OSZE

5

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

OSZE-Jahrbuch 1999

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

Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei der
Deutschen Bibliothek erhältlich.

ISBN 3-7890-6451-3

1. Auflage 1999
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Knut Vollebæk
Zum Geleit 11

Dieter S. Lutz
Statt eines Vorworts: Wider die Paradoxien der europäischen Sicherheit! 15

Kurt P. Tudyka
Einführung 17

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Flavio Cotti
Die OSZE: Entwicklungen und Perspektiven 25

Ján Kubiš
Die OSZE heute und morgen 33

Ludger Volmer
Europäische Krisenprävention und die Stärkung der OSZE 45

Robert L. Barry
Das Ende der Bombardierung: die OSZE nach der Kosovo-Krise 55

Alexander Matwejew
Die Identitätskrise der OSZE 67

Heinz Loquai
Kosovo - Verpaßte Chance für eine friedliche Konfliktlösung? 91

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Lewan Mikeladse
Georgien und die OSZE 107

Sergej Tolstow
Die Ukraine und die OSZE 121

Ilgar Mammadow
Aserbaidschan und die OSZE 143

Igor Munteanu
Moldau und die OSZE 161

Anselm Skuhra
Die Kleinstaaten und die OSZE 175

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Undine Bollow
Die OSZE-Missionen in Estland und Lettland 191

Jürgen Hübschen
Der Vertrag von Skrunda und das Engagement der OSZE -
Ein Beispiel für Konfliktverhütung und Vertrauensbildung 203

Hans-Georg Wieck
Die Berater- und Beobachtergruppe der OSZE in Belarus 209

Klemens Büscher
Die Missionen in der Republik Moldau und in der Ukraine:
eine doppelte Bilanz 221

Odd Gunnar Skagestad
Die Hoffnung nicht aufgeben. Die Erfahrungen der
OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien 239

Otto Luchterhandt
Dagestan - Ethnisches "Pulverfaß" am Kaspischen Meer 255

Ermina Van Hoye
Die OSZE im Kaukasus: Langzeitvermittlung für dauerhafte Lösungen 279
Arne C. Seifert

Die OSZE-Langzeitmission in Tadschikistan 291

Daan Everts
Die OSZE-Präsenz in Albanien 309

Hansjörg Eiff
Die OSZE-Mission im Kosovo 325

Nicole Renvert
Begegnung mit Kroatien 333

Yannick du Pont
Der Chancengleichheit den Boden bereiten: Demokratisierung durch Förderung eines pluralistischen und gemäßigten Parteiensystems in Bosnien und Herzegowina 345

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Thomas Dorenwendt
Das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien 365

Romani Rose
Die Politik der OSZE gegenüber Sinti und Roma muß sich ändern 375

Aufbau kooperativer Sicherheit

Heinz Dieter Jopp
Regionale Rüstungskontrolle in Europa:
Die Rüstungskontrollvereinbarungen nach dem Abkommen von Dayton (Mitte 1997 bis Mitte 1999) 389

Pál Dunay/Wolfgang Zellner
Die Anpassung des KSE-Vertrags zwischen schleichender Marginalisierung und konzeptioneller Neubestimmung europäischer Rüstungskontrolle 397

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Piotr Switalski
Die wirtschaftliche Dimension - Auf der Suche nach dem Mehrwert der OSZE 415

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Max van der Stoel
Gedanken zur Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung 429

Sune Danielsson
Kompetenzerwerb durch Schulung - Eine Strategie für die OSZE 443

Außenbeziehungen und Einflüsse

Heiko Borchert
Den Friedensaufbau professionalisieren - Die institutionelle Zusammenarbeit verbessern 459

Günter Burghardt
Frühwarnung und Konfliktprävention als Aufgaben der Europäischen Union und der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE 473

Jonathan Dean
OSZE und NATO - Ergänzung oder Konkurrenz? 481

Elizabeth Abela/Monika Wohlfeld
Die Mittelmeerdimension der Sicherheit 489

Kristina Stockwood
Das IFEX Clearing House - Aktivitäten und Zusammenarbeit mit der OSZE 503

Anhang

Siebentes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 2. und 3. Dezember 1998 in Oslo 511

Stabilitätspakt für Südosteuropa 617

Jahresbericht 1998 des Generalsekretärs der OSZE 633

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 737

Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen 739

OSZE - Tagungen, Treffen und Termine 1998/1999 755

Literaturauswahl zur OSZE 1998/1999 761

Inhaltsverzeichnisse 1995-1998 767

Alphabetischer Index 1995-1998 783

Abkürzungsverzeichnis 791

Autorenverzeichnis 795

Knut Vollebæk

Zum Geleit

Das Jahr 1999 ist das Jahr der bislang größten Herausforderungen in der Geschichte der OSZE. Es ist das Jahr unserer bisher umfangreichsten Mission vor Ort - und es ist das Jahr einer der schlimmsten menschlichen Katastrophen, mit denen sich die OSZE und die übrige internationale Staatengemeinschaft je konfrontiert sahen. Die Kosovo-Krise hat unsere schlimmsten Befürchtungen, was ethnische Säuberungen und die Brutalität des Vorgehens anbelangt, übertroffen. Die Medien liefern uns tagtäglich neue Beweise für die Greueltaten, die das Volk der Kosovo-Albaner erleidet. Der OSZE und anderen internationalen Organisationen, die den Auftrag hatten, sich mit der Krise zu befassen, gelang es nicht, sie einzudämmen. Das lag jedoch in erster Linie an einer politische Führung in Belgrad, die offen, vorsätzlich und in eklatanter Weise gegen OSZE-Verpflichtungen und andere wichtige Werte, von denen die internationale Staatengemeinschaft sich leiten läßt, verstoßen hat. Die Operation im Kosovo hat ein weiteres Mal gezeigt, daß die OSZE solchen Parteien mit Rat und Hilfe zur Seite stehen kann, die Konflikte lösen wollen; die Organisation hat aber weder das Mandat noch die Ausstattung, die notwendig sind, um Lösungen durchzusetzen.

Die OSZE ist eine schlanke und kostengünstige Organisation. Das Sekretariat beschäftigt lediglich rund 150 Mitarbeiter. Obwohl sie aber so klein und von der aktiven Unterstützung durch ihre Teilnehmerstaaten abhängig ist, hat sie dennoch gezeigt, daß sie den Herausforderungen, vor denen sie steht, gewachsen ist, und ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, dynamisch und energisch zu reagieren, wenn dies erforderlich ist. Die Entsendung der Kosovo-Verifizierungsmission (*Kosovo Verification Mission*, KVM) im Herbst vergangenen Jahres war die größte Vor-Ort-Operation, die die OSZE je in die Wege geleitet hat. Diese Operation hat gezeigt, daß die OSZE eine flexible Organisation und dazu in der Lage ist, komplexe und dringliche Aufgaben zu übernehmen. Ich habe ungeheuren Respekt vor jenen Männern und Frauen, die sich innerhalb kürzester Zeit für die KVM zur Verfügung gestellt und unter schwierigsten politischen und physischen Bedingungen im Kosovo gearbeitet haben, bis wir gezwungen waren, die Mission abzuziehen. Ich kann versichern, daß die OSZE bereit ist, substantielle Verantwortung für die zivile Umsetzung einer politischen Lösung für das Kosovo zu übernehmen.

Die Kosovo-Krise ist nicht die einzige Situation, mit der wir uns in der OSZE befassen, sie erinnert uns aber immer wieder an eines: Erst das Scheitern von Konfliktverhütung macht Schlagzeilen. Die Person, die für die

Kosovo-Krise verantwortlich ist, ist natürlich Slobodan Milošević, und nicht die OSZE.
Was ich aber sagen will, ist, daß erfolgreiche und langfristige Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zumeist weniger im Mittelpunkt stehen und weniger bekannt sind. Ich würde daher gern einige der Erfolgsstories der OSZE erwähnen. Es sind Geschichten, über die in der internationalen Presse nicht viel berichtet worden ist, die aber dennoch bedeutend sind, weil sie zur europäischen Sicherheit und Stabilität beigetragen haben.
Das Baltikum ist kein Krisengebiet und auch nicht instabil. Seine Transformation und seine Wandlung nach dem Untergang der Sowjetunion sind eine solche europäische Erfolgsstory. Das ist natürlich in erster Linie der Politik und den Anstrengungen der betreffenden Staaten zu verdanken; die Bedeutung des Beitrags, den die OSZE zur Integration der sprachlichen Minderheiten in Estland und Lettland geleistet hat, sollte jedoch nicht unterschätzt werden. Diese Integration war eine der Grundvoraussetzungen für Stabilität, wie sie heutzutage in der Region herrscht. Die OSZE war für die baltischen Staaten und Rußland auch politisch im Hinblick auf die militärische Stabilisierung des Gebiets im Anschluß an das Gipfeltreffen von Helsinki im Jahre 1992 von Nutzen. Die Stillegung der Radaranlage in Skrunda im August 1998 war der jüngste erfolgreiche Schritt in dieser Hinsicht.
Die Normalisierung der Lage nach dem Konflikt in Bosnien und Herzegowina ist eine weitere anspruchsvolle Aufgabe. Ich habe das Gefühl, daß die Aussichten für die Zukunft dieses Landes in kleinen, aber wichtigen Schritten besser werden. Es ist nicht leicht, Demokratie auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit in einem vom Krieg zerrissenen Land aufzubauen, in dem ethnische Gruppen, die gegeneinander gekämpft haben, nun gezwungen sind, zusammenzuleben. Ich bin jedoch der Überzeugung, daß wir es auf lange Sicht schaffen werden, daß die demokratischen Institutionen funktionieren. Es ist noch nicht an der Zeit, die gesamte politische Verantwortung in die Hände der Führung und der Institutionen von Bosnien und Herzegowina zu legen. In dem Maße aber, wie die neue politische Ordnung des Landes heranreift, nähern wir uns diesem Tag.
Zentralasien ist eine Region, in der die OSZE ihr Engagement derzeit verstärkt. Die Organisation ist ein lebenswichtiges Bindeglied zwischen Zentralasien und Europa. Wir haben den Umfang unserer Tätigkeit in den fünf Staaten auch bereits erweitert, indem wir in jedem von ihnen ein OSZE-Zentrum eingerichtet haben. Der Ministerrat von Oslo hat mich ersucht, noch vor dem Sommer einen Bericht über Zentralasien vorzulegen; ich habe einen der besten Diplomaten Deutschlands, den früheren Generalsekretär der OSZE, Botschafter Wilhelm Höynck, zum Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden ernannt, der diesen Bericht vorbereiten soll.
Der südliche Kaukasus ist eine andere Region, deren Situation mit derjenigen Zentralasiens vergleichbar ist. Der Unterschied besteht darin, daß die OSZE dort bereits seit einiger Zeit eine wichtige Rolle im Hinblick auf Konfliktver-

hütung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten spielt. Einige der Konflikte in diesem Gebiet scheinen "eingefroren" zu sein, so z.B. Berg-Karabach und Abchasien. Es werden aber auch Fortschritte erzielt, wie beispielsweise in Südossetien. Wir hoffen, daß wir auch weiterhin zur langfristigen Stabilisierung dieser Region beitragen können, indem wir 1999 OSZE-Zentren in Baku und Eriwan eröffnen.

Als Amtierender Vorsitzender der OSZE werde ich weiterhin alles daransetzen, die OSZE in einer Art und Weise zu führen, die der gesamten Organisation zugute kommt und es ihr ermöglicht, die lebenswichtigen und vielfältigen Aufgaben wahrzunehmen, die ihr übertragen wurden.

Dieter S. Lutz

Statt eines Vorworts: Wider die Paradoxien der europäischen Sicherheit!

Das Jahr 1999 war ein Jahr der Jubiläen: großer und bedeutender wie der fünfzigste Jahrestag der Unterzeichnung des Nordatlantik-Vertrages; eher kleinerer wie die Veröffentlichung des vorliegenden Buches, das heißt des fünften Bandes der 1995 begründeten OSZE-Jahrbuchreihe.
1999 war aber auch und vor allem das Jahr des Kosovo-Krieges: Über einen Zeitraum von fast einem Jahrzehnt hinweg hatten die Kosovo-Albaner kaum Gehör bei der europäischen Völkergemeinschaft gefunden. Erst als die soziale Verteidigung der Kosovo-Albaner in den bewaffneten Kampf umschlug, erst als aus Freiheitskämpfern Terroristen wurden, erst als die Serben begannen, albanische Zivilisten zu massakrieren, erst als albanische Nationalisten drohten, um eines Großalbaniens willen den gesamten Balkan in einen Krieg zu verwickeln, erst da erwachte Europa aus seiner Lethargie und zwang Serben und Kosovo-Albaner an den Verhandlungstisch von Rambouillet. Zu spät! Fünf nach zwölf ist Prävention nicht mehr möglich. Schon gar nicht, wenn die bitter notwendigen Strukturen, Mechanismen, Finanzmittel und Personen für eine effektive und erfolgreiche Prävention fehlen bzw. erst gefunden oder aufgebaut werden müssen. So scheiterte das Holbrooke-Milošević-Abkommen vom Oktober 1998 u.a. deshalb, weil die zugesagten 2.000 OSZE-Verifikateure im gegenwärtigen europäischen Sicherheitssystem nicht vorgehalten werden und im Herbst 1998 auch nicht rasch genug gefunden wurden. So kann auch das nach dem Krieg von der NATO errichtete "Protektorat", was zu deutsch "Schutz"-Gebiet heißt, bis heute Vertreibungen, Plünderungen und Mord nicht verhüten, weil schlichtweg die erforderlichen 3.000 (internationalen) Polizisten fehlen. Auch sie sind im gegenwärtigen europäischen Sicherheitssystem weder vorgesehen, noch kam in den vergangen Monaten des Krieges jemand in den Planungs- und Führungsstäben der kriegführenden Parteien auf die Idee, rechtzeitig, sprich: präventiv, eine entsprechende internationale Polizei zu suchen bzw. aufzubauen.
Wie auch das Beispiel Kosovo zeigt, wird das gegenwärtige europäische Sicherheitssystem von einer Reihe von Paradoxien und Widersprüchen geprägt. Zu diesen Paradoxien gehört das lautstarke Bekenntnis aller politischen Kräfte zur zivilen Krisenprävention einerseits und die gleichzeitige Ignoranz und Passivität der europäischen Staatengemeinschaft gegenüber erkennbaren oder gar schon eskalierenden Konfliktpotentialen andererseits. Der Satz: "Vorsorgen ist besser als Heilen" bleibt im gegenwärtigen europäischen Sicherheitssystem weitgehend bloßes Lippenbekenntnis.

Anders dagegen die militärische Vorsorge. Auch sie gehört - wenngleich aus gegenläufigen Gründen - zu den großen Paradoxien des gegenwärtigen europäischen Sicherheitssystems. Zwar ist in der öffentlichen Meinung die Ansicht weit verbreitet, das vergangene Jahrzehnt nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sei eine "Abrüstungsdekade" gewesen und die NATO-Staaten hätten in einem nie dagewesenen Ausmaß - und zwar überproportional - abgerüstet. Doch ist diese Ansicht ein gefährlicher Irrglaube. Richtig ist vielmehr, daß die Militärausgaben der USA und der europäischen NATO-Staaten noch immer bei ca. 270 bzw. 180 Milliarden US-Dollar liegen. Die NATO gibt somit nicht nur das Zehn- bis Zwanzigfache von Rußland aus. Allein die 19 Staaten der NATO haben mit der gewaltigen Summe von über 450 Milliarden US-Dollar zugleich mehr als fünf Achtel der gesamten Rüstungsausgaben der etwa 190 Staaten dieser Welt zu verantworten. Von der Unterdrückung der Kosovo-Albaner in Jugoslawien hat der Rüstungskoloß NATO gleichwohl Serbien nicht abschrecken können. Daß darüber hinaus selbst der Einsatz der riesigen Kriegsmaschinerie das propagierte Ziel der Verhinderung einer "humanitären Katastrophe" nicht verwirklichen konnte, wurde, je länger der Krieg dauerte, immer offensichtlicher.

Zu den Paradoxien des gegenwärtigen Sicherheitssystems gehört schließlich auch, daß in den Jahren nach 1989/90 die Jahrhundertchance bestand, eine stabile und dauerhafte Friedens- und Sicherheitsordnung in und für Europa zu schaffen. Soll die historische Chance, die sich aus der "Zeitenwende" von 1989/90 ergeben hat, nicht völlig verspielt werden, muß das Sicherheitssystem in und für Europa, wie wir es haben, endlich vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Nochmals: Die Militärallianz NATO gibt über fünf Achtel der Weltmilitärausgaben aus. Es gelingt ihr gleichwohl nicht, Völkermord und Krieg in Europa zu verhüten. Was Europa dringend braucht, ist die Stärkung der OSZE, d.h. ihre Entwicklung hin zu einem regionalen System Kollektiver Sicherheit, wie es auch das deutsche Grundgesetz in Artikel 24 will und wie es auch die VN-Charta als regionale Einrichtung vorsieht. Die europäische Sicherheitsordnung ruht dann auf einer Rechtsordnung, die im Ordnungsfall keiner weiteren Mandatierung bedarf, sie besitzt ausreichende und effiziente Instrumente der vorbeugenden Krisenprävention und der friedlichen und zivilen Streitbeilegung ("Aggressor in einem bewaffneten Konflikt ist, wer sich dem Schiedsverfahren entzieht"), sie kann Aggressoren und Kriegsverbrecher verfolgen und vor Gericht stellen, und sie besitzt (in Kooperation mit der NATO und der WEU) militärische Erzwingungsmittel, die als *Ultima ratio* nicht der politischen Willkür Tür und Tor öffnen, sondern Ordnungsrecht folgen und gegebenenfalls wiederherstellen.

Kurt P. Tudyka

Einführung

Die Leser sehen hier das fünfte Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vor sich. Jedes vorangegangene Jahrbuch begleiteten zumindest unausgesprochen der Wunsch und die Feststellung der Herausgeber und der Redaktion, daß ein friedliches Zusammenleben auf dem europäischen Kontinent durch die zunehmende Institutionalisierung einer kooperativen Sicherheitspolitik gestärkt werde. Bei dem Wunsch ist es geblieben, seine Erfüllung kann für die jüngste Periode nicht registriert werden.

Sicherheit und Zusammenarbeit konnte die OSZE zuletzt nicht wie geplant stärken. Und damit wurde die OSZE selbst geschwächt. Die Stärke der OSZE sei erkennbar an den drei Beziehungen, auf denen sie beruht, nämlich der Beziehung zu den Teilnehmerstaaten, dem Verhältnis zu ihrem Aufgabenfeld und den Beziehungen zu den anderen Organisationen, schrieben wir noch im letzten Jahrbuch. Der Weg in den Kosovo-Krieg, der Verlauf des Krieges und die Regelungen seiner Beendigung veränderten alle drei Beziehungen zum Schaden der OSZE. Im Oktober 1998 schien es, als würde die plötzliche Rückkehrmöglichkeit in den Kosovo in Form der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) die OSZE zu dem rettenden Damm vor einer stets größer werdenden Lawine der Gewalt machen, in die Südosteuropa zu geraten drohte. Diese durch großen Einsatz genährte Hoffnung auf die Wirkung einer Politik, die Krisenbewältigung mit Prävention verband, hielt sich noch bis Mitte März 1999 die Waage gegenüber einer Haltung aus pessimistischem Fatalismus und moralischem Voluntarismus, die auf Gewalt nur mit Gegengewalt reagieren wollte. Tatsächlich war die unbewaffnete KVM trotz ihres zögerlichen Aufbaus durch die Teilnehmerstaaten in der Lage, kleinere Konflikte zu verhüten, Gewalt zu mindern und Vertrauen zu schaffen. Das reichte allerdings nicht aus, die nationalistischen Ängste, Erwartungen und Spekulationen der kosovo-albanischen bzw. serbischen Seite zu dämpfen sowie zu einem Konsens bei den Verhandlungen von Rambouillet und Paris beizutragen. Ohne einen Beschluß des Ständigen Rats der OSZE wurde entschieden, die umständlich eingerichtete und sich noch erweiternde große Mission zurückzuziehen und das Feld den Bombardements und der daraufhin massiv einsetzenden Vertreibung der kosovo-albanischen Bevölkerung zu überlassen. Damit war die kooperative zugunsten einer konfrontativen Sicherheitspolitik aufgegeben worden. Von März bis Juni 1999 übernahm die NATO die Führung der europäischen Sicherheitspolitik, und innerhalb dieser "*lead organization*" bestimmten die USA als "*lead nation*" den Kurs, der zunächst auch als präventiv deklariert wurde, bis die militärische

Intervention angesichts der Erfolglosigkeit zu einer repressiven Aktion gegen die politische Führung in Belgrad zu Lasten der Zivilbevölkerung umgemünzt wurde. Auch dieser Kurswechsel blieb 70 Tage und Nächte lang erfolglos, bis die finnisch-russische Vermittlung mit Unterstützung der Regierungen der Staaten der Europäischen Union ein Einlenken der jugoslawischen Regierung zustande brachte. Danach schalteten sich neben der NATO wieder die Vereinten Nationen ein, unter deren Leitung die OSZE eine nachgeordnete Stabilisierungsfunktion erhielt - gerade umgekehrt als es der Entwurf des Rambouillet-Abkommens im Frühjahr 1999 noch vorgesehen hatte.

Dieses Jahrbuch bezieht sich also auf einen Zeitraum, der den gravierendsten Bruch in der kontinuierlichen Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik seit 1990 aufweist. Die OSZE hat an diesem Bruch mitgewirkt, und sie ist auch durch ihn getroffen worden. Einerseits schien sie in dem Balkan-Spiel eine unabhängige Konstante zu sein, andererseits war sie eine abhängige Variable. Die mühevoll entfaltete Politik der Kooperation hat einen solchen Rückschlag erlitten, daß Diplomaten schon von einer Politik der Koexistenz im Rahmen der Verhandlungen über die europäische Sicherheitscharta sprechen. War dieser Rückfall unvermeidlich, war er vermeidbar? Die Meinungen stehen sich gegenüber. Was sind die Folgen? Neben Kriegsverlierern stehen Kriegsgewinnler.

Erkennbar sind ein erneutes Aufkommen von Nationalismus, von polarisierendem Denken und sogar die Renaissance der Idee vom "gerechten Krieg". Die Schwelle zum Einsatz militärischer Gewalt ist niedriger geworden. Der Ruf nach Erhöhung der Rüstungshaushalte ist lauter geworden, aller Orten wird von der "Modernisierung" der Streitkräfte gesprochen. Es wäre nur konsequent, den Verteidigungsministerien wieder ihren alten Namen zurückzugeben. Zweifellos gehört die Koalition der Draufschlager, der Sheriffs, der "Falken" und der Kreuzzügler sowie der übriggebliebenen Reservisten des Kalten Krieges zu den Kriegsgewinnlern. Daneben werden viele Private zu Lasten der Öffentlichkeit profitieren, oder genauer: auf Kosten der Masse der individuellen Steuerzahler, wenn es einerseits um die Wiederbeschaffung der eingesetzten Waffen und Munition und andererseits um den Wiederaufbau der zerstörten Häuser, Brücken, Straßen und Versorgungseinrichtungen gehen wird. Die Verheißungen des sogenannten Balkan-Stabilitätspaktes, der freilich weit über das Kosovo hinaus wirksam werden soll, haben Unternehmer und Investoren in Westeuropa und Übersee schon mobilisiert.

Sichtbar hat auch die "einzige Weltmacht" (Brzezinski) gewonnen, und somit ist auch das "euro-atlantische" Machtverhältnis erneut verschoben worden, und in der Folge ist der gesamteuropäische Anspruch der NATO im Rahmen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates als Konkurrenz zur OSZE beschädigt. Wenn die Politik der NATO erklärtermaßen durch Drohungen und danach Intervention zuerst präventiv gemeint war, dann ist auch sie hiermit ge scheitert.

Und sie scheitert nach Ende der Angriffe und der Rückkehr der Flüchtlinge weiter, weil sie im Gewande der KFOR nicht nur die Fortsetzung der terroristischen Vertreibung von Menschen aus ihrem Lebenszusammenhang und sogar ihre Ermordung - nun der Serben und Roma - nicht verhindern kann, sondern auch noch die Sezession des Kosovo von Jugoslawien durch die Unterstützung der UCK - *nolens volens*? - begünstigt. Eine solche Sezession widerspräche allerdings nicht nur den erklärten gegenwärtigen Zielen europäischer Sicherheitspolitik, sondern auch den wiederholt bekräftigten Prinzipien der europäischen Staatengemeinschaft seit der Schlußakte von Helsinki vor einem Vierteljahrhundert.
So gehören auch zu den Folgen des Kosovo-Krieges desintegrative Tendenzen, die sich jenseits des Kosovo, vor allem in Montenegro und im benachbarten Bosnien und Herzegowina, bemerkbar machen. Gerade hier ging manches an Ansätzen zu der viel beschworenen "Zivilgesellschaft" wieder verloren, was die "internationale Gemeinschaft", darunter auch die OSZE, erst kürzlich mühevoll errichtet hatte. Die Opfer von heute werden die Täter von morgen sein, sagte hellsichtig der frühere Bundeskanzler Helmut Kohl.

Vor den Lesern liegt mit dem fünften Jahrbuch der Ausweis von fünf Jahren begleitender Forschung über gesamteuropäische Sicherheitspolitik, wie sie die OSZE praktiziert. Das Lustrum darf Anlaß zu einer kleinen Selbstbetrachtung sein. Zunächst soll ein wenig Statistik den Umfang und die Vielseitigkeit der geleisteten Arbeit illustrieren.
Die fünf Bände bieten 3.171 Seiten OSZE-Lesestoff, jeder Band umfaßt rund 600 Seiten, von denen etwa 500 eigens für das Jahrbuch verfaßte Beiträge und 100 Seiten OSZE-Dokumente, darunter immer der Jahresbericht des Generalsekretärs, sind. In den fünf Bänden haben 149 Autorinnen und Autoren geschrieben; 61 kamen aus Deutschland, 88 waren ausländische Autoren, die meisten aus den OSZE-Staaten von Kanada bis Usbekistan, von der Türkei bis Estland. Auch ägyptische und japanische Autoren sind mit Aufsätzen vertreten.
Von den 149 Autoren waren 54 Wissenschaftler und 95 Diplomaten, internationale Beamte und Militärs. Also schrieben insgesamt weniger außenstehende Beobachter und Analytiker als direkt oder indirekt Verantwortliche, Praktiker der Beratung, der Gestaltung und der Ausführung.
Dank dieser Mitwirkung hat das Jahrbuch seinen Anspruch verwirklicht, praxisnah und thematisch gegenwartsbezogen zu sein. Es war immer auch aktuell, ohne auf Jahresereignisse verengt zu sein. Es ist damit im doppelten Sinne "Jahrbuch" geblieben, sowohl als problemorientierte Chronik eines Jahres als auch als ein Periodikum über gegenwartsnahe Fragen, das einmal pro Jahr erscheint.

An der Gliederung des Jahrbuches wurde über das Jahrfünft festgehalten, die sich hauptsächlich aus der Handlungslogik Lage-Instrumente-Organisation und im besonderen aus der Aufgabenstellung der OSZE als präventiver sicherheitspolitischer Institution mit verschiedenen Dimensionen ergeben hat.
Der Großteil der Artikel hatte vornehmlich beschreibenden Charakter, aus dem sich oft erst eine erklärende Betrachtung ableitete. Auch tagebuchartige Berichte fanden Aufnahme. In welcher Form der Inhalt sich auch jeweils präsentierte, er sollte zumindest als Quelle auch für wissenschaftliche Zwecke gebraucht werden können. Auch reflektierende Abhandlungen zur historischen, institutionellen und rechtlichen Einschätzung der Sicherheitspolitik im allgemeinen und der OSZE im besonderen finden sich in den Jahrbüchern. Jedoch wurden keine Aufsätze aufgenommen, die sich ausschließlich im begrifflichen Rahmen der Theorie der internationalen Beziehungen bewegten.
Dank der finanziellen und politischen Unabhängigkeit des Herausgebers und seiner Kooperationspartner hatte die Redaktion stets ihre Gestaltungsautonomie. Sie fühlte sich darin nicht dadurch eingeschränkt, daß sie immer um ein vertrauensvolles Verhältnis zum Sekretariat der OSZE und den Delegationen der Teilnehmerstaaten mit Erfolg bemüht blieb, was sich u.a. in den Beiträgen des Generalsekretärs bzw. des jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden äußerte.
Die Jahrbücher sind auch in englisch- und russischsprachigen Versionen erschienen, um eine möglichst große Zahl von Interessenten zu erreichen. Dazu gehören nach wie vor die unterschiedlichen Kreise der "OSZE-Gemeinde", einerseits praktizierende, wie Diplomaten und Sicherheitspolitiker, andererseits beobachtende, wie Journalisten, Politologen, Friedensforscher und Studierende.
Somit ist es die Hauptaufgabe des Jahrbuches geblieben, Kenntnisse zu verbreiten, Einsichten zu fördern, Kritik an konfliktgenerierenden Verhältnissen zu üben und Perspektiven für friedensfördernde Politik zu bieten.
Diese Hauptaufgabe fortzuführen, besteht gegenwärtig mehr Grund als je zuvor, seit sich die Entwicklung der OSZE als normatives und operatives Sicherheitsregime nicht als "Selbstläufer" erweist, wie es zwischen dem Gipfel von Helsinki 1992 und dem von Budapest 1994 noch schien, als der Gedanke zur Herausgabe dieses Jahrbuch geboren wurde. Wie eingangs erklärt, hat die OSZE mittlerweile ihren "Karriereknick" erlitten. Mit den Ergebnissen und dem Verlauf des Istanbuler Gipfels sowie den Erfolgen der Missionsarbeit ist in den kommenden Monaten die Hoffnung verbunden, daß die OSZE einen neuen Aufschwung wird machen können.

I.

Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Flavio Cotti

Die OSZE: Entwicklungen und Perspektiven

Wir sind dieses Jahr Zeugen einer humanitären Katastrophe geworden, wie wir sie in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht mehr gesehen haben. Die Katastrophe im Kosovo war die Folge einer systematischen Politik ethnischer Ausgrenzung. Über Jahre hinweg war es nicht gelungen, die dafür verantwortliche Regierung in Belgrad mit politischen Mitteln für eine Zusammenarbeit im Sinne der Charta von Paris zu gewinnen. Das militärische Vorgehen der NATO stellte als letzte Konsequenz die Antwort auf diese Verweigerungshaltung dar.
Die eben begonnene Wiederaufbauarbeit wird Jahre benötigen, um die tiefen Wunden zu heilen.
Die dramatischen Entwicklungen im Kosovo zeigen uns folgendes: Die Überwindung des Ethnonationalismus, der alten Feindschaften, Fehden und Kriege zwischen verschiedenen Volksgruppen stellt noch immer eine der größten Herausforderungen für die europäische Sicherheit dar. Gelingt sie nicht, wie in Jugoslawien, sind die Folgen verheerend.
Vor diesem Hintergrund bekommt die Frage, wie Konflikte in Europa konstruktiv behandelt werden können, um deren Eskalation vorzubeugen, eine fundamental neue Dimension. Die OSZE hat Konfliktprävention zu ihrer Hauptaufgabe gemacht. Die Frage, wie sie gestärkt werden kann, ist im Lichte dessen, was im Kosovo geschieht, demzufolge von höchster Aktualität.

Ein Blick zurück

Erinnern wir uns: Vor einem Jahrzehnt, als die Spaltung Europas überwunden wurde, haben verschiedene den Ausbau der damaligen KSZE zu einer Organisation vorgeschlagen, die als eine Art regionaler UNO Konflikte kontrollieren und bewältigen würde. Andere glaubten, daß der KSZE-Prozeß, selbst ein Kind des Kalten Krieges, seine Aufgabe erfüllt hätte und damit überflüssig geworden wäre.
Wie sich heute herausstellt, liegt die Wahrheit irgendwo zwischen den beiden Vorstellungen. Zwar konnte die OSZE den Zerfall Jugoslawiens und dessen erschreckende Folgen nicht verhindern. Doch wer konnte dies? Versagt hat nicht nur die OSZE - versagt haben auch die anderen Organisationen, versagt hat die internationale Gemeinschaft.

Die OSZE ist einen besonderen Weg gegangen: Mehr als Konzepte und Theorien haben Fakten und ein entsprechend pragmatischer Ansatz die Richtung gewiesen. Mit personell bescheidenen Präventivmissionen in Moldau, Georgien, Tadschikistan, in den baltischen Staaten, der Ukraine, und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien hat die OSZE die jeweilige Lage beruhigen können. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten hat mit diskreter Diplomatie schwierige Minderheitensituationen entspannt. Dieses stille Wirken erwies sich als erfolgreich, auch wenn es von der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen wurde.

An Bedeutung gewonnen hat die OSZE 1996 in Bosnien. Damals hat die Organisation, die kaum über 150 festangestellte Mitarbeiter verfügte, eine Mission von mehr als 300 Personen aufgebaut, um die ersten Wahlen in Bosnien durchzuführen und zu überwachen. Im gleichen Jahr ist es ihrer Unterstützungsgruppe in Tschetschenien gelungen, einen wesentlichen Beitrag zur Beendigung dieses blutigen Konfliktes zu leisten. Im Jahr darauf hat sie in Kroatien die Vereinten Nationen abgelöst und in Albanien mit großer Flexibilität die internationalen Bemühungen koordiniert, um dieses Land vor dem Zerfall zu retten und es zu stabilisieren. Ende 1998 schließlich wurde sie beauftragt, mit einem Aufwand, der das Zehnfache ihres regulären Personalbestandes betrug, das Waffenstillstandsabkommen im Kosovo zu überwachen. Auch im Rahmen des gegenwärtigen Wiederaufbaus ist die OSZE innerhalb der UN-Mission für Kernbereiche wie den demokratischen Aufbau, Medien, Menschenrechtsüberwachung und Polizeiausbildung zuständig.

Der Werdegang dieser Organisation ist bezeichnend: Von bescheidenen punktuellen Aktivitäten in peripheren Konflikten hat sie ihre Aufmerksamkeit auf Brennpunkte europäischer Sicherheit gelenkt und ist heute zu einer Referenz-Organisation ziviler Konfliktbewältigung geworden. Wie soll es weitergehen? Welches ist ihre Zukunft?

Grundsätzlich scheinen mir zwei Alternativen auf der Hand zu liegen: erstens die Fortsetzung des eben beschriebenen pragmatischen Weges. Danach würde die OSZE je nach Situation - neben anderen Organisationen - auf flexible Art und Weise ihre Dienstleistungen, namentlich im Bereich des demokratischen Aufbaus, anbieten und erfüllen. Sie könnte ihre Verfahren und Methoden sowie ihre Institutionen punktuell verbessern.

Als zweite - mehr visionäre - Alternative bietet sich der Ausbau der OSZE zur zentralen Organisation für Konfliktprävention und -bewältigung in Europa an. Diese Rolle könnte in der zur Diskussion stehenden Sicherheitscharta verankert werden.

Welche Rolle ihr gegeben wird, bleibt offen, hängt dies doch vom Willen der Teilnehmerstaaten ab. Ich möchte an dieser Stelle auf Möglichkeiten eingehen, welche die zweite Alternative anbietet.

Die Herausforderungen

Die Kosovo-Krise führt uns die Herausforderungen anschaulich vor Augen, welche unbewältigte Konflikte an die europäische Sicherheit stellen können. Jedes Konzept zur Konfliktprävention verlangt, daß die Ursachen der Konflikte rechtzeitig behandelt werden. Wie wird diesem Erfordernis entsprochen?
Was das rechtzeitige Eingreifen betrifft, sind zwar von verschiedener Seite, gerade im Rahmen der OSZE - ich denke an unsere eigenen Bemühungen 1996, im Jahr unseres Vorsitzes, und an die Bemühungen der folgenden Präsidentschaften - viele Schritte unternommen worden; trotzdem ist festzuhalten, daß dem jahrelangen unbewaffneten Widerstand im Kosovo nur ungenügende internationale Aufmerksamkeit zuteil wurde. Kosovo ist erst als ernst zu nehmendes und zu lösendes Problem behandelt worden, als die Befreiungsarmee mit ihren bewaffneten Aktionen brutale Reaktionen der serbischen Einheiten provozieren konnte.
Die Behandlung der Ursachen eines Konfliktes an der Wurzel ist ein zweites Erfordernis der Konfliktprävention. Wenn wir uns überlegen, welche Ursachen der Krise im Kosovo zugrunde liegen, dürften im wesentlichen folgende erwähnt werden:

- systematische Verletzung der Menschenrechte,
- ungelöste Minderheitenfragen,
- große Defizite bei der Demokratisierung und dem Aufbau ziviler Gesellschaften,
- wirtschaftliche Rückständigkeit, großes soziales Gefälle,
- Rückgriff auf nationalistische Ideologien als Kompensation für tiefliegende Enttäuschungen,
- das Fehlen von Strukturen und Mechanismen friedlicher Konfliktlösung,
- unterentwickelte Strukturen der regionalen Zusammenarbeit.

