gegenüber Roma und Sinti. Am schwerwiegendsten waren die Angriffe auf Roma Ende 2008 und in der ersten Hälfte des Jahres 2009 in Ungarn. Eine Serie von Gewalttaten gegen Menschen und Sachen führte zum Tod von sechs Roma. Im Ministerratsbeschluss Nr. 8/09, der im Dezember 2009 in Athen verabschiedet wurde, brachte der Ministerrat seine Sorge über die Zunahme gewalttätiger Äußerungen von Intoleranz gegenüber den Roma und Sinti zum Ausdruck und forderte die Teilnehmerstaaten nachdrücklich auf, diesen Tendenzen entgegenzuwirken, jede Gewalt gegen Roma und Sinti mit eindeutigen Worten öffentlich zu verurteilen und alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um den Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln sicherzustellen. Die wesentliche Rolle, die freie und unabhängige Medien sowohl bei der Bekämpfung als auch bei der Verstärkung von Fehlwahrnehmungen und Vorurteilen spielen können, wurde ebenfalls anerkannt. Vgl. Beschluss Nr. 8/09, a.a.O. (Anm. 43).

53 Im Februar 2009 gab das BDIMR eine Pressemitteilung heraus, in der es seine Besorgnis über die anhaltenden Übergriffe und über die Hetzsprache gegenüber Roma- und Sinti-Gemeinschaften in mehreren Ländern in ganz Europa zum Ausdruck brachte. Als Reaktion auf eine Serie gewalttätiger Übergriffe gegen einzelne Roma, Roma-Familien und das Eigentum von Roma in Ungarn führte das BDIMR vom 25. Juni bis zum 3. Juli einen Beurteilungsbesuch vor Ort durch; vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, a.a.O. (Anm. 39). Um das Bewusstsein für extremistische Erscheinungsformen von Rassismus, Intoleranz und hassmotivierter Gewalt gegenüber Roma in Europa zu schärfen und das davon ausgehende Bedrohungspotenzial für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Sicherheit zu untersuchen, hat das BDIMR die Ausrichtung einer Konferenz zum Thema „Extremismus und Roma und Sinti in Europa: Herausforderungen, Risiken und Reaktionen" im September 2009 in London unterstützt.

54 Vgl. Andrzej Mirga, The Extreme Right and Roma and Sinti in Europe: A New Phase in the Use of Hate Speech and Violence?, in: Roma Rights Journal 1/2009. S. 5-9, unter: http://www.errc.org/cms/upload/media/04/10/m00000410.pdf.

selbst in den Parteien der politischen Mitte – wieder salonfähig geworden sind, doch auch eine Rolle gespielt. Unter solchen Umständen werden negative Darstellungen der Roma zu einem Werkzeug, das von einigen Politikern und Parteien dazu benutzt wird, Wähler zu mobilisieren.
Ein wichtiger Faktor ist hierbei die sich verschlechternde soziale und wirtschaftliche Situation der Roma und Sinti. Die soziale und wirtschaftliche Marginalisierung dieser Gemeinschaften fördert ebenfalls die Vorurteile gegenüber Roma.
Der romafeindliche Diskurs ist in einer Reihe von Teilnehmerstaaten zu einem Charakteristikum der Politik geworden; dies gilt nicht nur auf Landesebene, sondern auch auf lokaler Ebene, wo zunehmend offen romafeindliche Äußerungen zu hören sind. Lokale Behörden und Bürgermeister verfolgen in einigen Gebieten aktiv eine Politik, die darauf abzielt, Roma und Sinti aus ihren Gemeinden zu vertreiben. In einigen Kommunen tritt man offen für den Ausschluss oder die Separierung ein.[55]

Schlussfolgerungen: Fragen der Roma und Sinti in der menschlichen Dimension in den nächsten zehn Jahren

Hauptaufgabe der Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti ist es, den Teilnehmerstaaten dabei zu helfen, ihre Verpflichtungen hinsichtlich Roma und Sinti zu erfüllen. Diese Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, den politischen Willen staatlicher Behörden, auf diesem Gebiet aktiv zu werden, zu mobilisieren oder zu stärken. In dieser Hinsicht ist die Arbeit des BDIMR in diesem Bereich noch lange nicht abgeschlossen. Das vorherrschende Thema der Zukunft wird dasselbe sein, wie in den vergangene Jahren: Es muss sichergestellt werden, dass die Regierungen der Teilnehmerstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen.
Nach fast zwei Jahrzehnten engagierter Arbeit zu Fragen der Roma- und Sinti, ob unabhängig oder in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, hat das BDIMR einige wichtige Lehren gezogen und eine ganze Reiher bewährter Praktiken gesammelt.[56] Ungeachtet der sowohl vom BDIMR als auch von anderen internationalen Organisationen und NGOs bei der Beschäftigung mit der Thematik erworbenen Sachkenntnis steht die Implementierung einer Roma-Politik in vielen Staaten noch ganz am Anfang. Im Mittelpunkt der Diskussionen und Debatten stehen noch immer Planun-

55 Vgl. European Roma Rights Centre, Factsheet: Summit-to-Summit Roma Rights Record 2010, 8. April 2010, unter: http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3573.

56 Vgl. Status Report 2008, a.a.O. (Anm. 34); siehe auch die zehn „gemeinsamen Grundprinzipien zur Einbeziehung der Roma“ in den Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union, in: Council of the European Union, Council Conclusions on Inclusion of the Roma, Luxemburg, 8. Juni 2009, S. 4-6, unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/108377.pdf. Eine deutsche Fassung findet sich als Entwurf unter: http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st10/st10394.de09.pdf.

gen und politische Konzepte, die sich zudem nach einem Regierungswechsel auch häufig wieder ändern und neu gestaltet werden. Die kontinuierlichen Bemühungen internationaler Organisationen und der Zivilgesellschaft, die Teilnehmerstaaten dazu zu bringen, ihre Verpflichtungen zu erfüllen und Programme zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti zu starten, zeigen, wie schwer es ist, die Politik von schönen Worten zu konkreten Taten zu bewegen.

Auch sind Fortschritte auf diesem Gebiet selbst bei einem größerem Engagement der EU und trotz ihrer finanziellen Ressourcen offenbar nur langsam zu erzielen, da größere Hürden bestehen bleiben. Einige der Probleme sind tief verwurzelt und es gibt kein Patentrezept dafür, Ziele wie die Anhebung des Bildungsstands der Roma auf ein mit dem Landesdurchschnitt vergleichbares Niveau, die Senkung der Arbeitslosigkeit unter den Roma oder die Beseitigung der Diskriminierung, der die Roma praktisch in allen Lebensbereichen ausgesetzt sind, rasch zu verwirklichen. Die nur wenigen Anzeichen für eine soziale oder wirtschaftliche Verbesserung der Lage der Roma und die Belege für eine zunehmende Feindseligkeit gegenüber ihren Gemeinschaften in einigen Staaten lassen befürchten, dass diese beunruhigenden Tendenzen nicht nur anhalten, sondern sogar zunehmen werden.

Die letzten Jahre waren besonders Besorgnis erregend und die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat einige der negativen Trends sicher noch verstärkt. Dennoch scheint den Auswirkungen der auf die jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen und die Verschuldungskrise zurückzuführenden Reduzierung der öffentlichen Ausgaben auch für die wirtschaftlich schwächsten Gruppen der Bevölkerung wie z.B. Roma und Sinti nur erstaunlich wenig Aufmerksamkeit geschenkt zu werden.

Die Aussichten für die nähere Zukunft sind düster, und das selbst in Bereichen, in denen es in letzter Zeit zwar nur geringe, aber dennoch kontinuierliche Verbesserungen der Lage der Roma und Sinti gegeben hat, wie z.B. Bildung, Wohnsituation, politische Partizipation und Repräsentation in den Medien. In einer Reihe von Teilnehmerstaaten scheint es in diesen Bereichen sogar Rückschläge gegeben zu haben und es ist nicht gelungen, die Kluft zwischen dem Lebensstandard der Roma und Sinti und demjenigen der Bevölkerungsmehrheit zu schließen. Ein Mangel an Führungskompetenz, die Rücknahme vorheriger Strategien und Maßnahmen sowie Untätigkeit und Gleichgültigkeit – insbesondere angesichts der Notwendigkeit, Ausgaben im Bereich Wohlfahrt und Sozialleistungen zu kürzen – dürften die negativen Tendenzen eher verstärken. Diese Entwicklungen bergen die Gefahr in offene Konflikte umzuschlagen, wie einige Beispiele in einer Reihe von Teilnehmerstaaten in den vergangenen Jahren bereits gezeigt haben.

In der Vergangenheit hat sich das BDIMR stärker darauf konzentriert, den neueren Demokratien und Staaten in Krisensituationen oder nach einem Konflikt Hilfestellung zu leisten. Heute und höchstwahrscheinlich auch in den nächsten zehn Jahren werden jedoch sowohl konsolidierte als auch junge de-

mokratische Gesellschaften mit Menschenrechtsverletzungen gegen Roma und Sinti konfrontiert sein. Die Bekämpfung an Roma und Sinti begangener Hassdelikte könnte im nächsten Jahrzehnt ein immer wiederkehrendes Thema sein. In diesem Zusammenhang müssen die OSZE-Verpflichtungen stets aufs neue bekräftigt und weiterverfolgt werden.

Das BDIMR, konkreter noch die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti, wird die wichtige Funktion haben, den Teilnehmerstaaten dabei zu helfen, diese Gefahren zu entschärfen und bewährte Praktiken zu fördern. Dazu wird insbesondere die enge Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren und der Zivilgesellschaft, einschließlich Vertretern der Roma- und Sinti-Gemeinschaften, notwendig sein.

Nadezda Shvedova

Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument der OSZE – ein kurzer Kommentar zum Beitrag der OSZE zur Gleichstellung von Frauen und Männern im politischen und öffentlichen Leben

Einführung

Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument[1] gehören zu den wichtigsten Dokumenten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE); sie spiegeln die Entwicklungen im Bereich Menschenrechte und menschliche Sicherheit wider, zu denen auch die Gleichstellung von Frauen und Männern gehört. Im Folgenden wird erörtert, welchen Beitrag diese beiden eng miteinander verbundenen und sich gegenseitig verstärkenden Dokumente zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Verwirklichung der Rechte von Frauen geleistet haben. Meine Arbeitshypothese lautet, dass sich die Normen der menschlichen Sicherheit in den letzen Jahren analog zu den Haupttrends im Völkerrecht insgesamt entwickelt haben. Diese haben die Beteiligung von Frauen am politischen Leben im Allgemeinen und an Regierungen im Besonderen gefördert, was zahlreiche wissenschaftliche Studien bestätigen.[2]

Seit Beginn der 1990er Jahre erhält der Grundsatz, die Leistungsfähigkeit einer Regierung daran zu messen, welche Bedeutung sie menschlichen Bedürfnissen beimisst und in welchem Umfang sie diesen in ihrer Politik Rechnung trägt, zunehmend universelle Geltung und wird verstärkt rechtlich formalisiert. Auf internationaler Ebene ist er integraler Bestandteil des Konzepts der Sicherheit des Einzelnen, das die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse als potenziellen Gegenstand internationaler Intervention und nicht als einen Bereich ausschließlicher nationalstaatlicher Zuständigkeit betrachtet. Gleichzeitig stärkt die Forderung nach Repräsentanz in der offiziellen Politik den Standpunkt, dass Frauen aus Staatsbildungsprozessen, politischen Entwick-

1 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1; Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: ebenda, Kap. H.4.

2 Vgl. Amitai Etzioni, Vom Empire zur Gemeinschaft, Frankfurt am Main 2011; ders., Security First: For a Muscular, Moral Foreign Policy, New Haven, 2007; Ksenija Chozinskaja, Čelovečeskie potrebnosti kak faktor formirovanija instituta meždunarodnoj bezopasnosti. Avtoreferat na soiskanie učenoj stepeni kandidata političeskich nauk [Menschliche Bedürfnisse als Faktor bei der Herausbildung internationaler Sicherheit. Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Politikwissenschaft], Moskau 2008.

lungen und Regierungsinstitutionen nicht ausgeschlossen werden dürfen. Ohne die Einbeziehung von Frauen in Entscheidungsprozesse wäre die „repräsentative“ Demokratie in Gefahr und das Recht auf ein Leben in Würde wäre nicht verwirklicht.[3]
Der vorliegende Beitrag geht zunächst der Frage nach, warum in den internationalen Beziehungen neue Normen notwendig sind, um eine gerechte menschliche Entwicklung zu gewährleisten, und wie das Kopenhagener und das Moskauer Dokument die mit dem Aufbau einer verantwortlichen, pluralistischen Demokratie verbundenen Herausforderungen widerspiegeln. Er wendet sich dann den in den beiden Dokumenten enthaltenen Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu. Dabei wird auf die Hauptmerkmale des Kopenhagener Dokuments, seine Einzigartigkeit und seine konkrete Sprache eingegangen. Der Beitrag zeigt ebenso, dass auch das Moskauer Dokument klare Bestimmungen zu Gleichstellungsfragen enthält, die hinsichtlich der Situation von Frauen nichts von ihrer Relevanz eingebüßt, sondern im Gegenteil im 21. Jahrhundert noch an Bedeutung gewonnen haben.

Die Entstehung neuer Normen

Die neue politische Situation, die sich nach dem Fall der Berliner Mauer, dem Symbol der Aufteilung der Staaten in zwei Blöcke mit unterschiedlichen Formen sozialer und politischer Organisation, in Europa herausbildete, machte neue, innovative internationale Vereinbarungen erforderlich. Der radikale politische Wandel hatte sich nach dem ersten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, das 1989 in Paris stattfand, fortgesetzt. Etablierte und neue Demokratien arbeiteten gemeinsam daran, neue, klare Normen zu schaffen und demokratische Wahlen, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte fest zu verankern. Diese neuen Normen wurden erstmals im Kopenhagener Dokument niedergelegt. Von Bedeutung ist dabei, dass diese politisch verbindlichen Normen nicht von nationalen Parlamenten ratifiziert werden mussten. Die KSZE/OSZE konnte damit eine „Vorreiterrolle bei der Normsetzung nach dem Kalten Krieg“[4] übernehmen.
Die im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen beruhen auf einem umfassenden Sicherheitsansatz. Das am 15. Januar 1989 von den Vertretern der Teilnehmerstaaten unterzeichnete Abschließende Dokument des dritten Folgetreffens der KSZE gehört zu den grundlegenden Dokumenten

3 Vgl. Nadezda Shvedova, Obstacles to Women’s Participation in Parliament, in: Women in Parliament: Beyond Numbers, International IDEA, Stockholm 2005, unter: http://www.idea.int/gender/wip_handbook.cfm.

4 Botschafterin Audrey Glover, zitiert nach: Curtis Budden, Living up to the Legacy: Key OSCE Human Rights Document Turns 20, 1. Juni 2010, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/69578.

der KSZE/OSZE.[5] In diesem Dokument wurde erstmals der Begriff der „menschlichen Dimension“ der OSZE eingeführt, der nicht nur die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten umfasst, sondern auch menschliche Kontakte und andere relevante Themen einbezieht. Die „menschliche Dimension der Sicherheit“ bezieht sich auf die Achtung und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und stärkt gleichzeitig demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit.

Das zweite Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE fand vom 5. bis zum 29. Juni 1990 in Kopenhagen statt; an ihm nahm neben den 35 KSZE-Staaten Albanien als Beobachter teil. Die Teilnehmer des zweiten Treffens begrüßten zunächst die grundlegenden politischen Veränderungen in Europa und stellten fest, dass der KSZE-Prozess wesentlich zum Zustandekommen dieser Veränderungen beigetragen habe, die Entwicklungen ihrerseits aber auch die Durchführung der Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki[6] und anderer KSZE-Dokumente erheblich gefördert hätten.[7]

Die Teilnehmerstaaten erklärten, dass pluralistische Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wesentlich seien für die Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Weiterentwicklung menschlicher Kontakte und die Lösung anderer humanitärer Fragen. Eine Reihe grundlegender Prinzipien, auf die sich die Vertreter der KSZE-Teilnehmerstaaten im Abschließenden Dokument des Wiener Treffens geeinigt hatten, wurden im Kopenhagener Dokument bekräftigt und weiter ausgearbeitet:

- die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, für alle, ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion,
- die Anerkennung der universellen Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Achtung ein wesentlicher Faktor für Frieden, Gerechtigkeit und Sicherheit ist, die ihrerseits wiederum erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu gewährleisten, sowie
- die Gewährleistung der wirksamen Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die sich aus der dem Menschen innewohnenden Würde ergeben und für seine freie und volle Entfaltung wesentlich sind.
- die Anerkennung der überragenden Bedeutung ziviler, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und Freiheiten, die mit allen zu Gebote stehenden Mitteln in vollem Umfang zu verwirklichen seien.

---

5 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.3.

6 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.1.

7 Vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 1), S. 2.

Die Einmaligkeit des Kopenhagener Dokuments liegt in seiner Auffassung von Rechtsstaatlichkeit, die nicht nur „formale Rechtmäßigkeit" bedeute, sondern auch „Gerechtigkeit".[8] Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist das Ziel von Entwicklung nicht nur die Verbesserung der Lebensqualität, sondern auch die Gewährleistung von Gerechtigkeit in ihrer ganzen Breite, d.h. einschließlich der Achtung der Rechte jedes Einzelnen. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau als eines der Grundrechte des Menschen[9] und Gerechtigkeit sind demnach übergeordnete Prinzipien und notwendige Bedingungen für die menschliche Entwicklung.[10]

Das Kopenhagener Dokument zählt 21 konkrete Elemente auf, die die Gerechtigkeit ausmachen und die „für den umfassenden Ausdruck der dem Menschen innewohnenden Würde und der für alle Menschen gleichen und unveräußerlichen Rechte" wesentlich sind: von freien Wahlen und einer repräsentativen Regierungsform bis hin zum Recht einer jeden gerichtlich verfolgten Person, „sich selbst zu verteidigen oder sich durch einen umgehend beigezogenen Verteidiger ihrer Wahl verteidigen zu lassen" (Absatz 5, 5.1-5.21). Des Weiteren unterstreicht es die Prinzipien der vollen Gleichheit vor dem Gesetz und der Nichtdiskriminierung.

Bemerkenswert ist die Kontinuität der von den Teilnehmerstaaten verabschiedeten KSZE- und OSZE-Dokumente bezüglich internationaler Dokumente. So verweist das Kopenhagener Dokument auf den wesentlichen Beitrag, „den internationale Dokumente im Bereich der Menschenrechte zur Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene leisten", und bekennt sich „zu den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen [und] anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen".[11] Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich dazu, „den Beitritt zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle

8 Vgl. ebenda, Absatz 2.

9 Vgl. United Nations General Assembly, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), Resolution A/34/46, 18. Dezember 1979, unter: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm; in deutscher Sprache unter: http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/357720/publicationFile/3625/ BeseitigungDiskrFrau.pdf sowie in: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1985, Teil II, S. 648-661, online verfügbar unter: http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar34180-dbgbl.pdf. Vgl. auch Council of Europe Parliamentary Assembly, Increasing women's representation in politics through the electoral system, 22. Dezember 2009, unter: http://assembly.coe.int/ Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12097.pdf.

10 Vgl. Nadežda Švedova, Gender, Demokratija i graždanskoe obščestvo [Geschlecht, Demokratie und Zivilgesellschaft], in: Predstavitelnaja Vlast' [Repräsentative Macht] 6/2005, unter: http://www.owl.ru/content/openpages/p59416.shtml. Der Begriff „nachhaltige Entwicklung" wurde geprägt von der UN World Commission on Environment and Development (WCED, „Brundtland-Kommission") in ihrem Bericht aus dem Jahr 1987, Our Common Future, From One Earth to One World, online verfügbar unter: http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm#1.2. Vgl. auch Duncan French (Hrsg.), Global Justice and Sustainable Development, Legal Aspects of Sustainable Development, Leiden 2010.

11 Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 1), Absätze 5.20 und 37.

Rechte und zu anderen einschlägigen internationalen Dokumenten [zu] erwägen [...]“ und ebenso zu „erwägen, einer internationalen Konvention mit regionalem oder universellem Charakter über den Schutz der Menschenrechte wie der Europäischen Menschenrechtskonvention oder dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte beizutreten, die Verfahren der Rechtsmitteleinlegung durch Einzelne vor internationalen Instanzen vorsehen“.[12]

Ein weiteres Verdienst des Kopenhagener Dokuments besteht darin, dass es die OSZE-Normen mit konkreten Aufgaben und Tätigkeiten verknüpft; das gilt auch für den Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern. Es enthielt z.B. als erstes KSZE/OSZE-Dokument überhaupt Bestimmungen zur Vorgehensweise bei der Durchführung demokratischer Wahlen, die später zur Grundlage der Wahlbeobachtungstätigkeit des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wurden, darunter auch die Beobachtung der Beteiligung und Vertretung von Frauen bei Wahlen. Im Kopenhagener Dokument verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten u.a. dazu, Beobachter aus dem Ausland zu den Wahlen einzuladen; diese Bestimmung war deshalb innovativ, weil sie der Tatsache Rechnung trug, dass Demokratie und Menschenrechte nicht nur den fraglichen Staat, sondern die Sicherheit einer ganzen Region betreffen.

Das berechtigte Interesse aller OSZE-Teilnehmerstaaten daran, dass die Länder ihrer Region nach demokratischen Maßstäben handeln, rückt auch die Gleichstellung der Geschlechter in den Blickpunkt. So bekräftigten die OSZE-Teilnehmerstaaten, „dass eine lebendige Demokratie von der Existenz demokratischer Werte und Praktiken sowie von einer umfassenden Vielfalt demokratischer Institutionen als integralem Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens abhängt“.[13] Dies verlangt wiederum, dass Frauen das Recht haben zu wählen, sich politischen Vereinigungen anzuschließen oder diese zu leiten und gleichberechtigt an Landes-, Regional und Kommunalwahlen teilzunehmen.[14] Die Bedeutung sowohl internationaler als auch nationaler Beobachtung der Teilnahme von Frauen an Wahlen wurde auch in einer Reihe weiterer OSZE-Dokumente, wie z.B. im OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern[15] und im Handbuch des BDIMR

12 Ebenda, Absätze 5.20 und 5.21.

13 Ebenda, Absatz 26.

14 Das gleiche Recht von Frauen und Männern auf Mitwirkung am politischen und öffentlichen Leben wurde vertieft im OSZE-Ministerratsbeschluss Nr. 7/09, Mitwirkung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben, MC.DEC/7/09 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. 31-32, online unter: http://www.osce.org/de/mc/67623.

15 OSZE-Aktionsplan 2004 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, online unter: http://www.osce.org/de/mc/41815.

zur Beobachtung der Beteiligung von Frauen an Wahlen,[16] hervorgehoben. Der OSZE-Aktionsplan von 2004 beauftragte insbesondere das BDIMR damit, „im Rahmen seiner Wahlbeobachtungsmissionen [...] auch in Zukunft die Teilnahme von Frauen an Wahlprozessen [zu] beobachten und darüber Bericht [zu] erstatten". Zusätzlich sollte das BDIMR, wenn möglich, „Berichte in Auftrag geben und veröffentlichen, in denen insbesondere die Situation von Frauen bei Wahlprozessen analysiert wird".[17]

Die Gleichstellung von Frauen und Männern als zentrale Voraussetzung für die Entfaltung menschlichen Potenzials

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich dazu verpflichtet, die Gleichstellung von Frauen und Männern als eines der zentralen Prinzipien der Entfaltung menschlicher Fähigkeiten und als Grundlage für Fortschritt und Entwicklung in Richtung einer besseren Lebensqualität und mehr Gerechtigkeit zu fördern.[18] Unveräußerliche Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Frauen und Mädchen, werden mit der Geburt erworben und können nicht über Gebühr eingeschränkt werden. Die Achtung der Menschenrechte setzt implizit voraus, dass Einstellungen, die den Zugang zur Politik und zur politischen Entscheidungsfindung für Frauen einschränken, geändert werden müssen. Darüber hinaus ist die vollständige Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten integraler Bestandteil repräsentativer und inklusiver Demokratie; dies bedeutet

- gleiche Rechte und Chancengleichheit für die politische Partizipation aller Bürger, unabhängig vom Geschlecht,
- eine ausgewogene Geschlechterverteilung bei allen Regierungsposten, ob gewählt oder ernannt, als Gebot der Gerechtigkeit und der Gleichheit.

Dazu gehört außerdem die Anerkennung der Tatsache, dass

- Frauen neue Elemente in die politische Kultur einbringen, da sie wahrscheinlich eher Fragen und Probleme im Zusammenhang mit Frauen und Familie ansprechen,
- Frauen neue Gesetzesinitiativen einbringen, die mit ihrer Rolle in der Gesellschaft zusammenhängen, und dadurch auch die parlamentarische Arbeit beeinflussen,

16 OSCE/ODIHR, Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections, Warschau 2004, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/13938.
17 OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern a.a.O. (Anm.15), Absatz 44 (d).
18 Vgl. Švedova, Gender, Demokratija i graždanskoe obščestvo, a.a.O. (Anm. 10).

- Frauen in der Politik neue Rollenvorbilder für Frauen, Jugendliche und Kinder schaffen können, da ihr Beispiel politischer Mitwirkung andere motivieren und so dazu beitragen kann, geschlechtsspezifischer Klischees und Traditionen in der Gesellschaft zu beseitigen,
- die Einbeziehung von Frauen den Pool an Fähigkeiten, Wissen und Know-how, auf den Regierungen und die Politik insgesamt zurückgreifen können, vergrößert und dass
- eine größere Zahl von weiblichen Abgeordneten anderen Frauen den Einstieg in die Politik und in die Parlamente erleichtert und die Hürden für Frauen beim Eintritt in die Politik reduziert.[19]

Die Beteiligung von Frauen an der Regierung ist kein Selbstzweck, sondern eine Voraussetzung dafür, dass Staat und Gesellschaft leistungsfähiger und sozial gerechter werden. Dies wiederum entspricht exakt der im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtung, Gerechtigkeit und die Achtung der Menschenrechte zu verwirklichen und gleichzeitig die Lebensqualität der Bürger in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu erhöhen.[20] Das Ziel einer repräsentativen Mehrparteiendemokratie ist ohne Frauen nicht zu erreichen.
Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument spiegeln somit auch die Trends in der Entwicklung der Paradigmen internationaler Sicherheit wider, die zunehmend die Rechte und die Sicherheitsbedürfnisse von Individuen, Männern wie Frauen, in den Mittelpunkt rücken. Das Kopenhagener Treffen und sein Schlussdokument versetzten alle Staaten der Region, etablierte ebenso wie „neue“ Demokratien, in die Lage, auf der Grundlage konkreter Normen, die durch die Begriffe Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte miteinander verknüpft sind, zusammenzuarbeiten. Das Kopenhagener Dokument war das erste internationale Dokument, das die Interdependenz zwischen Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit hervorhob. Es entwickelt einen Gerechtigkeitsbegriff, nach dem Gerechtigkeit „auf der Anerkennung und der vollen Achtung der Persönlichkeit des Menschen als dem höchstem Gut beruht und durch Institutionen gesichert ist, die einen Rahmen für seine umfassende Selbstverwirklichung bieten“.[21] Die Teilnehmerstaaten bekräftigten, dass die Demokratie die einzige Regierungsform sei, die den Schutz der Menschenrechte effektiv gewährleisten könne, und dass die Grundlage pluralistischer Demokratie Rechtsstaatlichkeit sein müsse. Das dritte und letzte Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE fand vom 10. September bis zum 4. Oktober 1991 in Moskau statt. Sowohl das Kopenhagener als auch das Moskauer Dokument

19 Vgl. Nadežda Švedova, Prosto o Složnom: Gendernoe prosveščenie [Vom Einfachen zum Komplexen: *Gender*-Erziehung], Moskau 2002, unter: http://www.owl.ru/win/books/easygender. Vgl. ebenso Anne Phillips, Engendering Democracy, Cambridge 1991, und Pippa Norris/ Mona Lena Krook, Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan, Bestandsaufnahme, 2010, im Auftrag des BDIMR, unter: http://www.osce.org/odihr/ 78432.
20 Vgl. Švedova, Gender, Demokratija i graždanskoe obščestvo, a.a.O. (Anm. 10).
21 Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 2.

erkennen die Bedeutung des Pluralismus für politische Organisationen an. Im Moskauer Dokument „verweisen [die Teilnehmerstaaten] auf ihr im Dokument des Kopenhagener Treffens enthaltenes Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit und bekräftigen ihre umfassende Bereitschaft, die die Grundlage der Rechtsstaatlichkeit bildenden Prinzipien der Gerechtigkeit zu unterstützen und zu fördern. Insbesondere bekräftigen sie erneut, dass Demokratie ein der Rechtsstaatlichkeit innewohnendes Element darstellt und dass Pluralismus für politische Organisationen von Bedeutung ist."[22]

Der Gender-Ansatz der OSZE

Kann das Kopenhagener Dokument aus der *Gender*-Perspektive noch als neutral gelten, da es keine konkreten Bestimmungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern enthält, so führte das Moskauer Dokument schließlich den „*Gender*-Ansatz" in die KSZE ein, indem es auf die dringlichsten Probleme im Zusammenhang mit der Situation von Frauen hinwies. Allerdings hatte auch das Kopenhagener Dokument bereits jegliche Diskriminierung „allein aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des *Geschlechts*, der Sprache, der Religion, der sozialen Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer Minderheit"[23] für unzulässig erklärt. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich dazu, „den Beitritt zu internationalen Dokumenten, die sich mit dem Problem der Diskriminierung befassen, in Betracht [zu] ziehen, sofern ein solcher noch nicht erfolgt ist, und die volle Übereinstimmung mit den darin enthaltenen Verpflichtungen [zu] gewährleisten, einschließlich jener, regelmäßig Bericht zu erstatten".[24]

Die historische Bedeutung des auf dem Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE unterzeichneten Dokuments liegt darin, dass es erstmals erklärte, dass Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit internationale Anliegen sind und dass die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE/OSZE eingegangenen Verpflichtungen keine ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen.[25] Mit anderen Worten: Menschenrechte und Grundfreiheiten sind Bestandteil der Sicherheit und Stabilität des OSZE-Gebiets und der gesamten Staatengemeinschaft.

Der *Gender*-Ansatz der OSZE leitet sich vom Prinzip der Gerechtigkeit her, das wiederum die Grundlage von Rechtsstaatlichkeit ist. Im Moskauer Dokument erkennen die Teilnehmerstaaten an, „dass eine volle und echte Gleichstellung von Mann und Frau ein grundlegender Aspekt einer gerechten und demokratischen, auf Rechtsstaatlichkeit beruhenden Gesellschaft ist. Sie

22 Dokument des Moskauer Treffens, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 18.
23 Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 25.4 (Hervorhebung durch die Autorin).
24 Ebenda, Absatz 40.6.
25 Vgl. Dokument des Moskauer Treffens, a.a.O. (Anm. 1), S.3.

anerkennen, dass die volle Entfaltung einer Gesellschaft und das Wohlergehen aller ihrer Mitglieder Chancengleichheit im Hinblick auf eine volle Teilnahme von Mann und Frau erfordern."[26] Im selben Absatz des Moskauer Dokuments werden 13 Verpflichtungen im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern aufgeführt. Insbesondere wird festgehalten, dass die Teilnehmerstaaten „das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) in vollem Umfang einhalten", „geeignete Maßnahmen zur Verwirklichung der von den Vereinten Nationen in Nairobi verabschiedeten Zukunftsstrategien für die Förderung der Frau (FLS) treffen" und gewährleisten werden, „dass alle KSZE-Verpflichtungen bezüglich des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in vollem Umfang und ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts angewandt werden".[27]
Das Moskauer Dokument schreibt das Prinzip der „Chancengleichheit" für Frauen und Männer fest. Wichtig ist dabei, dass der Begriff „Chancengleichheit", wie in Absatz 40.4 ausgeführt wird, „*De-facto*-Gleichheit" meint: Die Teilnehmerstaaten bekunden ihre Absicht, „die Chancengleichheit von Mann und Frau nicht nur de iure, sondern auch de facto zu erzielen und diesbezügliche wirksame Maßnahmen zu fördern".[28] *De-facto*-Gleichheit gewährleistet Chancengleichheit für Frauen und Männer u.a. in folgenden Bereichen:

- im politischen und öffentlichen Lebens, bei Entscheidungsprozessen und in der internationalen Zusammenarbeit,
- in der Wirtschaft, einschließlich einer nicht diskriminierenden Beschäftigungspolitik und -praxis,
- bei der Ausbildung und bei der Arbeit, einschließlich in für Frauen nichttraditionellen Bereichen,
- beim Zugang zu Erziehung und Ausbildung,
- bei der Verbindung von Beruf und familiären Verpflichtungen sowie
- beim Zugang zu Informationen über Frauen und ihre Rechte.

Das Moskauer Dokument enthält darüber hinaus eine wichtige Bestimmung zu den Folgen struktureller Maßnahmen in der Wirtschaft: Die Teilnehmerstaaten werden „gewährleisten, dass sich alle auf einen Strukturwandel abzielenden politischen Konzepte oder Programme nicht zum Nachteil von Frauen auswirken".[29] Diese Bestimmung ist insbesondere für die postsowjetischen Staaten, in denen Frauen für den Strukturwandel (Perestroika) einen extrem hohen Preis zahlen mussten, von herausragender Bedeutung.
Zahlreiche andere Bestimmungen des Moskauer Dokuments zur Lage von Frauen gewinnen gerade in der heutigen Zeit an Bedeutung, insbesondere

26 Ebenda, Absatz 40.
27 Ebenda, Absätze 40.1-40.3.
28 Ebenda, Absatz 40.4.
29 Ebenda, Absatz 40.6.

solche, in denen es um Gewalt gegen Frauen, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung geht. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich 1991, alle Formen von Gewalt gegen Frauen, Ausbeutung und Frauenhandel u.a. durch die „Gewährleistung angemessener gesetzlicher Verbote solcher Handlungen sowie anderer geeigneter Maßnahmen“[30] zu unterbinden.

Die Teilnehmerstaaten erkannten ebenso „den großen Beitrag von Frauen in allen Bereichen des politischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens“ an und verpflichteten sich, „ein breites Verständnis für diese Beiträge – einschließlich derjenigen in informellen und unentlohnten Bereichen – [zu] fördern“.[31]

Sie würdigten außerdem „die bedeutsame Rolle von Frauen und Frauenorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene bei der Förderung und Verbesserung der Rechte der Frau [...] indem sie unter anderem Frauen ihre Mithilfe und Unterstützung zusichern und zu einem sinnvollen Miteinander von Regierungen und diesen Organisationen ermutigen, um Fortschritte bei der Gleichstellung der Frauen zu erreichen“. [32]

Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich dazu sicherzustellen, dass „Informationen über Frauen und über im Völkerrecht und in der innerstaatlichen Gesetzgebung verankerte Rechte der Frauen ohne weiteres zugänglich sind“, und „für die Zusammenstellung und Auswertung von Daten [zu] sorgen, um die Lage der Frauen angemessen zu beurteilen, zu prüfen und zu verbessern“.[33]

Die im Moskauer Dokument enthaltenen Verpflichtungen und Prinzipien bilden die Grundlage wichtiger aktueller Strategien und Programme der OSZE. Der OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern transformiert diese Verpflichtungen in konkrete Aufgaben, die von den verschiedenen OSZE-Institutionen in die Praxis umzusetzen sind. Hierzu gehört die durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts *(„Gender Mainstreaming“)*[34] in der Ausarbeitung, Umsetzung, Begleitung

30 Ebenda, Absatz 40.7.
31 Ebenda, Absatz 40.10.
32 Ebenda, Absatz 40.9.
33 Ebenda, Absätze 40.11 und 40.13.
34 Vgl. Beschluss Nr. 14/04 des OSZE-Ministerrats, a.a.O. (Anm. 15), S. 42. In der deutschen Fassung des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wird *„Gender Mainstreaming“* mit „durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts“ übersetzt. Die im Aktionsplan verwendete Definition von *Gender Mainstreaming* (ebenda, Fußnote 4) lautet: „Die durchgängige Integration einer Gleichstellungsperspektive ist der Prozess der Beurteilung aller geplanten Maßnahmen, einschließlich solcher rechtlicher Natur, Politiken und Programme in allen Bereichen und auf allen Ebenen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Frauen und Männer. Sie ist eine Strategie, um die Anliegen und Erfahrungen von Frauen und Männern zu einem festen Bestandteil der Ausarbeitung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung von Politiken und Programmen in allen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen zu machen, damit Frauen und Männer daraus gleichermaßen Nutzen ziehen und Ungleichheiten nicht fortgeschrieben werden. Letztes Ziel ist die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern.“ Diese Definition wurde übernommen aus: Vereinte Nationen, Offizielles Protokoll der Generalversammlung, Zweiundfünfzigste Tagung, Beilage 3 (A/52/3/Rev.1), Kapitel IV, Ziffer 4.

und Bewertung aller Konzepte, Strategien und Programme, die von OSZE-Institutionen durchgeführt werden; dies gilt sowohl intern als auch in den Beziehungen zu externen Akteuren. Des Weiteren wurde der OSZE-Generalsekretär damit beauftragt, einen jährlichen Evaluierungsbericht zur Implementierung des Aktionsplans vorzulegen. Dieser analytische Bericht ist ein wichtiges Instrument zur Beobachtung und Berichterstattung, zu dem alle Hauptabteilungen, Institutionen und Missionen der OSZE Beiträge liefern. Er vermittelt den Teilnehmerstaaten ein genaues Bild vom Stand der Fortschritte, die die OSZE und ihre verschiedenen Strukturen bei der Implementierung des Aktionsplans gemacht haben. Mit der Ernennung einer Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Gleichstellungsfragen hat die OSZE 2010 einen weiteren Schritt zur Bekräftigung ihrer Verpflichtung zur Gleichstellung von Frauen und Männern unternommen. Diese hochrangige Position, die derzeit mit Wendy Patten besetzt ist, ist dazu gedacht, auf kritische Fragen im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter hinzuweisen, die auf nationalen Agenden ebenso wie auf der OSZE-Agenda vorrangige Bearbeitung verdienen.

Bleibende Herausforderungen

Wichtigstes Ziel des Moskauer Treffens war es, die Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten zuvor im Kopenhagener Dokument eingegangen waren, zu bestätigen und zu ergänzen und so die menschliche Dimension der OSZE weiter auszubauen. Die Teilnehmerstaaten bekräftigten erneut das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung im Bereich der Menschenrechte, Grundfreiheiten und demokratischer Regierungsführung und hoben noch einmal die Interdependenz zwischen Menschenrechten, Grundfreiheiten, demokratischen Prinzipien und Sicherheit in der OSZE-Region hervor. Diese Bestimmungen sind auch heute noch innovativ und bahnbrechend für die Gleichstellung der Geschlechter im politischen Leben.

Gleichzeitig aber klaffen die Erklärungen, in denen die Verpflichtung zur vollständigen Umsetzung der Prinzipien der Gleichstellung der Geschlechter bekräftigt werden, und die tatsächliche Situation von Frauen, die aktiv am öffentlichen Leben teilnehmen und in die Politik gehen wollen, noch immer weit auseinander. Die Teilnehmerstaaten erfüllen die im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter eingegangenen Verpflichtungen noch immer uneinheitlich und auch nur unvollständig. Die lückenhafte Erfüllung der Verpflichtungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern und zur Beteiligung von Frauen am politischen Leben resultiert größtenteils aus den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in den einzelnen Ländern. Sie hat zu einer Situation geführt, in der einige OSZE-Teilnehmerstaaten als Vorbild für diejenigen dienen können, die von der Erfüllung der Zielvorgaben für eine erfolgreiche Gleichstellungspolitik noch wei-

ter entfernt sind. In Gleichstellungsfragen weiter entwickelte Länder sollten daher positive Beispiele und für die Beteiligung von Frauen wichtige Informationen an Staaten, die sich noch am Beginn des Reformprozesses befinden, weitergeben.
Als bedeutende internationale Organisation sollte die OSZE die vorhandenen Mechanismen zur Überwachung des *„Gender-Codes"* der Teilnehmerstaaten stärken. Es muss verhindert werden, dass ein Staat den tatsächlichen Stand der Gleichstellung der Geschlechter verschleiern kann. Auch die Möglichkeit, die Mechanismen zur Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der OSZE zu verbessern, sollte in Erwägung gezogen werden. Der OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sollte aktualisiert und um Indikatoren, Zeitpläne, Zielvorgaben, verantwortliche Akteure und die Zuteilung von Haushaltsmitteln ergänzt werden. Ein derart konkretisierter Aktionsplan wäre als Überwachungsinstrument weit hilfreicher. Er könnte den Teilnehmerstaaten darüber hinaus für die Weiterentwicklung und Modernisierung ihrer eigenen nationalen Aktionspläne zur Gleichstellung von Frauen und Männern als Vorbild dienen. Auch die aktive Haltung einiger OSZE-Teilnehmerstaaten kann wichtig sein für die Lösung von Gleichstellungsfragen in Ländern, in denen die Situation problematisch ist. So könnten z.B. Erfahrungen einer gelungenen Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Regierungsstellen weitergegeben werden.

Schlussfolgerungen

Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument dürfen nicht isoliert von den Missionen und anderen Aktivitäten der OSZE betrachtet werden. Die OSZE sollte sich intensiver darum bemühen sicherzustellen, dass Frauen in der Politik im Vergleich zu Männern nicht länger unterrepräsentiert sind; die Kapazitäten dazu hat sie. Besonders wichtig ist dabei die Verbreitung der im Kopenhagener und im Moskauer Dokument enthaltenen Ideen. Die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen ist nicht nur ein wesentlicher Teil der Politik und der Praxis der OSZE, sondern auch ihr historischer Auftrag. Die Gleichstellung der Geschlechter und echte Demokratie sind eng miteinander verbunden. Es ist daher Teil des Mandats des BDIMR, die Teilnehmerstaaten bei der Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter zu unterstützen. Der OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern hat das BDIMR damit beauftragt, „den OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Einhaltung internationaler Übereinkünfte zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Frauenrechte und bei der Überprüfung ihrer Rechtsvorschriften [zu] helfen, um für entsprechende gesetzliche Sicherstellungen für die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Einklang mit OSZE- und anderen Verpflichtungen

zu sorgen“ und ihnen „bei der Entwicklung wirksamer Maßnahmen zur Verwirklichung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen an demokratischen Prozessen [zu] helfen“.[35] Nichtdiskriminierung und Demokratie gehören zu den Werten der OSZE und die Teilnehmerstaaten können eine wichtige Rolle dabei spielen, bewährte Praktiken vorzuleben und weiterzugeben.
Wichtig ist, *Gender*-Fragen nicht als reine „Frauenprobleme“ zu betrachten, mit denen sich nur Frauen befassen sollten. Die Teilnehmer des Zusätzlichen Treffens zur menschlichen Dimension zum Thema „Herausforderungen und bewährte Praktiken zur Förderung einer ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern und der Beteiligung der Frauen am politischen und öffentlichen Leben“, das am 6. und 7. Mai 2010 in Wien stattfand, forderten größere Anstrengungen zur Förderung der Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben. Ziel des Treffens war eine Bestandsaufnahme des bisher Erreichten und noch immer ungelöster Probleme in der Frage der Gleichstellung der Geschlechter und der aktiven Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben. Diskutiert wurde u.a. über das *Empowerment* von Frauen in politischen Parteien und als gewählte Mandatsträger. Der Direktor des BDIMR, Botschafter Janez Lenarčič, hob die Bedeutung der Gleichstellung der Geschlechter für die Demokratie besonders hervor: „Wenn der hohe Grand an Legitimität, den Demokratie genießt, bestehen bleiben soll, muss die Verwirklichung tatsächlicher Gleichstellung auf der Agenda der politisch Verantwortlichen ganz oben stehen.“[36] Wie Botschafter Lenarčič zu Recht feststellte, ist Demokratie eine bloße Wunschvorstellung, solange ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung eines Landes vom öffentlichen Leben ausgeschlossen bleibt. Der Abschlussbericht des Zusätzlichen Treffens zur menschlichen Dimension enthält eine Reihe wichtiger Empfehlungen, die die Teilnehmer zur Förderung der Geschlechtergleichstellung und für eine bessere Beteiligung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben erarbeitet haben. Dazu gehören

- die Einrichtung nationaler Mechanismen zur Frauenförderung,
- die Erarbeitung wirksamer Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsgesetze sowie
- die Durchführung konkreter Maßnahmen zur Verwirklichung einer ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern in politischen Parteien sowie in den Organen der Legislative, der Judikative und der Exekutive.[37]

---

35 OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, a.a.O. (Anm. 15), Absätze 44 (b) und (d).

36 OSCE/ODIHR, OSCE meeting on gender equality begins with calls for more action on increasing women’s participation in public life, Wien, 6. Mai 2010, unter: http://www.osce.org/odihr/69253.

37 Vgl. OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting, „Promoting Gender Balance and Participation of Women in Political and Public Life“, 6-7 May 2010, Vienna, Austria, Final Report, S. 4 und 16, unter: http://www.osce.org/odihr/71180.

Auf dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension wurde auch der Vorschlag gemacht, in der kasachischen Hauptstadt Astana ein OSZE-Eurasien-Institut für die Gleichstellung von Frauen und Männern zu gründen, das als Katalysator für die Förderung des *Gender Mainstreaming* in der Region wirken könnte.

Die OSZE-Dokumente und ihre Implementierung in der menschlichen Dimension sind zu einer unverzichtbaren Grundlage für die Herausbildung einer internationalen politischen Kultur geworden. Die OSZE-Dokumente zur Gleichstellung der Geschlechter enthalten von der internationalen Gemeinschaft entwickelte Verhaltensweisen, die auch die Entwicklung der OSZE-Institutionen und der im Rahmen der Organisation eingegangenen Verpflichtungen geprägt haben. Sie spiegeln die in den meisten OSZE-Teilnehmerstaaten vorhandene Notwendigkeit einer wirksameren Vertretung und Beteiligung von Frauen wider. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument verdanken ihre Bedeutung der Tatsache, dass beide den Gedanken der Interdependenz von Stabilität und Sicherheit zum Ausdruck bringen und anerkennen, dass die innere Stabilität von Staaten von der Implementierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten abhängt. Beide Dokumente sind auch heute noch die Eckpfeiler der OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension. Sie schaffen die Grundlage für eine umfassende Arbeitsphilosophie zur Gleichstellung der Geschlechter und zur wirksamen Vertretung und Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben.

*Andreea Vesa/Kristin van der Leest**

Auf dem Weg zu einem strategischen Ansatz bei der Anwendung *gender*-sensibler Indikatoren: Leitlinien für OSZE-Programme

Einführung: Gleichstellung von Frauen und Männern in der OSZE

Während der 20 Jahre seines Bestehens hat sich das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) beständig für die Gleichstellung von Frauen und Männern als einen Eckpfeiler repräsentativer, pluralistischer und stabiler Demokratie eingesetzt. Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in allen Bereichen des privaten und öffentlichen Lebens ist in den OSZE-Verpflichtungen niedergelegt und spiegelt sich in ihrer Politik, ihren Programmen und ihren Aktivitäten wider. Der 20. Jahrestag der Gründung des BDIMR bietet eine gute Gelegenheit, eine Bewertung der Fortschritte vorzunehmen, die bei der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Organisation selbst und in den OSZE-Teilnehmerstaaten inzwischen erreicht wurden.

Die Messung der Fortschritte, die bei der Transformation der OSZE-Verpflichtungen hinsichtlich der Gleichberechtigung der Geschlechter in die Lebenswirklichkeit von Frauen und Männern in der OSZE-Region erreicht wurden, stellt eine entscheidende Komponente jeglicher Strategie- und Programmentwicklung von Organisationen dar. Der vorliegende Beitrag untersucht die Bedeutung, die der Bewertung von Fortschritten bei der Gleichstellung von Frauen und Männern und bei der durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts in allen OSZE-Programmen, -Projekten und -Aktivitäten (*„Gender Mainstreaming"*) zukommt. Der Beitrag konzentriert sich dabei insbesondere auf die Entwicklung und den Gebrauch von Indikatoren, einschließlich *gender*-sensibler Indikatoren, in den Programmen des OSZE-BDIMR. *Gender*-sensible Indikatoren sind ein Hauptinstrument bei der Messung von Veränderungen der Situation von Frauen und Männern in der Gesellschaft über einen längeren Zeitraum. Systematisch angewendet zeigen *gender*-sensible Indikatoren den Fortschritt bei der Gewährleistung gleicher Rechte und Chancen für Frauen und Männer auf und lassen gleichzeitig geschlechtsspezifische Ungleichheiten bei der Wahrnehmung dieser Rechte und Chancen erkennen. Diese Informationen können und sollten systematisch als Grundlage für zukünftige Programme genutzt werden.

---

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten geben nicht notwendigerweise diejenigen des BDIMR wieder. Die Autorinnen möchten Ajla van Heel, Eimear O'Casey und Nataliia Kuzmina für ihre wertvolle Unterstützung und ihre Beiträge zu diesem Artikel danken.

Den Autorinnen dieses Beitrags ist bewusst, dass die grundlegenden Komponenten für das systematische Monitoring und die Bewertung des Einflusses der Programme des OSZE-BDIMR im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter vorhanden sind. Das OSZE-BDIMR hat in der Vergangenheit verschiedene Projekte zur Geschlechtergleichstellung entwickelt und führt gegenwärtig zwei Programme[1] durch, die die verstärkte Teilhabe von Frauen am politischen und öffentlichen Leben bzw. ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern im Sicherheitssektor zum Ziel haben. Die OSZE hat sich insgesamt dem ehrgeizigen Projekt des *Gender Mainstreaming* in all ihren Politiken, Programmen und Aktivitäten, verschrieben, was bereits zu einer verstärkten Wahrnehmung und größerer Sensibilität hinsichtlich *Gender*-Fragen geführt hat.

Die Organisation als Ganze kann und muss jedoch eine systematischere Methode zur Nutzung von Indikatoren in ihrer Arbeit entwickeln, die es gestattet, die Wirkung ihrer Unterstützungsprogramme genau zu messen und die Fortschritte der Frauen auf politischem Gebiet und im Bereich Sicherheit in der Organisation und innerhalb ihrer 56 Teilnehmerstaaten zu dokumentieren. Ein wichtiger Gesichtspunkt des Monitoring- und Evaluierungsprozesses ist die Entwicklung und Anwendung *gender*-sensibler Indikatoren, mit deren Hilfe Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter kontextbezogen, umfassend und systematisch gemessen werden können. Dieser Ansatz würde es dem OSZE-BDIMR ermöglichen die Teilnehmerstaaten (und die Organisation selbst) besser bei der langfristigen Verwirklichung ihrer Gleichstellungsverpflichtungen zu unterstützen.

Nach einer allgemeinen Darstellung der wesentlichen OSZE-Verpflichtungen im Bereich der Teilhabe von Frauen an der Politik und im Sicherheitssektor gibt der vorliegende Beitrag einen Überblick über die in ihm in Rede stehenden Indikatoren. Daran schließen sich eine Bewertung der in diesen Bereichen derzeit angewendeten relevanten Indikatoren, eine Beschreibung der größten Herausforderungen bei der Entwicklung und Anwendung der Indikatoren sowie Vorschläge zur Verfeinerung und Entwicklung neuer *gender*-sensibler Indikatoren an. Die Autorinnen schlagen abschließend eine Reihe von Prinzipien vor, die bei der Entwicklung von Indikatoren für OSZE-Programme als Leitlinie dienen können. Der Beitrag schließt mit mehreren Beispielen für die Anwendung dieser Prinzipien in der Arbeit des OSZE-BDIMR in den Bereichen der Teilhabe von Frauen an der Politik und an der Sicherheit.

1 Hierbei handelt es sich um die Programme „Erhöhung der Teilhabe von Frauen an der Politik“ und „Menschenrechte, Frauen und Sicherheit“.

OSZE-Verpflichtungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern im politischen Leben und im Sicherheitssektor

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich verpflichtet, die Gleichstellung der Geschlechter in allen Bereichen ihrer Tätigkeit zu verwirklichen und insbesondere die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am politischen und öffentlichen Leben zu fördern. Diese Verpflichtungen sind im Moskauer Dokument von 1992 niedergelegt; darin heißt es:

> „Die Teilnehmerstaaten anerkennen, dass eine volle und echte Gleichstellung von Mann und Frau ein grundlegender Aspekt einer gerechten und demokratischen, auf Rechtsstaatlichkeit beruhenden Gesellschaft ist. Sie anerkennen, dass die volle Entfaltung einer Gesellschaft und das Wohlergehen aller ihrer Mitglieder Chancengleichheit im Hinblick auf eine volle Teilnahme von Mann und Frau erfordern."

Die überragende Bedeutung der politischen Partizipation von Frauen für eine friedliche und demokratische Entwicklung in der OSZE-Region wird im Ministerratsbeschluss Nr. 7/09 über die Mitwirkung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben hervorgehoben. In dem Beschluss ruft die OSZE ihre Teilnehmerstaaten dazu auf sicherzustellen, dass Frauen bei der Gestaltung von Politik, in allen Phasen der Gesetzgebung und bei der Erstellung von Programmen gleichberechtigt beteiligt sind. Der Beschluss fordert die Teilnehmerstaaten dazu auf, konkrete Maßnahmen ins Auge zu fassen, um zu einer ausgewogenen Vertretung beider Geschlechter in allen Organen der Exekutive, der Legislative und der Judikative zu gelangen und die Beteiligung von Frauen am politischen Leben, einschließlich politischer Parteien, zu fördern. Die OSZE verpflichtet sich und ihre Teilnehmerstaaten weiterhin dazu, die im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) enthaltenen Bestimmungen, die sich auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am politischen und öffentlichen Leben beziehen, zu achten und umsetzen.

Die OSZE erkennt gleichermaßen an, dass leistungsfähige Sicherheitsinstitutionen, -politiken und -programme die Bedürfnisse und Interessen sowohl von Frauen als auch von Männern widerspiegeln müssen. Männer und Frauen müssen die gleichen Möglichkeiten haben, in Sicherheitsinstitutionen und -programmen mitzuwirken und sie mitzugestalten. Insbesondere für Frauen kann dieses Ziel dadurch erreicht werden, dass ihre Einstellung, ihr Verbleib und ihr Fortkommen sichergestellt werden und für die Gleichberechtigung bei der Entscheidungsfindung gesorgt wird, sowie dadurch, dass alle Mitarbeiter von Einrichtungen des Sicherheitssektors, deren Pflicht es letztendlich ist, der Öffentlichkeit in fairer und nichtdiskriminierender Weise zu dienen, für *Gender*-Fragen sensibilisiert werden. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich mit Ministerratsbeschluss Nr. 14/05 über Frauen in der Konfliktverhü-

tung, der Krisenbewältigung und der Konfliktnachsorge sowie im OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu den internationalen Verpflichtungen bekannt, die die Unterstützung für Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über Frauen, Frieden und Sicherheit sowie darauf folgende diesbezügliche VN-Sicherheitsratsresolutionen und der einschlägigen rechtlich bindenden Bestimmungen der CEDAW unterstreichen.

Hintergrund: Gender-sensible Indikatoren und ihre Anwendung

Wie werden Fortschritte bei der Umsetzung der Gleichbehandlungsverpflichtungen in der OSZE-Region gemessen? Indikatoren sind Werkzeuge, die eingesetzt werden, um Veränderungen einer gegebenen Situation über einen bestimmten Zeitraum hinweg zu beobachten und zu bewerten. Ganz gleich ob sie auf Strategien, Programme oder Projekte angewendet werden – Indikatoren messen die erreichten Resultate und zeigen gleichzeitig auf, wo größere Fortschritte notwendig sind. Werden sie systematisch angewendet, liefern die Indikatoren ein klares Bild gesellschaftlichen Wandels. Sie stellen daher eine wichtige Komponente jedes Monitoring- und Bewertungssystems dar.
In letzter Zeit wurde der Erhöhung der *Gender*-Sensibilität bei Monitoring- und Bewertungssystemen verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt, da man erkannt hatte, dass die erreichten Veränderungen aufgrund geschlechtsspezifischer Haltungen, Erwartungen und Überzeugungen unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen, Jungen und Mädchen haben. Dies wiederum hat dazu geführt, dass verschiedene nationale und internationale Einrichtungen begonnen haben, *gender*-sensible Indikatoren zu entwickeln und anzuwenden. Der Mehrwert *gender*-sensibler Indikatoren besteht in „ihrer Fähigkeit, auf Veränderungen im Status und in der Rolle von Frauen und Männern im Lauf der Zeit aufmerksam zu machen und damit zu messen, ob die Gleichstellung der Geschlechter erreicht wurde". [2]
Gender-sensible Indikatoren können dazu genutzt werden, Fortschritte bei der Umsetzung *gender*-spezifischer Maßnahmen zu verfolgen. Indikatoren können jedoch auch generell „*gender*-sensibler" gemacht werden, wenn man beachtet, dass Strategien, Programme und Maßnahmen auf Frauen und Männer aufgrund ihrer unterschiedlichen Rollen und Aufgaben sowie der Unterschiede im Zugang zu Ressourcen und in der Verfügungsmacht über deren Verteilung innerhalb von Familien und Gemeinschaften unterschiedlich wirken. Indikatoren für ein Projekt *gender*-sensibler zu machen könnte z.B. einfach bedeuten, zwischen weiblichen und männlichen Teilnehmern an einem Workshop zu unterscheiden. Schon eine solch einfache Maßnahme

2 Canadian International Development Agency (CIDA), Guide to Gender-Sensitive Indicators, August 1997, unter: http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/REN-218124839-P9K (eigene Übersetzung).

könnte tiefgreifende Auswirkungen auf internationale Unterstützungsinitiativen haben, mit denen die Schwächsten und die Randgruppen der Gesellschaft erreicht werden sollen. Daher sollten wir zwischen verschiedenen Formen von *gender*-sensiblen Indikatoren unterscheiden, die je nach den besonderen Programmzielen entwickelt und angewendet werden können. Das UNDP *Democratic Government Centre* hat das folgende Klassifizierungsschema entwickelt:

1. *Geschlechtsspezifisch:* Diese Indikatoren messen Praktiken, die speziell auf Frauen oder Männer ausgerichtet sind, wie z.B. Strategien zur Stärkung der gesellschaftlichen Stellung von Frauen *(Empowerment)*. Ein Beispiel hierfür wäre der Prozentanteil der Frauen vorbehaltenen Sitze im Parlament.
2. *Implizit geschlechtsspezifisch*: Es wird zwar nicht ausdrückliche auf das Geschlecht Bezug genommen, der Indikator ist aber eindeutig entweder für Frauen oder für Männer relevant. Ein Beispiel könnte die Zahl der gemeldeten Fälle von häuslicher Gewalt sein, die gerichtlich verfolgt wurden (Opfer vornehmlich weiblich).
3. *Von Frauen und Männern getrennt gewählt*: Solche Indikatoren können Unterschiede in den Prioritäten, den Bedürfnissen und Interessen von Frauen und Männern sowie Unterschiede in der Wahrnehmung und in den Einstellungen aufzeigen. Ein Beispiel könnte der Grad sein, in dem Männer und Frauen das Gefühl haben, dass ihre Bedürfnisse sich in den Prioritäten der Agenden von Regierung und Parlament widerspiegeln.
4. *Getrennt nach Geschlechtern*: Der Wert dieses Indikators wird separat für Männer und Frauen erhoben und erlaubt daher Vergleiche zwischen den beiden Gruppen. Das kann z.B. die Höhe der Wahlbeteiligung von Männern verglichen mit der von Frauen sein.[3]

Ein solcher Klassifizierungsrahmen ist eine hilfreiche Leitlinie für die Erhöhung der *Gender*-Sensibilität aller Messwerkzeuge, unabhängig davon, ob sie auf *gender*-spezifische Initiativen angewendet werden oder auf Initiativen in anderen Bereichen.

Das Messen der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Politik und im Sicherheitssektor

Internationale, regionale und nationale Akteure, die *Gender*-Initiativen innerhalb und außerhalb der OSZE-Region durchführen, haben damit begonnen, *gender*-sensible Indikatoren zu erstellen und zu verwenden, um den Grad der Wirksamkeit ihrer Maßnahmen auf Männer und Frauen abschätzen zu kön-

3 Diese Zusammenstellung wurde entnommen aus: UNDP, Measuring Democratic Governance: A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators, May 2006.

nen. In dem Maße, in dem der Umfang der Indikatoren, die für die Anwendung in verschiedenen Sektoren entwickelt wurden, wächst, wächst auch das Bewusstsein für die Herausforderungen, die in der systematischen Sammlung von Daten als Teil des Beobachtungs- und Bewertungsprozesses liegen. Dieser Abschnitt untersucht die verschiedenen Herausforderungen genauer, denen man gegenübersteht, wenn man die Wirkung von Politik- und Programminitiativen im Allgemeinen und im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter im Besonderen messen will.

(*Gender*-sensible) Indikatoren können von Institutionen entwickelt werden, um interne organisatorische Veränderungsprozesse zu begleiten und zu verfolgen, wie z.B. die Umsetzung einer *Gender-Mainstreaming*-Strategie, oder um die Wirkung von Strategien, Programmen und Maßnahmen für eine externe Zielgruppe zu messen. Eine der größten Herausforderungen bei der Anwendung von Indikatoren, einschließlich *gender*-sensibler Indikatoren, ist die Messung von Veränderungen auf der Ergebnisebene. *Inputs* und *Outputs* zu messen, mag relativ einfach sein, den Fortschritt auf der Ebene der Ergebnisse und der Ziele zu bewerten, ist hingegen extrem schwierig, nicht zuletzt deshalb, weil das Zustandekommen von Ergebnissen zumeist wenigstens zum Teil außerhalb der Kontrolle der entsprechenden Institution liegt. Daher ist die klare Zuordnung bei jedwedem Fortschritt oftmals schwierig.

Um Veränderungen in einer bestimmten Situation exakt messen zu können, ist es des außerdem notwendig, eine Messbasis, eine Momentaufnahme der Situation unmittelbar vor der Durchführung eines Programms, zu erstellen (in der Regel durch die Sammlung statistischer Daten oder anderer verfügbarer Informationen). Bei der Messung von Veränderungen hinsichtlich der Gleichstellung und des Verhältnisses der Geschlechter zueinander ist dies in vielen OSZE-Teilnehmerstaaten allerdings besonders schwierig, da statistische Daten nicht immer systematisch gesammelt oder analysiert werden und in den meisten Fällen nicht nach Geschlecht aufgeschlüsselt sind. Daten für eine Messbasis sind noch schwieriger zu erheben, wenn es um *qualitative* Daten wie z.B. den Grad des Problembewusstseins oder vorherrschende Wahrnehmungen, Einstellungen und Verhaltensweisen geht. Und doch sind es gerade solche Veränderungen, die gemessen werden müssen, wenn der Fortschritt einer Gesellschaft bei der Gleichstellung der Geschlechter genau ermittelt werden soll. Da Organisationen in ihren Initiativen zum Kompetenzerwerb und in ihren Unterstützungsinitiativen zunehmend partizipatorische Ansätze anwenden, ist schließlich auch danach zu fragen, wie partizipatorisch der Prozess der Entwicklung von Indikatoren selbst ist und sein sollte. Ein *„Bottom-up"*-Ansatz, der die Zielgruppe des Programms einbezieht, muss oftmals sorgsam gegen die Ziele der Organisation und ihre Prioritäten bei der Durchführung des Programms abgewogen werden. Und natürlich steigen auch die Kosten hinsichtlich menschlicher, finanzieller und technischer Ressourcen in dem Maße, in dem die Monitoring- und Evaluierungssysteme und -ansätze

nuancierter, partizipatorischer und umfassender werden. Dafür muss ein angemessenes Budget geschaffen werden.

Viele dieser Herausforderungen spiegeln sich in der Arbeit wider, die sich mit der Beteiligung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben, einschließlich ihrer Mitwirkung an Entscheidungsprozessen, befasst. Der wichtigste Einzelindikator, der bislang herangezogen wurde, um den Einfluss von Frauen auf und ihre Mitwirkung in der Politik zu messen, ist die Anzahl der Frauen, die im Unterhaus des jeweiligen nationalen Parlaments vertreten sind. Dieser Indikator misst jedoch nicht die *Qualität der Mitwirkung* von Frauen an der Parlamentsarbeit oder den *Grad ihres Einflusses* auf parlamentarische Prozesse wie die Gesetzgebung, die Überprüfung der Politik oder das Setzen von Themenschwerpunkten.[4] Selbst wenn man zusätzliche Subindikatoren heranzieht, wie z.B. die Zahl der Frauen in Entscheidungspositionen, vermitteln diese quantitativen Indikatoren doch kein vollständiges Bild der tatsächlichen Größe des Einflusses von Frauen auf die Entscheidungsfindung. So ist beispielsweise neuerdings der Trend festzustellen, Frauen in „Stellvertreterpositionen" zu berufen, wie etwa stellvertretende Vorsitzende oder Parlamentsvizepräsidenten. Formal handelt es sich dabei zwar um Führungspositionen, der Umfang der tatsächlichen Entscheidungskompetenzen von Stellvertretern kann jedoch sehr stark variieren. Nur allzu oft befinden sich weibliche Stellvertreter in einer Position, die lediglich den (oftmals männlichen) Vorsitzenden oder Parlamentspräsidenten darin unterstützt, seine eigene Agenda durchzusetzen. Weiterhin sagt ein solcher Indikator nichts darüber aus, ob die Frauen, die im Parlament sitzen, die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle von Frauen unterstützen.[5]

Sich ausschließlich auf einzelne quantitative Indikatoren zu stützen, kann darüber hinaus einen Verzerrungseffekt haben und Wissenschaftler, Politiker und Projekt- oder Programm-Manager dazu verleiten, falsche Schlüsse aus den Datensätzen zu ziehen. Mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten haben z.B. rechtlich bindende Frauenquoten eingeführt, um die Vertretung von Frauen in den Parlamenten zu erhöhen. In einigen dieser Staaten hat das zu einem deutlichen Anstieg der Anzahl weiblicher Parlamentsabgeordneter geführt, so etwa in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien und in Kirgisistan.[6] Werden diese Quotenregelungen jedoch nicht von politischen und öffentlichen Aufklärungskampagnen und gezielten Qualifizierungsmaßnahmen

4 Vgl. Tessa Hochfeld/Shahana Rasool Bassadien, Participation, values, and implementation: three research challenges in developing gender-sensitive indicators, in: Gender & Development 2/2007, S. 217-230. Vgl. ebenso Karen Barnes, Turning Policy into Impact on the Ground, Developing indicators and monitoring mechanisms on women, peace and security issues for the European Union, Synthesis report, Mai 2009.

5 Einige nationale Initiativen untersuchen das Abstimmungsverhalten weiblicher Parlamentsabgeordneter bei Gesetzen, die eine explizite Geschlechterdimension enthalten. Solche Initiativen zeigen auf, wie groß das Engagement einer Abgeordneten für die Gleichstellung der Geschlechter oder die Stärkung von Frauen ist. Man kann es aber auch so sehen, dass damit der Einsatz für die Gleichstellung allein den Frauen aufgebürdet wird.

6 Vgl. Pippa Norris/Mona Lena Krook, Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan, 2011. Studie im Auftrag des BDIMR, unter: http://www.osce.org/odihr/78432.

begleitet, können sie sogar dazu führen, dass sich der Einfluss von Frauen auf Entscheidungsprozesse verringert, weil Frauen, die über Quotenregelungen in die Legislative gewählt werden, als wenig qualifizierte und schlecht vorbereitete Abgeordnete wahrgenommen werden könnten, die ein solches öffentliches Amt nicht verdient haben. In solchen Fällen vermittelt die Zahl von Frauen in Parlamenten und sogar die Zahl von Frauen, die Führungspositionen (z.B. als stellvertretende Vorsitzende von Ausschüssen oder Vizepräsidentinnen) innehaben, möglicherweise kein vollständiges und genaues Bild vom Umfang der Mitwirkung und des Einflusses von Frauen in der Politik.

Im Sicherheitssektor gibt es wie in der politischen Sphäre eine Tendenz, standardmäßig auf grundlegende quantitative Daten zurückzugreifen (und sich fast davon abhängig zu machen), wie z.B. die Anzahl von Frauen innerhalb einer bestimmten Institution des Sicherheitssektors oder in Entscheidungspositionen. Einige Nationale Aktionspläne für die Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325 in der OSZE-Region beruhen auf dem zahlenmäßigen und prozentualen Anstieg der Vertretung von Frauen als Indikatoren. Der kanadische Nationale Aktionsplan 1325 z.B. behandelt mehrere Themenbereiche. Unter jeder Überschrift werden die Anzahl und der Prozentanteil des weiblichen Personals in Missionen und Abteilungen hervorgehoben sowie die Zahl der konkreten Maßnahmen, mit denen die Beteiligung von Frauen in den Missionen und Abteilungen sichergestellt werden soll.[7] In der Absicht, Frauen in militärischen und zivilen Friedenseinsätzen zu fördern, beschränkt sich der Schweizer Nationale Aktionsplan 1325 auf die Angabe der „Gesamtzahl der unterstützten Kandidaten", die „Zahl der geförderten Kandidatinnen" und des „Prozentanteils der Kandidatinnen".[8] Wenn Frauen überhaupt vertreten sind und ihre Zahl auf allen Ebenen steigt, dann – so die dahinter stehende Überlegung – reicht das für ihr generelles Fortkommen aus. Nun ist die Zahlenstärke zwar wichtig, sie ist aber nicht der einzige Beleg für Fortschritte bei der Gleichstellung.

Bei der Messung der Teilhabe von Frauen im Sicherheitssektor gibt es eine zusätzliche Hürde: das völlige Fehlen von Indikatoren. Bestimmte nationale Politiken in der OSZE-Region betonen die Notwendigkeit, die Zahl der Frauen im Sicherheitsbereich zu erhöhen, ihre Beschäftigung in Entscheidungs- und Führungspositionen zu fördern und ihre Beteiligung an Friedensmissionen zu verstärken. Solche Ziele finden sich, unterschiedlich detailliert ausgeführt, in den Nationalen Aktionsplänen 1325 von Bosnien und Herzegowina,[9]

7 Siehe Building Peace and Security for All, Canada's Action Plan for the Implementation of United Nations Security Council Resolutions on Women, Peace and Security, 2011.

8 Siehe Schweizerische Eidgenossenschaft, Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UNO Sicherheitsrats-Resolution 1325 (2000) zu Frauen, Frieden und Sicherheit, 2010, S. 6, 14.

9 Siehe Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 in Bosnia and Herzegovina 2010-2013, S. 23-31.

Finnland,[10] Norwegen,[11] den Niederlanden[12] und Spanien.[13] Dennoch gibt es in diesen Plänen oftmals keine Indikatoren für die Erreichung der Ziele. Auf nationaler Politikebene werden somit nicht einmal *quantitative* Messungen erwähnt. Im Dezember 2008 gab die Arbeitsgruppe 1325 eine Evaluierung des niederländischen Nationalen Aktionsplans ein Jahr nach dessen Einführung in Auftrag. Die Bewerter machten mehrere Verbesserungsvorschläge und fügten eine Liste mit Beispielen für quantitative und qualitative Indikatoren bei.[14] Weitere Teilnehmerstaaten im OSZE-Gebiet werden ermutigt, ebenfalls Evaluierungen durchzuführen und Indikatoren direkt in ihre Nationalen Aktionspläne 1325 einzufügen, um so die Erfüllung ihrer Verpflichtungen bei der Frauenförderung messen und dokumentieren zu können.[15]
Die Vereinten Nationen haben in einem umfangreichen Prozess globale Indikatoren entwickelt, mit deren Hilfe die Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit weltweit verfolgt werden kann. In Gesprächen wurden 2.500 Indikatoren ermittelt und durch entsprechende Zuordnung zu 20 Indikatoren zusammengefasst, die wiederum nach konkreten Zielen in vier Themengruppen untergliedert wurden. Die Themenbereiche haben folgende Schwerpunkte:

- die durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts in allen Konfliktverhütungsaktivitäten und -strategien, insbesondere um sexueller und *gender*-basierter Gewalt vorzubeugen;
- die Förderung und Unterstützung der aktiven und inhaltlichen Beteiligung von Frauen an allen Friedensprozessen sowie ihre Vertretung in formellen und informellen Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen;
- die Stärkung und Ausweitung von Bemühungen zur Gewährleistung von Sicherheit, körperlicher und geistiger Gesundheit, Wohlergehen, wirtschaftlicher Sicherheit sowie der Würde von Frauen und Mädchen;
- die Förderung des gleichen Zugangs von Frauen zu Soforthilfe und Wiederaufbaumaßnahmen.[16]

10 Siehe Ministry of Foreign Affairs of Finland, UN Security Council Resolution 1325 (2000), Women, Peace and Security. Finland's National Action Plan 2008-2011, S. 15, 20.
11 Siehe The Norwegian Government's Action Plan for the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security, 2006, S. 5-13.
12 Siehe Dutch National Action Plan on Resolution 1325. Taking a Stand for Women, Peace and Security, 2007, S. 34-35 und 39-43.
13 Siehe Plan de Acción del Gobierno de España para la Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), Sobre Mujeres, Paz y Seguridad, S. 3-5, 7.
14 Vgl. One year NAP 1325. Evaluating the Dutch National Action Plan on UNSC Resolution 1325 After One Year of Implementation, 2008, S. 49.
15 Ein gutes Beispiel hierfür ist der Österreichische Nationale Aktionsplan zur Umsetzung von VN-Sicherheitsratsresolution 1325 (2000), 2007.
16 Vgl. UN Secretary General, Women, Peace and Security. Report of the Secretary-General, S/2010/173, 6. April 2010, S. 3.

Im Bereich der Mitwirkung von Frauen in Friedens- und Entscheidungsprozessen stützen sich die Indikatoren stark auf Zahlen und Prozentangaben.[17] Dennoch stellen die globalen Indikatoren der Vereinten Nationen zur Verfolgung der Umsetzung von Sicherheitsratsresolution 1325 einen guten Ausgangspunkt dar und schaffen die Voraussetzungen für die Entwicklung nationaler, kontextspezifischer Indikatoren, die auf die systematische Messung von Fortschritten in diesem Bereich abzielen.

Auf dem Weg zu umfassenden Indikatoren für Frauen in der Politik und im Sicherheitssektor

Im Folgenden schlagen wir eine Auswahl von Maßnahmen vor, die zusammengenommen ein umfassenderes Bild von der Mitwirkung von Frauen an der Regierungsführung und im Sicherheitssektor sowie von dem Beitrag, den sie dazu leisten, vermitteln können. Es sollte angemerkt werden, dass es sich bei diesen Indikatoren – ähnlich wie bei den Indikatoren der Vereinten Nationen zur Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325 – lediglich um Vorschläge handelt, die als Leitlinie für differenziertere Messverfahren gedacht sind, die dann im jeweiligen nationalen Kontext innerhalb der OSZE-Region verwendet werden können.

In der politischen Sphäre wäre die *politische Solidarität von Frauen* auf lokaler, nationaler und wenn möglich auch auf internationaler Ebene ein lohnender Untersuchungsbereich. Mit der politischen Solidarität von Frauen meinen wir den Grad, in dem sich Politikerinnen gegenseitig unterstützen, beraten und ermutigen und damit bewusst eine Strategie zur Stärkung der Rolle von Frauen als politische Akteure verfolgen. In diesem Themenbereich könnten quantitative Indikatoren erfasst werden wie die Zahl der Frauen, die aufgrund der Unterstützung durch andere Frauen in die Politik gegangen sind, die Zahl parlamentarischer Gremien, die dazu eingerichtet wurden, Frauen professionell zu unterstützen und Entwicklungsmöglichkeiten für Frauen zu schaffen, oder auch die Zahl und das Format von Beratungs- und Förderprogrammen für Frauen. Qualitative Indikatoren könnten z.B. der Umfang der Unterstützung sein, die Frauen von Familienmitgliedern, von Frauen aus der Gemeinde oder von anderen Frauen in verantwortungsvollen Positionen erhalten, der Grad, in dem Politikerinnen das Gefühl haben, dass sie aufgrund der Unterstützung von Netzwerken politisch erfolgreich sind, der Grad, in dem Frauen andere weibliche politische Akteure als Konkurrentinnen empfinden, und der Grad an Zufriedenheit mit den Unterstützungsmöglichkeiten, die parlamentarische Institutionen bieten.

Die Zahl der in den nationalen Parlamenten vertretenen Frauen wird wahrscheinlich der Standardindikator zur Messung der Gleichstellung in der Poli-

17 Vgl. ebenda, S. 17-18.

tik bleiben.[18] Er kann und sollte jedoch von verschiedenen anderen Indikatoren flankiert werden, um ein vollständigeres Bild von der Stärkung der Frauen in der Politik zu erhalten. So wird z.B. der Großteil der parlamentarischen Arbeit in Ausschüssen geleistet. Frauen sind zumeist gut vertreten in Ausschüssen, die sich mit sozialen Fragen, darunter Gesundheit, Gleichstellung der Geschlechter, Familie und Erziehung, beschäftigen. Häufig unterrepräsentiert sind sie dagegen in den Ausschüssen, die sich mit Außenpolitik, nationaler Sicherheit, Verteidigung, Infrastruktur und Wirtschaft befassen. Dort wo Frauen Mitglieder solcher Ausschüsse sind, ist ihre Rolle möglicherweise auf die Funktion von Sekretärinnen beschränkt, statt inhaltliche Beiträge einzubringen. Qualitative *gender*-sensible Indikatoren können außerdem wichtige Informationen über Veränderungen im Grad des Vertrauens zwischen weiblichen Abgeordneten liefern und Hinweise auf gewichtige Veränderungen bei geschlechtsspezifischen Einstellungen und Verhaltensweisen geben. Solche Informationen können durch Meinungsumfragen, Gespräche in Fokusgruppen und persönliche Interviews ermittelt werden. Beispiele für relevante Indikatoren können sein:

- die Zahl und die Position von Frauen in den einzelnen Ausschüssen,
- das Maß an Vertrauen, das weibliche Abgeordnete und Parlamentsangestellte haben, ernst genommen zu werden, wenn sie ihre Bedürfnisse, Meinungen und Vorschläge artikulieren,
- das Maß, in dem Frauen den Eindruck haben, dass ihre Ansichten und Vorschläge in die Politikgestaltung Eingang finden,
- das Maß an Vertrauen, das weibliche Abgeordnete und Parlamentsangestellte der parlamentarischen Geschäftsordnung entgegenbringen, und
- das Maß, in dem weibliche Abgeordnete und Parlamentsangestellte das Gefühl haben, dass die Organisationskultur des Parlaments ein geschlechterbewusstes Arbeitsumfeld fördert.

Die Art, wie das Parlament auf Frauen als Bürgerinnen und Wählerinnen eingeht, sollte ebenfalls Berücksichtigung finden. Zu den diesbezüglichen Indikatoren könnten gehören:

- der Grad, zu dem Wählerinnen das Gefühl haben, dass ihre Bedürfnisse, Interessen und Prioritäten im Parlament vertreten werden,
- das Maß an Vertrauen, das Wählerinnen zu Parlamentarierinnen haben, ihre Bedürfnisse, Interessen und Prioritäten zu vertreten, sowie

18 Der Mitwirkung von Frauen in politischen Parteien wird ebenfalls zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt, da die Möglichkeiten für Frauen, bei Wahlen zu nationalen Parlamenten zu kandidieren, oftmals unmittelbar von den politischen Parteien selbst gesteuert werden. Indikatoren zur Messung der Mitwirkung von Frauen in politischen Parteien werden weiter unten noch ausführlicher diskutiert.

- der Grad, zu dem Wählerinnen das Gefühl haben, dass ihre Bedürfnisse und Prioritäten sich in den Prioritäten der nationalen Agenden widerspiegeln.[19]

Die Teilhabe von Frauen am politischen und öffentlichen Leben auf *lokaler* Ebene ist ein weiterer Bereich, der mehr Aufmerksamkeit verdient. Die Möglichkeiten von Frauen, politische Macht auf nationaler Ebene zu erlangen, sind häufig von deren Zugang zur Politik auf lokaler Ebene beeinflusst. Die Messung der Vertretung von Frauen in lokalen Verwaltungsstrukturen und Räten kann daher ein umfassenderes Bild von den Chancen von Frauen in der Politik vermitteln und Hinweise darauf geben, wo verstärkt internationale Unterstützung gewährleistet werden könnte. *„Governance"* wird in vielen OSZE-Teilnehmerstaaten, vor allem auf lokaler Ebene, sowohl durch formale Institutionen als auch in Form informeller Prozesse ausgeübt. Es ist zugegebenermaßen wesentlich schwieriger genau zu messen, welchen politischen Einfluss Frauen durch informelle Prozesse haben. Informelle Institutionen und politische Akteure können jedoch der Schlüssel zur politischen Macht für Frauen wie auch für Männer sein und dabei helfen, den Grad der Beteiligung von Frauen an nationalen Regierungen und Parlamenten zu erklären. Es könnte daher größere Anstrengung darauf verwendet werden, die Beteiligung von Frauen an informellen Prozessen wie der Konfliktlösung auf Gemeindeebene oder der kommunalen Planung zu messen. In ähnlicher Weise könnte man die Chancen für Frauen messen, politische Macht durch die Unterstützung informeller einflussreicher Persönlichkeiten wie Religions- und Wirtschaftsführer zu erlangen (oder aber den Grad, in dem solche einflussreichen Persönlichkeiten den Zugang von Frauen zur Politik blockieren können).
Im Sicherheitssektor sollte man von einfachen Zahlenangaben zu Frauen auf allen Ebenen und in Entscheidungspositionen wegkommen. Zum Beispiel könnten Länder dazu übergehen zu messen, ob Fortschritte zugunsten von Soldatinnen und Polizistinnen erzielt wurden, indem sie die Anzahl der Hinweise auf die Gleichstellung von Frauen und Männern in Gesetzen und Vorschriften erfassen, die diese beiden Institutionen des Sicherheitssektors betreffen. Darüber hinaus würde die Ermittlung des prozentualen Anteils am nationalen Haushalt, der für Initiativen im Zusammenhang mit Sicherheitsratsresolution 1325 verwendet wird, Aufschluss darüber geben, in welchem Umfang Regierungen Frauen im Sicherheitssektor fördern und ihren Anliegen Rechnung tragen. Im österreichischen Nationalen Aktionsprogramm 1325 führt eine Übersicht im Anhang alle im Ausland durchgeführten Projekte zu Frauen, Frieden und Sicherheit auf, die zwischen 2001 und 2007 von der österreichischen Regierung finanziert wurden. Eine Gesamtbilanz der Ausgaben, die jährlich für die Rekrutierung, den Verbleib und die Förderung von Frauen in den Sicherheitssektoren anderer Länder aufgewendet wurden,

19 Vgl. UNDP, Measuring Democratic Governance, a.a.O. (Anm. 3). Die Indikatoren finden sich im Abschnitt über Wahlsysteme und Wahlprozesse.

könnte mit den nationalen Ausgaben in anderen Bereichen verglichen und auf diese Weise zu einem wichtigen Indikator gemacht werden.[20] In Ländern, in denen die Beteiligung von Frauen im Sicherheitssektor auf nationaler Ebene noch ein Problem ist und erhöht werden muss, könnten die staatlichen Ausgaben für die Einstellung, Bindung und Förderung in ähnlicher Weise erfasst und verfolgt werden.

Mehrere Indikatoren, die die Beschäftigten im Sicherheitssektor betreffen und als zusammengehörig betrachtet werden können, könnten zusammengenommen ein vollständigeres Bild davon zeigen, ob Frauen dazugehören und ob sie diskriminiert werden. Dabei handelt es sich um die Zahl der Überprüfungen, die durchgeführt wurden, um einseitige Einstellungspraktiken und Auswahlkriterien zu ermitteln und zu beseitigen; das Vorhandensein von Modellen zum Seiteneinstieg, um qualifizierte Einzelpersonen aus unterrepräsentierten Gruppen (wie z.B. Frauen) dazu zu ermutigen, in höhere Positionen einzusteigen; sowie die Zahl der Beschwerden über geschlechtsspezifische Diskriminierung und sexuelle Belästigungen, die gegen eine bestimmte Einrichtung des Sicherheitssektors hervorgebracht werden.[21]

Meinungsumfragen und Interviews bahnen den Weg für dringend benötigte qualitative Indikatoren im Sicherheitssektor. Solche Erhebungen würden Auskunft geben über das Wissen über und die positive Haltung zu *Gender*-Fragen, die von Angehörigen der Institutionen des Sicherheitssektors zum Ausdruck gebracht werden, die Bereitschaft des Managements, das Fortkommen von Frauen zu fördern, und die Neigung dazu, ein nichtdiskriminierendes und familienfreundliches Arbeitsumfeld zu schaffen. Zudem können öffentliche Meinungsumfragen einen Eindruck davon vermitteln, wie normale Bürger Akteure des Sicherheitssektors, wie etwa Polizeibeamte, wahrnehmen, und Hinweise darauf geben, ob die Öffentlichkeit der Meinung ist, dass diese ihren Dienst in einer hinsichtlich der Behandlung der Geschlechter ausgewogenen Weise versehen.[22] Öffentliche Anhörungen, teilnehmende Beobachtungen und Diskussionen in Fokusgruppen über Frauen im Sicherheitssektor tragen ebenfalls zur Entwicklung qualitativer Indikatoren bei.[23]

---

20 Vgl. Österreichischer Nationaler Aktionsplan, a.a.O. (Anm. 15), S. 17-27.

21 Zu Beispielen für die Wirkungsweise dieser Indikatoren in der Praxis siehe Megan Bastik/ Kristin Valasek (Hrsg.), Gender and Security Sector Reform Toolkit, Tool 2: Tara Denham, Police Reform and Gender, DCAF/OSCE-ODIHR/UN-INSTRAW, Genf 2008, S. 12-14, unter: http://www.osce.org/odihr/30652.

22 Zu Beispielen für die Wirkungseise dieser Indikatoren in der Praxis siehe Megan Bastik/ Kristin Valasek (Hrsg.), Gender and Security Sector Reform Toolkit, Tool 6: Angela Mackay, Border Management and Gender, DCAF/OSCE-ODIHR/UN-INSTRAW, Genf 2008, S. 12-13, unter: http://www.osce.org/odihr/30652.

23 Vgl. United Nations/International Alert, Planning for Action on Women and Peace and Security. National-level Implementation of Resolution 1325 (2000), 2010, S. 70.

Anleitung für das Monitoring-Verfahren: Prinzipien, um die SMART-Indikatoren noch „smarter" zu machen

Quantitative und qualitative Indikatoren, mit denen der Fortschritt von Frauen bei der Gleichstellung gemessen wird, sollten generell den SMART-Kriterien folgen: Die Indikatoren müssen spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert sein. Sollen diese Indikatoren ihren Zweck erfüllen und ein vollständigeres Bild des Status von Frauen in der Politik und im Sicherheitssektor abgeben, müssen sie in die Nationalen Aktionsprogramme aufgenommen werden. Derartige politische Mechanismen sind ein erster wichtiger Schritt zur Übertragung der Gleichstellungsziele in die Praxis. Ein Bündnis europäischer NGOs, das im September 2009 von der *Initiative for Peacebuilding*, dem NGO-Netzwerk *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO) und *International Alert* im September 2009 zusammengebracht wurde, hob einige Elemente hervor, die auf Pläne für die politische Vertretung und Mitwirkung von Frauen sowie ihre Präsenz im Bereich Sicherheit im OSZE-Gebiet Anwendung finden könnten. In einer gemeinsamen Erklärung empfahlen die zivilgesellschaftliche Organisationen:

> „Alle Nationalen Aktionspläne sollten standardmäßig die folgenden *Schlüsselkomponenten* enthalten: Spezifische und realistische Ziele, vorrangige Maßnahmen, Zeitpläne, einen Etat, Indikatoren, Richtwerte und Zielvorgaben sowie klare Verantwortungsbereiche einzelner Personen, Einheiten oder Funktionen. Sie sollten ebenfalls ergebnisorientierte und transparente Mechanismen für die Berichterstattung und das Monitoring enthalten, einschließlich eines Systems zur Kontrolle der für die Umsetzung des Aktionsplans bereitgestellten finanziellen Mittel."[24]

Ein ergebnisorientierter Plan, in dem geeignete Verfahren zum Monitoring und zur Evaluierung enthalten sind, erfordert dynamische und miteinander verbundene Indikatoren. Das geht über die einfache Erfüllung der SMART-Kriterien hinaus. Wir schlagen daher ein Bündel von Prinzipien vor, das die Auswahl *gender*-sensibler SMART-Indikatoren *anleiten* soll. Um Wirkungen und Ergebnisse besser messen zu können, sollten die Messinstrumente folgendermaßen beschaffen sein:

- *Umfassend:* Mit „umfassend" meinen wir die Festlegung von Indikatoren, die das gesamte Spektrum von Themen innerhalb eines bestimmten Bereichs abdecken, die Auswirkungen auf die Beteiligung von Frauen haben könnten. Das bedeutet, dass alle Indikatoren dazu gehören, die

24 EPLO/Initiative for Peacebuilding/International Alert, Civil Society Recommendations on the Implementation of UNSCR 1325 in Europe, S. 1 (Hervorhebung im Original), unter: http://www.pacedifesa.org/public/documents/Recommendations%20for%20MS%20meeting%20FINAL.pdf (eigene Übersetzung).

die Beteiligung von Frauen auf lokalen Verwaltungsebenen, in formellen und informellen Strukturen (Letztere wo möglich), in Vereinigungen der Zivilgesellschaft (Verbände, Räte, NGOs usw.) sowie an der formellen und informellen Entscheidungsfindung in Konfliktverhütungs- oder Konfliktlösungsprozessen messen.

- *Strategisch:* Die Indikatoren und Kriterien zur Messung der Mitwirkung von Frauen in der Politik und im Sicherheitssektor müssen strategisch ausgewählt werden, auch im Verhältnis zueinander. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass die damit gewonnenen Daten für die Gestaltung künftiger Planungen und Programme verwendet werden können und dass die Indikatoren Aufschluss über die Beteiligung von Frauen in verschiedenen Bereichen der Politik und der Sicherheit geben, die *nicht* von Indizes erfasst werden, die sich auf formale Strukturen auf der nationalen Ebene konzentrieren.
- *Vergleichend*: Einzelne Indikatoren dienen der Erfassung wichtiger Messgrößen zur Gleichstellung. Gebündelt können Indikatoren jedoch Aufschluss über Muster und Trends in der Mitwirkung von Frauen in den Bereichen Politik und Sicherheit geben, die wichtig für die Planung und die Programmentwicklung sein können (z.B. kann eine zahlenmäßig starke Vertretung von Frauen in informellen kommunalen Verbänden und lokalen Wahlstrukturen bei einer gleichzeitig nur geringen Teilhabe in formellen lokalen oder nationalen *Governance*-Strukturen Entscheidungen zur Programmentwicklung beeinflussen).
- *Maßgeschneidert: Gender*-bezogene Kriterien und Indikatoren müssen auf den untersuchten Sektor und den konkreten Kontext zugeschnitten sein. Die Vertretung von Frauen in Parlamenten kann ein relevantes Kriterium für die Bewertung der Mitwirkung von Frauen in der Politik darstellen. Sie ist aber nicht unbedingt der beste Indikator oder das geeignetste Kriterium, wenn es um die Stabilität eines Landes geht**,** wobei vermutlich mehr Gewicht auf die Zahl und die Rolle von Frauen im Sicherheitssektor auf kommunaler und nationaler Ebene gelegt werden müsste. Weitere Spezifizierungen beziehen den nationalen Kontext in die Entwicklung von Indikatoren mit ein. Die globalen Indikatoren der Vereinten Nationen zur Messung, ob die Ziele der Sicherheitsratsresolution 1325 erreicht sind, müssen an die Besonderheiten jedes Landes, das sich bemüht, die internationalen Verpflichtungen hinsichtlich Frauen, Frieden und Sicherheit zu erfüllen, angepasst werden.
- *Systematisch:* Wie bei allen Monitoring- und Evaluierungsprozessen muss die Messung von Indikatoren konsistent sein und in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden. Zum Beispiel können regelmäßige und wiederholte Evaluierungen der Einstellungspolitik und der Auswahlkriterien für die Streitkräfte oder Strafverfolgungsbehörden dazu dienen, geschlechtsbezogene Voreingenommenheit zu beseitigen, sofern die

Methodik richtig strukturiert und von Evaluierung zu Evaluierung konsistent ist.

Die obengenannten Prinzipien sollen als eine erste „Check-Liste" für all jene dienen, die Indikatoren zur Messung der Gleichstellung der Geschlechter in der Politik und im Sicherheitssektor auf nationaler Ebene sowie vergleichend auf der Ebene der OSZE-Region entwickeln. Dies ist keinesfalls eine endgültige Liste. Sie wird schrittweise in dem Maße verbessert, in dem wir geeignete Messmethoden entwickeln, die den Fortschritt von Frauen im Laufe der Zeit belegen.

Der Weg voran: die Verwendung von Indikatoren in der OSZE-Programmentwicklung

Messwerkzeuge wie die *gender*-sensiblen SMART-Indikatoren sind kein Selbstzweck. Sie sollten vielmehr in der Planung und Programmentwicklung genutzt werden. Die obige Checkliste kann, verbunden mit der vorgeschlagenen Kombination von quantitativen und qualitativen Indikatoren, dazu verwendet werden, bei der Planung und Programmentwicklung von Maßnahmen der OSZE zur Gleichstellung der Geschlechter in den Bereichen Politik und Sicherheit auf nationaler wie auf regionaler Ebene strategischer zu gestalten.
Der OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern beschreibt den Prozess des *Gender Mainstreaming* in allen Strategien, Prozessen, Programmen und Aktivitäten der OSZE klar und deutlich. Der zweigleisige Ansatz des Aktionsplans betont, dass *Gender Mainstreaming* sowohl innerhalb der Organisation selbst erfolgen muss (z.B. durch die Sensibilisierung für *Gender*-Fragen bei der strategischen Planung, beim Personalmanagement und bei der Personalentwicklung sowie beim Monitoring und bei der Evaluierung) als auch bei der Entwicklung von Programmen, Projekten und Aktivitäten zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten.
Eine naheliegende Empfehlung für eine verbesserte Anleitung zum *Gender Mainstreaming* innerhalb der OSZE ist die Entwicklung eines Monitoring- und Evaluationsrahmens mit klar benannten Indikatoren für jeden einzelnen Aspekt des Aktionsplans. Eine zweite diesbezügliche Empfehlung ist, die systematische Entwicklung von Indikatoren und *gender*-sensiblen Indikatoren für *alle* OSZE-Strategien, -Programme und -Projekte, d.h. nicht nur für *gender*-bezogene Initiativen, sicherzustellen. Hier wäre das vom UNDP *Oslo Governance Center* entwickelte Rahmenkonzept eine gute Ausgangsbasis. Es führt Indikatoren ein, die nach Geschlecht aufgeschlüsselt, *gender*-spezifisch und *gender*-implizit sind und von Frauen ausgewählt wurden.[25] Für OSZE-Projekte und -Programme in den Bereichen Demokratisierung und politisch-militärische Angelegenheiten sollten z.B. alle Indikatoren *nach Geschlecht*

25 Vgl. UNDP, Measuring Democratic Governance, a.a.O. (Anm. 3).

aufgeschlüsselt sein, um die Zahl von Männern und Frauen zu ermitteln, die in den Genuss von Qualifizierungsmaßnahmen wie Trainings, Workshops und Runden Tischen gekommen sind. Gespräche mit betroffenen Männern und Frauen in den Teilnehmerstaaten würde es *Frauen* erlauben, besondere Indikatoren zur Messung der Fortschritte *auszuwählen*. *Gender*-implizite Indikatoren können dabei helfen, die zuvor unerkannten *Gender*-Dimensionen verschiedener Themenkomplexe zutage zu fördern, die zu neuen innovativen Programminitiativen führen könnten.

Im Rahmen seiner Aktivitäten zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern am politischen und öffentlichen Leben kann das OSZE-BDIMR auf zweifache innovative Weise zur Entwicklung geeigneter Indikatoren beitragen: erstens durch Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Entwicklung quantitativer und qualitativer Indikatoren zur Messung der Vertretung von Frauen in politischen Parteien und Wahlgremien und zweitens dadurch, dass es die Daten, die durch die Anwendung von Indikatoren in OSZE-Projekten und -Programmen gesammelt wurden, zueinander in Bezug setzt. Im ersten Fall könnten z.B. Indikatoren verwendet werden, die die Zahl der Frauen, die in Wahlgremien auf verschiedenen Ebenen vertreten sind, das Maß, in dem weibliche Mitglieder von Wahlgremien Einfluss auf deren Vorgehen haben, oder deren Rolle bei der Öffentlichkeitsarbeit und im Wahlkampf ermitteln. Im zweiten Fall sollten die Daten, die durch systematische Anwendung der Indikatoren gesammelt wurden, Indikatoren-Sets übergreifend miteinander verglichen werden, um neue Bereiche potenzieller OSZE-Programmaktivitäten zu erschließen. Wenn z.B. das Monitoring ergibt, dass der Anteil von Frauen in zentralen Wahlkommissionen gestiegen ist, kann es lohnend sein, diesen Umstand mit Veränderungen in der Haltung der Öffentlichkeit gegenüber weiblichen Kandidaten, der Zahl der Frauen, die Entscheidungspositionen in politischen Parteien innehaben, und der Zahl von Fällen, in denen über *gender*-bezogene Streitigkeiten bei Wahlen Gerichte angerufen wurden, zu vergleichen. Jede beobachtete Korrelation kann selbst dann, wenn kein Kausalzusammenhang festgestellt werden kann, auf erfolgversprechende Bereiche für die Entwicklung zukünftiger Programme und Forschungsansätze hinweisen.

In Tadschikistan erarbeitet der Staatliche Ausschuss für Frauen- und Familienangelegenheiten in Verbindung mit *Gender*-NGOs und mit der Unterstützung mehrerer internationaler Organisationen wie *UN Women*, der OSZE und der Asiatischen Entwicklungsbank derzeit einen Entwurf für einen Nationalen *Gender*-Aktionsplan für 2011-2015. Der Entwurf enthält Indikatoren und umfasst mehrere Themenbereiche, darunter die Mitwirkung von Frauen an der Entscheidungsfindung, in der Politik und im Sicherheitssektor. Die Einbeziehung umfassender, strategischer, vergleichender, maßgeschneiderter und systematischer Indikatoren würde zur Verbesserung von Initiativen von Frauen in Bereichen Politik und Sicherheit beitragen. In der Sphäre des politischen und öffentlichen Lebens konzentriert sich der Nationale Aktionsplan

vor allem darauf, die Gleichstellung der Geschlechter auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung zu verbessern; dazu nutzt er Indikatoren, die die Mitwirkung von Frauen auf allen Ebenen, in Führungspositionen sowie in Fach- und Verwaltungspositionen messen. Es könnte eine Reihe von Initiativen zur Förderung der Beteiligung von Frauen am politischen Leben und insbesondere an Wahlen, einschließlich ihrer Mitwirkung in politischen Parteien, durchgeführt werden, ergänzt um Indikatoren zur Messung des Einflusses und der Entscheidungskompetenzen von Frauen. Zu den Indikatoren, die Veränderungen in der Teilhabe von Frauen am politischen Prozess und an Wahlen im Besonderen messen, können die Zahl von Frauen, die in Parteiausschüssen zur Auswahl und Nominierung der Kandidaten sitzen, die Verabschiedung von Parteiplattformen, die *Gender*-Fragen thematisieren, die freiwillige Einführung von Quoten in den politischen Parteien, die Anzahl von Frauen, die als Kandidaten aufgestellt werden, die *gender*-sensible Darstellung von Kandidatinnen in den Medien, Veränderungen in der öffentlichen Wahrnehmung von Kandidatinnen sowie die Anzahl der an Wahl- und Parteiengesetzen vorgenommenen Änderungen, die die Gleichstellung fördern, gehören.

Im Sicherheitssektor kann das Ziel des Nationalen Aktionsplans, die Zahl weiblicher Angestellter in Institutionen wie den Strafverfolgungsbehörden, dem Grenzschutz und den Streitkräften zu erhöhen, durch eine Indikatorenkombination verfolgt werden, die auf das Personalwesen im öffentlichen Dienst fokussiert ist. Dazu können z.B. die Zahl der Überprüfungen von Benachteiligungen von Frauen bei Einstellungsverfahren und Auswahlkriterien, die Zahl der Beschwerden über geschlechtsspezifische Diskriminierung und sexuelle Belästigung sowie die Bereitschaft von Seiten des Managements, sich für das Fortkommen von Frauen einzusetzen (ermittelt in Umfragen oder Interviews), gehören. Aus diesen Messungen hervorgehende Folgeprogramme könnten z.B. darin bestehen, die Einstellungspolitik und die Auswahlkriterien so zu überarbeiten, dass sie einem ausgewogenen Geschlechterverhältnis stärker Rechnung tragen, Trainingsmaßnahmen zur Sensibilisierung *aller* Angehörigen des Sicherheitssektors für die negativen Folgen geschlechtsspezifischer Diskriminierung durchzuführen, ein klares Verfahren zum Umgang mit Fällen sexueller Belästigung und einen Mechanismus zur Wiedergutmachung für betroffene Personen einzurichten oder auch Anreize für das Management zu schaffen, Gleichstellungsmaßnahmen auf allen Personalebenen umzusetzen, z.B. durch die Maßgabe, bei allen Managementbewertungen *Gender*-Fragen zu berücksichtigen.

Schlussfolgerung

Der vorliegende Beitrag hat die Bedeutung der Entwicklung *gender*-sensibler Indikatoren als Mittel zur systematischen Messung von Fortschritten bei der

Erfüllung der OSZE- Verpflichtungen zur Gleichstellung der Geschlechter untersucht. Dabei wurde näher auf die traditionellen Herausforderungen bei der Entwicklung und Anwendung der Indikatoren eingegangen. Die Autorinnen haben die *Erweiterung* der Indikatoren zur Messung der Gleichstellung der Geschlechter vorgeschlagen, um so ein umfassenderes Bild der Fortschritte, die bei der Erhöhung der Beteiligung von Frauen an der Politik und im Sicherheitssektor bereits erzielt wurden, sowie der dort noch vorhandenen Lücken zu gewinnen. Es wurden auch Vorschläge dazu gemacht, wie der *methodische Rahmen* zur Entwicklung und Anwendung von Indikatoren verbessert werden kann, und einige erste Bereiche benannt, in denen die Indikatoren dazu genutzt werden könnten, um die Programme des OSZE-BDIMR intern wie extern zu stärken. Den Fortschritt bei Gleichstellungszielen zu messen, verlangt einen kontextbezogenen, umfassenden und systematischen Ansatz. Die systematische Anwendung von Indikatoren – und das auf diese Weise gemessene Erreichen oder Nichterreichen der anvisierten Ziele – schaffen einen schriftlichen Beleg über die Fortschritte und Rückschläge bei der Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern; einen Beleg, der eines Tages helfen wird, größere Fragen zum Zusammenhang zwischen der Stärkung von Frauen, Demokratie und Frieden zu beantworten.

*Pavel Chacuk**

Der Beitrag des BDIMR zur Menschenrechtserziehung im OSZE-Gebiet

Einführung

In den letzten 20 Jahren wurde die Menschenrechtserziehung im OSZE-Gebiet zunehmend als eines der wichtigsten Mittel zur Verbreitung von Kenntnissen über Menschenrechte und zur Vermittlung von Fähigkeiten zu ihrer Förderung anerkannt. Menschenrechtserziehung ist eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass ein jeder in den Genuss aller Menschenrechte kommt: Kinder, Jugendliche und Erwachsene. Menschenrechtserziehung findet an vielen verschiedenen Orten statt: in offiziellen Erziehungseinrichtungen wie Kindergärten, Primar- und Sekundarschulen, an Universitäten oder in dienstvorbereitenden oder innerdienstlichen Ausbildungseinrichtungen, in denen Lehrer und andere Berufsgruppen (Polizei, Militär, Justizpersonal und andere Beschäftigte des öffentlichen Dienstes) ausgebildet werden; sie findet ebenso außerhalb formaler Lehrpläne statt. Menschenrechtserziehung kann dazu dienen, Konflikte zu verhüten und Werte zu formen, Fähigkeiten zu vertiefen und das Wissen darüber, wie man in einer demokratischen Gesellschaft lebt, zu erweitern.

Der vorliegende Beitrag untersucht, welchen Beitrag das BDIMR zur Menschenrechtserziehung in OSZE-Gebiet leistet. Gerade die Menschenrechtserziehung ist ein Gebiet, auf dem gemeinsames Handeln und die Abstimmung der internationalen Akteure untereinander außergewöhnlich stark ausgeprägt sind. Die Arbeit des BDIMR in diesem Bereich muss daher im internationalen Handlungsrahmen gesehen werden, der darauf abzielt, effizientere Bildungsansätze einzuführen, um eine Menschenrechtskultur zu schaffen. Ihr zusätzlicher Wert wird daran gemessen, wie das BDIMR seine Arbeit im Bereich der Menschenrechtserziehung gestaltet, und insbesondere daran, wie es sie mit den OSZE-Feldoperationen, der Zivilgesellschaft und den einschlägigen zwischenstaatlichen Organisationen abstimmt. Schließlich wird der Beitrag konkrete Beispiele für das Engagement des BDIMR in der Menschenrechtserziehung im letzten Jahrzehnt vorstellen. Hierzu gehört insbesondere ein Kompendium zur Menschenrechtserziehung in den Schulsystemen Europas, Zentralasiens und Nordamerikas, das eine Zusammenstellung bewährter Praktiken enthält und gemeinsam mit dem Europarat, der UNESCO, dem Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) und der NGO *Human Rights Education Associates* (HREA) erarbeitet wurde.

---

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen von OSZE/BDIMR übereinstimmt.

Menschenrechtserziehung ist ein integraler Bestandteil des Rechts auf Bildung. Artikel 26 (2) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte fordert, dass „Bildung […] auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein [muss]. Sie muss zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen beitragen und der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein.“[1] Artikel 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erkennt das Recht eines jeden auf Bildung an und unterstreicht, dass Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss.[2] Andere internationale Menschenrechtsverträge erwähnen ebenfalls die Bedeutung der Menschenrechtbildung.[3]

In ihren Allgemeinen Kommentaren und Allgemeinen Empfehlungen haben die Vertragsorgane der Vereinten Nationen (VN) die Schlüsselrolle der Bildung bei der Verbreitung von Wissen über die Menschenrechte und der Vermittlung von Fähigkeiten zu ihrer Förderung hervorgehoben.[4] Die Erklärung der VN über Menschenrechtsbildung und -ausbildung legt fest: „Jeder hat das Recht, Informationen über alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu kennen, zu suchen und zu empfangen, und soll Zugang zu Menschenrechtsbildung und -ausbildung haben.“ Sie fährt fort: „Menschenrechtsbildung und -ausbildung ist unerlässlich für die Förderung der allgemeinen Achtung und Einhaltung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle, im Einklang mit dem Grundsatz, dass die Menschenrechte allgemeingültig und unteilbar sind und einander bedingen.“[5] Leitgedanke der Bildungsanstrengungen in formellen und informellen Zusammenhängen muss daher die Berücksichtigung der Menschenrechte sein, sowohl als thematische Komponente einschlägiger Bildungsprogramme

1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 26 (2), unter: http://www.un.org/depts/german/grunddok/ar217a3.html.

2 Vgl. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Abgeschlossen in New York am 16. Dezember 1966, Artikel 13, unter: http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.103.1.de.pdf.

3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Übereinkommen über die Rechte des Kindes.

4 Siehe z.B. Allgemeiner Kommentar Nr. 13 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeiner Kommentar Nr. 3 des Menschenrechtsausschusses, Allgemeine Empfehlungen V und XIII des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung.

5 Erklärung der Vereinten Nationen über Menschenrechtsbildung und -ausbildung, verabschiedet vom VN-Menschenrechtsrat am 23. März 2011, Artikel 1 (1) und (2), unter: http://www.un.org/Depts/german/gv-66/band1/ar66137.pdf (Vorauskopie des Deutschen Übersetzungsdienstes, Vereinte Nationen, New York).

als auch als grundlegendes Prinzip, auf dem der gesamte Ausbildungs- und Erziehungsprozess aufgebaut ist. „Lehr- und Lernpraktiken und -aktivitäten sollten den Werten und Grundsätzen der Demokratie und der Menschenrechte folgen und diese fördern“[6] und den Einzelnen in die Lage versetzen, seine Rechte wirksam wahrzunehmen.

Die Erklärung der Vereinten Nationen versteht unter Menschenrechtsbildung und -ausbildung „alle Bildungs-, Ausbildungs-, Informations-, Sensibilisierungs- und Lernaktivitäten, deren Ziel es ist, die allgemeine Achtung und Einhaltung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und so unter anderem zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen und -verstößen beizutragen, indem die Menschen durch die Vermittlung von Wissen, Kompetenzen und Verständnis und die Entwicklung ihrer Einstellungen und Verhaltensweisen dazu befähigt werden, zum Aufbau und zur Förderung einer universalen Kultur der Menschenrechte beizutragen.“[7]

Menschenrechtserziehung ist ein relativ neuer Bildungsansatz, der sich ursprünglich lediglich auf die Behandlung der Menschenrechte im regulären Schulunterricht bezog. Im Laufe der Zeit hat sich das Konzept weiterentwickelt und umfasst nun den Unterricht nicht mehr nur für Schüler an Grundschulen und weiterführenden Schulen, sondern auch für Menschen unterschiedlichen Alters und Angehörige verschiedener Berufsgruppen. Menschenrechtserziehung ist heute zudem stärker handlungsorientiert als ursprünglich geplant.[8] Menschenrechtsinhalte und -perspektiven, wie sie im Rahmen der Menschenrechtsbildung angeboten werden, werden auch in anderen Bildungskonzepten vermittelt, die mit der Menschenrechtsbildung zwar verwandt sind, aber unterschiedliche Schwerpunkte haben, wie z.B. Friedenserziehung, Erziehung zur Konfliktlösung, multikulturelle Erziehung, entwicklungspolitische Bildung, globale Bildung oder politische Bildung.

Menschenrechtserziehung und die Programmentwicklung des BDIMR

Viele thematische Programme des BDIMR enthielten schon immer Komponenten der Menschenrechtserziehung. Das war vor allem der Fall in den Bereichen Bekämpfung des Menschenhandels, Verbesserung der Situation der

6 Charta des Europarats zur Demokratie- und Menschenrechtsbildung. Verabschiedet im Rahmen der Empfehlung CM/Rec (2010)7 des Ministerkomitees, in: Empfehlung CM/Rec (2010)7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten betreffend die Charta des Europarats zur Demokratie- und Menschenrechtsbildung. Verabschiedet vom Ministerkomitee am 11. Mai 2010 anlässlich der 120. Versammlung, Anhang zur Empfehlung CM/Rec (2010)7, Teil II, Abschnitt 5 (e), unter: http://degede.de/fileadmin/DeGeDe/Informationen/Themen/Demokratiepaedagogik/Charta_EDC-HRE_dt_AUE_fin.pdf (Arbeitsübersetzung).

7 Erklärung der Vereinten Nationen zu Menschenrechtsbildung und -ausbildung, a.a.O. (Anm. 5), Artikel 2 (1).

8 Vgl. Marcia Bernbaum/Nancy Flowers/Kristi Rudelius-Palmer/Joel Tolman, The Human Rights Education Handbook, unter: www1.umn.edu/humanrts/edumat/hreduseries/hrhandbook.

Roma und Sinti, Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus, Rechtsstaatlichkeit und anderen programmatischen Feldern. Die Ausbildung unterschiedlicher Akteure im Bereich Menschenrechtsstandards und Mechanismen zum Menschenrechtsschutz ist zu einem wesentlichen Bestandteil der einschlägigen Programme im BDIMR geworden.
Gleichzeitig war man sich allgemein darüber einig, dass die Menschenrechtserziehung zu einem eigenständigen Programm im BDIMR mit einem besonderen und klaren Schwerpunkt werden müsse. Die Entscheidung, ein neues Programm zu schaffen, wurde nach dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension getroffen, das der Menschenrechtserziehung und –ausbildung gewidmet war und vom OSZE-Vorsitz und dem BDIMR im März 2004 in Wien veranstaltet wurde.[9] Die Empfehlungen, die in diesem Forum abgegeben wurden, bekräftigten die Absicht des BDIMR, sich stärker im Bereich der Menschenrechtserziehung in Schulen und im öffentlichen Sektor sowie im Bereich informeller Menschenrechtserziehung zu engagieren, und steckten das Betätigungsfeld für zukünftige Programme ab. Die Teilnehmer des Zusätzlichen Treffens zur menschlichen Dimension betonten auch, dass es wichtig sei, sich mit anderen internationalen Unterstützern im Bereich der Menschenrechtserziehung zusammenzuschließen, insbesondere mit dem OHCHR und dem Europarat, die bereits einen umfassenden Rahmen für Menschenrechtserziehung entwickelt hatten.[10] Mit dem neuen Programm begann man die Bemühungen der Regierungen, die relevanten OSZE-Verpflichtungen sowie den universellen Rahmen der Menschenrechtserziehung umzusetzen, zu unterstützen und die Qualität der Menschenrechtserziehung im OSZE-Gebiet zu verbessern. Das Programm baute auf früheren Erfahrungen in der Menschenrechtsausbildung für die Zivilgesellschaft[11] und auf Aktivitäten auf, die dazu gedacht waren, die Fähigkeiten der OSZE-Feldoperationen im Bereich der Menschenrechtserziehung zu verbessern.

Einschlägige Verpflichtungen und Aufgaben

Im Unterschied zu den Vereinten Nationen und dem Europarat besitzt die OSZE keine speziellen Rahmendokumente, die den Teilnehmerstaaten und den OSZE-Institutionen im Bereich der Menschenrechtserziehung eine Leitlinie sein könnten. Die Arbeit des BDIMR auf diesem Gebiet beruht daher

9 OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting on „Human Rights Education and Training“, Final Report, Vienna, 25-26 March 2004, ODIHR.GAL/33/04, 4. Mai 2004, unter: http://www.osce.org/odihr/31749

10 Die Vereinten Nationen hatten 2004 das Weltprogramm für Menschenrechtsbildung ausgerufen; der Europarat verabschiedete 2010 die Charta zur Demokratie- und Menschenrechtsbildung, a.a.O. (Anm. 6).

11 Zu nennen ist hier vor allem das BDIMR-Programm „Ausbildung zur Überwachung der Menschenrechte“, das sich an die Zivilgesellschaft in Zentralasien und im Südkaukasus richtete und von 2001 bis 2003 gemeinsam mit dem polnischen Helsinki-Komitee durchgeführt wurde.

auf vielen verschiedenen von den OSZE-Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen. Am wichtigsten ist jedoch das allgemeine Mandat des BDIMR zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension.[12] Es beauftragt das BDIMR damit, Maßnahmen zur Menschenrechtserziehung im gesamten OSZE-Gebiet – auch auf Ersuchen staatlicher Organe und Einrichtungen durchzuführen.

Warum ist Menschenrechtserziehung für die OSZE als Sicherheitsorganisation wichtig? Menschenrechtserziehung ist das Hauptinstrument zur Veränderung der Perspektiven einer Gesellschaft sowie zur Unterstützung der Umwandlung eines repressiven und von Misstrauen geprägten Systems in eines, in dem die Menschenrechte im Mittelpunkt der Belange der Gesellschaft stehen. Ein solcher Ansatz verringert die Wahrscheinlichkeit von Konflikten im Innern eines Landes und begrenzt ebenso das „Aggressionspotenzial“[13] von Staaten nach außen: „[…] eine Menschenrechtskultur würde eine internationale Aggression als Bedrohung der Menschenrechte von Bürgern in anderen Staaten ablehnen. Zweitens erweitert die Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes die Möglichkeiten der Bürger, ihre Ablehnung gegenüber einer aggressiven staatlichen Politik im Rahmen der Glaubens-, Rede- und Versammlungsfreiheit zu artikulieren. Drittens schwindet mit der Institutionalisierung die Fähigkeit des Staates, seine Bürger dazu zu zwingen, Ressourcen und menschliches Kapital für einen Angriffskrieg bereitzustellen.“[14]

Der hauptsächliche Zweck der Menschenrechtserziehung besteht darin, Achtung vor den Rechten anderer herzustellen und Fertigkeiten zum gewaltfreien Konfliktaustrag zu vermitteln, was wesentlich zur Stärkung des Einzelnen beiträgt. Ein notwendiges Element der Menschenrechtserziehung ist ein Wandel im Verhalten des Einzelnen: Er lernt, im Sinne einer menschenrechtsverträglichen Politik zu handeln. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben den Nutzen der Menschenrechtserziehung bei zahlreichen Gelegenheiten anerkannt und sie zu einem Bestandteil der OSZE-Verpflichtungen gemacht. Diese Verpflichtungen lassen sich in zwei Gruppen einteilen: diejenigen, die Vorgaben für das BDIMR hinsichtlich der Menschenrechtserziehung beinhalten, sowie allgemeine Verpflichtungen, die die Bedeutung der Menschenrechtserziehung in der OSZE unterstreichen.

Die KSZE-Schlussakte von 1975 bekräftigte das Anrecht des Individuums darauf, seine Rechte zu kennen. Fünfzehn Jahre später, im Kopenhagener Dokument von 1990, verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, „das Recht eines jeden zu achten, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen die Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu überprüfen und zu erör-

12 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Kapitel VI: Die menschliche Dimension, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.6; online unter: http://www.osce.org/de/mc/39532?download=true.

13 William W. Burke-White, Human Rights and National Security: The Strategic Correlation, in: Harvard Human Rights Journal, Spring 2004, S. 249-280, hier: S. 273.

14 Ebenda (eigene Übersetzung).

tern und Gedanken über den besseren Schutz der Menschenrechte sowie über bessere Mittel zu entwickeln und zu erörtern, durch die gewährleistet werden soll, dass Übereinstimmung mit internationalen Menschenrechtsstandards besteht."[15]

Das Moskauer Dokument von 1991 war das erste KSZE/OSZE-Dokument, das die Menschenrechtserziehung ausdrücklich erwähnte und die grundlegende Bedeutung des Unterrichts über Menschenrechte ebenso unterstrich wie die Notwendigkeit, die Menschen über Menschenrechte und Grundfreiheiten zu unterrichten.[16] Im selben Dokument wird betont, „dass ein wirksamer Unterricht über Menschenrechte einen Beitrag zur Bekämpfung von Intoleranz, von Vorurteilen und Hass aus religiösen, rassischen und ethnischen Gründen – auch gegen Roma –, von Xenophobie und Antisemitismus leistet".[17] Darüber hinaus haben sich die OSZE-Teilnehmerstaaten verpflichtet, „ihre für Ausbildungsprogramme zuständigen Behörden dazu [zu] ermutigen, wirksame, die Menschenrechte einbeziehende Lehrpläne und Lehrgänge für Schüler und Studenten auf allen Ebenen auszuarbeiten, insbesondere für Studenten der Rechtswissenschaften, der Verwaltungs- und Gesellschaftswissenschaften sowie für jene, die eine Ausbildung beim Militär, bei der Polizei und in Schulen des öffentlichen Dienstes durchlaufen".[18] Die Teilnehmerstaaten einigten sich ebenfalls darauf, Lehrkräften Informationen über alle Bestimmungen der menschlichen Dimension zur Verfügung zu stellen und die Zusammenarbeit bei der Menschenrechtserziehung innerhalb bestehender internationaler staatlicher und nichtstaatlicher Gremien zu fördern.[19] Des Weiteren hält das Helsinki-Dokument von 1992 fest, dass die Teilnehmerstaaten „die Ausarbeitung von Programmen erwägen [werden], die die Bedingungen für die Förderung der Nichtdiskriminierung und der kulturübergreifenden Verständigung schaffen, deren Schwerpunkt auf Menschenrechtserziehung, Maßnahmen an der Basis, kulturübergreifender Ausbildung und Forschung liegt".[20] Die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert ermutigte die Teilnehmerstaaten, eine stärkere Rolle im Bereich der Menschenrechtserziehung zu spielen, wobei die Zielgruppe die jüngere Generation sein soll, deren Verständnis für die nötige Toleranz und die Bedeutung der Aussöhnung und der friedlichen Koexistenz geweckt werden soll.[21]

---

15 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, Absatz 10.2, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 12), Kap. H.1., online unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304.

16 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, Absatz 42.1, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 12), Kap. H.4; online unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14310.

17 Ebenda, Absatz 42.2

18 Ebenda, Absatz 42.3.

19 Vgl. ebenda, Absätze 42.4-42.6.

20 Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 12), Kapitel VI: Die menschliche Dimension, Absatz 34.

21 Vgl. OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes

In den OSZE-Dokumenten wird stets auch besonders betont, dass sich die OSZE-Institutionen – und hier vor allem das BDIMR – an der Menschenrechtserziehung beteiligen müssen. Bereits 1992, nur kurz nach seiner Gründung, erhielt das BDIMR von den OSZE-Teilnehmerstaaten die Aufgabe, „die Zusammenarbeit bei der Aus- und Weiterbildung in den für demokratische Institutionen einschlägigen Fachbereichen [zu] erleichtern".[22] Andere OSZE Dokumente beauftragen das BDIMR ebenfalls damit, die Kapazitäten verschiedener Akteure durch Menschenrechtserziehung aufzubauen.[23]
Der slowenische OSZE-Vorsitz des Jahres 2005 spielte eine besondere Rolle bei der Förderung der Menschenrechtserziehung, die er zu einem seiner prioritären Tätigkeitsbereiche erklärt hatte. Neben anderen Errungenschaften ermunterte er die OSZE-Feldoperationen dazu, den im Schulunterricht verwendeten Text *„Our Rights"*, der auf dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes basiert, zur Verwendung in Schulen in einer Vielzahl von Ländern in die jeweiligen lokalen Sprachen zu übersetzen.[24]

Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S.1-12, hier: S. 6, Absatz 27, unter: http://www.osce.org/de/mc/40535.

22 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, Kapitel III: Menschliche Dimension, Absatz 10, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 12), Kap. A.5; online unter: http://www.osce.org/de/mc/40272.

23 So erklärten die Minister z.B. im Beschluss der OSZE-Ministerrats über die Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel aus dem Jahr 2000, sie seien bestrebt, „Aufklärung über alle Aspekte des Menschenhandels zu betreiben, auch mit Unterstützung des BDIMR, nichtstaatlicher Organisationen und anderer einschlägiger Institutionen, erforderlichenfalls durch die Einrichtung von Schulungsprogrammen für Beamte, unter anderem für Mitarbeiter der Vollzugs-, Justiz-, Konsular- und Einwanderungsbehörden", Beschluss über die Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel, MC(8).DEC/1/Corr.1, Absatz 8, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtes Treffen des Ministerrats, 27. und 28. November 2000, MC.DOC/2/00, Wien, 28. November 2000, S. 7-9, hier: S. 8, unter: http://www.osce.org/de/mc/40501. Im OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern heißt es: „Das BDIMR wird bei der Entwicklung und Umsetzung konkreter Programme und Aktivitäten zur Förderung der Rechte von Frauen [...] behilflich sein, insbesondere durch Bewusstseinsbildung in Bezug auf Gleichstellungsfragen." OSZE-Aktionsplan 2004 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, Absatz 44 (b), in: Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 41-58, hier: S. 42-58, S. 53, unter: http://www.osce.org/de/mc/41815. Im Brüsseler Ministerratsbeschluss zur organisierten Kriminalität beauftragt der Ministerrat das BDIMR, „die Unterstützung von Ausbildungsprogrammen [zur Strafrechtspflege und zur organisierten Kriminalität] zu erwägen [...]". Beschluss Nr. 5/06, Organisierte Kriminalität, MC.DEC/5/06 vom 5. Dezember 2006, Absatz 11 (f), in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 20-23, hier: S. 23; unter: http://www.osce.org/de/mc/25067.

24 Die englische Version – „Our Rights. Information for Teachers" – findet sich im Abschnitt „Partners' Resources" von Kapitel III, „Teaching and Learning Tools for the Classroom", der Online-Version des Unterrichtswerkzeugs „Human Rights Education in the School Systems of Europe, Central Asia and North America: A Compendium of Good Practice", Warschau 2009, unter: http://tandis.odihr.pl/documents/hre-compendium.

Laut der Evaluierung des Projekts[25] nahmen rund 10.000 Schüler und 250 Lehrer in Albanien, Aserbeidschan, Bulgarien, Deutschland, Irland, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro, der Russischen Föderation, Serbien, Slowenien, der Türkei und der Ukraine an dem Pilotprojekt teil. Das Projekt fand breite Unterstützung bei den OSZE-Feldoperationen. Im Jahr 2007 nahm der Autor des vorliegenden Beitrags in einer Sekundarschule in Baku (Aserbaidschan) an Unterrichtsstunden teil, die auf diesem Werkzeug basierten. Das Projekt war das erste Menschenrechtserziehungsprojekt im OSZE-Gebiet, an dem nahezu alle OSZE-Feldoperationen beteiligt waren. Viele von ihnen wurden durch das Projekt motiviert, sich in der Menschenrechtserziehung für junge Menschen zu engagieren.
Der zweite wichtige Beitrag des slowenischen OSZE-Vorsitzes im Bereich Menschenrechtserziehung war seine Unterstützung für die Verabschiedung des Ministerratsbeschlusses Nr. 11/05 über die „Förderung der Menschenrechtserziehung und -ausbildung im OSZE-Raum", das bis heute das einzige OSZE-Dokument ist, das speziell der Menschenrechtserziehung gewidmet ist.[26] In dem Beschluss erkennen die OSZE-Teilnehmerstaaten an, „dass die Förderung der Menschenrechte durch Erziehung und Ausbildung im gesamten OSZE-Raum im Zusammenhang mit dem umfassenden Sicherheitskonzept der OSZE gesehen werden kann und für die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ganz wesentlich ist [...]".[27] Der Beschluss ermutigte die OSZE-Gemeinschaft dazu, ihre Anstrengungen gemeinsam mit anderen internationalen und nichtstaatlichen Organisationen zu verstärken, um notwendige Maßnahmen zur Förderung von Menschenrechtserziehung und -ausbildung zu treffen; ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Arbeit mit jungen Menschen in der OSZE-Region.

Beispiele für die Arbeit des BDIMR im Bereich Menschenrechtserziehung

Die Aktivitäten der BDIMR im Rahmen des Programms Menschenrechtserziehung und -ausbildung können grob in drei Kategorien unterteilt werden: Menschenrechtsausbildung für Vertreter der Zivilgesellschaft, Bemühungen zur Verbesserung des Menschenrechtsunterrichts auf politischer Ebene, einschließlich der Entwicklung konkreter Werkzeuge für die Menschenrechtserziehung, und Unterstützung für qualitativ hochwertige Menschenrechtserziehung durch die OSZE-Feldoperationen.

25 Siehe Mitja Sardoč, Evaluation of the OSCE Pilot Project on Human Rights Education „Our Rights" initiated by the Slovenian Chairmanship of the OSCE in 2005, Final Report, Educational Research Institute, 15. März 2006, unter: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/Evaluation_Report_Final_15.3.2006.pdf.

26 Beschluss Nr. 11/05, Förderung der Menschenrechtserziehung und -ausbildung im OSZE-Raum, MC.DEC/11/05 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. 43-44, unter: http://www.osce.org/de/mc/18779.

27 Ebenda, S. 43.

Während der letzten zehn Jahre ist die Menschenrechtsausbildung für Zivilgesellschaften zu einem Markenzeichen des BDIMR geworden. Sie begann im Jahr 2001, als das BDIMR in Zusammenarbeit mit der Polnischen Helsinki-Stiftung Langzeitprojekte zur Ausbildung im Bereich Menschenrechtsmonitoring für Mitglieder von Menschenrechts-NGOs in Zentralasien und im Südkaukasus durchführte. Das Programm bestand aus überwiegend theoretischen (Menschenrechte und Monitoring-Techniken) sowie rein praktischen Komponenten (Monitoring von Menschenrechten und Schreiben von Berichten). Es brachte eine neue Generation von engagierten Menschenrechtsverteidigern und führenden Persönlichkeiten der Zivilgesellschaft hervor, die bis heute zu den vornehmlichen zivilgesellschaftlichen Ansprechpartnern des BDIMR in den entsprechenden Ländern gehören.

Im Jahr 2004 wurden im Rahmen des neu eingerichteten Programms Menschenrechtserziehung und -ausbildung mehrere Langzeitprojekte zum Menschenrechtsmonitoring für zivilgesellschaftliche Organisationen und Schulungsprogramme zur Stärkung der Funktion von NGOs als Interessenvertreter durchgeführt, so z.B. ein Schulungsprojekt zur Überwachung der Menschenrechte in Haftanstalten für NGOs aus Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan, an denen auch einige Vertreter einschlägiger Regierungsstellen aus den genannten Ländern teilnahmen. Entscheidend für den Erfolg des Projekts waren, wie in der Evaluierungsphase von allen Beteiligten festgestellt wurde, die praxisbezogenen Elemente. Die Gruppe besuchte Untersuchungsgefängnisse in Almaty und führte kleinere Monitoring-Projekte durch (mit Teilnehmern aus Kirgisistan und Kasachstan). Die Besuche der Haftanstalten in Almaty waren im Voraus gut vorbereitet worden, und nach den Besuchen fanden Nachbesprechungen statt. Eines der lokalen Monitoring-Projekte in Kirgisistan wurde von Asimjan Askarow, einem Menschenrechtsverteidiger aus Kirgisistan, geleitet, der das Untersuchungsgefängnis in Basar-Korgon zu Überwachungszwecken besuchte und zu einem der geachtetsten Aktivisten im Süden Kirgisistans wurde.[28] Das Projekt hat zu erhöhter Professionalität der Zivilgesellschaft in den zentralasiatischen Staaten beim Monitoring geschlossener Einrichtungen und zu einem besseren Verständnis dafür geführt, dass der Strafvollzug öffentlicher Kontrolle zugänglich gemacht werden muss.

Von 2006 bis 2008 unterstützte das BDIMR zivile Initiativen in den Regionen Armeniens und Tadschikistans zur Schaffung starker, engagierter und überlebensfähiger Menschenrechts-NGOs, die die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen durch ihre Staaten überwachen, sowie solche, die sich

28 Asimjan Askarow wurde 2010 zu einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe wegen Beihilfe zum Mord an einem Polizeibeamten im Juni 2010 verurteilt. Sein Einspruch gegen dieses Urteil wird noch vom Obersten Gerichtshof der Kirgisischen Republik geprüft. Das BDIMR hat die Gerichtsverhandlung beobachtet und Bedenken hinsichtlich der Fairness des Prozesses erhoben. Menschenrechtsaktivisten aus Kirgisistan und aus dem Ausland glauben, dass das Urteil gegen Askarow eine Vergeltungsmaßnahme für seine Aktivitäten als Menschenrechtsverteidiger war.

dafür einsetzen, Menschenrechtsprobleme auf kommunaler Ebene anzusprechen. Das BDIMR unterstützte mehrere Monitoring-Projekte der Beteiligten. Separate Schulungen zu der Frage, wie Menschenrechtsorganisationen strategisch entwickelt werden können, wurden zusätzlich in den Ausbildungsplan aufgenommen, um die Leistungsfähigkeit bereits bestehender NGOs zu stärken und zur Gründung neuer Menschenrechtsgruppen zu motivieren. Als Nachfolgemaßnahme zu diesen nationalen Projekten führte das BDIMR 2006 und 2008 zwei Ausbildungslehrgänge für Ausbilder für eine gemischte Gruppe armenischer und tadschikischer Teilnehmer durch. Die Lehrgänge für Ausbilder waren für die Teilnehmer eine bereichernde interkulturelle Erfahrung – für viele war es das erste Mal in ihrem Leben, dass sie ins Ausland reisten und mit Menschen anderer Kulturen und Religionen ihre Zeit verbrachten. Ehemalige Projektteilnehmer arbeiten noch immer als Ausbilder und Menschenrechtsexperten in ihren Heimatländern.