Dies sind Faktoren, die nicht nur im ehemaligen Jugoslawien, sondern auch in anderen Transformationsländern eine wichtige Rolle spielen, auch wenn ihnen nicht dasselbe Eskalationspotential zukommt. Die Fragilität Rußlands und anderer Nachfolgestaaten der Sowjetunion, das unüberwundene totalitäre Erbe in Belarus, die erheblichen menschenrechtlichen Defizite in zentralasiatischen und kaukasischen Staaten sowie ungelöste Minderheitenprobleme wie u.a. auch in der Türkei lasten schwer auf dem Kontinent.
Solche Politik- und Strukturdefizite erfordern eine ganzheitliche Herangehensweise, wirksame Konfliktprävention erfordert eine umfassende, langfristig angelegte Stabilisierungsstrategie.

Ein solcher ganzheitlicher Ansatz kann nicht von einer Organisation allein geleistet werden. Er erfordert das Zusammenspiel der verschiedenen zuständigen Institutionen. Damit dieses jedoch wirksam sein kann, ist koordiniertes und integratives Vorgehen notwendig.
Schließlich - und dies zeigt die Kosovo-Krise in aller Deutlichkeit - ist die gesamteuropäische Dimension der Sicherheitszusammenarbeit, d.h. die Einbeziehung aller Akteure, namentlich Rußlands, unerläßlich. Ohne Rußland dürften eine tragfähige politische Lösung für den Kosovo sowie die langfristige Stabilisierung der Region kaum zu bewerkstelligen sein. Ohne die aktive Mitwirkung Rußlands wird es in Europa keine Sicherheit geben.

Eine Vision gesamteuropäischer Sicherheitszusammenarbeit?

Was nötig ist, ist eine neue Vision gesamteuropäischer Sicherheitskooperation, ein Zukunftsprojekt eines gemeinsamen großen Europa. Ich meine, die OSZE könnte eine solche Vision entwerfen. Die OSZE hat das Potential dazu, sie hat mit dieser Aufgabe auch schon begonnen:
Zuerst einmal institutionell: Die OSZE allein deckt den gesamten geographischen Raum des großen Europa ab, und sie allein hat ein umfassendes Mandat, das die menschliche, militärische und wirtschaftliche Dimension von Sicherheit miteinschließt.
Im Rahmen der OSZE besteht zweitens das große Europa schon im Ansatz. Zwar ist es von extremer Heterogenität, es hat aber eine rudimentäre "Verfassung", in der Grundsätze und Werte festgelegt sind: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, Schutz der nationalen Minderheiten, Marktwirtschaft, Unteilbarkeit der Sicherheit, Aufbau eines gemeinsamen Sicherheitsraumes ohne neue Gräben. Es sind dies die grundlegenden Werte, Prinzipien und Zielsetzungen, zu denen sich die 55 Teilnehmerstaaten verpflichtet haben. Natürlich sind diese Werte nicht überall verwirklicht, wir haben es gesehen, doch sie bestehen; es braucht lediglich den Mut, ihnen Geltung zu verschaffen und sie durchzusetzen.
Was ist zu tun? Folgende drei strategische Achsen scheinen mir einer Prüfung wert.

Rußland einbeziehen

Rußland muß voll in die europäische Sicherheitspolitik einbezogen werden. Dieses gewaltige Land - obwohl in einem äußerst fragilen Zustand - ist mit seiner Bevölkerung, mit seiner reichen Kultur Teil Europas. Ihm steht ein Platz in der europäischen Sicherheitszusammenarbeit zu. Es darf trotz seiner momentanen Schwäche nicht ignoriert werden.

Möglichkeiten des besseren Einbezugs Rußlands sind gegeben. Man könnte beispielsweise ernsthaft auf einige seiner alten Forderungen, die es in der OSZE stellt, eingehen: der OSZE ein rechtliches Statut geben, der Organisation die Hauptrolle bei der Krisenbewältigung in Europa zugestehen, die wirtschaftliche Dimension vertiefen, die operationellen Kapazitäten der Organisation stärken. Wem würde dies schaden? Es müßte allerdings darauf geachtet werden, daß die Organisation in jedem Falle ihre unbürokratische Flexibilität beibehält.

Umfassende Konfliktprävention

Konfliktprävention, will sie wirksam sein, muß die Behandlung der Konfliktursachen zum Ziele haben. Auf die tiefliegenden Politik- und Strukturdefizite, die vielen Transformationsländern gemeinsam sind, ist hingewiesen worden. Der Aufbau tragfähiger demokratischer Strukturen in diesen Ländern ist die Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung. Ohne umfassende Herangehensweise ist dies jedoch kaum zu bewerkstelligen.
Die OSZE müßte im Großen entwickeln, was in ihrem Rahmen im Ansatz bereits besteht. Sie hat, vergleichbar den Vereinten Nationen, ein umfassendes Mandat. Die Teilnehmerstaaten haben ihr Kompetenzen im Sicherheits- und militärischen Bereich, im Bereich der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten sowie im wirtschaftlichen Bereich übertragen.
Natürlich wird man dem entgegenhalten, daß andere Organisationen in einzelnen Bereichen gleiche oder weit überlegene Fähigkeiten, insbesondere auch unvergleichlich mehr Mittel haben. Was jedoch fehlt, ist - trotz der verschiedenen Mechanismen, die es bereits gibt - der umfassende Ansatz. Die Ökonomen beschäftigen sich mit der Wirtschaft, die Diplomaten mit der Diplomatie und die Militärs mit Sicherheitsfragen. Doch wer steuert und koordiniert das Ganze?
Die OSZE könnte vor allem folgende Elemente integrieren:

- Die Unterstützung der Transformationsprozesse wird von guter Regierungsführung abhängig gemacht. Es geht dabei nicht darum, daß die OSZE auch im Wirtschaftsbereich operationell wird. Sie könnte aber einen flexiblen Koordinationsrahmen bilden, um sicherzustellen, daß die Transformationsprozesse vor allem in konfliktträchtigen Situationen einhergehen mit Fortschritten auf dem Weg zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.
- Gesunde und demokratische Regierungsführung wird unterstützt. Betrachtet man alle Instanzen, die auf diesem Gebiet aktiv sind, den Europarat, das UNDP, das Hochkommissariat für Flüchtlingswesen, den

UNO-Hochkommissar für Menschenrechte, das PHARE-Programm der Europäischen Kommission, das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, die OSZE-Missionen vor Ort und die vielen anderen, einschließlich der Leistungen der einzelnen Staaten, so kann man kaum von Transparenz sprechen. Es bedarf umfassender Politiken, um Doppelspurigkeiten, Überlappungen und Rivalitäten zu vermeiden. Die Zielsetzungen sind klar: Es geht darum, demokratische, rechtsstaatliche Strukturen zu schaffen, welche die für die wirtschaftliche Entwicklung günstigen Rahmenbedingungen bilden. Die OSZE hätte hier komparative Vorteile, die es ihr erlauben, eine Koordinationsrolle sowohl in den Zentralen wie vor Ort wahrzunehmen. Die Organisation verfügt bereits über ein dichtes Netz von Vertretungen verschiedenen Charakters: Langzeitmissionen, Zentren, Büros. Die neu eröffneten OSZE-Zentren in Zentralasien nehmen bereits solche Aufgaben wahr: Sie unterstützen die Länder in allen Bereichen der Transformation, um im Dialog mit ihnen den Aufbau staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen in der Tiefe zu beeinflussen. Das Netz dieser Zentren könnte erweitert werden, auch in Regionen wie Dagestan oder im Fergana-Tal.

- Dem Aufbau der zivilen Gesellschaft kommt eine fundamentale Bedeutung zu. Trotz der Bemühungen der OSZE und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte kann das Potential der nichtstaatlichen Organisationen noch besser ausgeschöpft werden. Der "*Public-Private-Partnership*" kann die OSZE namentlich beim Ausbau des Instruments der Langzeitmissionen und Vertretungen mehr Aufmerksamkeit schenken.
- Schließlich gilt es, im militärischen Bereich mit wirksamen Maßnahmen die Unterstellung der Streitkräfte unter die Zivilgewalten sowie ihre Neutralität sicherzustellen.

Wirksame Konfliktbewältigung

Neben diesen langfristigen strukturellen Bemühungen bedarf es schließlich wirksamer operationeller Kapazitäten zur Bewältigung von Krisenerscheinungen. Die OSZE muß in Konfliktsituationen als Feuerwehr auftreten können. Dazu ist sie als selbständig agierendes Konfliktlösungsinstrument zu stärken, z.B. durch folgende Maßnahmen:

- weitere Stärkung der Führungsrolle der Präsidentschaft und der Troika durch gestraffte Konsultationsmechanismen,
- Aufwertung des Ständigen Rates zum zentralen Steuerungsorgan,
- die Schaffung von Möglichkeiten, bei Nichteinhaltung von Verpflichtungen gezielte Maßnahmen zu treffen,

– Ausbau eigener Planungs- und Implementierungskapazitäten im Sekretariat mit der Möglichkeit zur selbständigen Personalrekrutierung.

Die OSZE muß auch beim Wiederaufbau nach einem bewaffneten Konflikt die zentrale Rolle spielen. Bleiben wir beim Beispiel Kosovo: Wie in Bosnien hat die OSZE im Rahmen einer internationalen Übergangsverwaltung eine zentrale Rolle zu spielen. Sie hat die Mittel, am Aufbau ziviler Bereiche, demokratischer Strukturen, der Medien, Menschenrechtsüberwachung und Polizei wirksam mitzuwirken und Verantwortung zu übernehmen. Sie allein bildet den Rahmen, der alle Akteure, neben der Europäischen Union die USA und Rußland sowie die anderen Staaten Europas, einbezieht.
Schließlich ist die OSZE dazu geeignet, die Schirmherrschaft für den von Deutschland vorgeschlagenen Stabilitätspakt für Südosteuropa zu übernehmen. Die OSZE bildet den Rahmen, der die für ein solches Unternehmen notwendige Einbeziehung aller Akteure sicherstellt.

Ausblick

Soweit einige Überlegungen zum Aufbau des großen Europa. Die gegenwärtig laufenden Verhandlungen über eine europäische Sicherheitscharta bieten eine Möglichkeit, die OSZE in diesem Sinne weiterzuentwickeln.
Die OSZE hat ihr Potential nicht ausgeschöpft. Sie bewahrt ihre besondere Attraktivität:

– Sie ist in Rußland und in anderen Transformationsländern politisch akzeptiert.
– Sie bleibt die einzige Organisation in Europa, in der die USA und Rußland auch formell Mitglieder sind, und sie wird als legitimierte Instanz friedlicher Einmischung anerkannt.
– Sie ist unbürokratisch und flexibel. Den politischen Willen und kompetente Führung vorausgesetzt, könnte sie das Modell einer wirksamen und ökonomischen internationalen Organisation werden.

Die Herausforderung ist gegeben. Nur der beharrliche Ausbau umfassender Kooperation zwischen Vancouver und Wladiwostok verspricht dauerhaften Frieden in Europa. Denn unsere europäische Geschichte lehrt uns: Einflußsphären, Teilungen und Ausschließungen, das Denken in Koalitionen und Unterdrückung haben nie auf Dauer Sicherheit und Stabilität zu schaffen vermocht. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es verschiedene Alternativen. Ich habe hier versucht, eine eher visionäre Alternative zu

entwickeln. Wir wissen jedoch, und die Aushandlung der europäischen Sicherheitscharta zeigt es zur Genüge, welche Schwierigkeiten und Hindernisse im Wege stehen. Trotzdem: Eine verstärkte OSZE böte große Chancen.

Ján Kubiš

Die OSZE heute und morgen

Als deutlich wurde, daß die OSZE mit einer Reihe von zentralen Aufgaben im Zusammenhang mit der Normalisierung der Lage nach dem Konflikt im Kosovo im Rahmen der VN-Mission im Kosovo betraut werden würde, beschrieb der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der norwegische Außenminister Knut Vollebæk, diese Entwicklung als die bislang größte Herausforderung für die OSZE. Sie wird damit zur bedeutendsten Organisation in Europa in Fragen der Demokratisierung. Die Ansicht, daß diese Mission die OSZE verändern werde, ist in der Tat weit verbreitet. Das ist mit Sicherheit auch richtig: Ihre Rolle weitet sich rapide aus, und ihre Struktur und ihre Mittel müssen dieser Entwicklung folgen. Dennoch ist die Mission, die sie derzeit im Kosovo in die Wege geleitet hat, keineswegs außergewöhnlich: Sie geht direkt auf die vielfältigen Erfahrungen der Organisation in Südosteuropa und anderen Gebieten der OSZE-Region zurück.

Südosteuropa ist nach wie vor unbestritten eines der wichtigsten Anliegen der internationalen Gemeinschaft. Am 1. Juli 1999 wurde beschlossen, eine OSZE-Mission als eigene Komponente innerhalb des Gesamtrahmens der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) einzurichten. Die OSZE-Mission wird die Hauptrolle beim Aufbau von Institutionen, bei der Demokratisierung und in Menschenrechtsfragen übernehmen. Unsere Partner bei der Bewältigung dieser Aufgabe sind die Menschen und Gemeinschaften im Kosovo, d.h., seine gesamte Zivilgesellschaft. Selbstverständlich wird die Mission bei der Planung und Durchführung ihrer Aufgaben eng mit den entsprechenden Organisationen zusammenarbeiten - sowohl mit zwischenstaatlichen als auch, wo angebracht, mit nichtstaatlichen (NGOs). Sie wird eine Reihe von Aufgaben übernehmen, die im Rahmen der OSZE beispiellos sind. Hierzu zählen unter anderem die Ausbildung einer neuen Polizei sowie von Justiz- und Verwaltungspersonal wie auch die Schaffung eines Rahmens für die Überwachung und Regulierung von Medien. Sowohl diese Aufgaben als auch die Förderung und der Schutz der Menschenrechte, der Aufbau einer Gesellschaft, in der Gewaltenteilung herrscht und in der Justiz, Medien[1], nichtstaatliche Organisationen und politische Parteien ihre unabhängigen

1 UNMIK hat die OSZE-Mission im Kosovo ersucht, eine Abteilung für Medienangelegenheiten einzurichten, die dazu beitragen soll, Bedingungen zu schaffen, die der Presse- und der Informationsfreiheit im Kosovo förderlich sind. Die Abteilung wird für die Regulierung der Medien, die Unterstützung unabhängiger Medien, die Überwachung von Medien sowie für Mediengesetze und entsprechende Standards zuständig sein. Sie wird auch als Medienregulierungskommission zur Vergabe von Radio- und Fernsehfrequenzen, zur Aufstellung von Verhaltenskodizes für Rundfunk und Presse sowie zur Ausgabe von Lizenzen fungieren und die Einhaltung überwachen.

Rollen spielen, haben das gleiche Ziel, nämlich "zwischen allen ethnischen Gruppen im Kosovo gegenseitige Achtung und Aussöhnung und eine bestandfähige multiethnische Gesellschaft herbeizuführen, in der die Rechte jedes Bürgers vollständig und gleichermaßen geachtet werden", wie es im Mandat der Mission heißt. Im Kosovo entwickelt die OSZE ein innovatives und enges Verhältnis zu den Vereinten Nationen, da die OSZE-Mission im Kosovo erstmals ein organischer Bestandteil des Gesamtrahmens der VN ist. Es ist bereits das dritte Mal, daß die OSZE eine Mission in das Kosovo entsendet. Der erste Versuch zur Konfliktverhütung war die Einrichtung von Langzeitmissionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina im Jahre 1992, die u.a. die Aufgabe hatten, "den Dialog zwischen den in Frage kommenden Behörden und Vertretern der Bevölkerungen und Gemeinschaften in den drei Regionen (zu) fördern". Die Missionen mußten im Juni 1993 zurückgezogen werden, als die jugoslawische Regierung sich weigerte, das Abkommen über ihren Aufenthalt zu verlängern. Trotz mehrfach erhobener Forderungen nach ihrer Rückkehr konnten sie ihre Arbeit nicht wieder aufnehmen. Noch auf seiner Sondersitzung zum Kosovo am 11. März 1998 forderte z.B. der Ständige Rat der OSZE die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) auf, "ohne Vorbedingungen die sofortige Rückkehr der OSZE-Langzeitmissionen in Kosovo, Sandschak und Vojvodina zu akzeptieren, wobei anzumerken ist, daß die Rückkehr dieser Missionen für die zukünftige Teilnahme der BRJ an der OSZE von Bedeutung sein wird".
Die zweite OSZE-Mission im Kosovo, die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), wurde im Herbst 1998 nach Verhandlungen zwischen Präsident Milošević und US-Unterhändler Richard Holbrooke und der anschließenden Unterzeichnung des Abkommens zwischen der OSZE und der BRJ (Geremek-Jovanović) am 16. Oktober 1998 geschaffen. Sie wurde im März 1999 abgezogen, als das Versäumnis der BRJ, Daten zur Verifizierung zur Verfügung zu stellen, in Kombination mit einer sich verschlechternden Sicherheitslage ihre Fortsetzung unmöglich machte. Die Mission war mit annähernd 1.300 tatsächlich zum Einsatz gekommenen Mitgliedern die zahlenmäßig stärkste, die die OSZE jemals entsandt hat. Angesichts der verzweifelten Lage der Zivilbevölkerung und fortgesetzter bewaffneter Auseinandersetzungen hatte sie die Aufgabe, ein Waffenstillstandsabkommen zu überwachen. Im Sinne der Zielsetzung der OSZE-Präsenz im Kosovo, eine friedliche, demokratische und dauerhafte Lösung aller im Kosovo existierenden Probleme zu finden, die auf der Gleichberechtigung aller Bürger sowie aller nationalen und ethnischen Gemeinschaften basiert, war auch beabsichtigt, Wahlen im Kosovo von der OSZE überwachen zu lassen. Im Kosovo, nach ihrem Abzug aber auch in Albanien und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien unterstützte die KVM den UNHCR, das IKRK und

andere internationale Organisationen bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise, der Gewährung humanitärer Hilfe und in Menschenrechtsfragen.
Die jüngst entsandte Kosovo-Mission allein ist bereits ein bedeutsames Unternehmen. Dennoch kann das Kosovo nicht von der Gesamtregion, die in diesem Jahrzehnt derart von Kriegen verwüstet wurde, isoliert werden. Jetzt muß ein Prozeß des Wiederaufbaus und der Rehabilitation begonnen werden - nicht, um den früheren Zustand wiederherzustellen, sondern um Demokratie und Stabilität herbeizuführen, kurz: um die Region "näher an Europa" und seine Organisationen heranzubringen. Die OSZE hat bereits einiges in Bosnien und Herzegowina und in Kroatien, aber auch in Albanien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien geleistet. Nun jedoch müssen die OSZE und andere internationale Organisationen einen regionalen Ansatz entwickeln.
Bereits jetzt werden die fortlaufenden Maßnahmen zur Rüstungskontrolle und regionalen Stabilität, die in Annex 1-B des Abkommens von Dayton/ Paris vorgesehen sind, unter der Ägide der OSZE durchgeführt. Das erklärte Ziel von Artikel V ist "die Errichtung eines regionalen Gleichgewichts im und um das ehemalige Jugoslawien". Die Subregion soll in einen größeren regionalen Kontext der Rüstungskontrolle integriert werden, um so Frieden und Stabilität zu konsolidieren.
Die OSZE wird in Südosteuropa grenzüberschreitend agieren und dabei unter anderem den Stabilitätspakt für Südosteuropa, der am 10. Juni 1999 von der EU-Ministerkonferenz in Köln angenommen wurde, fördern. Auf Ersuchen der Teilnehmer der Konferenz beschloß die OSZE am 1. Juli 1999, den Pakt unter ihre Ägide zu stellen, sich dafür einzusetzen, daß die Bestimmungen des Stabilitätspaktes von den Teilnehmerstaaten der OSZE gemäß seinen Verfahren und festgelegten Grundsätzen eingehalten werden, auf die Institutionen und Instrumente der OSZE und deren Sachkenntnis zurückzugreifen, um zu den Verhandlungen des Regionaltisches Südosteuropa und der Arbeitstische beizutragen, und zur Erreichung der im Stabilitätspakt festgelegten Ziele eng mit der EU, dem Europarat, den Vereinten Nationen, der NATO, der OECD, der WEU, den internationalen Finanzinstitutionen, regionalen Initiativen und den Ländern Südosteuropas zusammenzuarbeiten.
Der Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Botschafter Robert L. Barry, wurde vom Amtierenden Vorsitzenden damit betraut, Konzepte für die künftige Rolle der Organisation in der Region und ihren Beitrag zum Stabilitätspakt zu entwickeln. Beim Gipfeltreffen zum Stabilitätspakt am 30. Juli 1999 in Sarajewo verpflichtete der Amtierende Vorsitzende die OSZE zu einer aktiven Beteiligung an der Entwicklung und Umsetzung des Stabilitätspaktes. Er betonte, daß die Länder der Region die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft verdienen - die letztendliche Verantwortung für die Schaffung von Frieden und Stabilität in Südosteuropa liege jedoch bei den Ländern selbst.

Die OSZE wird ihre Institutionen und Aktivitäten vor Ort voll und ganz nutzen, um eine enge Zusammenarbeit mit den Ländern der Region zu erleichtern. Das OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul im November dieses Jahres wird der OSZE Gelegenheit bieten, eine erste Bilanz der Fortschritte des Stabilitätspaktes zu ziehen.

Die Bundesrepublik Jugoslawien ist das größte Fragezeichen im regionalen Kontext. Die Teilnahme Jugoslawiens an der OSZE ist seit 1992 ausgesetzt.[2] Die Organisation beobachtet jedoch nach wie vor die Geschehnisse in diesem Land. Im Dezember 1996 wurde der ehemalige spanische Premierminister, Felipe González, zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden ernannt und zur Zeit der anhaltenden Proteste der Opposition in der Folge der Kommunalwahlen in die Bundesrepublik Jugoslawien entsandt. Sein Mandat bestand darin, "Informationen von allen politischen Kräften und Institutionen, einschließlich der Medien und der Justiz, über die Fakten und Ereignisse bezüglich der Kommunalwahlen, einschließlich der Annullierung ihrer Ergebnisse, einzuholen". Sein später "González-Bericht" genannter Rapport enthielt Beobachtungen und Empfehlungen, auf deren Basis Druck auf die Regierung in Belgrad ausgeübt wurde. González und die gesamte OSZE waren gezwungen, ihre Arbeit in Jugoslawien einzustellen, als die Behörden in Belgrad sich weigerten, dem Sonderbeauftragten ein Einreisevisum auszustellen. Dennoch steht die Organisation weiterhin bereit, Jugoslawien bei der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen zu unterstützen. Sie ist bereit, Wahlen zu beobachten und zu überwachen, sofern sie unter vollständiger Beachtung der OSZE-Verpflichtungen abgehalten werden, was ein Zeichen für die Bereitschaft des Landes wäre, seine Probleme zu bewältigen und einen ersten Schritt in Richtung des unverzichtbaren Prozesses wirklicher Demokratisierung zu unternehmen. Dieser Prozeß würde das Land in den Schoß der internationalen Gemeinschaft zurückführen. Dies liegt nicht nur im Interesse der Bürger der Bundesrepublik Jugoslawien, sondern auch im Interesse der Bevölkerung der gesamten Region: Ohne ein demokratisches Jugoslawien kann es keine langfristigen, tragfähigen Lösungen geben.

Obwohl Südosteuropa im Moment die besondere Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft genießt, wird das Engagement der OSZE bei der Zusammenarbeit mit Teilnehmer- und Nicht-Teilnehmerstaaten in anderen Regionen,[3] insbesondere in bezug auf deren Anliegen, ebenfalls verstärkt.

---

2 Im Juli 1992 wurde die Teilnahme Jugoslawiens an der damaligen KSZE suspendiert. Es wurde angekündigt, diese Suspendierung im Hinblick auf die Einhaltung der Prinzipien, Vereinbarungen und Abkommen der KSZE zu überprüfen. Zum ersten und bisher einzigen Mal wurde die "Konsens-minus-eins"-Regel angewendet (der Ministerrat von Prag hatte im Januar 1992 beschlossen, daß "in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen angemessene Maßnahmen durch den Rat bzw. den Ausschuß Hoher Beamter getroffen werden können, erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates".).

3 Die Kooperationspartner der OSZE sind Japan und Korea. Ihre Kooperationspartner im Mittelmeerraum sind Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien.

Die Kernprinzipien der OSZE bleiben ihre Offenheit der Teilnahme und die Unteilbarkeit der Sicherheit.
Eins der derzeitigen Hauptanliegen der OSZE sind die sogenannten "eingefrorenen Konflikte", insbesondere in Georgien und Moldau sowie der Konflikt in und um Berg-Karabach, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt. Allen Konflikten ist gemein, daß die Parteien sowohl international anerkannte Länder als auch international nicht anerkannte Akteure sind und daß weder die innerstaatlichen Partner noch die internationale Gemeinschaft bisher entscheidende politische oder sonstige Fortschritte erzielen konnten. Die OSZE ist bereit, zu einer Lösung der Konflikte beizutragen. Dies kann jedoch nur in Kooperation mit den beteiligten Parteien auf der Basis ihres politischen Willens zur Arbeit an einer für beide Seiten akzeptablen Lösung erfolgen.
Zentralasien wird auch weiterhin eines der Hauptaufgabenfelder der Organisation bleiben. Die zentralasiatischen Staaten traten der KSZE im Januar 1992 bei, nachdem sie ihre Unabhängigkeit erlangt hatten. Sichtbare Zeichen des gegenseitigen Engagements waren die Entsendung der KSZE-Mission nach Tadschikistan im Jahr 1993, die Einrichtung eines OSZE-Verbindungsbüros in Zentralasien in Taschkent im Jahr 1995 und die Eröffnung von OSZE-Zentren in Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan im Jahr 1998. Die Einrichtung dieser drei Zentren hat die Präsenz der OSZE in der Region gefestigt. Darüber hinaus wurde Botschafter Wilhelm Höynck (OSZE-Generalsekretär 1993-1996) zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden ernannt und damit beauftragt, ein Konzept für die weitere Integration der zentralasiatischen Länder und die Ausweitung der Aktivitäten der OSZE in der Region zu entwickeln. In seinem Bericht an den Ständigen Rat vom 15. Juli 1999 betont er die Notwendigkeit einer regionalen Dimension bei gleichzeitiger Beachtung der individuellen Bedürfnisse und der Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern.
In Tadschikistan trägt die OSZE als politischer und moralischer Garant für die Umsetzung des Allgemeinen Abkommens über die Herbeiführung von Frieden und nationaler Eintracht an der Seite der Vereinten Nationen aktiv zum Friedensprozeß bei. Die Mission war kürzlich an der Überwindung eines Patts im politischen Dialog in Tadschikistan beteiligt, was den Weg für einen wichtigen Schritt im Friedensprozeß frei machte: den Abschluß der zweiten Stufe des Protokolls über militärische Fragen. Aufgrund des erfolgreichen Abschlusses dieses Teils des militärischen Protokolls hob der Oberste Gerichtshof das Verbot der Tätigkeit für vier Oppositionsparteien auf. Die Mission fördert zudem aktiv die Vergabe von Lizenzen an Medienunternehmen. Die nächsten Schritte in dem Prozeß sind das Referendum über Verfassungsänderungen, gefolgt von Präsidentschaftswahlen im Herbst und Parlamentswahlen Anfang 2000.

Sie stellen das Ende der Übergangsperiode, wie sie im Abkommen vorgesehen ist, dar.
Auch in anderen Teilen Osteuropas und des Kaukasus unterstützt die OSZE die Demokratisierung und die Entwicklung von Zivilgesellschaften. In Belarus erklärte sich Präsident Lukaschenko im Juli bereit, den Dialog mit der Opposition und nichtstaatlichen Organisationen aufzunehmen. Die Organisation ist das Bindeglied zwischen den beiden Seiten. Ihr Ziel ist es, letztendlich die notwendigen Bedingungen für die Durchführung freier und fairer Wahlen im Jahr 2000 gemäß den Standards der OSZE herzustellen. In Armenien steht die Eröffnung eines OSZE-Büros in Eriwan kurz bevor. Dieses Büro wird die Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen ebenso wie die Kooperation der Republik Armenien im Rahmen der OSZE fördern. Es wird auch die Kontakte mit dem Amtierenden Vorsitzenden und anderen Institutionen der OSZE erleichtern. Darüber hinaus wird es Kontakte zu lokalen Behörden, Universitäten, Forschungseinrichtungen und nichtstaatlichen Organisationen aufnehmen und pflegen. Man hofft, demnächst auch in Aserbaidschan ein OSZE-Büro eröffnen zu können.
Die ehemalige OSZE-Mission in der Ukraine ist ein gutes Beispiel für die erfolgreiche Umsetzung des Mandates einer Mission: Nach der Erfüllung ihres Mandates wurde die Mission abberufen. Ein qualitativ neues Kapitel der pragmatischen Kooperation und Unterstützung wurde mit der Einrichtung des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine begonnen.
Eine Besonderheit der OSZE ist, daß die Teilnehmerstaaten sie tatsächlich als "ihre Organisation" begreifen. Hierfür ist die Konsensregel ausschlaggebend, die jedem Teilnehmerstaat eine Stimme zugesteht - insbesondere kleinere Staaten und jene, die keinen bedeutenden Integrations- und Kooperationsstrukturen angehören, haben somit trotzdem Zugang zu einem Forum für Fragen europäischer Sicherheit, in dem ihre Stimme Gehör findet. Die OSZE ist eine unverzichtbare Institution, die allen die Möglichkeit der Teilnahme und des Dialogs bietet. Damit kann sie auch die Konsequenzen bewältigen, die sich aus der Erweiterung anderer Organisationen für jene Teilnehmerstaaten ergeben, denen die Mitgliedschaft darin zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht angeboten wird. Die OSZE muß eine politische und zugleich handelnde Organisation bleiben. Aus diesem Grund muß die Organisation sich auch auf alle Dimensionen von Sicherheit konzentrieren - ganz gemäß ihren Prinzipien und ihrem Aufbau. Ihre Philosophie reflektiert in der Tat eine umfassende Herangehensweise an Sicherheit, die sowohl traditionelle Aspekte der Sicherheit als auch die menschliche Dimension, den Aufbau von Demokratie sowie die ökonomische und ökologische Dimension einschließt. Die Organisation muß ihre hochgradig flexible Palette von Instrumenten wahren, die ihrem breiten Verständnis von Sicherheit entspricht.

Die OSZE ist in der Frühwarnung, der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und der Normalisierung der Lage nach Konflikten aktiv. Somit muß sie ihr Augenmerk gleichermaßen auf alle Phasen des Konfliktzyklus richten, allerdings mit einer naturgemäßen Orientierung auf weiche, nichtmilitärische Ansätze und auf Bereiche, in denen sie traditionell aktiv ist und komparative Vorteile besitzt. Das momentane Engagement der internationalen Gemeinschaft in der Konfliktnachsorge lenkt die Organisation nicht von anderen unverzichtbaren Aufgaben ab, insbesondere im Bereich der Frühwarnung und der Konfliktverhütung, obwohl letztere der Organisation nicht das gleiche Maß an Öffentlichkeit und Medienpräsenz verschaffen wie Maßnahmen zur Normalisierung der Lage nach Konflikten.

Die OSZE muß Wege finden, die Umsetzung der Verpflichtungen durch Teilnehmerstaaten stärker zu unterstützen. Die OSZE als kooperativer Rahmen für Sicherheit sucht ihre Ziele durch internationales Einvernehmen zu erreichen; sie vertraut auf die Schaffung von internationalen Normen, Werten und Prinzipien, deren Umsetzung überwacht wird. Im Gebiet der OSZE ist es zu Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten, ethnischen Säuberungen, Unterdrückung von Minderheiten und zu anderen Greueltaten gekommen. Vielfach spiegeln diese Bedrohungen und Herausforderungen grundsätzliche Probleme bei der Umsetzung von OSZE-Normen und -Werten wider. Derzeit diskutieren die Teilnehmerstaaten intensiv verschiedene Wege, wie sie Anstrengungen zur Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen unterstützen können bzw. wie ihnen dabei geholfen werden kann. Das Charta-Dokument für europäische Sicherheit - erstmals im Jahre 1994 auf dem Gipfeltreffen von Budapest als gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert vorgestellt - ist ein Versuch, eine makropolitische Bewertung der europäischen Sicherheit vorzunehmen. Das Dokument soll auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul im November 1999 verabschiedet werden.

Bei ihren Aktivitäten muß die Organisation mehr und mehr mit anderen internationalen Institutionen und Organisationen zusammenarbeiten. Pragmatische Kooperation ohne Hierarchien prägt bereits jetzt viele ihrer Aktivitäten. Organisationen wie die Europäische Union, der Europarat und die NATO haben sich im Licht der neuen Realitäten in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges deutlich gewandelt und sind dabei, sowohl ihre Mitgliederschaft als auch ihre Aktivitäten auszuweiten. Die VN sind zunehmend mit Angelegenheiten der europäischen Sicherheit befaßt. Neue subregionale Organisationen sind entstanden, darunter der Rat der Ostseestaaten, der Euro-arktische Barentsrat, das Schwarzmeer-Kooperationsabkommen und die Zentraleuropäische Initiative (ZEI), aber auch die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI) und der Prozeß von Royaumont. Auch in anderen Regionen werden vielversprechende subregionale Aktivitäten gefördert, so z.B. in Zentralasien.

Um Konkurrenz und die Duplizierung von Anstrengungen zu vermeiden, müssen zwischen all diesen einzelnen Körperschaften mit jeweils spezieller Mitgliedschaft und Expertise operative Verbindungen geschaffen werden. Die OSZE muß weiterhin zur Schaffung einer Architektur aus sich gegenseitig stärkender Kooperation zwischen internationalen Organisationen beitragen.

In der Tat sind die Kontakte der OSZE, insbesondere mit dem Europarat und dem Sekretariat der Vereinten Nationen und deren Sonderorganisationen (hier speziell mit dem VN-Hochkommissar für Flüchtlinge, dem VN-Hochkommissar für Menschenrechte, der Wirtschaftskommission der VN für Europa, dem Entwicklungsprogramm der VN), aber auch mit der NATO, der EU, der Europäischen Kommission, der WEU, dem IKRK, der Internationalen Organisation für Migration und subregionalen Gruppierungen in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet worden. Bereits im Jahr 1992 erklärten die Teilnehmerstaaten die KSZE zu einer regionalen Abmachung der VN im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Auf der Ebene der Hauptquartiere hat sich ein Rahmen für den Informationsaustausch und für regelmäßige Treffen und Konsultationen herausgebildet (sogenannte 2+2-Gespräche mit dem Europarat, trilaterale Gespräche mit den VN und dem Europarat, trilaterale zielorientierte Expertentreffen, bilaterale Konsultationen und gegenseitige Teilnahme an Veranstaltungen und Seminaren).

Noch bedeutsamer ist, daß sich durch die Zusammenarbeit vor Ort ein intensiver Austausch entwickelt hat, der wiederum zu praktischer Zusammenarbeit und Komplementarität der internationalen Organisationen geführt hat. Einzelne Operationen, wie in Bosnien und Herzegowina, wo die Organisation mit SFOR und dem Büro des Hohen Repräsentanten kooperiert, oder wie in Albanien, wo die OSZE den Koordinationsrahmen bietet, in dem andere internationale Organisationen ihren Beitrag zur Unterstützung einer kohärenten internationalen Strategie entsprechend ihren jeweiligen Kompetenzbereichen leisten können, belegen, daß Staaten, internationale Institutionen und Organisationen die Notwendigkeit der Verfolgung einer solchen Strategie anerkennen. Das Kosovo stellt ein anderes wichtiges Beispiel für die enge Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen Organisationen dar.

Das Ziel der weiteren Stärkung der ineinandergreifenden und sich gegenseitig verstärkenden Art der Kooperation zwischen internationalen Institutionen und denjenigen Organisationen, die sich mit der Förderung umfassender Sicherheit im OSZE-Gebiet beschäftigen, wird auch in der Diskussion um die Plattform für kooperative Sicherheit deutlich. Sie ist eines der vorgeschlagenen Elemente des Charta-Dokuments. Die Zielsetzung der derzeit diskutierten Plattform ist die Entwicklung eines Konzeptes für pragmatische Synergieeffekte zwischen der OSZE und anderen Organisationen in nichthierarchischer Weise, wobei auch andere

internationale Organisationen und Institutionen an der Ausarbeitung beteiligt werden sollen.

Nichtstaatliche Organisationen spielen ebenfalls eine zunehmend aktive Rolle in der europäischen Sicherheit. Die OSZE mißt ihren Kontakten zu nichtstaatlichen Organisationen großen Wert bei. Für die Organisation sind NGOs eine wichtige Quelle für Informationen über Entwicklungen, insbesondere über die Menschenrechtslage, aber auch in Fragen des Umweltschutzes, der Wirtschaft und der Sicherheit. Zugleich bietet die OSZE durch ihre Verpflichtung zur Entwicklung von Zivilgesellschaften Graswurzelorganisationen, die auf den verschiedensten Gebieten tätig sind, Unterstützung.