Von 2007 bis 2010 führte das BDIMR ein Ausbildungsprojekt für Vertreter der belarussischen Zivilgesellschaft, Lehrer an Sekundarschulen und Universitätsdozenten durch, durch das der Menschenrechtsunterricht in formellen und informellen Lernumgebungen verbessert werden sollte. Der Schwerpunkt lag dabei sowohl auf den Inhalten als auch auf den Methoden der Menschenrechtserziehung. In einer späteren Phase wurde das Ausbildungsprogramm erweitert und zivilgesellschaftliche Organisationen wurden darin geschult, Kampagnen zur Bürgerbeteiligung und Interessenvertretung zum Schutz der Menschenrechte auf lokaler Ebene zu entwickeln. Gleichzeitig unterstützte das BDIMR die Entwicklung eines Leitfadens mit dem Titel „Menschenrechtserziehung im inner- und außerschulischen Bereich“[29] sowie das Handbuch „Menschenrechte durch Bürgerbeteiligung schützen und fördern“,[30] die von belarussischen Experten verfasst wurden und im belarussischen Kontext entstanden. Der Leitfaden, der in russischer und belarussischer Sprache erschienen ist, enthält eine Reihe detaillierter Unterrichtseinheiten zu Menschenrechtsthemen. Er umfasst auch einen Abschnitt über interaktive Unterrichtsmethoden sowie Textauszüge aus internationalen Menschenrechtsdokumenten. Der Leitfaden wurde in Belarus in der Praxis erprobt und enthält auch die Stellungnahmen der belarussischen Schulbehörden. Das Handbuch, das ebenfalls in Russisch und Belarussisch erhältlich ist, stellt eine Anleitung für den Unterricht dar, die Schritt für Schritt erklärt, wie zivilgesellschaftliches Handeln in Schulen und Universitäten oder im Rahmen außerschulischer Bildungsmaßnahmen angeregt werden kann, um Menschenrechte auf Gemeindeebene zu fördern.

29 Ihar Kuzminič, Navučanne pravam čalaveka ŭ škole i pa-za èi [Menschenrechtserziehung im inner- und außerschulischen Bereich], Warschau 2010, unter: http://3sektar.by/library/navuchanne-pravam-chalaveka-u-shkole-i-pa.html.

30 Ihar Kuzminič/Vitaut Rudnik, Adstoivanne i pašyrenne pravoŭ čalaveka praz hramadski ŭdzel [Menschenrechte durch Bürgerbeteiligung schützen und fördern], Warschau 2010, unter: http://3sektar.by/library/adstoyvanne-i-pashyirenne-pravou-chalav.html.

Ende 2005 hatte der Ministerratsbeschluss Nr. 11/05 das BDIMR ebenfalls damit beauftragt, „eine Sammlung bewährter Methoden zusammenzustellen, wie die Teilnehmerstaaten die Förderung der Menschenrechtserziehung und -ausbildung einschließlich der Förderung der Toleranz, der gegenseitigen Achtung, des Verständnisses füreinander und der Nichtdiskriminierung im OSZE-Raum verbessern können".[31] Mit der Beteiligung des Europarats, der UNESCO und des OHCHR wurde das Projekt zu einer bis dahin einzigartigen Gemeinschaftsarbeit der wichtigsten internationaler Organisationen, die sich mit Menschenrechtserziehung beschäftigen. Die Arbeit an dem Kompendium zur Menschenrechtserziehung in den Schulsystemen Europas, Zentralasiens und Nordamerikas, das einen Überblick über bewährte Praktiken gibt,[32] begann 2007 und benötigte fast zwei Jahre bis zu seiner Fertigstellung. Der wichtigste Partner bei Durchführung des Projekts war in allen Phasen die NGO HREA; sie richtete die Ausschreibung aus, legte das Verfahren für die Auswahl der eingereichten Beiträge fest und übernahm die redaktionelle Bearbeitung der Beiträge. Als „bewährte Praxis" wurde eine Strategie definiert, die zum erfolgreichen Lehren und Erlernen von Menschenrechtswerten und -kompetenzen führt. Sie konnte in Form einer bestimmten Aufgabenstellung, eines methodischen Werkzeugs, eines audiovisuellen Mediums oder eines dokumentierten Programmdesigns für den öffentlichen Bildungssektor dargestellt werden. Menschenrechterziehung war breit definiert und schloss auch die Vermittlung demokratischer staatsbürgerlicher Werte und die Erziehung zu gegenseitigem Respekt und Verständnis ein, die alle auf international anerkannten Menschenrechtsstandards beruhen.[33] Der praktische Teil war in fünf Handlungsfelder unterteilt: Gesetze, Richtlinien und Standards; Ansätze und Praktiken zur Verbesserung der Lernumgebung; Unterrichts- und Lernwerkzeuge für den Klassenraum; Weiterbildung für Unterrichtende und andere Erwachsene; sowie Ansätze zur Evaluierung und Bewertung.[34]
Beim BDIMR wurden 237 Beiträge zu bewährten Praktiken aus den OSZE-Teilnehmerstaaten eingereicht, von denen schließlich 101 Projekte aus 38 Ländern ausgewählt wurden.[35] Die Mehrzahl der eingereichten Beiträge kam

31 Beschluss Nr. 11/05, Förderung der Menschenrechtserziehung und –ausbildung im OSZE-Raum, a.a.O. (Anm. 26), S. 44.

32 OSCE-ODIHR/Council of Europe/OHCHR//UNESCO, Human Rights Education in the School Systems of Europe, Central Asia and North America: A Compendium of Good Practice, Warschau 2009, unter: hrea.org/pubs/Compendium.pdf (im Folgenden: zitiert als: Kompendium). Zur ausführlicheren Online-Version siehe Anm. 24.

33 Vgl. Kompendium, S. 9.

34 Die Handlungsfelder entsprechen dem Aktionsplan für die erste Phase des „World Programme for Human Rights Education" der Vereinten Nationen, unter: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PActionEducationen.pdf.

35 In dem Kompendium sind Praktiken aus den folgenden Ländern enthalten: Albanien (1), Armenien (1), Belarus (2), Belgien (3), Bosnien und Herzegowina (2), Bulgarien (1), Dänemark (1), Deutschland (6), Estland (2), Frankreich (3), Georgien (1), Griechenland (1), Großbritannien (5), Irland (3), Italien (2), Kanada (6), Kroatien (2), Litauen (1), ehemalige

aus Westeuropa und Nordamerika, schon allein deshalb, weil diese Länder bereits zu einer Zeit Pioniere der Menschenrechtserziehung waren, als es in Osteuropa und den Ländern der früheren Sowjetunion noch nicht möglich war, sich für Menschenrechtserziehung einzusetzen. Das Kompendium wurde ins Russische[36] und Französische[37] übersetzt und wurde zu einer der am häufigsten genutzten Quellen auf der vom BDIMR betriebenen TANDIS-Website. 2011 wurden zwei Workshops – in Turkmenistan und Kirgisistan – zu dem Kompendium durchgeführt; weitere Workshops sind für 2012 geplant.

In Mittel- und Osteuropa unterstützt das BDIMR nationale und internationale Strategien zur Stärkung der Menschenrechtserziehung im Schulsektor. Im April 2009 wurde in Vilnius gemeinsam mit dem litauischen Ministerium für Bildung und Wissenschaft das Regionalforum „Menschenrechtserziehung: Erreichtes, Erfahrungen und Perspektiven" durchgeführt. Die Diskussionen in dem Forum beruhten auf Länderberichten, die vor dem Treffen von unabhängigen Menschenrechtserziehungsexperten erstellt worden waren und Auskunft über die Lage der Menschenrechtserziehung in Schulen in Belarus, Lettland, Litauen, Moldau, Polen, der Russischen Föderation und der Ukraine gaben. Das Forum führte Fachleute für Menschenrechtserziehung zusammen, die regionale Trends und Empfehlungen mit dem Ziel diskutierten, die Qualität der Menschenrechtserziehung zu verbessern.

Im Jahr 2010 organisierte das BDIMR in Istanbul einen Workshop mit dem Titel „Auf dem Weg zu Standards in der Menschenrechtserziehung" für eine Gruppe von Menschenrechtslehrern, von denen viele auch schon an dem Forum in Vilnius teilgenommen hatten. Der Workshop war die erste Stufe in der Entwicklung von drei Leitfäden zur Menschenrechtserziehung – für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden, Angestellte im Gesundheitswesen (als eine Gruppe der im öffentlichen Dienst Beschäftigten) und Sekundarschulen – sowie von Empfehlungen für Menschenrechtsaktivisten. Wenn die Leitfäden und Empfehlungen fertiggestellt sind, werden sie Richtwerte für die Entwicklung von Programmen zur Menschenrechtserziehung vorgeben und vielleicht zu einem wirksamen Evaluierungsinstrument für Praktiker und politische Entscheidungsträger werden. Der praktische Nutzen der Leitfäden und Empfehlungen wurde von der Mehrzahl der Menschenrechtserziehungsexperten bei dem Workshop in Istanbul explizit hervorgehoben, was wiederum Motivation für die Fertigstellung des Dokuments schaffte.

Schließlich sei noch eine weitere Tätigkeit des BDIMR im Bereich Menschenrechtserziehung erwähnt: die Unterstützung für die diesbezügliche Arbeit der OSZE-Feldoperationen. Den Feldoperationen fehlen oft die Fach-

---

jugoslawische Republik Mazedonien (1), Moldau (2), Niederlande (6), Norwegen (1), Österreich (3), Polen (2), Portugal (2), Rumänien (1), Russische Föderation (5), Serbien (1), Slowakei (1), Slowenien (3), Spanien (3), Schweden (2), Schweiz (1), Tadschikistan (1), Tschechische Republik (3), Türkei (2), Ukraine (2), USA (15). Das Kompendium enthält außerdem einen Beitrag aus dem Kosovo.

36 Unter: http://tandis.odihr.pl/documents/hre-compendium/rus.

37 Unter: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CompendiumHRE_fr.pdf.

kenntnisse, um sicherstellen zu können, dass Aktivitäten im Bereich der Menschenrechtserziehung wirkungsvoll sind. Das BDIMR organisiert daher regelmäßige Treffen für diejenigen Mitarbeiter, die mit Menschenrechtserziehung für verschieden Berufsgruppen und für junge Menschen befasst sind. In den Jahren 2005 und 2010 durchgeführte Workshops gaben Gelegenheit, praktische Erfahrungen auszutauschen und zu diskutieren sowie Herausforderungen und Erfordernisse für die Weiterentwicklung von Aktivitäten zur Menschenrechtserziehung zu artikulieren. Die Workshops haben gezeigt, dass die OSZE-Feldoperationen vom BDIMR erwarten, im Bereich der Menschenrechtserziehung noch aktiver zu werden. Es wurde insbesondere angeregt, dass das Büro als „Ausbildungseinrichtung" für die Projektmanager in den Feldoperationen und als Ressourcenzentrum für Materialien zu Menschenrechten und bewährten Praktiken dienen und ein dynamischer Partner bei der Durchführung von Projekten auf nationaler wie auf regionaler Ebene sein solle. Solche Erwartungen erfordern jedoch größere Kapazitäten des BDIMR in diesem Bereich.

Eine weitere besondere Herausforderung stellt das Fehlen eines institutionalisierten Politikansatzes für Evaluierungen dar. Berücksichtigt man, dass nur qualitativ hochwertige Arbeit zu Veränderungen bei den Empfängern von Menschenrechtserziehung führen kann, dann sind Evaluierungen eindeutig ein herausragendes Werkzeug, das vom BDIMR noch wirkungsvoller eingesetzt werden muss. Mit Hilfe institutionalisierter Evaluierungen kann das BDIMR die Veränderungswirkung der Menschenrechtserziehung und ihrer Fähigkeit, sozialen Wandel zu bewirken, messen und veranschaulichen.[38]

Eine dritte Herausforderung besteht darin, dass die Menschenrechtserziehung auf der politischen Ebene innerhalb der OSZE kaum sichtbar ist, obwohl die Organisation die Menschenrechtserziehung schon seit Langem in den Bestand ihrer Verpflichtungen aufgenommen hat. Einer der Gründe dafür liegt in der Natur der Menschenrechtserziehung selbst, die nur selten schnelle Ergebnisse hervorbringt: Es ist oft sehr schwierig Aktivitäten zu messen und rasch Fortschritte festzustellen oder bestimmte Wirkungen bestimmten Erziehungsprogrammen zuzuordnen. Der Beitrag des BDIMR zur Menschenrechtserziehung hängt auch von den Bemühungen ab, Regierungen und Zivilgesellschaft politisch für dieses Thema zu sensibilisieren, um die Wirksamkeit internationaler Unterstützung in dieser Hinsicht er erhöhen.

38 Siehe z.B., Office of the High Commissioner for Human Rights/International Centre for Human Rights Education, Evaluating Human Rights Training Activities. A Handbook for Human Rights Educators, OHCHR Professional Training Series No. 18, Montreal 2011, unter: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Evaluation HandbookPT18.pdf.

Schlussfolgerung

Das BDIMR verfügt über besonders gute Voraussetzungen dafür, die Qualität der Menschenrechtserziehung und damit auch die Achtung der Menschenrechte im OSZE-Gebiet zu beeinflussen. Dazu muss das Büro eng mit den nationalen Bildungsbehörden zusammenarbeiten.[39] Obwohl alle Regierungen öffentlich ihre Unterstützung für die Menschenrechtserziehung erklären, sind durchaus nicht alle von ihnen bereit, in die Menschenrechtserziehung in dem Maße zu investieren, wie es notwendig wäre, um ihre Bürger dazu zu befähigen, Menschenrechte aktiv und wirksam einzufordern. Viele Regierungen sehen das Augenfällige nicht: Eine Menschenrechtskultur kann sich nur dort entwickeln, wo die Bildungssysteme selbst auf den Prinzipen und Normen der Menschenrechte beruhen. Daher ist es wesentlich, die Aktivitäten im Rahmen der Menschenrechtserziehung wirksam zu gestalten und Regierungen und die Zivilgesellschaft weiterhin dabei zu unterstützen, qualifizierte Menschenrechtserziehung anzubieten.

39 „Die Staaten und gegebenenfalls die zuständigen staatlichen Behörden tragen die Hauptverantwortung für die Förderung und Gewährleistung einer Menschenrechtsbildung und -ausbildung [...]“, Erklärung der Vereinten Nationen über Menschenrechtsbildung und -ausbildung, a.a.O. (Anm. 5), Artikel 7.

*Snježana Bokulić/Assia Ivantcheva**

BDIMR und Zivilgesellschaft: 20 Jahre Menschenrechtsförderung im OSZE-Gebiet

Einführung

Seit ihrer Gründung als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hat die OSZE stets großen Wert auf enge Beziehungen zur Zivilgesellschaft gelegt, insbesondere zu nichtstaatlichen Organisationen (*Non-Governmental Organizations*, NGOs), die für Menschenrechte eintreten. Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Eurasien veränderten sich in den 1990er Jahren die Herausforderungen und Möglichkeiten, denen sich die KSZE gegenübersah, radikal. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen, dem Europarat und der Europäischen Union beteiligte sich die Organisation mit Hilfe neuer Strukturen und Vor-Ort-Missionen am Wiederaufbau der westlichen Balkanländer und an der Demokratisierung in der ehemaligen Sowjetunion. Beides wäre ebenso wie sich daran anschließende Bemühungen ohne die aktive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen (*Civil Society Organizations*, CSOs) im gesamten OSZE-Gebiet undenkbar gewesen.

Tatsächlich waren es die Dissidenten und Aktivisten in Osteuropa, die eben jenen Begriff der Zivilgesellschaft wieder zu einem Teil des akademischen und politischen Diskurses machten. Er wurde sowohl in den sich rasch liberalisierenden Gesellschaften Osteuropas als auch im Westen, wo die Zivilgesellschaft als Symbol „sozialer Erneuerung“ und als „Schlüsselelement des Zeitgeists nach dem Kalten Krieg“ angesehen wurde, zu „einem Mantra für jeden, vom Präsidenten bis zum Politikwissenschaftler“.[1] Dass die Zivilgesellschaft beim Aufbau demokratischer Institutionen und beim Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten unerlässlich ist, wurde in den grundlegenden Dokumenten der KSZE/OSZE aus jener Zeit wie z.B. dem Kopenhagener Dokument (1990), der Charta von Paris (1990), dem Moskauer (1991), dem Helsinki- (1992) und dem Istanbuler Dokument (1999) ausdrücklich betont. Jedoch haben politische Veränderungen in der OSZE ebenso wie transnationale Herausforderungen für Frieden und Sicherheit die Frage aufgeworfen, ob die Dynamik, die der Vorstellung von der Zivilgesellschaft als wichtiger Partner beim Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten innewohnte, aufrechterhalten werden kann.

---

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorinnen wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der OSZE oder des BDIMR übereinstimmen muss.

1 Thomas Carothers, Think Again: Civil Society, in: Foreign Policy, Winter 1999/2000, S. 18-29, unter: http://www.carnegieendowment.org/pdf/CivilSociety.pdf (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Der vorliegende Beitrag untersucht die integrale Rolle der Zivilgesellschaft im System des internationalen Menschenrechtsschutzes. Im Mittelpunkt stehen dabei die OSZE und insbesondere die Beziehungen des BDIMR zu Menschenrechts-NGOs.

Die unverzichtbare Rolle von NGOs

Angesichts ihrer vielseitigen Formen und Aktivitäten ist der Begriff der Zivilgesellschaft vage. Zivilgesellschaft kann als „ein Bereich zwischen der ökonomischen, staatlichen und privaten Sphäre" definiert werden, „in dem Individuen die Freiheit haben, Organisationen zu gründen oder ihnen beizutreten, die unabhängig arbeiten, jedoch zwischen Individuen und dem Staat vermitteln können".[2]
Allgemeiner gesprochen: Als Brücke zwischen Individuum und Staat umfasst die Zivilgesellschaft „Individuen und Gruppen – seien sie organisiert oder nicht –, die sozial, politisch und ökonomisch interagieren und dabei formellen und informellen Regeln und Gesetzen unterworfen sind. [...] Dazu gehören Gewerkschaften; nichtstaatliche Organisationen; geschlechtsbezogene Gruppen, Sprachgruppen, kulturelle und religiöse Gruppen; Wohltätigkeitorganisationen; Unternehmerverbände; Sportclubs oder sonstige Clubs; Genossenschaften, Stadtteilentwicklungsgruppen; Umweltverbände; Berufsverbände; akademische und politische Institutionen sowie Medien".[3]
Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf denjenigen Teil der Zivilgesellschaft, der sich speziell für Menschenrechte einsetzt. „Nichtstaatlich" bedeutet, dass solche Organisationen zumeist aus Personen bestehen, die keinem direkten staatlichen Einfluss unterliegen.[4] Die Einstellung der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Mitwirkung der Zivilgesellschaft beruht auf dem Grundsatz, dass „NGOs ein wesentliches Element partizipatorischer Demokratie in der internationalen Gemeinschaft sind".[5] Partizipation konkurriert dabei nicht mit repräsentativer Demokratie, sondern ergänzt sie. Sie trägt dazu bei, die Effektivität und Legitimität von Regierungen zu erhöhen.[6] Für die Verwirklichung der Menschenrechte ist die Beteiligung von NGOs unverzichtbar. Eine weit verbreitete Ansicht ist sogar, dass das internationale Menschenrechts-

2 Lesley C. Hodgson, Helping the Salmon: The Role of Civil Society in the Development of Human Rights, in: Journal of the Institute of Justice and International Studies 5/2005, S. 11-24, hier: S. 12.
3 UNDP, Governance for Sustainable Human Development, 1994, unter: http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm.
4 Vgl. Kiyoteru Tsutsui/Christine Min Wotipka, Global Civil Society and the International Human Rights Movement: Citizen Participation in Human Rights International Nongovernmental Organizations, in: Social Forces 2/2004, S. 587-620, hier: S. 591.
5 Dianne Otto, Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society, in: Human Rights Quarterly 1/1996,S. 107-141, hier: S. 112.
6 Vgl. Olivier De Schutter, Europe in Search of its Civil Society, in: European Law Journal 2/2002, S. 198-217, hier: S. 200-202.

system „ohne die NGOs schlicht und einfach nicht mehr funktionieren würde“.[7]
Dieses System ist im Prinzip eine Kombination aus rechtlich bindenden und rechtlich nicht bindenden Instrumenten und Mechanismen. Gerichtshöfe für Menschenrechte, wie der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), stellen Rechtsmittel zur Verfügung. Quasigerichtliche Einrichtungen überprüfen Regierungen regelmäßig auf Grundlage der Berichte, die selbige gemäß ihren Vertragsverpflichtungen anfertigen. Und auch Mechanismen wie die auf der VN-Charta beruhenden Organe oder die Implementierungstreffen der menschlichen Dimension der OSZE ermöglichen – auf freiwilliger Basis – die Überwachung und Überprüfung von Regierungen hinsichtlich der Implementierung von Menschenrechtsnormen.
Abgesehen von den Gerichtshöfen für Menschenrechte sind die übrigen Instrumente und Mechanismen von den Informationen abhängig, die die Regierungen zur Verfügung stellen, und davon, dass Regierungen Menschenrechtsverletzungen, wenn sie eintreten, als solche anerkennen. Dies ist ein schwerwiegender Nachteil des Systems. „Das größte Märchen bei der Umsetzung der Menschenrechte ist die Vorstellung, dass eine internationale Organisation beurteilen könnte, inwiefern ein Land seinen völkerrechtlichen Menschenrechtsverpflichtungen nachkommt, indem sie von der betreffenden Regierung einen Bericht erhält. Diese Vorstellung ist geradezu atemberaubend naiv.“[8] Insider geben bereitwillig zu, dass „Regierungen lügen“.[9]
Die Mitwirkung von NGOs am internationalen Menschenrechtssystem ist daher eine *Conditio sine qua non* für die Wirksamkeit des Systems. Dies trifft sowohl in konzeptioneller als auch in praktischer Hinsicht zu.

Konzeptionelle Unverzichtbarkeit

Aus konzeptioneller Sicht ist Partizipation an sich bereits ein fundamentales Menschenrecht.[10] Sie bedeutet, dass Inhaber von Rechten, denen Menschenrechtsregime zugutekommen sollen, sich einbringen. Ohne ihre Beteiligung wäre die Umsetzung von Menschenrechten nicht sinnvoll. Eine erfolgreiche Partizipation ist nur möglich, wenn Individuen ihre Menschenrechte „kennen

7 Rachel Brett, The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations, in: Political Studies 1/1995, S. 96-110, hier: S. 100.
8 Ebenda, S. 101.
9 Ebenda.
10 Vgl. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Artikel 21; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), Artikel 25; Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK), Artikel 23; Erklärung der VN über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, Artikel 2; Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Artikel 15; Kopenhagener Dokument, Absatz 10.

und aus[...]üben“.[11] Sie ist Ursache und Wirkung der Ermächtigung von Rechteinhabern.

Partizipation ist ein wesentlicher Bestandteil der Subsidiarität. Paolo Carozza zufolge ist Letztere ein Strukturprinzip internationaler Menschenrechtsnormen. „Der Hauptvorteil der Subsidiarität besteht darin, dass sie die internationale, innerstaatliche und subnationale Ebene der Gesellschaftsordnung auf der Grundlage einer substanziellen Vorstellung von menschlicher Würde und Freiheit integriert. Gleichzeitig ermutigt und fördert sie den Pluralismus innerhalb dieser Ebenen.“[12] Die Stichhaltigkeit des Subsidiaritätsarguments wird in mindestens zweierlei Hinsicht bestätigt. Erstens bedeutet Subsidiarität ganz allgemein, dass nur dann auf internationaler Ebene gehandelt wird, wenn die Ziele eines solchen Handelns auf lokaler Ebene nicht hinreichend erreicht werden können, d.h. wenn die internationale Ebene besser dafür geeignet ist, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, die jedoch nicht über das hinausgehen sollten, was zum Erreichen der Ziele notwendig ist.[13] Maßnahmen auf lokaler Ebene erfordern *per definitionem* Mitwirkung.

Zweitens äußert sich Subsidiarität im Menschenrechtskontext in einem gewissen Ermessensspielraum, was die Auslegung und Umsetzung von Rechten betrifft.[14] Dieser Ermessensspielraum zeigt sich an mehreren Merkmalen internationaler Menschenrechte. Dazu gehört die Voraussetzung, dass alle nationalen Rechtsmittel ausgeschöpft sein müssen, bevor internationale Gremien in Anspruch genommen werden. Dabei geht es nicht nur darum, teure und zeitaufwändige internationale Gerichtsverfahren zu vermeiden. „Die Begründung für die Regel, dass zunächst der nationale Rechtsweg ausgeschöpft sein muss, lautet, dass es sinnlos ist, eine Klage auf internationaler Ebene zu erheben, solange die Möglichkeit besteht, das Problem auf nationaler Ebene zu lösen – durch Amtsgerichte, die möglicherweise eher in der Lage sind, die Fakten einzuschätzen und nationales Recht anzuwenden.“[15] Oder, in den Worten des EGMR:

> „Die Regel beruht auf der Annahme [...] dass das innerstaatliche System in Bezug auf die mutmaßliche Verletzung der Menschenrechte wirksame Rechtsmittel zur Verfügung stellt, unabhängig davon, ob die Bestimmungen der Konvention [zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, d. Verf.] Eingang in die nationale Gesetzgebung gefunden haben oder nicht. Sie ist somit ein wichtiger Aspekt des Prinzips, dass der in der Konvention festgelegte Schutzmechanismus sich

11 Schlussakte von Helsinki 1975, S. 8.
12 Paolo G. Carozza, Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, in: The American Journal of International Law 2003, S. 38-79, hier: S. 40.
13 Vgl. Paul Craig/Grainne de Burca, EU Law. Text, Cases and Materials, Oxford 2008, S. 103.
14 Vgl. Carozza, a.a.O. (Anm. 12), S. 57-58.
15 Antonio Cassese, International Law, Oxford 2005, S. 122.

subsidiär zu den nationalen Systemen zum Schutz der Menschenrechte verhält."[16]

Ein weiteres Merkmal ist die Doktrin des Beurteilungsspielraums. Sie ist eine „Erfindung" des europäischen Menschenrechtsregimes und beruht auf der Prämisse, dass Staaten eine gewisse Freiheit zusteht, was das Abwägen zwischen individuellen Rechten und ihren eigenen Verpflichtungen angeht. Somit sind in der Praxis Unterschiede bei der Interpretation von Menschenrechtsnormen zulässig. Die Doktrin beruht auf dem Verständnis, dass nationale Behörden die konkreten Umstände eines Falles besser beurteilen können als internationale Richter. Die Größe des Spielraums hängt von den Umständen, dem Beschwerdegegenstand und den Konflikten ab, die aus unterschiedlichen gesellschaftlichen, politischen, kulturellen und rechtlichen Traditionen staatlicher Akteure entstehen.[17]
Das dritte Merkmal ist eine gewisse normative Unterdeterminiertheit internationaler Menschenrechtsnormen, die als das „Unvermögen, ihre Anforderungen inhaltlich hinreichend zu bestimmen",[18] beschrieben wird. Die offene Sprache der internationalen Menschenrechtsnormen und der Rahmencharakter der Dokumente erfordern, dass sie im jeweiligen lokalen Kontext betrachtet und pluralistisch interpretiert werden.
Damit soll keine Theoriedebatte zum Thema „Universalität der Menschenrechte versus Kulturrelativismus" angestoßen werden.[19] Die Menschenrechte sind unbestreitbar „allgemeingültig und unteilbar, bedingen einander und sind miteinander verknüpft".[20] Die Bestimmungen der Menschenrechtsverträge sind nach Treu und Glauben und im Lichte des Ziels und Zwecks eines Vertrages zu interpretieren.[21] Daraus folgt, dass Staaten zwar eine gewisse Ermessensfreiheit bei der Entscheidung genießen, *wie* sie die internationalen Menschenrechtsnormen am besten innerhalb ihres nationalen Kontexts umsetzen. Sie sind jedoch nicht befugt darüber zu entscheiden, *ob* diese Normen umgesetzt werden müssen.

16 EGMR, Akdivar u.a. v. Türkei, Beschwerde Nr. 21893/93, Urteil vom 16. September 1996, Absatz 65.
17 Vgl. Claire Ovey/Robin C.A. White, The European Convention on Human Rights, Oxford 2006, S. 52-55; Onder Bakircioglu, The Application of the Margin of Appreciation Doctrine in Freedom of Expression and Public Morality Cases, in: German Law Journal 7/2007, S. 711-712.
18 Carozza, a.a.O. (Anm. 12), S. 58.
19 Einen Versuch, Kulturrelativismus und universelle Menschenrechte zu vereinbaren, stellt dar: Jack Donnelly, Cultural Relativism and Universal Human Rights, in: Human Rights Quarterly 7/1984, S. 400-419.
20 World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 June 1993, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, 12. Juli 1993, Absatz. 5; in deutscher Sprache abgedruckt in: Europa-Archiv, Folge 23/1993, S. D 498-520, hier: S. D 500.
21 Vgl. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, abgeschlossen in Wien am 23. Mai 1969, Artikel 31, abgedruckt in: BGBl. 1985 II, S. 927-960, hier: S. 939.

So ist beispielsweise das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten, in ihrer Muttersprache unterrichtet zu werden, ein Menschenrecht.[22] Die genaue Form, in der dieses Recht umgesetzt wird, muss jedoch vom Staat – unter Mitwirkung der entsprechenden Rechteinhaber – entschieden werden. Das Recht könnte durch gesonderte Bildungseinrichtungen, in denen der Unterricht in der Minderheitensprache abgehalten wird, durch zweisprachige Lehrpläne, durch Sprach- und Kulturunterricht in der Minderheitensprache oder auf andere geeignete Weise umgesetzt werden. Ebenso schreiben internationale Menschenrechtsnormen das Recht fest, bei echten, regelmäßig stattfindenden Wahlen zu wählen und gewählt zu werden.[23] Die Entscheidung, welches Wahlsystem die Umsetzung dieses Rechts ermöglicht, bleibt jedoch den Staaten überlassen. Ohne die Diskussionen, die solchen Entscheidungen vorausgehen, und die Beobachtung ihrer Verwirklichung, sobald die Entscheidungen getroffen sind, gäbe es keine echte Umsetzung von Menschenrechten. Innerhalb dieses Prozesses ist die Mitwirkung von NGOs unverzichtbar.

Die Notwendigkeit der Mitwirkung von NGOs ist inzwischen weit über die ursprüngliche Bestimmung in Artikel 71 der VN-Charta hinaus anerkannt: in den Rechtsvorschriften der Menschenrechtsverträge, in der Resolution der VN-Generalversammlung über den Menschenrechtsrat und in den OSZE-Verpflichtungen.

Schon 1996 fand sich im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) der Hinweis auf Organisationen und Bewegungen.[24] Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) sind dabei etwas unklar: Sie sprechen von „zuverlässigen Informationen", die aus anderen Quellen als den Vertragsstaaten stammen.[25] Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (OPCAT) besagt explizit, dass der Unterausschuss für Prävention mit Organisationen zusammenarbeiten muss, die sich gegen Folter einsetzen,[26] und dass der Unterausschuss ebenso wie die nationalen Präventionsmechanismen die Möglichkeit haben müssen, Gespräche mit Personen zu führen, die über relevante Informationen verfügen könnten.[27] Diese Personen oder Organisationen müssen vor jeglichen Sanktionen geschützt werden, die als Reaktion auf ihr Gespräch mit dem Unterausschuss erfolgen könnten.[28]

22 IPbpR, Artikel 27; Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Artikel 14; Kopenhagener Dokument, Absatz 34.

23 AEMR, Artikel 21; IPbpR, Artikel 25; Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), Erstes Zusatzprotokoll, Artikel 3; AMRK, Artikel 23; Kopenhagener Dokument, Absatz 7.

24 ICERD, Artikel 2.1.(e): „Jeder Vertragsstaat [verpflichtet sich], wo immer es angebracht ist, alle eine Rassenintegrierung anstrebenden vielrassischen Organisationen und Bewegungen zu unterstützen [und] sonstige Mittel zur Beseitigung der Rassenschranken zu fördern [...]."

25 CAT, Artikel 20; CEDAW Fakultativprotokoll, Artikel 8.

26 OPCAT, Artikel 11 (c).

27 OPCAT, Artikel 14 (d), Artikel 20 (d).

28 OPCAT, Artikel 15.

Die Arbeitsweise und die Geschäftsordnungen aller VN-Menschenrechtsvertragsorgane sehen vor, dass NGOs relevante Information dem entsprechenden Ausschuss vorlegen. Die Ausschüsse wiederum stellen den Vertretern von NGOs während ihrer Sitzungen Zeit zur Verfügung, um Informationen mündlich vorzutragen. Der Menschenrechtsrat muss ebenfalls eng mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten,[29] und zwar im Rahmen der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (*Universal Periodic Review*, UPR), die die Mitwirkung aller maßgeblichen Interessenvertreter, einschließlich NGOs, gewährleisten soll.[30]
Regionale Vertragsorgane, wie z.B. der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, arbeiten ähnlich. Der Beratende Ausschuss befasst sich regelmäßig mit von NGOs vorgelegten Alternativberichten und trifft während seiner Besuche einzelner Länder mit Vertretern von NGOs zusammen. Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft ist überdies eine gesetzliche Bestimmung der Europäischen Union. So gewährleistet der Vertrag über die Europäische Union (EUV) beispielsweise nicht nur das Recht von EU-Bürgern, am „demokratischen Leben der Union teilzunehmen".[31] Er verpflichtet die Institutionen der EU auch, „den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit [zu geben], ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen".[32]

Praktische Unverzichtbarkeit

In praktischer Hinsicht hält die Mitwirkung der NGOs das internationale Menschenrechtssystem aufrecht. Häufig wird gesagt, das VN-Menschenrechtsregime sei in einem solchen Ausmaß von NGOs abhängig, dass es „ohne deren Informationen zusammenbrechen würde".[33] Diese Einschätzung wurde mehr als einmal von Menschenrechtsbeauftragten in den Sekretariaten der Vertragsorgane bestätigt, sowohl bei den VN als auch bei regionalen Organen. Dies wird besonders auffällig, wenn keine NGO-Schattenberichte mehr eintreffen, nachdem die finanzielle Förderung eines größeren NGO-Menschenrechtsprogramms abgelaufen ist.
Der Beitrag von NGOs geht jedoch weit über das Einreichen von Schattenberichten bei Vertragsorganen und die Prüfung von Informationen, die von Staaten vorgelegt werden, hinaus. Sie führen Aufklärungskampagnen durch, die sich sowohl an die Öffentlichkeit als auch an Regierungsstellen richten, machen Rechte und Verpflichtungen deutlich und verbreiten Informationen.

29 VN-Generalversammlung, Resolution 60/251, A/RES/60/251, 3. April 2006, Absatz 5 (h).
30 VN-Menschenrechtsrat, Resolution 5/1, A/HRC/5/21, 18. Juni 2007, Absatz 3 (m).
31 EUV, Artikel 10 (3).
32 EUV, Artikel 11 (1).
33 Michael H. Posner/Candy Whittome, The Status of Human Rights NGOs, in: Columbia Human Rights Law Review 1993-1994, S. 269-290, hier: S. 284.

Durch ihre Arbeit in der Menschenrechtserziehung erhöhen NGOs das Bewusstsein für Menschenrechte. Damit erleichtern sie es Regierungsbeamten, ihren Pflichten besser nachzukommen, und versetzen Rechteinhaber in die Lage, die erfolgreiche Umsetzung ihrer Rechte einzufordern. Durch ihren Einsatz auf internationaler Ebene tragen NGOs dazu bei, Standards zu etablieren und Bündnisse mit wohlwollenden Staaten zu entwickeln, die – auf sich alleine gestellt – in einem Vakuum operieren würden.[34] Durch ihren Einsatz innerhalb von Staaten verleihen sie den Menschenrechten Inhalt und Bedeutung auf der Ebene der Bürger. Mittels strategischer Gerichtsverfahren (*„strategic litigation"*) versuchen sie, auf juristischem Wege Veränderungen herbeizuführen. Dabei ist das Zusammenspiel von internationalen und örtlichen NGOs entscheidend.

Es gibt zahlreiche Beispiele für die Leistungen von NGOs. Die Rolle der Internationalen Juristenkommission und von *Amnesty International* bei der Entwicklung und Verabschiedung der Erklärung zum Schutz vor Folter und der Antifolterkonvention sowie ihr Drängen auf eine universelle Strafgerichtsbarkeit für mutmaßliche Folterer sind gut dokumentiert. Die Mitarbeit einer NGO-Koalition am Entwurf der Kinderrechtskonvention und des anschließenden Fakultativprotokolls wurde als „beispiellos in der Geschichte der Entwicklung internationaler Instrumente"[35] beschrieben.

Auf den Gebieten Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung haben NGOs die Verabschiedung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien aus dem Jahr 2000 aktiv mit vorangetrieben. Sie erfolgte im Anschluss an den überraschenden Erfolg der Rechtsradikalen bei den Wahlen in Österreich und auf internationalen politischen Handlungsdruck. NGOs griffen die eben verabschiedete Gesetzgebung dann auch auf und strengten Gerichtsverfahren an, was im Bereich der Antidiskriminierung das Beschreiten neuer Wege bedeutete.

Führend in dieser Hinsicht ist das Europäische Zentrum für die Rechte der Roma (*European Roma Rights Centre*, ERRC), dessen strategische Gerichtsverfahren vor dem EGMR einen bis dahin nicht dagewesenen Beitrag zur Entwicklung der Rechtsprechung zu Artikel 14 der Menschenrechtskonvention darstellten.[36] Ähnlich hat auch die *Minority Rights Group International* (MRG) erfolgreich erstmals Klage gemäß Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention erhoben.[37]

---

34 Vgl. ebenda, S. 284.

35 Brett, a.a.O. (Anm. 7), S. 100-101.

36 Zu den bahnbrechenden Fällen gehören: EGMR, D.H. u.a. v. Tschechische Republik, Beschwerde Nr. 57325/00, Šečić v. Kroatien, Beschwerde Nr. 40116/02, Moldovan u.a. v. Rumänien, Beschwerde Nr. 41138/98 und 64320/01.

37 EMRG, Sejdić und Finci v. Bosnien und Herzegovina, Beschwerde Nr. 27996/06 und 34836/06.

Dass Menschenrechts-NGOs unverzichtbare Akteure im System des internationalen Menschenrechtschutzes sind, ist seit der Verabschiedung der Charta der Vereinten Nationen eine – wenn auch nicht sonderlich explizit – anerkannte Tatsache. Es mag zwar sein, dass die Regierungen der die Vereinten Nationen bildenden Staaten Menschenrechte als ein legitimes internationales Anliegen betrachteten, das allein den Regierungen vorbehalten bliebe.[38] Artikel 71 der VN-Charta legte allerdings fest, dass der Wirtschafts- und Sozialrat „geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen [kann], die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen".[39]

Während sich die internationalen Instrumente und Mechanismen zum Schutz und zur Förderung der universellen Menschenrechte quälend langsam unter der Federführung der VN entwickelten, entstand eine nichtstaatliche Menschenrechtsbewegung. Sie umfasste größere und kleinere zivilgesellschaftliche Gruppen, ohne die eine solche Entwicklung nicht möglich gewesen wäre. Das Entstehen dieser Bewegung vollzog sich in zwei Stufen. Zunächst wurden in den 1960er und 1970er Jahren internationale Menschenrechts-NGOs im globalen Norden gegründet, die sich auf Probleme des globalen Südens konzentrierten. Danach hat sich die Zahl nationaler Menschenrechtsgruppen in praktisch allen Regionen der Welt innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte vervielfältigt.[40] Die Beziehung ist symbiotisch: Als Streiter für die Menschenrechte haben NGOs dazu beigetragen, diese erfolgreich umzusetzen. Gleichzeitig werden sie selbst durch Menschenrechte gestärkt, da das Vorhandensein von Rechten wie z.B. der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit notwendige Voraussetzungen für den Erfolg von NGOs sind.[41]

Die Mitwirkung der NGOs an der Entwicklung des internationalen Menschenrechtsregimes im Rahmen der VN wurde zum einen durch den in der VN-Charta vertretenen restriktiven Ansatz erschwert. Zum anderen stellten auch die Beschränkungen in den ersten Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), in denen die Konsultationsverfahren zwischen dem Rat und NGOs genau festgelegt waren, ein Hindernis dar.[42] Um den ECOSOC-Konsultativstatus zu erlangen, musste eine Organisation ein „anerkanntes internationales Ansehen" genießen und in einer „erheblichen Zahl von Ländern in unterschiedlichen Regionen der Welt, sofern möglich, vertreten sein".[43]

38 Vgl. Posner/Whittome, a.a.O. (Anm. 33), S. 269.
39 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 71.
40 Vgl. Posner/Whittome, a.a.O. (Anm. 33), S. 269-270.
41 Vgl. Hodgson, a.a.O. (Anm. 2), S. 13.
42 ECOSOC Resolution 288 B (X), 27. Februar 1950, abgelöst von ECOSOC Resolution 1296 (XLIV), 23. Mai 1968.
43 ECOSOC Resolution 1296 (XLIV), 23. Mai 1968, Teil I, Absatz 4.

Von nationalen Organisationen wurde erwartet, dass sie ihre Ansichten durch die entsprechenden internationalen NGOs vortragen. Sie sollten eigenständig zugelassen werden „nach Konsultationen mit dem betreffenden Mitgliedstaat, um eine ausgewogene und wirksame Repräsentation von nichtstaatlichen Organisationen zu erreichen, die wichtige Interessen aus allen Regionen und Gebieten der Welt wiedergeben oder über besondere Erfahrungen verfügen, die sich der Rat zunutze machen könnte“.[44] Dieses Arrangement begünstigte ressourcenreiche NGOs, die ein anerkanntes internationales Ansehen in einer erheblichen Zahl von Ländern erlangen konnten, und ging auf Kosten vergleichsweise kleiner NGOs mit knappen Mitteln, für die „Genf“ ein ferner geographischer Begriff blieb. Dieses Defizit wurde erst 1996 behoben, als die Zuerkennung des Konsultativstatus auf regionale, subregionale und nationale Organisationen ausgeweitet wurde.[45]

Es überrascht nicht, dass die frühen Jahre der Teilnahme von NGOs an VN-Menschenrechtsforen von einer „Kalter-Krieg-Paranoia hinsichtlich der politischen Loyalitäten, die einigen, insbesondere menschenrechtsorientierten, NGOs mit Staaten diesseits oder jenseits der Ost-West-Trennlinie unterstellt wurden“,[46] geprägt waren. Obwohl die zu jener Zeit gültige Resolution keinerlei entsprechende Bestimmungen enthielt, wurde der Konsultativstatus gelegentlich wieder aberkannt, weil einige Mitgliedstaaten, unter ihnen Großbritannien und die USA, mit der Kritik von NGOs an ihrer Politik unzufrieden waren.[47] Während die Teilnahme von NGOs an den VN-Foren durch den ECOSOC-Status eingeschränkt war, blieb die OSZE – trotz in unterschiedlicher Häufigkeit und Intensität auftretender gegenteiliger Diskussionen – offen für alle, die sich anmelden wollten, mit Ausnahme solcher „Organisationen, die zur Anwendung von Gewalt greifen oder öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen“.[48] Anders als die anfänglich sicherlich elitär wirkende Haltung der Vereinten Nationen, die über lange Zeit die Teilnahme internationaler Menschenrechts-NGOs aus dem Norden begünstigte, war die Haltung der OSZE in dieser Hinsicht deutlich offener.

Die KSZE/OSZE hat die Wichtigkeit zivilgesellschaftlicher Beteiligung seit Beginn des Helsinki-Prozesses erkannt. Im Jahr 1975 bestätigten die Teilnehmerstaaten, dass „Organisationen und Personen eine relevante und positive Rolle zukommt, zur Erreichung dieser Ziele ihrer Zusammenarbeit beizutragen“.[49] Es ist allgemeiner Konsens, dass die Schlussakte von Helsinki

44 Ebenda, Teil II, Absatz 9.
45 Vgl. ECOSOC Resolution 1996/31, 25. Juli 1996, Teil I, Absatz 8.
46 Otto, a.a.O. (Anm. 5), S. 110.
47 Vgl. ebenda, S. 117.
48 Helsinki-Dokument 1992, Kapitel IV, Absatz 16.
49 Schlussakte von Helsinki 1975, S. 9.

den Anstoß zur Entwicklung von NGOs gab – unabhängigen Bürgergruppen, deren Anliegen die Überwachung von Menschenrechtsprinzipien ist.[50]
1985 wurde NGOs der Zugang zu weiteren KSZE-Treffen über die Eröffnungs- und Schlusssitzungen hinaus erlaubt. Allerdings hatten NGOs sich auch vorher schon beteiligt, indem sie eigene „Parallelveranstaltungen“[51] organisierten. Um NGOs Interventionen bei KSZE-Treffen zu ermöglichen, nahmen einige Regierungen NGO-Vertreter in ihre Delegationen auf. Diese Praxis wurde von Regierungen sowohl östlich als auch westlich von Wien beibehalten.[52] Als Wendepunkt in den Beziehungen zwischen NGOs und der KSZE/OSZE gilt die Charta von Paris aus dem Jahr 1990, die zum ersten Mal festlegte: „Diese [nichtstaatlichen] Organisationen, Gruppierungen und Einzelpersonen müssen auf geeignete Art und Weise in die Tätigkeit und die neuen Strukturen der KSZE einbezogen werden [...].“[53] Die OSZE-Verpflichtungen gestatten jedoch nicht nur die Teilnahme an OSZE-Foren. Sie sehen auch vor, dass das Individuum das Recht haben muss, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu kennen, auszuüben und – entweder alleine oder gemeinsam mit anderen – aktiv zu ihrer Förderung und ihrem Schutz beizutragen. Im Kopenhagener Dokument verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten,

> „zu gewährleisten, dass Einzelpersonen ihr Recht auf Vereinigung ausüben dürfen, einschließlich des Rechts, nichtstaatliche Organisationen, die sich für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten einsetzen, darunter Gewerkschaften und Menschenrechtsgruppen, zu bilden, diesen beizutreten und in diesen aktiv mitzuwirken“.[54]

Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich ferner, den „Mitgliedern solcher Gruppen und Organisationen ungehindert Zugang zu ähnlichen Vereinigungen im In- und Ausland und zu internationalen Organisationen zu ermöglichen und es ihnen zu gestatten, mit solchen Gruppen und Organisationen Verbindungen zu unterhalten, Austauschaktivitäten, Kontakte und Zusammenarbeit zu pflegen [...]“.[55] Die Begeisterung über die NGO-Teilnahme hielt innerhalb der KSZE noch eine Weile an. In Moskau erkannten die Teilnehmerstaaten 1991 an, dass die aktive Einbeziehung von Personen, Gruppen, Organisationen und Institutionen eine wesentliche Rolle dabei spielte, weitere Fortschritte bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension zu gewährleisten. Sie begrüßten die „Aktivitäten nichtstaatlicher Organisationen [...], wie unter anderem die Beobachtung der

50 Vgl. Rachel Brett, NGOs and the Human Dimension of the OSCE, in: CSCE ODIHR Bulletin 1/1992-1993, S. 3-8; Shaun R. Barcavage, NGOs in the System of European Security, in: CSCE ODIHR Bulletin 1/1996-1997.
51 Brett, a.a.O. (Anm. 50), S. 5.
52 Vgl. ebenda, S. 6.
53 Charta von Paris 1990, S. 11.
54 Kopenhagener Dokument, Absatz 10.3.
55 Ebenda, Absatz 10.4.

Einhaltung von KSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension“ und erlaubten ihnen, „ihre Ansichten den eigenen Regierungen sowie den Regierungen aller anderen Teilnehmerstaaten im Verlauf der künftigen Arbeit der KSZE im Bereich der menschlichen Dimension mitzuteilen“.[56] Am wichtigsten war vielleicht die von den Teilnehmerstaaten verabschiedete Definition von NGOs als Organisationen, „die sich [...] als solche erklären“.[57] Im Jahr 1992 wurden in Helsinki die Rahmenbedingungen für die Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in die Aktivitäten der KSZE weiter verbessert. Es wurden Richtlinien für den Zugang von NGOs zu KSZE-Foren spezifiziert, die Leiter der Institutionen wurden angewiesen, „Verbindungspersonen für nichtstaatliche Organisationen“ zu benennen, und Kontakte, der Meinungsaustausch und informelle Treffen zwischen NGOs und Behörden wurden erleichtert. Hinzu kamen weitere ähnliche Vorschriften. Im Vergleich zu dem damaligen System der Vereinten Nationen war die Teilnahme nicht auf Organisationen mit „anerkanntem internationalen Ansehen“ beschränkt, wie es der ECOSOC-Status verlangte, sondern blieb für alle NGOs offen, die sich „als solche erklärten“. Die Frage, ob ein Konsultativstatus eingeführt werden sollte, wurde und wird bis heute diskutiert. Vorerst ist jedoch keine Einigung über Bedingungen zu erwarten, die die Teilnahme von NGOs an den OSZE-Foren einschränken würden.

Der Beitrag des BDIMR: Partnerschaft und Unterstützung

Nach der Auflösung der Sowjetunion im Jahr 1991 wurden zahlreiche neue Teilnehmerstaaten in die KSZE aufgenommen.[58] Aufgrund dieser dramatischen Umwälzungen in Europa und der Notwendigkeit, die KSZE-Institutionen und -Strukturen zu stärken, wurde das Büro für freie Wahlen „zur Erweiterung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten im Bereich der Menschlichen Dimension“[59] in das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) umgewandelt. Zu den neuen Aufgaben des Büros gehörte es, „als institutioneller Rahmen für den Austausch und die gemeinsame Nutzung von Informationen über verfügbare technische Unterstützung, Fachwissen und nationale sowie internationale Programme [zu] dienen, die darauf abzielen, die neuen Demokratien beim Aufbau ihrer Institutionen zu unterstützen“, und „Kontakte zu den am Aufbau demokratischer Institutionen aktiv beteiligten nichtstaatlichen Organisationen her[zu]stellen,

56 Moskauer Dokument 1991, Absätze 43.3 und 43.4.
57 Ebenda, Absatz 43.
58 Bei einem Zusätzlichen Treffen auf Ministerebene in Moskau 1991 wurden die drei baltischen Staaten aufgenommen. Im Prager Dokument 1992 wurden zehn weitere Länder als Teilnehmerstaaten begrüßt: Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan. Im März 1992 wurden auf dem Ersten Zusätzlichen Treffen des Rates der KSZE in Helsinki drei weitere Staaten – Kroatien, Georgien und Slowenien – als Teilnehmerstaaten aufgenommen.
59 Prager Dokument 1992, III. Menschliche Dimension, Absatz 9.

um den interessierten Teilnehmerstaaten zu ermöglichen, deren umfangreiche Ressourcen und Sachkenntnisse zu nutzen“.[60]

Nach der Verabschiedung des Prager Dokuments und als Reaktion auf die neuen politischen Realitäten begann das BDIMR – auf Grundlage seines erweiterten Mandats – zahlreichen Aktivitäten nachzugehen. Sie zielten darauf ab, „die Zivilgesellschaft zu entwickeln, sie auszubilden und ihr mehr Macht zu verleihen“. Gleichzeitig sollten „rechtsstaatliche Kapazitäten erweitert und Rechenschaftspflicht und Transparenz staatlicher Institutionen erhöht werden“. Zudem sollten „mehrere Schlüsselgruppen gezielt angesprochen werden“, darunter junge Leute, Juristen und Wissenschaftler.[61]

Im Bereich grundlegender Menschenrechte unterstützte das BDIMR zahlreiche NGOs und bildete sie in Standards und Prinzipen aus, um „Einzelpersonen mehr Vertrauen und die Fähigkeit zu verleihen, für die Achtung dieser Rechte einzutreten“.[62] Aufbauend auf dem bereits bestehenden Netzwerk aus erfahren Experten der Zivilgesellschaft unterstützte das BDIMR Programme zur Menschenrechtsüberwachung und -berichterstattung. So hat z.B. das gemeinsam mit der Polnischen Helsinki-Stiftung für Menschenrechte durchgeführte Programm in vielen OSZE-Staaten die Möglichkeiten von NGOs zur Ausübung ihrer Tätigkeit verbessert und damit gleichzeitig – ganz im Geiste des Helsinki-Prozesses – Netzwerke und Zusammenschlüsse im gesamten OSZE-Raum gestärkt.

Viele Teilnehmer des BDIMR-Trainings kamen hierbei erstmals mit dem Thema NGO-Management oder mit internationalen Menschenrechtsnormen in Kontakt. Die Ausbildungslehrgänge zu Menschenrechtsthemen wurden nach 2000 im Rahmen von Projekten fortgesetzt, zu denen z.B. ein mehrjähriges Programm gehörte, das in Zusammenarbeit mit dem Armenischen Helsinki-Komitee und dem tadschikischen Büro für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit durchgeführt wurde. Es wandte sich an neue Menschenrechtsgruppen und -aktivisten in abgelegenen Regionen Armeniens und Tadschikistans und stärkte damit die vorhandenen Kapazitäten außerhalb der Hauptstädte. Programme dieser Art unterstützten die Gründung neuer Menschenrechtsgruppen, die sich nach einer Analyse ihrer Bedürfnisse und des Bedarfs vor Ort herausbildeten.

In den darauf folgenden Stufen des Programms wurden die Teilnehmer in Lobbyarbeit und anderen Fertigkeiten ausgebildet, die ihrer zukünftigen Arbeit zugute kommen würden. Die Berichte über die Ergebnisse der durchgeführten Projekte wurden von erfahrenen Ausbildern analysiert und als Werkzeuge in der Lobbyarbeit für verschiedenste Themen verwendet, von Frauenrechten bis zur Medienfreiheit, von den Rechten von Menschen mit Behinde-

60 Ebenda, Absatz 10.

61 Eric Rudenshiold, Facing the challenges of the next decade, in: OSCE/ODIHR, Ten Years of ODIHR: Working for Human Rights and Democracy (1991-2001), Warschau 2001, S. 47-49, hier: S. 48, unter: http://www.osce.org/odihr/20457.

62 Pavel Chacuk, Feature: ODIHR’s Human Rights Training Strengthens Civil Society in Central Asia and the Caucasus, 15. November 2006, unter: http://www.osce.org/odihr/57550.

rung bis zum Recht auf ein faires Gerichtsverfahren. Die Unterstützung solcher kleineren Projekte hat sich als wichtig erwiesen, und das nicht nur, um die Kapazitäten der Zivilgesellschaft durch *„Learning by Doing"* zu stärken, sondern auch um Problembereiche zu identifizieren, auf die das BDIMR die zuständigen Behörden aufmerksam machen konnte.

Die Programme haben dazu geführt, dass sich viele neue Menschenrechtsaktivisten in örtlichen NGOs engagieren und allmählich den Nutzen der Zivilgesellschaft zu schätzen lernen, wenn es darum geht, die von ihnen gewünschten institutionellen Veränderungen herbeizuführen. Beispielsweise schlossen sich einige Absolventen des Programms in Tadschikistan der Nationalen Koalition gegen Folter an und nahmen an der Vorbereitung des Schattenberichts an den VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes teil.[63] Einige Teilnehmer wurden selber Ausbilder und sind immer noch an gemeinsamen Aktivitäten mit dem BDIMR beteiligt. Die Notwendigkeit, zivilgesellschaftliche Organisationen im OSZE-Raum in Menschenrechtsbelangen auszubilden, besteht jedoch nach wie vor – vor allem, weil es gilt, eine neue Generation von Menschenrechtsaktivisten aufzubauen.

Im Laufe der Jahre hat das BDIMR seine Unterstützung für die Zivilgesellschaft in Menschenrechtsbelangen auf eine große Bandbreite an Aktivitäten und Methoden ausgeweitet. Dazu gehören die organisatorische und strategische Unterstützung beim Erwerb von Fachkenntnissen im Bereich internationaler Menschenrechtsnormen und entsprechender OSZE-Verpflichtungen, bei der Lobbyarbeit, beim Aufbau von Netzwerken und Zusammenschlüssen sowie bei langfristigen Projekten, die Menschenrechts-NGOs bei ihrer Arbeit helfen. Dies verbessert auch den Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Regierungsvertretern sowie von Vertretern der Zivilgesellschaft untereinander.

Bei der Aufgabe, die Erfüllung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten, sind zivilgesellschaftlichen Gruppen zu unverzichtbaren Partnern des BDIMR geworden. Sie haben nicht nur Informationen gesammelt und übermittelt, sondern auch Lösungen vorgeschlagen und oftmals bei deren Umsetzung mitgeholfen. Die Rolle des BDIMR bestand dabei darin, NGOs mit dem notwendigen Fachwissen zu unterstützen, aber auch darin, Kommunikationskanäle aufrechtzuerhalten, vorgelegte Befunde zu analysieren und den Dialog mit den Behörden zu verbessern. Gute Beispiele für diese Form des Beistands sind die Projekte zur Überwachung der Versammlungsfreiheit, die in einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt wurden. Sie verfolgten mehrere Ziele, darunter die Stärkung der Monitoring-Kapazitäten von Aktivisten und lokalen NGO-Partnern, das Sammeln und Analysieren von Informationen zur Gesetzgebung in Bezug auf die Versammlungsfreiheit und deren Anwendung

63 Vgl. Nigina Bakhrieva, Main conclusions and recommendations, as a result of the Project „Capacity Building for NGOs in Monitoring Human Rights in Tajikistan" (2005-2007), implemented by the Bureau on Human Rights and Rule of Law and the OSCE/ODIHR (liegt den Autorinnen vor).

sowie die Erstellung von Berichten, die als Grundlage für Gespräche mit Regierungen über mögliche Gesetzesänderungen und die verbesserte Anwendung von Gesetzen dienen können.
Zivilgesellschaftliche Akteure aus fünf Teilnehmerstaaten trafen sich 2010 in Chişinău mit Vertretern des BDIMR, von OSZE-Feldoperationen und des Europarats, um Erkenntnisse und Erfahrungen auszutauschen. Die Teilnehmer formulierten mehrere Empfehlungen zur Überwachung der Versammlungsfreiheit. Diese werden für die OSZE und NGOs bei der Durchführung noch effektiverer Projekte zur Überwachung der Versammlungsfreiheit in anderen Teilnehmerstaaten hilfreich sein.
Darüber hinaus haben das BDIMR und die Venedig-Kommission des Europarats ihre Leitlinien zur Versammlungsfreiheit[64] unter erheblicher Mitwirkung der OSZE/BDIMR-Expertenkommission, der anerkannte Menschenrechtsexperten und Mitglieder der Zivilgesellschaft angehören, aktualisiert. Das BDIMR und die Venedig-Kommission unterstützen die OSZE-Teilnehmerstaaten und die Mitglieder des Europarats schon seit Jahren im Bereich der Gesetzgebung. Sie helfen ihnen dabei sicherzustellen, dass ihre Gesetzgebung in Bezug auf die Versammlungsfreiheit den europäischen und internationalen Standards entspricht. Die Entwicklung der Leitlinien war ein wichtiger Bestandteil dieser Unterstützung, von der auch die Datenbank *Legistlationline.org* des BDIMR profitiert hat. Dort können Gesetzgeber und Zivilgesellschaft gute Beispiele aus der Gesetzgebung anderer Teilnehmerstaaten finden.
In fast allen Bereichen seiner programmatischen Arbeit beteiligt sich das BDIMR an wichtigen Forschungen und reagiert damit auf den von Akteuren der Zivilgesellschaft geäußerten Bedarf. Daraus sind zahlreiche Hilfsmittel, Publikationen und Werkzeuge entstanden, oft auch in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen wie dem Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) und dem Europarat.[65] Die Publikationen liegen in der Regel auf Englisch und Russisch vor und können in den meisten Fällen kostenlos von der Website der OSZE heruntergeladen werden. Ein aktuelles Beispiel ist das Handbuch zur Überwachung der Versammlungsfreiheit.[66] Im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung führten ausgiebige Beratungen mit zivilgesellschaftlichen Experten zur Entwicklung eines Leitfadens zum Umgang mit Hassverbrechen.[67] Die Leitlinien dienen als Grundlage für BDIMR-Ausbildungsprogramme für NGOs, die darauf abzielen, sie mit dem Wissen und den Fähigkeiten auszu-

64 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, in zweiter Auflage unter: http://www.osce.org/odihr/75338.
65 ODIHR/Council of Europe/OHCHR/UNESCO, Human Rights Education in the School Systems of Europe, Central Asia and North America: A Compendium of Good Practice, Warschau 2009, unter: http://tandis.odihr.pl/documents/hre-compendium/.
66 OSCE/ODIHR, Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly, Warschau 2011, unter: http://www.osce.org/odihr/75338.
67 OSCE/ODIHR, Preventing and responding to hate crimes. A resource guide for NGOs in the OSCE region, Warschau 2009, unter: http://www.osce.org/odihr/39821.

statten, die nötig sind, um in ihren Gemeinschaften Hassverbrechen zu verhindern bzw. auf sie zu reagieren.

Über seine programmatische Arbeit und seine Publikationen hinaus ist auch der Beitrag des BDIMR zu den Implementierungstreffen der menschlichen Dimension erwähnenswert, die seit 1998 jährlich in Warschau stattfinden.[68] Im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte ist das Implementierungstreffen zu Europas größtem Menschenrechtsforum geworden. Es wird einberufen, um die Implementierung sämtlicher Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu diskutieren und Vertreter der Zivilgesellschaft und der Regierungen der Teilnehmerstaaten zusammenzuführen.

Wie das Helsinki-Dokument 1992 festhält, sind NGOs mit einschlägigen Erfahrungen im Bereich der menschlichen Dimension „eingeladen, dem Implementierungstreffen schriftliche Darlegungen zu übermitteln, zum Beispiel durch das BDIMR, und können vom Implementierungstreffen [...] jederzeit eingeladen werden, zu spezifischen Fragen mündlich Stellung zu nehmen".[69] Alle Teilnehmer haben gleichermaßen Zugang zur Rednerliste, wodurch sie Beiträge zu den Arbeitssitzungen liefern können. Außerdem geben hochrangige Vertreter des BDIMR, anderer OSZE-Institutionen und von Feldoperationen zumeist einen Überblick über ihre Prioritäten und Projekte und internationale Organisationen und NGOs sind eingeladen, Kommentare abzugeben, Fragen zu stellen und ihre eigenen Vorstellungen, Ideen und Projektvorschläge darzulegen. Zahlreiche Nebenveranstaltungen, die auf bestimmte Themen aus dem Bereich Menschenrechte aufmerksam machen, werden jedes Jahr von NGOs parallel zu den Hauptarbeitssitzungen organisiert.

NGOs müssen ihre Eingaben koordinieren und klare und in sich schlüssige Botschaften formulieren, damit ihr Zusammentreffen mit Entscheidungsträgern möglichst effektiv ist. Für manche Bereiche – wie etwa Toleranz und Nichtdiskriminierung oder auch nationale Menschenrechtsinstitutionen – hat das BDIMR Vorbereitungstreffen eingerichtet, bei denen NGOs vor den Veranstaltungen ihre Meinung austauschen und sich auf gemeinsame Empfehlungen einigen können. Im Laufe der Jahre hat das BDIMR als Moderator bei den Vorbereitungstreffen dazu beigetragen, die Botschaften der Zivilgesellschaft zu stärken und zu konsolidieren, wie z.B. die Empfehlungen zum Umgang mit Hassverbrechen, die von etlichen der führenden NGOs im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung unterzeichnet wurden.[70] Nach jahrelangen Diskussionen über die menschliche Dimension könnte das Implementierungstreffen außerdem von der Einführung innovativerer Themen und kreativerer Ansätze profitieren, die zivilgesellschaftlichen Akteuren eine noch effektivere Teilnahme an den jährlichen Treffen ermöglichen würden.

---

68 Außer 1999 und 2010 aufgrund der Gipfeltreffen in Istanbul bzw. Astana.

69 Helsinki-Dokument 1992, Kapitel VI, Absatz 15.

70 Vgl. Suzette Bronkhorst (*Internet Centre Anti Racism Europe* – ICARE), Contributions to the OSCE HDIM 2009 working session 10 on tolerance and non-discrimination II, 5. Oktober 2009.

Der Optimismus der 90er Jahre im Anschluss an die Welle der Demokratie, die über Osteuropa und die ehemalige Sowjetunion geschwappt war, hat mit der Zeit nachgelassen. Gründe dafür sind das Aufkommen ernsthafter globaler Bedrohungen sowie ein Konjunkturabschwung, der sich zu einer weltweiten Finanzkrise ausgeweitet und in manchen Fällen den Übergang zur Demokratie zum Erliegen gebracht hat. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten und danach auch in anderen Staaten warfen neue, äußerst schwerwiegende Sicherheitsfragen auf, die beantwortet werden mussten.

Der Beschluss des Ministerrats von Bukarest über die Bekämpfung des Terrorismus aus dem Jahr 2001 bestätigte, die Teilnehmerstaaten „werden terroristische Bedrohungen nicht hinnehmen, sondern mit allen Mitteln [...] bekämpfen [...] und bekräftigen die Normen, Prinzipien und Werte der OSZE“.[71] Wie wichtig es ist, die Zivilgesellschaft in eine umfassende und mehrdimensionale Antwort auf die terroristische Bedrohung einzubinden, zeigt sich in einer Reihe von Dokumenten. Beispielsweise erkannte die Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismusaus aus dem Jahr 2002 an, dass es unerlässlich sei, die Zivilgesellschaft an der Suche nach gemeinsamen politischen Konfliktlösungen zu beteiligen; ebenso sei die Förderung von Menschenrechten und Toleranz ein wichtiges Elemente der Verhütung von Terrorismus und gewaltsamem Extremismus.[72] Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus beauftragte das BDIMR unmittelbar damit, weiterhin Projekte zur Festigung der demokratischen Institutionen, der Zivilgesellschaft und der verantwortungsbewussten Regierungsführung auszuarbeiten.[73] Im Rahmen dieser Aufgabe entwickelte das BDIMR ein Handbuch zum Schutz der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung.[74] Außerdem hat es eine Reihe von Maßnahmen zum Kompetenzaufbau für die Zivilgesellschaft sowie für Strafverfolgungsbehörden von OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt. Damit wurden ihnen das Wissen und die Fähigkeiten an die Hand gegeben, mit einigen der schwierigen Probleme umzugehen, die durch die zunehmenden Sicherheitsbedrohungen entstanden waren.

---

71 Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus, MC(9).DEC/1/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. 7-14, hier: S. 7.

72 Vgl. OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, 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. 9-12, hier: S. 11, Absatz 20. Auch das 2001 Bishkek Programme of Action on Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism betonte die Wichtigkeit aktiven zivilgesellschaftlichen Engagements im Kampf gegen den Terrorismus.

73 Vgl. Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, Anhang zu MC(9).DEC/1/Corr.1, a.a.O. (Anm. 71), S. 8-14, hier: S. 10, Absatz 10.

74 ODIHR, Countering Terrorism, Protecting Human Rights. A Manual, Warschau 2007, unter: http://www.osce.org/odihr/29103.

Zusätzlich zu den globalen Bedrohungen der Sicherheit stehen die Staaten im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts vor dem Problem, die weltweite Finanzkrise bewältigen zu müssen, die sich auch negativ auf die finanzielle Förderung der Zivilgesellschaft ausgewirkt hat. Auch der Wiederaufbau nach Konflikten sowie die unter der Bezeichnung „Arabischer Frühling" bekannt gewordenen Ereignisse des Jahres 2011 haben die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger und Geldgeber auf andere Regionen als den OSZE-Raum gelenkt. Noch sind keine örtlichen Geldgeber in Erscheinung getreten, die an die Stelle internationaler Hilfen treten könnten, obwohl einige ermutigende Trends in Richtung einer Kultur der sozialen Verantwortung der Unternehmen zu verzeichnen sind. Unterstützung durch die EU beruht oftmals auf schwerfälligen Programmen und die Verteilung der nicht leicht zu erlangenden Fördergelder erfolgt zumeist durch Regierungen. In einigen Fällen ist dadurch die Existenz von Menschenrechts-NGOs gefährdet, denen – vor allem in den postsozialistischen Demokratien Mittel- und Osteuropas – die Mittel fehlen, um auch nur ihre Kernaktivitäten ausüben zu können.[75] Die Teilnehmerstaaten müssen sich daher die Auswirkungen der Krise auf die Zivilgesellschaft gewissenhaft vor Augen führen. Sie müssen sicherstellen, dass das BDIMR über genügend personelle und finanzielle Ressourcen verfügt, um zivilgesellschaftlichen Gruppen weiterhin Unterstützung und technisches Fachwissen zukommen lassen zu können.

Da die politischen und wirtschaftlichen Reformen zudem in einigen Teilen des OSZE-Gebiets nicht so schnell vorangehen wie erwartet und im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung ernsthafte Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte entstehen, ist die organisierte Zivilgesellschaft inzwischen weniger optimistisch, was die gegenwärtige Situation betrifft, und steht dem internationalen Engagement sowie den Hilfeleistungen der Geberländer zunehmend kritisch gegenüber. Die jüngsten Demokratiemessungen stellen in der Tat „Rückschläge [bei der Demokratisierung] oder eine Erosion der Demokratie und zunehmende Ernüchterung über die Ergebnisse einiger politischer Liberalisierungen"[76] fest.

Eine Gruppe von *Non-Profit*-Organisationen wies 2008 in einem Bericht darauf hin, dass sich der Diskurs erheblich verlagert habe: vom Wiederaufbau der Demokratie in den 1990er Jahren zum Schutz der Demokratie im „neuen" Europa. Vor allem die weltweite und „anhaltende Gegenbewegung zur Demokratie", die sich „weit verbreitet und intensiviert" habe, gebe Anlass zur Sorge, denn sie bedeute einen „unverkennbaren Übergang von der direkten Unterdrückung der Demokratie, der Menschenrechte und zivilgesellschaftlicher Aktivisten und Gruppen zu subtileren Versuchen der Regierungen, den Raum einzuschränken, in dem zivilgesellschaftliche Organisationen arbei-

75 Siehe USAID, 2009 NGO Sustainability Index, unter: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/complete_document.pdf.

76 Economist Intelligence Unit, Index of Democracy 2010, unter: graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf.

ten“.[77] Der Bericht untersucht mehrere geschickte gesetzliche oder quasigesetzliche Maßnahmen, mit denen Staaten NGOs gängeln. Sie errichten „*Vereinigungsbarrieren*, um die Bildung von Organisationen zu verhindern oder davor abzuschrecken, und *Ressourcenbarrieren*, um den Zugang der Organisationen zu Ressourcen zu beschränken, die sie für ihre Tätigkeit benötigen“.[78] Der Bericht weist auch auf das recht neue Phänomen der Ausbreitung von „GONGOs“ hin. Dabei handelt es sich um von Regierungen gegründete Organisationen, die als regierungsgesteuerte NGOs (*government-organized* NGOs, GONGOs) bezeichnet werden und „legitime NGOs angreifen, die Politik der Regierung verteidigen und dabei so tun, als seien sie ‚unabhängig' – oder auf sonstige unangemessene Weise den Spielraum für tatsächlich unabhängige staatsbürgerliche Aktivitäten einschränken. Aufgrund all dessen sind GONGOs schwer einzuordnen.“[79]

Auf der Grundlage einer Analyse verschiedener Faktoren und Phänomene, die den Wirkungsgrad von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich für Menschenrechte einsetzen, einschränken, nennt der Bericht einige grundsätzliche Prinzipen, die die Grundrechte und -freiheiten betreffen, die die Organisationen selbst vor repressiven Eingriffen der Regierungen schützen sollen. Sie stimmen im Großen und Ganzen mit den entsprechenden OSZE-Verpflichtungen zur Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit überein. Über diese Empfehlungen hinaus enthält der Bericht jedoch den Aufruf an die internationale Gemeinschaft und an die Regierungen, diese Prinzipien zu übernehmen und anzuwenden. Er appelliert gleichzeitig an die zivilgesellschaftlichen Organisationen, nationale und regionale Diskussionen zu führen, um Unterstützung für eine Reform des rechtlichen Rahmens, der ihre Tätigkeit regelt, zu erlangen.[80] Solche Aufrufe erinnern an die OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, wo Erfolg weniger konzeptioneller Natur ist, als vielmehr die rechtliche und praktische Anwendung bestimmter Standards bedeutet.

Die weiter oben genannten Programm- und Publikationsbeispiele beziehen sich auf Kontexte, in denen Staaten und Zivilgesellschaft Partner sein könnten, die zusammenarbeiten, um Verbesserungen der Menschenrechtssituation zu diskutieren und zu befördern. Leider gibt es jedoch immer noch Fälle, in denen solch eine Zusammenarbeit unmöglich ist. Darin besteht weiterhin die größte Herausforderung für die Weiterentwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich mit Menschenrechten befassen. Es gibt Gebiete im OSZE-Raum, in denen sogar die schiere Existenz von Menschenrechts-NGOs und -Aktivisten bedroht ist. Zwei aufeinander folgende Berichte zur

77 International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy, Defending Civil Society, in: International Journal of Not-for-Profit Law 2/2008, S. 30-73, hier: S. 30, unter: http://www.icnl.org/research/journal/vol10iss2/vol10iss2.pdf.
78 Ebenda (Hervorhebung im Original).
79 Ebenda, S. 39, 43.
80 Vgl. ebenda, S. 30-31.

Situation von Menschenrechtlern im OSZE-Raum, die vom BDIMR 2007 bzw. 2008 angefertigt wurden, verdeutlichen diesen Sachverhalt.[81]

Der Bericht von 2008 liefert einen Überblick über eine Reihe von konkreten Fällen, u.a. die Ermordung von Menschenrechtlern, und Bereiche, die in Bezug auf Menschenrechtler weiterhin Anlass zur Besorgnis geben. Der Bericht dokumentiert Fälle, in denen Menschenrechtsaktivisten willkürlich in Gewahrsam genommen, verhaftet und/oder mit Geldstrafen belegt wurden, strafrechtliche Sanktionen über Menschenrechtsorganisationen aufgrund sogenannter nicht genehmigter Aktivitäten verhängt wurden, NGOs die Zulassung verweigert oder entzogen wurde, die Büros von NGOs oder einzelnen Menschenrechtlern angegriffen wurden sowie Fälle, in denen friedliche Versammlungen aktiver Bürger gewaltsam aufgelöst oder nicht hinreichend geschützt wurden.[82] Diese Fälle wurden als „alarmierend" eingestuft und die Bedrohungen, denen Menschenrechtler noch immer in vielen Ländern ausgesetzt sind, als „in einer demokratischen Gesellschaft inakzeptabel"[83] charakterisiert.

In vielerlei Hinsicht verdeutlichen die eben skizzierten Herausforderungen nur, dass die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in Menschenrechtsfragen im OSZE-Gebiet weiterhin eine schwierige, aber notwendige Aufgabe ist. Damit stellt sich automatisch die Frage: Was unternimmt die OSZE, um Menschen zu schützen, die von ihrer eigenen Regierung schikaniert werden? Wie steht es um die Möglichkeiten der Organisation, auf systematische Drangsalierungen oder – schlimmer noch – die grundlose Verfolgung und sogar Ermordung von Menschenrechtsaktivisten zu reagieren? Die Frage betrifft insbesondere Repressalien gegen die Teilnehmer an gerade jenen OSZE-Treffen, die als Forum für den Austausch mit der Zivilgesellschaft dienen sollen. Wie ein ehemaliger Direktor des BDIMR kürzlich anmerkte, hat sich hier offenbar wenig verändert: „Den NGOs bleibt der Zugang zu den Treffen des Ständigen Rates [der OSZE] im Wesentlichen verwehrt, da es keinen Konsens darüber gibt, das kritische Element der Zivilgesellschaft enger in die zwischenstaatlichen Diskussionen einzubinden. Es muss also sowohl inhaltlich als auch strukturell in der Tat mehr getan werden."[84]

---

81 OSCE/ODIHR, Human Rights Defenders in the OSCE Region. Our Collective Conscience, Warschau 2007, unter: http://www.osce.org/odihr/29714; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices, April 2007-April 2008, Warschau, Dezember 2008, unter: http://www.osce.org/odihr/35652.

82 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices, a.a.O. (Anm. 82), S. 4.

83 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Human rights defenders remain under threat, says new OSCE/ODIHR report, 15. Dezember 2008, unter: http://www.osce.org/odihr/50505.

84 Christian Strohal, Renewal or Stagnation? The OSCE and the Protection of Human Rights after the Astana Summit, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2011, Wien 2011, S. 499-512, hier: S. 504.

Auch viele andere Stimmen haben zu einer Reform der OSZE aufgerufen, damit sie globalen Sicherheitsherausforderungen, darunter auch Bedrohungen für die Menschenrechte, noch besser begegnen kann. Zivilgesellschaftliche Gruppen stehen bei den Reformbemühungen an der Spitze. Jüngstes Beispiel hierfür ist die erste OSZE-Parallelkonferenz, die von führenden Menschenrechtsaktivisten organisiert wurde und unmittelbar vor dem Gipfeltreffen von Astana 2010 stattfand. Die Konferenz war ein Beispiel dafür, wie führende Menschenrechts-NGOs – in ihren eigenen Worten – eine „Bürgerplattform für die Erarbeitung von Strategien zur Stärkung der OSZE und ihrer Mechanismen in der menschlichen Dimension" schaffen können, die „nicht Teil der offiziellen Tagesordnung ist, sondern vielmehr im Sinne der bürgerlichen Freiheit des Ausdrucks und im Geiste des Wohlwollens konkrete Empfehlungen formulieren wird, deren Ziel die Verwirklichung der Vision und des Potenzials der Organisation ist".[85]
Das internationale Organisationskomitee der Parallelkonferenz lobte die OSZE zwar „für ihre bedeutenden Leistungen bei der Weiterentwicklung der menschlichen Dimension im Laufe der letzten fünfunddreißig Jahre". Dazu gehörten vor allem die „Etablierung und Respektierung von Mechanismen für die zivilgesellschaftliche Partizipation", die es „eine bemerkenswerte und einzigartige Leistung im Bereich multilateraler Regierungsführung" nannte. Die Teilnehmer äußerten aber auch einige Bedenken, unter anderem in Bezug auf die Schwäche der OSZE im Umgang mit Krisen, die abnehmende Erfüllung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen und den schwindenden Raum, der Zivilgesellschaft und Menschenrechtlern zur Verfügung steht.[86]

Anstelle eines Fazits: ein Aufruf zum Handeln

Es ist allgemein anerkannt, dass Menschenrechts-NGOs eine unverzichtbare Rolle im internationalen Menschenrechtssystem spielen. Dies gilt auch innerhalb der OSZE, deren einzigartiger multidimensionaler Sicherheitsansatz die Menschenrechte ins Zentrum von Demokratie und Sicherheit stellt. Solch ein Ansatz hat seine Tragfähigkeit im Laufe der Jahre angesichts vielfältiger Herausforderungen bewiesen. Er hat auch gezeigt, dass die Zivilgesellschaft eine der wichtigsten gesellschaftlichen Triebkräfte für Veränderungen ist, die die Erfüllung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen vorantreiben kann, indem sie ihre Aufsichtsfunktionen wahrnimmt und damit für die Übernahme von Verantwortung und Transparenz sorgt und

85 Parallel OSCE Conference, Documents, Civil society contribution to the parallel OSCE Civil Society Conference, 28-29 November 2010, Astana, Kazakhstan, unter: http://parallelosceconference.org/?page_id=54.
86 Vgl. ebenda.

indem sie bei der Weiterentwicklung von Gesetzgebung und Politik mit den Regierungen partnerschaftlich zusammenarbeitet.
Die Rolle des BDIMR als Vermittler im fortwährenden Dialogs zwischen Zivilgesellschaft und den Regierungen der Teilnehmerstaaten sowie zwischen Menschenrechts-NGOs aus dem gesamten OSZE-Gebiet untereinander und mit anderen internationalen Akteuren, bleibt nach wie vor wichtig. Die Fähigkeit des Büros, sich erfolgreich mit der Zivilgesellschaft zu verbünden und sie zu unterstützen, und die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, sich jederzeit konstruktiv mit Regierungen und internationalen Akteuren auseinanderzusetzen, können als entscheidende Anzeichen für die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Bereich der menschlichen Dimension und die Verbesserung der Menschenrechte im OSZE-Raum dienen.
In der Gedenkerklärung von Astana aus dem Jahr 2010 bekräftigten die Teilnehmerstaaten erneut ihre im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen und erklärten: „Wir zollen der Zivilgesellschaft und den freien Medien unsere Anerkennung, die mit ihrer Tätigkeit mithelfen, die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie, einschließlich freier und fairer Wahlen, und der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.“[87]
Das wahre Maß des Erfolgs wird darin bestehen, diese Anerkennung in die Praxis umzusetzen.

87 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, S. 3, Absatz 6, unter: http://www.osce.org/de/cio/74988.

*Liane Adler**

Nationale Menschenrechtsinstitutionen im OSZE-Gebiet: Bestandsaufnahme eines innovativen Konzepts

Der Aufbau starker Menschenrechtsinstitutionen in den einzelnen Ländern wird auf lange Sicht dafür sorgen, dass die Menschenrechte auf nachhaltige Weise geschützt und gefördert werden.
Kofi Annan[1]

Einführung

Vor allem seit den 1990er Jahren haben zahlreiche neue Akteure die Menschenrechtsbühne betreten: die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRIs). Nationale Menschenrechtsinstitutionen stellten ein einzigartiges und innovatives Konzept dar: Sie wurden mit der Idee ins Leben gerufen, neue Einrichtungen zu schaffen, die einzig und allein mit der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte betraut sind. Sie sollten zum einen dazu beitragen, systematische Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, und zum anderen auf Menschenrechtsverletzungen reagieren, indem sie Regierungen mit Beratung und Empfehlungen zur Seite stehen oder in vielen Fällen auch als quasigerichtliche Gremien Individualbeschwerden bearbeiten. Dabei sollten sie weder den Staaten die Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte abnehmen noch ihre Verantwortung ergänzen. NMRIs wurden vielmehr mit dem Ziel gegründet, Staaten bei der Verwirklichung bürgerlicher, politischer, sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte zu unterstützen.
NMRIs sind, obwohl von Parlamenten berufen und aus öffentlichen Haushalten finanziert, funktional und institutionell unabhängig. Für Regierungen und zivilgesellschaftliche Akteure war dies von Anfang an eine Herausforderung: Regierungen sahen sich nun in bis dahin unbekanntem Ausmaß mit der Überwachung des staatlichen Menschenrechtsschutzes durch NMRIs konfrontiert. Und auch nichtstaatliche Organisationen (NGOs) begegneten den NMRIs anfänglich mit Argwohn. Sie betrachteten sie mitunter als staatliche Stellen, die als bloße „Kosmetik" den Anschein erwecken sollten, dass der Staat seinen Verpflichtungen zur Gewährleistung des Menschenrechtsschutzes nachkommt, ohne jedoch selber aktiv zum Menschenrechtsschutz beizutragen.

---

* Der vorliegende Beitrag gibt nicht notwendigerweise die offizielle Haltung des OSZE-BDIMR wieder.

1 Vereinte Nationen, Generalversammlung, Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen, Bericht des Generalsekretärs, A/57/387, 9. September 2002, S. 12.

Anstoß für die Einrichtung und den Aufbau von NMRIs war für die internationale Gemeinschaft der offenkundige Bedarf an unabhängigen Partnern vor Ort, die als Anlaufstelle auf nationaler Ebene die Einhaltung der Menschenrechte durch die Staaten sicherstellen sollen. NMRIs sollten als Brücke dienen, um die häufig zwischen Regierung und Zivilgesellschaft bestehenden Lücken in der Kommunikation zu schließen.
Ausschlaggebend für die Entscheidung NMRIs zu gründen, war die Einsicht in die Notwendigkeit, die Rechte der am meisten gefährdeten Gruppen in allen Gesellschaften besser zu schützen: ethnische, sprachliche, religiöse und andere Minderheiten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene, Menschen mit Behinderungen, Häftlinge, ältere Menschen sowie Frauen und Kinder.[2] Man war sich einig, dass diejenigen, die gewöhnlich kein Mitspracherecht im politischen Entscheidungsprozess haben, besonderer Aufmerksamkeit und Schutz bedurften und dass starke und unabhängige NMRIs als Katalysatoren dazu dienen könnten, insbesondere Angehörigen dieser benachteiligten Gruppen auf nationaler Ebene mehr Gehör zu verschaffen.
Dies wurde als besonders wichtig erachtet, da Staaten zunehmend erkannten, dass systematische Diskriminierung und massive Verletzungen der Menschenrechte, einschließlich derjenigen von Angehörigen ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten, unweigerlich die Gefahr politischer Unruhen und ernster Konflikte erhöhen – mit gravierenden Folgen für die nationale Stabilität und in einigen Fällen sogar für die regionale Sicherheit.[3]
Der vorliegende Beitrag diskutiert die Wesensmerkmale der NMRIs im Rahmen des internationalen Menschenrechtssystems und legt dabei einen besonderen Schwerpunkt auf die menschliche Dimension der OSZE und das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) als deren Menschenrechtsinstitution. Außerdem soll der Frage nachgegangen werden, ob die NMRIs den Erwartungen derjenigen Gruppen und Einrichtungen der internationalen Gemeinschaft gerecht geworden sind, die sich als erste für ihre Einrichtung eingesetzt hatten.

Entstehung und Konzept der NMRIs

Die Geschichte der NMRIs lässt sich bis ins Jahr 1946 zurückverfolgen. Damals förderte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) die Gründung lokaler Menschenrechtskomitees, um mit ihnen gemeinsam die Arbeit der VN-Menschenrechtskommission voranzutreiben.[4]

2 Vgl. Keynote Speech by Prof. Brian Burdekin AO, in: OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, National Human Rights Institutions (Ombudsinstitutions, commissions, institutes and other), 14-15 April 2011, Vienna, Final Report, PC.SHDM.GAL/5/11, 20. Mai 2011, Anhang 4, S. 21-26, unter: http://www.osce.org/odihr/78301.
3 Vgl. Brian Burdekin, National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region, Leiden 2007, S. 1.
4 Vgl. UN Economic and Social Council, ECOSOC Resolution 2/9, 21. Juni 1946, Absatz 5.

Bis 1990 wurden jedoch nur wenige NMRIs errichtet.[5] Zuvor war die Internationale Menschenrechtscharta (*International Bill of Human Rights*) verabschiedet worden, die sich aus drei maßgeblichen internationalen Verträgen zum Schutz der Rechte aller Menschen zusammensetzt.[6] Zwar wurden die Vertragsstaaten in diesen Verträgen zur Berichterstattung über deren Umsetzung verpflichtet, es wurde jedoch kein Beschwerdemechanismus eingerichtet, der Individualbeschwerden bei den Vereinten Nationen ermöglichte hätte – mit Ausnahme des Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR). Erst mit der Verabschiedung weiterer Fakultativprotokolle zu Verträgen der VN wurde in den folgenden Jahren – parallel zu den Diskussionen über die Einrichtung von NMRIs – das Recht eingeführt, Individualbeschwerden bei internationalen Gremien einzureichen.[7] Im Rahmen der zunehmend intensiver geführten Debatte über NMRIs und ihre Rolle bei der Unterstützung der Rechte von Angehörigen gefährdeter Gruppen wurden weitere Verträge angenommen, die die Rechte des Individuums und gesellschaftlicher Randgruppen stärken sollten.[8]

Die Verpflichtung, den Aufbau von NMRIs weltweit zu unterstützen, wurde in der Wiener Erklärung und dem Wiener Aktionsprogramm verankert, die 1993 zum Abschluss der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte verabschiedet wurden.[9] Nach einer langen Konsultations- und Vorbereitungsphase wurden im selben Jahr die „Pariser Grundsätze" von der VN-Generalversammlung angenommen.[10] Die Grundsätze enthalten Mindestanforderungen für das Mandat, die Struktur und die Zusammensetzung von NMRIs.

Entsprechend den Pariser Grundsätzen müssen NMRIs staatlich finanzierte, dauerhafte Einrichtungen sein, die in der Regel durch ein Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang errichtet werden. Ihr Mandat umfasst den Schutz

---

5 Im OSZE-Raum beispielsweise in Kanada, Spanien, Portugal, Frankreich und Polen.

6 Die *International Bill of Human Rights* umfasst die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) sowie den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) mit seinen beiden Fakultativprotokollen.

7 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1999), Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006) und Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2008).

8 Beispielsweise das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989), das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990) und die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006).

9 United Nations General Assembly, World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 June 1993, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, 12. Juli 1993, Abschnitt I, Absatz 36, unter: http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en; in deutscher Sprache abgedruckt in: Europa-Archiv 1993, S. D 498-520.

10 Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen, in: Vereinte Nationen, Generalversammlung, Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, Resolution der Generalversammlung, A/RES/48/134, 4. März 1994 (Anlage), unter: http://www.monitoringausschuss.at/cms/monitoringausschuss/attachments/1/9/0/CH0910/CMS1269851328194/pariser_prinzipien.pdf (im Folgenden zitiert als: „Pariser Grundsätze").

und die Förderung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller sowie bürgerlicher und politischer Rechte.
Die Pariser Grundsätze legen auch die Kriterien für eine wirksame Arbeitsweise der NMRIs fest. Dazu zählen ein eindeutig definiertes und umfassendes Menschenrechtsmandat, eine den Pluralismus der Gesellschaft widerspiegelnde Zusammensetzung, die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sowie eine angemessene finanzielle und personelle Ausstattung. Wichtigste Voraussetzung für den Erfolg einer NMRI ist ihre funktionelle und institutionelle Unabhängigkeit: Sie ist nur der Öffentlichkeit, vertreten durch das gewählte Parlament, gegenüber rechenschaftspflichtig.
Zu den Aufgaben der NMSIs auf nationaler Ebene gehört es gemäß den Pariser Grundsätzen u.a., Regierungen, Parlamenten und anderen öffentlichen Einrichtungen Empfehlungen, Vorschläge und Berichte vorzulegen, die Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken mit internationalen Menschenrechtsnormen zu fördern und im Bereich der Menschenrechtserziehung tätig zu werden. Zu ihren typischen Funktionen können auch die Bearbeitung von Individualbeschwerden und die Untersuchung von mutmaßlichen schweren Menschenrechtsverstößen gehören. Auch wenn die Ausübung der letztgenannten Tätigkeiten nicht zwingend von den Pariser Grundsätzen gefordert wird, gehört die Bearbeitung von Individualbeschwerden zu den Kernelementen des Mandats der überwiegenden Mehrheit der NMRIs im OSZE-Raum, vor allem auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und im ehemaligen Jugoslawien. NMRIs widmen sich oft auch spezifischen Themen, um die am meisten verwundbaren und marginalisierten Gruppen einer Gesellschaft zu schützen.
Obwohl NMRIs in erster Linie auf nationaler Ebene tätig sind, wurde ihre Bedeutung in den letzten Jahren auch auf internationaler Ebene anerkannt und ihre Rolle als Katalysator bei der Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen in ihren Ländern entsprechend gestärkt. So obliegt, wie bereits erwähnt, die Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte zwar den Staaten, die NMRIs können diese jedoch dabei unterstützen, etwa durch die Überwachung der Menschenrechtslage und die Bereitstellung von Fachwissen, durch Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit, z.B. für die Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen, und durch die Berichterstattung über Menschenrechtsverletzungen. Sie werden auch dazu ermutigt, aktiv zur allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (*Universal Periodic Review*, UPR) des VN-Menschenrechtsrates beizutragen. Sofern der Unterausschuss für Akkreditierung (*Sub-Committee on Accreditation*, SCA) des Internationalen Koordinationskomitees der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (kurz: Internationales Koordinationskomitee/*International Coordinating Committee*, ICC) ihre Akkreditierung anerkannt hat, sind sie außerdem befugt, Dokumentationsmaterial in Sitzungen des Rates einzubringen, und haben das Recht, in den Sitzungen unabhängig von ihren Regierungen mündliche Erklärungen

abzugeben.[11] Sie sind außerdem aufgefordert, den VN-Vertragsorganen zur Überwachung der Menschenrechte über die Fortschritte ihres jeweiligen Staates bei der Implementierung internationaler Menschenrechtsnormen zu berichten. An die Regierungen von Staaten, in denen noch keine NMRIs existieren oder die bestehenden NMRIs Unterstützung brauchen, ergehen regelmäßig entsprechende Empfehlungen im Rahmen der UPR.[12] Internationale Dokumente, die 2006 in Kraft getreten sind, enthalten konkrete Verweise auf die Pariser Grundsätze, was *de facto* dazu geführt hat, dass Regierungen im OSZE-Gebiet ihre NMRIs oft als Überwachungsgremien im Rahmen dieser Dokumente benennen.[13]

Das bereit erwähnte ICC wurde 1993 unmittelbar nach der Verabschiedung der Pariser Grundsätze ins Leben gerufen. Es ist eine selbstverwaltete Einrichtung beim Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), das das Sekretariat stellt. Das SCA des ICC hat die Aufgabe, die Einhaltung der Pariser Grundsätze zu überprüfen.[14] Dem SCA gehören vier Mitglieder an, eines aus jeder Region.[15] In der Regel gibt es in jedem Land nur eine NMRI.[16]

Als NMRI können sich verschiedene Einrichtungen qualifizieren. Diese sind im OSZE-Raum unterschiedlich benannt und umfassen Ombudsstellen,[17] Menschenrechts-[18] oder beratende Kommissionen[19] sowie Menschenrechtsin-

11 Zu den Sitzungen des VN-Menschenrechtsrats siehe United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights, Sessions, United Nations Human Rights Council, unter: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Sessions.aspx; zu den NMRIs als Partner der VN siehe United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights, National Human Rights Institutions, OHCHR and NHRIs, unter: http://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx.

12 Zum Beispiel an die Regierungen der Niederlande, der Schweiz, Turkmenistans und Usbekistans.

13 Dies ist der Fall beim Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT), angenommen von der VN-Generalversammlung im Dezember 2002 und in Kraft getreten im Juni 2006, sowie beim Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, angenommen von der VN-Generalversammlung im Dezember 2006 und in Kraft getreten im Mai 2008.

14 Zu ausführlicheren Informationen zur Akkreditierung siehe die Website des ICC unter: http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx.

15 Die regionalen Gruppen sind Amerika, Europa, Afrika und Asien-Pazifik. Das OSZE-Gebiet umfasst alle Staaten Europas sowie Kanada und die Vereinigten Staaten von Amerika. Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan sind gegenwärtig weder Mitglieder der europäischen noch der asiatisch-pazifischen Gruppe.

16 Mit Ausnahme Großbritanniens. Hier hat das SCA neben der *United Kingdom Equal Treatment Commission* auch an die *Northern Ireland Human Rights Commission* und später an die *Scottish Human Rights Commission* den Status „A" vergeben, der die Übereinstimmung mit den Pariser Grundsätzen bestätigt..

17 Die Bezeichnungen der Ombudsstellen im OSZE-Gebiet variieren; sie lauten z.B. Ombudsmann für Menschenrechte (Tadschikistan, Slowenien), Rechtskanzler (Estland), Menschenrechtsverteidiger (Georgien, Armenien), Volksanwalt (Albanien), Verteidiger des Volkes (Spanien), Ombudsmann für das Rechtswesen (Portugal), oder auch Bürgerrechtsbeauftragter (Polen).

18 Nationale Menschenrechtskommissionen gibt es u.a. in Irland, Frankreich, Griechenland, im Vereinigten Königreich sowie in Schottland und Nordirland.

19 Z.B. die Beratende Kommission für Menschenrechte in Luxemburg.

stitute.[20] In den neuen unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion und im ehemaligen Jugoslawien wurden alle NMRIs als „hybride" Ombudsstellen errichtet. Diese sind zumeist mit der Abwicklung von Individualbeschwerden betraut, haben gleichzeitig aber auch ein breites Mandat zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte.
Inzwischen gibt es in den meisten der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten NMRIs, darunter gegenwärtig 30 Ombudsstellen, acht kommissionsähnliche Institutionen, vier Institute und andere Einrichtungen. Unabhängige Sondergremien für den Schutz bestimmter Gruppen, wie z.B. Ombudsstellen für Kinder oder Kommissionen für die Gleichstellung der Geschlechter, gelten nicht als NMRIs; das gilt ebenso für klassische Ombudsstellen, deren Tätigkeit sich auf die Rechtmäßigkeit staatlicher Verwaltungsverfahren beschränkt.[21]

Die OSZE und NMRIs

Die OSZE hat wie andere internationale Akteure auch – z.B. das OHCHR, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) oder der Europarat – eine lange Tradition bei der Förderung von NMRIs. Bereits 1990 forderte die OSZE ihre Teilnehmerstaaten dazu auf, entsprechende Einrichtungen zu schaffen.[22]
Durch ihre Feldpräsenzen in den Transformationsländern war die OSZE in der Lage, Regierungen und Zivilgesellschaft als langfristiger Partner beim Aufbau von NMRIs zu unterstützen und mit Fachwissen zur Seite zu stehen. Auf die eine oder andere Weise haben alle OSZE-Feldmissionen den Prozess der Einrichtung von NMRIs in ihren Gastgeberländern begleitet. Heute gibt es NMRIs in allen Ländern, in denen die OSZE tätig war oder noch ist (mit Ausnahme von Belarus). OSZE-Missionsmitarbeiter haben sich aktiv für die Entwicklung dieser – idealerweise – unabhängigen Einrichtungen eingesetzt, sowohl durch rechtliche und fachliche Beratung bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und der Besetzung der Leitungspositionen in den Institutionen als auch durch Qualifizierungsmaßnahmen für die Mitarbeiter von NMRIs in einem breiten Themenspektrum und einer Vielzahl operativer Fragen.
Der Fachkompetenz der OSZE beim Aufbau von Institutionen nach einem Konflikt Rechnung tragend, haben die OSZE-Missionen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo wesentlich zum Aufbau der dortigen NMRIs

20 Nationale Menschenrechtsinstitute gibt es u.a. in Deutschland (Deutsches Institut für Menschenrechte), Dänemark (Dänisches Institut für Menschenrechte), Norwegen (Norwegisches Zentrum für Menschenrechte) und in der Slowakischen Republik (Slowakisches Nationales Zentrum für Menschenrechte).
21 Beispielsweise der parlamentarische Ombudsmann in Schweden.
22 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, Absatz 27, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1, S. 17.

beigetragen. In Bosnien und Herzegowina war die OSZE im Rahmen des Friedensabkommens von Dayton[23] konkret damit beauftragt, einen Ombudsmann für Menschenrechte einzusetzen; im Kosovo errichtete die OSZE die Ombudsstelle – unter der Leitung eines internationalen Ombudsmanns – und finanzierte deren Tätigkeit für mehrere Jahre. In Kasachstan führt das OSZE-Zentrum in Astana seit September 2009 ein Projekt zum Kapazitätsaufbau durch. Ein speziell für dieses Vorhaben ausersehener Vollzeitmitarbeiter veranstaltet Studienreisen für das Personal der Ombudsstelle sowie Workshops und Konferenzen. Das Zentrum setzt sich außerdem für die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Einrichtung einer mit den Pariser Grundsätzen konformen NMRI ein.[24]

Das BDIMR und NMRIs

In Ergänzung zur Arbeit der OSZE-Feldmissionen fördert das OSZE-BDIMR seit seiner Einrichtung im Jahr 1991 den Aufbau von NMRIs und unterstützt diese bei ihrer Arbeit. Das Büro hat die Rechtsgrundlagen bei der Einrichtung von NMRIs geprüft, dient als OSZE-weite Drehscheibe für die Vermittlung von Wissen über NMRI-bezogene Angelegenheiten und leistet auf Ersuchen der Staaten auch technische Unterstützung. Ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeit des BDIMR in diesem Bereich ist seit 2009 die Unterstützung derjenigen NMRIs, die als nationale Gremien zur Überwachung von Haftanstalten fungieren, der sogenannten nationalen Präventionsmechanismen gemäß dem Fakultativprotokoll zur Antifolterkonvention der VN (OPCAT).
Im Jahr 2011 erklärte der litauische OSZE-Vorsitz die NMRIs zu einem seiner drei Schwerpunktthemen in der menschlichen Dimension. Das BDIMR stand dem Vorsitz das ganze Jahr hindurch beratend zur Seites und konnte gleichzeitig seine programmatische Arbeit in bislang von anderen internationalen Organisationen vernachlässigten Bereichen ausbauen. Dazu zählten beispielsweise die Rolle der NMRIs in Fragen der Gleichstellung der Geschlechter und der Frauenrechte sowie die Beziehungen zwischen NMRIs und der Zivilgesellschaft. Ein Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über das Thema NMRIs fand am 14. und 15. April in Wien statt. Es sollte Regierungen, Zivilgesellschaft und NMRIs als Diskussionsplattform dienen.[25] Um die auf dem Zusätzlichen Treffen begonnenen Diskussionen zu vertiefen, organisierte das BDIMR in Zusammenarbeit mit dem OSZE-Vorsitz am 13. und 14. Juli eine Konferenz in Vilnius, an der sich NMRIs aus 34

23 Vgl. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, paraphiert in Dayton/Ohio am 21. November 1995 und unterzeichnet in Paris am 14. Dezember 1995, Anhang 6, Kapitel 2, Teil B, Artikel IV.2.

24 Das Amt des Ombudsmanns in Kasachstan ist die einzige NMRI im OSZE-Raum, die durch einen Präsidentenerlass eingerichtet wurde.

25 Vgl. OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting on National Human Rights Institutions (ombudsinstitutions, commissions, institutes and other mechanisms), 14.-15. April 2011, unter: http://www.osce.org/event/shdm2011_1.

OSZE-Teilnehmerstaaten und einem Kooperationspartner im Mittelmeerraum beteiligten. Diskutiert wurden die Beziehungen zwischen NMRIs und den wichtigsten nationalen Akteuren wie Regierungsvertretern, Parlamentsabgeordneten und Vertretern aus Justiz und Zivilgesellschaft.

Herausforderungen und Chancen

NMRIs können beim Schutz und der Förderung der Menschenrechte eine Schlüsselrolle spielen. Die Zahl der in den letzten 20 Jahren im OSZE-Gebiet gegründeten NMRIs spricht dafür, dass ihre Bedeutung auch auf breiter Front anerkannt wird. Offen bleibt jedoch die Frage, ob sie den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft auch gerecht werden. Wurden tatsächlich starke und unabhängige Menschenrechtsinstitutionen aufgebaut, die das Menschenrechtsklima in einem Staat positiv beeinflussen oder dazu beitragen können, dass ein Staat die Menschenrechte besser einhält? Oder haben Regierungen in einigen Fällen NMRIs eingerichtet, die einen Einsatz für die Menschenrechte nach außen bezeugen sollen, der in Wirklichkeit gar nicht vorhanden ist?
Mögliche Antworten auf diese Fragen verspricht die Betrachtung des Akkreditierungsprozesses des ICC als Überprüfungsinstrument. Ein Drittel aller akkreditierten Institutionen stammt aus dem OSZE-Raum. 22 dieser NMRIs erhielten den Status „A“, der für die Übereinstimmung mit den Pariser Grundsätzen steht.[26] Daraus lässt sich allerdings nicht zwingend ableiten, dass die solchermaßen eingestuften NMRIs auch wirksam und effizient arbeiten. Das vom SCA des ICC durchgeführte Überprüfungsverfahren evaluiert nämlich nicht, welchen Einfluss eine NMRI tatsächlich hat, sondern prüft lediglich, ob sie die Mindestanforderungen für NMRIs erfüllt. Diese umfassen, wie oben bereits ausgeführt, ein eindeutiges Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte, solide Rechtsgrundlagen und eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung.
Grundsätzlich lässt sich sagen, dass diejenigen NMRIs, denen formal die größtmöglichen Garantien für ihre Effizienz und Unabhängigkeit gewährt werden, auch diejenigen sind, deren Regierungen beim Schutz der Menschenrechte das größte Engagement zeigen.[27] Die Einhaltung der Pariser Grundsätze erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass NMRIs die Menschenrechte in ihrem Land effektiv schützen und fördern und Einfluss auf die staatliche Politik und Gesetzgebung haben, beträchtlich.

26 Diese Einrichtungen sind aus Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Irland, Kanada, Kroatien, Luxemburg, Nordirland, Norwegen, Polen, Portugal, der Russischen Föderation, Schottland, Serbien, Spanien, der Ukraine und dem Vereinigten Königreich.

27 Vgl. International Council on Human Rights Policy, Performance & Legitimacy: National human rights institutions, Versoix 2004, S. 1, unter: http://www.ichrp.org/files/reports/17/102_report_en.pdf.

Dennoch wurde auf dem bereits erwähnten Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension der OSZE festgestellt, dass im Zusammenhang mit den in den Pariser Grundsätzen festgelegten zentralen Kriterien noch erhebliche Verbesserungen notwendig sind. Auf dem Vorbereitungstreffen der NMRIs wurde Besorgnis darüber geäußert, dass die Kriterien häufig noch nicht in die Praxis umgesetzt würden. Einige Teilnehmer merkten an, dass eine Reihe von Regierungen die Funktion der NMRIs noch immer nicht vollständig erfasst habe, was dazu führe, dass NMRIs mit zu schwachen Rechtsgrundlagen und zu geringen Mitteln ausgestattet würden, um ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können. Auch die Empfehlungen der NMRIs würden nicht ausreichend berücksichtigt.[28] Bemerkenswert ist, dass neun der 14 an dem Treffen teilnehmenden NMRIs zu dieser Zeit mit dem Status „A" akkreditiert waren.
Gleichermaßen wichtig sind die Ergebnisse einer Umfrage des OHCHR aus dem Jahr 2009. Diese hatte ergeben, dass die Mandate der NMRIs zwar im Allgemeinen für umfassend genug gehalten wurden, der Zugang zu entsprechenden Ressourcen und die finanzielle Unabhängigkeit jedoch weiterhin eine Herausforderung darstellten.[29] Viele der Befragten gaben außerdem an, dass die Beziehungen zu nationalen Akteuren – wie etwa den Regierungen, den Parlamenten und der Justiz – gestärkt werden müssten.[30] Den Teilnehmern der bereits erwähnten Konferenz in Vilnius, die im Juli 2011 gemeinsam vom BDIMR und vom OSZE-Vorsitz organisiert worden war, war besonders daran gelegen, diese Beziehungen anzusprechen. Auch wenn im Mittelpunkt der Konferenz die Ausarbeitung von Praktiken für eine bessere Zusammenarbeit stand, nutzten viele NMRIs die Gelegenheit, um auf die anhaltenden Schwierigkeiten bei der Ausübung ihres Mandats angesichts der zuvor geschilderten Herausforderungen hinzuweisen. Dies zeigt, dass diese Beziehungen in Zukunft unbedingt verbessert werden müssen.
Weitere Herausforderungen sind der geringe Bekanntheitsgrad der NMRIs[31] und der unzureichende Dialog von NMRIs mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die häufig als „Augen und Ohren" verschiedener Gemeinschaften dienen und den NMRIs wertvolles Sachwissen zur Verfügung stellen können. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind naturgemäß oftmals besser in der Lage, den Kontakt zur Bevölkerung ländlicher Gebiete oder zu Angehörigen von Minderheiten herzustellen, zu denen NMRIs ansonsten der Zugang verwehrt bliebe. Das BDIMR hat die Bedeutung der Beziehungen zwischen NMRIs und zivilgesellschaftlichen Akteuren erkannt und 2010 eine Umfrage zum aktuellen Stand dieser Beziehungen durchgeführt. Die Auswertung der Antworten von 27 NMRIs im OSZE-Gebiet ergab, dass zivilgesellschaftliche

28 Die Empfehlungen des Vorbereitungstreffens sind einsehbar unter: http://www.osce.org/odihr/84064.
29 Vgl. UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Survey on National Human Rights Institutions, Genf, Juli 2009, S. 4-5.
30 Vgl. ebenda, S. 5.
31 Vgl. ebenda.

Organisationen häufig nicht als Informationsquelle herangezogen werden und ihre Sachkenntnis zu selten genutzt wird.[32]

Lehren aus der Praxis

Wie verantwortlich sich eine Regierung gegenüber einer NMRI fühlt, zeigt sich bereits zu Beginn ihrer Gründungsphase. Sofern NMRIs von Staaten mit dem Willen, internationale Menschenrechtsstandards einzuhalten, oder als Ausdruck des Willens des Volkes geschaffen werden, kann man davon ausgehen, dass diese Einrichtungen stark sind und effizient arbeiten. So wurde beispielsweise in Polen das Amt des Bürgerrechtsbeauftragten im Jahr 1987 zu einem Zeitpunkt geschaffen, als das kommunistische Regime des Landes sich in seinem Machtanspruch bedroht sah und der Bevölkerung ein Signal geben musste, dass ihren Anliegen Gehör geschenkt würde.[33] Dies führte zum Aufbau einer NMRI, deren Rechtsgrundlage mit ihren weitreichenden Befugnissen bis heute eine Ausnahme im OSZE-Raum bildet.
Wird die Gründung einer NMRI allerdings von außen angeregt, dann mangelt es sowohl auf Seiten der Regierung als auch in der Zivilgesellschaft häufig an Unterstützung für die Institution oder an Verständnis für deren Funktion. Seit es ein weltweiter Trend geworden ist, die Gründung von NMRIs als notwendig zu erachten, sehen sich Staaten internationalem Druck ausgesetzt NMRIs zu errichten. Dieser Druck von außen kann sowohl durch internationale Instrumente wie die UPR-Empfehlungen oder die „abschließenden Bemerkungen" der VN-Vertragsorgane als auch durch internationale Präsenz im Lande ausgeübt werden. Dies trifft insbesondere auf Transformationsländer zu, die sich im Übergang zur Demokratie befinden und in denen häufig zahlreiche internationale Akteuren präsent sind. In Fällen, in denen die Entscheidung über die Gründung einer Institution, die eine quasiexterne Überwachungsfunktion hinsichtlich der Frage hat, ob der betreffende Staat die Menschenrechte schützt und gewährleistet, nicht zu den eigentlichen Prärogativen des Staates selbst gehört, ist es weitaus unwahrscheinlicher, dass eine NMRI auch in der Lage sein wird, ihren Aufgaben gerecht zu werden. Wie bereits erwähnt, können NMRIs letztlich auch der bloßen Augenwischerei dienen, ohne für den Menschenrechtsschutz in einem Landes wirklich von Bedeutung zu sein. So kann internationaler Beistand Regierungen durchaus dabei helfen, ihren internationalen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen. Er kann allerdings niemals den politischen Willen ersetzen, der die Grundvoraussetzung für die Errichtung unabhängiger und wirksamer NMRIs ist.

32 Die Umfrageergebnisse liegen dem BDIMR vor.
33 Quelle: Interview mit Mitarbeitern des polnischen *Office of the Public Defender* am 21. Oktober 2011.

Besonders wichtig für die Legitimität und den Erfolgs einer NMRI ist auch, wie sich ihr Gründungsprozess gestaltet.[34] Sind die Beratungen im Vorfeld der Gründung einer NMRI nicht ausreichend transparent und werden nicht alle relevanten Akteure einbezogen, ist es unwahrscheinlich, dass einem solchen, aus öffentlichen Mitteln finanzierten Gremium von der Öffentlichkeit viel Vertrauen entgegengebracht wird.

Ebenfalls entscheidend für den Erfolg einer NMRI ist der politische Wille eines Staates, internationale Menschenrechtsverpflichtungen im vollem Umfang einzuhalten. Fehlt dieser, dann wird ein solcher Staat sicher kein Interesse daran haben, eine NMRI mit den notwendigen Mitteln auszustatten. Die Einrichtung wird daher sehr wahrscheinlich weder über solide Rechtsgrundlagen und angemessene Finanzmittel noch über genügend qualifiziertes Personal, Fachwissen und politische Reputation verfügen, um konstruktive Empfehlungen für die Gesetzgebung, politische Strategien und Praktiken zur Einhaltung der Menschenrechte abzugeben

Ein wichtiger Indikator für die spätere Erfolgswahrscheinlichkeit ist auch die Auswahl des Leiters oder der Mitglieder eines Leitungsgremiums einer NMRI. Sie kann ein Zeichen dafür sein, wie groß die Bereitschaft eines Staates ist, eine handlungsfähige Einrichtung zu schaffen. Wenn die betreffende Person[35] oder die Personen[36], die die Leitung einer NMRI übernehmen sollen, sich aller Wahrscheinlichkeit nach für die Menschenrechte einsetzen werden, und wenn sie sich insbesondere mit ihrem Eintreten für den Menschenrechtsschutz sowohl bei der Regierung als auch in der Zivilgesellschaft bereits einen Namen gemacht haben, dann wird die Einrichtung höchstwahrscheinlich in der Lage sein, echte Ergebnisse zu erzielen und die Menschenrechtssituation in dem betreffenden Land positiv zu beeinflussen.

Darüber hinaus ist es von größter Bedeutung, dass der Leiter einer Ombudsstelle in einem transparenten und offenen Verfahren ausgewählt wird und alle relevanten Akteure – vor allem Vertreter der breiten Öffentlichkeit – in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Ein solcher Prozess ist der Garant für die Unabhängigkeit, Diversität und Zugänglichkeit einer NMRI.[37] Obwohl diese Auswahlkriterien in den allgemeinen Bemerkungen (*„General Observations"*) des SCA festgelegt wurden,[38] werden sie bisher nur von wenigen OSZE-Teilnehmerstaaten angewandt.

Ein besonders gelungenes Beispiel findet sich im Vereinigten Königreich. Dort wird die Auswahl der Leitung der NMRI in Schottland in einem offenen und leistungsorientierten Ausschreibungsverfahren getroffen, das vom Parlament geleitet wird.[39] Üblicher ist jedoch ein Verfahren, bei dem die Leitung

34 Vgl. Burdekin, a.a.O. (Anm. 3), S. 14.
35 Im Falle einer Ombudsstelle.
36 Im Falle einer Menschenrechtskommission oder eines Menschenrechtsinstituts.
37 Vgl. UN High Commissioner for Human Rights, Annual Report 2011, A/HRC/16/77, S. 8.
38 Vgl. UN High Commissioner for Human Rights, Annual Report 2010, A/HRC/13/45, Anhang 4, S. 37.
39 Vgl. Intervention by Prof. Alan Miller, Chair of the Scottish Human Rights Commission, at the OSCE Conference for NHRIs, 13.-14. Juli 2011, Vilnius.

einer NMRI *de facto* von der Regierung ausgewählt und anschließend vom Parlament bestätigt wird. Im ungünstigsten Fall vertreten der oder die nominierten Kandidaten im Wesentlichen die Interessen der Regierung oder sind schlicht und einfach zu schwach oder zu schlecht auf ihre Aufgabe vorbereitet. Selbst wenn alle anderen Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Tätigkeit erfüllt sind, ist es in einem solchen Fall unwahrscheinlich, dass eine NMRI ihre Funktion erfolgreich ausüben kann. Die Gefahr eines solchen Szenarios ist dann besonders groß, wenn der Persönlichkeit des Leiters einer Einrichtung sehr viel Gewicht beigemessen wird – wie dies der Fall in vielen OSZE-Teilnehmerstaaten ist, insbesondere auf dem Balkan und in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.

Im OSZE-Gebiet gibt es heute zahlreiche Fälle, in denen die tatsächliche Bereitschaft von Staaten, internationale Menschenrechtsstandards einzuhalten, bezweifelt werden muss. Beispielsweise wurde die NMRI in einem OSZE-Teilnehmerstaat nach einem bewaffneten Konflikt im Rahmen eines Friedensabkommens geschaffen. Während das Abkommen den politischen Besonderheiten des neu gegründeten Staates bewusst Rechnung trug, sind es paradoxerweise gerade diese komplexen gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten, die sich in der Struktur der NMRI widerspiegeln, die einer erfolgreichen Arbeit im Weg stehen. Die NMRI ist dadurch nicht in der Lage, ihr Potenzial in vollem Umfang auszuschöpfen. In anderen Regionen des OSZE-Gebiets, in denen Staaten ihrer Verpflichtung, die internationalen Menschenrechtsnormen einzuhalten, bisher kaum nachkommen, scheint die Errichtung von NMRIs einzig und allein auf Initiative der internationalen Gemeinschaft zu erfolgen. Die Einrichtungen sind dementsprechend schwach und können keinerlei greifbare Ergebnisse im Hinblick auf einen Wandel der Menschenrechtskultur vorweisen. Vor Kurzem wurden in einem dieser Teilnehmerstaaten die Kriterien für die Entlassung des Ombudsmanns per Gesetzesänderung durch das Parlament erweitert. Die Neuregelung sieht vor, dass der Leiter der NMRI entlassen werden kann, wenn das Parlament den Jahresbericht der Institution nicht billigt. Dies untergräbt naturgemäß die Unabhängigkeit einer NMRI und dürfte wohl dazu führen, dass die Einrichtung weniger Spielraum hat, die Regierung zu kritisieren.

Es sind jedoch nicht nur Transformationsländer oder neue Demokratien, in denen NMRIs als Lippenbekenntnis zu den Menschenrechtsverpflichtungen dienen; diese Art der Augenwischerei ist auch in etablierteren Demokratien anzutreffen. Das kommt häufig daher, dass der Schutz der Menschenrechte eher als Gegenstand der Außen- und Entwicklungspolitik wahrgenommen wird und nicht als eine Verpflichtung, die im eigenen Land zu erfüllen ist. Eine vergleichende Studie[40] der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten mangelndes Engagement

40 European Union Agency for Fundamental Rights/FRA, National Human Rights Institutions in the EU Member States – Strengthening the fundamental rights architecture in the EU, Luxemburg 2010, unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI_en.pdf.

beim Aufbau starker und effizienter NMRIs festgestellt. Wenn die Menschenrechtssituation in diesen Fällen auch nicht mit der Situation in vielen Transformationsstaaten vergleichbar ist, so ist der Mangel an Engagement doch durchaus ähnlich. In einigen EU-Staaten wurden beispielsweise NMRIs in Form von Menschenrechtsinstituten oder beratenden Kommissionen gegründet, die vor allem Beratungs- und Forschungsaufgaben wahrnehmen und sich in erster Linie der Menschenrechtsförderung widmen. Diese Einrichtungen kommen diesem Auftrag zwar erfolgreich nach, verfügen jedoch häufig nicht über ein Mandat zum Schutz von Einzelpersonen und können auch nicht in ihrem Namen tätig werden. Die Einrichtung solcher NMRIs wird häufig damit begründet, dass bereits staatliche Aufsichtsbehörden oder parlamentarische Petitionsausschüsse vorhanden waren, die den Schutz der Menschenrechte des Einzelnen gewährleisten. Gerade solche Argumente zeigen deutlich, dass das Prinzip, das Wesen und die Rolle von NMRIs nicht verstanden wurde.

Künftige Schritte

Es besteht kein Anlass, die Pariser Grundsätze präziser zu fassen oder weiterzuentwickeln. Es ist aber ganz offensichtlich notwendig, Indikatoren und Richtwerte für eine Evaluierung der Arbeit von NMRIs zu schaffen, die nach Standards erfolgt, die über die formale Einhaltung der Pariser Grundsätze hinausgehen. Diese würden es ermöglichen, die Wirkung der Arbeit von NMRIs zu messen und entsprechend zu bewerten. Eine solche Evaluierung könnte dazu beitragen, eine öffentliche Diskussion über die Arbeit der NMRIs anzustoßen und Regierungen dabei zu unterstützen, ihren mit der Gründung dieser Einrichtungen eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen.

Bislang wurde einer Überprüfung der tatsächlichen Leistung von NMRIs kaum Beachtung geschenkt, mit wenigen Ausnahmen, in denen Regierungen, zivilgesellschaftliche Organisationen oder NMRIs selber um eine solche Prüfung ersucht haben. Auch die internationale Gemeinschaft hält sich bei der Evaluierung von NMRIs zurück. Eine Reihe von Faktoren erschwert die Einführung von Überprüfungs- oder Bewertungsverfahren.

Erstens ist das Konzept einer externen Aufsicht der Regierung – wie auch die NMRIs selbst – noch relativ neu. Entsprechend verfrüht könnte eine solche Evaluierung derzeit noch sein. Vermutlich ist sowohl für interne Beurteilungen als auch für solche durch die internationale Gemeinschaft noch nicht der richtige Zeitpunkt gekommen. Dies liegt vor allem daran, dass die internationale Gemeinschaft größtenteils noch damit beschäftigt ist, sich auf die Arbeit dieser Einrichtungen einzustellen, und nicht versucht, diese zu kritisieren.

Zweitens wäre eine vergleichende Beurteilung der NMRIs angesichts der großen Vielfalt ihrer Mandate und Strukturen und der sehr unterschiedlichen Kontexte, in denen sie arbeiten, nur schwer durchführbar.
Schließlich scheint die internationale Gemeinschaft hinsichtlich der Durchführung einer umfassenden Evaluierung zurückhaltend zu sein, da diese möglicherweise zu dem Ergebnis führen könnte, dass es einigen NMRIs an den notwendigen Voraussetzungen fehlt, um ihre Tätigkeit überhaupt effektiv ausüben zu können – oder, was noch schlimmer wäre, sie sogar nicht einmal dazu bereit sind, ihr Mandat überhaupt angemessen auszuüben. In einigen Fällen würde sich daraus direkt die Weigerung eines Staates ablesen lassen, eine wirklich unabhängige und leistungsfähige NMRI aufzubauen.
Trotz dieser Bedenken ist es wichtig, die Arbeit und Erscheinungsformen der NMRIs zu evaluieren – nur so lässt sich nachvollziehen, ob ein Staat seine Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte gegenüber seinen Bürgern einhält. Für die OSZE-Teilnehmerstaaten wäre dies eine Chance, die Implementierung der entsprechenden OSZE-Verpflichtungen zum Menschenrechtsschutz zu verbessern und so zur Weiterentwicklung einer Kultur der Menschenrechte beizutragen.

Schlussfolgerungen

NMRIs können nur dann zu wichtigen Akteuren beim Schutz und bei der Förderung der Menschenrechte werden, wenn sich die OSZE-Teilnehmerstaaten selbst entsprechend für den Menschenrechtsschutz einsetzen. Nur dann werden NMRIs einflussreich genug sein, um ihre Aufgaben wirksam erfüllen zu können. In den letzten 20 Jahren haben sie sich zu einem unverzichtbaren Baustein des Menschenrechtsschutzes auf einzelstaatlicher Ebene entwickelt – und ihre Relevanz scheint unaufhaltsam zuzunehmen. Die internationale Gemeinschaft ist aufgefordert, Regierungen hierbei weiterhin entschieden zu unterstützen. Dabei gilt es gleichzeitig den verschiedenen nationalen Gegebenheiten mit einem gewissen Grad an Sensibilität zu begegnen und für wirkliche Fortschritte ausreichend Zeit zu lassen. Sobald genügend Zeit vergangen ist, wird der nächste Schritt die Bestimmung von Indikatoren sein, mit denen die Leistung der NMRIs gemessen und evaluiert werden kann. Auf dieser Basis lassen sich dann zusätzliche Maßnahmen vorschlagen, die von Regierungen und den NMRIs selbst ergriffen werden können, um weitere Fortschritte zu erzielen. Die Förderung dieses Prozesses sollte zu einem besseren und wirksameren Schutz der Menschenrechte seitens der Staaten führen, der nicht nur die Sicherheit des Einzelnen stärkt, sondern auch zur Sicherheit der Staaten selbst auf nationaler und regionaler Ebene beiträgt.

*Karin Esposito/Ruben-Erik Diaz-Plaja**

Parlamente in den Prinzipien und Praktiken der OSZE

Die Institution des Parlaments scheint auf den ersten Blick kein wesentlicher Bestandteil der OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension und im Bereich Demokratie zu sein. In vielerlei Hinsicht ist das Parlament ein „stiller Gast", auf den im Gesamtbestand der Verpflichtungen zu verschiedenen Aspekten einer demokratischen Gesellschaft durch den Gebrauch einer bestimmten Terminologie implizit verwiesen wird. Dazu gehören die Begriffe des Pluralismus und der wirkungsvollen Repräsentation. Ein schneller oder oberflächlicher Blick auf die wichtigsten OSZE-Verpflichtungen im Bereich Demokratie und Menschenrechte offenbart nur wenige direkte Verweise auf Parlamente oder ihre Bedeutung für die programmatische Arbeit. Der vorliegende Beitrag untersucht daher die Institution des Parlamentes als impliziten und fest verwurzelten Bestandteil der OSZE-Verpflichtungen sowie der Auffassungen und Praktiken der OSZE in Bezug auf die Demokratie, insbesondere mit Blick auf das Konzept umfassender Sicherheit. Wir werden darlegen, dass die lediglich implizite Präsenz des Parlaments in den Verpflichtungen nicht heißt, dass repräsentative Institutionen und Pluralismus nur eine untergeordnete Rolle spielen. Im Gegenteil – wir behaupten, dass die Programme zur Unterstützung von Parlamenten fest in die praktische Arbeit der OSZE eingebunden sind. Darin zeigt sich, dass sich die OSZE der Wichtigkeit des Parlaments in einer Mehrparteiendemokratie und somit in der menschlichen Dimension der Sicherheit bewusst ist.

Parlamente in den OSZE-Verpflichtungen

Nach der Schlussakte von Helsinki (1975) stellten das Kopenhagener Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE und sein Abschlussdokument (1990) für die Teilnehmerstaaten eine wichtige Grundlage für die Weiterentwicklung ihrer Demokratien und die Konsolidierung der demokratischen Transformation dar. In Kopenhagen konnten die Teilnehmerstaaten ihrer Überzeugung Ausdruck verleihen, dass Menschenrechte und demokratische Institutionen verteidigt und gefördert werden müssen. Die Staaten bekannten sich konkret zu freien Wahlen und gleichwertigen freien Abstimmungsverfahren. Sie bekräftigten auch explizit die Unverzichtbarkeit einer „Regierungsform, die ihrem Wesen nach repräsentativ ist, bei der die Exekutive den gewählten gesetzgebenden Körperschaften oder der Wähler-

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit den Ansichten der OSZE oder des BDIMR übereinstimmt.

schaft gegenüber rechenschaftspflichtig ist“,[1] wobei politische Partizipation ein Grundrecht ist.[2] Wirksame Teilnahme und die Repräsentation der Wählerschaft gehörten stets zu den Grundsätzen, von denen die OSZE sich bei ihrer praktischen Untermauerung des Demokratiebegriffs leiten ließ. Jedoch wird das Parlament als Institution in den OSZE-Verpflichtungen zumeist nur implizit angesprochen, während gleichzeitig jedoch die klassischen Funktionen des Parlaments in der demokratischen Theorie und Praxis von diesen Verpflichtungen befürwortet und unterstützt werden.

Dies wiederum ist ein Beleg dafür, dass die lediglich stillschweigende Gegenwart des Parlaments keine absichtliche Unterlassung ist. Im Gegenteil: Für die Verfasser des Kopenhagener Dokuments und anderer Dokumente war das Parlament ein unumstrittenes Element jeglicher Vorstellung von einem modernen und pluralistischen demokratischen System. Eine der wenigen Stellen, an denen Parlamente in den Verpflichtungen explizit erwähnt werden, ist beispielsweise Absatz 7.9 des Kopenhagener Dokuments. Dort verpflichten sich die Teilnehmerstaaten sicherzustellen, dass „Kandidaten, die die gesetzlich erforderliche Anzahl von Stimmen erhalten haben, ihr Amt […] bis zum Ende ihrer Amtszeit innehaben können oder bis die Amtszeit anderweitig auf eine gesetzlich geregelte Weise *in Übereinstimmung mit parlamentarisch-demokratischen und verfassungsmäßigen Verfahrensregeln* beendet wird“.[3] Diese Formulierung lässt darauf schließen, dass es schon zuvor Normen und Praktiken in Bezug auf demokratische Parlamente gab, die als bekannt und vereinbart vorausgesetzt wurden. Rückblickend hätte diese „stillschweigende“ Präsenz der Parlamente in den zentralen Dokumenten der menschlichen Dimension der OSZE vielleicht deutlicher gemacht werden können, wenn stärker betont worden wäre, wie wichtig die Institution des Parlaments für den Aufbau und die Konsolidierung der Demokratie ist. Seit der Verabschiedung der Dokumente wurden zahlreiche wissenschaftliche Studien durchgeführt, die – auf der Grundlage von länderübergreifenden statistischen Analysen – die Wichtigkeit des Parlaments für den langfristigen Demokratieaufbau bestätigt haben. Länder mit stärkeren Parlamenten (im

1 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, Absatz 5.2, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE, Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1 (im Folgenden: Kopenhagener Dokument).

2 Siehe z.B. die Diskussion in Eric Stein, International Integration and Democracy: No Love at First Sight, in: American Journal of International Law 3/2001, S. 489-534, hier: S. 490. Stein schreibt, dass „angesichts dieser wachsenden Akzeptanz und der Verpflichtungen der meisten Staaten gemäß den VN-Abkommen und anderen globalen oder regionalen Verträgen sowie der umfassenden Praxis von Staaten zur Förderung der Demokratie im Ausland einige Kommentatoren geltend machen, dass das Recht auf freie Wahlen und das Recht auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten bald zu denjenigen Grundrechten gehören werden – oder bereits heute zu ihnen gehören –, die vom allgemeinen Völkerrecht geschützt werden“ (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 7.9 (Hervorhebung durch die Autoren).

Sinne formaler Befugnisse) gelingt danach die Demokratisierung zumeist besser.[4]
Dessen ungeachtet soll dieser Beitrag zeigen, dass die OSZE im Rahmen ihrer Praktiken und Programme das Parlament als demokratische Institution mit großem und ausdrücklichem Engagement unterstützt und stärkt. Zu den Leitzielen der Tätigkeit und der auf den entsprechenden Verpflichtungen und Dokumenten beruhenden Partnerschaften der OSZE gehört die Unterstützung von Parlamenten und den Bemühungen der Teilnehmerstaaten, wirkungsvolle repräsentative Organe zu schützen.

Gesetzgebung

Dem Kopenhagener Dokument zufolge erfordert der „umfassende Ausdruck" von Demokratie, Gerechtigkeit, Grundfreiheiten und Menschenrechten, dass die Gesetzgebung transparenten Prozessen unterworfen ist, die die gesamten OSZE-Verpflichtungen anerkennen. Absatz 5.8 des Kopenhagener Dokuments besagt: „Die nach Abschluss einer öffentlichen Debatte angenommenen Gesetze sowie Verordnungen werden bekanntgemacht". Die Bekanntmachung ist die „Voraussetzung für ihre Anwendbarkeit". Die Gesetzestexte müssen zudem „jedermann zugänglich sein".[5] Auch wenn diese Bestimmungen die Rolle des Parlaments bei der Gesetzgebung nicht explizit erwähnen, könnte man geltend machen, dass die im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen implizieren, dass die Legislativen der Teilnehmerstaaten der wichtigste Ort für die Einführung und Erörterung von Gesetzen sein sollten. Die Verbesserung des Gesetzgebungsprozesses in den Parlamenten, die gewährleistet, dass legislative und parlamentarische Abläufe transparent und für die Öffentlichkeit zugänglich sind, ist ein Leitprinzip der OSZE bei der Unterstützung von Parlamenten. Wir werden dies anhand eines Überblicks über die Arbeit der OSZE verdeutlichen. Im Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE von 1991 wird noch einmal bekräftigt, dass demokratische Institutionen pluralistisch und transparent sein müssen. Dort heißt es insbesondere: „Gesetze werden in einem offenen Verfahren erarbeitet und angenommen, in dem der Wille des Volkes entweder auf direkte Weise oder durch dessen gewählte Vertreter zum Ausdruck gebracht wird."[6] Diese Verpflichtung baut auf Absatz 5.8 des Kopenhagener Dokuments auf und führt ihn weiter aus, indem sie konkret besagt, dass Gesetze auf dem „Willen des Volkes" beruhen. Dies impliziert eine Form übertragener Repräsentation in einem parlamentarischen Format oder eine direkte Gesetzgebung durch das Volk in Form eines Referendums.

4 Vgl. M. Steven Fish, Stronger Legislatures, Stronger Democracies, in: Journal of Democracy 1/2006, S. 5-20, hier: S. 12.
5 Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 5.8.
6 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, Absatz 18.1, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.4 (im Folgenden: Moskauer Dokument).