Seit 1992 hat die OSZE ihre Präsenz vor Ort aufgebaut und so Staaten bei der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen unterstützt. OSZE-Operationen vor Ort, eines der wichtigsten Instrumente der Organisation, werden zur Lösung einer Vielzahl von Problemen durchgeführt und reichen von der Unterstützung des Gastlandes bei der Behandlung spezifischer Fragen, wie z.B. auf dem Gebiet der Menschenrechte, über die Reaktion auf Frühwarnsignale bis hin zur Hilfe bei Problemen mit früheren, gegenwärtigen oder potentiellen Konflikten. Entsprechend ihrem jeweiligen Mandat bieten sie effektive, rechtzeitige und flexible Antworten an. Derzeit betreibt die OSZE in rund 20 Ländern Missionen und andere Aktivitäten vor Ort.[4]

Gleichzeitig hat die OSZE den Aufbau eines großen ständigen Verwaltungsapparats vermieden; sie hat eine schlanke Infrastruktur und begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen, die hauptsächlich den Missionen vor Ort zugute kommen. Die OSZE beschäftigt gut 250 Personen in allen ihren Institutionen sowie derzeit etwa 2.500 internationale Mitarbeiter vor Ort. Der Anteil der Missionen vor Ort am Haushalt der OSZE beträgt ca. 90 Prozent.

Zwar hält die OSZE am Konzept der Flexibilität und der Betonung der Aktivitäten vor Ort fest; die Erfahrungen der OSZE und die neuen Herausforderungen unterstreichen jedoch die Notwendigkeit, die operativen Fähigkeiten der OSZE zu stärken. Die Leistungsfähigkeit ihrer ständigen Strukturen muß den neuen Aufgaben und Verantwortungsbereichen, die die Organisation übernimmt, der schieren Zahl und dem Umfang ihrer Aktivitäten vor Ort entsprechen. Zweifellos ist dies ein Balanceakt: Die Organisation muß gestärkt werden, ohne die Flexibilität, die sie auszeichnet, zu gefährden. Die bestehenden Institutionen sollten so gestärkt werden, daß

---

4 Missionen der Organisation befinden sich derzeit in Skopje, Georgien, Estland, Moldau, Lettland, Tadschikistan, Bosnien und Herzegowina und Kroatien. Die Mission im Kosovo befindet sich im Aufbau. Darüber hinaus leisten die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien (Russische Föderation), die OSZE-Präsenz in Albanien, die Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, das Verbindungsbüro in Zentralasien in Usbekistan (eine Außenstelle des Sekretariats) und die 1998 eingerichteten OSZE-Zentren in Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan sowie der Projektkoordinator der OSZE in der Ukraine (entsandt im Juli 1999 nach dem Abzug der bisherigen Mission der OSZE in der Ukraine nach Erfüllung ihres Mandats) und das neue OSZE-Büro in Eriwan, Armenien, Arbeit vor Ort.

sie der Arbeitsbelastung und ihren Aufgaben gerecht werden können. Mit ihrem bisherigen institutionellen Rahmen kann sich die Organisation bereits einem breiten Aufgabenspektrum widmen, von ökonomischen und ökologischen Aspekten von Sicherheit über Fragen der Medienfreiheit, Menschenrechte und Demokratisierung sowie Minderheitenfragen bis hin zu Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Die Verbesserung der operativen Fähigkeiten der OSZE, einschließlich der Stärkung ihres Sekretariats, das die Arbeit des Amtierenden Vorsitzenden und der Missionen unterstützt, mit dem Ziel, es in die Lage zu versetzen, die neuen Aufgaben zu bewältigen, hat bereits begonnen. Um sicherzustellen, daß das Sekretariat auf die Einrichtung neuer Missionen vorbereitet ist, und um Vorbereitungen und Planungen für spezifische Missionen ohne lange Vorlaufphase initiieren und koordinieren zu können, wurde eine *Ad-hoc*-Koordinierungs- und Planungsgruppe geschaffen. Mit Beginn der KVM wurde ein Krisenzentrum eingerichtet, daß den Missionen rund um die Uhr Unterstützung bietet und zugleich als ständige Verbindung zwischen ihnen und dem Sekretariat sowie als Informationsquelle für die Delegationen der Teilnehmerstaaten der OSZE fungiert. Weitere Maßnahmen zur Stärkung der operativen Kapazitäten des Sekretariats sind u.a. die Entwicklung eines *Information Systems Strategic Plan* und einer Strategie zum "Kompetenzerwerb durch Schulung" sowie die vorgeschlagene Normalisierung der Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter der OSZE.

Die Art der Aufgaben und die große Anzahl von Mitarbeitern vor Ort, die von Teilnehmerstaaten für relativ kurze Zeit abgeordnet werden, unterstreichen die Notwendigkeit, Mitarbeiter angemessen auf ihre Aufgaben vorzubereiten. Einführende Schulungen für neue Missionsmitglieder sind entwickelt worden. Missionsspezifische Aufbauschulungen für Missionsmitglieder finden im Rahmen der jeweiligen Operationen vor Ort statt, wobei der besondere Schwerpunkt in den entsprechenden Mandaten festgelegt ist und somit die Tätigkeit bestimmt. Gleichzeitig ist Ausbildung ein vielversprechendes Gebiet für die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen. Bereits bei der Kosovo-Verifizierungsmission haben verschiedene Organisationen zur einführenden Schulung beigetragen, indem sie beispielsweise ihr eigenes Mandat und ihre Rolle erläutert, aber auch an der Schulung in besonderen Themenbereichen, wie z.B. Menschenrechte, mitgewirkt haben. Als erfolgreiches Pilotprojekt im Bereich Ausbildung wurde im Juli 1999 der Gemeinsame Workshop zur Menschenrechtsausbildung für Missionen vor Ort von der OSZE gemeinsam mit dem Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, dem Europarat und der Europäischen Kommission organisiert.

Die OSZE muß sich im Kosovo einer großen Herausforderung stellen. Jedoch ist dies nicht die einzige große Herausforderung für die Organisation -

ihre umfassendere regionale Rolle in Südosteuropa, Zentralasien und schließlich im Kaukasus, ihre potentielle Rolle bei der Demokratisierung Serbiens, ihre Bedeutung beim Umgang mit den "eingefrorenen Konflikten" in anderen Regionen und ihre Funktion als politisches Forum, in dem alle Länder gleichwertige Partner sind, gehören zu ihren zahlreichen Aufgaben. Die Organisation, die in allen Phasen des Konfliktzyklus und in einer Vielzahl von geographischen Regionen tätig ist, hat ihren politischen und operativen Wert bereits unter Beweis gestellt. Ihre weitere Entwicklung hängt von der Bereitschaft der Teilnehmerstaaten ab, sie als das Instrument ihrer Wahl bei der Bewältigung von Sicherheitsrisiken und Bedrohungen in Europa einzusetzen und dieses Instrument gleichzeitig diesen Anforderungen entsprechend zu pflegen.

Ludger Volmer

Europäische Krisenprävention und die Stärkung der OSZE

Lehren aus dem Kosovo-Konflikt für die Krisenprävention in Europa

Historikern mag es verfrüht erscheinen, bereits jetzt Lehren aus dem Kosovo-Konflikt ziehen zu wollen. Sie werden - zu Recht - darauf verweisen, daß noch viele Informationen fehlen, um die Dynamik dieses Konflikts umfassend zu begreifen. Die Politik aber muß handeln, und gerade in Südosteuropa stehen wir unter enormem Handlungsdruck, wenn ein erneutes Aufflammen von Krieg und Gewalt verhindert werden soll. Deshalb will ich den Versuch unternehmen, nach den Konsequenzen aus dem Kosovo-Konflikt für die Krisenprävention in Europa zu fragen, auch wenn mir bewußt ist, daß Antworten nur unvollständigen und vorläufigen Charakter haben können.

Der Kosovo-Konflikt markiert in mehrfacher Hinsicht einen deutlichen Einschnitt in der europäischen Politik nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation. Zum ersten Mal haben die NATO und in ihrem Rahmen die Bundeswehr ohne ein Mandat der Vereinten Nationen Kampfeinsätze außerhalb des Bündnisgebietes durchgeführt. Das militärische Eingreifen des Bündnisses in den Kosovo-Konflikt bedeutet dabei gleichzeitig das Scheitern zivilpolitischer Krisenprävention und dies in einem Fall, zu dem es seit mehr als einem Jahrzehnt eine Fülle von Frühwarnung gegeben hat. Wer heute daraus Lehren für europäische Krisenprävention ziehen will, muß sich zuallererst mit den Ursachen dieses Scheiterns auseinandersetzen. Endgültig gescheitert ist auch die Eindämmungsstrategie der internationalen Gemeinschaft gegenüber der post-jugoslawischen Krisenregion. Es war ein Irrglaube zu meinen, man könne den Konfliktherd abriegeln und dann von außen so regulieren, daß ein substantielles eigenes Engagement, auch und gerade in finanzieller Hinsicht, vermieden wird. Schließlich löste das militärische Eingreifen der NATO im Kosovo die bisher vielleicht ernsthafteste Krise im Verhältnis zu Rußland aus. Auch wenn diese Krise, wesentlich auch aufgrund deutscher Initiativen, überwunden und Rußland in eine gemeinsame Strategie eingebunden werden konnte, wäre es fahrlässig, im nachhinein die Differenzen zwischen dem westlichen Bündnis und Rußland zu bagatellisieren.

Der Kosovo-Konflikt hat die Defizite und Grenzen der politischen Konsens- und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union, oder besser gesagt, der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, schonungslos offengelegt. Die Tatsache, daß die EU ohne US-amerikanische Führung heute (noch) nicht in der Lage ist, auch nur in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft voraus-

schauende Krisenprävention und effektives Krisenmanagement zu leisten, ist schlechthin nicht zu leugnen. Zusammen führen diese Entwicklungen zu einer deutlichen Zäsur, die ein einfaches "weiter so" kaum zuläßt. Politischer Veränderungsbedarf ist auf zahlreichen Ebenen auszumachen: bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, im transatlantischen Verhältnis, in der militärischen Dimension. Im Rahmen dieses Beitrags werde ich mich darauf beschränken, einige Lehren aus dem Kosovo-Konflikt für Krisenprävention in Europa und die Tätigkeit der OSZE zu ziehen.

Eindämmung ist kein taugliches Instrument zur Krisenregulierung

Eindämmungspolitik bedeutet den Versuch, einen Konflikt einzukapseln, abzuriegeln und möglichst weit von sich wegzudrücken, in der Hoffnung, daß er sich irgendwann von selbst löst. Eindämmungspolitik bedeutet, sich aus einem Konflikt so weit wie möglich herauszuhalten bzw. möglichst begrenzt und möglichst indirekt darauf einzuwirken. Eindämmung ist negativ wertneutral und hat damit keinen Bezug zu den gemeinsamen OSZE-Prinzipien. Eindämmungspolitik ist getragen von dem bornierten Eigeninteresse, die kurzfristig anfallenden Kosten zu vermeiden, die mit Einmischung, in welcher Form auch immer, verbunden sind. Eindämmung war fast ein Jahrzehnt lang die dominante Strategie der internationalen Gemeinschaft gegenüber der post-jugoslawischen Krisenregion. Spätestens durch den Kosovo-Konflikt müßte klar geworden sein, daß diese Strategie ein tragischer Irrtum war, der viele Tausende von Menschenleben und enorm viel Geld gekostet hat. Selbst unser borniertes Eigeninteresse von damals, kurzfristig Geld zu sparen, ist betrogen worden: Jetzt werden wir langfristig und erheblich mehr zahlen müssen. Mitglieder der Grünen Fraktion im Deutschen Bundestag hatten übrigens bereits Anfang der neunziger Jahre vor einer Eindämmungsstrategie gewarnt und gefordert, den Folgestaaten Jugoslawiens eine positive europäische Entwicklungsperspektive zu geben, also genau das, was jetzt im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa vorgesehen ist.
Die Alternative zu Eindämmung heißt Einmischung, wobei damit über den Charakter dieser Einmischung noch nichts ausgesagt ist. Die Legitimationsbasis für politisch-präventive Einmischung besteht in jenen OSZE-Normen, die besagen, daß schwere und fortgesetzte Verletzungen der Menschen- und Minderheitenrechte keine ausschließlich "innere Angelegenheit" des entsprechenden Landes darstellen, sondern Gegenstand des legitimen Interesses aller Teilnehmerstaaten an Stabilität und Sicherheit sind. Mit dieser fast revolutionären Verknüpfung der menschlichen mit der Sicherheitsdimension hat die KSZE/OSZE eine neue normative Basis für friedlich-zivile Einmischung geschaffen, die langfristig die Entwicklung des Völkerrechts wesentlich beeinflussen wird.

Gleichzeitig reflektiert diese grundlegende Innovation, die heute noch dem Bereich des nur politisch verbindlichen völkerrechtlichen "*soft law*" zuzurechnen ist, den nur schwer zu bestreitenden Tatbestand, daß die Einhaltung der grundlegenden Menschen- und Minderheitenrechte im Zeitalter einer explosionsartig wachsenden transnationalen Vernetzung nicht mehr als exklusive Domäne nationaler Souveränität betrachtet werden kann. Man kann sogar noch einen Schritt weitergehen und sagen, daß für die Aufrechterhaltung inner- wie zwischenstaatlicher Stabilität eine Strategie der Einmischung heute schlechthin unverzichtbar ist. Die Frage ist nicht mehr, *ob* Einmischung legitim ist, sondern, *welche Strategien* der Einmischung auf der Grundlage der gemeinsamen Wertebasis kooperativer Sicherheit langfristig am effektivsten sind.
Und genau hier liegt das Versagen der internationalen Gemeinschaft gegenüber dem post-jugoslawischen Konflikt: Weil man sich nicht rechtzeitig dazu durchringen konnte, an die jugoslawischen Folgestaaten eine klare Einladung nach Europa auszusprechen, welche die Motive und Handlungskalküle der politischen Akteure dort zweifellos grundlegend verändert hätte, mußte man ein Jahrzehnt später, auf einem ungleich höheren Niveau der Konflikteskalation und unter vielfach höheren Risiken, zum Einsatz militärischer Mittel greifen. Am Anfang des präventiven Versagens der internationalen Gemeinschaft, im Kern der Europäischen Union, gegenüber dem post-jugoslawischen Konflikt stand die Festlegung auf eine Eindämmungsstrategie. Daraus kann heute der verallgemeinerbare Schluß gezogen werden, daß Eindämmung kein geeignetes Mittel einer wirksamen Krisenprävention darstellt.

Stabilität und Sicherheit sind eine Funktion des Zusammenwirkens aller Dimensionen der OSZE

Die Bedeutung der menschlichen Dimension für die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität ist heute fast zum Allgemeingut geworden; eine Reihe von Präventionsinstrumenten setzt an eben dieser Verbindung an. Dasselbe kann für die wirtschaftliche Dimension bedauerlicherweise (noch) nicht behauptet werden. Erst der Stabilitätspakt für Südosteuropa vom 10. Juni 1999[1] machte unübersehbar deutlich, daß die wirtschaftliche Dimension für jede Anstrengung auf dem Gebiet der Krisenprävention bzw. der Konfliktnachsorge von zentraler Bedeutung ist. Leider ist dies erst nach einem langen blutigen Konflikt begriffen worden, und die Gefahr ist noch nicht gebannt, daß sich diese Erkenntnis allein auf die Konfliktnachsorge in einem spezifischen Fall beschränkt und weder auf die Krisenprävention im allgemeinen noch auf andere Regionen Anwendung findet. Die wirtschaftliche Dimension ist in die bisher entwickelten Präventions-

1 Abgedruckt im vorliegenden Band, S. 617-632.

instrumente unzureichend integriert, sowohl innerhalb der OSZE-Institutionen als auch im Verhältnis zwischen OSZE und Europäischer Union. Dabei war immer klar, daß das Schlüsselmotiv für die EU-Erweiterung nicht nur in der Förderung wirtschaftlicher Prosperität, sondern in der präventiven Ausweitung der europäischen Stabilitätszone nach Osten und Südosten lag. Die Europäische Union kann allerdings nur solche Länder aufnehmen, die selbst bereits ein erhebliches Maß an Stabilität aufwiesen. Von daher wirkt die krisenpräventive Aussicht auf Beitritt zur Union nur auf solche Länder, die reale Chancen darauf haben. Vernachlässigt wurde bisher der Einbau der wirtschaftlichen Dimension in Präventionsstrategien gegenüber jenen Ländern, die keine oder nur geringe oder nur sehr langfristige Beitrittschancen haben. Aus dem Kosovo-Konflikt ist erstens die unmittelbare Lehre zu ziehen, den Stabilitätspakt für Südosteuropa mit aller Konsequenz umzusetzen und dabei alle Länder der Region in substantieller Weise einzubeziehen. Die darin enthaltene Erkenntnis, daß effektive Krisenprävention ohne Integration der wirtschaftlichen Dimension nur beschränkt oder gar nicht wirksam werden kann, muß zweitens auch für die allgemeine Präventionsstrategie Anwendung finden. Dies erfordert sowohl innerhalb der OSZE als auch zwischen EU und OSZE die Entwicklung neuer Formen interinstitutioneller Kooperation und Arbeitsteilung.

Militärische Krisenintervention und zivile Prävention sind nicht beliebig kombinierbar

Oberflächlich betrachtet, versagte im Kosovo-Konflikt die zivile Prävention, während die militärische Intervention zum Erfolg führte. Nichts wäre jedoch falscher, als daraus die platte Schlußfolgerung zu ziehen, nun primär auf militärische Mittel zu setzen. Denn zum einen hat es eine konsequente Krisenprävention, die der Dimension der Herausforderung angemessen gewesen wäre, gegenüber dem Kosovo gar nicht gegeben. Zum anderen sind militärische Interventionen immer teurer und verlustreicher als zivile und, was ebenso bedeutsam ist: Sie setzen die Chancen künftiger Krisenprävention aufs Spiel. Insofern führte das militärische Vorgehen des westlichen Bündnisses, erst allein, jetzt auf der Grundlage einer VN-Resolution zusammen mit Rußland zwar zum Erfolg, dies aber vor dem Hintergrund eines vorangegangenen spektakulären Scheiterns. Militärisches Handeln allein konnte und kann diesen Erfolg niemals dauerhaft sichern. Erst die politische Wiedereinbindung Rußlands, die maßgeblich auf deutsches Drängen hin zustande kam, führte zur VN-Resolution und damit zu einer klaren Mandatslage. Wäre dies nicht gelungen, wäre der Spielraum für die politische Prävention künftiger Krisen drastisch reduziert worden.

Der Kosovo-Konflikt bietet eine gute Gelegenheit zur Analyse der Interaktion innerhalb des zentralen Kräftedreiecks aus EU, USA und Rußland, von deren Fähigkeit zur Zusammenarbeit Stabilität und Sicherheit im OSZE-Raum maßgeblich abhängen. Die Defizite der Europäischen Union bezüglich Konsensfähigkeit und Handlungsbereitschaft traten gerade deshalb so klar zutage, weil im Gegensatz zu früher gehandelt wurde. Diese Defizite betreffen nicht primär die militärischen Kapazitäten, sondern die politische Konsensfähigkeit, die Bereitschaft, jenseits traditioneller "nationaler" Interessen eine europäische Interessenposition zu definieren. Solange dies nicht gelingt, wird die Europäische Union immer wieder zu spät, gar nicht oder nur auf Initiative anderer handeln. Der Kosovo-Konflikt hat gezeigt, daß Krisenmanagement in Europa, auch im unmittelbaren regionalen Umfeld der Europäischen Union, heute nicht ohne die Führung der USA möglich ist. Auch diese Aussage will ich nicht primär auf das gewiß überlegene militärische Potential der USA beziehen, sondern auf die politische Führungsfähigkeit. Das mag manchem Europäer bitter aufstoßen, ist aber die Folge eigener Unzulänglichkeit. Die im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt gemachten Erfahrungen sollten für die EU und ihre Mitgliedstaaten Anlaß sein, ihre "nationalen" Prärogative in der Außenpolitik zumindest graduell zu überdenken. National setze ich hier deshalb in Anführungszeichen, weil ich der Ansicht bin, daß eine sinnvolle außenpolitische Interessendefinition in wachsendem Maße nur noch europäisch orientiert sein kann. Das Ziel besteht dabei darin, die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union, insbesondere hinsichtlich einer präventiven Stabilisierung ihres näheren und weiteren Umfelds, zu stärken. Das Ziel besteht nicht darin, dies ohne die Vereinigten Staaten von Amerika zu tun, deren Mitwirkung an und Einbindung in die europäische Politik wir weiter wünschen. Allerdings bedarf das Verhältnis zwischen der EU und den USA einer stetigen Weiterentwicklung und Austarierung, um sich verändernde Interessenlagen und Fähigkeiten immer wieder neu zur Deckung zu bringen.

Die Tatsache, daß Rußland zu Europa gehört, darf sich nicht in feierlichen Erklärungen erschöpfen, sondern muß sich gerade in jenen Krisen bewähren, in denen EU und NATO bzw. Rußland unterschiedliche Ausgangspositionen vertreten. Um Rußland in gemeinsame Bemühungen zur Lösung des Kosovo-Konflikts einzubinden, bedurfte es der Überwindung sowohl von Positionsdifferenzen als auch einer Vertrauenskrise, die aus den unterschiedlichen Ansätzen erwachsen war. Die deutsche Bundesregierung und insbesondere Außenminister Fischer haben dazu einen wesentlichen Beitrag geleistet. Wenn es nicht gelungen wäre, wieder einen gemeinsamen Kurs mit Rußland zu finden, dann hätte der militärische Erfolg in Sachen Kosovo politisch längerfristig wieder zur Disposition gestanden. Das Vorgehen der NATO im Kosovo-Konflikt war zu diesem Zeitpunkt und unter den gegebenen Bedingungen ohne Alternative.

Alternative Lösungsansätze hätten wesentlich früher eingeleitet werden müssen. Trotzdem oder besser gerade deswegen ist ein militärisches Vorgehen wie im Kosovo-Konflikt kein Modell für die Zukunft, sondern stellt einen Ausnahmefall dar, der sich nicht wiederholen sollte. Das gilt erst recht vor dem Hintergrund der Erwartung, daß künftige Krisenherde im OSZE-Raum vor allem im GUS-Bereich angesiedelt sein könnten, wo sich ein militärisches Eingreifen der NATO ohnehin verbieten würde.

Wer militärische Krisenintervention vermeiden will, muß rechtzeitig politische Prävention betreiben

Mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa haben zahlreiche europäische Staaten und internationale Organisationen das feierliche Versprechen abgelegt, die Konfliktnachsorge im Kosovo mit langfristig angelegter Krisenprävention für ganz Südosteuropa zu verbinden. Die erste Geberkonferenz in Sarajewo im Juli 1999 war ein erstes hoffnungsvolles Indiz dafür, daß diesmal den Worten auch Taten, sprich finanzielle Mittel, folgen werden. Sowohl hinsichtlich seines finanziellen Volumens als auch der Komplexität der zu leistenden Koordinationsaufgaben zwischen einer Vielzahl ganz unterschiedlicher Akteure stellt dieses Unternehmen eine politische Innovation auf dem Gebiet der Konfliktregulierung dar. Von seinem Erfolg oder Scheitern hängen die längerfristigen Chancen europäischer Krisenprävention wesentlich ab. Mit der Bestellung von Bodo Hombach zum Koordinator des Stabilitätspakts hat Deutschland in diesem Projekt an zentraler Stelle Verantwortung übernommen.
Der Erfolg des Stabilitätspakts hängt wesentlich davon ab, ob es den einzelnen Akteuren gelingt, für sich selbst und untereinander eine abgestimmte Strategie zu entwerfen und umzusetzen, die alle Länder der Region einbezieht. So hat etwa der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der norwegische Außenminister Knut Vollebæk, dem Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Botschafter Robert L. Barry, den Auftrag erteilt, eine gemeinsame Strategie für die in Südosteuropa tätigen OSZE-Missionen zu erarbeiten. Eine solche Strategie hat es bisher nur in Ansätzen gegeben, ihre künftige Umsetzung wird sowohl an den Amtierenden Vorsitz als auch an das OSZE-Sekretariat neue Anforderungen stellen. In ähnlicher Weise werden sich auch andere Akteure, gleich ob Staaten oder internationale Organisationen, selbstkritisch fragen müssen, inwieweit sie über eine integrierte Strategie für die gesamte Region verfügen.
Ungeachtet der entscheidenden Rolle des Stabilitätspakts dürfen weder andere, entferntere Regionen noch die allgemeine Entwicklung des Präventi-

onsinstrumentariums aus den Augen verloren werden. Eine Reihe von EU-Programmen, teils auf Beitrittskandidaten beschränkt, teils darüber hinausreichend, dient unter anderen präventiven Zwecken. Unter dem künftigen "Mr. GASP", dem bisherigen NATO-Generalsekretär Javier Solana, wird die EU eine eigene Frühwarn- und Strategieplanungseinheit einrichten. Auch der Europarat erfüllt in vielfältiger Weise präventive Aufgaben. All diese vielfältigen Aktivitäten bedürfen einer wesentlich wirksameren Koordinierung und dies nicht nur auf der Führungsebene, sondern auch und gerade im Tagesgeschäft vor Ort. Auch hier könnte der Stabilitätspakt für Südosteuropa, der eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure in einer gemeinsamen Anstrengung bündelt, zu einer zentralen Lernerfahrung werden. Langfristig gesehen, wird reine Koordination nicht reichen, weitergehende und kreativere Lösungen sind gefragt. Warum etwa sollten sich nicht bestimmte internationale Organisationen auf eine regionale oder fachspezifische Arbeitsteilung einigen können, die auch zur teilweisen Aufgabe bisheriger Aktivitäten führt? Warum sollte es nicht möglich sein, bisher parallel ausgeführte Aktivitäten nicht länger nur unverbindlich zu "koordinieren", sondern in einem gemeinsamen "Tochterunternehmen" aufgehen zu lassen?

Was für das Verhältnis der verschiedenen internationalen Akteure gilt, trifft auch auf das Binnenverhältnis der verschiedenen OSZE-Institutionen zu. Die OSZE ist nicht am Reißbrett entworfen worden, sondern ist das Ergebnis einer Abfolge von Institutionalisierungsimpulsen, die in Reaktion auf ganz praktische Herausforderungen entstanden. So standen etwa die Beschlüsse des Helsinki-Gipfels von 1992, welche die Schaffung einer Reihe von Präventionsinstrumenten enthalten, unter dem Eindruck des serbisch-kroatischen Konflikts und der Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft, darauf angemessen zu reagieren. Diese schubweise Entwicklung der OSZE-Struktur hat zur Entstehung einer Reihe von OSZE-Institutionen geführt, vom BDIMR, den Missionen und anderen Vor-Ort-Aktivitäten über den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten bis zum Beauftragten für Medienfreiheit und den Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten, deren Tätigkeit von einem jährlich wechselnden Vorsitz und einem relativ schwachen Sekretariat unter der Leitung des Generalsekretärs koordiniert werden soll. Um dies auch quantitativ zu verdeutlichen: Im Frühjahr 1999 stand den insgesamt 5.459 Beschäftigten (einschließlich von Ortskräften) in den Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE ein gerade 230köpfiges Sekretariat gegenüber. Wer vor diesem Hintergrund für eine stärkere regionale Abstimmung von OSZE-Aktivitäten eintritt - und davon ist nicht nur Südosteuropa betroffen, sondern auch der zentralasiatische und der kaukasische Bereich -, der wird kaum die Notwendigkeit leugnen können, das Sekretariat sowohl materiell als auch hinsichtlich seiner organisatorischen und politischen Kompetenzen besser auszustatten. Dazu bedarf es des Konsenses aller Teilnehmerstaaten,

darunter auch jener, die einer Stärkung des Sekretariats und des Generalsekretärs bisher eher skeptisch gegenüber gestanden haben. Wenn aber das gemeinsame Ziel, nämlich wirksame Krisenprävention und Konfliktnachsorge zu leisten, nicht gefährdet werden soll, sind Schritte zur organisatorisch-politischen Stärkung der OSZE unabdingbar.

Die OSZE braucht die Initiative ihrer Teilnehmerstaaten

Gerade eine Organisation mit einer vergleichsweise schwachen Struktur und Ausstattung wie die OSZE ist auf die Beiträge ihrer Teilnehmerstaaten besonders angewiesen. Das gilt für die Bereitstellung von qualifiziertem Personal und freiwilligen finanziellen Beiträgen ebenso wie für das Maß an politischer Zuwendung und Initiative, das ein Land in diese Organisation zu investieren bereit ist. Die beiden deutschen Regierungsparteien haben in ihrer Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 mehrfach ihren Willen unterstrichen, mehr für Konfliktprävention im allgemeinen und die OSZE im besonderen zu tun. Wie die Fakten zeigen, hat die Bundesregierung Wort gehalten, auch unter dem strengen Einsparungsdruck, dem sich kein Ressort entziehen kann. Seit 1. Juli 1999 arbeitet im Auswärtigen Amt ein Koordinator für die Ausbildung von Personal für zivile Friedenseinsätze von OSZE und VN. Der Pilotkurs, speziell auf die Bedürfnisse künftiger Mitglieder der Kosovo-Mission zugeschnitten, konnte bereits im Juli 1999 abgehalten werden. Im kommenden Jahr soll jeden Monat ein solcher 14tägiger Kurs für 20 Teilnehmerinnen und Teilnehmer durchgeführt werden. Längerfristig soll dieses Ausbildungskonzept, zu dessen Ausgestaltung Forschungseinrichtungen und nichtstaatliche Organisationen beitragen, sowohl inhaltlich differenziert als auch international geöffnet werden. Das Ziel dieser Aktivitäten besteht darin, mittelfristig eine qualifizierte Personalreserve aufzubauen, auf die bei künftigen Präventionseinsätzen zurückgegriffen werden kann.
Präventive Politik erschöpft sich nicht in der Ausbildung, auch wenn diesem Thema zentrale Bedeutung zukommt. Längerfristig kommt es darauf an, den politischen Entscheidungsprozeß derart umzugestalten, daß Frühwarnsignale weit oben in der Hierarchie eingespeist werden können. Dazu sind spezifische Schritte zur Vorbereitung auf künftige Präventionseinsätze notwendig, diese werden aber erst vor dem Hintergrund eines allgemein geschärften Bewußtseins für die Vorzüge ziviler Prävention vor militärischem Krisenmanagement voll zum Tragen kommen. Zur Schaffung eines solchen Bewußtseins, aber auch zur Bereitstellung spezifischer und differenzierter Information brauchen wir eine praxisorientierte Forschung zu Präventionsfragen und zur Tätigkeit der OSZE. Die Bundesregierung begrüßt deshalb die Initiative, in Hamburg ein

OSZE-Forschungszentrum zu errichten. Sie wird entsprechende Bemühungen nachdrücklich fördern.

Im heutigen Europa ist Krieg kein schicksalhaftes Ereignis

Krieg ist ein spektakuläres, in perversem Sinne "mediengerechtes" Ereignis. Krisenprävention ist das nicht. Krieg und Bürgerkrieg repräsentieren ein reaktives Muster des Konfliktaustrags, das seit Jahrtausenden eingeübt ist und weithin immer noch als *ultima ratio* gilt. Prävention ist etwas Neues, das auf einem neuen Wertekanon fußt und vorausschauendes Denken und vor allem proaktives Handeln erfordert. Das ist schwerer als bloßes Reagieren. Dennoch: Zehn Jahre Erfahrung mit einer Reihe blutiger Konflikte nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation sollten ausreichen, um diese Hürde zu überwinden. Denn die Binsenweisheit, daß Prävention nicht nur viel menschliches Leid erspart, sondern einfach billiger ist und damit aus rein ökonomischer Sicht eine gute Investition darstellt, bestreitet ja niemand. Und wo die potentiellen Krisenherde in Europa liegen, ist wohl bekannt. Es kommt darauf an, und das ist die wichtigste Lehre aus dem Kosovo-Konflikt, den Sprung vom Wissen zum präventiven Handeln zu schaffen.

Robert L. Barry

Das Ende der Bombardierung: die OSZE nach der Kosovo-Krise

Die jüngste Krise im Kosovo kommt in ihren Auswirkungen einem gewaltigen Erdbeben im Herzen Südosteuropas gleich. Sowohl der NATO-Lufteinsatz als auch die jugoslawische Militäroffensive gegen die Kosovo-Albaner haben zu tiefgreifenden Umwälzungen in der politischen und sozialen Landschaft der Region geführt, deren Schockwellen noch lange Zeit in der Region nachhallen werden. Die Scherben aufzusammeln, wenn die Erde zu beben aufgehört hat, wird viele Jahre in Anspruch nehmen und koordinierte, konsequente und anhaltende internationale Anstrengungen erfordern. Noch bevor der Staub sich legt, ist es daher zwingend geboten, daß wir anfangen darüber nachzudenken, wie die soziale und politische Infrastruktur nicht nur des Kosovo, sondern der gesamten Region, deren integraler Bestandteil das Kosovo ist, wiederhergestellt werden kann. Das Ziel der Staatengemeinschaft sollte nicht nur der Wiederaufbau des Kosovo sein - obwohl er natürlich Priorität hat -, sondern die Stabilisierung ganz Südosteuropas. Im vorliegenden Beitrag möchte ich der Frage nachgehen, welche Rolle die OSZE in diesem Prozeß spielen soll. Ich meine, daß es wirklich an der Zeit ist, daß die OSZE eine stärkere regionale Rolle in diesem tief aufgewühlten Winkel Europas übernimmt.
Macht man sich Gedanken über die internationale Reaktion auf die Situation im Kosovo nach dem Konflikt und darüber, welche Rolle die OSZE dabei übernehmen soll, so ist es wichtig, Lehren aus den Erfahrungen zu ziehen, die die Staatengemeinschaft in den vergangenen Jahren in Bosnien und Herzegowina gemacht hat. Obwohl sich die Konflikte in Bosnien und im Kosovo deutlich voneinander unterscheiden, kann man doch eine Menge aus den Erfahrungen in Bosnien lernen, und zwar nicht nur hinsichtlich der Frage, was nun im Kosovo geschehen soll, sondern auch im Hinblick darauf, wie wir uns der gesamten Region gegenüber verhalten sollen.

Die Notwendigkeit eines regionalen Denkansatzes

Zu den wichtigsten Dingen, die wir in Bosnien und Herzegowina gelernt haben, gehört zunächst die Erkenntnis, daß für die Bewältigung der Herausforderungen beim Aufbau von Frieden und Stabilität ein Ansatz notwendig ist, der die gesamte Region einbezieht. Alle Teile Südosteuropas sind durch Geschichte, Politik, Kultur und Geographie eng und unabänderlich mit-

einander verbunden, und man kommt um die Erkenntnis nicht herum, daß Ereignisse in einem Teil der Region unweigerlich Auswirkungen auf andere Teile haben. Im Laufe der vergangenen Jahre haben wir gelernt, daß Bosnien und Herzegowina nicht gegen die Folgen politischer Ereignisse jenseits seiner Grenzen abgeschirmt werden kann und daß Ereignisse in Nachbarstaaten oftmals einen ebenso großen Einfluß auf den Friedensprozeß haben wie Ereignisse in Bosnien und Herzegowina selbst. Bosnien und Herzegowina ist in vielfacher Hinsicht ein Opfer seiner Nachbarn, und das trifft mit Sicherheit nicht weniger auf das Kosovo zu.

In Südosteuropa hängen Frieden und Stabilität in einem Staat - vielleicht mehr als in jeder anderen Region der Erde - von Frieden und Stabilität in allen Staaten ab. Das gilt es bei Fragen wie z.B. der Mobilisierung und Koordination internationaler Wiederaufbaubemühungen zu beachten, denn es hat keinen Sinn, alle unsere Mittel auf einen Teil der Region zu konzentrieren, nur um zuzuschauen, wie Konflikte in irgend einem anderen vernachlässigten Winkel wieder aufflammen. Das gilt ebenso für die Herausforderung, den Trend zur weiteren ethnischen Teilung in der Region rückgängig zu machen. Von der Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen über die Herausforderung, Versöhnung und Toleranz zwischen den Völkern zu fördern, bis hin zum Schutz der Minderheitenrechte ist dies eine Aufgabe, die gleichzeitige, koordinierte und fortgesetzte Anstrengungen an vielen Fronten erfordert. Kurz gesagt: Nach der Kosovo-Krise wird die Aufgabe politischer Stabilisierung, wirtschaftlichen Wiederaufbaus, der Wiederansiedlung der Flüchtlinge und des Aufbaus demokratischer Institutionen gigantisch sein. Und wir können nur dann hoffen, diese Herausforderungen zu bewältigen, wenn wir ihnen mit einer regionalen Perspektive begegnen.

Wir müssen daher aufhören, in der Größenordnung begrenzter Missionen in einzelnen Staaten zu denken, und statt dessen damit beginnen, koordiniert an die unzähligen miteinander zusammenhängenden und sich überschneidenden Probleme in der Region als Ganzes heranzugehen. Diese Denkweise liegt auch der jüngsten Initiative der Europäischen Union für einen Stabilitätspakt für Südosteuropa zugrunde. Ausdrückliche Ziele des im Juni 1999 in Köln unterzeichneten Stabilitätspaktes sind der Abbau von Spannungen, die Förderung von Demokratie und Achtung der Menschenrechte, die Pflege friedlicher Beziehungen sowie die Schaffung dynamischer Marktwirtschaften in ganz Südosteuropa durch ein umfassendes und in sich schlüssiges Vorgehen gegenüber der Region. Zwar werden sich die meisten der großen in Europa tätigen internationalen Organisationen an der Umsetzung des Paktes beteiligen; die OSZE wird jedoch dabei eine führende Rolle übernehmen und der Stabilitätspakt vermutlich damit zum Kernelement des OSZE-Mandats werden.

Koordinierung von Befehlsgewalt und Kontrolle

Eine weitere wichtige Lehre, die aus dem Prozeß der Implementierung des Dayton-Abkommens in Bosnien und Herzegowina gezogen werden muß, lautet: Die Staatengemeinschaft muß mit einer einzigen Stimme sprechen, wenn es um Fragen der Implementierung geht. Nun da sich der Beginn des Friedensprozesses im Kosovo abzeichnet und wir einen umfassenderen Ansatz für den gesamten Balkan ins Auge fassen, müssen wir zuallererst daran denken, eine klare Befehlskette und integrierte Entscheidungsstrukturen zu errichten. Die Staatengemeinschaft kann sich die Dissonanz sich widersprechender oder gar rivalisierender Stimmen nicht erlauben. Die Bemühungen der Staatengemeinschaft müssen vielmehr von einer einzigen gemeinsamen Vision und klaren Kompetenzlinien geleitet sein. Dies gilt für die Arbeit einzelner Organisationen vor Ort genauso wie für die höchsten politischen Führungsebenen.

Das Vorhandensein einer einzigen, koordinierten Befehlskette, die für die Leitung der internationalen Wiederaufbaubemühungen nicht nur in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo, sondern in ganz Südosteuropa verantwortlich ist, würde es uns auch ermöglichen, langfristige Planungen effektiver auszuführen. Die Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina haben uns gelehrt, daß der Wiederaufbau einer Gesellschaft nach einem Konflikt nicht eine Sache von Monaten, sondern von Jahren ist, und daß die Beschäftigung mit Rückzugsstrategien und Kurzzeit-Mandaten den Friedens- und Wiederaufbauprozeß eher untergräbt als befördert. Bis vor kurzem haben beispielsweise in Bosnien und Herzegowina bedrohlich näher rückende Termine für den Abzug oder die Reduzierung der internationalen Präsenz die Hoffnungen nationalistischer Hardliner geschürt, sie könnten eines Tages, wenn Bosnien und Herzegowina nicht mehr im Mittelpunkt des internationalen Interesses steht, ihre unterschiedlichen nationalistischen Agenden wieder aufnehmen, wenn sie nur den Abzug der internationalen Gemeinschaft einfach abwarteten. Erst jetzt, da sie erkennen, daß die internationale Präsenz in Bosnien und Herzegowina so lange bleibt, bis ein Frieden erreicht ist, der ohne äußere Hilfe tragfähig ist, beginnen nationalistische Extremisten zu verstehen, daß die vollständige Implementierung der Friedensvereinbarungen von Dayton der einzige Weg in die Zukunft ist.

Die Rolle der OSZE in Südosteuropa

Unter all den internationalen Organisationen, die zur Zeit in Südosteuropa aktiv sind, ist in vieler Hinsicht allein die OSZE geeignet, eine größere Rolle bei der Koordinierung der internationalen Bemühungen um Frieden

und Wiederaufbau in der gesamten Region zu spielen. Die OSZE ist in allen Ländern der Region präsent und verfügt dort über erhebliche institutionelle Erfahrung. Unsere Mitarbeiter vor Ort sind unser entscheidender Vorzug bei der Übernahme einer bedeutenderen Rolle beim Aufbau von Institutionen im Rahmen des Stabilitätspakts, der wir nun entgegensehen. Der Daseinszweck der OSZE war zudem von Beginn an Frieden und Sicherheit in Europa, und mit 55 Teilnehmerstaaten gehören der OSZE alle wichtigen Akteure in der Region an: die Vereinigten Staaten, Kanada, die Europäische Union, die Russische Föderation und die Staaten Mittel- und Osteuropas. Letztere sind besonders wichtig, da sie nicht nur Balkananrainer sind, sondern auch auf ihre eigenen jüngsten Erfahrungen zurückgreifen können, wenn es darum geht, ihren Nachbarn bei dem schwierigen Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft zu helfen.

Nun da in Jugoslawien keine Bomben mehr fallen, rückt die Frage nach der Beschaffenheit der internationalen Präsenz im Kosovo in den Mittelpunkt. Zwar wird die Gesamtverantwortung für die Überwachung des Friedensprozesses bei den Vereinten Nationen liegen, die OSZE wird jedoch in diesen Bemühungen eine Hauptrolle spielen müssen, insbesondere beim Institutionenaufbau. Die Schaffung funktionsfähiger Regierungseinrichtungen wird für die Erfüllung der übergeordneten Aufgabe, die Stabilität im Kosovo wiederherzustellen, entscheidend sein. Die Herausforderungen im Kosovo sind in vieler Hinsicht sogar noch beängstigender als diejenigen, mit denen wir seit einigen Jahren in Bosnien und Herzegowina konfrontiert sind.

Nun da die OSZE sich anschickt, ihre neuen Aufgaben - sowohl im Kosovo als auch im Rahmen des Stabilitätspaktes - wahrzunehmen, müssen ihre Kapazitäten für einen effizienten regionalen Einsatz verstärkt werden. Dank ihrer gut ausgebauten Präsenz vor Ort ist die OSZE bereits in einer guten Position, um Initiativen zur regionalen Zusammenarbeit zu fördern und dem Koordinator des Stabilitätspaktes dabei Hilfestellung zu leisten, die Programme umzusetzen, die im Zuge der Weiterentwicklung des Stabilitätspaktes erstellt werden. Jedoch müssen die regionalen Kapazitäten der OSZE durch die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den fünf OSZE-Missionen vor Ort sowie zwischen den über 3.000 nationalen und internationalen Mitarbeitern dieser Missionen erweitert werden. Darüber hinaus müssen die Verbindungen zwischen den Missionen vor Ort und den zentralen Institutionen der OSZE - deren jeweiliger Akzent auf militärischer Sicherheit, Wahrung der Menschenrechte und Aufbau von Institutionen, Medien, Wirtschaft und nationalen Minderheiten liegt - entsprechend ausgebaut werden. Gleichzeitig benötigt der Amtierende Vorsitzende der OSZE einen regionalen Stellvertreter für Südosteuropa, der sowohl als Ansprechpartner für Fragen zum Stabilitätspakt als auch als Verbindungsperson zum Koordinator des Stabilitätspaktes fungiert.

Im Vorfeld des OSZE-Gipfels in Istanbul im November dieses Jahres hat mich der derzeitige Amtierende Vorsitzende der Organisation, der norwegische Außenminister Knut Vollebæk, mit der Weiterentwicklung der regionalen Dimension der Arbeit der OSZE beauftragt. Zu meinen Aufgaben als Sonderbeauftragter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Südosteuropa wird die Erarbeitung einer Studie über die zukünftige Rolle der OSZE in der Region bei der Umsetzung des Stabilitätspaktes gehören. Ich habe die Hoffnung, daß diese Studie dabei helfen wird, neue Wege zu finden, wie die OSZE ihr Engagement in der Region besser koordinieren und bestmöglich zur Implementierung des Stabilitätspaktes beitragen kann.

Der Aufbau von Institutionen

Im nachhinein kann man zu dem Schluß kommen, daß zu Beginn des Engagements der Staatengemeinschaft in Bosnien und Herzegowina nach Dayton der Organisation von Wahlen auf Kosten einer durchdachten und nachhaltigen Strategie zum Aufbau von Institutionen zuviel Bedeutung beigemessen wurde. Zu jener Zeit waren die OSZE und die internationale Gemeinschaft insgesamt an den Zeitplan von Dayton gebunden, der festlegte, daß spätestens neun Monate nach Unterzeichnung des Friedensabkommens Wahlen abgehalten werden mußten. Die Wahlen fanden auch planmäßig statt und waren so frei und fair, wie es unter den gegebenen Umständen möglich war. Es hatte jedoch auch erhebliche Nachteile, so kurz nach dem Ende der Feindseligkeiten Wahlen abzuhalten. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß im September 1996, also zum Zeitpunkt der Wahlen, die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen gerade erst eingesetzt hatte, die Freizügigkeit noch äußerst eingeschränkt war und die politischen Oppositionsparteien gerade erst begonnen hatten, sich zu organisieren. Allgemeiner ausgedrückt: Der institutionelle Rahmen, der in westlichen Demokratien oft genug für selbstverständlich gehalten wird, fehlte in Bosnien und Herzegowina zur Zeit der Wahlen von 1996 weitgehend. Unter diesen Bedingungen erwies sich die Erwartung, daß die Wahlen einen frühen Rückzug der internationalen Präsenz in Bosnien und Herzegowina und die vollständige Übergabe der politischen Verantwortung an die neugewählten Politiker des Landes gestatten würden, als übertrieben optimistisch.
Da die Staatengemeinschaft derzeit eine weitere Mission auf dem Balkan zum Friedensaufbau nach einem Konflikt startet, diesmal im Kosovo, sollte man sich die jüngsten Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina vor Augen halten. Das Kosovo wird sehr viel deutlicher ein internationales Protektorat sein, etwas, was Bosnien und Herzegowina niemals gewesen ist, und dies wird die Vereinten Nationen in die Lage versetzen, bereits vor der Abhaltung von Wahlen funktionsfähige Institutionen zu schaffen.

Im Kosovo gehören dazu die Förderung freier und unabhängiger Medien, Unterstützung bei der Entstehung starker und dynamischer politischer Parteien, das Beharren auf Rechtsstaatlichkeit und Hilfe bei der Schaffung einer effektiven und unparteiischen Justiz, der Aufbau eines professionell arbeitenden und politisch neutralen öffentlichen Dienstes sowie die Förderung der Elemente einer wiedererstehenden Zivilgesellschaft.
Während der Status des Kosovo als internationales Protektorat genügend Zeit läßt, den endgültigen politischen Status des Gebiets und die dazu notwendigen Schritte zu klären, muß auf breiterer regionaler Ebene unverzüglich damit begonnen werden, über die zukünftigen Beziehungen des Kosovo zu den anderen politischen Einheiten in der Region nachzudenken. Diese Aufgabe ist kompliziert und heikel und erfordert eine überlegte Planung und geschicktes Vorgehen. Gerade auf diesem Gebiet kann die OSZE im Rahmen des Stabilitätspakts eine führende Rolle übernehmen. Dazu würde nicht nur die Hilfestellung beim Entwurf der politischen Architektur für ein geeintes Südosteuropa gehören. Es würde auch bedeuten, daß sie allen Verantwortlichen klar machen muß, daß die Staaten der Region sich nur bei verstärkter regionaler Zusammenarbeit Hoffnungen machen können, letztendlich in größere europäische politische und wirtschaftliche Strukturen integriert zu werden.

Wirtschaftliche Entwicklung

Das Wissen um den entscheidenden Zusammenhang zwischen Wirtschaft auf der einen und Frieden und Stabilität auf der anderen Seite ist Teil des dauerhaften Bekenntnisses der OSZE zu einem umfassenden Verständnis von Sicherheit. Die Schaffung anhaltenden Wirtschaftswachstums, der Wiederaufbau der grundlegenden wirtschaftlichen Infrastruktur sowie die Wiederherstellung von Handels- und Geschäftsbeziehungen gehören zu den entscheidenden Elementen jeder Strategie für den Friedensaufbau. Bleiben Anstrengungen in diesen Bereichen hinter denjenigen in anderen zurück, können leicht erneut Spannungen zwischen oder in Staaten auftreten.
In Südosteuropa stellt sich die ökonomische Herausforderung in zweifacher Hinsicht. Die Staatengemeinschaft steht nicht nur vor der enormen Aufgabe, durch Kriege zerrissenen Ländern wie Bosnien und Herzegowina dabei zu helfen, ihre vom Krieg vernichtete Wirtschaft wiederzubeleben, sondern sie sieht sich darüber hinaus der Herausforderung gegenüber, diesen Staaten auch beim schwierigen Übergang zur Marktwirtschaft Hilfestellung zu leisten. Mit der jüngsten Krise im Kosovo ist diese zweifache Herausforderung durch die großflächigen Zerstörungen und Schäden im Kosovo, aber auch in der gesamten Bundesrepublik Jugoslawien, sogar noch komplizierter geworden.

Es ist offenkundig, daß die wirtschaftliche Dimension des Wiederaufbaus nach einem Konflikt nicht von der politischen Dimension getrennt werden kann. Das zeigt sich am deutlichsten in der Weigerung der Staatengemeinschaft, wirtschaftliche Wiederaufbauhilfe an Serbien zu leisten, solange ein unter Anklage stehender Kriegsverbrecher an der Macht ist. Es zeigt sich auch im Fall der ostbosnischen Stadt Srebrenica. Dort wurden nun, nachdem die Ergebnisse der Kommunalwahlen von 1997 in der Gemeindeverwaltung von Srebrenica auch umgesetzt wurden, internationale Wiederaufbaufonds freigegeben, die zuvor lange Zeit durch die Unnachgiebigkeit politisch Verantwortlicher vor Ort blockiert waren. Obwohl Wirtschaft natürlich nicht von Politik zu trennen ist und der ökonomische Hebel oftmals erfolgreich für politische Ziele angesetzt werden kann, muß langfristig die Errichtung tragfähiger wirtschaftlicher Strukturen ins Auge gefaßt werden, auf denen der zukünftige Wohlstand der gesamten Region aufbauen kann.

Wie auch in anderen Dimensionen muß das Engagement der Staatengemeinschaft beim Wiederaufbau der Volkswirtschaften in Südosteuropa sowohl langfristig angelegt sein als auch die gesamte Region einbeziehen. Humanitäre Hilfe und finanzielle Mittel für den Wiederaufbau sind zwar zu Beginn des internationalen Einsatzes lebenswichtig, müssen aber von einer langfristigen Strategie zur Kapitalbildung und wirtschaftlichen Entwicklung begleitet werden, die auf die Errichtung lebensfähiger und sich selbst tragender Marktwirtschaften abzielt. Wie der Friedensimplementierungsrat auf seinen Madrider Treffen im Dezember 1998 feststellte, ist es beispielsweise in Bosnien und Herzegowina für die lokalen politisch Verantwortlichen nunmehr an der Zeit, sich darauf zu konzentrieren, das Land von Hilfen aus dem Ausland unabhängiger zu machen und es stärker in die Lage zu versetzen, die Wirtschaft so zu führen, daß Arbeitsplätze geschaffen werden und der Lebensstandard der Bevölkerung steigt. Die Repräsentanten der Staatengemeinschaft tragen auch in dieser Hinsicht Verantwortung und müssen insbesondere gewährleisten, daß humanitäre Hilfe und finanzielle Mittel für den Wiederaufbau keine Abhängigkeiten schaffen, sondern vielmehr den Gesellschaften schrittweise die Kraft zurückgeben, ihre Angelegenheiten selber zu regeln, ohne auf internationale Hilfe angewiesen zu sein. Dies wiederum muß von der Erkenntnis begleitet sein, daß eine derartige Transformation nicht über Nacht geschieht, sondern anhaltender und koordinierter Unterstützung durch internationale Organisationen und Geberinstitutionen bedarf.

Gleichzeitig bedeutet der Aufbau funktionsfähiger, Wohlstand erzeugender Marktwirtschaften auch, daß Hemmnisse für den transnationalen Handel und Investitionshindernisse in Südosteuropa beseitigt werden müssen. Dort, wo die Politik Handelsbarrieren errichtet hat, müssen wir daran arbeiten,

diese Barrieren abzubauen. Dabei müssen wir Südosteuropa als einen einheitlichen Wirtschaftsraum verstehen. Wirtschaftliches Wachstum in der Region hängt in der Tat davon ab, daß wirtschaftliche Verbindungen sowohl innerhalb von Staaten als auch über ihre Grenzen hinweg wiederhergestellt werden. Letztendlich muß die Aufnahme der gesamten Region in die Wirtschaftsstrukturen der Europäischen Union im Auge behalten werden. Die Wiederherstellung von Wirtschaftsbeziehungen kann darüber hinaus auch der Versöhnung dienen: Verbindungen sowohl zwischen einzelnen Menschen als auch zwischen Staaten, die zum beiderseitigen Vorteil sind, können dazu beitragen, Angst, Feindseligkeit und Mißtrauen, die sich in den Konflikten des vergangenen Jahrzehnts aufgestaut haben, zu verringern.
Betrachtet man den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die wirtschaftlichen Entwicklungen aus der Perspektive der Gesamtregion, so ist die Bundesrepublik Jugoslawien natürlich von zentraler Bedeutung für das Gelingen eines solchen Projekts. Die Wiederherstellung wirtschaftlicher Normalität und anhaltendes Wirtschaftswachstum bleiben unerreichbar, solange Jugoslawien international geächtet ist. Vieles hängt daher von den Aussichten auf politische Reformen und einen Regimewechsel in Jugoslawien selbst in der Zeit nach der Kosovo-Krise ab. Wenn die Jugoslawen sich der Politik der nationalistischen Ideologie der Abschottung widersetzen und konkrete Schritte in Richtung demokratischer Transformation und Konsolidierung unternehmen, dann steigen die Aussichten auf wirtschaftlichen Fortschritt nicht nur in Jugoslawien, sondern in der gesamten Region sprunghaft an.

Die militärische Dimension

Obwohl die Krise im Kosovo einerseits die Aufgabe, Frieden und Stabilität in Südosteuropa wiederherzustellen, komplizierter gemacht hat, schafft sie andererseits auch eine Reihe von Möglichkeiten zur Wiederaufnahme von Beziehungen in der Region. Dies gilt insbesondere auf dem Gebiet militärischer Stabilisierung. Anhang 1-B der Friedensübereinkommen von Dayton bietet einen Rahmen für die Wiederherstellung militärischer Stabilität nicht nur in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, sondern auch auf dem gesamten Balkan. Der Anhang hat verifizierbare Obergrenzen für die Waffenbestände der Streitkräfte sowohl für Bosnien und Herzegowina als auch für Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien festgesetzt. Er hat darüber hinaus eine Reihe regionaler vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen eingeführt, die den Abbau von Spannungen und die Herstellung von Vertrauen zwischen den Streitkräften in der Region zum Ziel haben, und sieht ein künftiges regionales Rüstungskontrollabkommen vor, das ein militärisches Gleichgewicht im ehemaligen Jugoslawien und um es

herum herstellen soll. Dreieinhalb Jahre nach Dayton hat dieser Prozeß, der weitgehend unter der Ägide des Büros für regionale Stabilisierung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina verläuft, bereits beachtliche Erfolge vorzuweisen. Es war jedoch absehbar, daß die Kosovo-Krise und die Luftschläge der NATO gegen Jugoslawien Fortschritte in Richtung auf eine militärische Stabilisierung der Region zeitweise zum Stillstand bringen würden.

Nun da die Luftschläge beendet und die militärischen Fähigkeiten Jugoslawiens erheblich beschnitten sind, eröffnen sich neue Möglichkeiten, in der Region ein stabiles militärisches Gleichgewicht herzustellen, den Gesamtumfang an Rüstung zu reduzieren und die militärische Sicherheit zu erhöhen. Die massive Präsenz der NATO im Kosovo, die voraussichtlich auch einige Jahre dort verbleiben wird, ist ein bedeutender Stabilisierungsfaktor, der Fortschritte in Richtung auf die obengenannten Ziele erleichtern wird. Der Versuch, die jugoslawischen Streitkräfte zu kontrollieren und mit ihnen in einer Zeit zurecht zu kommen, die sich vermutlich als eine Phase erheblicher politischer Instabilität in Jugoslawien erweisen wird, wird dabei eine der heikelsten Aufgaben überhaupt sein. Ebenso muß die Befreiungsarmee für das Kosovo (UCK) unter Kontrolle gebracht und ihre Entwaffnung gemäß den Kosovo-Friedensvereinbarungen sichergestellt werden. Zu den Aufgaben sollte auch gehören, über das Territorium der Bundesrepublik Jugoslawien hinausgehend, alle Staaten der Region an einen Tisch zu bringen, damit sie gemeinsam ein Abkommen über regionale Rüstungskontrolle ausarbeiten. Dieses Abkommen, das bereits in Artikel V des Anhangs 1-B der Friedensvereinbarungen von Dayton vorgesehen war, sollte jeden Staat in Südosteuropa einbeziehen und die Herstellung eines stabilen militärischen Gleichgewichts durch Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zum Ziel haben.

Zusätzlich zu den Bestimmungen der Dayton-Vereinbarungen wird jedoch die Veränderung des regionalen militärischen Gleichgewichts in der Folge der Kosovo-Krise wichtige Möglichkeiten eröffnen, das Rüstungsniveau in der gesamten Region zu senken. Wir sollten diese Möglichkeiten in vollem Umfang nutzen, um neue Grenzen für die Beschaffung von Rüstungsgütern festzulegen und um beispielsweise sicherzustellen, daß von der zukünftigen Wiederaufbauhilfe für die Bundesrepublik Jugoslawien keine Gelder in die Wiederaufrüstung der jugoslawischen Armee umgeleitet werden. Wirtschaftshilfe sollte durch geeignete Maßnahmen auch enger an Transparenz in den Rüstungshaushalten und die Begrenzung der Militärausgaben gekoppelt werden und damit an die wichtigen Fortschritte anknüpfen, die in dieser Richtung auf den Madrider Treffen des Friedensimplementierungsrates erzielt wurden. Ähnlich könnte man mit Blick auf die Auflösung von

Sonderpolizeieinheiten und paramilitärischen Verbänden in der Region vorgehen.
Grundsätzlicher muß sich die Staatengemeinschaft Gedanken darüber machen, auf welche Weise die veränderte politische Landschaft in der Region sich für erneute Bemühungen zur Implementierung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen anbietet. Ziel sollte es letztendlich sein, Bedingungen dafür zu schaffen, daß militärische Gewalt als Mittel zur Lösung von Konflikten in der Region ausgeschlossen werden kann. In der Zwischenzeit jedoch können Fortschritte auf diesem Weg in Form von Initiativen erzielt werden, die dazu beitragen, die Möglichkeit einer großangelegten Mobilmachung aller Streitkräfte in der Region zu reduzieren oder auszuschließen. Noch einmal: Der kürzlich unterzeichnete Stabilitätspakt und insbesondere der dort vorgesehene "Arbeitstisch" zu Sicherheitsfragen können sowohl an der Reduzierung militärischer Spannungen als auch an der Förderung der militärischen Abrüstung in ganz Südosteuropa entscheidend mitwirken.

Schlußfolgerung

Nachdem die akute Krise im Kosovo vorüber ist, steht die Staatengemeinschaft nun vor der langwierigen und beschwerlichen Aufgabe, sicherzustellen, daß alle Flüchtlinge und Vertriebenen in ihre Heimat zurückkehren können, die politische, wirtschaftliche und soziale Infrastruktur der zerstörten Provinz wiederaufzubauen und das Fundament für ein friedliches Kosovo im weiteren Umfeld eines stabilen Südosteuropa zu legen. Unsere Aufgabe, das Kosovo wiederaufzubauen, muß schließlich zum Ziel haben, daß diese jüngste Kosovo-Krise als ein Wendepunkt in der Geschichte der Region in Erinnerung bleibt, der das Ende einer Epoche der Instabilität und Unsicherheit und den Beginn einer Ära des Friedens und des wirtschaftlichen Aufschwungs markiert. Es ist ein ehrgeiziges Ziel, aber es liegt nicht außerhalb unserer Möglichkeiten. Es erfordert jedoch Zeit und die Selbstverpflichtung der Staatengemeinschaft, den Herausforderungen, die der Aufbau von Frieden und Stabilität in diesem Teil der Welt mit sich bringt, koordiniert und mit einem Konzept, das die gesamte Region einschließt, zu begegnen.
Im Rahmen des kürzlich unterzeichneten Stabilitätspaktes für Südosteuropa wird die OSZE weiterhin eine Schlüsselrolle in der Region spielen. Sie ist bestens darauf eingestellt, bei der Wiederherstellung von Sicherheit und Stabilität in diesem unruhigen Winkel Europas eine Führungsrolle zu übernehmen. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe sollte die OSZE sich auf ihre Erfahrung und ihre Sachkenntnis besinnen, die sie durch ihre Missionen vor Ort in der gesamten Region erworben hat. Auch sollte sie sich selbst zur engen

Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen verpflichten, in der Erkenntnis, daß nur ein koordiniertes internationales Vorgehen Hoffnung auf Erfolg bei unseren gemeinsamen Zielen verspricht. Die Zeit nach den gegenwärtigen Umwälzungen im Kosovo wird viele Gelegenheiten dazu bieten, die Region in einem solideren und stabileren Fundament zu verankern. Wir müssen dafür Sorge tragen, daß diese Gelegenheiten nicht verpaßt werden.

Alexander Matwejew

Die Identitätskrise der OSZE

In der 10. Ausgabe von Merriam-Webster's Collegiate Dictionary wird Identitätskrise als "ein Stadium der Verwirrung in einer Institution oder Organisation über deren Charakter oder Richtung" erklärt. Auf einen Menschen bezogen, bedeutet dies einen "persönlichen psychischen Konflikt, insbesondere bei Heranwachsenden, in Form der Verwirrung über die eigene soziale Rolle, häufig begleitet von einem Gefühl des Verlustes der Kontinuität der eigenen Persönlichkeit". Dieses Charakteristikum - der Verlust der Kontinuität der eigenen Persönlichkeit - ist ein signifikantes Merkmal, das auf eine Institution wie die OSZE projiziert werden kann.

Allgemeiner ausgedrückt bedeutet Krise "einen instabilen oder kritischen Zeitraum oder Zustand, in dem eine entscheidende Veränderung bevorsteht", insbesondere "eine solche, bei der die Möglichkeit, daß sie ein höchst unerwünschtes Resultat haben wird, unverkennbar ist (eine finanzielle Krise)".

Schließlich ist da noch eine weitere sehr interessante Definition: die der "*Midlife-crisis*" als "eine Periode emotionalen Aufruhrs im mittleren Alter, die insbesondere von dem starken Wunsch nach Veränderung geprägt ist".[1]

Das Lesen von Lexika ist eine nützliche Beschäftigung. Der Sinn von instinktiv benutzten Wörtern und Formulierungen offenbart sich manchmal in einem nur allzu besonderen Licht, das das Verständnis von Ideen und Phänomenen erweitert, von denen man ursprünglich dachte, sie seien keine Untersuchung wert.

Alle angeführten Definitionen treffen auf die OSZE zu. Vor einiger Zeit tauchte der Begriff der "Krise der OSZE" auf und wurde zum stillschweigenden Begleiter aller rhetorischen Loblieder auf ihre "Schlüsselfunktion" und "zentrale Stellung" in der europäischen Politik (oder waren es eher Grabgesänge?). Daran ist nichts neu und nichts ungewöhnlich. Vielleicht ist es sogar Standard in den internationalen Beziehungen. Die Verweise auf die Krise der OSZE waren jedoch eher das Resultat der Frustration einiger Nationen oder politischer Gruppen als das Ergebnis bewußter, ehrlicher und sorgfältiger Analyse.

Die OSZE, dieser gesamteuropäische Prozeß, ist generell etwas sehr Emotionales und Irrationales, etwas, das nicht allein mit dem Verstand zu erfassen ist. Der Versuch, genau dieses zu tun, ist jedoch das Ziel des vorliegenden Textes. Der Autor wird sich Gedanken darüber machen, daß es eine Krise der OSZE gibt, und seine Schlußfolgerung untermauern, daß ihre Identitätskrise völlig normal ist für einen politischen Heranwachsenden und für das spezifische Stadium ihrer Entwicklung. Ein junger Adler hat sich hoch oben von der

1 Alle angeführten Definitionen sind eigene Übersetzungen.

Helsinki-Klippe gestürzt, aber er kann seine Flügel nicht ausbreiten. Daher beobachten wir einen freien und doch so aufregenden Fall mit all den leuchtenden Visionen einer trügerischen Wirklichkeit, aus der eine bittere oder aber eine ruhmreiche Zukunft geschmiedet werden wird - das hängt ganz vom Eifer und den gemeinsamen Bemühungen von 55 Ziehvätern ab. Diese scheinen sich allerdings nicht darüber einig zu sein, ob sie überhaupt wollen, daß der Adler seine Schwingen ausbreitet, und noch weniger machen sie den Eindruck, als könnten sie sich darauf einigen, wie das *Happy-End* bewerkstelligt werden soll. Und einige von ihnen haben auch nicht die Vision eines Adlers, sondern eher die einer Heuschrecke, die entschlossen ist, ihre Kornfelder heimzusuchen. So viel zu ihrer "solidarischen Hilfe".

Natürlich sehen wir die derzeitige Entwicklung der OSZE als einen kritischen Zeitpunkt, der die Unfähigkeit der OSZE offenbart, ihren in der KSZE-Schlußakte verankerten Prinzipien treu zu bleiben, ihre öffentlich verkündeten politischen Ziele zu verwirklichen und im Innern den durch ihre verbale Transformation in eine Organisation vorweggenommenen Ausbau in die Tat umzusetzen.

All das bezeichnen wir als Krise. Was wichtiger ist: Es handelt sich offenbar um eine neue Vision vom europäischen Umfeld, von der Rolle und den Methoden des Einsatzes der OSZE, die die traditionellen Werte und Normen zu ersetzen scheint. Irgend etwas zwischen *Midlife-crisis* und der Bestürzung, die einen jungen Menschen bei seinen ersten schmerzlichen Kontakten mit der brutalen Realität der Außenwelt befällt, die seine selbstgemachten Ideale zerstört. Die OSZE muß heute ihren Platz im europäischen Räderwerk überdenken, denn es liegt auf der Hand, daß die feierlichen Deklarationen ihrer Bedeutung und ihrer Unentbehrlichkeit nicht über ihre Unzulänglichkeit hinwegtäuschen können. Die OSZE befindet sich auf der Suche nach einer von allen akzeptierten und von allen unterstützten Rolle bei der Gewährleistung europäischer Sicherheit. Sie muß die Slogans der Vergangenheit überdenken, die schreckliche Realität zur Kenntnis nehmen und nach einer neuen und realistischen Bestimmung ihrer Aufgaben suchen. Die OSZE hat ihre Vergangenheit verraten, weiß in der Gegenwart nicht mehr weiter und hält an zum größten Teil wahnwitzigen Vorstellungen von der Zukunft fest. Diese Form der verlorenen Persönlichkeit kann als Identitätskrise bezeichnet werden.

Es sollte klar sein, daß an dieser Stelle nationalen Einstellungen und Beurteilungen nicht allzu viel Aufmerksamkeit geschenkt werden soll. Die Tatsache, daß einige wichtige Staaten den Wunsch haben dürften, die derzeitige Gestalt der OSZE zu bewahren, da sie auf fatale Weise mit ihrer Leistung zufrieden sind, bedeutet nicht, daß die Organisation den formalen Anforderungen, die sich aus ihrem offiziellen Mandat ergeben, gerecht wird. Letzteres soll unser roter Faden sein: Wir werden versuchen, die Aktivitäten der OSZE unter dem Gesichtspunkt der Verwirklichung ihrer festgelegten Prinzipien und formal vereinbarten Ziele und Aufgaben zu betrachten, und nehmen uns

vor, die OSZE dementsprechend zu beurteilen, einschließlich der Aussichten, ihre heutige Identitätskrise zu überwinden.

Gebrochene Versprechen und zerschlagene Prinzipien

Der europäische Prozeß ging hervor aus der Verschmelzung von politischer Entspannung mit den Prophezeiungen einer in unrealistisch leuchtenden Farben gemalten Zukunft des Zusammenlebens in einer gewaltfreien und von gegenseitiger Achtung geprägten Umwelt, mit Streitkräften, die wiederholt am Rande eines Krieges gestanden hatten, sich nun aber als Gegner entpuppten, die zivilisiert und intelligent genug waren, den Rubikon nicht zu überschreiten. Zu Beginn der siebziger Jahre empfand man das offenkundige Bedürfnis, die Prinzipien friedlicher Nachbarschaft, wie sie in der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, dem damaligen Europa anzupassen und einen Weg zur friedlichen Streitbeilegung und Problemlösung außerhalb des traditionellen Rahmens des Blockantagonismus zu eröffnen. Man hatte die Hoffnung, die sich später auch in vollem Umfang erfüllt hat, in bezug auf die militärisch-politische Situation einen Status quo zu erreichen und Gesetze für eine neue europäische Ordnung mit Hilfe unumstrittener, einstimmig befürworteter Normen aufzustellen, die überall in Europa und auf jeden nach denselben Standards anwendbar wären.

Es war dieser Geist, der die Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen aus dem Jahre 1973 diktierte, den ersten spürbaren Beitrag zu gesamteuropäischer Sicherheit, der auch in der KSZE-Schlußakte von 1975 enthalten war.

Die KSZE wurde also geschaffen als ein politisches, vorwiegend informelles Forum zur Erörterung akuter Probleme und für die Suche nach gemeinsamen Lösungen außerhalb der Beschränkungen, die sich durch die offizielle Politik ergaben. Ihre Stärke läge im Vertrauen auf Prinzipien und Aktivitäten, die niemanden ausschließen würden. Den KSZE-Beschlüssen würde große moralische Kraft innewohnen, da sie im Konsens gefaßt würden, so daß die tatsächlichen Interessen eines jeden Staates Berücksichtigung fänden. Das machte die Beschlüsse der KSZE zu einem zahlreiche andere übertreffenden rechtlichen Instrument ersten Ranges. Europa als ein einziges ungeteiltes Ganzes - das war die Botschaft des Kredos von Helsinki.

All das gilt heute nicht mehr. Oder zumindest haben sich die Prioritäten verschoben, die Bedeutung von Begriffen hat sich weiterentwickelt, frühere Vorstellungen wurden verfälscht.

Das trifft in erster Linie auf die OSZE-Prinzipien, die Reinkarnation des Gewissens der modernen Zivilisation, zu. Es war hervorgegangen aus der Geißel des Krieges, aus dem unmenschlichem Verhalten von Menschen, und fand seinen Ausdruck in den bekannten Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen. Die Tatsache, daß es der KSZE gelang, die Rückkehr zu jenen

Prinzipien in der Schlußakte von 1975 als einzige solide Grundlagen für die friedliche Koexistenz der Nationen sicherzustellen, war und ist die größte Errungenschaft des europäischen Prozesses.
Das Ende des Kalten Krieges, die Erweiterung der NATO und die Selbsterhebung der Vereinigten Staaten zu einer über dem Recht stehenden Position in der globalen Politik versetzten den Helsinki-Prinzipien jedoch einen beinahe tödlichen Schlag.