Demokratische Prozesse sollen vom Willen des Volkes geleitet sein. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben erklärt, dass dieser Wille „die Grundlage für die Autorität und Rechtmäßigkeit jeder Regierung bildet".[7] Der Begriff der Regierung beinhaltet in dieser Formulierung zwar nicht das Parlament, die von den Staaten eingegangenen Verpflichtungen verweisen jedoch explizit auf den durch regelmäßige und unverfälschte Wahlen frei und gerecht zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes. Da in Wahlen hauptsächlich über das Parlament abgestimmt wird, besagen die Verpflichtungen eindeutig, dass die Bürger in der Lage sein müssen, an der Regierung ihres Landes teilzuhaben. Die Legitimität und Autorität von Regierungen hängen davon ab, in welchem Ausmaß die Bürger das Recht und die Möglichkeit haben, ihren Willen durch gewählte Vertreter und parlamentarische Institutionen zum Ausdruck zu bringen. In Abschnitt 7 führt das Kopenhagener Dokument weiter aus, dass die Teilnehmerstaaten „gewährleisten [müssen], dass der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der Regierung bildet". Sie sind daher verpflichtet, „in angemessenen Zeitabständen freie Wahlen ab[zu]halten, wie das Gesetz es vorschreibt". Darüber hinaus müssen „alle Vertreter in zumindest einer der Kammern des nationalen Gesetzgebungsorgans vom Volk frei gewählt werden".[8] Deswegen konzentrieren sich die Unterstützung und die Stärkung des Parlaments oft auf die Möglichkeit der Bürger, effektiv mitzuwirken. Die effektive Vertretung der Bürger durch repräsentative Organe und das Parlament wiederum führt zu einer Regierung, die auf die Bedürfnisse der Gesellschaft eingeht und ihr gegenüber rechenschaftspflichtig ist.

Levitsky und Way veranschaulichen die Bedeutung wirksamer Repräsentation und Partizipation durch Parlamente in einer Analyse der Kontrollmechanismen in Regimen, die sie als „kompetitiv-autoritär" bezeichnen.[9] Die Autoren erörtern, wie wichtig es für solche Regime ist, die Legislative zu kontrollieren. Wenn die Legislative als potenzielle „Arena zur Auseinandersetzung" nicht „eliminiert" wird, können Parlamente einer weiteren Machtkonzentration lästige Hindernisse in den Weg legen. Sie können „die Ernennung eines Präsidenten vereiteln, neue Aufsichtsmechanismen schaffen, öffentlichkeitswirksame Untersuchungen über den Machtmissbrauch der Regierung durchführen und sogar das politische Überleben des Amtsinhabers gefährden", indem sie gegen ihn eine Amtsenthebungsklage erheben.[10] Die Folge eines Mangels an Pluralismus und einer unwirksamen Vertretung der Bürger ist ein schwaches Parlament, das eventuell nicht auf die Wählerschaft eingeht.

---

7 Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm.1), Absatz 6.
8 Ebenda, Absätze 7, 7.1 und 7.2.
9 Steven Levitsky/Lucan A. Way, Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War, Cambridge 2010. Die Monographie befasst sich in erster Linie damit, solche Regime zu definieren, zu konzeptualisieren und zu analysieren. Eine schlichte Definition lautet, es handle sich dabei um „Regime, in denen Mehrparteienwahlen mit einer Form von autoritärer Herrschaft kombiniert sind" (S. 19).
10 Ebenda, S. 63.

Wie bereits gesagt, bezieht sich das Kopenhagener Dokument direkt auf demokratische Institutionen, ohne allerdings Parlamente explizit zu erwähnen. Jedoch besagt Absatz 26 des Kopenhagener Dokuments, „dass eine lebendige Demokratie von der Existenz demokratischer Werte und Praktiken sowie von einer umfassenden Vielfalt demokratischer Institutionen als integralem Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens abhängt".[11] Parlamente als nationale Institutionen, die gewährleisten, dass Regierungen der Gesellschaft gegenüber rechenschaftspflichtig sind, bilden „einen wichtigen Bestandteil nationaler Regierungssysteme".[12] Sie sind die zentrale Institution für das Funktionieren einer jeden gesunden und wirksamen Demokratie. Die OSZE-Verpflichtungen beruhen auf der Auffassung, dass das Parlament eine Institution ist, die sämtliche Verpflichtungen zur Demokratie verkörpert. Es muss daher notwendigerweise in jede Agenda zur Demokratiebildung einbezogen werden. Um die Voraussetzungen für demokratische Werte und Praktiken zu verbessern, schlägt das Kopenhagener Dokument in Absatz 27 zudem vor, dass „die Zusammenarbeit zwischen Parlamentariern aus den Teilnehmerstaaten, etwa über bestehende interparlamentarische Vereinigungen, und unter anderem über gemeinsame Kommissionen, Fernsehdiskussionen unter Teilnahme von Parlamentariern, Treffen und Diskussionen am Runden Tisch gefördert wird."[13]

Im Moskauer Dokument von 1991 wird die Rolle demokratischer Institutionen bei der Gewährleistung einer pluralistischen Gesellschaft ebenfalls betont und weiter konkretisiert. Im Moskauer Dokument bekräftigen die Teilnehmerstaaten erneut, „dass Demokratie ein der Rechtsstaatlichkeit innewohnendes Element darstellt und dass Pluralismus für politische Organisationen von Bedeutung ist".[14] Pluralismus innerhalb der Institution des Parlaments ist deswegen ein impliziter, aber fundamentaler Bestandteil der OSZE-Verpflichtungen. Levitsky und Way machen in ihrer Analyse der Legislative in autoritären Gesellschaften auch deutlich, welchen Einfluss Parlamente auf den Grad des Pluralismus in der Regierungsführung haben:

> „Die Kontrolle über die Legislative ist in kompetitiv-autoritären Regimen entscheidend. Durch sie kann die Exekutive [...] andere Politikbereiche besser manipulieren und kontrollieren. Da die obersten Justiz- und Wahlbehörden häufig direkt von der Legislative ernannt werden oder von ihr anerkannt werden müssen, benötigt die Exekutive oft eine verlässliche Mehrheit in der Legislative, um Verfassungsgerichte,

11 Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 26.
12 Alan Hudson/Claire Wren, Parliamentary strengthening in developing countries, Final Report for DFID, 12. Februar 2007, S. 4, unter: http://www.odi.org.uk/resources/docs/128.pdf.
13 Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 27.
14 Moskauer Dokument, a.a.O. (Anm. 6), Abschnitt 18.

> Wahlkommissionen und andere Akteure mit horizontaler Verantwortlichkeit zu kontrollieren. Die Kontrolle über die Legislative ermöglicht es der Regierungspartei, die Verfassung zu ändern (und beispielsweise eine Begrenzung der Amtszeit des Präsidenten aufzuheben), um ihre autoritäre Herrschaft auszuweiten oder zu vertiefen."[15]

M. Steven Fish beleuchtet in seiner Arbeit über die Bedeutung starker Parlamente für die demokratische Konsolidierung einen weiteren Aspekt des Zusammenhangs zwischen Parlamenten und Pluralismus. Er stellt fest, dass „die Stärke der Parlamente auch die Entwicklung politischer Parteien beeinflusst".[16] Unter Rückgriff auf eine Fallstudie über Bulgarien in den 1990er und frühen 2000er Jahren legt er dar, dass „die Stärke der Legislative die Bildung von Parteien beflügelt hat, wodurch der politische Wettbewerb an Strukturen gewann und die Wahlen belebt wurden."[17] Fish erläutert diesen Zusammenhang mit folgender Annahme: Wenn die Legislative schwach und die Exekutive stark ist, „sind die für Politiker attraktiven Posten diejenigen in der Exekutive, und um dort einen Posten zu erlangen, ist keine Parteiarbeit vonnöten". Fish fährt fort: „Für jemanden, der die Politik beeinflussen will, ist es einfacher, eine Amtsperson in der Exekutive zu bestechen als eine politische Partei aufzubauen".[18]

Parlamente als Gegenstand der Arbeit der OSZE

Die lediglich „stillschweigende" Präsenz des Parlaments in den OSZE-Verpflichtungen hat die OSZE nicht davon abgehalten, eine „parlamentarische Dimension" in ihre Praktiken und Programme einzubauen. Die Gesamtheit der Programme, Praktiken und Verfahren ergänzt und präzisiert das zuvor gezeichnete Bild. In ihr zeigt sich, dass die OSZE Parlamente und Parlamentarier als wesentlichen Bestandteil ihres Konzepts umfassender menschlicher Sicherheit anerkennt. Außerdem ist die OSZE eine internationale Organisation, deren Demokratisierungsstrategien eine wichtige – wenn auch noch nicht vollständig integrierte – parlamentarische Komponente enthalten.
Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über die wichtigsten Instrumente und Institutionen, mittels derer die OSZE Einfluss auf Parlamente und lokale repräsentative Institutionen nimmt. Dazu müssen wir einen Blick auf die programmatische Arbeit der OSZE werfen, d.h. darauf, auf welche Weise die OSZE-Institutionen und Feldoperationen den Aufbau demokratischer Institutionen im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen und ihrem eigenen konkreten Mandat unterstützt haben. Dabei beziehen wir uns auch

15 Levitsky/Way, a.a.O. (Anm. 9), S. 63.
16 Fish, a.a.O. (Anm. 4), S. 15.
17 Ebenda, S. 16.
18 Ebenda, S. 16.

auf Fälle, in denen Parlamente Teil der OSZE-Verfahren und -Prozesse waren. Dies wird hoffentlich einen ersten Eindruck vermitteln, wie wichtig die „parlamentarische Dimension" der OSZE ist.

„Demokratische Institutionen aufbauen, stärken und schützen":[19] *Wie die OSZE Parlamente unterstützt*

Die programmatische Arbeit der OSZE ist zwar in einzigartigen Verpflichtungen und Normen verwurzelt, die von den Teilnehmerstaaten in einem politischen Konsens beschlossen wurden. Auf operativer Ebene ähnelt sie jedoch derjenigen anderer internationaler Organisationen und Stiftungen zur Demokratieförderung. Das Engagement der OSZE zur Stärkung des Parlaments als Institution und als Bestandteil wirksamer repräsentativer Demokratie kann daher in die Reihe internationaler Entwicklungsstrategien eingeordnet werden, die solch unterschiedliche Bezeichnungen wie Stärkung des Parlaments, Parlamentsunterstützung, Unterstützung bei der Gesetzgebung, parlamentarische Entwicklung und ähnliche Begriffskombinationen tragen. Eine Anmerkung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) von 2009 definiert diese Strategien als „Aktivitäten, die darauf abzielen, die Repräsentations-, Gesetzgebungs- und Aufsichtsmöglichkeiten parlamentarischer Institutionen innerhalb des Regierungsprozesses zu verbessern".[20] Eine umfassendere Definition bietet das internationale Portal für parlamentarische Entwicklung *Agora* auf seiner Website:

> „Programme zur Unterstützung von Parlamenten sind der wichtigste Mechanismus zur Förderung der parlamentarischen Entwicklung. Diese Programme zielen darauf ab, Parlamente zu stärken, um eine repräsentative, transparente, rechenschaftspflichtige und effektive Regierung zu fördern. […] Programme zur Unterstützung von Parlamenten greifen in diesem Rahmen, je nach Kontext und den Bedürfnissen eines bestimmten Parlaments, auf verschiedene Ansätze und Methoden zurück."[21]

Somit gehört die OSZE faktisch einer *„Community of Practice"* an, zu der auch internationale und supranationale Organisationen (UNDP, Weltbank und Europäische Union), andere Regionalorganisationen (Europarat), nationale Entwicklungshilfeorganisationen (*Canadian International Development Agency*/CIDA, *UK Department for International Development*/DFID, *United States Agency for International Development*/USAID) sowie Stiftungen zur

19 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Kapitel VI, Absatz 2, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.6.

20 United Nations Development Programme, Parliamentary Development. UNDP Strategy Note, Mai 2009, S. 3, unter: http://www.agora-parl.org/sites/default/files/UNDP%20PD%20Strategy%20Note%20(May%202009).pdf.

21 Parliamentary Strengthening, Agora – Portal for Parliamentary Development, unter: http://www.agora-parl.org/node/471.

Demokratieförderung (die Stiftungen der politischen Parteien in den USA, die britische *Westminster Foundation for Democracy*) zählen. All diese Organisationen setzen sich in der einen oder anderen Form dafür ein, Parlamente zu unterstützen und zu stärken.[22]

Die OSZE ist jedoch nicht einfach nur eine Organisation zur Demokratieunterstützung unter vielen. Sie hat auch ein einzigartiges Modell für die parlamentarische Entwicklung entworfen, das über eine Vielzahl von programmatischen Ansätzen verfügt. Professor Robert Nakamura, ehemaliger Leiter des *Center for Legislative Development* am New Yorker *Rockefeller College*, hat Programme zur Unterstützung von Parlamenten anhand der grundlegenden politischen Theorien klassifiziert, an denen sie sich vorrangig orientieren. Nakamura unterscheidet im Wesentlichen drei Strategien: das institutionelle Modell, das Parteienmodell und das zivilgesellschaftliche Modell.[23] Die programmatische Unterstützung, die von der OSZE geleistet wird, gehört hauptsächlich den beiden ersten Kategorien an. Bei der „institutionellen" Strategie zielt die Entwicklungsförderung auf das Problem ab, dass „Legislativen in sich entwickelnden Gesellschaften vor großen Aufgaben stehen, ihnen aber fast immer die Mittel fehlen, diese zu erfüllen".[24] Im Gegensatz dazu geht es bei dem „Parteienmodell" um ein anderes Problem: „Die Parlamentsparteien [und die Parlamentarier selbst] […] verfügen oft nicht über die Mittel, ihre Wählerschaft zu erreichen, und haben nur wenig Erfahrung in der Formulierung politischer Strategien. [...] Sie sind nicht in der Lage, die Anträge der Regierung angemessen zu analysieren, und ihnen werden kaum Möglichkeiten innerhalb des Parlaments geboten, ihre Auffassungen, wenn sie dann formuliert sind, vorzutragen und voranzutreiben."[25] Dieser analytischen Unterscheidung sollte noch hinzugefügt werden, dass die Praxis natürlich komplexer ist als die Theorie. Programme zur parlamentarischen Entwicklung fallen oft in mehr als eine der von Nakamura aufgestellten Kategorien. Es gibt beispielsweise Programme, die darauf abzielen, sowohl die Parteifraktionen als auch das Sekretariat des Parlamentes zu stärken.

22 Einen Überblick über den Stand der Dinge bei der Parlamentsentwicklung gibt die UNDP Strategy Note, a.a.O. (Anm. 20); vgl. ebenso European Commission, EuropeAid, Engaging and Supporting Parliaments Worldwide, Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments, Oktober 2010, unter: http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/documents/engaging_and_supporting_parliaments_en.pdf; Arne Tostensen/Inge Amundsen, Support to Legislatures, Synthesis Study, Oslo, Januar 2010, unter: http://www.norad.no/en/_attachment/160865/binary/94221?download=true, sowie Hudson/Wren, a.a.O. (Anm. 12).

23 Siehe Robert Nakamura, Assessing Three Scenarios for Developing Democratic Legislatures: Implementation Lessons from the Field, Paper presented at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Massachusetts, 31. August 2008.

24 Ebenda.

25 Ebenda.

In der OSZE werden die Programme zur parlamentarischen Entwicklung hauptsächlich von den Feldoperationen implementiert. Im Rahmen des ihnen vom Ständigen Rat erteilten Mandats führen oder führten zahlreiche OSZE-Feldoperationen Maßnahmen zur Unterstützung von Parlamenten und anderen repräsentativen Organen durch. Diese Programme sind häufig als Projekte konzipiert, die speziell von einem oder mehreren Teilnehmerstaaten finanziert werden (sogenannte außerbudgetäre Projekte). In ihnen sind mehrere Komponenten vorgesehen, die über einen Zeitraum von einigen Jahren angesetzt sind. Sie ergänzen die Kernprogramme der Missionen, die aus dem Gesamthaushalt der OSZE finanziert werden (dabei handelt es sich um den Jahreshaushalt der OSZE, auf den sich die Teilnehmerstaaten geeinigt haben und zu dem sie gemeinsam beitragen). Solche Programme wurden zum Beispiel in Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie in Montenegro durchgeführt. Grundlage für die Entwicklung von OSZE-Programmen ist in manchen Fällen ein explizites Mandat des Ständigen Rates, so beispielsweise in Albanien, wo die OSZE-Präsenz mit dem „Kapazitätsaufbau im Parlament“[26] beauftragt wurde. In anderen Feldoperationen wurden Programme zur Stärkung des Parlaments im Rahmen weiter gefasster Mandate zum Institutionenaufbau oder zur Demokratisierung umgesetzt.

Dieser Ansatz wurde und wird vor allem in den OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa realisiert. Die dortigen Missionen sind – gemessen an der Zahl ihrer Mitarbeiter – größer und ihre Mandate umfassender. Dadurch war es ihnen möglich, Programme zur Unterstützung von Parlamenten gründlicher zu verfolgen. OSZE-Feldoperationen in anderen Regionen konnten häufig nur begrenzte Fördermaßnahmen für Parlamente durchführen, wie z.B. einmalige Workshops oder Studienaufenthalte. In Zentralasien beispielsweise galten andere Prioritäten, darunter Menschenrechtsinstitutionen, Polizeiarbeit, Grenzkontrollen und Korruptionsbekämpfung. Das „Wissen über die Vorteile von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“[27] ist dort wesentlich geringer, und im Vergleich zu anderen Dimensionen spielten Projekte zur Stärkung des Parlaments eine weniger große Rolle. Eine der wichtigsten Eigenschaften und Stärken des OSZE-Ansatzes zur Stärkung von Parlamenten besteht darin, dass die Programme stets Teil eines größeren institutionellen Kontextes sind, d.h. die OSZE-Feldoperationen führen weiter gefasste Programme durch, die sich auf Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit insgesamt beziehen.

Ein hervorragendes Beispiel hierfür ist die Arbeit der OSZE-Mission im Kosovo. Die Unterstützung der Versammlung des Kosovo durch die Mission

26 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 588, Mandat der OSZE-Präsenz in Albanien, PC.DEC/588, 18. Dezember 2003, S. 1.

27 Alexander Warkotsch, The OSCE as an Agent of Socialisation? International Norm Dynamics and Political Change in Central Asia, in: Europe-Asia Studies 5/2007, S. 829-846, hier: S. 843.

seit 2001 ist eingebettet in deren umfassenderes Mandat zum Institutionenaufbau gemäß Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates vom 10. Juni 1999. Diese beinhaltete die Unterstützung des Aufbaus eines demokratischen Regierungssystems in Form der vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen, die von der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) geschaffen worden waren. Im Kosovo bedeutete dies zunächst einmal die Entwicklung und Verwaltung des Wahlsystems selbst. Danach erst konnten die parlamentarischen Strukturen, die im Rahmen dieses Systems gewählt wurden (die Versammlung des Kosovo und die Gemeindeversammlungen), eingesetzt werden.[28] Die Art und Weise, in der solche Parlamentsprogramme in Missionen „eingebettet" waren, die Unterstützung im weiteren Sinne in den Bereichen Demokratisierung, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitssektorreform leisteten, ermöglichte es den Feldoperationen, das eigene Fachwissen einzubringen und den Parlamenten Hilfestellungen zu geben, die über den rein technischen Aufbau der Parlamentsverwaltung und deren Aufrechterhaltung hinausgehen.[29] Dies ist wahrscheinlich einer der größten Vorzüge des OSZE-Ansatzes zur Stärkung von Parlamenten, durch den er sich von der Arbeit einiger Stiftungen zur Demokratieförderung, deren Projekte zur Stärkung von Parlamenten enger gefasst sind, unterscheidet.

Ein weiteres besonderes Merkmal der Arbeit der OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa zur Stärkung von Parlamenten ist die regionale Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Operationen. Dies stellt ein wichtiges Element der Unterstützungsprogramme dar. Die OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa konnten eine Reihe gemeinsamer Ausbildungsprogramme und regionaler Veranstaltungen für Abgeordnete und Mitarbeiter des Parlaments entwickeln und umsetzen. Grundlage dafür waren die geographische Nähe, in etwa ähnliche Entwicklungsstufen des Parlaments und sprachliche Gemeinsamkeiten. Bei den Veranstaltungen ging es darum, die Kenntnisse der Teilnehmer in solch unterschiedlichen Themenbereichen wie Einführung und Umsetzung von E-Parlament-Strategien, Parlamente und europäische Integration oder Parlamentsaufsicht zu vertiefen. Die Feldoperationen haben auch versucht, engere Solidaritätsnetzwerke aufzubauen und den Erfahrungsaustausch zwischen Teilnehmern aus bestimmten Bereichen, wie z.B. den Generalsekretären von Parlamentsverwaltungen oder weiblichen Abgeordneten, angeregt. Insgesamt besteht der Arbeitsalltag im Rahmen der Programme jedoch größtenteils in der Arbeit mit Parlamentsmitarbeitern und Parlamentariern vor Ort und darin, sie anzuleiten, zu unterstützen, auszubilden und zu beraten. Dies geschieht auf Grundlage der Anforderungen, die vom Parlament zuvor ermittelt worden waren, und der Evaluierungen und Analysen, die von Mitarbeitern der Feldoperationen erstellt wurden.

28 Vgl. Bernhard Knoll/Kara Johnston-Molina, Ein steiniger Weg: Das Kosovo im Übergang zur vorläufigen Selbstverwaltung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 145-167.

29 Zu den bemerkenswerten Beispielen gehört die OSZE-Präsenz in Albanien.

Die Projekte und Maßnahmen der OSZE sind ebenso zahlreich wie unterschiedlich. Dennoch beruhen sie allesamt auf dem übergeordneten Ziel, die Kapazitäten des Parlaments zu stärken, die darin bestehen, Gesetze zu verabschieden, die Exekutive zur Verantwortung zu ziehen und den Wählern gegenüber Verantwortung zu tragen. So entwickelten die Missionen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo zum Beispiel ein Handbuch für öffentliche Anhörungen. Mit seiner Hilfe soll die Legislative in die Lage versetzt werden, die Durchführung öffentlicher Anhörungen im Rahmen des Gesetzgebungs- und des politischen Entscheidungsprozesses zu verbessern.[30] Einige Feldoperationen, wie etwa die OSZE-Mission in Serbien, haben mit Parlamenten daran gearbeitet, sogenannte „E-Parlament"-Lösungen umzusetzen. Diese Maßnahmen beruhen auf der Erkenntnis, dass IT-Abläufe und -Werkzeuge genutzt dazu werden können, die Transparenz und Effizienz bei der Formulierung und Verabschiedung von Gesetzen zu erhöhen. Auch ganz allgemein kann die IT für das Funktionieren von Parlamenten sehr hilfreich sein.[31]

Mehrere Feldoperationen haben auch mit Parlamentariern und Parlamentsausschüssen zusammengearbeitet, um Veranstaltungen und Programme zu entwickeln, bei denen die Bürger direkt angesprochen und informiert werden. So sollten beispielsweise Parlamentsausschüsse bei Besuchen vor Ort untersuchen und beobachten, ob Gesetze angewendet werden, oder bestimmten Fragen nachgehen. Auch die bessere und intensivere Nutzung der Websites, der Öffentlichkeitsarbeit und des Informationsmaterials von Parlamenten war Gegenstand solcher Programme und Veranstaltungen.

Ein wesentlicher Teil der Arbeit einiger Feldoperationen bestand darin, die Arbeit des Parlaments zu beobachten. Dabei kann die Feldoperation auf eigene Initiative Probleme ansprechen, die sich aus der Arbeitsweise des Parlaments oder aus den Debatten ergeben oder auch in Zusammenhang mit der Einhaltung gesetzlicher und regulativer Rahmenbedingungen durch das Parlament auftreten. Beispielsweise veröffentlicht die OSZE-Mission im Kosovo regelmäßig einen *„Assembly of Kosovo Monitoring Report"*, der die Arbeit der Versammlung protokolliert und analysiert.[32] Während die meisten Unterstützungsaktivitäten in der direkten Beratung der Parlamentarier und Parlamentsmitarbeiter bestehen, können solche veröffentlichten Berichte dabei helfen, die Aufmerksamkeit auf das korrekte Funktionieren eines Parlaments

30 Das Handbuch für Bosnien und Herzegowina findet sich unter: http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_20101220160428 90eng.pdf; das Kosovo-Handbuch wurde gemeinsam mit dem *National Democratic Institute* (NDI) entwickelt und ist abrufbar unter: http://www.ndi.org/files/ksv_publichearing_010104.pdf.

31 Siehe z.B. National Assembly of the Republic of Serbia, NARS and OSCE Sign Memorandum of Understanding, 22. Dezember 2010, unter: http://www.parlament.gov.rs/NARS_and_OSCE_Sign_Memorandum_of_Understanding.12782.537.html. Für weitere Informationen siehe z.B. Inter-Parliamentary Union and United Nations Department of Economic and Social Affairs, World E-Parliament Report 2010, unter: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039336.pdf.

32 Die „Assembly of Kosovo Monitoring Reports" sind erhältlich unter: http://www.osce.org/kosovo/66128.

zu lenken. Mit Hilfe ihrer Berichte konnte die OSZE-Mission im Kosovo die Versammlung zum Beispiel dazu ermutigen, sämtliche Fragen, die Mitglieder der Versammlung der Regierung gegenüber eingebracht hatten, zu veröffentlichen – auch jene, die nicht beantwortet worden waren.[33]
Das Prinzip der Geberkoordination stellte für die OSZE-Feldoperationen – wie in anderen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit – auch bei der Stärkung von Parlamenten eine zentrale Herausforderung dar. In einem Fall spielte die OSZE-Feldoperation eine besondere Rolle bei der Koordination und Optimierung der Geberunterstützung für das Parlament: Als Leiterin einer „Unterstützungsinitiative für die Versammlung" saß die OSZE-Mission im Kosovo einer aus wichtigen Geberländern und der Führung der Versammlung bestehenden Gruppe vor. Damit konnte vermieden werden, dass Aufgaben doppelt verteilt und Parlamentsmitarbeiter überlastet wurden.[34]
Interessanterweise werden Parlamente in einigen der frühen und grundlegenden Dokumenten zur menschlichen Dimension – wie z.B. im Kopenhagener und im Moskauer Dokument – zwar nicht direkt erwähnt. Jedoch wurde die Arbeit der OSZE zur Stärkung von Parlamenten im Nachhinein in späteren Dokumenten des OSZE-Ministerrats – wie dem von Bukarest 2001 oder Maastricht 2003 – anerkannt.[35]

Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die Stärkung der Parlamente

Das Demokratisierungsprogramm des BDIMR spielte ebenfalls eine aktive Rolle in der Unterstützung und Stärkung von Parlamenten in der OSZE-Region, wenn auch in geringerem Maße als die Feldoperationen. Ein konkretes frühes Projekt war die direkte Unterstützung für das Parlament in Georgien. Es wurde von 2006 bis 2008 in Zusammenarbeit mit der mittlerweile nicht mehr bestehenden OSZE-Mission in Georgien durchgeführt. Das Projekt beinhaltete die Entwicklung des Zentrums für parlamentarische Reformen im

33 Vgl. Franklin De Vrieze, Building parliamentary democracy in Kosovo, in: Security and Human Rights 2/2008, S. 121-136, hier: S. 131.

34 Siehe Franklin De Vrieze, OSCE coordinates parliamentary support programmes, in: Helsinki Monitor 1/2007, S. 57-63.

35 „Das BDIMR wird seine Bemühungen um Förderung und Unterstützung des Aufbaus demokratischer Institutionen auf Ersuchen von Staaten fortsetzen und intensivieren, indem es unter anderem bei der Stärkung […] der parlamentarischen Strukturen […] Hilfestellung leistet." Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, Anhang zu MC(9).DEC/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. 8-14, hier: S. 10, Absatz 10; „Konfliktverhütung und Konfliktnachsorge verlangen von der Organisation […] große Anstrengungen im Hinblick auf die Förderung und Unterstützung des Aufbaus demokratischer Institutionen […] unter anderem durch Hilfe beim Aufbau von Kapazitäten und bei der Stärkung […] parlamentarischer Strukturen [...]." 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. 6, Absatz 27.

georgischen Parlament. Dabei handelte es sich um eine Einrichtung, die speziell für die Koordination von Geberländern zuständig und teilweise der Unterstützungsinitiative für die Versammlung im Kosovo (siehe oben) nachempfunden war.

Das BDIMR ist in seiner Arbeit zur Stärkung von Parlamenten seitdem dazu übergegangen, gemeinsam mit den OSZE-Feldoperationen entsprechende Maßnahmen vor Ort durchzuführen. Dazu gehören die Beratung durch Experten, die Bereitstellung von Wissensprodukten, die Ko-Moderation von Veranstaltungen, regionale Ausbildungskurse[36] und der Aufbau von geschlossenen Online-Gruppen zum Wissensaustausch für OSZE-Mitarbeiter, die im Bereich der Parlamentsunterstützung arbeiten. Aufbauend auf seiner Rolle als gelegentlicher Berater der Feldoperationen hat das BDIMR auch mit der bereits erwähnten Website *Agora* zusammengearbeitet, die sich für die Stärkung von Parlamenten einsetzt. Sie wird von einem Konsortium aus führenden Akteuren im Bereich der Unterstützung von Parlamenten betrieben, darunter das UNDP, die EU, das *National Democratic Institute* (NDI), das Weltbankinstitut und das *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA).

Neben seiner direkten Unterstützung der Parlamente ist auch die Arbeit des BDIMR im Bereich Unterstützung der Gesetzgebung und Rechtsreformen für die Parlamente äußerst wichtig. Die Unterstützung bei der Gesetzgebung betrifft Parlamente auf zweierlei Weise. Erstens stellt das BDIMR Fachkenntnisse und bewährte Praktiken in Fragen der menschlichen Dimension, die in der Gesetzgebung angesprochen werden, zur Verfügung und gibt sie an die Teilnehmerstaaten und ihre politischen Entscheidungsgremien in Form von Gutachten zu Gesetzesentwürfen weiter. Die Gutachten werden bei Gesprächen am Runden Tisch erläutert und richten sich oft an Abgeordnete des Parlaments und die Juristen unter den Parlamentsmitarbeitern. Das BDIMR reagiert auf die Anfragen von Teilnehmerstaaten und OSZE-Feldoperationen, Gesetzesentwürfe hinsichtlich ihrer Verträglichkeit mit den Verpflichtungen aus dem Bereich der menschlichen Dimension zu prüfen, indem es spezielle Gesetzgebungsleitfäden herausgibt.[37] Die einzelnen Gesetze, Gutachten und Leitfäden sind kostenlos in einer Online-Datenbank einzusehen *(www.legislationline.org)*. Zweitens hilft das BDIMR den Institutionen der OSZE-Teilnehmerstaaten (darunter Ministerien und Parlamente) mit seinen

36 Ein aktuelles Beispiel findet sich in: OSCE, Seminar Report, OSCE Regional Seminar for Parliamentary Staffers on Parliamentary Oversight and Independent Institutions, Held at the Assembly of the Republic of Albania, Tirana, Albania, 20-21 December 2010, unter: http://www.osce.org/odihr/78844. Das Seminar wurde von der OSZE-Präsenz in Albanien mit Unterstützung des BDIMR im Dezember 2010 abgehalten.

37 So z.B. OSCE-ODIHR/Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Warschau 2010, unter: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3256/file/FoA_Guidelines_II_Edition_2010_en.pdf, sowie OSCE-ODIHR/Venice Commission, Guidelines on Political Parties Regulation, Warschau 2011, unter: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3499/file/Guidelines%20on%20Political%20Party%20Regulation%202010_en.pdf.

Bewertungsverfahren für „demokratische Gesetzgebung“ dabei, auf Bereiche aufmerksam zu machen, in denen die Erarbeitung von Gesetzesentwürfe oder der Gesetzgebungsprozess selbst offener, transparenter und wirksamer gemacht werden könnten.[38] Dies geschieht auf Wunsch der Teilnehmerstaaten.

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE: „Parlamentarische Diplomatie“ als Stärkung des Parlaments

Trotz des möglichen Einwandes, dass die Parlamentarische Versammlung der OSZE (PV) – die unabhängige Versammlung von Parlamentariern aus den OSZE-Teilnehmerstaaten – streng genommen keine OSZE-Institution ist,[39] ist sie für das Verständnis der „parlamentarischen Dimension“ der OSZE unverzichtbar. Durch eine Reihe von Arbeitspraktiken, auf die sich die Teilnehmer schrittweise geeinigt haben, hat sich die PV zu einem „informellen, aber engen Netzwerk“[40] innerhalb der institutionellen Architektur der OSZE entwickelt. Die Gründung der PV war die konkrete Antwort auf den Aufruf der Teilnehmerstaaten in der Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahr 1990, „eine […] parlamentarische […] Versammlung der KSZE unter Beteiligung von Parlamentsmitgliedern aus allen Teilnehmerstaaten“ zu schaffen.[41]

Die Aktivitäten der PV können in erster Linie als „parlamentarische Diplomatie“[42] beschrieben werden, die definiert ist als „internationale Aktivitäten, die von Parlamentariern mit dem Ziel unternommen werden, das gegenseitige Verständnis zwischen den Ländern zu erhöhen, sich gegenseitig bei der Verbesserung der Kontrolle von Regierungen und der Vertretung des Volkes zu helfen sowie die demokratische Legitimität zwischenstaatlicher Institutionen zu steigern“.[43] Eine solche „parlamentarische Diplomatie“ wird zunehmend von internationalen parlamentarischen Institutionen (IPIs) betrieben, deren Zahl, vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg, erheblich gestiegen ist. Einer Einschätzung zufolge gibt es mindestens 68 IPIs, deren Größe und Zwecksetzungen variieren.[44]

38 Solche Bewertungen wurden bisher (teilweise oder vollständig) in Georgien, Moldau, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und in Serbien vorgenommen. Die vollständigen Bewertungen finden sich unter: http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/category/93.

39 Siehe hierzu Beat Habegger, Democratic control of the OSCE: The role of the Parliamentary Assembly, in: Helsinki Monitor 2/2006, S. 133-143.

40 Ebenda, S. 142.

41 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.2, S. 17, auch unter: http://www.osce.org/de/mc/39518.

42 Andreas Nothelle, OSZE-Reformmotor Parlamentarische Versammlung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 377-406, hier: S. 377.

43 Frans W. Weisglas/Gonnie de Boer, Parliamentary Diplomacy, in: The Hague Journal of Diplomacy, 2/2007, S. 93-99, hier: S. 93-94.

44 Vgl. Zlatko Sabic, Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions, in: Parliamentary Affairs 2/2008, S. 255-271, hier: S. 260-261.

„Parlamentarische Diplomatie“, wie sie von der PV der OSZE und anderen IPIs betrieben wird, wird als wesentlicher Bestandteil der internationalen Aktivitäten zur Entwicklung von Parlamenten angesehen.[45] Die PV der OSZE sieht eine ihrer Aufgaben explizit darin, „die Stärkung und Festigung von demokratischen Institutionen in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu unterstützen“.[46] Dieser Auftrag wurde auf dem Istanbuler Gipfeltreffen der OSZE-Staats- und Regierungschefs von 1999 anerkannt und begrüßt.[47] Die hauptsächliche Arbeit der PV – also ihre Sitzungen und Debatten – dient (wie die vieler anderer IPIs) der Stärkung von Parlamenten auf vielfältige Weise. Zunächst gewinnen die Parlamentarier durch die Debatten und informellen Kontakte Informationen und Fachkenntnisse. Dadurch verbessern sich ihre Fähigkeiten, sich ins Parlamentsgeschehen einzubringen; dazu gehört beispielsweise die Aufsicht über Beschlüsse der Exekutive, auch in der Außenpolitik. Die thematischen und regionalen Seminare, die von der PV veranstaltet werden[48] sind in der Tat eine Form des „Kapazitätsaufbaus“ für Parlamentarier, da in ihnen oft Themen angesprochen werden, die in neuen oder sich im Übergang befindlichen Demokratien Probleme darstellen:

> „In einer Organisation wie der OSZE, deren Teilnehmerstaaten unterschiedliche Entwicklungsstände parlamentarischer Demokratie aufweisen, ist die internationale [...] nicht selten auch die einzige Ebene, auf der manchen Parlamentariern durch Kollegenkontakte Informationen vermittelt werden können, die sie in die Lage versetzen, ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen.“[49]

Der Austausch von Informationen über bilaterale oder multilaterale Kontakte kann aber auch für Parlamente in Demokratien mit einer längeren Tradition wertvoll sein, wie der frühere Sprecher und Präsident des niederländischen Parlaments Frans Weisglas feststellte:

> „Demokratie ist kein statischer Zustand – es gibt keinen ‚Endzustand‘, der erreicht werden könnte. Die parlamentarische Diplomatie ist daher auch sehr wichtig, um sowohl Entwicklungsländern als auch entwickelten Ländern einen Spiegel vorzuhalten, damit sie sich ihre eigenen Tugenden und Fehler vor Augen führen können.“[50]

---

45 Siehe z.B. European Commission, EuropeAid, a.a.O. (Anm. 22), S. 92; Sabic, a.a.O. (Anm. 44).

46 OSCE Parliamentary Assembly, Geschäftsordnung, 25. März 2011, Teil 1, Artikel 2 (d), unter: http://www.oscepa.org/publications/rules-of-procedure.

47 Vgl. Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, Absatz 17, 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. 5, online unter: http://www.osce.org/de/mc/39571.

48 Einen umfassenden Überblick bietet Nothelle, a.a.O. (Anm. 42), S. 398-399.

49 Ebenda, S. 378.

50 Weisglas/de Boer, a.a.O. (Anm. 43), S. 96.

Die Teilnahme an einem gemeinsamen demokratischen Diskussionsrahmen führt auch dazu, dass sich grundlegende Normen des demokratischen Parlamentarismus verfestigen. Auch dies sollte als eine Form der Schulung angesehen werden, vor allem für Parlamentarier aus einem Umfeld, in dem Parlamentsdebatten entweder minimal gehalten werden oder äußerst zugespitzt sind. Die Aktivitäten sind zwar nicht leicht zu bewerten und die konkreten Auswirkungen schwer zu messen, jedoch dürfte ein gewisser „Sozialisierungseffekt" eine Rolle spielen, indem die Treffen unter Gleichen einen positiven „Korpsgeist" unter den Parlamentariern hervorrufen.[51] Der ist vor allem für Parlamentarier aus Ländern wichtig, in denen der Wert des Parlaments als Institution und die zentrale Aufgabe eines Abgeordneten unterschätzt werden und der Eindruck vorherrscht, das Parlament spiele nur die „zweite Geige" im Vergleich zu einer mächtigen Exekutive.

Fazit: Auf dem Weg zu OSZE-Prinzipien für Parlamente?

Der vorliegende Beitrag hat die Präsenz von Parlamenten in den OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension nachgewiesen. Hierzu wurden die Verpflichtungen mit der Praxis der OSZE-Programme zur Unterstützung von Institutionen verglichen. Der Beitrag hat einen Überblick über den parlamentarischen Aspekt der Arbeit der OSZE gegeben, der in Studien bislang vernachlässigt wurde. Wir haben argumentiert, dass die scheinbare Nichtberücksichtigung von Parlamenten in den wichtigsten Erklärungen aus den frühen 1990er Jahren nicht so interpretiert werden darf, als ob die Rolle von Parlamenten in der menschlichen Dimension unterschätzt würde. Die stillschweigende Anerkennung des Parlaments in vielen der zentralen Prinzipien, die den Verpflichtungen zugrunde liegen, und die Entwicklung zahlreicher auf Parlamente abzielender Programme und Praktiken legen vielmehr nahe, dass Parlamente ein wesentliches Element der menschlichen Dimension der OSZE sind.
Dieser erste Überblick über die „parlamentarische Dimension" der OSZE-Bemühungen um Demokratisierung soll Verantwortlichen innerhalb der OSZE, ihren Mitarbeitern, aber auch Personen außerhalb der OSZE gute Gründe liefern, die OSZE als einen der wichtigsten Akteure im Bereich Unterstützung und Stärkung von Parlamenten anzusehen. Abschließend möchten wir daher anregen, die Rolle der OSZE bei der Stärkung von Parlamenten stärker anzuerkennen; gleichzeitig sollten allerdings die OSZE und ihre Institutionen ihrerseits ihre Anstrengungen erhöhen, Richtlinien, Standards

51 Solche Auswirkungen wurden u.a. untersucht von Trine Flockhart, „Masters and Novices": Socialization and Social Learning through the NATO Parliamentary Assembly, in: International Relations 3/2004, S. 361-380.

oder Empfehlungen für Parlamente zu entwickeln, die auf den Praktiken der OSZE-Teilnehmerstaaten beruhen.

Damit würde auch eine der Stärken der OSZE als Organisation zur Geltung kommen: die Fähigkeit, klare und einzigartige Normen und Standards mit wirksamen Hilfsprogrammen zu verbinden, die auf diesen Normen und Prinzipien beruhen. Damit würde die OSZE dem aktuellen Trend im Bereich der Parlamentsunterstützung entsprechen, nämlich die Entwicklung umfassender internationaler „Standards" und „Maßstäbe" zur Messung der Qualität parlamentarischer Demokratie zu beschleunigen. Zu den wichtigsten Beiträgen hierzu gehören unter anderem: *„Benchmarks for Democratic Legislatures"* (2006) der *Commonwealth Parliamentary Association* (CPA), *„Toward the Development of International Standards for Democratic Legislatures"* (2007) des NDI, *„Self Assessment Toolkit for Parliaments"* (2008) der Interparlamentarischen Union (IPU) sowie *„Critères d'évaluation"* (2009) der Parlamentarischen Versammlung Francophonie (*Assemblée parlementaire de la Francophonie*, APF).[52] Der Europarat – die wohl engste Partnerinstitution der OSZE – ist mit seinen Überlegungen, ähnliche Standards und Leitfäden für Parlamente zu entwickeln, ebenfalls bereits weit fortgeschritten.[53]

Die Bemühungen der OSZE, die Standards zu konsolidieren, könnten sich auf die Praktiken von Parlamenten in der OSZE-Region, die von den Teilnehmerstaaten verabschiedeten Verpflichtungen (Helsinki, Kopenhagen, Moskau), die von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE entwickelten Empfehlungen sowie das Know-how und die Praktiken etablierter Programme zur Stärkung von Parlamenten, die ein Kernbestandteil der OSZE-Institutionen und -Feldoperationen sind, stützen.

52 Einen guten Überblick bietet: UNDP, Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic Parliaments, Brüssel/New York 2010, unter: http://capacity4dev.ec.europa.eu/sites/default/files/documents/topic/Benchmarks_and_self-assessment_frameworks_for_democratic_parliaments.pdf.

53 Siehe Council of Europe Parliamentary Assembly, Motion for a resolution: Towards a model rulebook for self-evaluation by Europe's national parliaments, Doc. 11774, 11. Dezember 2008, unter: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11774.htm (ein Berichtsentwurf wird von Andreas Gross, Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, ausgearbeitet); siehe auch Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1601 (2008), Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament, unter: http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1601.htm. Auch die Venedig-Kommission hat einige Stellungnahmen zur Überprüfung von Standards für demokratische Parlamente abgegeben, siehe z.B. Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-AD(2010)025, Venedig, 15.-16. Oktober 2010, unter: http://www.venice.coe.int/docs/2010/ CDL-AD(2010)025-e.pdf.

Jos Boonstra/Natalia Shapovalova/Richard Youngs

Die Neubelebung der OSZE-Demokratieförderung

Im Bereich der Demokratieunterstützung hat die OSZE noch ein großes ungenutztes Potenzial. Das Kopenhagener Dokument der Organisation aus dem Jahr 1990 hatte in den neunziger Jahren bedeutenden Einfluss auf die Transformationsprozesse und stellt der OSZE noch heute ein umfassendes Regelwerk demokratiebezogener Verpflichtungen zur Verfügung. Das Moskauer Dokument von 1991 entwickelte die Mechanismen, die dabei helfen sollen, diese Verpflichtungen zu erfüllen, weiter. Die meisten der OSZE-Teilnehmerstaaten erkennen die Erfolgsbilanz der Organisation hinsichtlich der Verabschiedung demokratiebezogener Vereinbarungen im Rahmen eines umfassenden Sicherheitsbegriffs an.

Die Implementierung des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments hat jedoch stark nachgelassen. Die OSZE-Staaten mahnen die Einhaltung dieser Vereinbarungen heute weit weniger aktiv und nachdrücklich an. Besonders offensichtlich wird dies bei den Errungenschaften der frühen neunziger Jahre im Bereich Demokratie und Menschenrechte. Viele OSZE-Teilnehmerstaaten haben nun Zweifel daran, dass die OSZE als eine Organisation, die konkrete Mechanismen zur aktiven Förderung der Demokratie einsetzt, eine Zukunft hat. Die Unterstützung demokratischer Reformen in den OSZE-Teilnehmerstaaten in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien erfolgt heute hauptsächlich auf nationaler Ebene durch einzelne Regierungen oder durch EU-Institutionen und internationale nichtstaatliche Organisationen.

Obwohl sich der politische Kontext, der die Demokratiestrategie der OSZE bedingt, maßgeblich verändert hat, wäre es voreilig, das Kopenhagener und das Moskauer Dokument als unrealisierbar abzuschreiben. Im Folgenden wollen wir untersuchen, wie beide Dokumente dabei helfen können, die Effektivität der Demokratisierungsprogramme vor Ort zu erhöhen. Nationale Dokumente und Strategien sowie solche der EU, die sich mit Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasien befassen, verweisen im Bereich Demokratie noch immer häufig auf OSZE-Standards. Die Herausforderung liegt darin zu gewährleisten, dass die in den Dokumenten eingegangenen Verpflichtungen dabei helfen können, die OSZE-Demokratieförderungsprogramme neu zu beleben.

Der vorliegende Beitrag analysiert den Stellenwert des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments der frühen neunziger Jahre und untersucht auf dieser Grundlage Möglichkeiten, wie man die Demokratieverpflichtungen in der praktischen Umsetzung der Programme, wie sie zurzeit vom BDIMR und anderen Institutionen der OSZE wie z.B. den Feldoperationen vorgenommen wird, vermehrt nutzen kann. Der Beitrag vergleicht die beiden Dokumente mit den Aktivitäten anderer Organisationen, vor allem mit denen der Euro-

päischen Union (EU), des Europarats und der Vereinten Nationen (VN). Dieser Vergleich ist erforderlich, um die OSZE bei der Entwicklung von Nischenbereichen, in denen sie über entsprechendes Know-how verfügt, zu unterstützen. Die Abhandlung schließt mit fünf umfassenden Empfehlungen für die „Wiederbelebung" des „Geistes von Kopenhagen" durch konkrete Demokratieförderungsprogramme.

Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument

Das Kopenhagener Dokument der OSZE vom Juni 1990 war nicht nur für die Organisation selbst von großer Bedeutung, sondern auch für die breitere Palette internationaler Demokratieverpflichtungen. Das Dokument war als Instrument einer umfassenden Zusammenarbeit angelegt, half jedoch in erster Linie dabei, Strategien zur Demokratieförderung den Weg zu ebnen, die anschließend von einer Reihe anderer Organisationen angenommen wurden.
Der politische und historische Kontext, aus dem das Kopenhagener Dokument hervorging, ist bekannt. Die damalige KSZE war aufgrund ihrer weitreichenden strategischen Bedeutung in den letzten Jahren des Kalten Krieges gut positioniert, um eine Vorreiterfunktion bei der Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu übernehmen. Die frühen neunziger Jahre erlebten eine beachtliche Zunahme der Verpflichtungen der KSZE-Teilnehmerstaaten zu Demokratie und Menschenrechten. Das Ende der kommunistischen Regime in Osteuropa sowie die Reformen in der UdSSR lösten eine geradezu revolutionäre Unterstützung für den demokratischen Wandel aus. Die Vereinigten Staaten und die westeuropäischen Nationen erkannten den Nutzen der KSZE für die Förderung demokratischer Veränderungen im Ostblock durch Diskussionen und Vereinbarungen auf der Basis des Konsensprinzips.
Das Kopenhagener Dokument vom Juni 1990 erkennt an, dass „pluralistische Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wesentlich sind für die Gewährleistung der Achtung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten".[1] Das Dokument umfasst fünf Kapitel, in denen die Verbindung zwischen demokratischer Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit das zentrale Thema ist. Das Dokument war in der Tat deshalb so bedeutend, weil es sein Demokratiekonzept von einer besonders umfassenden und gut durchdachten Definition der Rechtsstaatlichkeit ableitet. Der Text führt aus, dass Regierungen Menschenrechte und Grundfreiheiten schützen müssen, was sie nur durch Rechtsstaatlichkeit erreichen können. Demokratie wird als wesentlicher Bestandteil von Rechtsstaatlichkeit angesehen.

1 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1, S. 2; online unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304.

Die in den folgenden Abschnitten des Dokuments enthaltenen Verpflichtungen stehen im Einklang mit denjenigen, die von anderen Organisationen, vorwiegend den VN und dem Europarat, in Bereichen wie Wahlen, unabhängige Medien, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit und Verfassungsrecht umrissen wurden. Eine besondere Gewichtung liegt auf bestimmten Themen, wie zum Beispiel die Rechte von Kindern, Migranten und Häftlingen; Folter und Todesstrafe; Minderheiten; Rassenhass und Hass zwischen Volksgruppen, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung.

Andere internationale Organisationen entwickelten ähnliche Standards und bezogen sich dabei auf das Kopenhagener Dokument. Dies trifft insbesondere auf die EU und die NATO zu, die auf der Suche nach einer Formulierung demokratischer Kriterien für den Erweiterungsprozesses waren. Der Rahmen der OSZE bezog seine Stärke u.a. aus der großen Zahl der Staaten, die sich auf das Kopenhagener Dokument verpflichtet hatten. Darüber hinaus diente das Kopenhagener Dokument als Grundlage für eine Fülle weiterer OSZE-Verpflichtungen. Es wurde bald durch die Pariser Charta von November 1990 gestützt, in der sich die Teilnehmerstaaten darauf verpflichteten, „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken“.[2]

Ein Jahr später einigten die Teilnehmerstaaten sich auf das Moskauer Dokument.[3] In der Präambel des Dokuments erklärten die Teilnehmerstaaten „mit großem Nachdruck und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“. Auf den ersten Blick scheint dies ein supranationaler Aspekt einer zwischenstaatlichen Organisation zu sein, wäre da nicht die Tatsache, dass die OSZE-Vereinbarungen naturgemäß politisch, nicht aber rechtlich bindend sind. Die Formulierung brachte dennoch die Vorstellung von einer gemeinsamen Verpflichtung zur Demokratie zum Ausdruck und stärkte die Idee umfassender Sicherheit, in der ein Mangel an demokratischer Praxis in einem Land sich negativ auf seine Partnerländer auswirken kann.

Das Moskauer Dokument war auch deshalb besonders wichtig, weil mit ihm der Versuch unternommen wurde, den Überwachungsmechanismus der menschlichen Dimension zu stärken. Dieser ist einer der wenigen OSZE-Mechanismen, der keine Beschlussfassung im Konsens erfordert. Der Mechanismus sieht u.a. den Einsatz von Berichterstattern vor, die Menschenrechtsverletzungen oder Verstöße gegen demokratische Standards untersuchen sollen. Obwohl dieser Mechanismus großes Potenzial hat, wurde er bisher nicht systematisch angewendet. Die Fähigkeit der OSZE, kurzfristig eine Gruppe

2 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.2, S. 2; online unter: http://www.osce.org/de/mc/39518.

3 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.4; online unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14310.

von Berichterstattern zusammenzustellen, ist beschränkt, die Untersuchungsergebnisse sind nicht verbindlich und politische Folgemaßnahmen sind allenfalls lückenhaft.
Der Mechanismus kann eingeleitet werden, wenn ein OSZE-Teilnehmerstaat, unterstützt von mindestens neun weiteren Teilnehmerstaaten, der Meinung ist, dass in einem anderen Teilnehmerstaat eine schwerwiegende Gefahr für die Umsetzung der Bestimmungen der menschlichen Dimensionen der OSZE aufgetreten ist. Er ermöglicht die Einleitung einer Untersuchung, ohne dass zuvor ein Konsens hergestellt wurde und unabhängig vom OSZE-Vorsitz, den Institutionen oder den Entscheidungsgremien. In der Praxis haben Spannungen bezüglich der menschlichen Dimension und das zunehmende Widerstreben von Teilnehmerstaaten, den Urheber von Demokratieverletzungen öffentlich „an den Pranger zu stellen", die Inanspruchnahme des Moskauer Mechanismus begrenzt. Der OSZE mangelt es an einem Sanktionssystem und sie kann kein Mitglied dazu zwingen, die Bestimmungen einzuhalten. In der Tat wurde der Mechanismus erst wenige Male eingesetzt und seit seiner Aktivierung in Bezug auf Turkmenistan 2002/2003 (wobei den Berichterstattern allerdings die Einreise verweigert wurde) nur noch ein einziges Mal. Das Massaker von Andischan in Usbekistan 2005 und die ethnisch motivierte Gewalt in Kirgisistan 2010 waren zwei der gravierendsten Vergehen, die jedoch auf Seiten der OSZE offenbar nur auf unzureichende Reaktionen trafen. Gerade für solche Fälle war der Moskauer Mechanismus jedoch gedacht. Im April 2011 lösten 14 OSZE-Teilnehmerstaaten den Mechanismus aus. Sie reagierten damit auf die Schließung des OSZE-Büros in Minsk durch die belarussische Regierung und deren zum Erliegen gekommene Erfüllung ihrer OSZE-Verpflichtungen. Der Wirkungsgrad und die operative Relevanz des Moskauer Mechanismus kann infrage gestellt werden, wenn er nur unzureichend und gerade in den dringendsten Fällen gar nicht eingesetzt wird.

Implementierung: Fortschritte und Defizite

Im Mittelpunkt standen bislang insbesondere die Mängel bei der Beobachtung des Zustands der Demokratie durch die OSZE. Die Planung von Programmen zur Demokratieförderung ist jedoch ebenfalls ein wichtiges Thema. Im Kopenhagener Dokument wird „Demokratieförderung" nicht erwähnt; es ist auch nicht ausdrücklich dafür ausgelegt. Dennoch ist es sinnvoll, den Zusammenhang zwischen den in den beiden oben beschriebenen zentralen Dokumente der menschlichen Dimension definierten Standards und den Programmaktivitäten der OSZE zu prüfen. Die OSZE fördert Demokratie durch Hilfsprogramme in Ländern, die die eine solche Unterstützung begrüßen, wobei hauptsächlich das BDIMR und die Missionen vor Ort die Hilfsprogramme zur Demokratieförderung durchführen.

Die Monitoring-Tätigkeit des BDIMR beruht auf drei Säulen. Erstens verfolgt es die Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte und macht Teilnehmerstaaten auf Defizite aufmerksam – das BDIMR ist im Laufe der Jahre allerdings vorsichtiger geworden, Staaten öffentlich damit zu konfrontieren. Es setzt nun verstärkt auf „stille Diplomatie“ in Form von Schreiben an hochrangige Regierungsvertreter, um die Teilnehmerstaaten dazu anzuhalten, Mängel anzusprechen. Zweitens organisiert es jährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension sowie zusätzliche Treffen und mit dem Vorsitz koordinierte Seminare, die die OSZE-Staaten zu wechselseitiger Überprüfung in ausgewählten Fragen anregen sollen. Drittens gehören Wahlbeobachtung und Wahlbeurteilung zu seinen Kernaufgaben.
Die erste oben erwähnte Form des Monitoring ist umfangreich und betrifft eine ganze Bandbreite von Themen der menschlichen Dimension, wie z.B. die Bekämpfung des Menschenhandels, Fragen der Roma und Sinti, die Überwachung der Vereinigungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit, Zivilgesellschaft, Freizügigkeit, Rechtsstaatlichkeit, die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Bekämpfung von Rassismus und ähnlichen Formen von Intoleranz. Es ist für das BDIMR unmöglich, mit einem Budget von rund 15 Millionen Euro (etwa zehn Prozent des gesamten OSZE-Haushalts) alle Angelegenheiten der menschlichen Dimension in allen Teilnehmerstaaten im Auge zu behalten. Dies ist einer der Gründe, weshalb sich das Büro hauptsächlich auf Informationen verlässt, die es von den Vor-Ort-Missionen erhält. Die eingeschränkten Mittel machen es außerdem notwendig, die zu überwachenden Themenbereiche einzugrenzen statt zu versuchen, sich mit allen Fragen zu befassen und dabei ineffektiv zu arbeiten. Die Themen für die Treffen zur menschlichen Dimension werden vom BDIMR lediglich vorgeschlagen und dem Ständigen Rat vom Amtierenden Vorsitzenden zur Genehmigung vorgelegt.
Die jährlichen Konferenzen dienen der Überprüfung der Implementierung von Verpflichtungen der menschlichen Dimension und geben den nationalen Delegationen die Gelegenheit, über Fragen der menschlichen Dimension zu debattieren. Obwohl auch unabhängige Experten eingeladen werden, sind die Treffen in erster Linie politisch. Sogar die Tagesordnung muss zuvor durch den Ständigen Rat in Wien einstimmig beschlossen werden. Den größten Raum nehmen weniger heikle – aber dennoch gewissenhaft debattierte – Themen ein, die einen wesentlichen Teil der menschlichen Dimension ausmachen, wie zum Beispiel die Förderung der Vielfalt und die Partizipation in pluralistischen Gesellschaften sowie die Verstärkung der Bekämpfung von Intoleranz, Diskriminierung und Menschenhandel. Die jährlichen Überprüfungen und Treffen zur menschlichen Dimension sind dennoch wichtige Gelegenheiten, sich einen Überblick über die Fortschritte der Staaten bei der Erfüllung ihrer diesbezüglichen Verpflichtungen zu verschaffen und neue Betätigungsfelder zu entwickeln.

Bei der Beobachtung und Bewertung von Wahlen profitiert das BDIMR von fast zwei Jahrzehnten Erfahrung. In diesem Zeitraum wurde eine sorgfältige Methodik entwickelt. Vom BDIMR durchgeführte Langzeitbeobachtungsmissionen bilden die Grundlage der Wahlbeobachtung; sie werden von der sichtbareren Kurzzeitbeobachtung durch Experten und Parlamentarier ergänzt.[4] Dieser Teil seines Mandats hat zu Spannungen zwischen mehreren GUS-Mitgliedern auf der einen und den USA, der EU und Ländern mit einer euro-atlantischen Integrationsperspektive auf der anderen Seite geführt. Die erste Gruppe, angeführt von Russland, glaubt, dass die große Aufmerksamkeit, die den Wahlen in GUS-Staaten zuteilwird, Unruhe schürt, da erste Berichte zur Qualität, Fairness und Freiheit der Wahlen sofort veröffentlicht werden und in den Händen der geschlagenen Opposition oder gar revolutionärer Kräfte ein machtvolles Instrument sein können. Die Debatte hat sich nach den „demokratischen Revolutionen" in Georgien (2003) und der Ukraine (2004) verschärft. Russlands Reaktion bestand u.a. darin, die Teilnahme des BDIMR an der Beobachtung der Parlamentswahlen 2007 und der Präsidentschaftswahlen 2008 zu behindern und die Anzahl der Beobachter einzuschränken. Russland und einige andere GUS-Mitglieder stehen dem BDIMR weiterhin kritisch gegenüber und sind der Meinung, es sei zu unabhängig von den Konsensverfahren im Ständigen Rat. Darüber hinaus beschwert sich Russland darüber, dass Wahlen „westlich von Wien" nicht gründlich genug überwacht würden. Die zunehmende Aufmerksamkeit für die eher oberflächlichen Beurteilungen von Wahlen in Westeuropa haben wenig dazu beigetragen, diese Wahrnehmung zu verändern.

Die „demokratischen Revolutionen" in Georgien und der Ukraine waren bezeichnende Beispiele, da sie die entscheidende Rolle der internationalen Wahlbeobachtung auf der Basis einer sorgfältigen Methodik aufzeigten. Einige Teilnehmerstaaten waren der Ansicht, dass kritische Berichte des BDIMR nach den Wahlen die Revolutionen ausgelöst hätten. Ein Gegenbeispiel war die Wahl in Moldau im April 2009, die von internationalen Beobachtern als „insgesamt positiv" bewertet wurde, obwohl noch immer Unruhen ausbrachen und die Opposition Neuwahlen verlangte. In Moldau gab es einige Monate später nach Neuwahlen einen Regierungswechsel.

Die Unterstützer der Wahlbeobachtung durch das BDIMR erkennen vor allem die einzigartige Methodik und die hohen professionellen Standards, die bei den Wahlbeobachtungsmissionen zum Einsatz kommen, an. Überlegungen zur Verstärkung der Langzeitbeobachtermissionen als Ergänzung zu den gewohnten Kurzzeitbeobachtern, die für wenige Tage ins Land strömen, haben in den letzten Jahren an Aufmerksamkeit gewonnen. Heute kann das angesammelte Wissen auch außerhalb des OSZE-Gebiets eingesetzt werden, so

4 Vgl. ausführlicher zur Wahlbeobachtung durch das OSZE-BDIMR Nicolas Kaczorowski, Election Monitoring: Lessons Learned and Possible New Orientations, in: Daniel Warner (Hrsg.), Consolidating the OSCE, PSIO Occasional Paper 4, Genf 2006, S. 107-124, sowie Hrair Balian, ODIHR's election work: Good value?, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 169-175.

wie es 2009 in Afghanistan der Fall war, als ein Wahlunterstützungsteam zu den Präsidentschafts- und Kommunalwahlen entsandt wurde. Aber auch im OSZE-Gebiet hat die Erfahrung des BDIMR bei der Beobachtung von Wahlen anderen Organisationen, insbesondere der EU, dabei geholfen, ihre Ansätze in Bezug auf Wahlen zu verbessern.

Zusätzlich zu seiner umfangreichen Monitoring-Funktion führt das BDIMR auch Programme zu den Themen Rechtsstaatlichkeit, Zivilgesellschaft und demokratische Regierungsführung durch. Dies geschieht hauptsächlich, aber nicht ausschließlich, in Form von Ausbildungsmaßnahmen und Aufklärungsarbeit. Das BDIMR unterstützt die Programme zu allen im Kopenhagener Dokument enthaltenen Aspekten mit einem Schwerpunkt auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten und mit Ausnahme von Minderheitenfragen und Medienfreiheit, für die wiederum die Büros in Den Haag und Wien zuständig sind. Anschauliche Beispiele hierfür sind die Durchführung von Schulungen für Polizeibeamte im OSZE-Gebiet zur Verhinderung hassmotivierter Straftaten und die Veranstaltung Runder Tische zu verschiedenen Fragen der menschlichen Dimension, wie z.B. Gleichstellung der Geschlechter oder Extremismus, die hauptsächlich ein zivilgesellschaftliches Publikum ansprechen.

Das in Warschau ansässige BDIMR bietet auch Rechtsberatung in Fragen der nationalen Gesetzgebung in der menschlichen Dimension an. Es kommentiert Gesetzentwürfe (falls dies von einem Teilnehmerstaat oder einer OSZE-Feldmission gewünscht wird) und vermittelt Expertenwissen zur Gesetzgebung durch Empfehlungen und in Workshops. Diese rechtliche Tätigkeit wird häufig mit der Venedig-Kommission des Europarats abgestimmt.

Neben dem BDIMR spielen die Feldmissionen eine führende Rolle bei der Durchführung von Programmen zur Demokratieförderung und der Überwachung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension durch die OSZE. Gegenwärtig unterhält die OSZE Feldoperationen in siebzehn Ländern vom Balkan bis Zentralasien. Die Missionen unterscheiden sich in Umfang und Mandat, sind aber alle in der einen oder anderen Weise mit der Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen in der menschlichen Dimensionen und der Durchführung von Programmen befasst. Das Monitoring gehört zur täglichen Arbeit der Missionsmitarbeiter, während die Missionsleiter dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Ständigen Rat über Verletzungen der Verpflichtungen in einzelnen Ländern Bericht erstatten.

Der Umfang der Mandate war häufig umstritten. 1999 wurde die Mission in der Ukraine ihres ursprünglichen Monitoring- und Berichterstattungsmandats beraubt und auf die Funktion eines OSZE-Projektkoordinators herabgestuft. 2006 gelang es Usbekistan, das OSZE-Zentrum in Taschkent auf einen Projektkoordinator zu reduzieren, dem es unmöglich ist, sich frei mit nichtstaatlichen Organisationen zu treffen, und der außerdem ein zeitlich begrenztes Mandat hat. Andere zentralasiatische Regime ziehen ähnliche Einschränkungen in Erwägung. Eine Ausnahme ist Tadschikistan, das 2008 ein erweitertes

Mandat gebilligt hat, das dem OSZE-Büro in Tadschikistan zu einem höheren Budget, mehr Projekten und mehr Personal verhalf. Insgesamt sind die Demokratisierungsbemühungen in Zentralasien begrenzt. Während in den Demokratisierungsprojekten in Kasachstan einige Fortschritte zu verzeichnen waren, wurde die Arbeit der OSZE in den zentralasiatischen Republiken insgesamt geringfügig oder ernsthaft beschnitten.

Im Juni 2009 wurde die wichtigste OSZE-Mission im Südkaukasus geschlossen: Das Mandat der Georgien-Mission konnte aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über den Status Südossetiens, wo die OSZE durch Mediation und den Einsatz von Beobachtern vor Ort aktiv war, nicht verlängert werden. Die russische Regierung vertrat die Ansicht, dass die OSZE in Südossetien nur mit einer neuen, eigenständigen Mission tätig werden könne, wodurch andere Teilnehmerstaaten indirekt dazu gezwungen gewesen wären, die Unabhängigkeit Südossetiens anzuerkennen. Die meisten OSZE-Staaten wünschten den Zugang zu Südossetien über die Mission in Georgien, so wie es bis zum Ausbruch des Krieges im August 2008 der Fall gewesen war. Ein russisches Veto beendete die Arbeit der OSZE in Georgien; die meisten *Governance*-Programme wurden vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) übernommen.

In Osteuropa konzentrieren sich die OSZE-Missionen weniger auf Demokratisierungsprogramme. In Belarus war der Raum hierfür durch das Mandat und das Gastgeberland eingeschränkt,[5] während der Schwerpunkt in Moldau auf der Beilegung des Transnistrien-Konflikts liegt, auch wenn die Mission in Chişinău verschiedene Demokratisierungsprogramme durchführt. Im Südkaukasus führen die OSZE-Büros in Baku und Eriwan Projekte durch, die sich hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, mit Pressefreiheit, Wahlreformen und dem Kapazitätsaufbau der Zivilgesellschaft befassen.

Die OSZE-Programme in den westlichen Balkanstaaten decken fast alle Aspekte der Demokratisierung ab: Kapazitätsaufbau und *Good Governance* in nationalen und kommunalen Behörden, parlamentarische Kontrolle, Rechtsstaatlichkeit und Justiz, die Entwicklung politischer Parteien, Fragen zur Gleichstellung der Geschlechter und die Unterstützung von Medien und Zivilgesellschaft. Die zivil-militärischen Beziehungen und die Reform des Sicherheitssektors können im Rahmen der politisch-militärischen Dimension bearbeitet werden und sind ebenfalls für den Demokratisierungsprozess relevant. *Good-Governance*-Programme sind oftmals in der wirtschaftlichen Dimension der OSZE angesiedelt.

Die OSZE wendet 65 Prozent ihres Haushalts für Feldoperationen auf. Der größte Teil der Mittel fließt in die Operationen in den Staaten des westlichen Balkans, insbesondere in die Missionen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo. Allerdings sind die Mittel für die meisten Feldoperationen und deren Arbeit zur Demokratieförderung im Vergleich zu denjenigen vieler anderer

5 Das OSZE-Büro in Minsk war dennoch gezwungen, seine Arbeit am 31. Dezember 2010 einzustellen.

Geber gering. Für Teilnehmerstaaten und Partnerländer ist es möglich, Projekte mit außerbudgetären Zuwendungen zu unterstützen. Diese Finanzmittel sind wichtig, da sie nicht durch den Ständigen Rat genehmigt werden müssen, ihr Umfang ist jedoch stets begrenzt.

Die komparativen Vorteile der OSZE

Für die OSZE wird es wichtig sein, Nischen zu finden, in denen sie komparative Vorteile im Vergleich zu anderen Organisationen hat. Verschiedene andere internationale Organisationen engagieren sich in derselben Region wie die OSZE für die Förderung von Demokratie und Menschenrechten und die Überschneidungen zwischen ihren Initiativen und Programmen werden immer unübersichtlicher.
Zu den Aktivitäten des Europarats gehören Monitoring, Politikberatung und technische Hilfe in einer Vielzahl von Arbeitsfeldern im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung; anders als die OSZE schließt der Europarat weder transatlantische Partner noch Zentralasien mit ein. Hier ist die geographische Präsenz ein Vorteil für die OSZE.
Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) ist in der OSZE-Region stark vertreten und engagiert sich zunehmend im Bereich der demokratischen Regierungsführung. Insbesondere unterstützt das UNDP die Reform öffentlicher Verwaltungen und kommunaler Behörden sowie die Bürgerbeteiligung. Sein Schwerpunkt liegt dabei auch weiterhin auf relativ technischen Inhalten der Regierungsführung und nicht auf den politischen Grundfragen, die (offenkundig) den Kern des OSZE-Mandats ausmachen.
Die Europäische Union befasst sich ebenfalls mit Demokratieförderung im OSZE-Gebiet, wobei sie in mit östlichen Partnerländern abgeschlossenen Abkommen häufig auf OSZE-Vereinbarungen in der menschlichen Dimensionen verweist. Dies gilt z.B. für die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die jüngere Östliche Partnerschaft (ÖP), die sich speziell an die osteuropäischen und südkaukasischen Staaten der ENP wendet, und die 2007 beschlossene EU-Strategie für Zentralasien. Die EU erwähnt die OSZE nicht nur als Referenz, sondern lässt ihrer Arbeit auch substanzielle Unterstützung zukommen. Die EU-Mitgliedstaaten bestreiten 70 Prozent des jährlichen Budgets der OSZE und unterstützen außerdem einzelne Programme der OSZE-Institutionen, einschließlich des BDIMR, mit außerbudgetären Mitteln. Auch hier hat die OSZE den Vorteil, dass ihre Standards von vielen Staaten formell unterstützt werden und so von der EU als Legitimationsinstrument genutzt werden können.
Das Kopenhagener Dokument enthält eine detaillierte Aufzählung der Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten im Zusammenhang mit der Durchführung freier Wahlen; kurz nach seiner Verabschiedung richtete die Charta von Paris das Büro für freie Wahlen in Warschau (seit 1992: BDIMR) ein, um „Kon-

takte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen in den Teilnehmerstaaten zu erleichtern“. Seitdem haben auch der Europarat (durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Arbeit der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht, der „Venedig-Kommission“) und auf globaler Ebene die VN zur Entwicklung von Wahlstandards beigetragen.

Obwohl Delegierte des Europäischen Parlaments und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats sich gemeinsam mit OSZE/BDIMR-Delegationen an internationalen Wahlbeobachtungsmissionen beteiligen, verlässt sich die EU in hohem Maße auf das Know-how des BDIMR. Sie verweist routinemäßig auf die Bewertungen und Empfehlungen des BDIMR, so z.B. in den Aktionsplänen der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Nur das BDIMR verfügt über ausreichende politische Kapazitäten und das Know-how, um Langzeitwahlbeobachtungen zu gewährleisten.

Basierend auf den OSZE-Dokumenten konzentriert sich die Arbeit des BDIMR auf unterschiedliche Aspekte der demokratischen Regierungsführung, die über Wahldemokratie hinausgehen und zu denen Themen wie z.B. Transparenz in den politischen Prozessen und bei Gesetzgebungsverfahren, die Beteiligung der Bürger an der Politik und Mehrparteiendemokratie gehören. In diesen Bereichen ergänzen die Programme des BDIMR die Arbeit des UNDP in der OSZE-Region. Die Venedig-Kommission erstellt ebenfalls Gutachten zu Gesetzentwürfen, die politische Parteien betreffen. Darüber hinaus befassen sich auch zahlreiche in der Region tätige private europäische und amerikanische Stiftungen mit Fragen der Transparenz und der Verantwortlichkeit der Regierungen, Bürgerbeteiligung und Unterstützung zur Verbesserung innerparteilicher Demokratie.

Die Arbeit des BDIMR zur Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz sowie zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz ergänzt die Bemühungen anderer Organisationen – der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), des VN-Ausschusses zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) und der gemeinsamen Programme von EU und Europarat in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Justiz.

Während sich die VN, der Europarat und die EU hauptsächlich auf die Förderung der Menschenrechte durch Monitoring und Unterstützungsmechanismen konzentrieren, liegt die Nischenkompetenz des BDIMR in der Verknüpfung von menschlicher Dimension und Sicherheit. Im Mittelpunkt seiner Programme stehen die komplizierten Zusammenhänge zwischen dem Schutz der Menschenrechte und Sicherheit. So bietet das BDIMR z.B. Rechtsberatung und technische Unterstützung in den Bereichen Menschenrechtsschutz bei der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte an. Andere Organisationen befassen sich ebenfalls mit solchen Fragestellungen, allerdings sind ihre Standards und Verpflichtungen weniger gut ausgearbeitet als die der OSZE.

Mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit erlangt die Organisation große Bedeutung bei der Überwachung der Medienfreiheit und der Rechte von Journalisten. Der Medienbeauftragte warnt frühzeitig bei Verletzungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung und setzt sich für die vollständige Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen zur Medienfreiheit ein. Wichtig ist auch die Beobachtung der Medienentwicklung durch den Beauftragten, der entsprechende Erklärungen zu Ländern „östlich und westlich von Wien" abgibt. Die Monitoring- und Frühwarntätigkeiten des Medienbeauftragten werden durch die Arbeit der OSZE-Feldmissionen in den Bereichen Pressefreiheit, professioneller Journalismus und Zugang zu öffentlichen Informationen verstärkt. Keine der anderen im OSZE-Gebiet tätigen Organisationen überwacht oder unterstützt die Medienfreiheit so systematisch wie die OSZE.
Ein weiterer herausragender Arbeitsbereich der OSZE ist der des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM). Dieser hat die Aufgabe, zum frühestmöglichen Zeitpunkt Konflikte aufgrund von Spannungen bezüglich nationaler Minderheiten zu verhüten. Verpflichtungen zum Schutz nationaler Minderheiten wurden von den Teilnehmerstaaten in zahlreichen KSZE/OSZE-Dokumenten eingegangen, von der Schlussakte von Helsinki über das Kopenhagener und das Moskauer Dokument bis hin zu dem Beschluss des Gipfeltreffens von Helsinki im Jahr 1992, den Posten eines HKNM einzurichten. Auch dies ist ein Bereich, der von anderen Organisationen in relativ geringem Umfang bearbeitet wird
Ein letzter potenzieller komparativer Vorteil der OSZE besteht darin, dass sie Menschenrechte und Demokratie mit Sicherheit verknüpft. Die Organisation, die sich am intensivsten mit der Förderung demokratischer Praktiken in Sicherheitsfragen befasst, ist die NATO, allerdings konzentrieren sich ihre Demokratisierungsbemühungen auf Reformen im Verteidigungssektor und richten sich zumeist an Länder, die die NATO-Mitgliedschaft anstreben. Die OSZE geht sehr viel weiter, indem sie den breiter gefassten Sicherheitssektor anspricht. Sie hat langjährige Erfahrung in der Unterstützung von Polizeidiensten, Grenzschutz und zivil-militärischen Beziehungen in den OSZE-Teilnehmerstaaten. Zwar lässt die Verknüpfung der politisch-militärischen und der menschlicher Dimensionen der OSZE in der Praxis zu wünschen übrig, dennoch ist dies ein besonderer Bereich, der mit Blick auf die Normen und Standards anderer Organisationen als ein vergleichsweise wichtiger Aspekt hervorgehoben und gestärkt werden sollte.

Künftige Wege

Insgesamt lässt sich in drei Schritten aufzeigen, wie die Demokratieförderung und das Monitoring der OSZE neu belebt werden können: Erstens enthalten das Kopenhagener und das Moskauer Dokument eine Fülle von Standards, die als grundlegende Referenzverpflichtungen dienen können; zweitens er-

folgt die Implementierung dieser Verpflichtungen immer schleppender; und drittens kann sich die OSZE trotz aller Schwierigkeiten immer noch auf mehrere komparative Vorteile gegenüber anderen Organisationen stützen.

Für die Verbesserung der Programmaktivitäten gibt es kein Patentrezept. Letztlich bleibt der politische Kontext entscheidend. Solange die bekannten politischen Differenzen bestehen, bleibt der Raum für Fortschritte bei der Implementierung von Programmen auf der Mikroebene eingeschränkt. Das ist nun einmal die Realität. Dennoch gibt es einige wenn auch begrenzte Möglichkeiten, die vereinbarten OSZE-Standards und -Verpflichtungen dazu zu nutzen, der Demokratieförderung und dem Monitoring vor Ort neue Energie zuzuführen.

Am wichtigsten ist es, weitere Finanzierungsquellen für die Pragrammarbeit des BDIMR zu erschließen. Insbesondere die Mitgliedsstaaten der EU sollten zur Anhebung ihrer bislang ziemlich begrenzten „außerbudgetären Zuwendungen" für das BDIMR gedrängt werden. Die Reformvorschläge zur Verbesserung der Flexibilität einiger EU-Finanzierungsverfahren sollten ebenfalls in Betracht gezogen werden. Der Umfang der projektbezogenen Finanzierung nimmt zu und könnte einen potenziellen Wachstumsbereich für die OSZE darstellen. Dies wird die Vorreiterrolle wiederbeleben, die die Organisation bei der Festlegung umfassender Standards u.a. in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Minderheiten innehatte, und kann als solide Basis für eine verbesserte Programmplanung dienen.

Gerade auf dieser Ebene ist die Koordination mit anderen Organisationen erforderlich. OSZE-Vertreter beharren zwar darauf, dass es auf den Gebieten Demokratieförderung und Monitoring bereits einen ausreichenden Informationsaustausch und einen Dialog auf hoher Ebene mit der EU, dem Europarat und der VN gibt. Es muss aber auf der Arbeitsebene und vor Ort mehr und schneller etwas unternommen werden, um eine effektive Arbeitsteilung zu gewährleisten. Die verschiedenen Organisationen scheinen sich manchmal noch immer nicht wie Partner, sondern eher wie Konkurrenten zu verhalten. Das ist für die Bürger, die auf Reformen in ihren Ländern drängen, jedoch von Nachteil. Man sollte auf den wenigen positiven Beispielen aufbauen. Georgien war ein solches Beispiel, wo das UNDP die Projekte der OSZE übernahm, als diese gezwungen war, ihre Vor-Ort-Mission zu schließen.

Die OSZE könnte und sollte aufgrund ihrer umfassenden Mitgliedschaft und ihres breitgefächerten Interessenspektrums als Mittler zwischen verschiedenen Institutionen und Organisationen dienen: erstens zwischen den regional in den Bereichen Demokratieförderung und Monitoring tätigen Organisationen (EU, Europarat und VN) und zweitens zwischen regionalen Sicherheitsorganisationen, die im OSZE-Gebiet wenig Kontakt untereinander haben, wie beispielsweise EU und NATO auf der einen und die „östlichen" regionalen Sicherheitsinitiativen auf der anderen Seite, in erster Linie die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und die Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Auch wenn diese Organisationen keine

„menschliche Dimension“ haben, entwickeln sie sich doch zu regionalen Sicherheitsakteuren, die lose Verbindungen zur EU oder zur NATO haben. Kurz gesagt könnte die OSZE mit ihrer umfassenden Mitgliedschaft dabei hilfreich sein, Brücken zwischen den Organisationen zu bauen und einen gemeinsamen Sicherheitsdiskurs zu schaffen, der nicht nur beide Seiten des Atlantiks umfasst, sondern insbesondere auch die ehemaligen Gegner „Ost“ und „West“.

Einer der Vorteile der OSZE ist ihre starke Vor-Ort-Präsenz in Gestalt der Feldmissionen. Dies ist besonders in Zentralasien der Fall, wo weniger internationale Organisationen tätig sind und weniger OSZE-Teilnehmerstaaten Botschaften unterhalten. Um zu verhindern, dass Staaten die Missionen auf bloße humanitäre Einsätze reduzieren, sind neue Anstrengungen notwendig, Druck auszuüben und Anreize zu schaffen. Die Feldmissionen benötigen außerdem mehr professionelle und qualifizierte Mitarbeiter. Die OSZE beherrscht die stille Diplomatie und die Beobachtung aufkommender Bedrohungen, sie muss diese Funktionen jedoch systematischer auf die Schwierigkeiten anwenden, vor denen die Missionen und Projekte vor Ort stehen.

Ein vielversprechender zukünftiger Weg wäre es, den Gedanken des engen Zusammenhangs zwischen Demokratie und umfassender, kollektiver Sicherheit wieder stärker zu betonen. Der komparative Vorteil der OSZE besteht darin, dass sie Demokratieförderung in ein breiteres Spektrum von Sicherheitszielen einbettet. Dies ist auch deshalb wertvoll, weil es Spielraum für Kompromisse, aber auch für Druckmittel lässt. Selbstverständlich wird von der OSZE auch weiterhin erwartet, dass sie eine herausragende Rolle bei der Verknüpfung von Konfliktbewältigung und politischen Reformen spielt, wie sie es in ihren Mediationsbemühungen unter Beweis stellt – so wurde sie auch zur Konfliktlösung in Transnistrien und Berg-Karabach ausgewählt.

Es muss nach einer Gegenleistung gesucht werden, die die Unzufriedenheit derjenigen Staaten abmildert, die in den letzten Jahren den größten Teil der Demokratisierungsbemühungen der OSZE blockiert haben: Damit die OSZE Demokratie besser fördern kann, muss sie Russlands Sicherheitsbedenken Rechnung tragen und die Kooperation bei gemeinsamen Herausforderungen im Bereich „harter“ Sicherheit intensivieren. Die Rückkehr zum Geist der kooperativen Sicherheit selbst wird es ermöglichen, die Demokratisierung wieder stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

Damit das auch funktioniert, müssen die USA ihre Einstellung zur OSZE ändern. Sie haben versucht, die OSZE als Instrument für die kritische Überprüfung der früheren Sowjetrepubliken zu benutzen, und unterstützen nur zögerlich ihren Status als vollwertige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation. Washington muss einsehen, dass Ersteres nicht ohne Letzteres möglich ist. Trotzdem stehen die Zeichen gut, seit US-Vizepräsident Joe Biden im Mai 2010 den Vorschlag zur Einrichtung von OSZE-Krisenpräventionsmechanis-

men gemacht hat und auf die verstärkte Rolle der Organisation im Beriech Sicherheit hingewiesen hat.[6]

Es wurde auch der Vorschlag gemacht, dass die EU „versuchen sollte, die Rückkehr der OSZE zur kooperativen Sicherheit zu fördern. Sie muss erkennen, dass die gewünschte Transformation unmöglich ist, ohne die von den Staaten, in denen diese Veränderungen angestrebt sind, empfundene Entfremdung anzusprechen".[7] Es gibt eine klare Verbindung zwischen den Demokratisierungsstandards von OSZE und EU und ihrer jeweiligen Demokratisierungshilfe. Die Verbindung mit der übergreifenden EU-Sicherheitspolitik muss jedoch verstärkt werden. Praktisch bedeutet dies, dass der Demokratie-*Acquis* durch eine verbesserte Programmgestaltung auf den Sicherheitssektor übertragen werden muss. Demokratisierung und Sicherheit treffen in der Praxis bei der Reform des Sicherheitssektors aufeinander. Die OSZE war mit dem Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994 ein Vorreiter auf dem Gebiet der Sicherheitssektorreform. Der Verhaltenskodex dient den Teilnehmerstaaten als Richtschnur für die demokratische Organisation der Verteidigungs- und Sicherheitsstrukturen. Er spricht z.B. die demokratische Kontrolle bewaffneter Streitkräfte und internationale Transparenz in Verteidigungsfragen an. Obwohl der Kodex umfangreich ist und sich nicht nur auf das Militär bezieht, sondern auch auf Polizei und Geheimdienste, wurde er zum Teil von den Ereignissen überholt. So bleiben beispielsweise der Terrorismus und seine Folgen für die zivile Kontrolle des Sicherheitssektors unberücksichtigt. Die Sicherheitssektorreform geht etwas weiter als der Kodex und wird zurzeit in EU- und OECD-Dokumenten weiterentwickelt.

In der OSZE konnte man sich bisher noch nicht auf einen neuen Text zur Sicherheitssektorreform einigen, obwohl einige Teilnehmerstaaten in den letzten Jahren Vorschläge dazu unterbreitet haben. Ein neuer und aktueller Text ist allerdings für die Arbeit der OSZE in diesem umfassenden Bereich auch gar nicht notwendig. Die OSZE befasst sich mit diesem Thema in ihren Feldmissionen und arbeitet u.a. mit Streitkräften, Polizei, Grenzschutz, Ministerien, Parlamenten, Gerichten und der Zivilbevölkerung zusammen. Diese Institutionen gehören allesamt zum Sicherheitssektor. Als Teil der Sicherheitssektorreform kann der Schwerpunkt auch auf *Governance* im Sicherheitssektor (*„security sector governance"*) gelegt werden, wodurch das Thema sogar noch enger an Demokratisierung und die Bestimmungen des Kopenhagener Dokuments herangerückt wird.

Während einige „weniger demokratische" OSZE-Mitglieder sich gegen Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimensionen sträuben, wird die Sicherheitssektorreform zumeist in der politisch-militärischen Dimension behan-

6 Vgl. Advancing Europe's Security, Op-Ed by Vice President Joe Biden, in: International Herald Tribune, 6. Mai 2010.

7 Pál Dunay, The OSCE in Crisis, Chaillot Paper Nr. 88, Paris 2006, S. 73 (eigene Übersetzung).

delt. Gute Beispiele hierfür sind von der OSZE organisierte Workshops zu Themen wie „demokratische Kontrolle der Streitkräfte“ und „*Governance* im Sicherheitssektor“. So können auch Demokratie- und Sicherheitsprobleme in Übergangsgesellschaften, die ihren Sicherheitssektor erst kürzlich der öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht haben, angesprochen werden. Die Sicherheitssektorreform ist in den meisten Staaten der OSZE inzwischen ein akzeptiertes Thema, es wird jedoch eine Herausforderung sein, umfangreiche Trainings und Projekte in Zentralasien durchzuführen. Hier dienen Militär und interne Sicherheitsstrukturen noch immer eher dem Schutz der Regime als der einheimischen Bevölkerung. Auch im Südkaukasus ist die Sicherheitssektorreform bei der Verknüpfung von Sicherheitsbedrohungen mit allgemeinen demokratischen Praktiken nützlich. In diesem Bereich kann die OSZE noch weiter wachsen, allerdings müssen die Menschenrechtsstandards in die Sicherheitsausbildung integriert werden. Gegenwärtig enthält das Sicherheitstraining eher relativ vage und allgemeine Menschenrechtsmodule, die von einer gezielten Anstrengung zur Verbesserung der zivilen Kontrolle der Sicherheitskräfte noch weit entfernt ist.

Schließlich könnte angesichts der jüngsten Ereignisse eine Ausweitung der Partnerschaft mit den Ländern im Mittelmeerraum mit dem Ziel, Programme in Algerien, Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien durchzuführen, in Betracht gezogen werden. Das BDIMR könnte auf diese Weise und auf Ersuchen der betreffenden Länder seine Demokratieförderungsprojekte ausweiten.

III.

Zur Organisation

Außenbeziehungen und Einflüsse

*Rita Marascalchi/Oleksandr Pavlyuk**

Die OSZE und die Umbrüche im südlichen Mittelmeerraum: eine neue Chance für die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft?

In der Gedenkerklärung von Astana bekräftigten die Teilnehmerstaaten, „dass die Sicherheit des OSZE-Raums untrennbar mit der Sicherheit in angrenzenden Gebieten, insbesondere im Mittelmeerraum und in Asien, verbunden ist" und sprachen sich dafür aus, verstärkt mit den OSZE-Kooperationspartnern zusammenzuarbeiten.[1] Als sich die 56 Staats- und Regierungschefs zum ersten Gipfeltreffen seit elf Jahren im Dezember 2010 in Astana versammelten, konnte jedoch noch niemand die außerordentlichen Ereignisse, die in den folgenden Monaten über die südlichen Mittelmeerstaaten hinwegfegen sollten, vorhersehen.

Die Revolutionen in Tunesien und Ägypten, ausgelöst von der elementarsten menschlichen Sehnsucht nach Freiheit, Würde und Gerechtigkeit, aber auch von dem Wunsch nach mehr politischer Teilhabe und besseren wirtschaftlichen und sozialen Chancen, gefolgt von den Reformversprechungen in Marokko und Jordanien sowie den Aufständen in Libyen, im Jemen, in Bahrein und in Syrien, haben die einmalige Chance auf eine bessere Zukunft für die gesamte Region eröffnet. Was bald als „Arabischer Frühling" oder – wie es von vielen in der Region bevorzugt genannt wird – als „Arabisches Erwachen" bekannt wurde, hat die Welt auch lebhaft an die Macht und Anziehungskraft demokratischer Werte und grundlegender Menschenrechte, einschließlich der in der KSZE/OSZE-Schlussakte von Helsinki verankerten, erinnert. Es waren genau diese Werte, die vor über 20 Jahren die demokratischen Revolutionen im KSZE/OSZE-Gebiet inspirierten – eine tektonische Verschiebung, die 1990 die Charta von Paris für ein neues Europa ermöglichte, die den Beginn eines neues Zeitalters „der Demokratie, des Friedens und der Einheit" auf dem Kontinent verkündete und „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen" festlegte.[2]

Für die OSZE, die eine langjährige Partnerschaft mit sechs Mittelmeeranrainern – Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien – verbindet, stellte sich durch den historischen Wandel unverzüglich die Frage, was die Organisation konkret zur Unterstützung des demokratischen Über-

* Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen der Autoren und geben nicht die offiziellen Positionen der OSZE wieder.

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, S. 4, unter: http://www.osce.org/de/cio/ 74988.

2 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 19.-21. November 1990, S. 1, unter: http://www.osce.org/de/mc/39518.

gangs in den Partnerstaaten, die diesen Weg eingeschlagen haben, tun könnte. Im weiteren Kontext der Partnerschaft bieten die beispiellosen Entwicklungen in der Region eine gerade zur rechten Zeit kommende Gelegenheit, zu überlegen, wie die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft wiederbelebt und auf eine qualitativ neue Ebene gehoben werden kann.

Unterstützung für den demokratischen Wandel in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums

Noch während der Revolution in Ägypten schrieb der renommierte britische Historiker und politische Schriftsteller Timothy Garton Ash in einen Kommentar, dass „Europas Zukunft in dieser Woche auf dem Kairoer Tahrir-Platz ebenso auf dem Spiel steht wie 1989 auf dem Prager Wenzelsplatz“.[3]
Seit ihrer Einführung im Jahr 1975 beruht die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft auf der Prämisse, dass die Sicherheit im OSZE-Gebiet eng mit der Sicherheit im Mittelmeerraum verflochten ist; gleichzeitig beruht das umfassende Sicherheitsverständnis der OSZE auf der festen Überzeugung, dass Sicherheit und Stabilität ohne die Gewährleistung der Menschenrechte sowie wirtschaftlicher und sozialer Chancen nicht tragfähig sind.
Seit Beginn der Revolution in Tunesien und der Vertreibung des seit 33 Jahren an der Macht befindlichen Präsidenten Zine al-Abidine Ben Ali am 14. Januar 2011 nach 33 Jahren an der Macht, hat die OSZE selbstverständlich den Ereignissen im südlichen Mittelmeerraum große politische Aufmerksamkeit geschenkt. Bereits am 20. Januar 2011 diskutierten die Teilnehmerstaaten auf dem wöchentlichen Treffen des Ständigen Rates, des wichtigsten permanenten Entscheidungsgremiums der OSZE, die Entwicklungen in Tunesien und begannen über Möglichkeiten nachzudenken, wie die OSZE ihren Partner unterstützen könnte. Die Lage in Tunesien und Ägypten wurde in den folgenden Sitzungen des Ständigen Rates wieder aufgegriffen. Die Mittelmeerpartner erklärten sich ihrerseits bereit, Informationen über die aktuellen Entwicklungen in ihren Ländern im Rahmen der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum, in der OSZE-Teilnehmerstaaten und Mittelmeerpartner regelmäßig auf Botschafterebene unter der Leitung des designierten Amtierenden Vorsitzes der OSZE zusammentreffen, weiterzugeben. Tunesien, Ägypten, Marokko, Jordanien und Algerien unterrichteten die Gruppe mehrfach über den Fortgang der Ereignisse in der Region. Daraufhin bekundeten mehrere Teilnehmerstaaten wiederholt ihre Unterstützung für die demokratischen Umwälzungen und erklärten ihre Offenheit und Bereitschaft, den Partnern das Know-how und die Erfahrung der OSZE zur Verfügung zu

3 Timothy Garton Ash, If this is young Arabs’ 1989, Europe must be ready with a bold response, in: The Guardian, 2. Februar 2011, unter: http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/feb/02/egypt-young-arabs-1989-europe-bold?INTCMP=SRCH (eigene Übersetzung).

stellen, wenn diese die OSZE und ihre Durchführungsorgane um Hilfe ersuchten.

Diese Herangehensweise rührt vom Verständnis der historischen Bedeutung und Größe des Wandels her, der sich im südlichen Mittelmeerraum vollzieht. Trotz aller Unterschiede hinsichtlich der Lage und des Kontexts ziehen viele Beobachter angesichts der Geschwindigkeit des Wandels und seines spontanen und regionalen Charakters eine Parallele zwischen den jüngsten und noch anhaltenden Veränderungen im südlichen Mittelmeerraum und den Revolutionen in Mittel- und Osteuropa Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre. Vor diesem Hintergrund sind die Teilnehmerstaaten davon überzeugt, dass die OSZE über eine Reihe von Vorteilen verfügt, die sie in die Lage versetzen, eine nützliche und bedeutende Rolle bei der Unterstützung des Übergangs zur Demokratie im südlichen Mittelmeerraum zu spielen.

Erstens hat die OSZE umfangreiche Sachkenntnisse und Erfahrungen bei der Unterstützung demokratischer Transformationsprozesse gesammelt. Seit nunmehr über 20 Jahren gehört die Unterstützung des Übergangs zur Demokratie in ihren Teilnehmerstaaten in Mittel- und Osteuropa sowie im Südkaukasus und in Zentralasien zu den Hauptaufgaben und -aktivitäten der Organisation. Seit dem Zusammenbruch des Kommunismus bietet die KSZE/OSZE einen Rahmen für demokratischen Wandel in der gesamten Region, indem sie Normen und Standards festlegt und Verpflichtungen in allen drei Sicherheitsdimensionen vereinbart, u.a. zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Zusätzlich zu ihrer normsetzenden Funktion leistet die Organisation den ehemals kommunistischen Ländern praktische Hilfe bei der Umsetzung der übernommenen Verpflichtungen und der Durchführung innerstaatlicher Reformen.

Der Übergang zur Demokratie ist eine mehrdimensionale Aufgabe. In dieser Hinsicht hat sich der umfassende Sicherheitsansatz der OSZE als unverzichtbar herausgestellt, der darauf abzielt, die miteinander verflochtenen Aspekte der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension und der menschlichen Dimension von Sicherheit und damit Frieden und Sicherheit dauerhaft und nachhaltig zu fördern. Die Erfahrung und das Know-how der OSZE sind in Bereichen wie z.B. dem Aufbau demokratischer Institutionen, Medienfreiheit, Polizeireform, Vertrauensbildung, Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten, Rechtsreformen, verantwortungsbewusster Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit sowie bei der Organisation und Durchführung freier und fairer Wahlen weithin anerkannt; ihre Methoden und Kriterien der Wahlbeobachtung gelten als internationaler „Goldstandard".

Zweitens hat die OSZE bei der Unterstützung des demokratischen Übergangs ein umfangreiches Instrumentarium entwickelt, zu dem ein Netz von (gegenwärtig 16) Feldmissionen, das in Wien angesiedelte Sekretariat mit seinen Spezialabteilungen und drei ständige Institutionen gehören: das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Hohe Kommis-

sar für nationale Minderheiten (HKNM) und der Beauftragte für Medienfreiheit. Die OSZE-Teilnehmerstaaten in Südost- und Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien haben im Zuge ihrer Transformation alle von diesem Instrumentarium profitiert. Viele der von der OSZE und ihren Durchführungsorganen genutzten Instrumente, wie z.B. Expertennetzwerke und Online-Ressourcen, Zusammenstellungen bewährter Verfahren, Schulungsmodule, Handbücher, Kommentare zur Gesetzgebung, Richtlinien und Empfehlungen für alle Bereiche, mit denen sich die OSZE befasst, sind leicht zugänglich und können interessierten Kooperationspartnern umgehend zur Verfügung gestellt, an ihre individuellen Bedürfnisse angepasst und übersetzt werden. Ein wichtiges Element des OSZE-Instrumentariums und ihrer Herangehensweise ist die aktive Einbeziehung der Zivilgesellschaft sowohl durch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen als auch durch die notwendige Unterstützung des Kapazitätsaufbaus von NGOs.

Drittens bietet der umfassende und inklusive Teilnehmerkreis der OSZE, der die etablierten westlichen Demokratien Europas und Nordamerikas, die Türkei, die ein gutes Beispiel für die Ausbalancierung von Islam und säkularen demokratischen Werten ist, sowie Russland, die Ukraine und andere Staaten in Osteuropa, auf dem Balkan, im Südkaukasus und in Zentralasien an einem Tisch zusammenbringt, eine Vielfalt an kulturellen Modellen und Erfahrungen, die die Partnerstaaten der Organisation vielleicht interessant und lehrreich finden.

Und schließlich ist die OSZE im südlichen Mittelmeerraum keine unbekannte Organisation, da die Mittelmeerpartner von Anfang an mit dem Helsinki-Prozess verbunden waren. In ihr haben die Partner ein Mitspracherecht und werden immer stärker in verschiedene Aspekte des politischen Dialogs und der praktischen Zusammenarbeit einbezogen; sie kennen ihre Arbeitsweise und sind eingeladen, ihre Prinzipien und Verpflichtungen auf freiwilliger Basis umzusetzen.

Dank dieser Voraussetzungen war der litauische OSZE-Vorsitz des Jahres 2011, mit Unterstützung des irischen Vorsitzes der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum, in der Lage schnell zu reagieren und den Mittelmeerpartnern die Möglichkeit zu eröffnen, ihnen die Erfahrung und das Know-how der OSZE zur Verfügung zu stellen. Am 18. März brachte der litauische Vorsitz ein Hintergrundpapier über die Instrumente, die die OSZE den Kooperationspartnern anbieten könnte, in Umlauf mit dem Ziel, die Partner zu informieren und den Teilnehmerstaaten Denkanstöße für die Entwicklung konkreter Hilfsmaßnahmen zu geben.[4] Das Papier zeigte Bereiche auf, in denen die OSZE möglicherweise hinzugezogen werden konnte, wie etwa Wahlunterstützung, Rechtsreform, Medienfreiheit, Migrationsmanagement, Polizeireform, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen

4 Instruments that the OSCE could offer to its Partners for Co-operation, Background Paper, CIO.GAL/41/11, 18. März 2011.

und nationale Minderheiten. Das Dokument umriss auch die politischen Grundlagen, die Bedingungen und mögliche Wege, wie die Organisation – unter Berücksichtigung ihrer Geschäftsordnung und ihrer eingeführten Praktiken – ihren Partnern helfen kann.
Darüber hinaus nahm der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Litauens Außenminister Audronius Ažubalis, direkten Kontakt zum VN-Generalsekretär auf und ermutigte ihn, die internationalen Bemühungen im südlichen Mittelmeerraum zu koordinieren. Durch intensive Beratungen und den Informationsaustausch des Sekretariats mit den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Arabischen Liga auf Expertenebene sollte sichergestellt werden, dass mögliche Aktivitäten der OSZE sich auf Gebiete konzentrieren, in denen die Organisation einen zusätzlichen Nutzen erbringen könnte, und dass die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen effektiv koordiniert wird, um Doppelarbeit zu vermeiden.
Die OSZE entschied sich für eine Herangehensweise, die auf jedes Partnerland individuell zugschnitten war und in der die Besonderheiten (z.B. der Übergangscharakter der postrevolutionären Regierungen in Ägypten und Tunesien) und die kurz- und langfristigen Bedürfnisse und Prioritäten des jeweiligen Landes ebenso Berücksichtigung fanden wie die Bereiche, in denen die Organisation tatsächlich etwas bewirken könnte. Der Generalsekretär und der Vorsitz initiierten daher einen bilateralen Dialog mit interessierten Partnern, um die besonderen Erfordernisse und Nischen zu ermitteln, zu denen die OSZE mit der Durchführung konkreter Kooperationsprojekte einen wichtigen Beitrag leisten könnte.

– *Tunesien*
  Tunesien war nicht nur das erste Land in der Region, in dem der Volksaufstand das alte Regime gestürzt hatte, sondern auch der erste Mittelmeerpartner, der sich an die OSZE wandte. Mitte Februar ersuchte Tunesien um Informationen über die Erfahrungen der OSZE bei der Unterstützung demokratischer Transformationsprozesse. Der Amtierende Vorsitzende besuchte Tunesien daraufhin Mitte April auf Einladung des tunesischen Außenministeriums. Seinem Besuch war die Entsendung eines Teams von Experten aus dem Sekretariat und dem BDIMR vorausgegangen, das Informationen über besondere Bedürfnisse und über Bereiche, in denen die OSZE sinnvolle Hilfe anbieten konnte, sammeln sollte.
  Bei den Treffen mit dem Amtierenden Vorsitzenden zeigten die tunesischen Gesprächspartner großes Interesse an einer Zusammenarbeit mit der OSZE. Wahlunterstützung, Medienfreiheit, Polizeireform, Migrationsmanagement und Korruptionsbekämpfung wurden als die sinnvollsten Bereiche für eine möglichen Unterstützung durch die OSZE ermittelt. Im Anschluss an seinen Besuch übersandte der Amtierende Vorsitzende dem tunesischen Außenminister ein Schreiben, in dem er eine

Liste konkreter Vorschläge in den benannten Gebieten unterbreitete. Mitte Juli lud Tunesien die OSZE und weitere internationale Organisationen ein, die für den 23. Oktober 2011 angesetzten Wahlen zur verfassunggebenden Versammlung zu beobachten. Da die OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtung darauf ausgerichtet ist, die Einhaltung der relevanten OSZE-Verpflichtungen zu überprüfen und daher auf das Territorium der Teilnehmerstaaten begrenzt ist, erneuerte der litauische OSZE-Vorsitz das Angebot des OSZE-BDIMR, Tunesien technische Hilfe zu leisten und ein Wahlunterstützungsteam zu entsenden, das die Regierung und andere internationale Akteure – vorbehaltlich der Zustimmung des Ständigen Rates auf der Grundlage eines ausdrücklichen Gesuchs Tunesiens – unterstützen könnte. Zugleich beschloss die Parlamentarische Versammlung der OSZE, sich an der Beobachtung der Wahlen im Oktober in Tunesien zu beteiligen.

– *Marokko*

Seit dem Beginn des Reformprozesses, den König Mohammed VI. in einer Rede an die Nation Anfang März angekündigt hatte, hat Marokko die Teilnehmerstaaten regelmäßig über entsprechende Entwicklungen im Land informiert und lebhaftes Interesse an einer Ausweitung der Zusammenarbeit mit der OSZE gezeigt. Nach einer offiziellen Einladung Marokkos reiste eine vom BDIMR geführte Delegation, der auch ein Vertreter des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE angehörte, Ende Mai nach Rabat, um konkrete Bereiche und Möglichkeiten für eine Unterstützung durch die OSZE zu erörtern. Auch die Beauftragte für Medienfreiheit nahm bei einer anderen Gelegenheit mit entsprechenden marokkanischen Gesprächspartnern Kontakt auf.

Zwar haben die marokkanischen Behörden noch keine konkreten Anfragen gestellt, jedoch scheinen folgende Themenbereiche, in denen die OSZE ihr Know-how zur Verfügung stellen kann, für Marokko zumindest potenziell von großem Interesse zu sein: die Unabhängigkeit der Justiz, die Novellierung von Gesetzestexten, Kapazitätsaufbau für nationale Menschenrechtsinstitutionen, Schulung einheimischer Wahlbeobachter, Menschenrechtserziehung, Toleranz und Nichtdiskriminierung, Medienfreiheit sowie die Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche.

– *Ägypten*

Ein bilateraler Besuch des stellvertretenden litauischen Außenministers Anfang Juni in Kairo bot eine gute Gelegenheit, auch Fragen im Zusammenhang mit einem möglichen Beitrag der OSZE zum ägyptischen Transformationsprozess zu erörtern. Zu diesem Zweck wurde der stellvertretende Außenminister von Experten aus dem OSZE-Sekretariat und dem BDIMR begleitet und traf zu Gesprächen mit ägyptischen Regierungsvertretern und Vertretern der Zivilgesellschaft zusammen.

Zwei Bereiche sollen bei der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und Ägypten unmittelbare Priorität haben: Wahlunterstützung und Kapazitätsaufbau für die Zivilgesellschaft, einschließlich politischer Parteien. Wenn nach den geplanten Wahlen erst einmal eine neue Regierung die Amtsgeschäfte übernommen hat und entsprechende Stellen vorhanden sind, könnte langfristig das Know-how der OSZE auf den Gebieten Polizeireform, Medienfreiheit und verantwortungsbewusste Regierungsführung ebenfalls von Wert sein.

Die intensive Einbeziehung der Zivilgesellschaft und junger Aktivisten wurde angesichts ihrer besonderen Rolle während der Revolution und ihres zu erwartenden bedeutenden Beitrags zum Reformprozess als besonders wichtig erachtet. Die Erfahrung der OSZE selbst hat gezeigt, dass der Übergang zur Demokratie nur dann erfolgreich ist, wenn die der Zivilgesellschaft innewohnende Energie voll ausgeschöpft wird. Das BDIMR griff die während der Reise erzielten Übereinkünfte unmittelbar auf und organisierte Ende Juli in Warschau einen dreitägigen Workshop über Wahlbeobachtungsmethoden und Menschenrechte für 15 Vertreter der ägyptischen Zivilgesellschaft. Ein zweiter Workshop für NGO-Vertreter aus Ägypten, Marokko und Tunesien fand drei Monate später in Budva, Montenegro, statt, Thema waren bewährte Methoden der Wahlbeobachtung.

Zur Zeit der Fertigstellung dieses Beitrags dauerten die Konsultationen zwischen der OSZE und interessierten Partnerstaaten noch an. Damit die OSZE ihre Bereitschaft, den Übergang zur Demokratie im südlichen Mittelmeerraum zu unterstützen, in konkretes praktisches Handeln umsetzen kann, muss ein ausdrückliches Gesuch des Partnerlandes vorliegen, da die Beziehungen der Kooperationspartner zur OSZE darauf basieren, dass sie die Normen, Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE freiwillig einhalten. Darüber hinaus erfordert jede mögliche Aktivität in einem Partnerstaat, also außerhalb des OSZE-Gebiets, die Zustimmung aller Teilnehmerstaaten, die dann durch einen Beschluss des Ständigen Rates formalisiert wird.

Die Erfahrungen mit dem Übergang zur Demokratie in der OSZE-Region selbst haben gezeigt, dass internationale Unterstützung eine hilfreiche, oftmals entscheidende Rolle spielen kann. Die OSZE hat im Laufe der vergangenen Jahrzehnte auch gelernt, dass der Übergang zur Demokratie ein komplexer, manchmal holpriger und vor allem langer Prozess ist, der politischen Willen, Entschlossenheit, Engagement und Geduld erfordert. Eine Revolution ist nur der Beginn des Übergangs, und zwischen dem demokratischen Instinkt eines Volkes und seiner Fähigkeit, eine Demokratie aufzubauen, klafft oftmals eine Lücke. Der Amtierende Vorsitzende unterstrich: „Ich hoffe sehr, dass diese Länder [im südlichen Mittelmeerraum] aus dieser schwierigen Phase als starke und freie moderne Demokratien hervorgehen, die die vielen Tausend engagierten Bürger, die auf die Straße gegangen sind und ihr Leben

riskiert haben, um eine bessere Zukunft für sich und ihre Kinder zu fordern, verdient haben."[5] Die OSZE hat den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum ihre Bereitschaftschaft zu helfen bekundet und ihren Rat und ihr Know-how auf pragmatische und praktische Weise angeboten.

Neubelebung der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft

Die Beziehungen der OSZE zu den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum reichen bis zu den Ursprüngen der KSZE zurück. Eine Reihe von Mittelmeerländern – Ägypten, Algerien, Israel, Marokko und Tunesien – waren von Anfang an mit dem Helsinki-Prozess verbunden. Jordanien wurde 1998 Mittelmeerpartner. Der Partnerschaftsstatus ermöglicht die Teilnahme an bestimmten Foren für den regelmäßigen Dialog zwischen den Partnern und OSZE-Teilnehmerstaaten und bietet Möglichkeiten zur praktischen Zusammenarbeit.
Im Laufe der Jahre, vor allem seit der Verabschiedung der „Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE"[6] in Madrid 2007, hat die OSZE-Mittelmehrpartnerschaft beständig Fortschritte gemacht; es ist ein breiter und konsolidierter Rahmen für den politischen Dialog und die praktische Zusammenarbeit entstanden, der zunehmend gestärkt wurde. Heute haben die Partner regelmäßigen Zugang zu den wöchentlichen Treffen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation und sitzen gemeinsam mit den Teilnehmerstaaten am Haupttisch. Die Partner werden zu allen Spitzentreffen der OSZE eingeladen, darunter das Gipfeltreffen von Astana und die Ministerratstreffen, einschließlich der beiden informellen Ministerratstreffen 2009 und 2010, und die regelmäßigen Treffen auf Botschafterebene im Rahmen des Korfu-Prozesses und des „V-V-Dialogs" („von Vancouver bis Wladiwostok über Wien und Vilnius"). Darüber hinaus besuchen sie die wichtigsten jährlichen OSZE-Treffen in den drei Dimensionen (die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, das Wirtschafts- und Umweltforum und das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension) sowie alle relevanten Konferenzen und Seminare, die für sie von Interesse sind. Die Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelraum, die etwa alle zwei Monate zusammentrifft, ist das wichtigste Forum für den regelmäßigen Dialog zwischen den Mittelmeerpartnern und den Teilnehmerstaaten; sie wird ergänzt durch häufige informelle Konsultationen auf der Ebene von Kontaktstellen. Seit 1995 findet im Herbst – in der Regel in einem der Partnerländer

5 Audronius Ažubalis, Partnerships for sustainable security, in: New Europe, 6.-12. März 2011, S. 5, unter: https://www.neurope.eu/blog/partnerships-sustainable-security (eigene Übersetzung).

6 Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE, MC.DOC/1/07Corr.1 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. 3-4, unter: http://www.osce.org/de/mc/33182.

– die jährliche OSZE-Mittelmeerkonferenz statt. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE hat eine lebhafte parlamentarische Dimension der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft entwickelt, beispielsweise durch die Veranstaltung eines jährlichen Mittelmeerforums seit 2003 und durch die Ernennung eines Sonderbeauftragten für Mittelmeerfragen.

2007 wurde der OSZE-Partnerschaftsfonds eingerichtet, der aus außerbudgetären Beiträgen finanziert wird. Der Fonds ermöglicht es, engere Beziehungen mit den Partnern zu pflegen, da mit seiner Hilfe der politische Dialog um praktische Kooperationsprojekte und -Aktivitäten ergänzt sowie die vermehrte Teilnahme von Vertretern der Mittelmeerpartner an verschiedenen OSZE-Veranstaltungen erleichtert wird. Das Treffen der OSZE-Ministertroika mit den Mittelmeerpartnern, das anlässlich des OSZE-Ministerratstreffens jeweils Ende des Jahres stattfindet, dient dazu, über die im Laufe des Jahres erreichten Fortschritte Bilanz zu ziehen und politische Ziele für die Zukunft festzulegen.[7] Über die Beziehungen zu den Mittelmeerpartnern hinaus hat die OSZE außerdem solide Kontakte und Kooperationen mit Regionalorganisationen aufgebaut, in denen die Mittelmeerpartner Mitglied sind, insbesondere zur Arabischen Liga.[8]

Inhaltlich dient die OSZE-Partnerschaft im Wesentlichen zwei Hauptzielen. Erstens bietet die Partnerschaft entsprechend der politischen Natur der OSZE eine breite Plattform für den regelmäßigen politischen Dialog zwischen den Teilnehmer- und den Partnerstaaten über eine große Bandbreite von Themen, die von gemeinsamem Interesse sind; hier bringen die Partner eine euro-mediterrane Dimension in die Sicherheitsdebatten der OSZE ein. Zweitens betrachten die Teilnehmerstaaten sie als ein Instrument zur Förderung der Erfahrungen und Werte der OSZE in den Nachbarregionen. Die Partner sind zwar nicht formell an die Normen, Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE gebunden, die Teilnehmerstaaten haben sie jedoch wiederholt dazu eingeladen, deren freiwillige Anwendung in Erwägung zu ziehen, und ihnen dabei ihre Unterstützung angeboten. Sowohl der regelmäßige politische Dialog als auch die Weitergabe des OSZE-*Acquis* sollen zur Stärkung und Erweiterung der Zone des gemeinsamen Friedens und der gemeinsamen Sicherheit beitragen.

Trotz aller Fortschritte schienen in den letzten Jahren jedoch weder die Partner noch die Teilnehmerstaaten mit dem Stand der Mittelmeerpartnerschaft

---

7 Zu weiteren Details zur Entwicklung der Mittelmeerpartnerschaft der OSZE siehe das Hintergrundpapier „Co-operation with the Mediterranean Partners for Co-operation and with the Asian Partners for Co-operation", RC.GAL/23/10/Rev.1, 22. Oktober 2010, das die Abteilung Externe Zusammenarbeit des OSZE-Sekretariats für die Überprüfungskonferenz 2010 vorbereitet hat. Eine analytischere Bewertung der Entwicklung der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft findet sich in Monika Wohlfeld, Die OSZE und ihre Kooperationspartner im Mittelmeerraum: Bilanz der Bemühungen um die Wiederbelebung eines Dialogs, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 393-411.

8 Vgl. Oleksandr Pavlyuk, Die Macht und Herausforderung der Zusammenarbeit, in: OSCE Magazine 2/2010, S. 7-11 (deutsche Ausgabe).

voll und ganz zufrieden zu sein. Die Partner haben häufig ihre Enttäuschung darüber zum Ausdruck gebracht, dass die Mittelmeerpartnerschaft nicht konkret genug ist, um auf ihre Bedürfnisse und Interessen einzugehen, und dass ihr ein ergebnisorientierter Ansatz und eine Umsetzungsstrategie fehlen. Die Diskussionen im Rahmen der Kontaktgruppe und der Mittelmeerkonferenz werden von den Partnern als reiner Selbstzweck angesehen, solange konkrete und praktische Ergebnisse ausbleiben und kein verbindlicher Entscheidungsmechanismus existiert, der die Implementierung von Empfehlungen durchsetzen könnte.[9] Angesichts der distanzierten Haltung einiger Partnerstaaten und in der Erkenntnis der offensichtlichen Grenzen der Partnerschaft haben die Teilnehmerstaaten ihrerseits nach und nach das Interesse verloren. Letzteres spiegelte sich formell in der dürftigen Beteiligung an den Treffen und an der Arbeit der Kontaktgruppe wider.

Diese Situation und der daraus resultierende Mangel an Dynamik der Mittelmeerpartnerschaft in den vergangenen Jahren lassen sich durch eine Reihe von Faktoren erklären. Zum einen ist die Mittelmeerpartnerschaft der OSZE auch mehr als 35 Jahre nach ihrer Gründung noch immer ein vor allem von Wien geprägtes Unterfangen vorwiegend politisch-diplomatischer Natur, das von den Ständigen Vertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten und den Botschaftern der sechs Partnerstaaten am Leben erhalten wird. Die Beteiligung von NGOs, der Zivilgesellschaft im Allgemeinen und selbst von Vertretern anderer staatlicher Institutionen als den Außenministerien ist begrenzt und unregelmäßig. Trotz der Veranstaltung von Mittelmeerkonferenzen in Partnerländern ist die Sichtbarkeit der Partnerschaft in allen sechs Staaten gering: Die Aufmerksamkeit auf hoher politischer Ebene ist unzureichend und sporadisch und die Öffentlichkeit weiß nur sehr wenig über die OSZE, ihre Ziele und ihre Fähigkeiten.

Darüber hinaus ist die Gruppe seit dem Beitritt Jordaniens als sechster Mittelmeerpartner im Jahr 1998 unverändert geblieben und hat kaum Ausstrahlungskraft in der Region. Einige Teilnehmerstaaten sind von jeher zurückhaltend, wenn es um Aktivitäten geht, die über das eigentliche OSZE-Gebiet hinausreichen. Andere sahen sich außer Stande einen Konsens mitzutragen, als Palästina zweimal formell den OSZE-Partnerschaftsstatus beantragte. Abgesehen von Palästina wurde ansonsten weder von irgendjemandem aus dem Nahen Osten im weiteren Sinne und der Region des südlichen Mittelmeers Interesse daran bekundet, OSZE-Kooperationspartner zu werden, noch hat die OSZE besondere Anstrengungen unternommen, um für sich selbst und ihre Ziele und Werte oder ihre Philosophie Werbung zu machen. Diese mangelnde Dynamik, die typisch für die Gruppe der Mittelmeerpartner ist, unter-

9 Siehe z.B., Considerations of the delegations of the Mediterranean Partners for Co-operation for the attention of the members of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, PC.DEL/379/05, 13. Mai 2005, oder Statement by the Mediterranean Partners for Co-operation – Strengthening the Mediterranean Dimension of the OSCE, PC.DEL/873/05, 14. September 2005. Weitere Papiere zu diesen Fragen haben Ägypten und Marokko bei verschiedenen Gelegenheiten in Umlauf gebracht.

scheidet sich deutlich von der Partnerschaft der OSZE mit den Kooperationspartnern in Asien, deren Zahl zwischen 2003 und 2010 von drei auf sechs angewachsen ist, die frische Perspektiven und neue Themen aufgebracht haben.
Hinzu kommen die anhaltenden Probleme in den Beziehungen der Mittelmeerpartner untereinander, die durch die ungelösten Konflikte und andauernden Spannungen in der Region perpetuiert werden. Diese Probleme haben die Gelegenheiten für einen konstruktiven und substanziellen Dialog in Wien häufig ebenso behindert wie die Möglichkeiten zur Kooperation. Zu einer Einigung darüber zu gelangen, welches Land Gastgeber der nächsten Mittelmeerkonferenz sein wird, ist bedauerlicherweise – aber keineswegs überraschend – inzwischen für die Mittelmeerpartnerschaft zum wichtigsten Thema eines jeden Jahres geworden, wobei es manchmal Monate dauert und erhebliche politische Bemühungen erfordert, bis der notwendige Konsens gesichert ist. Während Ägypten schon fünfmal Gastgeber der Konferenz war, haben einige andere Partnerstaaten noch keine einzige organisiert.
Und schließlich spiegelt sich die Natur der politischen Regime in einigen der Mittelmeerpartnerländer in deren selektivem Interesse an den Normen, Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE wider, insbesondere in der menschlichen Dimension. Dadurch kam es mit den Mittelmeerländern zu einer Art Dialog und Zusammenarbeit *„à la carte“*: In den letzten Jahren konzentrierte sich die Partnerschaft auf einen zwar wichtigen, aber engen Katalog von Themen, wie z.B. Toleranz und Nichtdiskriminierung, Migrations- und Wassermanagement oder Terrorismusbekämpfung, anstatt sich des gesamten Spektrums des OSZE-*Acquis* offen und interaktiv anzunehmen. Der Mittelmeerdialog der OSZE hat Bereiche wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit kaum gestreift. Vor diesem Hintergrund sind geringe Erwartungen und abnehmendes Engagement unter den Teilnehmerstaaten inzwischen weit verbreitet.
Unter den vorherrschenden politischen Umständen hat die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft in gewisser Hinsicht eine Art künstlicher Grenze erreicht, und gelegentliche Versuche ihr neues Leben einzuhauchen, z.B. durch die Ernennung eines Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum unter dem Vorsitz Griechenlands im Jahr 2009, haben die Gesamtsituation und die eingefahrene Atmosphäre nicht wesentlich verändert.
In diesem Zusammenhang haben die einsetzende demokratische Transformation in Ägypten und Tunesien und der gegenwärtige Wandel in anderen Ländern der Region den historischen Moment im südlichen Mittelmeerraum geschaffen, der nicht nur konkreter und praktischer OSZE-Unterstützung für interessierte Partner die Tür öffnen, sondern der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft insgesamt den seit Langem überfälligen Impuls und die nötige Dynamik verleihen könnte. Die Partner werden durch das Aufkommen von Demokratie in der Region hoffentlich allgemein offener für den OSZE-*Acquis*. Schließlich sind die Werte, für die Millionen Menschen in der Region in den letzten Mo-

naten so begeistert und mutig eingetreten sind, auch zentrale Werte der OSZE.

Es ist daher eine einmalige und zeitlich günstige Gelegenheit, näher zu bestimmen, wo die Mittelmeerpartnerschaft vertieft werden sollte, und über weitere Schritte und Anpassungen nachzudenken.

Sollte sich die Partnerschaft künftig mehr an den konkreten Bedürfnissen der Partner orientieren? Kann die OSZE aktiver werden, um ein breiteres Publikum zu erreichen und ihre Erfahrungen und ihren *Acquis* Partnerstaaten, Nachbarregionen und weiteren interessierten Ländern näher zu bringen? Sollten die Teilnehmerstaaten Flexibilität zeigen und den Durchführungsorganen mehr Kompetenzen einräumen, damit sie bestimmte Maßnahmen in den Partnerstaaten, wie z.B. Seminare und Workshops, verwirklichen können, wenn dies gewünscht wird? Soll die OSZE ihre Beziehungen zu Regionalorganisationen in Nordafrika und im Nahen Osten, insbesondere zur Arabischen Liga, weiter vertiefen, u.a. auch in Form gemeinsamer Projekte und Aktivitäten? Werden die Partner bereit sein, die freiwillige Umsetzung der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen aktiver und praktischer anzugehen? Wie lässt sich die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft über die Außenministerien und Regierungen hinaus erweitern?

Die neue Lage verlangt ein neues Denken und kreative Ansätze. Innerhalb der OSZE ist das Interesse an der Mittelmeerpartnerschaft wieder geweckt und ausgesprochen groß. Die Teilnahme an den Treffen der Kontaktgruppe im Jahr 2011 – die zahlenmäßig höchste seit Jahren – ist ein starkes Indiz für dieses Interesse und die wiedererweckten Erwartungen auf beiden Seiten. Der litauische Vorsitz organisierte im Rahmen der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2011 eine Sondersitzung, um über eine Verstärkung der Interaktion der OSZE mit Kooperationspartnern zu diskutieren, wobei die Mittelmeerpartner und Afghanistan im Mittelpunkt standen. Einige Teilnehmerstaaten gingen sogar so weit vorzuschlagen, dass das Know-how der OSZE auch für Libyen von Interesse sein könnte, falls das Land der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft beitreten sollte.

Die diesjährige Mittelmeerkonferenz, die im Oktober stattfand, war den Herausforderungen und Möglichkeiten im Mittelmeerraum gewidmet, die durch die aktuellen Veränderungen entstanden sind. Gastgeber war Montenegro – derjenige OSZE-Teilnehmerstaat mit den jüngsten Erfahrungen beim Übergang zur Demokratie. Das war von besonderer Bedeutung, da es die Möglichkeit bot, Erfahrungen aus erster Hand weiterzugeben, wie die OSZE die demokratische Transformation dadurch unterstützen kann, dass sie Menschenrechte, Demokratie, verantwortungsbewusste Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit fördert, die Medienfreiheit stärkt und auf Themen wie die Rolle der Polizei und der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften eingeht. Die Veranstaltung war auch eine Gelegenheit, den südlichen Mittelmeeranrainern die Vorzüge des umfassenden und kooperativen Sicherheitsansatzes der OSZE nahe zu bringen und das Bewusstsein für die Erfahrungen und Fä-

higkeiten der OSZE zu erhöhen, und sie war geradezu ideal dazu geeignet, konkrete Formen der Zusammenarbeit zu ermitteln.

Die Konferenz ebnete den Weg dafür, dass die Mittelmeerpartnerschaft beim OSZE-Ministerratstreffen in Vilnius eine herausragende Stellung einnahm. Vier Jahre nach der Verabschiedung der Madrider Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE einigten sich die 56 Teilnehmerstaaten auf einen Beschluss über die Kooperationspartner,[10] der erneut die Bereitschaft der OSZE, Unterstützung anzubieten und den Dialog und die praktische Zusammenarbeit mit ihren Partnern weiterzuentwickeln, betont. Ob und wie dieser entscheidende Impuls genutzt und aufrechterhalten wird, liegt in den Händen beider Seiten.

Dem Ministerratstreffen von Vilnius ging eine Konferenz für die Zivilgesellschaft der Mittelmeerpartner voraus, die Vertreter von NGOs und der Zivilgesellschaft aus der Mittelmeerregion – sowohl aus den Partnerländern als auch aus Teilnehmerstaaten – zusammenbrachte. Das ist eine neue und innovative Entwicklung, die die herausragende Bedeutung der Zivilgesellschaft ebenso unterstreicht wie das daraus folgende hohe Maß an Aufmerksamkeit, das einem größeren Engagement für junge Aktivisten und NGOs zuteilwird. In der Vergangenheit hatte die OSZE einige Versuche unternommen, die Zivilgesellschaft im südlichen Mittelmeerraum zu erreichen, indem sie am Rande der Mittelmeerkonferenzen in Tel Aviv 2007 und Amman 2008 Veranstaltungen für NGOs organisierte. Diese Initiativen wurden begrüßt und waren beim Aufbau von Netzwerken hilfreich, auch wenn diese nur von begrenztem Umfang waren, eine geringe Teilnehmerzahl hatten und in den folgenden Jahre keine Fortsetzung fanden. An der Konferenz für die Zivilgesellschaft in Vilnius nahmen mehrere Dutzend führende Vertreter der Zivilgesellschaft sowohl aus der OSZE-Region als auch aus dem südlichen Mittelmeerraum teil. Aus ihr ging eine Reihe von Empfehlungen hervor, die dem Amtierenden Vorsitzenden vorgestellt wurden und öffentlich für eine stärkere Bindung zwischen der OSZE und den Mittelmeerpartnern sowie für gemeinsame Anstrengungen zur Konsolidierung der Demokratie, u.a. durch eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft, plädierten. Dadurch könnte ein neues Kapitel des aktiven Engagements für NGOs im Mittelmeerraum aufgeschlagen werden, das sich hoffentlich zu einer dauerhaften Partnerschaft und systematischen Zusammenarbeit entwickelt, zur Stärkung der Zivilgesellschaft im südlichen Mittelmeerraum beiträgt, aber auch die Kenntnisse über die OSZE und ihr Sicherheitskonzept erhöht.

10 Beschluss Nr. 5/11, Kooperationspartner, MC.DEC/5/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 20-22, unter: http://www.osce.org/de/mc/88841?download=true.

Der südliche Mittelmeerraum befindet sich mitten in einem beispiellosen Wandel; hier wird Geschichte geschrieben. In diesem Stadium lässt sich nicht vorhersehen, wie sich die Lage entwickeln und welchen Weg die Transformation nehmen wird. Klar ist allerdings, dass der gegenwärtige Wandel eine historische Chance für die Region selbst und für ihre Nachbarn eröffnet hat. Ebenso klar ist, dass der Weg zur Demokratie ein langer sein wird. Gefragt sind Beharrlichkeit, Visionen und Engagement – der beteiligten Länder, aber auch derjenigen, die bereit sind, sie zu unterstützen.

Die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten haben großes Interesse am Erfolg des Übergangs zur Demokratie in den Mittelmeerpartnerländern.

Die Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok, wie sie auf dem Gipfeltreffen von Astana umrissen wurde, die in vereinbarten Prinzipien, gemeinsamen Verpflichtungen und gemeinsamen Zielen verwurzelt ist, wird sich sehr viel schwieriger verwirklichen lassen, wenn die südliche Mittelmeerregion unsicher und instabil bleibt oder zu Autoritarismus und Radikalismus zurückkehrt.

Auch die OSZE hat eine Rolle zu spielen. Dies ist wahrscheinlich der Moment, für den die Mittelmeerpartnerschaft der OSZE vor über 35 Jahren ins Leben gerufen wurde. Die aktuelle Herausforderung – sowohl für die OSZE als auch für ihre Mittelmeerpartner – besteht darin, diese Gelegenheit beim Schopf zu packen und dem Geist der Mittelmeerpartnerschaft neues Leben einzuhauchen und ihn in praktisches und konkretes Handeln zu überführen. Dazu müssen der Übergang zur Demokratie in der Region spürbar unterstützt und die Mission der Kooperationspartnerschaft der OSZE erfüllt werden, um das Gebiet der Sicherheit und Zusammenarbeit durch die Weitergabe der OSZE-Werte, -Prinzipien und -Verpflichtungen zu erweitern.

Timur Dadabaev

Japans Außenpolitik gegenüber Zentralasien seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion

Die Beziehungen der zentralasiatischen Staaten zu Japan bargen schon immer ein großes Potenzial. Bereits zur Zeit der Sowjetunion hatte ein Großteil der Bevölkerung Zentralasiens ein ausgesprochen positives Bild von Japan. Die Gründe dafür waren z.B. Mitgefühl mit Japan als erstem Opfer der Atombombe, Respekt für Japans Modernisierung und seine technischen Innovationen sowie das Interesse an seiner Kultur. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden zudem viele japanische Kriegsgefangene in einige der zentralasiatischen Republiken, u.a. nach Usbekistan und Kasachstan, gebracht und beim Wiederaufbau der Republiken eingesetzt. Die Kriegsgefangenen leisteten auf den Baustellen solch ausgezeichnete Arbeit, dass sie einen sehr guten Eindruck bei der Bevölkerung hinterließen. Als die zentralasiatischen Republiken ihre Unabhängigkeit erlangten, waren die Erwartungen ihrer Regierungen und auch Japans im Hinblick auf die zukünftigen Beziehungen hoch.
Welches sind die wichtigsten Merkmale der Beziehungen zwischen Japan und Zentralasien? Welche Strategien setzte Japan bei der Annäherung an diese komplizierte Region ein? Wie entwickelten sich diese politischen Konzepte im Laufe der Zeit und welche Veränderungen ergaben sich im Rahmen ihrer Umsetzung? Diesen Fragen soll im vorliegenden Beitrag nachgegangen werden.
Zunächst werden die Probleme beschrieben, die sich generell bei der Verortung Zentralasiens in Japans Außenpolitik ergaben. Im Anschluss daran werden die Entwicklung der japanischen Außenpolitik und die Initiativen, die das Land im Laufe der Jahre in Bezug auf Zentralasien unternommen hat, beleuchtet, bevor abschließend politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Aspekte der Zusammenarbeit zwischen den zentralasiatischen Staaten und Japan sowie die Faktoren, die diese Beziehungen charakterisieren, dargestellt werden.

Die Stellung Zentralasiens in Japans Außenpolitik

Das Interesse der japanischen Öffentlichkeit an Zentralasien wird, historisch gesehen, von mehreren Faktoren genährt. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Seidenstraße. In den Jahren vor und unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion interessierten sich politische Praktiker, Wissenschaftler und die allgemeine Öffentlichkeit in Japan für die alte Seidenstraße und die historischen Stätten und Kulturen, die dort heute noch existieren. Zentralasien bildete einst einen Abschnitt der Seidenstraße, für den Städte wie Samarkand,

Buchara und Chiwa stehen, die infolge des Güter- und Personenverkehrs aufblühten. Bereits vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion hatten japanische Archäologen und Historiker reges Interesse an der Geschichte der Region gezeigt und herausragende Studien hierzu veröffentlicht. Nach dem Ende der UdSSR wurde es für die japanische Wissenschaftsgemeinde wesentlich leichter, solche Studien durchzuführen, da sich zahlreiche bis dahin geheime Informationsquellen öffneten und der Zugang zu den Stätten nun einfacher war. Das öffentliche Interesse spiegelte sich auch darin wider, dass die japanische Außenpolitik die historischen Verbindungen zwischen Japan und Zentralasien in Gestalt der Seidenstraße besonders hervorhob, worin sich der Wunsch zeigte, diese Verbindungen durch konstruktive Zusammenarbeit zu revitalisieren.