Gleich und souverän

Auf den Dekalog von Helsinki wird häufig hingewiesen, aber nicht alle Prinzipien fallen einem sofort ein. Einige genießen Vorrang, während andere beinahe verschwunden zu sein scheinen. In etwas prägnanterer Form wurden diese Prinzipien in den Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen aufgezählt und somit fixiert. Dort ist zu lesen:

> "(17) a) Die Kommission/Unterkommission ist beauftragt, in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen jene grundlegenden Prinzipien zu erörtern und zu formulieren, die jeder Teilnehmerstaat zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit aller Teilnehmerstaaten ungeachtet ihrer politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Systeme zu achten und anzuwenden hat.
> (18) Die zu formulierenden Prinzipien sollen in ein Dokument angemessener Form aufgenommen werden, das die Kommission der Konferenz zur Annahme zu unterbreiten hat. Dieses soll die Entschlossenheit der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck bringen, die Prinzipien in allen Aspekten ihrer gegenseitigen Beziehungen und Zusammenarbeit gleichermaßen und vorbehaltlos zu achten und anzuwenden, um allen Teilnehmerstaaten die Vorteile zu sichern, die sich aus der Anwendung dieser Prinzipien durch alle ergeben.
> (19) Die Bekräftigung der nachfolgenden Prinzipien von grundlegender Bedeutung, die die gegenseitigen Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten, mit den für wünschenswert erachteten Klarstellungen und Zusätzen, sowie deren präzise Formulierung in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen werden für besonders wichtig erachtet:
> - Souveräne Gleichheit; Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte;
> - Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt;
> - Unverletzlichkeit der Grenzen;
> - Territoriale Integrität der Staaten;
> - Friedliche Regelung von Streitfällen;
> - Nichteinmischung in innere Angelegenheiten;

- Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit;
- Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker;
- Zusammenarbeit zwischen den Staaten;
- Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben."[2]

Das Schicksal des ersten Helsinki-Prinzips und Kerns des KSZE-Kredos, "souveräne Gleichheit; Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte", ist von besonderem Interesse. Es war das Fundament der Fundamente der KSZE. Auf dieser Grundlage war es völlig logisch, die Konsensregel einzuführen und das Recht eines jeden Staates "auf rechtliche Gleichheit, auf territoriale Integrität sowie auf Freiheit und politische Unabhängigkeit" zu erklären. Alle Staaten verpflichteten sich, "das Recht jedes anderen Teilnehmerstaates (zu) achten, seine Beziehungen zu anderen Staaten im Einklang mit dem Völkerrecht und im Geiste der vorliegenden Erklärung zu bestimmen und zu gestalten, wie er es wünscht".[3] In diesem Sinne halten die Schlußempfehlungen (in den Verfahrensregeln) fest: "Alle Teilnehmerstaaten beteiligen sich an der Konferenz als souveräne und unabhängige Staaten und unter Bedingungen voller Gleichheit. Die Konferenz findet außerhalb der militärischen Bündnisse statt."[4]
Selbstverständlich sind Staaten in vieler Hinsicht, z.B. in physischer, wirtschaftlicher oder militärischer, nicht gleich. Was jedoch zählt, ist ihre rechtliche Gleichheit. Sie war der Kern des modernen Völkerrechts und die Grundlage multilateraler Politik, insbesondere internationaler Konferenzen und Organisationen. Heute sind die Praktiken der OSZE die Negation vieler dieser Aspekte.
Die Zeiten, da die KSZE noch in der Lage war, zwischen Extremen in der europäischen Politik eine Brücke zu schlagen, insbesondere dank des bedeutenden Beitrags der Gruppe der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten, sind vorbei. Diese Gruppe existiert *de facto* nicht mehr. Im Osten findet sich in erster Linie nur noch Rußland als nennenswertes Pendant zum konsolidierten Westen. Der Zusammenhalt innerhalb der NATO ist zu einem realen Faktor und beinahe zur Grundlage der Aktivitäten der OSZE geworden. Der Krieg der NATO gegen Jugoslawien war dabei besonders aufschlußreich. Die 19 Nationen handelten wie eine einzige Nation. Die NATO-Solidarität dominierte über die spezifischen Interessen der Europäischen Union bzw. von deren Mitgliedern als Einzelstaaten. Die Reaktionen auf russische Einwände, die sich mit gültigen OSZE-Mechanismen in Einklang befanden, stammten

---

2 Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. A.0, S. 4-5.

3 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: ebenda, Kap. A.1, S. 4.

4 Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, a.a.O. (Anm. 2), S. 14-15.

aus ein und derselben Feder, niemand hatte freie Hand. Die Disziplin unter den 19 Nationen war so groß, daß es völlig uninteressant war, grundsätzliche Probleme des Krieges innerhalb der OSZE auch nur zu diskutieren, da die Vertreter der NATO-Staaten keinerlei Diskussionsfreiheit hatten und somit die OSZE jeglicher Funktion im politischen Prozeß in bezug auf den Krieg beraubten.

Das bedeutet, daß in der OSZE die Forderung hinsichtlich militärischer Bündnisse vergessen ist. Noch schlimmer aber ist, daß der Präzedenzfall der Kosovo-Verifizierungsmission, die 1998-1999 eingerichtet wurde, die OSZE derart an die NATO band, daß sie in der Praxis in bestimmten militärischen Aspekten der Politik des Bündnisses untergeordnet war (Militärberichterstattung, nachrichtendienstliche Daten). Offensichtlich diente die OSZE-Mission als Deckmantel oder zur Tarnung für bestimmte Aktivitäten von NATO-Staaten, die zur Vorbereitung auf den Krieg gehörten.

Die Folge davon ist, daß die NATO-Mitgliedschaft zu einem einflußreichen Faktor für die Art und Weise der Teilnahme des ein oder anderen Staates an der OSZE ist. Mehr noch: Sicherheitsfragen werden in der OSZE im Lichte der Zugehörigkeit eines Staates zu Militärbündnissen betrachtet; Konzepte gleicher Sicherheit werden dadurch zur Illusion. Es kann nicht schaden, einmal an das zu erinnern, was die Staats- und Regierungschefs in der Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahre 1990 - die als zweitwichtigstes OSZE-Dokument gilt - erklärten: "Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder."[5] Ja, genau so hieß es da: gleiche Sicherheit. Und 1990 konnten NATO-Staaten dem auch noch zustimmen. Aber heutzutage nicht mehr. Die gesamten Verhandlungen über die Charta für europäische Sicherheit waren gekennzeichnet durch beispielloses Drängen (allen voran: Deutschland) darauf, jeglichen Hinweis auf gleiche Sicherheit zu vermeiden. Offensichtlich verbergen die NATO-Staaten ihre Vorstellungen von europäischer Sicherheit nicht länger, die demnach in erhöhten Sicherheitsstandards innerhalb der NATO, ergänzt um besondere Beziehungen, die von dem Bündnis mit der Außenwelt unterhalten werden, besteht. Daher die Ablehnung, bei der Behandlung der OSZE-Teilnehmerstaaten mit gleichem Maß zu messen bzw. sie gleichzustellen, denn dies würde bedeuten, Sicherheitsprobleme im OSZE-Gebiet direkt anzusprechen und nicht erst nach ihrer vorherigen Erörterung in einem Militärbündnis.

Ein anderer Aspekt, der bei der Betrachtung von Abweichungen von der "souveränen Gleichheit" innerhalb der OSZE berücksichtigt werden kann, ist

---

5 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.2, S. 1.

natürlich ihr Entscheidungsprozeß. Die Tatsache, daß alle wichtigen Problemlösungen, die für die OSZE relevant sind, außerhalb ihrer offiziellen Verfahren erzielt werden, ist so offensichtlich geworden, daß viele Beobachter die OSZE in jüngster Zeit als "Dienstleistungsorganisation" abzuqualifizieren beginnen. Auch hier hat das Ende der Blockkonfrontation zu einer Situation geführt, in der kleine Staaten zunehmend ins Abseits gedrängt werden. Ein anschauliches Beispiel ist die Kontaktgruppe für das ehemalige Jugoslawien, deren Beschlüsse stets gebilligt wurden. Dasselbe gilt für die G-8 und deren Beschluß zur Beendigung des Krieges in Jugoslawien. Diese Rangordnung in der Politik soll hier gar nicht kritisiert werden. Sie dürfte ein sehr genaues Abbild der gegenwärtigen Weltordnung sein. Wir nehmen sie lediglich als ein Charakteristikum der heutigen Zeit und als zukünftig vorherrschende Organisationsform zur Kenntnis. Und wir bemerken lediglich, daß diese Ordnung, wie effizient sie auch sein mag, sich formal im Widerspruch zu den grundlegenden Imperativen der OSZE befindet, die aber ja vielleicht obsolet geworden sind.
Was weniger ins Auge fällt, aber um so ernster ist, ist die exzessive Handlungsfreiheit des Amtierenden Vorsitzenden. Diese Institution wurde mit der Charta von Paris geschaffen, in der es (die Schlußempfehlungen berichtigend) heißt: "Der Vertreter des Gastlandes führt für die Dauer jedes Treffens des Rates den Vorsitz."[6] Formal als Institution eingesetzt wurde der Amtierende Vorsitzende mit dem Helsinki-Dokument aus dem Jahre 1992, in dem sich eine Beschreibung seiner doch sehr begrenzten Befugnisse und Funktionen befindet, die sich auf die Koordinierung der laufenden Tätigkeiten der OSZE-Einrichtungen reduzieren lassen:

> "(12) Der amtierende Vorsitzende ist im Namen des Rates/AHB in laufenden KSZE-Angelegenheiten für die Koordinierung und die diesbezügliche Kommunikation zuständig.
> (13) Der amtierende Vorsitzende wird ersucht, Beschlüsse des Rates und des AHB an die KSZE-Institutionen weiterzuleiten und sie bezüglich dieser Beschlüsse, soweit erforderlich, zu beraten.
> (14) Bei der Ausführung von übertragenen Aufgaben kann der amtierende Vorsitzende unter anderem unterstützt werden von:
> - dem Vorgänger und Nachfolger des amtierenden Vorsitzenden, die zusammen als Troika handeln;
> - Ad-hoc-Lenkungsgruppen;
> - erforderlichenfalls persönlichen Vertretern."[7]

Der Amtierende Vorsitzende hat jedoch viel an Stärke und Autonomie gewonnen und ist zu einer beinahe unabhängigen politischen Institution gewor-

---

6 Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: ebenda, Kap. A.3, S. 1.
7 Beschlüsse von Helsinki, 10. Juli 1992, in: ebenda, Kap. A.6, S. 3.

den, die eine zwar unpräzise, aber sehr wichtige Rolle spielt. Er koordiniert nicht nur die Arbeit der OSZE, sondern er hat auch die Möglichkeit, Erklärungen zur Haltung der OSZE ungeachtet der Position einzelner Staaten abzugeben. Er kann sogar praktische Entscheidungen treffen, die von größter Bedeutung sind. All das spiegelt die Praxis (die "Flexibilität") der OSZE wider, und es beruht nicht auf Satzungsbestimmungen. Das anschaulichste Beispiel aus jüngster Zeit war seine Entscheidung, im März 1999 die Kosovo-Verifizierungsmission aus - natürlich - dem Kosovo abzuziehen, eine Entscheidung, die er in persönlicher Verantwortung getroffen hat und mit der er praktisch den Weg zur Bombardierung Jugoslawiens durch die NATO freigegeben hat. Die Rechtfertigung für diese Entscheidung ist interessant:

> "Der Beschluß wurde vor dem Hintergrund der erfolglosen Verhandlungen in Paris und nach umfangreichen Konsultationen mit den Außenministern der Kontaktgruppe und den anderen Mitgliedern der OSZE-Troika, Österreich und Polen, gefaßt.
> Der Amtierende Vorsitzende der OSZE sagt, daß sich die Lage für die unbewaffneten Verifikateure ständig verschlechtert habe. Die Bedingungen hätten es der Mission zunehmend erschwert, ihre Aufgaben wahrzunehmen, und es sei gegenwärtig nicht zu verantworten, Personal im Kosovo zu belassen.
> Vollebaek betont die Verantwortung der jugoslawischen Behörden für die Sicherheit des OSZE-Personals und ruft die Konfliktparteien dazu auf, sich jeglicher Aktionen zu enthalten, die das Personal in Gefahr bringen können. 'Die OSZE-Mission hat unter äußerst schwierigen Bedingungen einen wesentlichen Beitrag zur Stabilität im Kosovo geleistet. Aber als Amtierender Vorsitzender der OSZE bin ich für die Sicherheit der annähernd 1400 Verifikateure aus vielen verschiedenen Ländern im Kosovo verantwortlich, und in der gegenwärtigen Situation bleibt mir keine andere Wahl, als die OSZE-Mitarbeiter abzuziehen', sagt Außenminister Vollebaek.
> Der norwegische Außenminister bedauerte den negativen Ausgang der Verhandlungen von Paris. 'Die jugoslawischen Behörden haben mit ihrer Weigerung, das Friedensabkommen zu unterzeichnen, eine schwere Verantwortung auf sich geladen', sagt Vollebaek. 'Dies kann zu einer weiteren Eskalation des Konflikts und damit zu großem Leid für die Menschen führen.'"[8]

Der Hinweis auf Konsultationen innerhalb der Kontaktgruppe ist etwas irreführend, da die Minister dort über die Pariser Verhandlungen berieten. Das aber wiederum heißt, daß der Beschluß formal in der persönlichen Verantwortung des Amtierenden Vorsitzenden lag. Der Refrain jedoch, in den er einstimmt ("in der gegenwärtigen Situation bleibt mir keine andere Wahl

8 OSCE Press Release 24/1999, 19. März 1999 (eigene Übersetzung).

..."), ist Erklärungen anderer politischer Führungen von NATO-Staaten, mit denen der Angriff auf Jugoslawien gerechtfertigt wurde, zu ähnlich, als daß es purer Zufall sein kann. Spätere Äußerungen des Amtierenden Vorsitzenden zum Kosovo spiegeln ebenfalls in erster Linie Ansichten von NATO-Ländern wider, ohne die Haltung der Russischen Föderation zu berücksichtigen. So gab der Amtierende Vorsitzende am 1. April 1999 Jugoslawien die ganze Schuld an dem Krieg, ohne insbesondere russischen Vorwürfen gegenüber der NATO hinsichtlich der Verletzung von OSZE-Prinzipien Beachtung zu schenken. Die Tatsache, daß der Amtierende Vorsitzende aus einem Staat kommt, der Mitglied der NATO ist und an dem Krieg beteiligt war, hat natürlich die Unabhängigkeit dieses Amtes und seine Fähigkeit, im Namen der ganzen OSZE zu sprechen, ganz erheblich reduziert. Daher blieb der Amtierende Vorsitzende nach seiner Rückkehr vom NATO-Gipfel in Washington am 28. April in seiner politisch motivierten öffentlichen Stellungnahme dabei: "Ich wiederhole noch einmal, was ich an dieser Stelle vor einem Monat gesagt habe: Die Verantwortung für die katastrophale humanitäre Situation tragen die jugoslawischen Behörden. Sie ist das Resultat ihres exzessiven Gebrauchs von Gewalt. Präsident Miloševič kennt die Bedingungen, die er erfüllen muß, damit die Staatengemeinschaft ihren Druck verringert. Nur wenn diese entscheidenden Forderungen in vollem Umfang akzeptiert werden, können wir mit der Suche nach einer politische Lösung für den Konflikt beginnen, die den legitimen Anliegen aller Parteien gerecht wird."[9] Es ist kaum ein Unterschied zwischen dieser Erklärung und zahlreichen Äußerungen, die im Namen der NATO gemacht wurden, zu erkennen. Aus diesem Grunde wurden in der russischen Öffentlichkeit Fragen nach dem tatsächlichen Charakter der OSZE laut, was in der Isvestija, einer der führenden russischen Tageszeitungen, so lautete: "Die OSZE ist eine schwerfällige Organisation, die in letzter Zeit vergessen zu haben scheint, daß sie aus über 50 Staaten besteht und nicht nur aus den 19 Ländern, die Mitglieder der NATO sind."[10] Es ist daher verständlich, daß die Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden zwar den Beifall der westlichen Staaten fand, von Rußland aber zurückgewiesen wurde, das seinerseits betonte, die Hauptaufgabe bestünde darin, "die Folgen der NATO-Aggression zu stoppen und zu beseitigen, die die elementarsten Grundlagen der gesamten Weltordnung erschüttert hat und das Überleben der Helsinki-Prinzipien in Frage stellt, die eine Art kollektives Gewissen der Länder unseres Kontinents zu werden schienen". Dem Amtierenden Vorsitzenden wurde direkt vorgeworfen, daß er die russischen Vorschläge "Zur operativen Stärkung der OSZE" nicht berücksichtigt habe. [11]
Diese ausführliche Darstellung war notwendig, um zu illustrieren, daß sich die OSZE auch im Entscheidungsprozeß und in der Arbeit ihrer Institutionen

---

9 Statement by Foreign Minister Knut Vollebæk, OSCE Chairman-in-Office, Vienna, 28 April 1999, OSZE-Dokument CIO.GAL/45/99 vom 29. April 1999 (eigene Übersetzung).
10 Izvestija vom 20. April 1999 (eigene Übersetzung).
11 OSZE-Dokument PC.DEL/212/99 vom 28. April 1999.

von den Grundlagen der souveränen Gleichheit der Staaten entfernt. Die Tatsache, daß selbst ein so bedeutender Staat wie die Russische Föderation sich von einigen der OSZE-Praktiken herabgewürdigt fühlen kann, ist eine überzeugende Demonstration des gegenwärtigen Zustands der OSZE, der sich mit dem Geist seines offiziellen Kredos nicht in Einklang befindet. Es muß noch einmal betont werden, daß wir darauf verzichten, eine reale Situation, wie sie heutzutage in Europa herrscht, zu bewerten; wir werden vielmehr weiterhin die Kluft zwischen den offiziell erklärten Prinzipien und deren Umsetzung in die Praxis in dieser Organisation aufzeigen. Das führt uns zu dem Schluß, daß eine solche Disparität der Beweis für eine innere Krise der OSZE ist.

Einen letzten Schlag gegen die souveräne Gleichheit führten die Aktivitäten der OSZE. Ausgewiesen als die zentrale Funktion der OSZE, ihre wirkliche Stärke, neigen die Aktivitäten vor Ort dazu, autonomer und immer unabhängiger von der Kontrolle der kollektiven Gremien der OSZE und selbst vom Sekretariat zu werden. In der Tat können große Missionen mit einer Personalstärke von mehreren hundert Mitgliedern (wie im Kosovo, in Bosnien und in Kroatien) kaum von einer Handvoll Sekretariatsmitarbeitern überwacht werden, auch wenn diese noch so talentiert sind und hart und effizient arbeiten. Auch der begrenzte Stab des Amtierenden Vorsitzenden ist dazu nicht in der Lage. In einer solchen Situation geraten Missionen in einen Zustand völliger Autonomie, der sie in Abhängigkeit von der jeweiligen Missionsleitung bringt. Und in der Realität zeigt sich, daß nur ein sehr kleiner Kreis von Staaten sowohl die Gesamtzusammensetzung einer Mission als auch die Besetzung der Führungspositionen bestimmt, während andere praktisch, auch aus finanziellen Gründen, von solchen Aufgaben ausgeschlossen sind. Das trug dazu bei, daß die OSZE schon als Dienstleistungsorganisation zum Wohle einflußreicher Gruppierungen bezeichnet wurde. Was aber für uns zählt, ist, daß eine derartig Praxis die nur allzu deutliche Hierarchie unter den Teilnehmerstaaten zum Schaden des Prinzips der souveränen Gleichheit bestätigt.

Gleich und souverän waren die Teilnehmerstaaten *de jure*, als sie den gesamteuropäischen Prozeß einleiteten und die vorbehaltlose und einheitliche Anwendung der Helsinki-Prinzipien anstrebten. Heute scheint die Realität anders auszusehen. Die Prinzipien sind nicht überall willkommen, und ihre Anwendung kann nicht überall kontrolliert werden. Einige Staaten halten sich für von Haus aus demokratisch und somit von der Kontrolle durch die OSZE befreit, haben aber gleichzeitig ihre Verantwortung in bezug auf andere ausgeweitet. Eine solche Praxis der "Big Brothers" wird *de facto* gerade institutionalisiert, was ganz offensichtlich nicht mit dem Geist der souveränen Gleichheit zu vereinbaren ist.

Wir haben die grundsätzlichen Merkmale der Statik, die normativen Voraussetzungen der internationalen Beziehungen in der OSZE-Region, analysiert. So viel zur souveränen Gleichheit. Wenden wir uns nun anderen Komponenten des Kredos der OSZE zu.

Die wichtigste ist unbestreitbar die "Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt". Sie ist die Verwirklichung dessen, was die Menschheit aus dem Leid und den Greueltaten des Zweiten Weltkriegs gelernt hat. Es ist daher selbstverständlich, daß die Dynamik der internationalen Beziehungen Gewaltanwendung in keiner Form zulassen darf. Der gesamte Komplex bestehender positiver Normen des Völkerrechts beruht auf der Ächtung des Krieges.

Die OSZE verfügt über eine beeindruckende Sammlung von Texten, beginnend mit der KSZE-Schlußakte aus dem Jahre 1975, die das Prinzip bekräftigen und zahlreiche Verpflichtungen seitens der Staaten in bezug auf die verschiedenen Modalitäten enthalten, die seine Anwendung sicherstellen sollen. Alle sicherheits- und vertrauensbildenden Maßnahmen, von der Schlußakte bis zum aktuellen Entwurf des Wiener Dokuments 2000, haben die Stärkung des Gewaltverzichts zum Ziel.

Wir wissen natürlich sehr gut, daß viele Staaten in ihren internationalen Beziehungen in den letzten Jahrzehnten wiederholt Gewalt angewendet haben. Dennoch sind die OSZE-Region und ihre Staaten etwas sehr Spezifisches. Gemessen an der Entwicklung, ist die Bilanz der OSZE, wenn wir im Jahre 1973 (mit den Schlußempfehlungen, die den Gewaltverzicht zur Grundlage der europäischen Beziehungen machten) beginnen, positiv, denn seit der türkischen Invasion Zyperns hat es bis zum Ende des Kalten Krieges, selbst in der schlimmsten Phase der Krise der Entspannung zu Beginn der achtziger Jahre, keine flagranten Verstöße mehr gegeben.

Die Situation begann sich in den fruchtbarsten Zeiten eines Europa, das dabei war, die Teilung zu überwinden, zu ändern. In dem Moment, da alle Wege zu Partnerschaft und Harmonie frei zu sein schienen, passierte etwas mit den grundsätzlichen Voraussetzungen europäischer Politik. Die gut gemeinte Absicht, mit allen Mitteln zu einem schnellen und dauerhaften Frieden zu gelangen, koste es, was es wolle, gewann die Oberhand über die Beschränkungen, die Recht und Ordnung im internationalen Maßstab setzen. Das Motiv war äußerst einfach: Wir können Manifestationen des Bösen nicht dulden, also muß es bekämpft werden. Das Böse machte man in Jugoslawien aus (wir wollen hier nicht erörtern, ob dies gerechtfertigt war - das würde über den Rahmen der vorliegenden Überlegungen hinausgehen). Und plötzlich beginnt die Lage der europäischen Werte auf dramatische Weise zu kippen. Die Angst und die Sorge vor einem Krieg gerieten in Vergessenheit. Krieg, vom Völkerrecht von der Liste der potentiellen Mittel internationaler Politik ver-

bannt, wird wieder zulässig. Als ob wir uns im 19. Jahrhundert oder im Mittelalter oder in einem barbarischen Land befänden.
Der Krieg, den 19 Nationen im Jahre 1999 gegen Jugoslawien geführt haben, war die eklatanteste Manifestation einer Politik, die mit der einzigen vernünftigen Grundlage gewaltfreier internationaler Beziehungen bricht. Er war der Kulminationspunkt einer auf lange Sicht angelegten Strategie angelsächsischer Staaten, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß das Prinzip die Anwendung wie die Androhung von Gewalt gleich behandelt. Und dieser Krieg ist ein Omen für ähnliche Praktiken in der Zukunft.
Die OSZE ist keinesfalls in der Lage, einer solchen Situation entgegenzutreten. Sie diente in der Tat mit Hilfe ihres Amtierenden Vorsitzenden, ihrer autonomen Institutionen und ihrer Missionen vor Ort auf dem Balkan den Bestrebungen der NATO. Sie scheint heute, nach Einstellung der offenen Feindseligkeiten, keine Antworten zu haben. Gewisse Teilnehmerstaaten erklären freimütig, daß der Rückgriff auf Gewalt integraler Bestandteil ihrer Politik sein wird. Aufschlußreich war die Äußerung des NATO-Oberbefehlshabers Europa, Wesley Clark, der gesagt hat: "Das Bündnis hat erfolgreich die Gewalt als Waffe der Diplomatie eingesetzt."[12] Die Entschlossenheit der NATO findet ihre Bestätigung auch im neuen Strategischen Konzept des Bündnisses, das im April 1999 angenommen wurde und das insbesondere Bezug nimmt auf die "Krisenreaktionseinsätze" der NATO, die, folgt man dem Text, keinen Beschränkungen durch Gesetze oder durch Beschlüsse der Vereinten Nationen oder der OSZE unterliegen.
Daher war der Krieg gegen Jugoslawien also nicht nur ein Krieg zwischen den Teilnehmerstaaten der OSZE. Er bedeutet vielmehr einen qualitativ veränderten Status der Beziehungen innerhalb der OSZE, in der Waffengewalt wieder zu den potentiellen und zulässigen Mitteln zur Korrektur des Verhaltens des einen oder anderen Staates gehört.

... nur auf dem Papier

Vor dem Hintergrund der obigen Analyse wird auch einiges klar, was das Prinzip "Unverletzlichkeit der Grenzen" anbelangt. Der Fall des ehemaligen Jugoslawien, wo neu entstandene unabhängige Verwaltungseinheiten als Völkerrechtssubjekte, als völlig selbständige Staaten anerkannt wurden, wobei administrative Grenzen in den Rang von Staatsgrenzen erhoben wurden - und das ohne ordnungsgemäße völkerrechtliche Verankerung -, zeigt die wahre Bedeutung dieses Prinzips.
Dasselbe gilt für die "territoriale Integrität der Staaten". Auch hier sieht die OSZE lediglich dabei zu, wie aufgrund der Politik einiger Staaten der Austritt Bosniens zugelassen (und damit die territoriale Integrität Jugoslawiens geleugnet), der Sezession der Republika Srpska (oder der des Kosovo) jedoch

12 International Herald Tribune vom 21. Juli 1999 (eigene Übersetzung).

die Anerkennung verweigert wird, womit wiederum die territoriale Integrität Bosniens (oder im anderen Falle Jugoslawiens) in seinen ehemaligen Verwaltungsgrenzen bestätigt wird. Daraus muß zwingend geschlossen werden, daß auch dieses Prinzip anfällig ist für wechselnden politischen Einfluß.
Das traurigste Schicksal hat jedoch die "friedliche Regelung von Streitfällen". Gerade hierauf konzentrierte die KSZE von Anfang an unter Mitwirkung herausragender Persönlichkeiten ihr intellektuelles Potential und ihren Einfallsreichtum. Nach langer und harter Arbeit hatte sie Erfolg. Das Stockholmer Ratstreffen der Außenminister im Jahre 1992 brachte ein System friedlicher Streitbeilegung unter Dach und Fach, das so elegant und umfassend war, daß es von jeder anderen Regionalorganisation nur beneidet werden konnte.
Es wurde erfunden und dann wieder vergessen. Es wurde nie wieder auf dieses System zurückgegriffen. Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE besteht nur aus einem Gebäude und einer Liste juristischer und politischer Berühmtheiten. Es scheint dort überhaupt kein Leben zu geben.
Statt dessen entschloß sich die OSZE kurzerhand, ein paralleles System zu entwickeln, das die obengenannten Verfahren in der Realität ersetzt. Sein Hauptmerkmal ist: "Flexibilität". Sein Name lautet: Konfliktverhütung und -beilegung. Seine Akteure sind: Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, verschiedene Missionen und andere in ihren Handlungen nicht durch die Konsensregel der OSZE eingeschränkte Mitarbeiter. Es spricht alles dafür, daß sich diese Entwicklung in der OSZE fortsetzen wird - mit offensichtlichen Konsequenzen für das Prinzip. Die neueste Devise der Angelsachsen und der Deutschen in den Diskussionen innerhalb der OSZE lautet, es gebe keinen Unterschied zwischen der friedlichen Streitbeilegung zwischen Staaten auf der Basis des Völkerrechts und den Aktivitäten der OSZE zur Konfliktbeilegung, die auf die informelle Einmischung in innerstaatliche Krisen abzielen. Daraus resultiert, daß die ganze Substanz dieses Prinzips zu einer Mutation degeneriert zu sein scheint, die sich tatsächlich zu weit von den gemeinsam vereinbarten internationalen Standards entfernt hat und die OSZE-Vermittlung durch OSZE-Dominanz über "transparente" Staaten ersetzt, die zum Interessenobjekt oder in irgend einer Form zum Ziel der Aktivitäten einflußreicher Staaten werden.
Die "Nichteinmischung in innere Angelegenheiten" wird von einer Reihe von Staaten (z.B. Deutschland) formal abgelehnt. Die Abschaffung diese Prinzips gilt als eine der größten Errungenschaften der OSZE. Die jüngste Äußerung des Amtierenden Vorsitzenden bezüglich des belarussischen Präsidenten ist ein anschauliches Beispiel für die Einmischung der Organisation in innenpolitische Angelegenheiten. Erklärungen und Aktivitäten seitens der USA mit Blick auf den Sturz des Präsidenten Jugoslawiens sind eine praktische Manifestation der Abkehr der OSZE-Teilnehmerstaaten von diesem Prinzip.
Die "Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit" gehört unbe-

streitbar zu den offenkundigen Errungenschaften der OSZE. Die Organisation hat sehr dazu beigetragen, gesamteuropäische Standards in bezug auf demokratische Werte, insbesondere im Hinblick auf die Situation in den Staaten Mittel- und Osteuropas, zu schaffen, und war auch bei der Organisation und der Durchführung von Wahlen sehr hilfreich. Darin liegt die Stärke der OSZE. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie die OSZE eine sich verändernde Situation in Europa bewältigen kann, in der immer mehr Staaten in den Europarat mit seinen "harten" rechtlichen Mechanismen zum Schutz der Rechte des einzelnen aufgenommen werden (was objektiv das Tätigkeitsfeld der OSZE einschränkt - man kann ja wohl kaum behaupten, daß politische Beratung und politische Übereinkünfte für den einzelnen effektiver sind als der freie Zugang zu rechtlichem Schutz, es sei denn, wir sprechen von einem Staat, in dem die Rechtsstaatlichkeit pure Fiktion ist). Der andere negative Trend ist ein Wandel in der Haltung der Angelsachsen, der während des Krieges in Jugoslawien verstärkt zum Ausdruck kam und der darin besteht, daß mit Menschenrechtsfragen sehr leichtfertig umgegangen wird (z.B. Zerstörung von Informations- bzw. Kommunikationseinrichtungen sowie die Erklärung von Journalisten zu legitimen Zielen). Zudem liegt das Grundübel in der angelsächsischen Praxis der Doppelmoral (die in erster Linie von der Europäischen Union übernommen wird), was bedeutet, daß Menschenrechtsfragen politischen Interessen in bezug auf gewisse Staaten und Subregionen untergeordnet werden und bestimmte Staaten ausgenommen bleiben (d.h., alle NATO-Mitglieder, einschließlich z.B. der Türkei und auch Großbritanniens mit seinem Nordirland-Problem). Die Tatsache, daß die OSZE und mit ihr der Amtierende Vorsitzende und das BDIMR keine praktischen Möglichkeiten haben, sich den westlichen Teil des Kontinents einmal genauer anzusehen, trägt nicht eben zur Glaubwürdigkeit der OSZE im Osten bei, insbesondere, nachdem der Enthusiasmus der ersten Jahre der Demokratisierung verflogen ist. Der Amtierende Vorsitzende in der Person Knut Vollebæks mag sich noch soviel Mühe geben, die Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE davon zu überzeugen, daß die OSZE allen Teilnehmerstaaten gegenüber objektiv ist. Sogar er hat das Gefühl, daß "einige Länder meinen, die Anwesenheit einer OSZE-Mission auf ihrem Territorium sei eine Art Stigma. Sie sind der Ansicht, daß, 'solange die OSZE da ist, etwas nicht in Ordnung' sei. Diese Sichtweise ist in Wahrheit aber nicht korrekt und muß überwunden werden."[13] Die Angelsachsen schließen hartnäckig jede Möglichkeit für die OSZE aus, irgendwo außerhalb des Balkans oder der ehemaligen Sowjetunion tätig zu werden. Selbst positive Informationen über Fortschritte in Nordirland wurden beispielsweise von der OSZE ferngehalten. So hat der arme Amtierende Vorsitzende die unlösbare Aufgabe, das Problem mit dem Stigma zu überwinden. Solange sich dies aber nur auf bloße Worte gründet, ohne von tatsächlichen Haltungen und Taten unterstützt zu werden,

13 Address on the occasion of the Eighth Annual Session of the OSCE Parliamentary Assembly, St. Petersburg, 6. Juli 1999 (eigene Übersetzung).

wird niemand, der über gesunden Menschenverstand verfügt, dieses Wunschdenken glauben. All das verspricht nichts Gutes für die Aussichten dieses glücklichsten aller Prinzipien, selbst wenn wir die zahlreichen Probleme mit nationalen Minderheiten in dieser Hinsicht einmal außer acht lassen.

Die Anwendung des Prinzips "Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker" in einer Region, in der es grundsätzlich weder Kolonien noch abhängige Territorien gibt, könnte zum Gegenstand einer gesonderten Studie werden. Hier sei nur soviel gesagt, daß während der Debatten über mögliche Bestimmungen einer Charta über europäische Sicherheit mehr als einmal hervorgehoben wurde, daß dieses Prinzip die Hauptursache der Instabilität im OSZE-Gebiet ist.

Die Bilanz der "Zusammenarbeit zwischen Staaten" fällt sehr positiv aus. In den siebziger und achtziger Jahren war die KSZE Schauplatz neuartiger Zusammenkünfte, die zum Schrittmacher für die gesamteuropäische Kooperation u.a. auf humanitärem, wirtschaftlichem und wissenschaftlichem Gebiet wurden. Heutzutage in Vergessenheit geratene Informations- und Wissenschaftsforen gehörten zu den wichtigsten Ereignissen jener Zeit. Mit Hilfe der KSZE wurden Standards geschaffen, die die Zusammenarbeit auf vielen Gebieten intensivierten und erleichterten. Heute jedoch existiert diese Funktion der OSZE so gut wie gar nicht mehr, erst recht, wenn wir einmal von ihren Maßnahmen zur Normalisierung der Lage nach einem Konflikt, ihrer Hilfe beim Wiederaufbau und ihrem zaghaften Engagement bei subregionalen Prozessen absehen. Das Argument derjenigen, die meinen, die OSZE sei für die Wahrnehmung praktischer Aufgaben der gesamteuropäischen Kooperation ungeeignet, ist einfach: Es gibt bessere und effizientere Organisationen. Und außerdem: Die OSZE verfügt nicht über genügend Expertise und Ressourcen. Daher sollten wir ihre Tätigkeit nicht auf ein aktives Engagement in jenem Bereich ausrichten, und daher sollten wir ihre Expertise und Ressourcen auch gar nicht erst weiterentwickeln.

Und schließlich: die "Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben". Die jüngste Geschichte hat überzeugend deutlich gemacht, daß es Staaten gibt - an ihrer Spitze die USA - die sich selbst über Recht und Gesetz erheben, wo und wann sie es für notwendig halten. Das Strategische Konzept der NATO ist die theoretische Rechtfertigung dafür. Andere Staaten stehen hingegen keineswegs über dem Gesetz. Der Trend geht heutzutage in die folgende Richtung: Wir (Staaten, Regierungen, Menschen usw.) sind zu zivilisiert, um Verhaltensweisen und Einstellungen zu dulden, die sich mit unserem demokratischen Gewissen nicht vereinbaren lassen, und wenn Recht und Gesetz uns daran hindern, Gutes zu tun - zum Teufel mit Recht und Gesetz. Das war die Botschaft der NATO-Propaganda am Vorabend und während des Krieges gegen Jugoslawien. Das war jedoch auch die Botschaft zahlreicher Beschlüsse der Kontaktgruppe, als sie über das Schicksal der Bevölkerungen auf dem Balkan entschied - politische Manipulationen, manchmal unter Mißachtung des Völkerrechts. Dieselbe Botschaft hat die Mitglie-

der des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen dazu bewogen, das Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien einzusetzen. Das Motiv, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gerichtlich zu verfolgen, war unbestreitbar positiv, aber die Mittel dazu waren rechtlich zumindest fragwürdig (gemäß den Artikeln der Charta der Vereinten Nationen, auf denen die Einsetzung beruht, war der Sicherheitsrat schlicht nicht dazu befugt, einen solchen Beschluß zu fassen). Zu oft hört man den Refrain "wir haben keine andere Wahl ...". Er ist zur Ausrede und zur Rechtfertigung dafür geworden, bestimmte Regeln des Völkerrechts nicht einzuhalten, wenn dies politisch offenbar erforderlich ist. Und niemand hat den Willen gezeigt, diese Regeln weiterzuentwickeln. Nun, in den gemeinen Sozialtheorien wird Recht gleichgesetzt mit dem Willen siegreicher oder herrschender Klassen, Kräfte oder Nationen. Die Menschheit schien jedoch ein qualitativ anderes Stadium ihrer politischen und geistigen Entwicklung erreicht zu haben. Wahrscheinlich war das nur eine Illusion.

Die Rekapitulation der Helsinki-Prinzipien und die vergangene und gegenwärtige Bilanz der OSZE bei deren Implementierung bestätigen die Schlußfolgerung der breiter werdenden Kluft zwischen Worten und Taten. Gleichzeitig kann die Unmenge von angestrengten Bekräftigungen in allen jüngeren OSZE-Dokumenten, die OSZE halte am Dekalog fest, niemanden täuschen (die heilige Inquisition glaubte sich in völliger Übereinstimmung mit der Humanität des christlichen Glaubensbekenntnisses). All dies offenbart eine innere Krise der OSZE, die in ihrer Entwicklung auf halbem Wege stehengeblieben und sich nicht darüber im klaren ist, wohin sie gehen oder auf was sie sich gründen soll (noch einmal: die meisten Staaten wissen sehr wohl, wo sie die OSZE gern hätten; die Organisation bleibt jedoch als Kombination aus nationalen Einzelinteressen und der Verschmelzung zu einem kollektiven Willen in einem methodischen Konflikt mit sich selbst gefangen: Bekräftigung der Prinzipien und Unfähigkeit, sich selbst auf sie zu gründen).

Obige Schlußfolgerung wäre gar nicht so zum Verzweifeln, wenn wir Zeugen der Weiterentwicklung der OSZE wären, der Entstehung ihrer nächsten Entwicklungsstufe, einer qualitativ veränderten Gestalt, die neue politische Trends, den gesamteuropäischen Charakter der OSZE, die Crux mit ihren Werten sowie das neue Niveau und das Wesen von Partnerschaft und Solidarität nach dem Ende des Kalten Krieges miteinander verquickt. Und es gibt in der Tat Anzeichen dafür. Es wurden Beschlüsse gefaßt zur Anpassung der OSZE an neue Realitäten und zur Umgestaltung ihrer Rolle in einem neuen politischen Umfeld. Daher ist es notwendig, bei der Betrachtung dieser Bemühungen einmal ins Detail zu gehen und die Situation, wie sie sich heute darstellt und morgen sein könnte, zu bewerten.

Eine Kreuzung aus unvollendeten Mutationen

Zu Beginn der neunziger Jahre erkannten die Teilnehmerstaaten, daß die Umstrukturierung der KSZE die Schaffung ständiger Gremien, ausgestattet mit den notwendigen Befugnissen und Eigenschaften, zum Ziel haben mußte, wenn sie in die Lage versetzt werden sollte, effektiv zu arbeiten. Die Staaten kamen relativ früh und einstimmig zu dem Schluß, daß es unumgänglich sei, dauerhafte Strukturen zu errichten und eine rechtliche Grundlage für die Operationen der OSZE zu entwickeln. Der Beschluß des vierten Treffens des KSZE-Rates veranschaulicht, was damit gemeint ist: "Die Minister verwiesen erneut darauf, daß es von Bedeutung sei, unter Beibehaltung der Flexibilität und Offenheit des KSZE-Prozesses dafür zu sorgen, daß die Institutionen ihre Funktionen besser wahrnehmen können. Sie waren darin einig, daß übersichtlichere Verwaltungsstrukturen und ein klar definierter operativer Rahmen für die KSZE von Vorteil wären, damit Sicherheit und Zusammenarbeit zwischen allen KSZE-Teilnehmerstaaten auf eine festere Grundlage gestellt werden können."[14] In demselben Beschluß heißt es: "Die Minister waren darin einig, daß es zweckmäßig sei, den KSZE-Institutionen auf dem Hoheitsgebiet aller KSZE-Teilnehmerstaaten Rechtsfähigkeit zu verleihen, insbesondere die Vertragsfähigkeit, die Fähigkeit, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und darüber zu verfügen sowie rechtliche Verfahren anzustrengen und sich daran zu beteiligen."[15]
Dieser Prozeß kulminierte 1994 in der Transformation der KSZE in die OSZE. Der Beschluß zur Einrichtung einer internationalen Organisation war jedoch nicht frei von Widersprüchen und Brüchen:

> "1. Das neue Zeitalter der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa hat zu einem grundlegenden Wandel in der KSZE und zu einer umfassenden Stärkung ihrer Rolle im Hinblick auf die Gestaltung unseres gemeinsamen Sicherheitsgebiets geführt. Um dies zum Ausdruck zu bringen, wird die KSZE künftig den Namen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) tragen. Der Namenswechsel gilt ab dem 1. Januar 1995. Von diesem Zeitpunkt an werden alle Bezugnahmen auf die KSZE künftig als Bezugnahmen auf die OSZE betrachtet.
> 2. Die Teilnehmerstaaten sind entschlossen, das Potential der KSZE in vollem Umfang auszuschöpfen, und sind in diesem Geiste über folgende Zielsetzungen übereingekommen sowie über strukturelle Veränderungen, die erforderlich sind, um die KSZE zu stärken und so effektiv wie möglich zu gestalten. Sinn und Zweck dieser Bemühungen ist es, den Beitrag der KSZE zur Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit in der KSZE-Region zu verstärken, so daß diese bei der Förderung eines

14 Zusätzlicher Beschluß des KSZE-Außenministerrates von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.8, S. 1.
15 Ebenda, S. 2.

gemeinsamen Sicherheitsraums auf der Grundlage der Prinzipien der Schlußakte von Helsinki eine zentrale Rolle übernimmt (...)
29. Durch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE ändert sich weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen. Die KSZE wird in ihrer organisatorischen Entwicklung flexibel und dynamisch bleiben. Sie wird ihre Arbeit zu Fragen der künftigen institutionellen Entwicklung der KSZE fortsetzen, einschließlich der Stärkung und Straffung ihrer Instrumente und Mechanismen. Die KSZE wird ihre Zielsetzungen, ihre Aktivitäten und ihren strukturellen Rahmen regelmäßig überprüfen. Die KSZE wird die Umsetzung des vom Rat in Rom getroffenen Beschlusses über Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten überprüfen und gegebenenfalls die Möglichkeit weiterer Abmachungen rechtlicher Art prüfen. Die Teilnehmerstaaten werden darüber hinaus Möglichkeiten untersuchen, ihre Verpflichtungen in ihre jeweilige innerstaatliche Gesetzgebung zu überführen und, falls angebracht, Verträge abzuschließen."[16]

Hier ist zu erkennen, daß zwar der Beschluß gefaßt wurde, eine internationale Organisation zu etablieren; es bleibt aber unklar, wann und wie deren Eigenschaften formalisiert werden sollen. Der Grund dafür lag in der veränderten Haltung der USA und anderer angelsächsischer Staaten. Dieser Trend wurde später noch deutlicher, als die Angelsachsen jegliche strukturelle oder rechtliche Stärkung der OSZE blockierten. Sie verhinderten die Beendigung der Arbeiten an der strukturellen Stärkung der OSZE zwischen den Gipfeltreffen von Budapest 1994 und Lissabon 1996 (insbesondere einen sehr stichhaltigen Vorschlag einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Botschafter Mario Sica, die, anknüpfend an den Beschluß des Budapester Gipfels, einen zusammenfassenden Text über OSZE-Strukturen und -Institutionen erarbeitet hatte). Sie versuchten, jeglichen Fortschritt in diese Richtung im Rahmen der im Einklang mit den Richtlinien des Kopenhagener Ministerrats von 1997 geführten Verhandlungen über die Charter für europäische Sicherheit zu unterbinden. Sie blockierten die Suche nach Möglichkeiten zur operativen Stärkung der OSZE in jeder anderen Form, ungeachtet des einschlägigen Beschlusses des Osloer Ministerrats von 1998. Ihr Hauptargument war die Betonung der Notwendigkeit, die "Flexibilität" der OSZE zu bewahren, die den Verzicht auf allgemeine Regeln für die Tätigkeit ihrer Institutionen, Missionen usw. bedeutet.
Am bemerkenswertesten ist die Blockade der Lösung von Problemen, die Vorrechte und Immunitäten der OSZE betreffen. Auf der einen Seite stehen die zahlreichen Forderungen danach, die völlige Handlungsfreiheit von

16 KSZE, Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest - Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 446 und 449.

OSZE-Vertretern im Hoheitsgebiet von Teilnehmerstaaten, die Gastgeber einer OSZE-Mission sind, sicherzustellen, einschließlich der Gewährleistung angemessener Privilegien und Immunitäten. Auf der anderen Seite blockieren die angelsächsischen Staaten jegliche rechtliche Lösung des Problems der Vorrechte und Immunitäten (die Lösung muß rechtlicher Natur sein, da die Möglichkeit, einen Status zu gewähren, der sich von dem der Staatsbürger unterscheidet - mit allen Veränderungen bei der Rechtsanwendung in Form von Privilegien und Immunitäten - nur durch Gesetze verwirklicht werden kann). Sicherlich hängt dies mit ihrer generellen Zurückhaltung bei der Gewährung von Vorrechten und Immunitäten zusammen. Es sei nur zur Illustration auf eine britische Stellungnahme in dieser Hinsicht hingewiesen:

> "In Verbindung mit der Annahme der Haushalte 1992 für die KSZE-Institutionen gab die Delegation des Vereinigten Königreichs folgende Erklärung ab:
> 'Das Vereinigte Königreich erinnert an seine im Januar 1991 im Zusammenhang mit der Annahme des Berichts der ad-hoc-Expertengruppe für Regelungen für Verwaltung, Finanzen und Personal abgegebene Erklärung über die Gewährung von Vorrechten und Immunitäten. Es möchte erneut darauf hinweisen, daß dort, wo die nationale Gesetzgebung die Einräumung von Vorrechten und Immunitäten für Mitarbeiter von KSZE-Institutionen, einschließlich des Kurzzeitpersonals, nicht erlaubt, diese nicht gewährt werden. Dies gilt nicht nur für in dienstlichem Auftrag reisende Mitarbeiter, sondern - wo zutreffend - auch für die Anstellungsbedingungen für Mitarbeiter des KSZE-Sekretariats, des Sekretariats des Konfliktverhütungszentrums und des Büros für Freie Wahlen bzw. dessen Nachfolgeeinrichtung.'"[17]

Wichtiger ist für sie jedoch, daß ein Schritt nach vorn in Richtung auf eine Zustimmung zu Vorrechten und Immunitäten den Weg dafür frei machen könnte, daß der OSZE weitere Attribute einer internationalen Organisation verliehen werden könnten. Und das wiederum käme für sie überhaupt nicht in Frage.

Wir sehen also, daß die OSZE trotz ihrer offiziellen Bezeichnung keineswegs über alle Eigenschaften, die normalerweise eine internationale Organisation ausmachen, verfügt: Sie hat kein Statut, keine eindeutig festgelegte Struktur mit hierarchisch geordneten Organen, deren Kompetenzen klar definiert sind; selbst der Status als Völkerrechtssubjekt wird ihr verwehrt. Erwähnenswert ist, daß auch keinerlei Fortschritte in diese Richtung zu verzeichnen sind. Das heißt, daß die Ziele, die man sich für die Umwandlung der KSZE in die OSZE gesetzt hatte, auf unbestimmte Zeit unerreicht bleiben werden oder

---

17 Interpretative Erklärung gemäß Punkt 79 (Kapitel 6 der Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen), in: KSZE, Viertes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Journal Nr. 3, Prag 1991, S. 4.

still und heimlich inzwischen revidiert wurden. Beides würde bedeuten, daß die OSZE ihre Versprechen nicht einlöst.
Ein anderer Aspekt der OSZE-Maschinerie, der weiter oben schon einmal angesprochen wurde, ist das unzureichende Funktionieren ihrer Verfahren und Mechanismen, insbesondere derjenigen zur friedlichen Regelung von Streitfällen. Ihr Hauptmerkmal (und das einer Reihe sehr wichtiger Mechanismen auf verschiedenen Gebieten) ist, daß sie nicht angerufen, daß sie gar nicht oder extrem selten genutzt werden. Zudem traf die Russische Föderation bei einem der letzten Beispiele für ihre Nutzung während des NATO-Angriffs auf Jugoslawien auf die beinahe kategorische Weigerung von 19 Staaten, im Rahmen dieser Bestimmungen nach Treu und Glauben zusammenzuarbeiten und dieses schwierige Problem zu erörtern. Die Tatsache, daß die NATO Gewalt angewandt hat, statt die Verfahren der OSZE zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten mit einem anderen OSZE-Teilnehmerstaat zu nutzen, wirft im übrigen ein Licht auf die Praktikabilität und Funktionalität jener Mechanismen. Es bedeutet, daß sie den realen Erfordernissen europäischer Politik nicht angepaßt sind und daß folglich die OSZE hier objektiv ebenfalls versagt hat.
Man müßte eigentlich verblüfft sein, daß die OSZE trotz all dieser Unzulänglichkeiten immer noch funktioniert und jedes Jahr sogar noch tatkräftiger wird. Wahrscheinlich ist das darauf zurückzuführen, daß die Kluft zwischen Worten und Taten nicht nur ohnehin groß ist, sondern in gewisser Weise von Teilnehmerstaaten, die sich - einzeln oder zusammen - bestimmte Vorteile von einem solch fließenden Umfeld versprechen, auch noch begrüßt wird.

Die unerträgliche Herausforderung der Zeit

Die OSZE hat an Bedeutung und Stärke zugenommen und ist dabei, einer der wichtigsten Akteure in der europäischen Politik zu werden. Der Übergang von einem Verhandlungsforum zu einem mehr oder weniger strukturierten und organisierten Konglomerat aus Institutionen und Gremien hat ihre anhaltende Präsenz gesichert, insbesondere vor Ort, sobald es um akute Probleme auf dem Balkan geht. Sie spielt auch eine gewisse Rolle bei der Entwicklung einer modernen Gesetzgebung in Staaten Mittel- und Osteuropas. Ihr Einfluß wächst in Zentralasien und im Kaukasus. Gleichzeitig scheint ihre Funktion, Standards für das Verhalten von Staaten in inneren und äußeren Angelegenheiten zu setzen, in der die KSZE seit den siebziger Jahren so effizient und aktiv war, allmählich zu schwinden. Bei der inneren Entwicklung der OSZE ist keinerlei Fortschritt zu verzeichnen. Das Ziel, eine voll ausgebildete internationale Organisation ins Leben zu rufen, scheint völlig in Vergessenheit geraten zu sein. Das bedeutet, daß all die offensichtlichen (und schon ziemlich alten) Funktionsstörungen nicht behoben werden und beständig Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten der Teilnehmerstaaten un-

tereinander bleiben werden. Was die grundlegenden Elemente der europäischen Architektur anbelangt, die traditionell im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der KSZE standen, dürfte die heutige OSZE nur ein begrenztes Engagement entfalten. Dafür spricht das bislang bedauerliche Resultat der 1994 in Budapest und 1997 in Kopenhagen so feierlich erklärten Ziele, ein europäisches Sicherheitsmodell und eine dementsprechende Charta auszuarbeiten. Eine generelle Vision ist fragmentarischen Reaktionen auf Krisenfälle vor Ort gewichen. So könnte der gegenwärtige Entwicklungsstand der OSZE zusammengefaßt werden. Sicher, es gibt tatsächlich eine Veränderung in der OSZE, in ihrer Existenz und in ihrer Arbeitsweise, die man als Ausdruck des internen Kampfes zwischen interessierten einflußreichen Staaten mit unterschiedlichen Ansichten über die Zukunft der Organisation ansehen kann.

Grundsätzlich könnten die Widersprüche auf den Zusammenprall zwischen der Russischen Föderation und den angelsächsischen Staaten reduziert werden, in dessen Verlauf Deutschland und Frankreich manchmal eigene Ansichten und (von denen der Angelsachsen) abweichende Positionen bei weniger wichtigen Fragen vertreten.

Für Rußland bleibt die OSZE die einzige gesamteuropäische Organisation, in der sie sich, westlichen Staaten gleichgestellt, an der Erörterung politischer und sicherheitspolitischer Angelegenheiten beteiligen kann. Die Bedeutung der OSZE für Rußland ist offensichtlich und nur natürlich, da es ganz einfach keinen Ersatz für diese Organisation gibt. Die Rußland-NATO-Mechanismen, die gestern noch an Glaubwürdigkeit zu gewinnen schienen, haben sich heute als ineffizient erwiesen (die Zusammenarbeit hat in der Tat keine greifbaren Ergebnisse hervorgebracht, selbst wenn man den Krieg in Jugoslawien unberücksichtigt läßt - eine über die Jahre ermüdende Prozedur, auf deren Agenda Wiederholungen und hauptsächlich leere Diskussionen standen). Schlimmer ist, daß diese Mechanismen, einschließlich aller Bestimmungen der Grundakte zu Informationsaustausch, Konsultationen und den von den Parteien einzuhaltenden Normen, zu einem kritischen Zeitpunkt, am Vorabend des NATO-Angriffs gegen Jugoslawien, überhaupt nicht funktioniert haben.

Andererseits hat sich die praktische Koordination innerhalb der Kontaktgruppe ebenfalls als fragwürdig herausgestellt, als die westlichen Partner in Rambouillet ernsthaft die Vorschläge der Kontaktgruppe abänderten, ohne die russische Seite auch nur zu konsultieren. Der russische Außenminister Igor Iwanow erklärte dazu: "Zu meiner Überraschung präsentierte der amerikanische Vertreter, Botschafter Christopher Hill, zwei zusätzliche Dokumente. Eines betraf die Einleitung einer militärischen Operation der NATO und das zweite die Stationierung von Polizeikräften (im Kosovo). Sie sollten dem (politischen) Hauptdokument als Anhänge hinzugefügt werden. Über keines der beiden Dokumente war jemals mit uns diskutiert worden. Wenn man sieht, wie gründlich diese Dokumente waren, war es offensichtlich, daß ihre Vorbereitung mehrere Monate in Anspruch genommen haben muß. Und

(NATO-Oberbefehlshaber) General (Wesley) Clark gab bei einem kürzlich veranstalteten Hearing im Kongreß zu, daß die Vorbereitungen für die militärische Operation spätestens im Juni 1998 begonnen hätten. Der Schritt in Rambouillet wurde also praktisch hinter unserem Rücken gemacht, hinter dem Rücken Rußlands."[18] Die Kontaktgruppe wurde somit durch diese Perfidität untergraben, die nur noch akzentuiert wurde durch wiederholte Erklärungen westlicher Mächte, die sich auf die "internationale Staatengemeinschaft" als Urheber entsprechender Ersuchen beriefen (was, konsequent weitergedacht, bedeutet, daß Rußland aus westlicher Sicht nicht zur "internationalen Staatengemeinschaft" gehört).

Glücklicherweise gibt es noch einen weiteren Mechanismus für ähnliche Beratungen, die G-8, deren Glaubwürdigkeit und Stärke infolge der direkten Teilnahme der Staats- und Regierungschefs wichtiger Nationen gewährleistet sind. Dennoch kann die G-8 derzeit offensichtlich nicht als ständiges Konsultations- und Koordinationsnetz agieren. So führen wieder einmal alle Wege zur OSZE.

Auf der anderen Seite der europäischen politischen Gleichung findet man die USA gemeinsam mit ihren angelsächsischen Partnern, die eine (im Vergleich zur russischen) radikal andere Haltung gegenüber der OSZE entwickelt haben, in deren Plänen für Europa die OSZE aber ebenfalls einen sehr wichtigen Platz einnimmt.

Anders als Rußland sehen sie für die OSZE keine allgemeine politische Rolle vor, sondern vielmehr die sehr praktische Mitwirkung bei konkreten Aufgaben in streng festgelegten Gebieten Europas. Das heißt, sie wird zu einem Werkzeug für den inneren Wiederaufbau (Demokratisierung und Konfliktbeilegung) in den Ländern des Balkans und auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, die die Vereinigten Staaten "europäische Peripherie" nennen. Dadurch soll die OSZE in Konkurrenz zum Europarat treten (da die USA auf diese Organisation keinen direkten Einfluß haben) und die führende Rolle der NATO gewissermaßen ergänzen. Als Instrument zur Einmischung in innere Angelegenheiten sollte die OSZE dann aber lieber nicht durch Regeln und Verfahren eingeschränkt sein, da diese Flexibilität den USA auf höchst effiziente Art und Weise den Weg zu direkter Einflußnahme auf die aktuelle Lage vor Ort frei macht. Das beste Beispiel dafür ist die Kosovo-Verifizierungsmission, die von den USA erfunden und entworfen und von einem amerikanischen Botschafter geleitet wurde, der damit beauftragt war, Daten, Propaganda und alles weitere für den Einsatz von Gewalt seitens der NATO vorzubereiten, und für deren Rückzug aus dem Kosovo wiederum ein NATO-Mitglied verantwortlich war, das zufällig den Amtierende Vorsitz der OSZE innehat. Die USA gehören daher zu den Verfechtern der OSZE. Und es gibt keine Anzeichen dafür, daß ihre Unterstützung in Zukunft abnehmen wird.

---

18 Newsweek, 26. Juli 1999 (eigene Übersetzung).

Die kontinentaleuropäischen Mitglieder der Europäischen Union haben das Vermächtnis der OSZE bis zu einem gewissen Grad bewahrt. Sie betrachten diesen Organismus nach wie vor als politisches Gremium zur zwischenstaatlichen Konsultation und Zusammenarbeit und nicht nur als Mittel zur Einmischung in innere Angelegenheiten. Sie unterstützen das Konzept der umfassenden und unteilbaren Sicherheit. Sie sind mehr oder weniger bereit, Beziehungen mit Rußland und anderen Staaten auf der Basis der OSZE-Normen aufzubauen und die OSZE-Maschinerie auch zu benutzen. Das wird am besten durch ihre Unterstützung für den Vergleichs- und Schiedsgerichtshof illustriert (die Angelsachsen schließen jegliche Möglichkeit aus, rechtlichen Verfahren zuzustimmen, bei denen sie anderen Staaten wie Rußland gleichgestellt und Regeln unterworfen wären, die ihre Möglichkeiten einschränken würden, irgendein internationales Problem aus der Position der Stärke, zu der die freie Anwendung von Gewalt gehört, zu lösen). Die Europäer betrachten die OSZE weiterhin als multifunktionales Organ, das auch in allgemeinen politischen Angelegenheiten eine Rolle spielt, was selbst ihre Beteiligung am Peacekeeping mit einschließt (was die USA ausschließen, da sie diese Rolle einzig und allein der NATO vorbehalten sehen). Die Europäer sind noch in vielen anderen Dingen wesentlich flexibler und aufgeschlossener, jedoch hat der Krieg in Jugoslawien ihren Spielraum sowie ihren Einfluß auf die Fortentwicklung der OSZE insgesamt sehr stark eingeschränkt.

All diese tiefgreifenden Widersprüche zeigen, daß die Wege der weiteren Entwicklung der OSZE noch nicht klar und deutlich zu erkennen sind. Das bedeutet außerdem, daß es keine Übereinstimmung im Hinblick auf die Versprechen der Vergangenheit gibt, die man im Überfluß in ihren zahlreichen Akten und Beschlüssen findet. Vor allem reicht es - nach dem Enthusiasmus zu Beginn der neunziger Jahre, der in dem wirklich wichtigen Helsinki-Dokument von 1992 zum Ausdruck kommt - aus, sich aus der Zeit danach nur noch die zwar wortgewandten, aber wesentlich weniger wichtigen Beschlüsse der Gipfel von 1994 und 1996 und vielleicht noch den letzten substantiellen Beschluß der OSZE, der im Jahre 1997 in Kopenhagen gefaßt wurde, anzusehen. Alles andere ist für die Nachwelt oder selbst für zeitgenössische Beobachter von keinerlei Interesse.

Wenn ein Gebilde mit seiner Vergangenheit nicht im Einklang ist und keine klare Vorstellung von seiner Zukunft hat, ist mit ihm etwas nicht in Ordnung. Die radikale russische Sichtweise, wie sie 1999 in der OSZE öffentlich gemacht wurde, ist die Schlußfolgerung, daß die Organisation in der Krise steckt und daß es energischer Anstrengungen bedarf, diese zu überwinden, und zwar dadurch, daß man zu den Ursprüngen (den Helsinki-Prinzipien) zurückkehrt, und durch die Stärkung der OSZE in jeder Hinsicht. Aus der konservativen Sicht der Angelsachsen ist "alles gut" und sollte es keine substantiellen Veränderungen geben. Die Europäer sind mit der Leistung der OSZE nicht rundum zufrieden, aber auch nicht bereit, den Helsinki-Dekalog definitiv zu vergessen, und wollen daher einen moderaten Wandel.

Es ist nicht sehr wahrscheinlich, daß sich die Situation in naher Zukunft ändert. Alle wichtigen Akteure werden bei ihren Einstellungen bleiben, mit denen sie die Identitätskrise der OSZE, das "Stadium der Verwirrung in einer Institution oder Organisation über deren Charakter oder Richtung", zu einem Dauerzustand machen. Es ist zu erwarten, daß die OSZE ihre Aktivitäten vor Ort ausweiten und zu einem Wandel auf lokaler Ebene beitragen wird (das ist in den meisten Fällen auch unstrittig). Eine Reihe wichtiger Probleme, die die innere Entwicklung der OSZE und die allgemeinen Grundlagen der europäischen Sicherheitsarchitektur betreffen, wird jedoch ungelöst bleiben und auch in Zukunft immer wieder für Spannungen und Widersprüche zwischen den Teilnehmerstaaten sorgen.

Heinz Loquai

Kosovo - Verpaßte Chance für eine friedliche Konfliktlösung?

Die Kosovo-Verifizierungsmission war eine große Herausforderung für die OSZE, die schwierigste operative Aufgabe, die sie in ihrer bisherigen Geschichte zu bewältigen hatte. Mit dieser Mission verband sich die Hoffnung auf eine friedliche Lösung des Kosovo-Konflikts. Hatte sie überhaupt eine Chance, die in sie gesetzten Erwartungen zu erfüllen? War der Einsatz militärischer Mittel letztlich unvermeidlich, um eine humanitäre Katastrophe abzuwenden?
In diesem Beitrag soll der Versuch unternommen werden, Antworten auf diese Fragen zu finden. Natürlich kann dies nur ein erster Ansatz, vorwiegend aus der OSZE-Perspektive, sein. Weitere Untersuchungen müssen folgen, um ein vollständiges Bild von der gesamten Entwicklung dieses Konflikts zu gewinnen.

Das Holbrooke-Milošević-Abkommen

Zur Vorgeschichte

Der Kosovo-Konflikt stand lange im Schatten des Krieges in Bosnien-Herzegowina. Im Dayton-Friedensabkommen vom 14. Dezember 1995 wurde dieser Konflikt nicht behandelt, da er zu dieser Zeit noch nicht so virulent war, eine rasche Lösung nicht möglich schien und ein Versuch die drängende Beendigung des Bosnien-Krieges gefährdet hätte.
Der lange Zeit zumeist friedliche Widerstand der Kosovo-Albaner gegen die serbische Unterdrückungspolitik war erfolglos geblieben. Zu Beginn des Jahres 1998 trat die "Befreiungsarmee des Kosovo" (UCK) mit Anschlägen auf serbische Sicherheitskräfte und Zivilisten sowie auf albanische "Kollaborateure" in Erscheinung. Ihr Ziel war es, durch einen Partisanenkrieg die Unabhängigkeit des Kosovo von der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) zu erreichen. Die UCK führte ihre Operationen aus den vor allem von Albanern bewohnten Dörfern heraus, die in der Grenzregion zu Albanien und im zentralen Kosovo liegen. Die jugoslawischen Sicherheitskräfte schlugen oft mit unverhältnismäßig großer Härte zurück. Die Zivilbevölkerung, wie bei einer derartigen Kriegführung üblich von den Partisanen als lebende Schutzschilde mißbraucht, wurde in Mitleidenschaft gezogen. Sie floh aus den Kampfgebieten. Im Juni 1998 hatte die UCK etwa 30 bis 40 Prozent des Territoriums des Kosovo unter ihrer Kontrolle. Die zugeführte serbische Sonderpolizei,

zeitweise unterstützt von der Armee, intensivierte im Sommer 1998 ihre Operationen und drängte die UCK zurück.
Der VN-Sicherheitsrat hatte sich mit der Resolution 1160 vom 31. März 1998 in den Konflikt eingeschaltet. Darin wurden sowohl die exzessive Gewaltanwendung der serbischen Polizeikräfte als auch alle "Terrorakte der Kosovo-Befreiungsarmee" verurteilt. Beide Konfliktparteien wurden aufgefordert, ohne Vorbedingungen in einen politischen Dialog einzutreten. Die OSZE bemühte sich mit einer Fülle von Initiativen und Gesprächen auf höchster Ebene, die Gewalt zu stoppen und eine politische Lösung voranzubringen. Doch der Versuch, eine OSZE-Mission im Kosovo einzurichten, scheiterte am Widerstand der BRJ. Diese wollte zunächst ein Wiederaufleben der jugoslawischen Teilnahme an der OSZE, die 1992 ausgesetzt worden war. Dem widersetzten sich in Wien besonders vehement die USA und Albanien. Um eine politische Lösung bemühten sich ferner die Balkan-Kontaktgruppe, die Europäische Union und Rußland. Auch die NATO hatte sich seit Frühjahr 1998 des Kosovo-Problems angenommen und im Laufe des Sommers eine Drohkulisse aufgebaut, die allerdings einseitig gegen die jugoslawische Führung gerichtet war.
Im September und Anfang Oktober 1998 spitzte sich die Lage krisenhaft zu. Die Zahl der Flüchtlinge wurde Mitte/Ende September auf etwa 300.000 geschätzt, davon ca. 50.000 im Freien, vor allem in den Wäldern. Der VN-Sicherheitsrat verabschiedete am 23. September 1998 die Resolution 1199. Neu daran war eine schärfere Verurteilung der von der jugoslawischen Seite ausgehenden Gewalt, die Sorge vor einer drohenden humanitären Katastrophe und die Feststellung, daß die Verschlechterung der Situation im Kosovo eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstellt. Damit hatte der Konflikt für die VN eine neue Qualität angenommen.
In den USA wurde zu dieser Zeit von den Medien her Druck ausgeübt, um ein militärisches Eingreifen im Kosovo herbeizuführen. Doch Rußland hatte unmißverständlich klargestellt, daß es einer VN-Resolution, die den Einsatz militärischer Gewalt vorsieht, nicht zustimmen würde. Auch einige europäische Staaten hatten noch Bedenken gegen einen NATO-Einsatz ohne Mandat des VN-Sicherheitsrats. In Bonn stand zudem ein Regierungswechsel vor der Tür.
In dieser Lage unternahm der amerikanische Diplomat Richard Holbrooke, der Baumeister des Dayton-Friedensabkommens, zusammen mit seinem Kollegen Christopher Hill einen letzten Versuch, eine politische Lösung mit der jugoslawischen Führung auszuhandeln. Während seiner Gespräche in Belgrad drängte er die NATO, den militärischen Druck auf Jugoslawien durch die Drohung mit einem Eingreifen zu erhöhen. Bereits am 24. September 1998 hatte die NATO der BRJ unmißverständlich mit Luftangriffen gedroht. Am 13. Oktober 1998, an dem Tage, an dem das Holbrooke-Milošević-Abkommen geschlossen wurde, autorisierte der NATO-Rat den Generalsekretär der Allianz, "Luftschläge" gegen die BRJ auszulösen, also einen

Krieg zu beginnen. Nach der Einschätzung von Teilnehmern an den Verhandlungen in Belgrad hatte diese unmißverständliche Kriegsdrohung die Belgrader Führung zum Einlenken gebracht.

Die wichtigsten Bestimmungen des Abkommens und seine weitere Ausgestaltung

Das Holbrooke-Milošević-Abkommen ist eine politische Rahmenvereinbarung, die bestimmte Eckpunkte festlegt. Die wesentlichsten Ergebnisse waren:

- Stationierung einer OSZE-Mission, der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), mit bis zu 2.000 internationalen, unbewaffneten "Verifikateuren" (dieser Begriff war für Holbrooke wichtig, um die aktivere Rolle der Verifikateure im Vergleich zu reinen Beobachtern zu betonen). Aufgabe der Mission sollte es sein, die Einhaltung der VN-Resolution 1199 zu verifizieren, Wahlen im Kosovo zu überwachen und bei der Bildung von Institutionen und dem Aufbau eines Polizeiapparats Unterstützung zu leisten. Nicht im Abkommen genannt, doch für die Herausbildung eines Klimas des Vertrauens und der Sicherheit wichtig, sollte die flächendeckende Präsenz der OSZE im Kosovo internationale Öffentlichkeit herstellen und die Flüchtlinge zur Rückkehr bewegen.
- Aufbau eines Luftbeobachtungssystems, das mit bemannten Flugzeugen und unbemannten Flugkörpern aus der Luft die Überwachungstätigkeit der OSZE-Mission ergänzen sollte. Die Stationierung dieses von der NATO zu betreibenden Systems war außerhalb Jugoslawiens, in Mazedonien, vorgesehen.
- Eine Verpflichtungserklärung Belgrads, bis zum 1. Dezember 1998 mit den Kosovo-Albanern ein Abkommen zu schließen, das die Vorgaben der Resolution 1199 für eine weitgehende Selbstverwaltung des Kosovo innerhalb des Staatsverbandes der BRJ zu regeln hatte.

Dieses Grundsatzabkommen mußte für seine Durchführung durch Einzelvereinbarungen weiter konkretisiert werden. So wurden in rascher Folge am 15. Oktober 1998 ein Abkommen zwischen der NATO und der BRJ über das Luftbeobachtungssystem und am 16. Oktober eines zwischen der OSZE und der BRJ über die OSZE-Mission geschlossen. Die jugoslawische Seite erwies sich bei diesen Folgeverhandlungen als kooperativ, so daß die Abkommen innerhalb kurzer Zeit zustande kamen. Während der Verhandlungen war von jugoslawischer Seite wiederholt die Rücknahme der NATO-Kriegsdrohung verlangt worden. Doch das Drohpotential blieb bestehen und mag wohl auch die Verhandlungsprozesse beschleunigt haben.

Bewertung des Abkommens

Das Abkommen vom 13. Oktober 1998 war die letzte Chance zur Abwendung eines Krieges. Ohne eine Einigung hätte die NATO den Luftkrieg gegen die BRJ am 17. Oktober 1998 begonnen. Nun herrschte allgemeine Erleichterung darüber, daß ein Krieg noch einmal verhindert werden konnte. So äußerten sich in der Sitzung des Ständigen Rats der OSZE am 15. Oktober 1998 viele Teilnehmerstaaten positiv zu der Vereinbarung. Auch Albanien ließ sich bei dieser Gelegenheit grundsätzlich zustimmend ein, merkte jedoch an, die albanische Regierung sehe nach wie vor die Notwendigkeit, NATO-Truppen im Kosovo zu stationieren. Die Kosovo-Albaner waren unzufrieden, weil sie am Verhandlungsprozeß nicht beteiligt waren und ihr Ziel, ein von der BRJ unabhängiges Kosovo, in die Ferne gerückt zu sein schien. Von einer Militäraktion der NATO, die sie nach wie vor befürworteten, hatten sie sich eine Beschleunigung auf dem Weg zur Unabhängigkeit versprochen. Die USA hatten wieder einmal gezeigt, daß sie auch am Verhandlungstisch Entscheidungen herbeiführen können; sie sahen sich darin bestärkt, daß eine glaubwürdige Drohung mit einem militärischen Einsatz gewünschte politische Ergebnisse bewirken kann, und begrüßten insgesamt, daß die NATO aus dieser Krise gestärkt hervorgegangen sei.

In der Tat hatte Holbrooke dem jugoslawischen Präsidenten erhebliche Zugeständnisse abgerungen. Milošević akzeptierte eine starke OSZE-Präsenz im Kosovo, die er bisher auch in wesentlich geringerer Personalstärke immer von Bedingungen abhängig gemacht hatte. Den Verifikateuren wurde volle und ungehinderte Bewegungsfreiheit zugesichert. Für ihre Sicherheit erklärte sich die BRJ verantwortlich. Sie verpflichtete sich, die OSZE-Mission bei der Durchführung ihrer Aufgaben administrativ zu unterstützen, Verbindungsstellen zu der Mission einzurichten und mit ihr zusammenzuarbeiten. Armee und Polizei hatten die OSZE über Truppenbewegungen zu informieren. Die Streitkräfte und die Sonderpolizei sollten im Kosovo auf eine bestimmte Stärke reduziert werden. Dies wurde am 25. Oktober 1998 in einer gesonderten Vereinbarung zwischen der NATO und dem jugoslawischen Generalstab präzisiert.

Für die OSZE bedeutete die neue Aufgabe einen Qualitätssprung hinsichtlich ihrer operativen Aufgaben. Sie hatte lange Zeit nur kleinere Missionen von bis zu 25 Mitgliedern eingerichtet und geführt. Mit den Missionen in Bosnien und Herzegowina und Kroatien wurde erstmals die Größenordnung von bis zu 400 Personen erreicht. Die Stationierung von bis zu 2.000 und zeitweise sogar mehr internationalen und mehreren hundert lokalen Mitarbeitern überschritt bei weitem die Planungs- und Führungskapazität des kleinen Mitarbeiterstabs der OSZE in Wien. Und die Zeit drängte! Die OSZE mußte rasch im Kosovo Flagge zeigen und die Region mit einem dichten Überwachungsnetz überziehen. Dies konnte nur geschehen, wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten den Wiener Stab schnell mit qualifiziertem Personal verstärkten,

rasch Experten und Verifikateure für den Einsatz im Kosovo bereitstellten, Gerät und Fahrzeuge lieferten und die finanziellen Mittel für die Organisation aufstockten. Die OSZE hat eben nicht - wie die NATO - kurzfristig verfügbare Truppen und eingearbeitete Führungsstäbe, sondern sie muß das Personal für jede operative Aufgabe individuell bei den Teilnehmerstaaten anfordern, es auswählen und ausbilden. Bei kleineren Missionen ist dies unproblematisch, bei einer Mission in der Größenordnung der Kosovo-Mission mußte dies mit der normalen Routine Monate dauern. Die Zeit unmittelbar nach Abschluß des Abkommens war aber - darüber war man sich allgemein einig - entscheidend für den dauerhaften Erfolg.
Die OSZE befand sich also an einem Scheideweg. Würde es gelingen, die äußerst schwierige Aufgabe im Kosovo zu bewältigen, würde sie gestärkt und mit einem höherem Prestige aus dieser Aufgabe hervorgehen. Ein Scheitern der OSZE-Mission mußte auch eine Reduzierung des Gewichts der OSZE im System internationaler Organisationen zur Folge haben.