Politisch waren der Zusammenbruch der Sowjetunion und die darauf folgende Unabhängigkeit der zentralasiatischen Republiken für Japan ein unerwartetes Ereignis, und die politische Führung war sich zunächst unschlüssig, wie sie sich diesen Ländern gegenüber verhalten sollte. Eine der damaligen Optionen bestand darin, sie im Rahmen der japanischen Außenpolitik gegenüber dem Großraum Eurasien zu behandeln, zu dem auch alle anderen postsowjetischen Staaten gehörten. Eine andere war, sich ihnen individuell zu nähern, eine dritte wäre gewesen, eine regionale Strategie gegenüber Zentralasien zu formulieren, die auf der Annahme beruhte, dass es sich um eine eigenständige Region handelte. In der Anfangsphase der Beziehungen zwischen Japan und den unabhängigen Staaten Zentralasiens wurden die ersten beiden Herangehensweisen bevorzugt. Japan richtete diplomatische Vertretungen in mehreren Ländern ein und verhielt sich ihnen gegenüber im Einklang mit seinem Gesamtkonzept für die neuen unabhängigen postsowjetischen Staaten. Aufgrund der historischen Verbindungen zwischen den zentralasiatischen Staaten und Russland sowie ihrer generellen Strategie, ihre Außenpolitik in den Jahren nach der Erlangung der Unabhängigkeit mit derjenigen Russlands zu koordinieren, wurden sie als russische Satellitenstaaten angesehen. Entsprechend gestaltete sich die japanische Politik. Außerdem waren seinerzeit nur wenige Informationen über die außen- und innenpolitischen Prioritäten und Präferenzen dieser Länder verfügbar, weswegen sich Japan während der ersten Jahre ihrer Unabhängigkeit darauf konzentrierte, solche Informationen zu sammeln.

Neben dem Mangel an Informationen über Zentralasien gab es zwei weitere Gründe, die es für Japan schwierig machten, Partnerschaften mit Ländern der Region zu konzipieren. Erstens definiert die japanische Außenpolitik „Asien“ und seine Grenzen nur unzureichend und beschränkt die japanische Asienpolitik zumeist auf die ASEAN-Staaten. Japan hat die Rolle und die Bedeutung „Asiens“ in seiner (Wirtschafts-)Politik zwar stets betont. In praktischer Hinsicht wurde diese Verbindung allerdings nur unzulänglich definiert. Das-

selbe Problem entstand nun in Bezug auf Zentralasien.[1] Da Japan mit keinem der zentralasiatischen Länder eine gemeinsame Grenze hat und auch relativ weit entfernt liegt, war es schwierig, die praktische Bedeutung der Region für Japan zu erfassen. Der Diskurs zu diesem Thema beschränkte sich größtenteils auf die etwas schwammige Auffassung, man müsse die Entwicklung sowie eine „offene, regionale Zusammenarbeit" in ganz Asien fördern, wozu auch Zentralasien gehöre. Das Interesse der japanischen politischen Entscheidungsträger beruhte ursprünglich auf der Überlegung, dass die (damals) weltweit zweitgrößte Wirtschaftsmacht in Zentralasien präsent und den ehemaligen Sowjetstaaten aktiv beim Wiederaufbau helfen sollte, was diese wiederum dazu veranlassen würde, sich Japan und den Zielen seiner Außenpolitik gegenüber freundlich und kooperativ zu verhalten. Die späten 1990er und frühen 2000er Jahre zeigten jedoch, dass Japan die Vorzüge und Ziele seines Engagements in Zentralasien noch immer nicht klar definieren konnte.[2]

Die japanische Regierung und ihre verschiedenen Institutionen haben seither für dringend benötigte Entwicklungsprojekte in Zentralasien bedeutende Beiträge geleistet und Japans Image als verlässlicher und äußerst konstruktiver Partner für die zentralasiatischen Staaten gefestigt. Japan hat sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene ebenfalls dringend benötigtes Fachwissen zur Verfügung gestellt, u.a. für den Umweltschutz, in Form von Studien zur Verbesserung landwirtschaftlicher Produktionszyklen, zum Problem des Aralsees, zu Wasserfragen und beim Aufbau eines rechtlichen Rahmens durch die Unterstützung des Studiums von Rechtssystemen. Auch finanzielle Leistungen und Zuschüsse halfen den Staaten, in den ersten Jahren ihrer Unabhängigkeit zu bestehen. Sie waren wichtige Stützen der sich entwickelnden Agrar-, Industrie- und Finanzsysteme. Allerdings war unklar, was Japan real davon hatte, eine derart aggressive Vergabe von Zuschüssen in der Region zu verfolgen, und ob es tatsächlich eine kohärente Zentralasienstrategie hatte. Zwar lassen sich das Engagement und die strategische Partnerschaft der zentralasiatischen Staaten mit Japan mit dem Wunsch der neuen unabhängigen Staaten nach Stabilität und Wohlstand begründen. Dies erklärt aber – selbst in Kombination mit Japans Verantwortungsgefühl als weltweit zweit-

1 So forderte z.B. das Büro des japanischen Premierministers 2002 eine klarere Formulierung der japanischen außenpolitischen Prioritäten. Dabei wurde die Zentralasienpolitik im Zusammenhang mit der Politik gegenüber dem Nahen Osten betrachtet, wobei wiederum Energieprojekte als oberste Priorität hervorgehoben wurden. Zu Einzelheiten siehe: Task Force on Foreign Relations for the Prime Minister, Basic Strategies for Japan's Foreign Policy in the 21st Century. New Era, New Vision, New Diplomacy, 28. November 2002, unter: http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/2002/1128tf_e.html.

2 Das Problem wurde über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg häufig angesprochen. Es ist jedoch nach wie vor eine der wichtigsten ungelösten Fragen, was die Verbesserung der Wirksamkeit des japanischen Engagements in Zentralasien betrifft. Siehe hierzu z.B. Tomohiko Uyama, Japanese Policies in Relation to Kazakhstan: Is There a „Strategy"?, in: Robert Legvold (Hrsg.), Thinking Stratgegically, Cambridge, MA, 2003, S. 165-186. Ein Aufruf zu einer Reformierung der japanischen Außenpolitik ist der Beitrag von Kitaoka Shin'ichi, Reform in Japanese Foreign Affairs: Policy Review Long Overdue, in: Gaiko Forum 3/2002, S. 3-12.

größte Wirtschaftsmacht – kaum, warum Japan in diesem Teil der Welt als derart aktiver Geldgeber auftrat und großzügig Kredite und Zuschüsse verteilte.
Das aktive Engagement der japanischen Diplomatie in Zentralasien brachte dem Land allerdings große Sympathien bei zentralasiatischen Politikern und auch bei der Bevölkerung insgesamt ein. Die Mehrheit der zentralasiatischen Staaten kann als japanfreundlich eingestuft werden und unterstützt dessen wirtschaftliche und politische Interessen auf internationaler Ebene. Man könnte also sagen, dass die japanische Politik dazu beigetragen hat, Japans *Soft Power* in der Region aufzubauen. Auch profitierte Japan bei Energiegeschäften und -verträgen mit den zentralasiatischen Regierungen von ihr. Dennoch haben die politischen Entscheidungsträger auf beiden Seiten den Eindruck, dass es in den Beziehungen zwischen Japan und Zentralasien noch viel ungenutztes Potenzial gibt. Außerdem rätseln viele zentralasiatische Forscher und Regierungsbeamten über die Frage, ob Japan eine kohärente und gut geplante langfristige Strategie bezüglich der Region hat oder ob die diplomatischen Initiativen hauptsächlich auf kurzfristige politische Ziele ausgerichtet sind, die vom jeweiligen Premierminister definiert werden, anstatt ein langfristiges diplomatisches Konzept zu haben, das von den aufeinander folgenden Regierungen umgesetzt wird. Die Bedenken wegen der Widersprüchlichkeit bzw. der unklaren Konturen japanischen Wirkens in Zentralasien wurden durch eine Reihe diplomatischer Initiativen noch erhöht, die von mehreren japanischen Premierministern angestoßen wurden und auch auf vorherigen Initiativen aufzubauen schienen, Zentralasien und seine Bedeutung für Japan jedoch höchst unterschiedlich auffassten. Die Entwicklung der außenpolitischen Konzepte Japans – von der Eurasien-/Seidenstraßen-Diplomatie über die Zentralasien-plus-Japan-Initiative bis zum Konzept eines „Bogens der Freiheit und des Wohlstands" – ist beispielhaft für Japans Suche nach dem besten Weg, sich der zentralasiatischen Region anzunähern.

Die Entwicklung der japanischen Außenpolitik gegenüber Zentralasien

Erste Kontakte und Hashimotos Eurasien-/Seidenstraßen-Diplomatie

Zu Beginn seines Engagements in Zentralasien richtete Japan zunächst mehrere hochrangig besetzte diplomatische Vertretungen in der Region ein, u.a. um das Potenzial der Region auszuloten. Man kann ohne Übertreibung sagen, dass Zentralasien für die japanische Außenpolitik unbekanntes Terrain war. Die Vertretungen sollten herausfinden, was Japan für diese Länder tun und was es von ihnen erwarten konnte. Premierminister Ryutaro Hashimoto verkündete die erste Zentralasien-Initiative 1996, wobei er Zentralasien in den weiteren eurasisch-postsowjetischen Kontext einordnete. Dies spiegelte die Einschätzung der zentralasiatischen Staaten während der frühen Jahre ihrer

Unabhängigkeit als Teil eines von Russland beherrschten postsowjetischen Raumes wider. Mit seinem Engagement in Zentralasien wollte Japan u.a. sicherstellen, dass seine wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen in der Region angemessen repräsentiert wurden, und zu Stabilität, Frieden und Entwicklung in der Region beitragen.[3] Nach Ansicht vieler Beobachter passte eine solche Politik zu der jahrhundertealten Strategie Japans, „technologische und ökonomische Prioritäten" als zentrale Punkte seiner Sicherheits- und Außenpolitik zu definieren.[4] Zentralasien war in dieser Prioritätenliste die Rolle eines Rohstofflieferanten zugedacht.

Hashimotos Initiative ging größtenteils in den Seidenstraßen-Aktionsplan über, der vom japanischen Ministerium für Handel und Industrie, dem Außenministerium und dem Finanzministerium gemeinsam ausgearbeitet und 1998 veröffentlicht wurde. Er legte drei Hauptsäulen für das Engagement in Zentralasien fest: Stärkung des politischen Dialogs, Unterstützung bei der wirtschaftlichen Entwicklung und der Erschließung natürlicher Ressourcen sowie Zusammenarbeit beim Aufbau von Demokratie und Stabilität in der Region. In der Praxis bedeutete dies, einerseits zwar bilaterale Beziehungen zu den zentralasiatischen Ländern zu unterhalten, Zentralasien jedoch andererseits – was noch wichtiger war – im breiteren eurasischen Kontext zu behandeln. Im Zuge der Umsetzung seines Konzepts ermutigte Premierminister Hashimoto japanische Unternehmen dazu, in der ressourcenreichen Region mit ihren großen Öl- und Gasvorkommen wirtschaftlich aktiver zu werden. Der Aufruf wurde jedoch weitgehend ignoriert, und japanische Unternehmen fassten in der Region nur sehr langsam Fuß. Dafür gab es mehrere Gründe, u.a. den Mangel an Informationen über die Region, das Fehlen einer rechtlichen Infrastruktur, die Investitionssicherheit garantiert hätte, die übertriebene Vorsicht japanischer Unternehmen angesichts dieser Probleme und die allgemein eher zurückhaltende und träge Geschäftsmentalität und -praxis der Japaner.

Die japanische Präsenz in Zentralasien wurde hauptsächlich auf zwei Wegen unterstützt. Zum einen durch die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) für die Region, die sich in Form von Zuschüssen, technischer Zusammenarbeit, Krediten mit geringen oder gar keinen Zinsen und anderen Formen finanzieller Unterstützung äußerte und sich im Laufe der Jahre auf mehr als 2,5 Milliarden US-Dollar belief. Erklärtes Ziel der japanischen Zahlungen im Rahmen der ODA war es, die Grundlage für eine nachhaltige ökonomische Entwicklung zu schaffen, die Demokratisierung zu fördern, den Übergang zur Marktwirtschaft zu unterstützen und den Ländern in der Region bei der Behebung ihrer sozialen Probleme zu helfen. Die ODA-Gelder, mit denen dringend benötigte Hilfspro-

3 Einzelheiten zu beiden Ansätzen finden sich in: Masahiro Kawai/Shinji Takagi, Japan's Official Development Assistance: Recent Issues and Future Directions, in: Journal of International Development 16/2004, S. 255-280.

4 So Eric Heginbotham/Richard J. Samuels, Mercantile and Realism and Japanese Foreign Policy, Cambridge, MA, 1996, S. 2-3.

gramme finanziert wurden, belegten zwar, dass Japan sich ernsthaft für die Region einsetzte. Ihre Wirksamkeit und ihr Zusammenhang mit den erklärten Zielen und Japans nationalen Interessen wurden jedoch im Inland wie im Ausland häufig kritisiert.
Der zweite Weg sollte in der aktiven Beteiligung japanischer Unternehmer an der Förderung japanischer Wirtschaftsinteressen in der Region bestehen. Die japanische Regierung wollte so zur Entwicklung von Energieprojekten in den an Öl, Gas und Uran reichen Ländern beitragen. Damit sollte gewährleistet werden, dass ein Teil dieser Energieressourcen nach Japan exportiert wird.

Von der Eurasien-/Seidenstraßen-Diplomatie zur Zentralasien-plus-Japan-Initiative

Das Konzept, sich in der Region zu engagieren, wurde von Premierminister Keizo Obuchi fortgesetzt. Obuchi hatte zuvor im Rahmen der Obuchi-Mission und als Anhänger der Eurasien-/Seidenstraßen-Diplomatie an der Ausarbeitung von Hashimotos Politik gegenüber Zentralasien mitgewirkt.[5] Aufgrund ihrer jeweils nur kurzen Amtszeit hielten die Premierminister Obuchi und Yoshiro Mori beide an der bisherigen Strategie fest, diplomatische Vertretungen einzurichten, die Beziehungen mit den Staaten der Region zu stärken und den Zugang japanischer Unternehmen zu den Märkten jener Länder voranzutreiben. Es ist jedoch unklar, in welchem Maße die Bemühungen dieser Regierungen, Japans Interessen in Zentralasien umzusetzen, erfolgreich waren und welche Ergebnisse sie überhaupt zeitigten. Im Gegensatz dazu wurden die Defizite der japanischen Regierung bei der Informationsbeschaffung und beim Krisenmanagement in Bezug auf Zentralasien in jener Zeit offensichtlich, als 1999 mehrere japanische Geologen in Kirgisistan als Geiseln genommen wurden. Japan geriet dadurch in eine sehr schwierige Situation mit nur sehr wenigen Optionen.
Der Ansatz von Premierminister Junichiro Koizumi war qualitativ anders. Er versuchte parallel zu einer Reihe innenpolitischer Reformen auch bestimmte internationale Handlungsmuster Japans zu verändern, darunter auch dessen Rolle in Zentralasien.[6] Den Hintergrund bildeten vor allem die verstärkten Bemühungen Chinas um die Region im Rahmen der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), Chinas Versuch, den Energieexport in der Region zu beherrschen, und der wachsende russische Einfluss in der Region durch die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft.[7] Unter der

5 Einzelheiten zur Mission in: Rossia Tschuo-Adschia tai`ua Miss-schon Houkoku Jurasia geiko-e-no dscho scho [Bericht der Mission für den Dialog mit Russland und Zentralasien: Der Auftakt zur Eurasien-Diplomatie], Tokio 1998.

6 Eine interessante Darstellung japanischer Diplomatie in Zentralasien findet sich in Takeshi Yuasa, Japan's Multilateral Approach toward Central Asia, in: Akihiro Iwashita (Hrsg.), Eager Eyes Fixed on Eurasia: Russia and Its Neighbors in Crisis, Sapporo 2007, unter: www.src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no16_1_ses/04_yuasa.pdf.

7 Einen Vergleich zwischen der japanischen und der chinesischen Außenpolitik zieht Timur Dadabaev, Models of Cooperation in Central Asia and Japan's Central Asian Engage-

Regierung Koizumi nahm Japans Zentralasienpolitik die Gestalt des „Zentralasien-plus-Japan-Dialogs“ an, einer Initiative, die 2004 von Außenministerin Yoriko Kawaguchi angekündigt wurde. Das Besondere an der Initiative – und der durch sie entstandene Wettbewerbsvorteil – bestand darin, die regionale Integration Zentralasiens zu fördern und die Fähigkeiten der zentralasiatischen Staaten zu verbessern, mit regionalen Mitteln regionale Probleme zu lösen.[8] Es gab einige innerregionale politische Probleme, auf die die japanische Diplomatie achten und mit denen sie gleich zu Beginn der Initiative angemessen umgehen musste. Japan wollte seine Beziehungen zu Zentralasien in ausgewogener Weise entwickeln, um seine Verpflichtung allen zentralasiatischen Ländern gegenüber und gegenüber der Idee des offenen Regionalismus zu betonen. Schon bei der Ankündigung der Initiative musste Japan die Rivalitäten zwischen Usbekistan und Kasachstan um die regionale Vorherrschaft berücksichtigen. Dazu musste die japanische Außenministerin zunächst den Start der Zentralasien-plus-Japan-Initiative in Taschkent ankündigen und anschließend das erste Treffen in Astana abhalten, um so dem regionalen Führungsanspruch beider Länder Rechnung zu tragen. Ein weiteres Problem war das Zögern Turkmenistans unter Präsident Saparmurat Nijassow, auch nur als Beobachter an diesem Forum teilzunehmen, da Turkmenistan sich in internationalen Angelegenheiten für neutral und blockfrei erklärt hatte.

Ein Höhepunkt der japanischen Außenpolitik gegenüber Zentralasien während der Regierungszeit von Premierminister Koizumi war Koizumis erster Besuch der zentralasiatischen Republiken Kasachstan und Usbekistan im August 2006. Der Besuch war Teil von Japans Bemühungen um die Ausgestaltung seiner Außenpolitik gegenüber dieser ressourcenreichen und strategisch wichtige Region.[9] Er setzte die sprunghaften Versuche japanischer Regierungen fort, die am besten geeignete und effektivste Form japanischer Diplomatie in Zentralasien zu finden.

Während seines Aufenthalts in Kasachstan führte Koizumi Verhandlungen mit Präsident Nursultan Nasarbajew, der den Besuch des japanischen Premierministers als historisch bezeichnete. Es wurden Memoranden über die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie und den Uranabbau unterzeichnet. Darin zeigt sich nicht nur Japans Wunsch, eine stabile Versorgung mit Energieressourcen sicherzustellen, sondern auch der Wunsch privater japanischer Unternehmen nach staatlichen Verpflichtungen sowohl auf japanischer als auch auf zentralasiatischer Seite, ihnen den Zugang zu

---

ments: Factors, Determinants and Trends, in: Christopher Len/Uyama Tomohiko/Hirose Tetsuya (Hrsg.), Japan’s Silk Road Diplomacy: Paving the Road Ahead, Washington 2008, S. 121-140.

8 Einzelheiten zu Außenministerin Kawaguchis Initiative und Premierminister Koizumis Reise nach Zentralasien finden sich in: Timur Dadabaev, Japan’s Central Asian Diplomacy and Its Implications, in: Central Asia-Caucasus Analyst 17/2006, S. 3-6.

9 Zur Periodisierung der japanischen Initiativen in Zentralasien siehe: Christopher Len, Japan’s Central Asian Diplomacy: Motivations, Implications and Prospects for the Region, in: The China and Eurasia Forum Quarterly 3/2008, S.127-149.

Energieressourcen zu gewährleisten. Auf die Memoranden folgte die Unterzeichnung eines seit Langem erwarteten Abkommens über die gemeinsame Gewinnung und Verarbeitung von Uran und anderen Bodenschätzen sowie ihren möglichen Export nach Japan im Jahr 2010.[10]

Die zweite Etappe seines Zentralasien-Besuchs führte Premierminister Koizumi nach Usbekistan. Bereits im Vorfeld des Besuchs sprach der usbekische Präsident Islam Karimow in einem Interview mit der Nachrichtenagentur *Kyodo News* begeistert von der Möglichkeit eines japanischen Engagements in Usbekistan und Zentralasien. Er empfahl, Usbekistan solle Japan als langfristigen Partner betrachten, der einer dynamischen Entwicklung der politischen, wirtschaftlichen und kulturelle Zusammenarbeit wichtige Impulse geben könne. Präsident Karimow betonte, dass Usbekistan Japans Streben nach einem ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat unterstütze und die Bedenken Japans bezüglich der Lage auf der koreanischen Halbinsel teile.

In Usbekistan hob Premierminister Koizumi über die Gespräche zum Thema Energie und die Verpflichtung beider Seiten, Rahmenbedingungen für Arbeitsgespräche zu verschiedenen Themen zu schaffen, hinaus zwei weitere wichtige Punkte hervor: Erstens bekräftigte er Japans Unterstützung für Bildungsprojekte, im Zuge derer eine zunehmende Zahl von Studenten aus Usbekistan japanische Universitäten besuchen sollen. Zweitens sprach er politische Reformen und die Verbesserung die Menschenrechtssituation in Usbekistan an. Der erste Punkt kann als Versuch angesehen werden, die Pläne aus dem Jahr 2004, als das Zentralasien-plus-Japan-Forum angekündigt wurde, umzusetzen, die vorsahen, 1.000 Studenten und Berufstätigen aus Zentralasien in japanischen Bildungseinrichtungen eine Ausbildung zukommen zu lassen. Diese Maßnahme hing ebenfalls mit der übergreifenden Aufgabe zusammen, die Demokratisierung, die menschliche Entwicklung und verschiedene Reformen in Usbekistan durch Bildungsangebote und die Einbindung der jüngeren Generation politischer Entscheidungsträger zu fördern.

An dem Besuch des japanischen Premierministers in Usbekistan war außerdem bemerkenswert, dass er der erste Regierungschef einer Industrienation war, der das Land nach den Unruhen in Andischan besuchte, die ein Jahr zuvor, 2005, ausgebrochen waren. Die USA und andere westliche Länder hatten die Regierung Usbekistans dabei wegen ihres exzessiven Gewalteinsatzes im Umgang mit den Aufständischen heftig kritisiert.

Interessanterweise fand Premierminister Koizumis Besuch, wie bereits erwähnt, zu einer Zeit statt, als China und Russland ihre Zentralasienpolitik intensivierten. Japans Versuche, seine diplomatischen Beziehungen zu Zentralasien aktiver zu gestalten – was rhetorisch damit begründet wurde, die Fähigkeiten der zentralasiatischen Staaten stärken zu wollen, damit sie ihre Proble-

10 Infolge des Erdbebens in Japan am 11. März 2011 und der daraus resultierenden Schäden an einem Atomkraftwerk wird in Japan der Ruf lauter, sich von der Kernenergie zu verabschieden und auf erneuerbare Energien zu setzen. Dies könnte Japans Prioritäten in Zentralasien beeinflussen.

me selbst bewältigen können –, wurden daher auch von vielen als Teil japanischer Bemühungen betrachtet, Russland und China daran zu hindern, die zentralasiatischen Staaten unter ihren Einfluss zu bringen. Japan versucht hingegen seinen chinesischen und russischen Nachbarn die Botschaft zu vermitteln, dass seine Zentralasienpolitik nicht auf einem Wettbewerb um natürliche Ressourcen und geopolitischen Einfluss beruhe, sondern vielmehr auf dem Wunsch, die Beziehungen mit den zentralasiatischen Staaten so zu gestalten, dass alle Beteiligten von ihnen profitierten. Japans diesbezügliche Absichten werden in der Region auch so verstanden und entsprechend begrüßt; ob China und Russland diese Wahrnehmung teilen, bleibt allerdings abzuwarten.

Die Entwicklung des „Bogens der Freiheit und des Wohlstands"

Die proaktive Außenpolitik Japans wurde von Kawaguchis Nachfolger, Außenminister Taro Aso, weiter unterstützt. In einer Rede, die er 2006 hielt, betonte er eine ganzheitliche Herangehensweise gegenüber Zentralasien, die Unterstützung des Regionalismus und die Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft in der Region.[11] Die programmatische Rede trug den Titel „Der Bogen der Freiheit und des Wohlstands: die Erweiterung von Japans diplomatischen Horizonten". Aso entwickelte dieses politische Konzept 2007 weiter, wobei er universelle Werte wie Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Marktwirtschaft besonders hervorhob. Nach Asos Vorstellungen sollte Japan eine entscheidende Rolle dabei spielen, einen „Bogen der Freiheit und des Wohlstands" zu errichten, der sich von Nordeuropa über den Nahen Osten und Zentralasien bis nach Südostasien erstreckt. Aso begründete diesen Ansatz damit, dass eben diese Werte Japan bei seiner Entwicklung geholfen hätten. Also würden sie auch anderen Schwellenländern bei ihrer Entwicklung Orientierung bieten. Japan sah seine Rolle darin, die zentralasiatischen Länder auf ihrem Weg zu unterstützen und ihnen mit seiner Erfahrung und wirtschaftlicher Hilfe zur Seite zu stehen. Es gab allerdings eine wesentliche Abweichung von anderen westlichen Ansätzen zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und freier Marktwirtschaft. Japan betonte, dass es dieses Ziel verfolgen werde, indem es eine Balance zwischen politischer Stabilität und wirtschaftlichem Wohlstand auf eine Art und Weise anstrebt, die der spezifischen Kultur und Geschichte sowie dem Entwicklungsstand eines jeden Landes Rechnung trägt. Damit unterschied sich Japans Politik von derjenigen der USA und anderer westlicher Länder. Japan betonte, dass Menschenrechte und demokratische Werte ein Ziel, nicht aber eine Bedingung für seine wirtschaftliche Unterstützung und sein politisches Engagements seien.

11 Vgl. Taro Aso, Central Asia as a corridor of peace and stability, in: Asia-Europe Journal 4/2006, S. 491-497.

Das politische Konzept legte konkrete Bereiche für die Zusammenarbeit fest: Handel und Investitionen, Hilfestellung bei der Befriedigung der Grundbedürfnisse der Menschen wie Gesundheitsfürsorge und Bildung, Entwicklung der Infrastruktur sowie die Schaffung des gesetzlichen Rahmens für Reformen.
Bei seinem Vorgehen in diesen Bereichen versuchte Japan, seine Zentralasienpolitik mit seiner generellen Außenpolitik zu vereinen. So war z.B. die Förderung von Demokratie, verantwortungsvoller Regierungsführung und Menschenrechten auch das Anliegen seiner strategischen Verbündeten, der USA, Australiens, der EU-Länder und der Mitgliedstaaten der NATO. Die Betonung des individuellen Entwicklungsweges jedes einzelnen Staates spiegelte wiederum die Ergebnisse politischer Beratungen in verschiedenen Formaten wider, zu denen die Gipfeltreffen und Gespräche zwischen Kambodscha, Laos, Vietnam und Japan, die Gespräche in der aus den vier mitteleuropäischen Ländern Tschechien, Ungarn, Polen und der Slowakei bestehenden Visegrád-Gruppe sowie andere Formate, darunter auch Zentralasien-plus-Japan-Forum.
Asos Vorstellungen als Premierminister bauten zwar auf den Grundlagen auf, die seine Vorgänger geschaffen hatten. Seine kurze Amtszeit und Japans chronische politische und wirtschaftliche Krisen führten jedoch dazu, dass jegliche diplomatische Initiative gegenüber Zentralasien nur kurzlebig war oder sich nicht zu einem langfristigen, kohärenten und konsequent verfolgten Aktionsplan entwickeln konnte. Insgesamt symbolisierten die Initiativen lediglich Japans selbsterklärte Verpflichtungen gegenüber dieser ihm freundlich gesonnenen und ressourcenreichen Region, während sich das japanische Engagement hauptsächlich auf die Auszahlung von Krediten und Zuschüssen und nur sehr begrenzte unternehmerische Aktivitäten beschränkte.

Bereiche der Zusammenarbeit zwischen Japan und Zentralasien

Der Ausgangspunkt für die Entwicklung der politischen Zusammenarbeit zwischen Japan und den zentralasiatischen Staaten ist die gemeinsame Erkenntnis, dass es wichtig ist, verschiedene diplomatische Ebenen (*„Tracks“*) zu etablieren. Durch die Intensivierung der Kontakte zueinander sollen das gegenseitige Verständnis und das politische Vertrauen gestärkt werden.
Das wichtigste Element der Interaktion zwischen Japan und seinen Partnern in der Region besteht in gegenseitigen Besuchen japanischer Premier- und Außenminister in Zentralasien und zentralasiatischer Präsidenten, Premierminister und Außenminister in Japan. Diese Besuche finden regelmäßig statt und sind sehr erfolgreich. Bei den Treffen zeigte Japan stets Verständnis für die Entwicklungsziele der zentralasiatischen Länder, die ihrerseits Japans außenpolitische Absichten unterstützten. Beides wurde immer wieder bekräftigt und hat somit die Partnerschaft zwischen beiden Seiten gefestigt. Die

Häufigkeit der Besuche ist jedoch ungleich verteilt. Während Zentralasien im Jahr 2006 nur einmal vom japanischen Premierminister während seiner Amtszeit besucht wurde, waren die Besuche zentralasiatischer Politiker in Japan deutlich häufiger. Dieses Ungleichgewicht wird allerdings durch andere Mechanismen kompensiert. So ermöglicht beispielsweise die Zentralasien-plus-Japan-Initiative regelmäßige Zusammentreffen auf Ministerebene, die wiederum für entspanntere Beziehungen in bestimmten Bereichen der Zusammenarbeit sorgen.
Die Zusammenarbeit zwischen Japan und seinen zentralasiatischen Partnern findet in drei Hauptbereichen statt: Sicherheit, Wirtschaft und Kultur. Alle drei sind für die zentralasiatischen Staaten von größer Bedeutung, aber auch für Japan nicht unwichtig.

Sicherheit und Zusammenarbeit

Die Agenda zur Zusammenarbeit zwischen den zentralasiatischen Staaten und Japan im Bereich Sicherheit wurde von den postsowjetischen Entwicklungen in der Region bestimmt. Aufgrund seiner räumlichen Distanz hat Japan keine unmittelbaren gemeinsamen Sicherheitsinteressen mit den zentralasiatischen Ländern. Das Ziel der Zusammenarbeit ergibt sich eher aus dem generellen Beitrag Japans zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Stabilität und Ordnung.[12] Dazu gehört im weitesten Sinne, zu verhindern, dass die zentralasiatischen Ländern zu einer Schwachstelle in den internationalen Beziehungen werden (z.B. indem Japan sich an der Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus beteiligt oder den Ländern in der Region hilft, sich in das sich globalisierende System demokratischer Regierungsführung und wirtschaftlicher Konvergenz zu integrieren). Auch Japans Unterstützung für zentralasiatische Sicherheitsinitiativen und seine Mitwirkung darin haben eher mit der Auffassung zu tun, dass nationale, regionale und globale Sicherheitsbedrohungen untrennbar miteinander verbunden sind, als mit direkten Bedrohungen für Japans eigene Sicherheit. Japan hebt den Kampf gegen den Terrorismus als eine seiner sicherheitspolitischen Prioritäten in der Zusammenarbeit mit Zentralasien hervor und stellt eine Verbindung zwischen Terrorismus und religiösem Fundamentalismus her. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass Japan gezwungen war, sich mit der Sicherheitskrise in Zentralasien auseinanderzusetzen, als 1999 mehrere japanische Geologen, die in einer Gebirgsregion Kirgisistans arbeiteten, von der Islamischen Bewegung Usbekistans (IBU) – einer von Afghanistan aus agierenden extremistischen militanten Gruppe, die die säkularen Regierungen Zentralasiens, insbesondere Usbekistans, stürzen will – als Geiseln genommen wurden. Japan war aktiv an den Verhandlungen über ihre Freilassung

12 Zu Einzelheiten siehe Christopher W. Hughes, Japan's Security Policy and the War on Terror: Steady Incrementalism or Radical Leap?, CSGR Working Paper 104/02, University of Warwick, August 2002.

beteiligt und zahlte angeblich ein Lösegeld – was die japanische Regierung bestreitet. Der Vorfall hat die Schwächen der Sicherheitslage in Zentralasien ebenso aufgezeigt wie die Defizite der japanischen Sofortmaßnahmen bei Bedrohungen der japanischen Interessen in der Region. Eine ähnliche Situation ergab sich, als japanische Ingenieure, Freiwillige und Mitarbeiter einer Hilfsorganisation in Afghanistan als Geiseln genommen wurden. Japan musste mit den Geiselnehmern verhandeln, ohne dass vor Ort irgendwelche wirksamen Sicherheitsmechanismen oder Mechanismen zur Informationsbeschaffung zur Bewältigung einer derartigen Situation vorhanden waren. Diese Ereignisse erhöhten daher – über die internationalen Entwicklungen hinaus – Japans Motivation, der Teilnahme an Anti-Terrorismus-Kampagnen in Afghanistan und der Bekämpfung des Terrorismus in Zentralasien Priorität einzuräumen. Japan leistet seinen Beitrag zur Sicherheit in Form seiner Verpflichtung, die Lage in Afghanistan zu befrieden und die dortigen US-Aktivitäten zu unterstützen. Während Japans sicherheitspolitisches Engagement im postsowjetischen Zentralasien hauptsächlich in der Bereitstellung von Ausrüstung, finanzieller Unterstützung und kurzfristigen Ausbildungsmaßnahmen besteht, hat es im Zuge seines Engagements in Afghanistan auch – wenn auch in sehr begrenztem Umfang – dringend benötigtes militärisches und ziviles Personal zur Verfügung gestellt.
Ein Merkmal der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung im postsowjetischen Zentralasien – zu dem Afghanistan in der Regel nicht hinzugezählt wird – ist, dass Japan zumeist der „Geber“ ist, während die zentralasiatischen Staaten weitestgehend die „Empfänger“ finanzieller und technischer Hilfe sind. In vielen Fällen konzentriert sich diese Form des sicherheitspolitischen Engagements darauf, kurzfristige Sicherheitsziele mit militärischen oder polizeilichen Mitteln zu erreichen. Das langfristige Ziel, die sozioökonomischen Ursachen der Sicherheitsbedrohungen wie z.B. Armut und Arbeitslosigkeit zu beseitigen, wird in erster Linie im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Japan und den zentralasiatischen Staaten verfolgt und normalerweise in keinen engen Zusammenhang mit der Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich gebracht.

Wirtschaftliche und humanitäre Aspekte der japanischen Entwicklungszusammenarbeit

Schon in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion deutete Japan seine langfristige Bereitschaft an, den neuen unabhängigen Staaten bei ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und der Restrukturierung ihrer Wirtschaft behilflich zu sein. Die wirtschaftlichen Aktivitäten Japans in der Region bestehen zu einem großen Teil aus humanitären Hilfsprojekten, die zum einen mit Fördergeldern finanziert werden und zum anderen auf dem Prinzip beruhen, Wachstumschancen zu schaffen. Japanische Institutionen und Agenturen sind in Zentralasien in mehreren Bereichen aktiv. Zu ihren Tätigkeiten

gehören u.a. die Durchführung dringend benötigter Projekte zur technischen Ausstattung örtlicher Bildungseinrichtungen, die Vergabe von Stipendien und die technische Unterstützung der Landwirtschaft, um nur einige zu nennen. Die Erfolge des japanischen Engagements sind im Hinblick auf die Dringlichkeit, den Umfang der geleisteten Wirtschaftshilfe und die Zahl der durchgeführten Projekte beeindruckend und unbestreitbar.[13] Was die japanischen Geschäftsinteressen angeht, steht die Erschließung von Bodenschätzen nach wie vor ganz oben auf der Tagesordnung. Die Gewinnung und der Export von Öl, Gas und Uran wurden bei den Besuchen japanischer Premierminister in Zentralasien und den Gegenbesuchen der zentralasiatischen Präsidenten immer wieder hervorgehoben. Japan hat auch große Geldsummen bereitgestellt, um den Ausbau der Infrastruktur in Zentralasien zu unterstützen. Die entsprechenden Projekte reichen von der Infrastrukturentwicklung im Güterverkehr und im Dienstleistungsbereich bis hin zu Tourismus-Initiativen.[14]

In Kirgisistan hat Japan eine Reihe von Projekten durchgeführt, die die Lebensqualität der Bevölkerung durch kommunale Entwicklungs- und Hilfsprogramme in den ärmsten Gegenden des Landes verbessern sollen. Der vorrangige Zweck dieser Programme bestand darin, den Gemeinden mehr Entscheidungsbefugnisse zu geben und ihre Möglichkeiten, Gewinne in Bereichen zu erzielen, die historisch in diesen Gemeinden verwurzelt sind, zu erhöhen. Die Programme beruhen auf einem Modell, das in Japan selbst eingeführt wurde, dem Modell „Ein Dorf – ein Produkt". Das Ziel ist dabei vor allem, herauszufinden, über welche Fähigkeiten jede der teilnehmenden Gemeinden verfügt, und ein entsprechendes Produkt zu finden, für das am Markt potenziell eine hohe Nachfrage besteht. Befördert werden die Programme in der Regel durch die Zusammenarbeit zwischen der *Japan International Cooperation Agency* (JICA) und den Behörden vor Ort sowie durch entsprechende Kofinanzierungssysteme. Japan stellt dabei im Allgemeinen kurzfristige Schulungen und seine Erfahrung bei der Vermarktung zur Verfügung. Außerdem unterstützt es die Herstellung desjenigen Produkts, das in der jeweiligen Gemeinde die besten Aussichten hat, Profite und Arbeitsplätze zu schaffen, finanziell. Seit der Unabhängigkeit Kirgisistans ist die Zahl der Gemeinden, die an solchen Programmen teilnehmen, auf mehrere Dutzend gestiegen. Beispiele für solche Projekte sind das Sammeln und der Verkauf von seltenen Kräutern, die Produktion und der Vertrieb von Honig, die För-

13 Eine interessante Analyse und eine Übersicht über die Erfolge japanischer Politik in Zentralasien, finden sich in einem Artikel des stellvertretenden Generaldirektors des Büros für Europäische Angelegenheit im japanischen Außenministerium, Takeshi Yagi, „Central Asia plus Japan" dialogue and Japan's policy toward Central Asia, in: Asia Europe Journal 5/2007, S. 13-16.

14 Japan half vor allem bei der Modernisierung von Infrastrukturen wie z.B. Flughäfen und dazugehörige Anlagen. Einige dieser Transporteinrichtungen funktionieren nach wie vor nur unzureichend und werden zu wenig genutzt. Vgl. Tengiz Ibragimov, Samarkand – mečta o turističeskom rae [Samarkand – ein Traum von einem Paradies für Touristen], in: Nemetskaia Volna, 27. März 2008, unter: http://www.centrasia.ru/newsA.php4?st=1206613200.

derung des örtlichen Kunsthandwerks und vieles andere. Zu den bekanntesten Programmen gehören diejenigen in der kirgisischen Region Issyk-Kul. Zwar müssen die Wirksamkeit und die Folgen dieser Projekte noch ausgewertet werden, die Grundidee aber, die Gemeinden in die Lage zu versetzen, ökonomische Probleme auf lokaler Ebene zu bewältigen und dort Arbeitsplätze zu schaffen und Gewinne zu erwirtschaften, ist nicht nur für Kirgisistan, sondern für alle zentralasiatischen Länder eine wichtige Aufgabe.

Bei all diesen wirtschaftlichen und humanitären Projekten spielt die japanische Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit eine entscheidende Rolle.[15] Die japanische Regierung sieht den Hauptzweck von ODA-Auszahlungen darin, humanitäre Hilfe zu leisten, Wirtschaftsbereiche enger miteinander zu verflechten und den Umweltschutz zu fördern. Die Leitprinzipien der ODA bestehen darin, ODA-Gelder nicht für militärische Zwecke oder die Förderung von Konflikten einzusetzen, umweltverträgliche Entwicklungsmodelle zu unterstützen, Frieden und Stabilität auf der Welt zu untermauern und die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen zu kontrollieren bzw. zu verhindern und in den Empfängerländern die Demokratisierung, den Übergang zur Marktwirtschaft sowie die Achtung der Menschenrechte zu fördern. Vor dem Hintergrund dieser Prinzipien wird Entwicklungshilfe hauptsächlich auf vier Arten geleistet: in Form von Zuschüssen und technischen Hilfsprojekten (zumeist auf bilateraler Basis und zur Deckung von Grundbedürfnissen wie Gesundheitsfürsorge und medizinische Versorgung, sanitäre Einrichtungen, Landwirtschaft etc.), in Form von Krediten (in Yen, ausgezahlt an Regierungen zu geringen oder gar keinen Zinsen und mit relativ langen Laufzeiten), in Form von finanziellen Beiträgen zu Projekten internationaler Organisationen sowie in Form von Geldern für menschliche Entwicklung (Bildungsstipendien etc.).[16]

Aus den bisherigen Aktivitäten Japans in der Region können bereits einige Lehren gezogen werden. Erstens lässt sich anhand des früheren wirtschaftlichen und humanitären Engagements Japans feststellen, dass ein solches Engagement wirkungslos bleibt, wenn die falschen Bereiche für eine Zusammenarbeit ausgewählt werden. Daran ändert auch die Höhe der eingesetzten Gelder nichts. Außerdem scheint Japans Engagement in der Region dann am wirksamsten zu sein, wenn es auf die Stärkung der Kapazitäten vor Ort abzielt – im Gegensatz zu bloßen Nothilfeprogrammen oder kurzfristigen humanitären Hilfeleistungen. Der Aufbau von Kapazitäten (in einer Form, die gleichermaßen Gewinne für den Einzelnen und für den Staat erwirtschaftet), der die Bevölkerung vor Ort in die Lage versetzt, Wohlstand zu generieren

15 Zu Einzelheiten zur ODA und ihrer Entwicklung vgl. Marie Söderberg, Changes in Japanese Foreign Aid Policy, Stockholm School of Economics, Working Paper 157, Oktober 2002. Vgl. ebenso Fumitaka Furuoka, A History of Japan's Foreign Aid Policy: From Physical Capital to Human Capital, MPRA Paper No. 5654, November 2007, unter: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5654/

16 Zu Details über die japanische ODA siehe Saori N. Katada, Japan's Two-Track Aid Approach: The Forces behind Competing Triads, in: Asian Survey 2/2002, S. 320-342, und Kawaii/Takagi, a.a.O. (Anm. 3).

und somit ihre Gesellschaften weiterzuentwickeln, ist deshalb effektiver, weil dadurch Strukturen geschaffen werden, die auch dann weiterbestehen können, wenn die japanische Unterstützung ausläuft. Humanitäre (technische, medizinische u.a.) Hilfsprojekte hingegen neigen dazu, lediglich die bereits von internationalen oder nationalen Organisationen durchgeführten Projekte zu duplizieren.[17]

Innerhalb der JICA und anderer japanischer Regierungsbehörden, die mit Entwicklungshilfe befasst sind, herrscht offensichtlich Einvernehmen darüber, dass Projekte Vorrang erhalten sollten, die im Idealfall Produktions- oder Dienstleistungsprozesse in Gang setzen, die später von den Akteuren vor Ort selbstständig fortgeführt werden können.[18] Außerdem zeigen die Projekte, die momentan in der Region entwickelt werden, dass angesichts der begrenzten Ressourcen, die Japan zur Verfügung stellen kann, sowohl in Japan als auch in den zentralasiatischen Ländern Einvernehmen darüber besteht, dass es notwendig ist, vor allem Initiativen zu unterstützen, die von den örtlichen Behörden und nichtstaatlichen Institutionen alleine nicht aufrechterhalten werden können.[19]

Gegenseitiges Verständnis, kulturelle Zusammenarbeit und der Aufbau von japanischer „Soft Power"

Die Förderung kultureller Kontakte und des Austauschs zwischen den Bevölkerungen wurde als ein Schritt angesehen, eine entspanntere politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit zwischen Japan und seinen zentralasiatischen Partnern zu ermöglichen. Ein Instrument hierzu war die Einrichtung von Kulturzentren in Japan und in Zentralasien, in denen regelmäßig Veranstaltungen stattfinden, bei denen sich die Kulturen einander präsentie-

17 So die Ergebnisse der Feldforschung des Autors im Zuge einer Erhebung mit dem Titel „Survey on Agricultural and Rural Development based on Population Issues", die 2003 mit der *Asian Population and Development Association* (APDA) durchgeführt wurde. Einige Ergebnisse der Umfrage sind in gedruckter Form in englischer und japanischer Sprache verfügbar (ohne die in diesem Beitrag zitierten Interviews). Siehe Survey on Agricultural and Rural Development based on Population Issues: The Republic of Uzbekistan, Tokio, März 2003, und Survey on Agricultural and Rural Development based on Population Issues: The Republic of Kazakhstan, Tokio, März 2002.

18 Bei einem Interview mit einem Mitarbeiter der japanischen Botschaft in einem zentralasiatischen Land erfuhr der Autor, dass die japanische Regierung für ihre technischen Unterstützung Aufträge öffentlich ausschreibt. Örtliche Auftragnehmer genießen dabei dieselben Privilegien wie japanische. Dem Autor gegenüber wurde auch betont, dass die lokalen Auftragnehmer unter bestimmten Umständen sogar bevorzugt werden, weil es dadurch einfacher ist, technische Unterstützung zu leisten, und diese auf lange Sicht tragfähiger ist. Das einzige Problem dabei ist, dass die örtlichen Auftragnehmer sich oftmals nicht gut genug mit den bei einer Ausschreibung verlangten Formalitäten auskennen und nicht immer über die nötige Ausrüstung verfügen. Dadurch haben ausländische und japanische Unternehmen einen Vorteil, was zu den in diesem Kapitel beschriebenen Resultaten führt. Quelle: Persönliche Notizen des Autors, Japanische Botschaft, März 2008.

19 Ein solches Projekt umfasst z.B. die Unterstützung und Schulungen für die Wassernutzergemeinschaften in Usbekistan. Quelle: JICA-Unterlagen zu Mi-su kan-ri kai-sen projekto [Projekt zur Verbesserung des Wassermanagements], erhältlich bei der *Japan International Cooperation Agency*. Das Projekt befindet sich immer noch in seiner aktiven Phase.

ren konnten. In mehreren japanischen Bildungseinrichtungen steht das Thema Zentralasien im Mittelpunkt des Studiums. Parallel dazu gründete die japanische Regierung *Japan Centers for Human Development* und unterstützte die Einrichtung von Japanologie-Studiengängen in Zentralasien. Diese erhielten die Aufgabe, die japanische Kultur zu präsentieren und zukünftige japanfreundliche Generationen von Entscheidungsträgern und Fachleuten in der Region auszubilden.

Ein typisches Beispiel für diese in mehreren zentralasiatischen Staaten gegründeten Zentren ist das im August 2001 eröffnete Zentrum in Taschkent. Die Zentren bieten vor allem Sprachkurse, Einführungen in die japanische Kultur und berufliche Ausbildung an. Die berufsbildenden Zentren konzentrieren sich hauptsächlich auf betriebswirtschaftliche Lehrgänge und die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Für die Zulassung zu diesen Kursen ist eine Bewerbung notwendig, wobei die Zahl der Bewerber dreimal so hoch wie die der zugelassenen Teilnehmer ist. Diese Zahl ist bemerkenswert, vor allem angesichts der Tatsache, dass die Teilnehmer recht hohe Studiengebühren von 800 bis 1.000 US-Dollar für den fünfmonatigen Lehrgang zahlen müssen. Allein in Taschkent schließen jedes Jahr 140 Teilnehmer den Kurs ab, insgesamt sind es bislang 800 Absolventen.[20] Der Erfolg der Zentren im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens ist signifikant. Die Zahl der zentralasiatischen Studenten, die fließend Japanisch sprechen, für japanische Unternehmen arbeiten oder japanische Universitäten besuchen, ist inzwischen weit höher als vor der Einrichtung der Zentren. Seit der Gründung des Zentrums in Taschkent stieg die Zahl der Besucher von monatlich durchschnittlich 2.331 im Jahr 2001 auf 5.933 im Jahr 2011. Die höchste Besucherzahl pro Jahr wurde 2007 mit 74.045 erreicht. Die Zahl fiel 2010 leicht ab – auf 62.395 –, ist aber immer noch relativ hoch.[21]

Darüber hinaus ist die Zahl der Menschen in Zentralasien, die der Meinung sind, dass Japan zur Weiterentwicklung ihrer Länder beiträgt, inzwischen so hoch, dass Japan zu den Spitzenreitern in diesem Bereich gezählt werden kann. In einer vom *AsiaBarometer*-Projekt der Universität Tokio in den fünf zentralasiatischen Ländern durchgeführten Umfrage, welches Land am meisten zu ihrer Entwicklung beitrage, kam Japan in Kasachstan und Usbekistan hinter Russland auf den zweiten Platz. In Kirgisistan und Turkmenistan kam Japan neben Russland, China und Südkorea unter die ersten vier Länder.[22] Wieder einmal zeigt sich, dass Japans Engagement und seine Bemühungen, genseitiges Verständnis mit den Bevölkerungen dieser Länder herzustellen, positive Auswirkungen hatten. Sie trugen somit zum Aufbau japanischer *„Soft Power"* in den Gesellschaften bei.

---

20 Die Zahlen beruhen auf einem Interview des Autors mit einem hochrangigen Beamten des *Japan Center for Human Development* in Taschkent am 26. Mai 2011.

21 Die Zahlen beruhen auf einem Interview des Autors mit einem hochrangigen Beamten des *Japan Center for Human Development* in Taschkent am 26. Mai 2011.

22 Zu den Einzelheiten siehe Takashi Inoguchi (Hrsg.), Human Beliefs and Values in Incredible Asia: South and Central Asia in Focus, Tokio 2008.

Dennoch gibt es gewisse Herausforderungen, denen sich Japan beim Werben für seine Kultur und Sprache in der Region Zentralasien gegenübersieht. Dies betrifft erstens die Bedeutung der *Japan Centers for Human Development*. Das öffentliche Interesse an ihnen ist in den letzten Jahren zurückgegangen. Die *Japan Centers for Human Development* und ähnliche Einrichtungen wurden zwar über einen längeren Zeitraum mit Nachdruck aufgebaut und gefördert, die Anwendbarkeit und die Relevanz des dort vermittelten Wissens werden jedoch zunehmend in Frage gestellt. Das hängt damit zusammen, dass es noch nicht so viele japanische Unternehmen und Institutionen in Zentralasien gibt, die japanische Wirtschaftsinteressen repräsentieren, wie Unternehmen, die die Interessen anderer Länder (z.B. China und Südkorea) vertreten. Deswegen sind die Möglichkeiten für Absolventen der *Japan Centers*, der Japanologie-Studiengänge und der betriebswirtschaftlichen Lehrgänge, für japanische Firmen zu arbeiten und dabei ihre Kenntnisse auch anzuwenden, eher begrenzt. Wie bereits erwähnt, definiert die japanische Außenpolitik ihre Ziele in Zentralasien und die Bedeutung der Region für Japan nur unzureichend, was eine weitere Ursache dafür ist, dass sich Japans wirtschaftliche und politische Durchdringung der Region verlangsamt. Aus diesem Grund landen viele Absolventen der Japanologie-Studiengänge und der Kurse an den *Japan Centers* entweder in der einheimischen Tourismusindustrie, die von der zunehmenden Zahl japanischer Touristen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion profitierte. Oder sie gehen zum Studium nach Japan und finden dort eine Anstellung. Manche müssen auch nach Berufsmöglichkeiten suchen, die nichts mit ihrer auf Japan bezogenen Ausbildung zu tun haben. Wer in Japan studiert hat, muss oft feststellen, dass er für die Bedingungen in seiner Heimat überqualifiziert ist. So erging es beispielsweise Ärzten, die unter japanischen Bedingungen ausgebildet wurden, dann aber in zentralasiatischen Krankenhäusern arbeiten mussten, die kaum oder gar nicht mit derjenigen Technik ausgestattet waren, die sie aus Japan kannten.
Weitere Gründe dafür, dass Japan nur auf niedrigem Niveau wirtschaftlich in der Region Fuß fassen kann, sind zum einen die zögerliche Haltung der japanischen Unternehmen und die eher langsamen Entscheidungsprozesse in der japanischen Firmenkultur und den Regierungsstellen. Zum anderen mangelt es in den zentralasiatischen Ländern an der Art von Informationen und Infrastruktur, die japanische Unternehmen normalerweise von Ländern erwarten, in denen sie geschäftlich aktiv werden wollen. Dies führte zu einem Überangebot an Arbeitskräften mit japanischen Sprachkenntnissen bei gleichzeitig nur sehr wenigen Arbeitsmöglichkeiten. Dadurch wurde die Notwendigkeit einer entsprechenden Ausbildung in Frage gestellt, und das Interesse daran nahm ab. Für die Ausbildungsprogramme bedeutet das einen Teufelskreis: Wenn ihr Erfolg so gering ist und die Zahl der Studenten, die sich einschreiben und einen Abschluss machen, abnimmt, sind die japanischen Behörden wenig motiviert, neue Programme zu starten, und auch die Argumente für die

Durchführung von Programmen in Zentralasien, die entweder Japan zum Gegenstand haben oder von Japan initiiert werden, werden untergraben.[23]
Die Ausbildungszentren und Sprachkurse wurden ursprünglich ins Leben gerufen, um japanische Initiativen durch die Förderung politischer und wirtschaftlicher Führungskräfte vor Ort zu unterstützen. So sollten der politische Dialog (in Form von Treffen hoher Beamte, sogenannter *„Senior Officials' Meetings"*, SOMs), der Dialog zwischen Intellektuellen, der kulturelle Austausch und der direkte Austausch zwischen den Menschen gestärkt werden. Das japanische Modell war auch deswegen von Bedeutung, weil es die intraregionale Zusammenarbeit förderte, wobei Japan als unparteiischer Dritter zur Vertrauensbildung in Zentralasien beitragen wollte. Diese Ziele wurden von den zentralasiatischen Regierungen stets unterstützt, da die meisten von ihnen Japan als strategischen Partner betrachten. Der Mangel an wirtschaftlichen Verbindungen zwischen diesen Staaten und Japan und das Zögern auf japanischer Seite (sowohl in Unternehmens- als auch in Regierungskreisen), in der Region aktiver zu werden, sorgen dafür, dass politische und kulturelle Initiativen lückenhaft bleiben. Zentralasiatische Länder wundern sich oft über die japanische Bereitschaft, ohne klar definierte ökonomische Ziele und Strategien in die politische und kulturelle Zusammenarbeit zu investieren.

Fazit

Seitdem die zentralasiatischen Länder ihre Unabhängigkeit erlangt haben, hat Japan stets aktiv nach Wegen gesucht, mit ihnen zusammenzuarbeiten. Die Folge war die Entwicklung der japanischen Außenpolitik gegenüber der Region von der anfänglichen Eurasien-/Seidenstraßen-Diplomatie über das Konzept „Zentralasien plus Japan" bis hin zum „Bogen der Freiheit und des Wohlstands". Seit 1991 haben diese Initiativen verschiedene auf Japan bezogene Aktivitäten in Zentralasien hervorgebracht. Von vielen dieser neuen unabhängigen Staaten wird Japan als strategischer Partner angesehen, der wichtige Hilfestellungen bei ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bietet. Damit wurde eine gute Grundlage für die weiterreichende Zusammenarbeit zwischen Japan und den Ländern der Region geschaffen. Bisher wurde jedoch nur ein Bruchteil dieses Potenzials umgesetzt, und es bleibt noch viel zu tun. Von Beginn an fehlte es Japans Politik gegenüber den zentralasiatischen Staaten – obwohl die Beziehungen als wichtig erachtet wurden – an konkreten politischen Zielsetzungen und in Bezug auf die Aktionspläne auch an politischem Willen und an Dynamik. Auch wenn Japan von den meisten zentralasiatischen Staaten stets als strategischer Partner betrachtet wurde, be-

23 Bei einer Anhörung zur Evaluierung des *Special Program for Central Asian Countries* beim Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Sport und Technik wurde von Mitgliedern des Ausschusses die Frage aufgeworfen, ob solche Programme sinnvoll seien. Ihre Effizienz und die Notwendigkeit einer solchen Politik angesichts der wachsenden Präsenz Chinas im Bildungsbereich wurden in Frage gestellt. September 2011.

schränkte sich die Zusammenarbeit in vielen Fällen auf finanzielle Hilfe sowie technische Unterstützungsprogramme und Fördergelder.
In gewissem Maße erklärt sich der begrenzte Erfolg japanischer Außenpolitik aus dem Umstand, dass der Stellenwert Zentralasiens sowohl in außenpolitischen Kreisen als auch in Unternehmenskreisen noch nicht hinreichend klar ist. In manchen Fällen wird Zentralasien als Teil des Nahen Ostens klassifiziert, in anderen als Teil Westasiens oder Europas. Zentralasien muss anscheinend als eigenständige Region erst noch begrifflich erfasst werden. Zwar haben es die zentralasiatischen Staaten inzwischen auf die politische Weltkarte geschafft, auf der Karte der japanischen Diplomatie müssen sie jedoch noch wirtschaftlich und sozial erfasst und eingeordnet werden. Eine Definition dessen, was Zentralasien für Japan bedeutet und was die Ziele und Vorteile des japanischen Engagements in der Region sind, würde daher dazu beitragen, die Effizienz dieses Engagements zu verbessern.

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Acht (G8)
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Europarat (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)

Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS)

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat
Euro-arktischer Barentsrat
Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter
Nordischer Rat
Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Stabilitätspakt für Südosteuropa
Stabilitätspakt-für-Südosteuropa-Beobachter
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)

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*
SOZ: *www.sectsco.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: 2.994.667 (OSZE-Rang: 41)[4]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP[5]: 8.000
BIP-Wachstum: 3,5 Prozent (OSZE-Rang: 17)[6]
Streitkräfte (aktive): 14.245 (OSZE-Rang: 36)[7]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2009), EAPR, SAA (2006), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1996), SECI, SEECP, BSEC.

2. Andorra
Beitrittsdatum: April 1996
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 468 km² (51)
Bevölkerung: 84.825 (52)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 46.700[8]
BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (14)[9]
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: 2.967.975 (42)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 5.700

---

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. Aufgrund der Unvergleichbarkeit der Daten aus verschiedenen Jahren unternehmen wir hier kein Ranking.
6 Von 55 Ländern.
7 Von 54 Ländern.
8 2009 (geschätzt).
9 2009 (geschätzt).

BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (24)
Streitkräfte (aktive): 48.570 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, BSEC.

4. Aserbaidschan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (27)
Bevölkerung: 8.372.373 (23)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.900
BIP-Wachstum: 5 Prozent (10)
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: 9.577.552 (21)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 13.600
BIP-Wachstum: 7,6 Prozent (4)
Streitkräfte (aktive): 72.940 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1995), GUS (1991), OVKS, ZEI (1996).

6. Belgien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 30.528 km² (43)
Bevölkerung: 10.431.477 (18)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.800
BIP-Wachstum: 2 Prozent (28)
Streitkräfte (aktive): 37.882 (20)
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)
Fläche: 51.197 km² (36)
Bevölkerung: 4.622.163 (36)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.600
BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (42)
Streitkräfte (aktive): 10.577 (39)
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: 7.093.635 (28)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 13.500
BIP-Wachstum: 0,2 Prozent (45)
Streitkräfte (aktive): 31.315 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1996), SECI, SEECP, BSEC.

9. Dänemark
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,1 Prozent (14)
Fläche: 43.094 km² (39)
Bevölkerung: 5.529.888 (30)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 36.600
BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (27)
Streitkräfte (aktive): 18.707 (33)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), WEU-Beobachter (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

10. Deutschland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 357.022 km² (12)
Bevölkerung: 81.471.834 (3)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 35.700
BIP-Wachstum: 3,5 Prozent (17)
Streitkräfte (aktive): 251.465 (4)[10]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), WEU (1954),

10 Die Wehrpflicht ist seit Mitte 2011 ausgesetzt.

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: 1.282.963 (46)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.100
BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (20)
Streitkräfte (aktive): 5.450 (46)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), 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: 5.259.250 (32)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 35.400
BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (20)
Streitkräfte (aktive): 22.250 (29)
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: 643.801 km² (6)
Bevölkerung: 65.312.249 (5)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 33.100
BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 238.591 (5)[11]
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.

11 Die rund 103.000 Angehörigen der *Gendarmerie nationale* werden seit der Ausgabe *„The Military Balance 2011“* nicht mehr zu den aktiven Streitkräften gezählt.

14. Georgien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 69.700 km² (32)
Bevölkerung: 4.585.874 (37)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 4.900
BIP-Wachstum: 6,4 Prozent (8)
Streitkräfte (aktive): 20.655 (32)
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: 10.760.136 (17)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.600
BIP-Wachstum: -4,5 Prozent (53)
Streitkräfte (aktive): 138.936 (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: 62.698.362 (6)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 34.800
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (35)
Streitkräfte (aktive): 178.470 (7)
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: 832 (56)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (aktive): 110 (51)[12]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

18. Irland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,75 Prozent (21)
Fläche: 70.273 km² (31)
Bevölkerung: 4.670.976 (35)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.300
BIP-Wachstum: -1 Prozent (48)
Streitkräfte (aktive): 10.460 (40)
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: 311.058 (51)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 38.300
BIP-Wachstum: -3,5 Prozent (52)
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, EU-Bewerberland, Assoziiertes WEU-Mitglied (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: 61.016.804 (7)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.500
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (35)
Streitkräfte (aktive): 184.609 (6)[13]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1962), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

12 Sollstärke 110 Schweizer Gardisten, siehe unter: http://www.vatican.va/roman_curia/swiss_guard/500_swiss/documents/rc_gsp_20060121_informazioni_it.html.
13 Die rund 117.000 Angehörigen der *Carabinieri* werden seit der Ausgabe *„The Military Balance 2011“* nicht mehr zu den aktiven Streitkräften gezählt.

21. Kanada
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,53 Prozent (7)
Fläche: 9.984.670 km² (2)
Bevölkerung: 34.030.589 (11)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 39.400
BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (20)
Streitkräfte (aktive): 65.722 (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: 15.522.373 (15)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 12.700
BIP-Wachstum: 7 Prozent (5)
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: 5.587.443 (29)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.200
BIP-Wachstum: -1,4 Prozent (50)
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: 4.483.804 (38)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 17.400
BIP-Wachstum: -1,4 Prozent (50)
Streitkräfte (aktive): 18.600 (34)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), NATO (2009), EAPR, EU-Bewerberland,[14] 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: 2.204.708 (43)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 14.700
BIP-Wachstum: -0,3 Prozent (47)
Streitkräfte (aktive): 5.745 (45)
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: 35.236 (53)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 141.100[15]
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (30)[16]
Streitkräfte (aktive): keine[17]
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: 3.535.547 (40)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 16.000
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (35)
Streitkräfte (aktive): 10.640 (38)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltische Ver-

14 Kroatien tritt voraussichtlich 2013 der EU bei.
15 2008 (geschätzt).
16 2008 (geschätzt).
17 1868 wurde das Militär aufgelöst, siehe unter: http://www.liechtenstein.li/pdf-fl-multimedia-information-liechtenstein-bildschirm.pdf.

sammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

28. Luxemburg
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,47 Prozent (27)
Fläche: 2.586 km² (50)
Bevölkerung: 503.302 (49)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 82.600
BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (19)
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: 408.333 (50)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 25.600
BIP-Wachstum: 3,7 Prozent (16)
Streitkräfte (aktive): 1.954 (49)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EAPR, PfP (1995/2008[18]), EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

30. Mazedonien, ehemalige jugoslawische Republik
Beitrittsdatum: Oktober 1995
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 25.713 km² (46)
Bevölkerung: 2.077.328 (44)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 9.700
BIP-Wachstum: 0,7 Prozent (43)
Streitkräfte (aktive): 8.000 (43)
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)

18 Malta trat dem PfP-Programm im April 1995 bei, setzte seine Mitgliedschaft jedoch im Oktober 1996 aus. Malta hat sich dem PfP-Programm 2008 wieder angeschlossen, siehe unter: http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403e.html.

Fläche: 33.851 km² (42)
Bevölkerung: 4.314.377 (39)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.500
BIP-Wachstum: 6,9 Prozent (6)
Streitkräfte (aktive): 5.354 (47)
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: 30.539 (55)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.000[19]
BIP-Wachstum: k.A.
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: 661.807 (48)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.100
BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (40)
Streitkräfte (aktive): 3.127 (48)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2007), EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, 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: 16.847.007 (14)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 40.300
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (32)
Streitkräfte (aktive): 37.368 (21)[20]

19 2006 (geschätzt).
20 Die *Koninklijke Marechaussee* (Königliche Nationalpolizei) der Niederlande wird seit der Ausgabe *„The Military Balance 2011"* nicht mehr zu den aktiven Streitkräften gezählt.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

35. Norwegen
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)
Fläche: 323.802 km² (14)
Bevölkerung: 4.691.849 (34)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 54.600
BIP-Wachstum: 0,4 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 26.450 (25)
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: 8.217.280 (24)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 40.400
BIP-Wachstum: 2 Prozent (28)
Streitkräfte (aktive): 25.900 (26)
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: 38.441.588 (10)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 18.800
BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (14)
Streitkräfte (aktive): 100.000 (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: 10.760.305 (16)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 23.000
BIP-Wachstum: 1,4 Prozent (34)
Streitkräfte (aktive): 43.330 (19)
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: 21.904.551 (13)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.600
BIP-Wachstum: -1,3 Prozent (49)
Streitkräfte (aktive): 71.745 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1996), SECI, SEECP, BSEC.