Organisation und Personalaufwuchs der Kosovo-Verifizierungsmission

Die organisatorische Struktur der OSZE-Mission war in den Grundzügen im Abkommen zwischen der BRJ und der OSZE festgelegt. Das Abkommen ließ aber genügend organisatorische Flexibilität für die Anpassung an die Erfordernisse des Einsatzes. Die Mission gliederte sich in

- ein Hauptquartier in Priština,
- fünf Regionalzentren in größeren Städten,
- Feldbüros in kleineren Städten und Gemeinden,
- Trupps von Verifikateuren, die von den Feldbüros aus arbeiteten,
- ein Ausbildungszentrum sowie
- ein Verbindungsbüro zur jugoslawischen Regierung in Belgrad

Jugoslawische Verbindungsoffiziere sollten die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und jugoslawischen Dienststellen erleichtern.
Die USA hatten schon am 16. Oktober 1998 in Wien ihre Vorstellungen vom Aufbau und der Arbeitsweise der Mission vorgetragen. Diese unerwartet schnelle Präsentation löste bei einigen Staaten ein gewisses Unbehagen aus. Obwohl die amerikanischen Vortragenden ihre Vorstellungen als Denkanstöße bezeichneten, waren die perfekte Darbietung und die detaillierten Ausführungen ein deutliches Indiz für den amerikanischen Gestaltungswillen, dem die anderen Staaten zu dieser Zeit keine eigenen konkreten Konzeptionen entgegensetzen konnten. Diese amerikanische Entschlossenheit zeigte sich auch darin, daß bereits am 17. Oktober, d.h. noch bevor die Mission offiziell vom Ständigen Rat der OSZE überhaupt beschlossen worden war, und ohne vorherige Konsultation mit anderen Ländern, die eigentlich vor einer

solchen Ernennung gängige Praxis ist, der amerikanische Diplomat William Walker vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, dem polnischen Außenminister Bronislaw Geremek, zum Leiter der Verifizierungsmission ernannt wurde. Den Europäern, die auch auf diesen Posten spekuliert hatten, blieben die Stellvertreterposten. Erster Stellvertreter wurde der Franzose Gabriel Keller. Weitere Stellvertreter waren ein Brite, ein Russe, ein Italiener und ein Deutscher.

Bereits am 17. Oktober hielt sich eine 13köpfige Gruppe der OSZE in Belgrad auf, um zusammen mit der jugoslawischen Seite die Stationierung der Mission vorzubereiten. Am gleichen Tag begann die NATO mit der Luftüberwachung.

Am 25. Oktober 1998 beschloß der Ständige Rat der OSZE die Errichtung der Kosovo-Mission, nachdem einen Tag vorher der VN-Sicherheitsrat mit der Resolution 1203 den Weg dafür frei gemacht hatte.

Es war klar, daß ein sofortiges Erscheinen der OSZE-Verifikateure vor Ort unter den gegebenen Umständen nicht möglich war. Um dennoch eine begrenzte Überwachung zu ermöglichen, wurde mit der BRJ vereinbart, die im Sommer 1998 eingerichteten diplomatischen Beobachtermissionen kurzfristig zu verstärken. Sie sollten die Beobachtungstätigkeit für die OSZE durchführen und später in der OSZE-Mission aufgehen. So war wenigstens für eine Übergangszeit eine begrenzte internationale Präsenz vor Ort.

Am 16. November 1998 befanden sich im Kosovo 60 OSZE-Mitarbeiter im Hauptquartier und im Ausbildungszentrum sowie nahezu 300 Mitglieder der diplomatischen Beobachtermission, von denen etwa 60 Prozent Amerikaner waren. Einen Monat später war die Mission auf 803 Mitarbeiter angewachsen, allerdings fast die Hälfte davon lokale Kräfte (Kraftfahrer, Dolmetscher, Sekretärinnen u.ä.). Ungefähr ein Drittel des internationalen Personals waren Verifikateure im Einsatzgebiet. Zusammen mit den dann nur noch 200 diplomatischen Beobachtern waren es viel zu wenige, um auch nur an den Brennpunkten des Geschehens eine permanente Präsenz sicherzustellen. Am 16. Februar 1999, also fünf Monate, nachdem das Abkommen zwischen der OSZE und der BRJ geschlossen worden war, belief sich die Zahl der internationalen Mitarbeiter der OSZE auf 934, also immer noch weniger als die Hälfte der angestrebten Zahl. Kurz vor Abzug der Mission, am 18. März 1999, waren etwa 65 Prozent der vereinbarten Höchststärke erreicht.

Der unbefriedigend langsame Personalaufwuchs korrespondierte mit Verzögerungen in anderen Bereichen. Die Sicherheit des OSZE-Personals war eine Hauptsorge der Entsendestaaten und der OSZE. Zwar hatte die jugoslawische Seite die Garantie für die Sicherheit des Personals übernommen. Doch schien das Rettungssystem bei Notfällen wenig effizient zu sein. Die Schweiz stellte der OSZE daher einen Rettungshubschrauber zur Verfügung. Die jugoslawische Regierung verweigerte jedoch trotz Intervention auf höchster Ebene den Einflug des Helikopters und verwies auf das eigene Rettungssystem. Die Appelle der OSZE an die Teilnehmerstaaten, mobile Sanitätstrupps mit Ret-

tungsfahrzeugen zur Verfügung zu stellen, waren lange Zeit vergeblich. Erst am 7. Dezember traf als erstes Team ein deutscher Sanitätstrupp ein.
Ein weiteres Problem waren die gepanzerten Fahrzeuge, die wegen der Gefahr durch Minen und bewaffnete Angriffe wichtig für den Schutz des Personals waren. Die diplomatischen Beobachter hatten von Anfang an für etwa drei Personen ein gepanzertes Fahrzeug. Die OSZE-Mission erhielt das erste derartige Fahrzeug erst Ende November 1998 und verfügte Ende Dezember über 40 solcher Fahrzeuge, ein Fahrzeug für sieben Verifikateure!
Am 2. Dezember kritisierte der deutsche Außenminister beim OSZE-Ministerratstreffen in Oslo die OSZE in ungewöhnlich scharfer Form. Fischer sagte: "Wir verkennen die Schwierigkeiten bei der Aufstellung der KVM nicht. Dennoch machen uns das schleppende Tempo, der Mangel an Transparenz und die Anlegung ungleicher Maßstäbe bei der Personalauswahl besorgt. Kernaufgaben der KVM sind bisher bei der Planung noch kaum in Angriff genommen worden. Dies gilt vor allem für den Polizeibereich." Der Minister hatte im Prinzip recht. Doch die deutsche Regierung hatte erst wenige Tage zuvor, nämlich am 25. November, den Einsatz von 40 deutschen Polizeibeamten beschlossen!
Es ist unverkennbar, daß es organisatorische Mängel und andere Defizite in den Stabsorganen der OSZE gab. Auch der Führungsstil des amerikanischen Missionsleiters förderte nicht gerade einen raschen Aufbau der Mission. Er traf erst drei Wochen nach seiner Ernennung im Kosovo ein. Da er sich alle Entscheidungen über die Organisation und das Personal vorbehalten hatte, kam es immer wieder zu Verzögerungen. Nicht selten mußten qualifizierte Kandidaten wochenlang warten, bis sie endlich akzeptiert wurden. Doch das Hauptproblem lag bei den Teilnehmerstaaten selbst, in denen oft eine große Lücke zwischen verbaler Unterstützung für die OSZE und den tatsächlich geleisteten personellen, materiellen und finanziellen Beiträgen klaffte. Auch die neue deutsche Regierung vermittelte nicht gerade den Eindruck, als messe sie der Kosovo-Mission der OSZE allererste politische Priorität bei. Regierungen, die später Tausende von Soldaten mit schwerem Gerät in den Kosovo schickten, hatten offenbar Probleme, wenige hundert unbewaffnete Verifikateure zügig verfügbar zu machen.

Die Ereignisse im Kosovo von Oktober 1998 bis März 1999

Es soll hier nicht darum gehen, chronologisch alle Einzelereignisse darzustellen. Vielmehr richtet sich der Blick zum einen auf die ersten Wochen nach dem Abschluß des Holbrooke-Milošević-Abkommens, weil in dieser Zeit wichtige Akzente gesetzt wurden. Zum anderen wird versucht, ein genaues Bild von der unmittelbaren Vorkriegszeit, d.h. von der Zeit im März 1999 bis zum Kriegsbeginn, zu gewinnen. Als Quellen dienten vor allem die sehr detaillierten Tagesberichte der OSZE.

Am 29. September 1998 erklärt die serbische Führung, die UCK sei besiegt. Am 6. Oktober 1998 ergibt sich im Kosovo folgendes Bild: Die Kontrollposten der Polizei wurden verringert, die Sonderpolizei tritt kaum noch in Erscheinung, die Streitkräfte haben sich fast vollständig in die Kasernen zurückgezogen, Armee-Einheiten, die nicht zu dem ständig im Kosovo stationierten Priština-Korps gehören, werden in Kasernen außerhalb des Kosovo verlegt. Noch zögernd kehren Flüchtlinge in ihre Dörfer zurück und beginnen, sich für den Winter dort einzurichten. Nur noch wenige Flüchtlinge werden im Freien gesehen, allerdings bleibt die Versorgungslage kritisch. Dort jedoch, wo sich serbisches Militär und Polizei zurückgezogen haben, kehrt die UCK zurück. Sie benutzt Nordalbanien als Basis für Angriffe auf die Serben und als Rückzugshort. Die jugoslawische Seite hat offenbar begonnen, die Forderungen der VN-Resolution 1199 zu erfüllen. Die UCK stellt sich mit Worten und Taten dagegen.
Nach Abschluß des Holbrooke-Milošević-Abkommens ändert sich das Bild zunächst nicht wesentlich. Am 17. und 18. Oktober begeht die UCK mehrere Überfälle auf die jugoslawischen Sicherheitskräfte. Vier Polizisten und zwei Soldaten werden dabei getötet. Am 20. Oktober entführt die UCK zwei Tanjug-Korrespondenten. Führer der UCK rufen zur Fortsetzung des bewaffneten Kampfes auf. Jugoslawische Truppen aus Priština werden in die Gebiete verlegt, in denen die UCK ihre Operationsschwerpunkte hat. Die serbische Polizei bleibt an vielen Orten weiterhin präsent, doch ist sie weniger sichtbar.
Ende Oktober ist das Lagebild weiterhin gespalten. Die jugoslawische Seite scheint weiterhin auf Kurs zur Erfüllung der VN-Forderungen zu sein. Die jugoslawische Armee hat einen großen Teil der Truppen, die das Kosovo verlassen sollten, zurückgezogen. Auch die Polizeikräfte wurden reduziert. Deren Kontrollpunkte sind nur noch mit Verkehrspolizisten besetzt. Die Flüchtlinge kehren in größerer Zahl in ihre Wohnorte zurück. Doch auch die UCK sickert nach, benutzt die Flüchtlingslager als Schutz, greift weiterhin die jugoslawischen Sicherheitskräfte an und kontrolliert schon wieder mehrere Dörfer. Angehörige der UCK äußern sich enttäuscht darüber, daß die NATO bisher nicht eingegriffen hat, sind jedoch zuversichtlich, dies noch erreichen zu können. Am 23. Oktober spricht sich der Albaner-Führer Ibrahim Rugova, nachdem EU-Botschafter Druck auf ihn ausgeübt hatten, erstmals öffentlich für das Holbrooke-Milošević-Abkommen aus und fordert die bewaffneten kosovo-albanischen Gruppen zur Zurückhaltung auf.
Mitte November ist die allgemeine Lage äußerlich ruhig, doch in bestimmten Regionen angespannt. Die meisten Flüchtlinge sind zurückgekehrt. Die jugoslawische Seite ist offenbar bemüht, sich weitgehend an das Abkommen zu halten, während die UCK ihre Positionen ausweitet und festigt und immer wieder im Stile der Partisanenkriegführung Polizei und Armee angreift. Die UCK ist inzwischen besser bewaffnet und ausgerüstet, hat sich neu organisiert und nimmt in den von ihr kontrollierten Gebieten hoheitliche Aufgaben wahr. Die serbische Seite kritisiert, daß immer noch keine OSZE-Verifika-

teure vor Ort sind. Vertreter der jugoslawischen Sicherheitskräfte warnen, daß sie die jetzige Situation nicht mehr lange hinnehmen könnten. Sie selbst müßten sich an die Beschränkungen der Abkommen halten, während die UCK ungehindert agiere.
Bis Ende November herrscht weiterhin eine angespannte Ruhe mit vereinzelten Vorfällen in sehr begrenzten Gebieten. Am 20. November leben keine Flüchtlinge mehr im Freien, die internationale Hilfe ist in großem Umfang angelaufen. Die UCK greift weiterhin aus dem Schutz der Dörfer an. Die diplomatischen Beobachter, immer noch die einzige OSZE-Präsenz vor Ort, sind weit mehr als passive Zuschauer. Ihre Präsenz stärkt das Sicherheitsgefühl der Zivilbevölkerung, sie wirken mäßigend auf die Konfliktparteien ein und vermitteln bei Auseinandersetzungen. Die Zusammenarbeit der Diplomaten mit den Serben und Albanern verläuft im allgemeinen gut.
Ab Anfang Dezember 1998 setzt sich die bisherige, insgesamt doch positive Entwicklung nicht mehr fort. Am 2. Dezember sendet Belgrad ein Memorandum an die OSZE, in dem Klage geführt wird, daß internationale Organisationen und Vertreter einzelner Länder mit "Terroristen, Killern, Kidnappern und anderen Kriminellen, die sich selbst UCK nennen", Kontakte unterhalten. Am 5. Dezember erklärt der Generalstab der UCK, er stehe fest zu der Verpflichtung zu "einem gerechten Kampf für die Schaffung unseres unabhängigen und demokratischen Staates". Rugova erklärt in einer Pressekonferenz, die Stationierung von NATO-Truppen im Kosovo würde für dauerhafte Sicherheit sorgen. Die bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der serbischen Polizei und der UCK nehmen zu. Die serbische Zivilbevölkerung im Kosovo wird feindselig gegenüber internationalen Hilfsorganisationen, denen sie einseitige Hilfe für die Albaner vorwirft. Der stellvertretende Kommandeur der Polizei im Kosovo drückt am 15. Dezember seine zunehmende Enttäuschung aus. Er sagt, er wolle die "Terroristen" unter Kontrolle halten, doch die internationale Gemeinschaft unterstütze sie.
Die politischen Verhandlungen, um die sich der Amerikaner Christopher Hill und der Österreicher Wolfgang Petritsch bemühen, treten auf der Stelle. Hill hatte es am 18. November in Wien als realistisch bezeichnet, daß noch vor Weihnachten zwischen Belgrad und der kosovo-albanischen Seite eine vorläufige politische Lösung zustande kommt. Am 7. Dezember wird Hills Vorschlag von den Albanern als nicht akzeptabel zurückgewiesen. Im Ständigen Rat der OSZE meint Petritsch am 16. Dezember, die Aussichten für konkrete Schritte zu einer politischen Lösung seien derzeit nicht groß. Zentrales Problem bleibe die Zersplitterung der kosovo-albanischen Seite. Es gehe dabei jedoch weniger um Gegensätze in der Sache als um persönliche Differenzen. Alle kosovo-albanischen Vertreter seien nach wie vor kompromißlos für die Unabhängigkeit.
Am 11. Dezember führt die OSZE die erste Waffeninspektion bei der jugoslawischen Armee ohne größere Beanstandungen durch. Weitere Inspektionen folgen.

Am 14. Dezember ereignet sich ein schwerer Zwischenfall im Grenzgebiet zu Albanien. Die jugoslawische Armee stellt 140 bewaffnete Albaner auf dem Weg ins Kosovo, erschießt 36 und macht neun Gefangene, die später freigelassen werden. Noch am selben Abend schießen zwei Männer wahllos in ein von jungen Serben besuchtes Lokal in Peć, töten sechs Studenten und verletzen drei schwer.
Zu dieser Zeit beginnen auch Proteste der Kosovo-Serben gegen die OSZE. Sie und insbesondere die USA werden beschuldigt, die UCK zu unterstützen und nichts zu tun, um den Verbleib von 2.000 Serben aufzuklären, die die UCK verschleppt haben und gefangenhalten soll. Später richten sich die Proteste auch gegen die Belgrader Führung, der jugoslawische und der serbische Präsident werden ultimativ aufgefordert, nach Priština zu kommen.
Die Zeit von Mitte Dezember 1998 bis Ende Februar 1999 ist gekennzeichnet durch Stagnation im politischen Verhandlungsprozeß im Kosovo und zunehmende bewaffnete Auseinandersetzungen - häufiger von der UCK initiiert, von jugoslawischer Polizei und Armee mit unverhältnismäßiger Gewalt beantwortet. Die Arbeitsbedingungen für die OSZE-Verifikateure werden schwieriger. Es kommt zu neuen Flüchtlingsbewegungen in den Kampfgebieten. Beide Seiten halten sich immer weniger an das Holbrooke-Milošević-Abkommen. Der OSZE gelingt es zwar immer wieder, deeskalierend einzugreifen und die Situation auf einem bestimmten - wenn auch höchst gespannten - Niveau zu stabilisieren. Doch ohne eine politische Lösung scheint der Konflikt auf Dauer nicht beherrschbar zu sein.
Es gibt aber auch eine Vielzahl ermutigender Ereignisse. Am 25. Januar 1999 berichtet Missionsleiter Walker in Wien, bei den Menschen im Kosovo setze sich immer mehr die Erkenntnis durch, daß es sich bei der Mission um eine nützlich Einrichtung handele. Die Mission habe zum Beispiel serbische Elektrotechniker geschützt, als sie in kosovo-albanischen Dörfern die notwendigen Reparaturen an den zerstörten elektrischen Anlagen durchführten. Man habe darüber hinaus bei der Eröffnung von Schulen vermittelt. Am 15. Februar 1999 werden die Gebäude der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen sowie der pädagogischen Fakultät an die albanischen akademischen Behörden in Priština zurückgegeben. Seit 1991 war hier albanischen Studenten der Zugang verwehrt worden. Deutliche Fortschritte bei der Rechtsstaatlichkeit von Gerichtsverfahren werden der Anwesenheit von Menschenrechtsexperten der OSZE zugeschrieben.
Schon Mitte Januar 1999 hatte man bei der NATO damit begonnen, konkrete Überlegungen darüber anzustellen, wie man den Druck auf die jugoslawische Seite erhöhen könne. Der Einsatz von NATO-Bodentruppen im Kosovo sowie ein Ultimatum, verbunden mit der Androhung von Luftschlägen, kamen in den Beratungen des NATO-Rats zur Sprache. Am 1. Februar forderten die USA im Ständigen Rat der OSZE, Maßnahmen zu treffen, um die OSZE-Beobachter bei drohenden Militärschlägen der NATO rasch abziehen zu können. Frankreich wandte sich jedoch gegen solche Maßnahmen, da man sich

noch in der Logik der Verhandlungen befände. Am 6. Februar beginnen die Verhandlungen in Rambouillet.
Ende Februar/Anfang März 1999 sind vermehrt Kriegsvorbereitungen der jugoslawischen Armee festzustellen. Reservisten werden einberufen, an Zivilpersonen Waffen ausgegeben, Brücken zur Sprengung vorbereitet, Truppen umgruppiert, zu Feldübungen aus den Kasernen ins Gelände verlegt und in den Grenzregionen zu Albanien und Mazedonien stationiert. Zweifellos handelt es sich hier um Aktivitäten, die eine Verletzung der Abkommen darstellen. Die serbische Rechtfertigung, die Aktionen stellten Schutzmaßnahmen gegen einen drohenden NATO-Angriff dar, ist aus militärischer Sicht nicht von der Hand zu weisen. Als Folge der zunehmenden Militärpräsenz und häufigerer schwerer Kämpfe beginnt die albanische Zivilbevölkerung wieder ihre Dörfer zu verlassen. Es gibt Berichte albanischer Dorfbewohner über Plünderungen ihrer Häuser durch serbische Soldaten.
Aus den letzten Berichten der OSZE-Mission im Kosovo vom 15. bis 18. März 1999 läßt sich zusammenfassend feststellen: Die bewaffneten Auseinandersetzungen sind örtlich und zeitlich begrenzt, sie konzentrieren sich auf die Gebiete um Priština und Mitrovica. Die jugoslawische Armee führt neue Truppen zu und baut die Verteidigungsstellungen an den Grenzen zu Albanien und Mazedonien aus. Die kosovo-albanische Zivilbevölkerung verläßt umkämpfte Gebiete, kehrt aber auch, wenn die Gefahr vorüber ist, wieder in die Dörfer zurück und beginnt mit Aufbauarbeiten. Die Oktober-Abkommen werden von beiden Seiten massiv verletzt. Die Entwicklung scheint sich wieder krisenhaft zuzuspitzen. Am 19. März 1999 werden die politischen Verhandlungen in Paris abgebrochen.
Am gleichen Tag entscheidet der Amtierenden Vorsitzende der OSZE, nunmehr der norwegische Außenminister Knut Vollebæk, auf Empfehlung des Missionsleiters Walker, die OSZE-Mission aus dem Kosovo abzuziehen. Begründet wird dies damit, daß die Sicherheit der Mitglieder der Mission nicht mehr gewährleistet sei und die Mission ihren Auftrag nicht mehr erfüllen könne. Doch diese Begründung wird durch die tatsächliche Lage im Kosovo nicht gestützt. Die OSZE berichtet z.B. über den 18. März: Die Lage in der Region bleibt allgemein angespannt, aber ruhig. Die OSZE führt an diesem Tag unbehindert 120 Patrouillen durch. Hauptgrund für die Entscheidung war wohl, daß die internationalen Verifikateure vor dem Beginn der NATO-Luftangriffe abgezogen werden sollten, um sie nicht serbischen Gewalttaten auszusetzen. Ebenfalls am 19. März begründet Präsident Bill Clinton in einer Ansprache die geplanten Luftangriffe. Die Entscheidung war offenbar gefallen. Rußland hatte sich noch am 18. März in Wien für ein Verbleiben der Mission eingesetzt, weil sie der einzige stabilisierende Faktor im Kosovo sei. Doch frühmorgens am 20. März 1999 beginnt der Abzug; um 12 Uhr passiert das letzte OSZE-Fahrzeug die Grenze nach Mazedonien. Im Gefolge der OSZE ziehen sich auch die Mitarbeiter anderer internationaler Organisatio-

nen aus der Provinz zurück. Das Kosovo ist weitgehend frei von internationaler Kontrolle und Hilfe.

Ungenutzte Friedenschancen?

Die Ereignisse zeigen, daß durchaus Chancen für eine friedliche Lösung des Kosovo-Konflikts bestanden. Greifbar nahe war diese Chance in der Zeit von Mitte Oktober bis Anfang Dezember 1998. In diesen Wochen war die Bundesrepublik Jugoslawien auf Friedenskurs. Die Tauben hatten offenbar dort die Oberhand gewonnen. Es wäre nun erforderlich gewesen, auch die Kosovo-Albaner auf diesen Weg zu bringen oder zu zwingen. Eine rasche, flächendeckende Stationierung der OSZE-Mission hätte den Weg zum Frieden absichern können. Beides ist nicht gelungen.
Doch auch danach gab es immer wieder Phasen relativer Ruhe und noch Chancen für eine friedliche Lösung des Konflikts. Doch zogen ab Dezember 1998 die Falken schon wieder ihre Kreise. Die beiden Konfliktparteien eskalierten die Gewalt. Die UCK sah sich ihrem Ziel, das sie beharrlich verfolgt hatte, ganz nahe: einem NATO-Angriff auf die Bundesrepublik Jugoslawien. Die jugoslawischen Hardliner zielten darauf ab, die UCK und ihre gesamte Infrastruktur zu eliminieren. Beide Parteien nahmen auf die Zivilbevölkerung wenig Rücksicht, sie wurde für die jeweiligen Zwecke instrumentalisiert. Eine von langer Hand vorbereitete, systematische Vertreibung der kosovoalbanischen Bevölkerung war jedoch vor Beginn der Luftangriffe nicht erkennbar. Die OSZE konnte die Konflikte immer wieder einhegen und von Fall zu Fall eine brüchige Stabilität der Lage herbeiführen.
Doch ab Ende Januar 1999 wurde der Druck in Richtung auf eine militärische Lösung seitens der NATO, allen voran die USA, immer stärker. Die USA wollten offenbar den Konflikt rasch beenden. Die Glaubwürdigkeit der NATO schien auf dem Spiel zu stehen. Und dies wenige Wochen vor dem NATO-Gipfel in Washington zum 50jährigen Bestehen der Allianz. Die Zeit für eine Verhandlungslösung wurde auch aus diesem Grunde knapp. Die Logik des Krieges bestimmte zunehmend das weitere Geschehen.
Diejenigen, die sich schließlich für den Beginn der Luftangriffe entschieden, mußten wissen, daß die jugoslawische Führung alles unternehmen würde, um die UCK mit allen Mitteln und ohne Rücksicht auf die Zivilbevölkerung zu vernichten, und daß jugoslawische Armee, Polizei und eine Soldateska, die nicht mehr unter internationaler Beobachtung stand, noch aufgepeitscht durch die Luftangriffe, Gewaltakte gegen die albanische Zivilbevölkerung verüben würden. Ebenso hätte man auch wissen müssen, daß die NATO-Luftangriffe erst nach Wochen eine wirkliche Schwächung des jugoslawischen militärischen Potentials erreichen konnten. Eine schreckliche humanitäre Katastrophe war eigentlich für die Zeit nach dem Beginn der Luftangriffe vorauszusehen.

Es bleibt die Frage, weshalb angesichts dieser vorhersehbaren Entwicklung nicht das geringe Risiko eingegangen wurde, weiter zu verhandeln und dem Frieden noch eine Chance zu geben, sondern das hohe Risiko gewählt wurde, das der Krieg mit sich bringen mußte. Doch diese Frage wird wohl noch einige Zeit auf eine zutreffende Antwort warten müssen.

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Lewan Mikeladse

Georgien und die OSZE

Die Haltung Georgiens gegenüber der OSZE wird einerseits von den hauptsächlichen Themen der Aktivitäten der OSZE-Strukturen und -Institutionen bestimmt. Andererseits erklärt sie sich aus der Möglichkeit, ihre Fähigkeiten im Interesse meines Landes zur Lösung seiner drängendsten Probleme zu nutzen. Das ist weder neu noch außergewöhnlich, da die Einstellung aller Staaten gegenüber verschiedenen internationalen Organisationen dieselbe ist: äußert pragmatisch und rational. Dennoch ist unsere Einstellung zur OSZE etwas Besonderes, wenn man bedenkt, daß Georgiens gravierendste Probleme, die Wiederherstellung der verletzten territorialen Integrität, die Rückkehr hunderttausender von Flüchtlingen und Vertriebenen, "eingefrorene" ethno-politische Konflikte, die Förderung des äußerst schmerzlichen Prozesses der Entwicklung demokratischer Strukturen, "georgische" Aspekte der Anpassung des KSE-Vertrags etc., genau in das Spezialgebiet der OSZE fallen. Die Lösung der oben genannten Probleme ist ohne das größtmögliche Engagement der Staatengemeinschaft und der internationalen Organisationen für Länder, die erst kürzlich nach langer Zeit ihre Unabhängigkeit wiedererlangt haben, völlig unmöglich. Mein Land betrachtet die VN und die OSZE gerade unter diesem Gesichtspunkt, und diese Prinzipien leiteten uns auch, als wir 1992 der damaligen KSZE beitraten.

Der Rat der KSZE nahm Georgien am 24. März 1992 als Teilnehmerstaat auf. Gemäß dem Aufnahmeverfahren wurde eine Berichterstattermission nach Georgien entsandt, die unter der Leitung des früheren belgischen Außenministers Mark Eyskens Georgien besuchte. Sie hatte das Mandat, "den Teilnehmerstaaten über Fortschritte in der Republik Georgien hinsichtlich der vollen Durchführung der KSZE-Verpflichtungen Bericht (zu) erstatten und mit dieser Zielsetzung Unterstützung (zu) gewähren".[1]

Die Situation im Lande verschlechterte sich ernstlich in der Zeit unmittelbar nach dem Besuch der Erkundungsmission und führte zum Beschluß des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) vom 6. November 1992, eine KSZE-Langzeitmission in Georgien einzurichten. Im Dezember 1992 nahm die Mission ihre Tätigkeit auf. Gemäß den Modalitäten der Mission, die vom AHB am 18. Dezember 1992 in seiner 18. Sitzung beschlossen wurden, hatte die Mission das Ziel, "Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien in Georgien zu fördern, die zu einer politischen Regelung auf friedlichem

1 Beschluß über das Aufnahmeverfahren allgemein in: Prager Treffen des Rates der KSZE, 30.-31. Januar 1992, Anhang; Wortlaut in bezug auf Georgien: KSZE, Erstes zusätzliches Treffen des Rates, Helsinki 1992, Anhang 2.

Wege führen sollen".[2] In der Praxis konzentrierte sich die Mission auf den Konflikt in der Region Zchinwali/Südossetien. Sie trägt dazu bei, den Dialog zwischen den Behörden in Tiflis und Zchinwali zu erleichtern.
Wir können an dieser Stelle die Aktivitäten der OSZE in Georgien seit dessen Aufnahme nicht im Detail analysieren. Das wäre ein Thema für eine gesonderte Untersuchung. Statt dessen werden wir uns auf eine allgemeinere Darstellung unserer Einstellung zur und Zusammenarbeit mit der OSZE beschränken.

Die menschliche Dimension

Die hauptsächlichen Interessen und Aktivitäten der OSZE in Georgien liegen im Bereich der Menschenrechte und des Aufbaus demokratischer Institutionen.
Die menschliche Dimension ist das Herzstück des umfassenden Sicherheitsverständnisses der OSZE. Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind unmittelbare und berechtigte Anliegen aller Teilnehmerstaaten, so auch Georgiens als einer von ihnen.
Obwohl sich Georgien nach der Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit großen Herausforderungen gegenübersah, sind die positiven Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte und demokratischen Institutionen heute offensichtlich. Die Arbeit der Mission war dabei eine große Hilfe. Die neue Verfassung Georgiens ist verabschiedet, mit der der Schutz der Menschenrechte und der Rechte nationaler Minderheiten nach völkerrechtlichen Standards garantiert ist. Der Aufbau demokratischer Institutionen und die Einrichtung von Mechanismen zur zivilen Kontrolle über die Streitkräfte werden energisch vorangetrieben. Die OSZE-Mission spielte eine eindeutig positive Rolle bei der Beobachtung aller in den letzten Jahren in Georgien abgehaltenen Wahlen und der Bewertung ihrer Ergebnisse. Sie trug erheblich zur Ausarbeitung des rechtlichen Rahmens und zur Verbesserung der Arbeit der Organe der Rechtsdurchsetzung bei. Die Institution des Ombudsmanns wurde mit aktiver Unterstützung und unter Beteiligung des OSZE-Mission ins Leben gerufen.
Trotz gewisser Fortschritte bei der Entwicklung demokratischer Institutionen ist Georgien mit einer großen Zahl von Problemen konfrontiert, von denen das schmerzlichste das Flüchtlingsproblem ist. Ethnische Säuberungen und die gewaltsame Vertreibung der georgischen Bevölkerung aus der georgischen Region Abchasien ist eine charakteristische Tendenz und Teil des Phänomens, das als "aggressiver

2 Vgl. KSZE, Achtzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Stockholm 1992, Journal Nr. 1, Anhang 1; Wortlaut in: Ständiger Ausschuß, Journal Nr. 14 vom 29. März 1994, Anhang 1.

Nationalismus" und seine schlimmste Ausprägung, "aggressiver Separatismus", bekannt ist. Dieser ist weder moralischen noch rechtlichen Kategorien zugänglich und tendiert dazu, selbst grundsätzliche Prinzipien des Völkerrechts zu ignorieren.
Zur Zeit sind etwa 300.000 Flüchtlinge und Vertriebene aus Abchasien über ganz Georgien verstreut.
Wir sind der Meinung, daß die OSZE in dieser Angelegenheit unbedingt eine klarere Position beziehen und diese auch offener aussprechen sollte. Diese 300.000 durch den Konflikt Vertriebenen sind zu Flüchtlingen in ihrem eigenen Heimatland geworden. Für die heutige Welt, die von zahlreichen ethnischen Konflikten zerrissen ist, mag 300.000 keine große Zahl sein, für das kleine Georgien aber ist das eine wirkliche Tragödie. Die Flüchtlinge werden Zeuge der schwachen und nicht allzu energischen Friedensbemühungen der Staatengemeinschaft, was das Vertrauen der Menschen in die Wirksamkeit internationaler Mechanismen unterhöhlt und den verhängnisvollen Ausbruch unkontrollierter Handlungen heraufbeschwören kann.
Es ist ungeheuer schwierig, unseren Flüchtlingen zu erklären, warum das Leiden der Kosovo-Flüchtlinge eine humanitäre Katastrophe und Tragödie ist, während ihre eigene Tragödie, die nun schon sechs Jahre andauert, von der Staatengemeinschaft fast völlig ignoriert wird. Damit wollen wir keineswegs das Problem der Kosovo-Flüchtlinge unterschätzen. Ganz im Gegenteil: Angesichts der rapide anwachsenden Ströme von Flüchtlingen und Vertriebenen im OSZE-Gebiet halten wir es für wichtig, gemeinsame und entschiedene Maßnahmen zu ergreifen, um diesen ungeheuerlichen und massenhaften Verletzungen der Menschenrechte Einhalt zu gebieten.
In dieser Hinsicht hoffen wir, daß die OSZE, all ihre Institutionen und all ihre Teilnehmerstaaten in ihren Erklärungen nicht nur ständig bekräftigen, daß nationale, ethnische, rassische oder religiöse Säuberungen, ob in Friedenszeiten oder im Krieg begangen, Verbrechen im Sinne des Völkerrechts sind, die sie zu verhindern und auf die sie angemessen zu reagieren versuchen, sondern daß sie entschieden und mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln eingreifen, um diese Probleme wirklich zu lösen.
Auf dem Gebiet der Menschenrechte nimmt Georgiens Zusammenarbeit mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ständig zu. Die Bedeutung der Aktivitäten des BDIMR für Georgien kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Empfehlungen des BDIMR tragen substantiell zum Prozeß der Stabilisierung und Demokratisierung unseres Landes bei. Gegenwärtig arbeiten Georgien und das BDIMR bei fünf Projekten zusammen:

1. Technische Unterstützung für den georgischen Volksanwalt,
2. Zivilgesellschaft/öffentliches Bewußtsein,

3. Schulungsprogramm zur Registrierung der ständiger Einwohner Georgiens,
4. Projekt für zivile Diplomatie und Wahlunterstützung sowie
5. Ausbildung von Wahlverwaltungen auf Bezirksebene.

Zweifellos werden diese Projekte erheblich zum Prozeß des Demokratieaufbaus beitragen und die Zusammenarbeit zwischen dem BDIMR und der georgischen Regierung stärken.
Im Laufe der letzten Jahren haben mehrere Erkundungsmissionen des BDIMR Georgien besucht. Dabei hatten sie die Gelegenheit, sich aus erster Hand einen Eindruck über das derzeitige Geschehen im Bereich von Demokratisierung und Menschenrechten zu verschaffen, die nun wirklich auf gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Garantien beruhen.
Diese Fragen verdienen das ständige Engagement verschiedener Organisationen. Mehrere internationale Organisationen bearbeiten gleichzeitig dieselben Probleme. In dieser Hinsicht ist unserer Meinung nach eine bessere Koordination ihrer Aktivitäten nötig. Diese Rolle könnte das BDIMR übernehmen. Wir wissen es zu schätzen, daß das BDIMR auch bereit ist, diese Aufgabe zu erfüllen. Das würde uns helfen, Überschneidungen und Doppelarbeit zu vermeiden.
Während eines Besuchs des BDIMR in Georgien wurde Übereinstimmung darüber erzielt, daß die georgische Regierung und das BDIMR bei der Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen für die Repatriierung der Flüchtlinge und Vertriebenen, bei der weiteren Stärkung der Institution des Ombudsmanns und bei der Wahlbeobachtung zusammenarbeiten müssen.
Im November 1998 wurde vom damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Minister Bronislaw Geremek, und dem Präsidenten Georgiens, Eduard Schewardnadse, ein *Memorandum of Understanding* unterzeichnet, das die weitere Förderung des Aufbaus demokratischer Institutionen und der Achtung der Menschenrechte durch eine Reihe von technischen Unterstützungsprojekten zum Ziel hat.
Die Delegation des BDIMR besuchte auch die georgische Region Abchasien. Mangel an Demokratie und Menschenrechtsverletzungen sind in dieser Region an der Tagesordnung. Wir sind davon überzeugt, daß das BDIMR willens und in der Lage ist, erheblich zur Arbeit des gemeinsamen VN/OSZE-Menschenrechtsbüros in Suchumi beizutragen.
Eine weitere wichtige OSZE-Institution, mit der Georgien kooperiert, ist der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM). Max van der Stoel besuchte Georgien im Laufe des vergangenen Jahres zweimal. Der HKNM hatte die Möglichkeit, sich ein objektives Bild der reichen historischen Traditionen des friedlichen Zusammenlebens verschiedener Nationen im multiethnischen Georgien zu machen, die nunmehr - wie andere demokratische Werte auch - auf gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Garantien beruhen.