40. Russische Föderation
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 6 Prozent (6)
Fläche: 17.098.242 km² (1)
Bevölkerung: 138.739.892 (2)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 15.900
BIP-Wachstum: 4 Prozent (12)
Streitkräfte (aktive): 1.046.000 (2)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1998), Europarat (1996), EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002), GUS (1991), OVKS, Euro-arktischer Barentsrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, BSEC, SOZ.

41. San Marino
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 61 km² (54)
Bevölkerung: 31.817 (54)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 36.200[21]
BIP-Wachstum: -13 Prozent (54)[22]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

42. Schweden
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 450.295 km² (10)
Bevölkerung: 9.088.728 (22)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 39.100
BIP-Wachstum: 5,5 Prozent (9)
Streitkräfte (aktive): 21.070 (31)[23]
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: 7.639.961 (25)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 42.600
BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (24)
Streitkräfte (aktive): 25.620 (27)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (per Referendum abgelehnt), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

44. Serbien
Beitrittsdatum: November 2000[24]
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,14 Prozent (39)
Fläche: 77.474 km² (30)
Bevölkerung: 7.310.555 (27)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.900
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 29.125 (24)

---

21 2009.
22 2009 (geschätzt).
23 Die Wehrpflicht ist seit dem 1. Juli 2010 abgeschafft. Seit der Ausgabe *„The Military Balance 2011“* wird der Generalstab mit zu den aktiven Streitkräften gezählt.
24 Die Bundesrepublik Jugoslawien war vom 7. Juli 1992 bis zum 10. November 2000 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

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: 5.477.038 (31)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 22.000
BIP-Wachstum: 4 Prozent (12)
Streitkräfte (aktive): 16.531 (35)
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: 2.000.092 (45)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 28.200
BIP-Wachstum: 1,2 Prozent (38)
Streitkräfte (aktive): 7.600 (44)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1996), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI, SEECP.

47. Spanien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,58 Prozent (8)
Fläche: 505.370 km² (8)
Bevölkerung: 46.754.784 (8)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.400
BIP-Wachstum: -0,1 Prozent (46)
Streitkräfte (aktive): 142.212 (8)[25]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Eurokorps (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

25 Die rund 73.000 Angehörigen der *Guardia Civil* werden seit der Ausgabe *„The Military Balance 2011“* nicht mehr zu den aktiven Streitkräften gezählt.

48. Tadschikistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 143.100 km² (21)
Bevölkerung: 7.627.200 (26)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.000
BIP-Wachstum: 6,5 Prozent (7)
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: 10.190.213 (19)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 25.600
BIP-Wachstum: 2,3 Prozent (26)
Streitkräfte (aktive): 23.441 (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: 78.785.548 (4)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 12.300
BIP-Wachstum: 8,2 Prozent (3)
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: 4.997.503 (33)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.500
BIP-Wachstum: 9,2 Prozent (1)
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: 45.134.707 (9)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.700
BIP-Wachstum: 4,2 Prozent (11)
Streitkräfte (aktive): 129.925 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission (1997), GUS (1991), Stabilitätspakt-für-Südosteuropa-Beobachter, ZEI (1996), BSEC.

53. Ungarn
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 93.028 km² (25)
Bevölkerung: 9.976.062 (20)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 18.800
BIP-Wachstum: 1,2 Prozent (38)
Streitkräfte (aktive): 29.626 (23)
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: 313.232.044 (1)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 47.200
BIP-Wachstum: 2,8 Prozent (23)
Streitkräfte (aktive): 1.563.996 (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: 28.128.600 (12)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 3.100
BIP-Wachstum: 8,5 Prozent (2)
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)[26]
Bevölkerung: 1.120.489 (47)[27]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 21.000
BIP-Wachstum: 1 Prozent (41)
Streitkräfte (aktive): 10.000 (41)[28]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Quellen:
Beitrittsdatum:
http://web.archive.org/web/20100826040207/http://www.osce.org/about/13131.html

Kostenbeteiligung an der OSZE:
OSZE, Beschluss des Ständigen Rates, PC.DEC/980 Annex, 23.12.2010. In: OSCE Prague Office, Depository Library Series, OSCE new Releases 2010 (CD-ROM)

Fläche:
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2147.txt

Bevölkerung:
(Schätzungen für Juli 2011) https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2119.txt

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:
(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2010) https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2004.txt

BIP-Wachstum:
(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2010) https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2003.txt

Streitkräfte (aktive):
International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2011, London 2011

26 Griechischer Teil: 5.896 km², türkischer Teil: 3.355 km².
27 Griechischer und türkischer Teil zusammen.
28 Türkischer Teil: 5.000.

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2010/2011

2010

13.-14. September	Kasachischer OSZE-Vorsitz/designierter litauischer OSZE-Vorsitz 2011/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Expertentreffen zur Feststellung des künftigen Beitrags der OSZE zur internationalen Zusammenarbeit in Fragen der Sicherheit der Energieversorgung, Vilnius
15. September	*Internet Governance Forum* – Gemeinsames Forum der OSZE und des Europarats zum Thema „Hetzsprache vs. Recht auf freie Meinungsäußerung“, Vilnius
16.-17. September	OSZE-Vorsitz: Expertenseminar zu elektronischen Wahlverfahren, Wien
21.-23. September	Forum für Sicherheitskooperation (FSK): Seminar über die Umsetzung des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit in Osteuropa, Minsk
30. September-8. Oktober	Erster Teil der dreiteiligen Überprüfungskonferenz in Vorbereitung auf den OSZE-Gipfel vom 1.-2. Dezember in Astana, Warschau
8.-11. Oktober	Herbsttagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Palermo
12. Oktober	OSZE-Akademie/OSZE-Sekretariat/OSZE-Vorsitz: erstes Seminar der Reihe „OSZE-Gespräche“ zum Thema „Das Verhältnis der OSZE zu Zentralasien in den letzten 20 Jahren und die Zukunftsaussichten der Region“, Bischkek
14.-15. Oktober	Die Abteilung Externe Zusammenarbeit im OSZE-Sekretariat organisiert die Mittelmeerkonferenz 2010, Valletta
18.-26. Oktober	Zweiter Teil der dreiteiligen Überprüfungskonferenz in Vorbereitung auf den OSZE-Gipfel, Wien
20.-21. Oktober	Die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU) des OSZE-Sekretariats veranstaltet gemeinsam mit dem litauischen Innenministerium und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) einen regionalen Workshop hochrangiger Experten zum Thema „Umfassende Zusammenarbeit bei der Eindämmung des Angebots an synthetischen Drogen in der Ostseeregion“, Vilnius
28. Oktober	OSZE-Vorsitz/französisches Außen- und Europaministerium: 20 Jahre Charta von Paris, Paris

9.-10. November	Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Koordinierungstreffen der Initiative *Civic Action for Security and Environment* (CASE), Wien
17. November	Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE)/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Konferenz zur Finanzierung der Straßen- und Eisenbahnnetze, Wien
18.-19. November	UNECE/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: 64. Sitzung der UNECE-Arbeitsgruppe Eisenbahnverkehr, Wien
26.-28. November	Dritter Teil der dreiteiligen Überprüfungskonferenz in Vorbereitung auf den OSZE-Gipfel, Astana
1.-2. Dezember	Siebter OSZE-Gipfel in der Geschichte der Organisation, Astana
10. Dezember	BDIMR: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema „Glaubens- und Religionsfreiheit“, Wien
13. Dezember	Konfliktverhütungszentrum (KVZ): Treffen der Leiter der Verifikationszentren, Wien
13. Dezember	Wiener Expertenrunde zur Beurteilung der Ergebnisse des OSZE-Gipfeltreffens; Wien

2011

1. Januar	Litauen übernimmt den OSZE-Vorsitz von Kasachstan; Amtierender Vorsitzender wird Litauens Außenminister Audronius Ažubalis
27.-29. Januar	Das FSK und das Büro für Abrüstungsfragen der Vereinten Nationen (UNODA) veranstalten einen Workshop zur Feststellung der Rolle der OSZE bei der Förderung der Resolution 1540 des VN-Sicherheitsrats, Wien
7.-8. Februar	Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Erstes Vorbereitungstreffen für das 19. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum zur Förderung nachhaltiger Energie- und Verkehrssysteme, Wien
14.-16. Februar	Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Workshop zum Thema Klimawandel und Sicherheit in Osteuropa, Lwiw
1.-2. März	Das FSK hält das 21. Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung (JTBD) des Wiener Dokuments ab, Wien

3.-4. März	Die Abteilung *Gender*-Fragen des Büros des OSZE-Generalsekretärs veranstaltet gemeinsam mit dem litauischen Ministerium für soziale Sicherheit und Arbeit und dem Zentrum für *Gender*-Forschung der Universität Vilnius eine Konferenz zum Thema „Unternehmertätigkeit von Frauen in der OSZE: Trends und bewährte Verfahren“, Vilnius
4.-5. April	Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Zweites Vorbereitungstreffen für das 19. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum zur Förderung nachhaltiger Energie- und Verkehrssysteme, Druskininkai
5. April	OSZE/Institut für Internationale Beziehungen und Politik der Universität Vilnius: zweites Seminar der Reihe „OSZE-Gespräche“ zum Thema „Brücken bauen – Sicherheitsgemeinschaft und Partnerschaften für den Wandel“, Vilnius
13.-15. April	Das BDIMR führt eine Schulung für Roma- und Sinti-Organisationen zur Beobachtung von und Reaktion auf Hassverbrechen durch, Warschau
14. April	Das BDIMR, der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGJ) und das Interregionale Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Kriminalität und Rechtspflege (UNICRI) präsentieren ein gemeinsames Projekt zur Unterstützung der Übergabe von Informationen und Materialien zu Fällen von Kriegsverbrechen vom IStGJ an nationale Gerichte vor der VN-Kommission zur Kriminalitätsvorbeugung und Strafgerichtsbarkeit, Wien
14.-15. April	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema „Nationale Menschenrechtsinstitutionen (Ombudsmann-Institutionen, Kommissionen, Institute und andere Mechanismen)”, Wien
2.-3. Mai	OSZE-Vorsitz: Workshop über „Konfliktnachsorge – Stabilisierung, Wiederaufbau und Friedensstiftung“, Wien
4.-6. Mai	OSZE-Vorsitz: Die drei Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung besuchen gemeinsam Italien und den Heiligen Stuhl
9.-10. Mai	OSZE-Vorsitz: Konferenz zum Thema „Ein umfassender Ansatz in Fragen der Internetsicherheit – Überlegungen zur zukünftigen Rolle der OSZE“, Wien

13. Mai	BDIMR: Start des BDIMR-Programms „Ausbildung gegen Hassverbrechen für Strafverfolgungsbehörden“, Wien
17. Mai	BDIMR: Feier zum 20-jährigen Jubiläum des BDIMR, Warschau
18. Mai	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Seminar zur menschlichen Dimension über die Rolle politischer Parteien im politischen Prozess, Warschau
23.-24. Mai	OSZE-Sekretariat/Abteilung Externe Zusammenarbeit: OSZE/Mongolei-Konferenz 2011, Ulan Bator
24.-25. Mai	FSK: Seminar auf hoher Ebene zur Militärdoktrin, Wien
27. Mai	OSZE-Vorsitz und Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR): Sonderveranstaltung zum Thema „Binnenvertriebene und Flüchtlinge“, Wien
30. Mai	OSZE-Vorsitz/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Workshop des OSZE-Vorsitzes zum Thema „Wirtschafts- und Umweltaktivitäten als vertrauensbildende Maßnahmen“, Wien
7.-8. Juni	OSZE-Vorsitz/OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit: Konferenz zum Thema „Sicherheit von Journalisten in der OSZE-Region“, Vilnius
16.-17. Juni	OSZE-Vorsitz: Konferenz zum Thema „Bekämpfung des Drogenhandels und die Verbesserung der Grenzsicherheit und des Grenzmanagements im OSZE-Raum“, Wien
20.-21. Juni	OSZE-Sekretariat/Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels: Konferenz „Verhütung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften: Menschenwürdige Arbeit und soziale Gerechtigkeit“, Wien
29. Juni	Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Konferenz zum Thema „Aarhus-Zentren auf dem Weg nach Rio+20“, Chişinău
29. Juni-1. Juli	OSZE-Vorsitz: Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Wien
5. Juli	OSZE-Sekretariat/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Veranstaltung „Auf dem Weg nach Marrakesch: Die Rolle der Zivilgesellschaft im Kampf gegen Korruption“, Wien
6.-10. Juli	20. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Belgrad
7.-8. Juli	OSZE-Vorsitz/Büro der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema „Förderung von Pluralismus in den neuen Medien“, Wien

13.-14. Juli	OSZE-Vorsitz/BDIMR: OSZE-Konferenz für Nationale Menschenrechtsinstitutionen (Ombudsmann-Institutionen, Menschenrechtskommissionen, -institute und andere Mechanismen) im OSZE-Gebiet, Vilnius
30. August	Die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit veranstaltet einen Workshop zur Medienüberwachung durch Missionen, Warschau

Ute Runge

Literaturauswahl zur OSZE 2010/2011

Dokumente

ODIHR, Annual Report 2010, Warschau 2011.
ODIHR, The Death Penalty in the OSCE Area, Background Paper 2010, Warschau 2010.
ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Warschau 2010.
ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region. Incidents and Responses, Annual Report for 2009, Warschau 2010.
ODIHR, Mapping of Participation of Roma and Sinti Children in Early Education Processes within the OSCE Region, Warschau 2010.
ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments, 3rd Edition, Volume 1: Thematic Compilation, Warschau 2011.
ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments, 3rd Edition, Volume 2: Chronological Compilation, Warschau 2011.
ODIHR, OSCE Human Dimension Seminar Strengthening Judicial Independence and Public Access to Justice, Consolidated Summary, Warschau, 17-19 May 2010, Warschau 2010.
ODIHR, OSCE/ODIHR Comments on the Law of Turkmenistan on Combating Trafficking in Persons, Warschau 2010.
ODIHR, Report of OSCE-ODIHR Activities on Hate on the Internet, Warschau 2010, ODIHR.GAL/77/10.
ODIHR, OSCE Rapporteur's Report on Belarus, Warschau 2011, ODIHR.GAL/39/11/Corr.1.
ODIHR, Summary Report of the OSCE High Level Meeting on Confronting Anti-Semitism in Public Discourse, 23-24 March 2011, Prague, Czech Republic, Warschau 2011, ODIHR.GAL/26/11.
ODIHR, Supplementary Human Dimension Meeting „Promoting Gender Balance and Participation of Women in Political and Public Life", 6-7 May 2010, Vienna, Austria, Final Report, [Wien 2010].
ODIHR, Supplementary Human Dimension Meeting „Education of Persons Belonging to National Minorities: Integration and Equality", 22-23 July 2010, Hofburg, Vienna, Final Report, [Wien 2010].
ODIHR, Supplementary Human Dimension Meeting on Freedom of Religion and Belief, 9-10 December 2010, Hofburg Vienna, Final Report, Wien 2011.
ODIHR, Supplementary Human Dimension Meeting „National Human Rights Institutions" (Ombudsinstitutions, Commissions, Institutes and

Other), 14-15 April 2011, Vienna, Final Report, Wien 2011, PC.SHDM.GAL/5/11.

ODIHR, Sustainable Solutions for Displaced Roma, Ashkali and Egyptians and Policies to Improve the Reintegration of Repatriated Roma, Report of the OSCE-ODIHR Roundtable Organized in Co-operation with the Serbian Ministry of Human and Minority Rights, Belgrade, 16 April 2010, [Warschau 2010].

ODIHR/Venice Commission, Guidelines on Political Party Regulation, Warschau 2011.

ODIHR/Venice Commission/Council of Europe, Joint Opinion on the Public Assembly Act of the Republic of Serbia, Straßburg 2010.

OSCE, Building Bridges. Security Community and Partnerships for Change, OSCE Talks, Wien 2011.

OSCE, Chairmanship Workshop on Economic and Environmental Activities as Confidence Building Measures, Vienna, 30 May 2011, Workshop Report, Wien 2011, CIO.GAL/163/11.

OSCE, OSCE Chairmanship Workshop on Post-Conflict Rehabilitation: Stabilization, Reconstructing and Peacebuilding, Vienna, 2 and 3 May 2011, Final Report, Wien 2011, CIO.GAL/141/11.

OSCE, The Secretary General's Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, Wien 2011, SEC.DOC/4/11.

OSCE, Forum for Security Co-operation, Twenty-First Annual Implementation Assessment Meeting, Vienna, 1 und 2 March 2011, Consolidated Summary, Opening Session, Reports of the Working Session Rapporteurs, Closing Session, Report by the Chairperson of the Closing Session, [Wien] 2011, FSC.AIAM/20/11.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 47th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2011, FSC-PC.JOUR/34.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 48th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2011, FSC-PC.JOUR/35.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 49th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2011, FSC-PC.JOUR/36.

OSCE, High Commissioner on National Minorities, HCNM Thematic Recommendations, 1996-2008, Den Haag 2010.

OSCE, Mission in Kosovo, The Conditions in Detention Facilities in Kosovo, First Assessment, [Pristina] 2010.

OSCE, Mission in Kosovo, Adjudication of Family Law Cases in Kosovo: Case Management Issues, [Pristina] 2011.

OSCE, Mission in Kosovo, Assessing Progress in the Implementation of the Policy Framework for the Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities, [Pristina] 2011.
OSCE, Mission in Kosovo, Challenges in the Resolution of Conflict-Related Property Claims in Kosovo, [Pristina] 2011.
OSCE, Mission in Kosovo, Implementation of the Action Plan on the Strategy for the Integration of the Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, [Pristina] 2011.
OSCE, Mission in Kosovo, The Mitrovicë/Mitrovica Justice System: Status Update and Continuing Human Rights Concerns, LSMS Issue 1, [Pristina] 2011.
OSCE, Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Communities, Municipal Responses to Displacement and Returns in Kosovo, [Pristina] 2010.
OSCE, Mission to Bosnia and Herzegovina, Delivering Justice in Bosnia and Herzegovina. An Overview of War Crimes Processing from 2005 to 2010, Sarajevo 2011.
OSCE, Office in Yerevan, 2010 Annual Report on the Activities of the group of Public Observers Monitoring the Places for Holding Arrested persons in the Police System of the Republic of Armenia, Eriwan 2011.
OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Activity Report, June 2009 - May 2010, Wien 2010.
OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, CASE (Civic Action for Security and Environment) Small Grants Programme. Report on Small Grants projects, December 2010, [Wien] 2011.
OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Nineteenth Economic and Environmental Forum „Promotion of Common Actions and Co-operation in the OSCE Area in the Fields of Development of Sustainable Energy and Transport". First Preparatory Meeting „Development of Sustainable Energy", Vienna, 7-8 February 2011, Consolidated Summary, Wien 2011, EEF.GAL/9/11.
OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Nineteenth Economic and Environmental Forum „Promotion of Common Actions and Co-operation in the OSCE Area in the Fields of Development of Sustainable Energy and Transport". Second Preparatory Meeting „Development of Sustainable Transport", Druskininkai, Lithuania, 4-5 April 2011, Consolidated Summary, Wien 2011, EEF.GAL/12/11.
OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/ODIHR, Gender and Labour Migration Trainer's Manual, Wien 2010.

OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, 2010 OSCE Mediterranean Conference „The Dialogue on the Future of European Security – a Mediterranean Perspective", Malta, 14-15 October 2010, Consolidated Summary, [Wien] 2010, SEC.GAL/195/10.

OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, 2011 OSCE Mongolia Conference on Strengthening the Co-operative Security between OSCE and Asian Partners of Cooperation, Ulaanbaatar, 23-24 May 2011, Consolidated Summary, [Wien] 2010, SEC.GAL/110/11.

OSCE, Office of the Secretary General, Strategic Police Matters Unit, Annual Report of the Secretary General on Police-related Activities in 2009. Submitted in Accordance with Decision 9, Paragraph 6, of the Bucharest Ministerial Council Meeting, 4 December 2001, Wien 2010, SEC.DOC/2/10.

OSCE, Office of the Secretary General, Strategic Police Matters Unit, Annual Report of the Secretary General on Police-related Activities in 2010. Submitted in Accordance with Decision 9, Paragraph 6, of the Bucharest Ministerial Council Meeting, 4 December 2001, Wien 2010, SEC.DOC/3/11.

OSCE, Office of the Secretary General, Strategic Police Matters Unit, Report by the OSCE Secretary General on Police-related Activities of the OSCE Executive Structures up to the End of 2009, Submitted in Accordance with Permanent Council Decision 914/09, Athens, 2 December 2009, Wien 2010.

OSCE, Office of the Secretary General, Strategic Police Matters Unit, Trafficking in Human Beings: Identification of Potential and Presumed Victims. A Community Policing Approach, SPMU Publication Series 10, Wien 2011.

OSCE, Office of the Secretary General, Strategic Police Matters Unit/ ODIHR, Contact Point for Roma and Sinti Issues, Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding, SPMU Publication Series 9, Wien 2010.

OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude, Research Paper on Trafficking in Human Beings for Domestic Servitude in the OSCE Region: Analysis and Challenges, Report of the Tenth Alliance against Trafficking in Persons Conference – „Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude", Vienna, 17-18 June 2010, Wien 2010.

OSCE, Parliamentary Assembly, Oslo Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted at the Nineteenth Annual Session, Oslo, 6 to 10 July 2010, Oslo 2010.

OSCE, Parliamentary Assembly, Belgrade Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted at the Twentieth Annual Session, Belgrade, 6 to 10 July 2011, Belgrad 2011.
OSCE, Parliamentary Assembly, Report on the 20th Annual Session of the OSCE Parliamentary Assembly, Kopenhagen 2011.
OSCE, Permanent Council, 2011 Annual Security Review Conference, Vienna, 29 June to 1 July 2011, Chairperson's Report, Wien 2011, PC.DEL/782/11.
OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2010, Depository Library Series, Prag 2011.
OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2011, January - July, Depository Library Series, Prag 2011.
OSCE, Project Co-ordinator in Ukraine, International Practices on Confidence-Building Measures between the State and Civil Society Organisations, research, OSCEPCU Project, Kiew 2010.
OSCE, Project Co-ordinator in Ukraine, International Practices on Funding Civil Society Organisations, Research, OSCE PCU Project, Kiew 2010.
OSCE, Project Co-ordinator in Ukraine/Institute of Rural Development, Research of the Existing Practices and Legislation of Ukraine in the Area of Funding of Civil Society Organisations by Government Bodies, Local Authorities and the Private Sector. Research within the Framework of the Joint Project of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine and OSCE Project Co-ordinator in Ukraine „Developing Institutional Framework of Funding Civil Society Organisations in Ukraine", funded by the Foreign & Commonwealth Office (the United Kingdom), Kiew 2010.
OSCE, Representative on Freedom of the Media, Yearbook 11, 2009, Wien 2010.
OSCE, Secretariat, OSCE Decisions 2010. Reference Manual, Prag 2011, SEC.DOC/2/11.
OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Field Operations, Wien 2010, SEC.GAL/183/10.
OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, OSCE Mechanisms & Procedures. Summary/Compendium, Wien 2011, SEC.GAL/132/11.
OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre/Folke Bernadotte Academy, Operational Guidelines for Working in a Potentially Hazardous Environment, Wien 2010.
OSCE/United Nations, Perspectives of the UN & Regional Organizations on Preventive and Quiet Diplomacy, Dialogue Facilitation and Mediation. Common Challenges & Good Practices, Wien 2011.
UNICEF, Regional Office for Central and Eastern Europe, Commonwealth of Independent States/OSCE, Office in Yerevan, Assessment of Juvenile Justice Reform Achievements in Armenia, [Eriwan] 2010.

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing: Minority Political Participation in the Obama Era, September 15, 2010, [Washington] 2010 (Unofficial Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing: Prospects for Unfreezing Moldova's Frozen Conflict in Transnistria, June 14, 2011, [Washington] 2011 (Unofficial Transcricpt).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing: Russia's Upcoming Elections and the Struggle for Public and Competitive Politics, September 22, 2011 [Washington] 2011 (Unofficial Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Lithuania's Leadership of the OSCE, February 16, 2011, [Washington] 2011 (Unofficial Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Addressing Ethnic Tension in Kyrgyzstan, June 22, 2011, [Washington] 2011 (Unofficial Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: U.S. Policy and the OSCE: Making Good on Commitments, July 28, 2011, [Washington] 2011 (Unofficial Transcript).

Monographien und Sammelbände

Åkermark, Sia/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/ John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 8, 2009, Leiden 2011.

Altrichter, Helmut/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011.

Aronowitz, Alexis/Gerda Theuermann/Elena Tyurykanova, Analysing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime, Wien 2010.

Babajew, Aser, Demokratieförderung zwischen Annäherung und Sanktionen. Der US-amerikanische und deutsche Umgang mit dem Lukaschenko-Regime in Belarus, HSFK-Report 3/2011, Frankfurt am Main 2011.

Benedek, Wolfgang/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2010, Antwerpen 2010.

Benedek, Wolfgang/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2011, Antwerpen 2011.

Bloed, Arie (Hrsg.), A Tribute to Max van der Stoel, Security and Human Rights 3/2011, Special Issue, Leiden 2011.

Boonstra, Jos, The EU's Interests in Central Asia: Integrating Energy, Security and Values Into Coherent Policy, Working Paper 9, Bonn 2011.

Boonstra, Jos/Neil Melvin, Challenging the South Caucasus Security Deficit, Working Paper 108, Madrid 2011.

Bugajski, Janusz, Georgian Lessons. Conflicting Russian and Western Interests in the Wider Europe. A Report of the CSIS New European Democracies Project and the Lavrentis Lavrentiadis Chair in Southeast European Studies, Washington, D.C., 2010.

Bugajski, Janusz (Hrsg.), Kazakhstan's OSCE Chairmanship 2010. Interim Report. A Report of the U.S.-Kazakhstan OSCE Task Force, Washington, D.C., 2010.

Bugajski, Janusz/Margarita Assenova/Richard Weitz, Kazakhstan's OSCE Chairmanship 2010, Final Report, Washington, D.C., 2011.

Cahn, Claude/Elspeth Guild, Recent Migration of Roma in Europe, Strasburg 2010.

Chatham House (Hrsg.), Kazakhstan's Chairmanship of the OSCE and Prospects for Democracy and Human Rights, REP Seminar Summary, London 2010.

Centre for OSCE Research (Hrsg.), Annual Report 2010, Hamburg 2010.

Center for Strategic and International Studies/Institute for New Democracies (Hrsg.), Formulating an OSCE Summit Agenda: The Security Dimension, Policy Brief 8, Washington, D.C., 2010.

Center for Strategic and International Studies/Institute for New Democracies (Hrsg.), After the Astana Summit: More Questions than Answers, Policy Brief 9, Washington, D.C., 2010.

Conley, Heather A./Theodore P. Gerber, Russian Soft Power in the 21st Century – An Examination of Russian Compatriot Policy in Estonia, [Washington] 2011.

Evers, Frank, Balancing by Cross-Linking. Renewed Dialogue on the OSCE Economic and Environmental Dimension, CORE Working Paper 21, Hamburg 2010.

Evers, Frank, Appropriate Ways of Developing OSCE Field Activities, CORE Working Paper 22, Hamburg 2011.

Grossman, Marc, Triple Crown 2010: Can the Transatlantic Relationship be Strategic?, Washington, D.C., 2010.

Hagel, Chuck/Damon Wilson/Ros Wilson, Astana on the Atlantic: Transatlantic Strategy in Central Asia and the OSCE. A Report of the Eurasia Task Force, Washington, D.C., 2010.

Henrard, Kristin (Hrsg.), Double Standards Pertaining to Minority Protection, Studies in International Minority and Group Rights 1, Leiden 2010.
International Crisis Group (Hrsg.), Georgia: Securing a Stable Future, Europe Briefing 58, Tiflis 2010.
International Crisis Group (Hrsg.), Armenia and Azerbaijan: Preventing War, Europe Briefing 60, Tiflis 2011.
International Crisis Group (Hrsg.), Georgia-Russia: Learn to Live like Neighbours, Europe Briefing 65, Tiflis 2011.
International Crisis Group (Hrsg.), Macedonia: Ten Years after the Conflict, Europe report 212, Skopje 2011.
Karlsreiter, Ana/Adilia Daminova (Hrsg.), Journalism Education – Improvement of the Quality of Education and New Technologies. 6th South Caucasus Media Conference, Tbilisi, Georgia, 19-20 November 2009, Wien 2010.
Kartas, Moncef, The Tajikistan Dialogue Project (TDP), Genf 2011.
Maas, Achim/Raul Daussa/Tamara Kutonova, Climate Change and Food Security in Eastern Europe. Scenario Report, Berlin 2011.
Martiningui, Ana/Richard Youngs (Hrsg.), Challenges for European Foreign Policy in 2011. After the Crisis, Madrid 2011.
Mateeva, Anna, Kyrgyzstan: Balancing on the Verge of Stability, EUCAM Policy Brief 19, Madrid 2011.
Melvin, Neil, Promoting a Stable and Multiethnic Kyrgyzstan: Overcoming the Causes and Legacies of Violence, Occasional Paper Series 3, New York 2011.
Nyman-Metcalf, Katrin, Analysis of the Draft Broadcasting Code of the Republic of Moldova, [Chişinău] 2011.
Nyman-Metcalf, Katrin, Analysis of the Hungarian Media Legislation, Wien 2011.
Palermo, Francesco/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011.
Pietz, Tobias/Leopold von Carlowitz, Ownership in Practice. Lessons from Liberia and Kosovo, DSF Forschung 29, Osnabrück 2011.
Rojansky, Matthew, Prospects for Unfreezing Moldova's Frozen Conflict in Transnistria, Washington 2011.
Schmitz, Andrea/Esther Somfalvy, Falsche Erwartungen – die innenpolitische Dimension des kasachischen OSZE-Vorsitzes, SWP-aktuell 9/2011, Berlin 2011.
Seftaoui, Jamila (Hrsg.), Gender Matters in the OSCE, Wien 2010.
Seftaoui, Jamila (Hrsg.), Mending Inequalities. Men and Gender Equality in the OSCE Region, Wien 2011.
Senoo, Tetsuji, Ein Irrweg zur deutschen Einheit? Egon Bahrs Konzeptionen, die Ostpolitik und die KSZE 1963-1975, Europäische Hochschulschriften, Reihe Politikwissenschaft 588, Frankfurt am Main 2011.

Shkolnikov, Vladimir D., The 2010 OSCE Kazakhstan Chairmanship: Carrot Devoured, Results Missing, EUCAM Policy Brief 15/2011, Brüssel 2011.
Warner, Daniel/Nicolas Perin (Hrsg.), The European Security Dialogue in Preparation of the OSCE Summit, CIG Occasional Paper 2010, Genf 2010.

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

Alfredsson, Gudmundur, Excerpts From a Diary, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 237-238.
Anin, Anatoly/Rodion Ayumov, Conventional Forces in Europe: Yesterday, Today … Tomorrow? …, Part 1, in: Security Index 3/2011, S. 17-31.
Anonymous, One Year After the June 2010 Events in Kyrgyzstan: The Possible Implications for Regional Security, in: Security and Human Rights 1/2011, S. 63-69.
Aurescu, Bogdan, The „Kinterested" State and the HCNM Bolzano „Rules of Engagement", in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 63-77.
Azimov, Anvar, On the Results of the OSCE Summit in Astana, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 2/2011, S. 113-115.
Ažubalis, Audronius, Statement by the Chairman-in-Office of the OSCE, Secretary of State and Minister for Foreign Affairs of the Republic Lithuania, at the OSCE Permanent Council on 13. January 2011, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 1/2011, S. 28-32.
Bader, Max, The Challenges of OSCE Electoral Assistance in the Former Soviet Union, in: Security and Human Rights 1/2011, S. 9-18.
Bakker, Edwin/Joseph Powderly, Dealing with Transnational Terrorism, the Concept and Practice of Joint Investigation Teams, in: Security and Human Rights 1/2011, S. 19-28.
Beatrix Queen of the Netherlands, Address Given by Her Majesty the Queen on the Occasion of the Conferral of a Knighthood in the Order of the Golden Lion of Nassau on Mr Max van der Stoel in The Hague on 31 August 1999, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 159-160.
Binder, Christina, Möglichkeiten und Grenzen internationaler Wahlbeobachtung in unsicheren Demokratien am Beispiel Usbekistans, in: Verfassung und Recht in Übersee 4/2010, S. 418-443.
Bjurner, Anders, Principles and Politics of Prevention, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 209-212.
Bloed, Arie, A Champion of Diplomacy and Human Rights, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 289-293.
Bloed, Arie, Chronicle: Kyrgyz Crisis, a Headache for the OSCE in: Security and Human Rights 3/2010, S. 242-246.

Bloed, Arie, Chronicle: The OSCE and Kyrgyzstan: No Easy Way, in: Security and Human Rights 4/2010, S. 303-309.
Bloed, Arie, Chronicle: Turmoil in the Arab World: OSCE Offers Assistance for Transition, in: Security and Human Rights 1/2011, S. 71-74.
Bloed, Arie, Chronicle: OSCE Welcomes Its New Secretary General, in: Security and Human Rights 2/2011, S. 135-139.
Bloed, Arie/Walter Kemp/Rob Zaagman, In the Name of Security and Human Rights, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 155.
Boonstra, Jos, Organization for Security and Cooperation in Europe. A Paper Tiger?, in: Richard Youngs (Hrsg.), The European Union and Democracy Promotion, Baltimore 2010, S. 78-98.
Boonstra, Jos, Designing a New European Security Architecture, in: Ana Martiningui/Richard Youngs (Hrsg.), Challenges for European Foreign Policy in 2011, Madrid 2011, S. 33-39.
Bowring, Bill, EU Partners and their Responses to Russia, in: EU-Russia Centre (Hrsg.), EU Human Rights Policy towards Russia, Brüssel 2010, S. 26-35.
Broek, Hans van den, The First High Commissioner, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 169-170.
Cardin, Benjamin L., Congressional Report 112th Congress (2011-2012), Remembering Max van der Stoel, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 171-172.
Caruso, Ugo, Comprehensive Security in South Asia: SAARC and the Applicability of OSCE Standards, in: Sia Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 8, 2009, Leiden 2011, S. 541-570.
Croft, Jennifer, Security in a Multiethnic Russia: Is the „Melting Pot" Boiling Over?, in: Security and Human Rights 2/2011, S.127-134.
Czapliński, Marcin, The University, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 265-270.
Daase, Christopher, 60 Jahre Integration II: EU, NATO und OSZE, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.), 60 Jahre Integration in Europa, Baden-Baden 2011, S. 37-52.
Dehnert, Gunter, „Eine neue Beschaffenheit der Lage". Der KSZE-Prozess und die polnische Opposition 1975-1989, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, München 2011, S. 87-98.
Demirağ, Yelda/Burak Tangör, The 2008 Georgian Crisis and the Limits of European Security Governance, in: Central Asia and the Caucasus 2/2011, S. 34-52.
Dijk, Pieter van, Four Legs of a Giant, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 181-182.
Dimitrijević, Vojin, Max van der Stoel – A Paradigm, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 231-232.

Drzewicki, Krzysztof/Vincent de Graaf, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities: January 2009 to December 2009, in: Sia Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 8, 2009, Leiden 2011, S. 617-641.

Ducasse-Rogier, Marianne, Kosovo: What the EU Should Not Be Expected to Do, in: Security and Human Rights 1/2011, S. 29-35.

Eichwede, Wolfgang, „Entspannung mit menschlichem Anlitz". Die KSZE, die Menschenrechte und der Samizdat, in Osteuropa 11/2010, S. 59-83.

Eide, Asbjørn, Cooperation with and Learning from Max van der Stoel, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 295-298.

Eide, Kai, Special Meeting of the OSCE Permanent Council, 22 June 2001, in Honour of the High Commissioner on National Minorities, H.E. Max van der Stoel, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 311-313.

Eijkman, Quirine, Preventive Counter-Terrorism and Non-discrimination Assessment in the European Union, in: Security and Human Rigths 2/2011, S. 89-101.

Ettmayer, Wendelin, Der Beitrag der OSZE zur neuen europäischen Friedensordnung, in: Michael Staack (Hrsg.), Gesamteuropäische Friedensordnung 1989-2009, Bremen 2010, S. 79-96.

Evtodieva, Marianna, OSCE: The Military-Political Dimension, Status, Trends, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 1/2011, S. 58-71.

Freedman, Eric/Richard Shafer/Slavka Antonova, Two Decades of Repression: The Persistence of Authoritarian Controls on the Mass Media in Central Asia, in: Central Asia and the Caucasus 4/2010, S. 94-110.

Furrer, Hans-Peter, A Model of Cooperation, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 233-236.

Gál, Kinga, National Minorities in Inter-State Relations: Commentary from Country Perspective, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 207-213.

Galbreath, David J., Convergence without Cooperation? The EU and the OSCE in the Field of Peacebuilding, in: Steven Blockmans/Jan Wouters/Tom Ruys (Hrsg.), The European Union and Peacebuilding Policy and Legal Aspects, Den Haag 2010, S. 175-194.

Galbreath, David J., Putting the Colour into Revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region, in: David Lane/Stephen White (Hrsg.), Rethinking the „Coloured Revolutions", London 2010, S. 49-68.

Genugten, Willem van/Rianne Letschert, Professor Max van der Stoel, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 325-327.

Gilde, Benjamin, „Kein Vorreiter". Österreich und die humanitäre Dimension der KSZE 1969-1973, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, München 2011, S. 41-50.

Hanisch, Anja, Trügerische Sicherheit. Die KSZE und die Ausreisebewegung in der DDR 1975-1977, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, München 2011, S. 75-86.

Hazewinkel, Harm J., From Prague in 1977 to the Conference on the Human Dimensions, 1989-1991: Max van der Stoel and the CSCE, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 173-176.

Hemert, Rick van/Harm Hazewinkel, Regional Security Organizations in Times of Transition: An Interview with Jaap de Hoop Scheffer on the Effects of the Global Shift of Power in the World Today, in: Security and Human Rights 2/2011, S. 81-88.

Henrard, Kristin, Minority Specific Rights: A Protection of Religious Minorities Going Beyond the Freedom of Religion?, in: Sia Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 8, 2009, Leiden 2011, S. 5-44.

Henrard, Kristin, A Reconsideration and More In-Depth Analysis of the Relationship between the Prohibition of (Racial) Discrimination and Minority Protection: The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations Revisited, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 79-110.

Heyde, Veronika, Multilaterale Konferenzdiplomatie unter nationaler Flagge. Die KSZE-Politik von Präsident Giscard d'Estaing 1974-1978, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, München 2011, S. 29-40.

Heyl, Charlotte, Die internationale Konferenz der Großen Seen – eine KSZE für Afrika?, in: KAS-Auslandsinformationen 12/2010, S. 93-113.

Hille, Charlotte, Recognition of South Ossetia and Abkhazia Two Years Later: Unicum or Trendsetting?, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 153-155.

Höynck, Wilhelm, Institution Building, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 213-217.

Hoffmann, Judith, Stabilization without Europeanization: Electoral Reforms in Albania, in: Sicherheit und Frieden, S+F 3/2011, S. 176-182.

Hofmann, Stephanie C., The European Security Architecture: The EU Perspective, in: Daniel Warner/Nicolas Perin (Hrsg.), The European Security Dialogue in Preparation of the OSCE Summit, Genf 2010, S. 27-34.

Hopmann, P. Terrence, Intergovernmental Organisations and Non-State Actors, Russia and Eurasia: The OSCE, in: Marie Raquel Freire/Roger E. Kanet (Hrsg.), Key Players and Regional Dynamics in Eurasia, Basingstoke 2010, S. 238-270.

Hutcheson, Derek S., Elections, International Observers and the Politicisation of Democratic Values, in: Europe-Asia Studies 4/2011, S. 685-702.

Jackson Preece, Jennifer, Diversity and Co-existence in International Society: The Bolzano/Bozen Recommendations in Historical Perspective, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 29-43.

Jonge, Wilco de, Max van der Stoel as Chairman of the Netherlands Helsinki Committee: Some Memories, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 197-199.

Jurado, Elena, The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations: The Case of Estonia, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 193-206.

Katsumata, Hiro, Mimetic Adoption and Norm Diffusion. „Western" Security Cooperation in Southeast Asia?, in: Review of International Studies 2/2011, S. 557-576.

Kelly, Ian, Remarks by the Permanent Representative of the United States to the OSCE, in: Daniel Warner/Nicolas Perin (Hrsg.), The European Security Dialogue in Preparation of the OSCE Summit, Genf 2010, S. 35-40.

Kemp, Walter, The Astana Summit: A Triumph of Common Sense, in: Security and Human Rights 4/2010, S. 259-268.

Kemp, Walter, Strictly Confidential, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 285-288.

Kemp, Walter, Talking to a Sphinx: An Interview with Max van der Stoel, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 315-324.

Kirakossian, Arman, The European Security Dialogue in the Aftermath of the Informal Ministerial Meeting: Strengthening the OSCE's Capabilities for Addressing Security Threats, in: Daniel Warner/Nicolas Perin (Hrsg.), The European Security Dialogue in Preparation of the OSCE Summit, Genf 2010, S. 41-46.

Klijn, Hugo, European Security à la Russe, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 156-159.

Knoll, Bernhard/Jens-Hagen Eschenbächer, Human Rights and Security in the OSCE Region in 2009, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2010, Antwerpen 2010, S. 287-296.

König, Marietta S., South Ossetia: The Role of Transnational Actors in the Perpetuation of Structures of Violence, in: Martin Kahl (Hrsg.), The Transnationalization of Risks of Violence, Baden-Baden, 2011, S. 86-100.

Kok, Wim, Max van der Stoel: A Life in the Service of Mankind, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 165-167.

Kooijmans, Peter, Public Welfare was his Personal Mission, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 161-164.

Kornblum, John, Defending Human Justice, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 201-204.
Krustev, Ivan/Egon Bahr, In Search of European Order, in: Johann Pucher/ Johann Frank (Hrsg.), Globale Herausforderungen – globale Antworten, Wien 2011, S. 51-58.
Kühn, Ulrich, Russlands Vorschläge für eine neue europäische Sicherheitsordnung: Déjà-vu oder Chance zum Dialog?, in: Michael Staack (Hrsg.), Gesamteuropäische Friedensordnung 1989-2009, Bremen 2010, S. 138-159.
Kulyk, Volodymyr, Quiet De-escalation: Van der Stoel in Ukraine, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 271-278.
Lachowski, Zdzislaw, Conventional Arms Control and Military Confidence Building, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2011, Oxford 2011, S. 411-429.
Lange, Falk, Public Enemy Number One, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 261-264.
Langner, Heiko, Der politische Status von Berg-Karabach – aus Sicht des Völkerrechts, in: WeltTrends 79/2011, S. 25-30.
Laumulin, Murat, Some Problems of Kazakhstan's Current Foreign Policy, in: Central Asia and the Caucasus 1/2011, S. 114-123.
Leuprecht, Peter, Max van der Stoel – A Tireless Defender of Greek Democracy, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 183-185.
Lewis, David, Security Sector Reform in Authoritarian Regimes: The OSCE Experience of Police Assistance Programming in Central Asia, in: Security and Human Rigths 2/2011, S. 103-117.
Lohuizen, Matthias van, Kyrgyzstan: The Role of Global and Regional Powers in the April 2010 Events and the Ensuring Ethnic Clashes in the South, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 160-169.
Lohuizen, Matthias van, Kazakhstan as the OSCE Chairman-in-Office 2010: Success of Failure for the Organization?, in: Security and Human Rights 4/2010, S. 269-278.
Machl, Sabine, Early Warning – No Action?, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 170-175.
Mader, Georg, Offene Fragen zu „Open Skies", in: Europäische Sicherheit 9/2010, S. 76-80.
Marotte, Eric, Kazakhstan's OSCE Chairmanship: A Halfway State of Affairs, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 176-188.
Meer, Sico van der, Not that Bad: Looking Back on 65 Years of Nuclear Non-proliferation Efforts, in: Security and Human Rights 1/2011, S. 37-47.
Mihr, Anja, Europe's Human Rights Regime After 9/11 – Human Rights Versus Terrorism, in: Goodhart, Michael/Anja Mihr, Human Rights in the 21st Century, Basingstoke 2011, S. 131-149.

Milano, Enrico, The Conferral of Citizenship *en masse* by Kin-States: Creeping Annexation or Responsibility to Protect?, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 145-163.

Mirsayitov, Ikbalzhan, The Kyrgyz Republic: A New Political Reality, in: Central Asia and the Caucasus 1/2011, S. 124-131.

Mortimer, Edward, The Legacy of Max van der Stoel, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 187-190.

Müller, Benjamin, Von der Konfrontation zum Dialog. Charta 77, Menschenrechte und „Samtene Revolution" in der Tschechoslowakei 1975-1989, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, München 2011, S. 99-110.

Muiznieks, Nils, Max van der Stoel and Latvia, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 257-260.

Mujić, Ženet, The OSCE Representative on Freedom of the Media – an Intergovernmental Watchdog: An Oxymoron?, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2010, Antwerpen 2010, S. 309-319.

Nenadović, Maja, An Uneasy Symbiosis: The Impact of International Administration on Political Parties in Post-conflict Countries, in: Democratization 6/2010, S. 1153-1175.

Nikolic-Ristanovic, Vesna, Supporting Victims of Trafficking: Towards Reconciling the Security of Victims and States, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 189-202.

Packer, John, „Music and Lyrics" – Dancing to His Own Tune, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 247-252.

Palermo, Francesco, National Minorities in Inter-State Relations: Filling the Legal Vacuum?, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 3-27.

Perrin de Brichambaut, Marc, The OSCE. Status Quo and Future Perspectives, in: Johann Pucher/Johann Frank (Hrsg.), Strategie und Sicherheit 2011, Wien 2011, S. 489-498.

Perrin de Brichambaut, Marc, The OSCE Reinvigorated („It Is the Essence of the OSCE to Act in a Critical Situation"), in: International Affairs (Minneapolis, MN) 2/2011, S. 33-39.

Perry, Valery, Fifteen Years of Human Dimension in Bosnia and Herzegovina – The Ebb and Flow of Statebuilding, in: Security and Human Rights 4/2010, S. 279-291.

Peter, Matthias, Konferenzdiplomatie als Mittel der Entspannung. Die KSZE-Politik der Regierung Schmidt/Genscher 1975-1978, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, München 2011, S. 15-28.

Phillips, Alan, Civil Society Support for the Proposal to Establish the Office of the High Commissioner on National Minorities, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 191-196.

Phillips, Alan, The Rights of Minorities and their Interstate Dimension. Interrelationship between the HCNM Recommendations and the Framework Convention, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 111-127.

Pöllinger, Sigrid, Die ökonomische und ökologische Dimension der OSZE, in Wiener Blätter zur Friedensforschung 2/2011, S. 44-53.

Pourchot, Georgeta, The OSCE: A Pan-European Society in the Making?, in: Journal of European Integration 2/2011, S. 179-195.

Preece, Clare, Tackling Islamic Radicalization in Kyrgyzstan: A Role for the OSCE?, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/ Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2011, Antwerpen 2011, S. 513-524.

Rönquist, Anders, Wisdom, Values and Concerted Action, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 223-225.

Rolofs, Oliver Joachim, Noch auf Europakurs? – Mazedonien nach den vorgezogenen Parlamentswahlen vom 5. Juni 2011, in: Südosteuropa Mitteilungen 4/2011, S. 18-35.

Rosenthal, Uri, Max van der Stoel – A Tribute, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 157-157.

Rosin, Philip, Neutral und westlich? Die Menschenrechtspolitik der Schweiz im Rahmen des KSZE-Folgeprozesses in Belgrad und Madrid 1977-1983, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, München 2011, S. 51-61.

Roter, Petra, Minorities, States and International Security: The Contribution of the Bolzano/Bozen Recommendations to Managing the „Minority Problem", in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 45-61.

Saal, Yuliya von, Wien und die Folgen. Bürgerrechtsbewegung und Öffentlichkeit in der Sowjetunion 1986-1989, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, München 2011, S. 111-121.

Sabanadze, Natalie, States, Minorities and Regional Hegemons in the South Caucasus: Whose Responsibility to Protect?, in: Francesco Palermo/ Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 167-183.

Sabanadze, Natalie/Vincent de Graaf, Are some States and Minorities More Equal than Others? Double Standards and the Work of the OSCE High Commissioner on National Minorities in: Kristin Henrard (Hrsg.), Double Standards Pertaining to Minority Protection, Leiden 2010, S. 117-144.

Schaper, Herman, Max van der Stoel: Some Personal Recollections, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 177-180.

Scheffers, Bart, Tempering Expectations: EU Involvement with the Transdniestrian Conflict, in: Security and Human Rights 4/2010, S. 293-301.
Semjonov, Aleksei, The Teacher Max van der Stoel, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 253-256.
Shapovalova, Natalia, Diverting another Southern Caucasus War, in: Ana Martiningui/Richard Youngs (Hrsg.), Challenges for European Foreign Policy in 2011, Madrid 2011, S. 73-82.
Shea, Jamie, Why is Europe Unfinished Business? , in: Daniel Warner/Nicolas Perin (Hrsg.), The European Security Dialogue in Preparation of the OSCE Summit, Genf 2010, S. 47-61.
Siddi, Marco, Abkhazia, Kosovo and the Rights to External Self-Determination of Peoples, in: Central Asia and the Caucasus 1/2011, S. 62-70.
Sieg, Hans Martin, Der Transnistrien-Konflikt: Voraussetzungen für eine Konfliktlösung, in: Südosteuropa Mitteilungen 3/2011, S. 62-77.
Šmite, Sintija, The Role of Education in Official Islam and Religious Movements in Kyrgyzstan, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 203-212.
Solska, Magdalena, Citizenship, Collective Identity and the International Impact on Integration Policy in Estonia, Latvia and Lithuania, in: Europe-Asia Studies, 6/2011, S. 1089-1108.
Stöber, Silvia, Die OSZE im Kaukasus. Eine Sicherheitsorganisation mit beschränkten Mitteln, in: Friedensforum 3/2011, S. 36-37.
Stoel, Max van der, Early Warning and Early Action: Preventing Inter-Ethnic Conflict, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 299-306.
Stoel, Max van der, Report of Max van der Stoel, the OSCE High Commissioner on National Minorities, Warsaw, 2 October 1995, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 239-246.
Strohal, Christian, Alive. And Well? The Need for a Stronger Peer Engagement in the OSCE, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2010, Antwerpen 2010, S. 297-308.
Strohal, Christian, Renewal or Stagnation? The OSCE and the Protection of Human Rights After the Astana Summit, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2011, Antwerpen 2011, S. 499-512.
Tabyshalieva, Anara, „Expect the Unexpected": Max van der Stoel Addressing Inter-Ethnic Problems in the Kyrgyz Republic, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 279-283.
Thornberry, Patrick, On a Mission with Van der Stoel, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 227-229.
Tomaselli, Alexandra/Petra Granholm, The Frustrations of the Right to Political Participation of Minorities: Practical Limitations in the Case of the Nordic Sámi and the Roma, in: Sia Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.),

European Yearbook of Minority Issues. Volume 8, 2009, Leiden 2011, S. 149-185.

Trier, Tom, National Minorities in Georgia: An Update on Developments in 2008 and 2009, in: Sia Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 8, 2009, Leiden 2011, S. 645-680.

Türk, Danilo, Max van der Stoel: A Diplomat at a Time of Change, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 205-208.

Türk, Volker, IDPS and Refugees in the OSCE Area, in: Security and Human Rights 2/2011, S. 119-125.

Vandewoude, Cécile, The OSCE Chairman-in-Office's Election Procedure: Is there a Need for Formalized Criteria?, in: Security and Human Rights 1/2011, S. 49-62.

Verstichel, Annelies, A Reading of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement in Light of the OSCE HCNM Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 185-192.

Vinet, Guy, Sommet d'Astana: L'OSCE se tourne vers l'Eurasie, in: Revue Défense Nationale 12/2010, S. 85-90.

Vollebæk, Knut, The Challenge of Diversity: Is Integration an Answer?, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 213-219.

Vollebæk, Knut, The Flame of the World's Most Prominent Firefighter is Still Burning, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 329-332.

Wästfelt, Margit, The Organization for Security and Co-operation in Europe and the Council of Europe: Co-operation and Competition in the Shadow of the EU, in: Renate Kicker (Hrsg.), The Council of Europe – Pioneer and Guarantor for Human Rights and Democracy, Strasburg 2010, S. 31-34.

Wawra, Ernst, Ein Schandfleck der westlichen Diplomatie? Der KSZE-Prozess und die Bürger- und Menschenrechtsbewegung in der Sowjetunion 1976-1982, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, München 2011, S. 63-73.

Wisthaler, Verena, The Right to Education for Minorities: An Overview on Existing Recommendations from The Hague to Geneva, in: Sia Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 8, 2009, Leiden 2011, S. 123-147.

Zaagman, Rob, Early Days with the High Commissioner, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 219-222.

Žagar, Mitja, The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations, Minority Rights and Trends in Minority Protection, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 129-143.

Zagorski, Andrei, The European Security Dialogue, in: Daniel Warner/Nicolas Perin (Hrsg.), The European Security Dialogue in Preparation of the OSCE Summit, Genf 2010, S. 8-26.

Zanker, Franzisca, Integration as Conflict Prevention: Possibilities and Limitations in the Experience of the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 220-232.

Zellner, Wolfgang, From Corfu to Astana: The Way to the 2010 OSCE Summit, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 233-241.

Zellner, Wolfgang, Die Leistungsbilanz von OSZE-Missionen, in: Josef Braml/Thomas Risse/Eberhard Sandschneider (Hrsg.), Einsatz für den Frieden, München 2010, S. 310-318.

Zellner, Wolfgang, The Management of Transnational Risks by the OSCE, in: Martin Kahl (Hrsg.), The Transnationalisation of Risks of Violence, Baden-Baden, 2011, S. 139-151.

Zellner, Wolfgang, Max van der Stoel – Leveraging Academic Expertise for Conflict Prevention, in: Security and Human Rights 3/2011, S. 307-310.

Zhovtis, Evgeniy, The Summit is Over, What's Next, in Security and Human Rigths 4/2010, S. 255-257.

Abkürzungsverzeichnis

ACMF	Advisory Committee on Management and Finance/Beratender Ausschuss für Verwaltung und Finanzen
AEI	Allianz für die Europäische Integration
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AHB	Ausschuss Hoher Beamter
AMG	Advisory and Monitoring Group/Beratungs- und Überwachungsgruppe
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
APDA	Asian Population and Development Association
APF	Assemblée parlementaire de la Francophonie/ Parlamentarischen Versammlung der Francophonie
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	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BISS	Belarusian Institute for Strategic Studies
BLA	Board and Lodging Allowance
BNE	Bruttonationaleinkommen
BPS	Baltic Pipeline System
BSEC	Black Sea Economic Cooperation/Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation
BMSC	Border Management Staff College/Stabsakademie für Grenzmanagement
CACO	Central Asian Cooperation Organization/Zentralasiatische Organisation für Zusammenarbeit
CAGs	Citizen Advisory Groups/Bürgerberatungsgruppen
CASE	Civic Action for Security and Environment
CAT	Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CDRC	Criminal Defence Resource Centre/Strafverteidigungszentrum

CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice/European Commission for the Efficiency of Justice/Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination/ Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia/Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien
CIDA	Canadian International Development Agency
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CPA	Commonwealth Parliamentary Association
CPRSI	Contact Point for Roma and Sinti Issues/Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti
CSI	Community Security Initiative/Initiative für kommunale Sicherheit
CSOs	Civil Society Organizations/zivilgesellschaftliche Organisationen
CSTO/OVKS	Collective Security Treaty Organization/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DFID	Department for International Development
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EAWG	Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECOSOC	UN Economic and Social Council/Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIU	Economist Intelligence Unit
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention/Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EP	Europäisches Parlament
EPLO	European Peacebuilding Liaison Office
ERRC	European Roma Rights Centre/Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma
EU	Europäische Union

EUBAM	EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine/ EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes an der moldauisch-ukrainischen Grenze
EUMM	European Monitoring Mission//EU-Beobachtermission
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FIDH	International Federation for Human Rights
FLS	Forward-looking Strategies for the Advancement of Women/Zukunftsstrategien für die Förderung der Frau
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights/Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G8	Gruppe der Acht
G20	Gruppe der Zwanzig
GONGOs	Government-Organized NGOs/regierungsgesteuerte NGOs
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
IAGMR	Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
ICA	Institute for Civil Administration/Institut für Zivilvewaltung
ICC	International Coordinating Committee/Internationales Koordinationskomitee
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICTY/IStGJ	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/ Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IFES	International Foundation for Electoral Systems
IGH	Internationaler Gerichtshof
IISEPS/ NISEPI	Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies/Nesawisimyi Institut Sozialno-Ekonomitscheskich i Polititscheskich Issledowani
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
IMEMO	Institute of World Economy and International Relations/ Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen
IOBCSK	Independent Oversight Board for Civil Service of Kosovo/ Unabhängige Aufsichtskammer für den öffentlichen Dienst des Kosovo

IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPIs	International Parliamentary Institutions/Internationale parlamentarische Institutionen
IPU	Interparlamentarische Union
IPV	Interparlamentarische Versammlung
IRU	International Romani Union
ISAF	International Security Assistance Force/Internationale Schutztruppe für Afghanistan
IStGJ/ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien/International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IWF	Internationaler Währungsfonds
JICA	Japan International Cooperation Agency
JTBD	Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung
KasISS	Kasachisches Institut für strategische Studien beim Präsidenten der Republik Kasachstan
KCA	Kosovo Chamber of Advocats/Rechtsanwaltskammer des Kosovo
KCPSED	Kosovo Centre for Public Safety Education and Development/Kosovo-Zentrum für Ausbildung und Entwicklung im Bereich der öffentlichen Sicherheit
KFOR	Kosovo Force
KGB	Komitet Gossudarstwennoi Besopasnosti/Komitee für Staatssicherheit
KIPA	Kosovo Institute of Public Administration/Kosovo-Institut für öffentliche Verwaltung
KJI	Kosovo Judicial Institute/Juristisches Institut des Kosovo
KLC	Kosovo Law Centre/Kosovo-Rechtszentrum
KOSMA	Kosovo Media Association
KPSS	Kosovo Police Service School/Kosovo-Polizeischule
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1995 OSZE)
KVAE	Stockholmer Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LAC	Legal Aid Commission/Rechtshilfeausschuss
LAS	League of Arab States/Arabische Liga
LPSCs	Local Public Safety Committees/Örtliche Ausschüsse für öffentliche Sicherheit
LPU	Local Police Unit/Lokale Polizeieinheit
MAP	Membership Action Plan

MCSCs	Municipal Community Safety Councils/Kommunale Räte für die Sicherheit der Bürger
MoU	Memorandum of Understanding
MPI	Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
MRG	Minority Rights Group International
NAFTA	North American Free Trade Area/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertrags-Organisation
NDI	National Democratic Institute
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NISEPI/ IISEPS	Nesawisimyi Institut Sozialno-Ekonomitscheskich i Polititscheskich Issledowani/Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies
NMRIs	Nationale Menschenrechtsinstitutionen
OAS	Organization of American States/Organisation Amerikanischer Staaten
ODA	Official Development Assistance/Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIC/OIZ	Organisation of Islamic Cooperation/Organisation für Islamische Zusammenarbeit
OMiK	OSCE Mission in Kosovo/OSZE-Mission im Kosovo
OMON	Otrjad Mobilny Osobogo Nasnatschenija/Mobile Einheit besonderer Bestimmung
ÖP	Östliche Partnerschaft
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
OSI	Open Society Institute
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

PER	Project on Ethnic Relations
PfP	Partnerschaft für den Frieden
PHARE	Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy
PIW	Partei der Islamischen Wiedergeburt
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
PV	Parlamentarische Versammlung
PvdA	Partij van de Arbeid
RNC	Roma National Congress
RTK	Radio Television of Kosovo/Radio/TV Kosovo
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SARA	Scan, Analyze, Respond, and Assess/Problemerkennung, Analyse, Lösungsmaßnahmen und Bewertung
SCA	Sub-Committee on Accreditation/Unterausschuss für Akkreditierung
SCO/SOZ	Shanghai Cooperation Organisation/Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SDP	Sozialdemokratische Partei
SDPK	Sozialdemokratische Partei Kirgisistans
SECI	Southeast European Cooperative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECP	South-East European Cooperation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SES	Single Economic Space/Einheitlicher Wirtschaftsraum
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SMART	Specific, Measurable, Attainable, Relevant, and Time-bound/spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert
SOMs	Senior Officials' Meetings/Treffen hoher Beamter
SOZ/SCO	Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit/Shanghai Cooperation Organisation
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen
TANDIS	Tolerance and Non-Discrimination Information System
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN/UNO/VN	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNDP	United Nations Development Programme
UNEAD	United Nations Electoral Assistance Division

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
UNHRC	United Nations Human Rights Council
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
UN-INSTRAW	United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
UPR	Universal Periodic Review/allgemeine regelmäßige Überprüfung
USAID	United States Agency for International Development/US-Behörde für internationale Entwicklung
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VDP	Volksdemokratische Partei
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
VTO	Vereinigte Tadschikische Opposition
WCED	World Commission on Environment and Development/ Weltkommission für Umwelt und Entwicklung
WD	Wiener Dokument
WEU	Westeuropäische Union
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
ZEI	Zentraleuropäische Initiative

Autorenverzeichnis

Liane Adler, bis November 2011 Beraterin für Menschenrechte im OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Dr. Geert-Hinrich Ahrens, Botschafter a.D., Leiter zahlreicher Wahlbeobachtungsmissionen des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Bonn

Dr. Pierre von Arx, Botschaftsrat, Stellvertretender Leiter der Schweizer Delegation für sicherheitspolitische Angelegenheiten, Koordinator des Vorsitzes des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) für das Wiener Dokument; Wien

Audronius Ažubalis, Außenminister Litauens, Amtierender Vorsitzender der OSZE 2011; Vilnius

Dr. Adam Bodnar, *LL.M.*, Leiter der Rechtsabteilung und Vorstandsmitglied der Helsinki Foundation for Human Rights in Warschau; Dozent am Lehrstuhl für Menschenrechte, Fakultät für Rechts- und Verwaltungswissenschaften der Universität Warschau; Warschau

Snježana Bokulić, Leiterin der Menschenrechtsabteilung des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Jos Boonstra, M.A., Wissenschaftlicher Referent an der Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE); Madrid/Brüssel

Pavel Chacuk, 2004-2011 Menschenrechtsberater im OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Ian Cliff, seit März 2011 Botschafter Ihrer Majestät im Kosovo; 2007-2011 Botschafter und Leiter der Delegation des Vereinigten Königreichs bei der OSZE; Wien/Pristina

Dr. Timur Dadabaev, Dozent an der University of Tsukuba; Tsukuba

Ruben-Erik Diaz-Plaja, ehemals Referent für demokratische Regierungsführung in der Abteilung Demokratische Regierungsführung und Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Dr. Pál Dunay, Leiter der internationalen Schulungskurse, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik; Genf Geneva

Jens-Hagen Eschenbächer, Sprecher des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Karin Esposito, ehemals Referentin für demokratische Regierungsführung in der Abteilung Demokratische Regierungsführung und Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Claudio Formisano, *M.A. (Diplomatische Akademie Wien)*, Referent für Planung und Koordinierung im Büro des Missionsleiters, OSZE-Mission im Kosovo; Pristina

Payam Foroughi, Dozent an der OSZE-Akademie in Bischkek/Kirgisistan, ehemaliger Menschenrechtsreferent im OSZE-Büro in Tadschikistan; Bischkek

Prof. Dr. Grigori V. Golosov, Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Europäischen Universität Sankt Petersburg und Projektleiter am Zentrum zur Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten „Helix"; Sankt Petersburg

Carel Hofstra, Stellvertretender Leiter des OSZE-Büros in Eriwan; Eriwan

Assia Ivantcheva, Stellvertretende Leiterin der Menschenrechtsabteilung des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Ian Kelly, Botschafter, Ständiger Vertreter der Vereinigten Staaten von Amerika bei der OSZE; Wien

Dr. Bernhard Knoll, Sonderberater des Direktors des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Dr. Elena Kropatcheva, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Kristin van der Leest, Beraterin für Gender-Fragen in der Abteilung Demokratisierung des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Rita Marascalchi, Erste Referentin der Abteilung Externe Zusammenarbeit im OSZE-Sekretariat; Wien

A*ndrzej Mirga*, Senior Adviser für Fragen der Roma und Sinti im OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Dr. Claus Neukirch, von Februar 2008 bis Juli 2011 stellvertretender Leiter der OSZE-Mission in Moldau; Chişinău

Dr. Oleksandr Pavlyuk, ehemaliger Leiter der Abteilung Externe Zusammenarbeit im OSZE-Sekretariat; Wien

Marc Perrin de Brichambaut, Botschafter, 2005-2011 Generalsekretär der OSZE; Wien

Ursel Schlichting, M.A., Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitk an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Eva Katinka Schmidt, Stellvertretende Leiterin der Abteilung Rechtsstaatlichkeit in der Abteilung Demokratisierung des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Dr. Hans-Joachim Schmidt, seit 1982 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK); Frankfurt/Main

Dr. Arne C. Seifert, Botschafter a.D., Zentralasienberater am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg/Berlin

Natalia Shapovalova, *M.A.*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE); Madrid

Dr. Nadezda Shvedova, Leiterin des Zentrums für sozialpolitische Forschung des Instituts für USA- und Kanadastudien an der Russischen Akademie der Wissenschaften; Dozentin an der Staatlichen Universität für Geisteswissenschaften; Moskau

Dr. Christian Strohal, Botschafter, 2003-2008 Direktor des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Genf

Georgia Tasiopoulou, *Master of European Studies (Universität Wien)*, Referentin für die menschliche Dimension, OSZE-Mission im Kosovo; Prizren

Andreea Vesa, Referentin für Menschenrechte, verantwortlich für das Programm Menschenrechte, Frauen und Sicherheit des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Douglas Wake, seit 2009 Erster Stellvertretender Direktor des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); 2004-2006 Stellvertretender Leiter der OSZE-Mission in Serbien und Montenegro; 2003-2004 OSZE-Koordinator im US-Außenministerium; 1986-1988 Delegierter beim Wiener Folgetreffen der KSZE; Warschau

Dr. Richard Youngs, Direktor der Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE); Dozent an der University of Warwick/UK; Madrid/Warwick

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