Die georgischen Behörden begrüßten die Besuche von Max van der Stoel als wichtig und förderlich im Zusammenhang mit der friedlichen Beilegung der gegenwärtigen Konflikte. In bezug auf Abchasien hoffen wir, daß das große Ansehen des Hohen Kommissars sowie seine unparteiische und objektive Haltung dazu beitragen werden, daß alle Parteien internationale Normen und Prinzipien korrekt auslegen und Differenzen in ihren Positionen überwinden werden.
Meine Regierung ist dem Hohen Kommissar darüber hinaus dankbar für die Organisation der Treffen in Den Haag und Wien über die Probleme der aus der meschetischen Region Georgiens deportierten Menschen.

Das Sicherheitsmodell

Für lange Zeit und bis vor kurzem hat Georgien - aus wohlbekannten Gründen - sich nicht an den Gesprächen und Verhandlungen über Fragen der europäischen Sicherheit beteiligt, die 1945 begonnen haben und bis heute fortdauern. Georgien nimmt erst seit dem Ratstreffen 1992 in Helsinki an diesen Verhandlungen teil und bemüht sich seither, seine nationalen Interessen in alle europäischen Dokumente einzubringen. Nach unserer Ansicht spielt eine Reihe von Faktoren eine Schlüsselrolle, die entscheidend für das Schicksal dieser Verhandlungen und Dokumente sind. Der wichtigste unter ihnen ist das Ende der offenen und äußerst heftigen Widersprüche zwischen zwei Militärblöcken. Jedoch hatte das Ende des Kalten Krieges in den vergangenen Jahren unseres Erachtens auch einen demonstrativen Charakter, und vor dem Hintergrund lauten Pathos waren auch interne Spannungen deutlich spürbar.
"Europa nach dem Kalten Krieg" wurde häufig als Anarchie und Chaos oder mit den Worten beschrieben: "Nun ist auch das Ende des Kalten Krieges vorüber", oder "die Flitterwochen sind vorbei" etc.
Ein nicht minder wichtiger Faktor sind die Unterschiede und Widersprüche in den geopolitischen Interessen der Großmächte, was insbesondere in Gebieten mit regionalen Konflikten deutlich wird. Es ist ein offenes Geheimnis, daß diese Konflikte häufig zur Behauptung alter oder neuer Einflußsphären instrumentalisiert werden.
Die Arbeit am Sicherheitsmodell für des 21. Jahrhundert und insbesondere an der Europäischen Sicherheitscharta vollzieht sich vor eben diesem Hintergrund, was kleine Länder in eine recht schwierige Lage bringt.
Unserer Auffassung nach sollte die künftige Charta kein weiteres Dokument allgemeinen und rein theoretischen Charakters werden. Der OSZE mangelt es nicht gerade an dieser Art von Dokumenten. Die Charta sollte statt dessen

die Grundlage für eine neue europäische Architektur, ein neues Sicherheitssystem werden, und zusätzlich zu ihrer theoretischen Bedeutung auch gewisse praktische Auswirkungen haben.
Georgiens Interesse an der Charta wird vollständig von dem Interesse meines Landes an der OSZE bestimmt. Georgien gehört keinem Militärbündnis an. Vor einigen Monaten ist Georgien aus dem Vertrag über die kollektive Sicherheit der GUS ausgetreten, weil dieser Vertrag dem Hauptziel unserer Mitgliedschaft in diesem Vertrag nicht entsprach: der Wiederherstellung der territorialen Integrität und Unverletzbarkeit international anerkannter Grenzen.
Die Sicherheit Georgiens ist immer noch äußerst fragil und verletzlich. Unter diesen Umständen und für die nähere Zukunft ist die OSZE diejenige Organisation, von der wir glauben, daß sie - eher als irgendeine andere internationale Organisation - unsere Sicherheit am besten gewährleisten kann. Denn sie ist in der Realität die einzige Organisation, die universell ist, sowohl was ihre Zusammensetzung als auch ihr umfassendes Themenspektrum betrifft (die OSZE befaßt sich z.B. mit Konfliktmanagement, Abrüstungsfragen sowie sozialen und wirtschaftlichen Problemen).
Man wird keine andere Organisation finden, die in der näheren Zukunft stärker mit der Lösung unserer Probleme befaßt sein könnte als die OSZE. Aber hier sollten wir ehrlich sein und zugeben, daß die OSZE heute bedauerlicherweise sehr schwach und nicht in der Lage ist, sich der drängendsten Fragen anzunehmen. Dies trifft insbesondere auf ihre operativen Fähigkeiten zu: So ist es ihr bisher nicht gelungen, eigene Peacekeeping-Funktionen zu entwickeln. Sie reagiert nicht angemessen auf Fälle von Nichteinhaltung von OSZE-Normen und -Prinzipien durch verschiedene Teilnehmerstaaten oder durch selbsternannte Regime. Sie hat es versäumt, eine klar definierte und widerspruchsfreie Wechselbeziehung zwischen zwei zwiespältigen und sich gegenseitig ausschließenden Prinzipien zu erarbeiten: der territorialen Integrität und dem Recht auf Selbstbestimmung.
Georgien ist gemeinsam mit anderen Staaten - und hier in erster Linie mit den GUAM-Ländern - entschieden daran interessiert, die OSZE zu stärken, da sich die OSZE festen Sicherheitsgarantien verpflichtet hat und diese für ihre Teilnehmerstaaten auch schaffen sowie eine wirklich gleichberechtigte Kooperation zwischen ihnen erreichen sollte.
Auch andere Organisationen nehmen bekanntlich für sich in Anspruch, an der europäischen Sicherheit beteiligt zu sein, oder sind es auch. Darunter sind Organisationen, die diesen Status aufgrund ihres Ansehens nicht verdienen. Unserer Auffassung nach sollte dieses Privileg im gesamten europäischen Raum nur der OSZE zustehen, obwohl wir auch einsehen, daß das europäische Sicherheitssystem auf Zusammenarbeit und gegenseitiger

Verstärkung internationaler Organisationen unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Funktionen und Ressourcen beruhen sollte.
Die Aufteilung des geographischen OSZE-Raumes in Verantwortungs- oder Einflußsphären bestimmter Organisationen (oder gar Staaten) können wir nicht akzeptieren. Ebensowenig verstehen wir die Arbeitsteilung zwischen VN und OSZE, die oftmals der Hauptgrund für Nachlässigkeit, Ineffektivität und Tatenlosigkeit ist, weil eine Organisation darauf wartet, daß die andere etwas unternimmt. Diese ungerechtfertigte Vorsicht, nur ja nicht in die jeweiligen Kompetenzen einzugreifen, die in Georgien vorherrscht, können wir nicht begreifen. Inzwischen vergehen Jahre, und die Separatisten, die von diesen langanhaltenden Mißverständnissen profitieren, legalisieren ihren "Sieg" und stärken die Ergebnisse der "ethnischen Säuberungen". Hunderttausende georgischer Flüchtlinge leben immer noch unter freiem Himmel oder bestenfalls in Flüchtlingslagern.
Wir meinen, daß die von den EU-Mitgliedstaaten vorgeschlagene Plattform für kooperative Sicherheit das Obengenannte beherzigen und ein festes System der Zusammenarbeit zur Lösung dieser Probleme schaffen sollte.
Hier berühren wir nun ein weiteres wichtiges Problem der Charta: Konfliktmanagement und Peacekeeping-Operationen.
Als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta ist die OSZE die primäre Organisation für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in ihrer Region, und ihre Fähigkeiten zur Frühwarnung, Konfliktverhütung, zum Krisenmanagement und zur Konfliktnachsorge sollten auf jeden Fall gestärkt werden. Wir betrachten es als notwendig, daß Friedensdurchsetzung zum integralen Bestandteil von Peacekeeping-Operationen wird.
Wir sind der Meinung, daß die Durchführung von Peacekeeping-Operationen unter OSZE-Führung in vielen Regionen der OSZE am ehesten akzeptiert und begrüßt würde. Möglicherweise ist die Zeit gekommen, das Peacekeeping-Potential der OSZE unter anderem durch die Stärkung ihrer Institutionen und Mechanismen ernsthaft zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte die OSZE bereits gefaßte Beschlüsse ausbauen.
Ein weiterer wichtiger Aspekt der Arbeit an der Charta sollte die Erarbeitung von Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung von Prinzipien und zur Umsetzung von Beschlüssen und Verpflichtungen der OSZE sein, insbesondere im Hinblick auf Konfliktverhütung und -beilegung im OSZE-Gebiet. Die OSZE sieht sich immer noch ungelösten Aufgaben in bezug auf die Verletzung der Souveränität und territorialen Integrität ihrer Teilnehmerstaaten gegenüber.
Diese Verstöße werden häufig nicht nur von Teilnehmerstaaten, sondern auch von selbsternannten Regimen begangen, und es ist ebenfalls ein offenes Geheimnis, daß diese Regime vielfältige Unterstützung von den Regierungen und nichtstaatlichen Stellen von Teilnehmerstaaten erhalten. Dieser Aspekt wird also weder vernünftig bearbeitet noch angemessen in

den bestehenden Dokumenten der OSZE reflektiert. Das sollte in Ordnung gebracht werden. In diesem Zusammenhang erscheinen alle Diskussionen über "Konsens" und "Konsens-minus-eins" absolut überraschend. Konsens ist wirklich eine goldene Regel, wir sind jedoch mehr als einmal Zeuge von absichtlichem Mißbrauch und Ausnutzung dieser Regel geworden. Es ist nicht schwer, sich vorzustellen, daß ein Staat, der die OSZE-Verpflichtungen nicht einhält, die Konsensregel dazu nutzen wird, seine Zustimmung zu Beschlüssen, die gegen ihn gefaßt werden sollen, zu verweigern.

Wir sehen uns einem definitiven Widerspruch gegenüber, wenn eine der Konfliktparteien, z.B. Georgien, sich an die internationalen Normen und Verpflichtungen hält, während die Handlungen der anderen Seite, des abchasischen Rebellenregimes, das das humanitäre Völkerrecht ernstlich verletzt, indem es "ethnische Säuberungen" und Terror gegenüber der georgischen Bevölkerung übt, keine angemessene Reaktion der internationalen Organisationen nach sich ziehen. Das Phänomen, derartiges "ungestraft" tun zu können, ist in Abchasien weit verbreitet und stellt eine ernsthafte Gefahr nicht nur für Georgien, sondern für die gesamte Region dar.

Was sollen wir davon halten, wenn die abchasischen Separatisten in der Sicherheitszone unter den Augen der "Peacekeeper" Zäune flicken und Grenzanlagen nach sowjetischem Vorbild errichten, was auf der einen Seite den Versuch darstellt, die ethnische Grenze zwischen Georgien und Abchasien festzusetzen, und auf der anderen Seite den Prozeß der Repatriierung der Flüchtlinge und eine politische Beilegung des Konflikts insgesamt ernstlich behindert?

In dieser Situation wäre das weitestgehende Engagement der internationalen Gemeinschaft der einzige Ausweg. An dieser Stelle müssen wir noch einmal auf das Problem der Umsetzung bereits bestehender Beschlüsse und Bewertungen hinweisen. Wir denken hier an zahlreiche Resolutionen des VN-Sicherheitsrates, die Beschlüsse des Budapester Gipfeltreffens und des Ministerrates von Oslo, die Gipfelerklärung von Lissabon, die Empfehlungen des Amtierenden Vorsitzenden, die im Kopenhagener Dokument ihren Niederschlag fanden, sowie an die Beschlüsse der Gipfeltreffen der GUS. Dieses Problem führt uns zu den jüngsten tragischen Ereignissen im Distrikt Gali, als die Abchasen "ethnische Säuberungen" gegen die georgische Bevölkerung verübten.

Die "freie" Auslegung der beiden - bereits erwähnten - sich gegenseitig ausschließenden Hauptprinzipien des Völkerrechts, nämlich der territorialen Integrität und des Selbstbestimmungsrechts, die allen Konflikten zugrunde liegt, ist immer noch ungeklärt. Bis zu heutigen Tag ist es der Staatengemeinschaft nicht gelungen, eine angemessene Formulierung zu finden, die einerseits die Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten von Staaten gegenüber nationalen Minderheiten festlegt und andererseits die Verpflichtungen

und Verantwortlichkeiten von nationalen Minderheiten gegenüber Staaten und zentralen Behörden regelt, so daß die territoriale Integrität erhalten bleibt und die international anerkannten Grenzen des Staates nicht verletzt werden. Wir sind davon überzeugt, daß es unmöglich ist, ein wirkliches Sicherheitsumfeld innerhalb und außerhalb der OSZE-Region zu schaffen, wenn dieses Problem nicht gelöst wird.
In der menschlichen Dimension der Charta liegt unsere Priorität bei der Ausarbeitung bestimmter Mechanismen zum Schutz der Rechte von Flüchtlingen und Vertriebenen. Dazu wurde im Lissabonner Dokument folgendes vereinbart: "Unsere Staaten werden Flüchtlingen und Binnenvertriebenen die Rückkehr in Sicherheit und Würde entsprechend internationalen Standards ermöglichen. Ihre Wiedereingliederung in ihren Heimatorten muß ohne Diskriminierung betrieben werden."[3]
Es muß also noch einige Menge an der Ausarbeitung der Bestimmungen der Charta getan werden. Nur der gemeinsame Wille und die vereinten Bemühungen aller Teilnehmerstaaten werden uns in die Lage versetzen, ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsumfeld in Europa zu schaffen - frei von Trennlinien und Konflikten, ob nun virulent oder "eingefroren".

Beilegung von Konflikten

Unser Hauptinteresse an der OSZE wird durch die beiden sogenannten "eingefrorenen" Konflikte und das erwünschte größtmögliche Engagement der OSZE bei der Konfliktlösung bestimmt.
Zunächst zur Region Zchinwali/Südossetien: Hier gibt es eine eindeutig positive Entwicklung bei der Konfliktlösung, obwohl noch viel getan werden muß, um einen wirklichen Durchbruch zu erreichen. Es besteht weiterhin die dringende Notwendigkeit, konkrete Schritte zu unternehmen, insbesondere in bezug auf die Festlegung des politischen Status dieser Region.
Im November 1998 hat die georgische Seite den Entwurf eines "Interimsdokuments" über eine politische Lösung vorgelegt, der - zusammen mit seiner ossetischen Version - im Rahmen der regulären Treffen diskutiert werden wird. Wir hoffen sehr, daß sich die Positionen demnächst annähern werden.
Das erste Treffen des georgischen Staatsministers Wascha Lordkipanidse mit der ossetischen Führung im Januar 1999 hat zu einigen vielversprechenden Beschlüssen geführt: Beide Seiten beabsichtigen, die Arbeit am "Interimsdokument" energisch voranzutreiben, die Gemeinsame Kontrollkommission (*Joint Control Commission*/JCC) wiederzubeleben, den

3 Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 453-483, hier: S. 456.

wirtschaftlichen Wiederaufbau nach dem Konflikt u.a. über das neue georgisch-russische Abkommen zu verstärken.
Das Problem der Rückkehr der Flüchtlinge ist weiterhin akut. Georgien hat wiederholt darauf hingewiesen, daß zwar der Prozeß der spontanen Rückkehr der georgischen Bevölkerung in die Dörfer der Region Zchinwali einigermaßen reibungslos verläuft, man dies für die organisierte Rückführung von Flüchtlingen nach Zchinwali und in andere Städte der Region aber nicht behaupten kann. Es sollte auch erwähnt werden, daß der letzte Besuch von Vertretern des Migrationsamtes der Republik Nordossetien in der georgischen Region Lagodechi ergeben hat, daß 25 Prozent der registrierten Flüchtlinge aus dieser Region bereits an ihren ständigen Aufenthaltsort zurückgekehrt sind. In Kürze werden solche gemeinsamen Besuche auch in anderen Regionen Georgiens durchgeführt werden.
Die Arbeit der Gemeinsamen Kontrollkommission, die anderthalb Jahre blockiert war, woran allerdings nicht Georgien die Schuld trägt, wurde wieder aufgenommen. Entsprechend haben auch die politischen Verhandlungen begonnen. Es haben bereits zwei Treffen der Expertengruppe stattgefunden. Auch im sozio-ökonomischen Bereich macht die bilaterale Kooperation Fortschritte. Bei einem kürzlichen Treffen der JCC wurde eine besondere Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit der Rückgabe der Wohnungen und des Eigentums von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen - sowohl georgischer als auch ossetischer Nationalität - befaßt.
Wir sind der EU für die Bereitstellung von 3,5 Millionen ECU zum wirtschaftlichen Wiederaufbau der Region dankbar. Die OSZE insgesamt und insbesondere ihre Mission haben erheblich zu dieser positiven Entwicklung beigetragen. Bedauerlicherweise sind die Finanzspritzen bisher aber dürftig. Es muß betont werden, daß größere Aufmerksamkeit, ein aktiveres Engagement und mehr praktische Hilfe seitens der Geberorganisationen dringend benötigt werden. Die Ursache ihrer Zurückhaltung in den vergangenen Jahren war das Fehlen bzw. die Schwäche des politischen Prozesses, aber jetzt gibt es realistische Aussichten und Möglichkeiten, den georgisch-ossetischen Konflikt vollständig zu lösen, wenn dies finanziell stärker unterstützt wird. Wir fordern alle interessierten Organisationen und Staaten dringend auf, ihren Beitrag dazu zu leisten.
Was den Abchasien-Konflikt angeht, so ist die völlige Stagnation des Friedensprozesses offensichtlich. Ironischerweise sprechen wir bereits seit sechs Jahren über dieselben unlösbaren Probleme. Wir haben es nicht geschafft, das gemeinsame Büro von VN und OSZE in Suchumi zu stärken; OSZE und VN bekommen die vier Beamten nicht, die dort dauerhaft arbeiten sollen. OSZE und VN haben es nicht fertiggebracht, ein OSZE-Büro in Gali zu eröffnen, obwohl wir mehrfach Zeuge wurden, daß die OSZE versucht, eine

OSZE-Präsenz zu eröffnen, wo niemand sie haben will; wir können sie nicht dort schließen, wo sie nicht mehr gebraucht wird, und sie nicht da eröffnen, wo sie offensichtlich vonnöten ist. Es ist uns nicht gelungen, den Zuschnitt der Peacekeeping-Operation zu verändern, wird doch Peacekeeping häufig als das Recht ausgelegt, eher dieses oder jenes Stück Land zu be- als den Frieden zu erhalten. Ebensowenig ist es uns gelungen, die unkontrollierten schweren Waffen in Abchasien unter internationale Kontrolle zu stellen. Die Einrichtung einer internationalen Beobachtung für die Rückkehr der Flüchtlinge scheint ebenso unmöglich zu sein. Und so weiter und so fort...

Unserer Ansicht nach liegt das Problem in der grundsätzlichen Herangehensweise. Leider müssen wir hier erneut wiederholen, daß wir eine eindeutig unterschiedliche Behandlung der und Reaktion auf die verschiedenen Konflikte beobachten. Wir wissen zwar, daß ein zu stark vereinfachender Vergleich mit dem Kosovo nicht korrekt ist, gleichwohl sehen wir viele offensichtliche Parallelen. Das Kosovo-Szenario erinnert sehr an das abchasische, wenn auch mit anderen Akteuren und anderen Rollen.

Wir haben beinahe die gleich Anzahl an Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, die bereits ihren sechsten Winter unter freiem Himmel verbracht haben. Wir hatten jedoch kein Albanien, Mazedonien oder Montenegro: Die gesamte Last dieser Katastrophe ruht auf den Schultern Georgiens. Auch bei uns gab und gibt es ethnische Säuberungen, und wir können nicht begreifen, warum die ethnischen Säuberungen bei uns, anders als im Kosovo, ignoriert oder hingenommen werden können. Es ist auch offensichtlich, daß die Reaktion der internationalen Gemeinschaft in den verschiedenen Fällen jeweils unterschiedlich ausfällt. So müssen wir zu unserem Bedauern feststellen, daß es ein Prinzip des "geographischen Determinismus" in den Einstellungen zu den verschiedenen Konflikten gibt. Anscheinend gibt es einerseits zentrale, privilegierte Konflikte, die größere Beachtung verdienen, und andererseits vergessene, eingefrorene, marginalisierte und - nach jüngsten Einschätzungen - periphere Konflikte in Europa. Wir könnten diesen Ansatz schon dann kaum akzeptieren, wenn er lediglich geographisch bedingt wäre; bringt er aber auch eine politische Wertung zum Ausdruck, dann ist er absolut inakzeptabel.

In Gesprächen bekommen wir "ganz im Vertrauen" häufig zu hören, daß das Widerstreben der internationalen Organisationen, sich in unserem Teil der Welt aktiver zu engagieren, in der Tatsache begründet liege, daß der Westen mit dem Balkan ausgelastet sei. Noch einmal: Wir verstehen natürlich die Bedeutung des Kosovo vollkommen; sie kann aber doch nicht als Rechtfertigung dafür herhalten, Abchasien zu vergessen. Wenn die Konflikte auf dem Balkan oder anderswo Jahrzehnte oder "ewig" andauern - was Gott verhüten möge -, könnten wir nicht einmal hoffen, zu einer Lösung

unserer Konflikte zu kommen. Diese Philosophie der "selektiven" Klassifizierung von Konflikten können wir daher nicht akzeptieren.
Wir erkennen natürlich an, daß die internationalen Organisationen tatsächlich gewisse politische und finanzielle Beiträge leisten. Gleichzeitig müssen wir aber feststellen, daß sie, nachdem sie die Fakten zur Kenntnis genommen haben, lediglich Empfehlungen abgeben und immer nur beide Seiten auffordern, Kompromisse einzugehen, einen Dialog aufzunehmen und die Kontakte auszubauen. Wir haben allerdings ernsthafte Zweifel an der Wirksamkeit dieser Appelle: Erstens sind solche Empfehlungen, vom rechtlichen Standpunkt her gesehen, nicht an ein Völkerrechtssubjekt gerichtet, sondern an eine illegitime Führung, die durch militärische Gewalt in einer der autonomen Regionen Georgiens an die Macht gekommen ist. Die abchasischen Separatisten, die von bestimmten ausländischen Kräften unterstützt werden, sehen keine Notwendigkeit, diesen Empfehlungen zu folgen. Zweitens hat ein langwieriger und komplizierter Verhandlungsprozeß das völlige Fehlen des Willens auf abchasischer Seite deutlich gemacht, entsprechende Beschlüsse der internationalen Organisationen und die ihrerseits eingegangenen Verpflichtungen bezüglich der Rückkehr von gewaltsam Vertriebenen umzusetzen.
Die abchasischen Separatisten erklären sogar, daß sie nur dann Vertriebene aufnehmen, wenn diese Bürger der sogenannten Republik Abchasien werden und ihre ethnische Herkunft aufgeben. Kürzlich haben sie angekündigt, daß Abchasien bereit wäre, in der Region Gali Menschen aufzunehmen, die von demselben Regime im Mai 1998 von dort vertrieben worden waren. Was kann die georgische Regierung unter diesen Umständen tun? Wie und wo kann Georgien Kompromisse schließen?
Wir glauben immer noch, daß die internationalen Organisationen, darunter auch die OSZE, über viele Mittel verfügen, die zur Lösung eines festgefahrenen Konflikts genutzt werden können. Der Schlüssel könnte die Implementierung der bereits gefaßten Beschlüsse sein. Wenn das nicht geschieht, werden die VN und die OSZE weiter geschwächt und unfähig, brennende Fragen zu behandeln.
In diesem Zusammenhang erinnern wir häufig an den Beschluß des Budapester Gipfeltreffens der KSZE, an die OSZE-Gipfelerklärung von Lissabon, die Zusammenfassung des Vorsitzenden beim Treffen des Rates der Außenminister in Kopenhagen und den Beschluß des Ministerratstreffens von Oslo.
In Budapest gaben die Staats- und Regierungschefs z.B. "ihrer tiefen Besorgnis über 'ethnische Säuberungen', die massive Vertreibung der

Bevölkerung, vorwiegend von Georgiern, aus deren Wohngebieten und den Tod zahlloser unschuldiger Zivilisten"[4] Ausdruck.
In Lissabon verurteilten die Staats- und Regierungschefs "die 'ethnischen Säuberungen', die in Abchasien die massive Vernichtung und die gewaltsame Vertreibung der vorwiegend georgischen Bevölkerung bewirkt haben," und stellten fest: "Destruktive Handlungen von Separatisten wie etwa die Behinderung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen (...) machen die konstruktiven Bemühungen zur Förderung einer politischen Lösung (...) zunichte."[5]
In Kopenhagen betonten die Minister, "daß die friedliche Regelung der Konflikte in Georgien zusätzliche Transparenzmaßnahmen hinsichtlich militärischer Waffen und Ausrüstungen im Konfliktgebiet verlangt".[6]
In Oslo ist es uns gelungen, einen wirklich handlungsorientierten Beschluß zu fassen, der besagt, daß die Minister der OSZE "an die Vereinten Nationen und die Gruppe der Freunde des Generalsekretärs der Vereinten Nationen als Initiatoren des Genfer Prozesses sowie an die Russische Föderation als Vermittler" appellieren, "ihre Bemühungen um die Umsetzung der bereits gefaßten Beschlüsse und eingegangenen Verpflichtungen zu intensivieren".[7] Die Minister brachten auch ihre Bereitschaft zum Ausdruck, "beim Aufbau einer gemeinsamen Lokalverwaltung im Distrikt Gali unter Beteiligung der Flüchtlinge"[8] zu helfen. Darüber hinaus ersuchen sie "den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und innerhalb der OSZE entsprechende Konsultationen zu führen, um die Zweckmäßigkeit eines OSZE-Büros im Distrikt Gali zu erkunden".[9]
Der Gedanke, die internationale Gemeinschaft und die OSZE im besonderen sollten all unsere Probleme lösen, liegt uns fern, aber es ist nur natürlich, von der OSZE ein aktiveres, effektiveres Engagement und entschiedene Schritte zur Umsetzung ihrer Normen und Prinzipien sowie ihrer bereits gefaßten Beschlüsse, und zwar mit der gleichen Intensität, die die Organisation in anderen Fällen, insbesondere auf dem Balkan, an den Tag legt, zu erhoffen und zu erwarten.
Einer der Hauptgründe für mangelnde Fortschritte bei der Konfliktbeilegung ist also die fehlende Durchführung bereits gefaßter Beschlüsse der interna-

---

4 Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 439-485, hier: S. 452.
5 Lissabonner Dokument 1996, a.a.O. (Anm. 3), S. 459.
6 Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 465-481, hier: S. 470.
7 Siebentes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 2. und 3. Dezember 1998 in Oslo, im vorliegenden Band, S. 511-616, hier: S. 517.
8 Ebenda, S. 518.
9 Ebenda.

tionalen Organisationen. Wir glauben, daß auch die OSZE und ihre Mission ihre Bemühungen in diese Richtung verstärken sollten. Die Eröffnung eines OSZE-Regionalbüros im Distrikt Gali wäre der erste Schritt zur Implementierung der Osloer Ministerratsbeschlüsse über Georgien.

Wir sind auch davon überzeugt, daß der bevorstehende Besuch des Amtierenden Vorsitzenden in Georgien angesichts des OSZE-Gipfeltreffens in Istanbul zur Lösung eben dieses Problems beitragen wird. Wir haben Verständnis dafür, daß die Bedingungen und die Gesamtsituation im OSZE-Gebiet dagegen sprechen, sich auf die Konflikte in meinem Land und der gesamten Region zu konzentrieren, nichtsdestoweniger hoffen wir jedoch, daß der OSZE-Vorsitz in Zusammenarbeit mit der Mission in Georgien es nicht zulassen wird, daß unsere Probleme vergessen werden.

Sergej Tolstow

Die Ukraine und die OSZE

Die Aufnahme der Beziehungen

Die ersten Versuche der ukrainischen staatlichen Institutionen zur Kontaktaufnahme mit der OSZE fallen in die letzten Jahre der UdSSR. Am 16. Juli 1990 verabschiedete der Oberste Rat der Ukraine eine Deklaration über die staatliche Souveränität, die bereits die grundsätzlichen Prinzipien der Außenpolitik des Staates enthielt: "Die Ukrainische Sozialistische Sowjetrepublik unterhält als Völkerrechtssubjekt direkte Beziehungen mit anderen Staaten, schließt mit ihnen Verträge ab, unterhält gegenseitige diplomatische, konsularische und Handelsvertretungen, nimmt an den Tätigkeiten internationaler Organisationen in dem Umfang teil, der für die effektive Gewährleistung der nationalen Interessen der Republik in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Umwelt, Kommunikation, Wissenschaft, Technik, Kultur und Sport notwendig ist. Die Ukrainische SSR tritt als gleichberechtigtes Mitglied der internationalen Gemeinschaft auf, trägt aktiv zur Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bei und beteiligt sich unmittelbar am gesamteuropäischen Prozeß und an den europäischen Strukturen."[1]

Es ist ziemlich bezeichnend, daß dieses erste offizielle Dokument, das den Beginn der Ausgestaltung der ukrainischen Außenpolitik markiert, exakt deren europäische Orientierung umreißt.

Der Weg der Ukraine in die Souveränität war jedoch lang. So nahm im Herbst 1990 (19.-21. November 1990) die Delegation der Ukraine am Pariser Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten im Rahmen der sowjetischen Delegation teil - anders als die Vertreter Estlands, Lettlands und Litauens, denen führende westliche Staaten, ungeachtet der Proteste von seiten der offiziellen sowjetischen Diplomatie, gestattet hatten, dem Pariser Gipfel mit dem Status informeller Beobachter beizuwohnen.

Es ist charakteristisch, daß gerade zu jener Zeit, am 19. November 1990, die Ukraine den ersten zwischenstaatlichen Vertrag seiner Gegenwartsgeschichte abschloß, den Vertrag über die grundlegenden Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen mit der Russischen Föderation, der offiziell bis zum Frühjahr 1999 Gültigkeit haben sollte.

---

1 Deklaracija o gosudarstvennom suverenitete Ukrainy [Deklaration über die staatliche Souveränität der Ukraine], in: Vidomosti Verchovnyi Rady Ukrainskoj Socialističnoj Respubliki 31/1990, S. 429 (im folgenden zitiert als: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine; dieses und alle weiteren Zitate aus dem Bulletin des Obersten Rates der Ukraine sind eigene Übersetzungen).

Vor dem Referendum über die Unabhängigkeit der Ukraine am 1. Dezember 1991 und dem nachfolgenden offiziellen Ende der Sowjetunion fand das Bestreben der Ukraine, gleichberechtigter Teilnehmer des Helsinki-Prozesses zu werden, auf seiten der meisten NATO- und EU-Mitgliedstaaten keine Unterstützung. Selbst nach der offiziellen Abschaffung der Sowjetunion durch die Minsker Übereinkünfte über die Auflösung der UdSSR und die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) am 8. Dezember 1991 wurde die Ukraine nicht automatisch als Rechtsnachfolger der ehemaligen UdSSR in bezug auf deren internationale Verpflichtungen anerkannt. Ihre Mitgliedschaft in internationalen Organisationen (mit Ausnahme der Vereinten Nationen, deren Gründungsmitglied bzw. Vollmitglied die Ukraine seit 1945 ist), erforderte jeweils spezielle Beitrittsgesuche.

In einem Schreiben des damaligen ukrainischen Außenministers Anatoli Zlenko vom 28. Januar 1992 an den Amtierenden Vorsitzenden des Rates der KSZE-Außenminister, Jiři Dienstbier, erklärte die ukrainische Regierung offiziell die Annahme der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris für ein neues Europa und aller anderen KSZE-Dokumente. Der Brief enthielt darüber hinaus folgende Absprachen: "In bezug auf das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen erklärt sich die Regierung der Ukraine einverstanden, alle Bestimmungen des Wiener VSBM-Dokuments anzuwenden und davon auszugehen, daß der geographische Umfang seiner Anwendung sobald wie möglich überarbeitet werden sollte, um die volle Wirkung der Regeln von Transparenz, Vorhersagbarkeit und Konfliktverhütung auf ihrem Territorium zu gewährleisten. Genaue Bestimmungen zur obenerwähnten Angelegenheit werden bei den VSBM-Verhandlungen ausgehandelt und in das Wiener Dokument 1992 aufgenommen werden. Die Regierung der Ukraine anerkennt die Forderung nach einem unverzüglichen Inkrafttreten des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa. Zu diesem Zweck betont die Regierung der Ukraine die Notwendigkeit für Staaten mit Territorium im KSE-Anwendungsbereich, die Ratifizierung des KSE-Vertrags unverzüglich in Angriff zu nehmen und - in Zusammenarbeit mit anderen entsprechenden neu entstandenen unabhängigen Staaten - alle KSE-Verpflichtungen der ehemaligen Sowjetunion zu übernehmen."[2]

Die Ukraine trat der KSZE am 30. Januar 1992 auf dem zweiten Treffen des Rates der Außenminister in Prag (30.-31. Januar 1992) gleichzeitig mit Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan bei. 1992 unterzeichnete der Präsident der Ukraine, Leonid Krawtschuk, die Schlußakte von Helsinki und die Charta von Paris für ein neues Europa.

---

2 Offizielles Schreiben des ukrainischen Außenministers Anatoli Zlenko an den Amtierenden Vorsitzendes des KSZE-Rates, Jiři Dienstbier, vom 28. Februar 1992.

Die Dokumente zur ukrainischen nationalen Gesetzgebung spiegelten eine Rechtsauffassung wider, deren Voraussetzung die direkte Übernahme aller internationalen Verpflichtungen der ehemaligen Sowjetunion war. Bereits im Spätsommer 1991 hatte der Oberste Rat - das seinerzeit oberste Machtorgan der Ukraine - mit Blick auf internationale Verträge und KSZE-Dokumente, die von der UdSSR unterzeichnet worden waren und die "weder gegen die Verfassung der Ukraine verstoßen, noch deren Interessen zuwiderlaufen", das Übernahmeprinzip für die Ukraine formuliert.[3] In seiner Stellungnahme "Zum Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa aus dem Jahre 1990" vom 22. November 1991 erkannte das Präsidium des Obersten Rates der Ukraine vorbehaltlos an, daß sich der Anwendungsbereich des KSE-Vertrags auf das Gebiet der Ukraine erstreckt. Die Anerkennung des Geltungsbereichs des KSE-Vertrags sowie die Bereitschaft der Ukraine, die Helsinki-Schlußakte, die Charta von Paris und andere KSZE-Dokumente anzuerkennen erklärte der ukrainische Oberste Rat in einem Schreiben "An die Parlamente und Völker der Welt" vom 5. Dezember 1991.[4]

Die Ukraine trat dem KSE-Vertrag formal auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs der GUS am 15. Mai 1992 in Taschkent bei. Der ukrainische Oberste Rat ratifizierte den KSE-Vertrag zusammen mit dem Abkommen über die Prinzipien und Verfahren seiner Durchführung am 1. Juli 1992.

Angesichts territorialer Ansprüche von seiten einiger Nachbarstaaten und der Konflikte, die sich aus der Aufstellung eigener ukrainischer Streitkräfte mangels klar ausgehandelter Bedingungen für die Aufteilung und Unterstellung der ehemaligen sowjetischen Truppen auf ukrainischem Gebiet ergaben, hatte die Ukraine als neu entstandener unabhängiger Staat ein vitales Interesse an der möglichst vollständigen Implementierung der KSZE-Normen und -Prinzipien zur Gewährleistung ihrer Rechte.

Die internationalen Beziehungen der Ukraine befanden sich von 1992 bis Anfang 1994 aufgrund von Komplikationen im nuklearen Abrüstungsprozeß, des ukrainisch-russischen Streits über die Schwarzmeerflotte der ehemaligen Sowjetunion sowie der Unwägbarkeiten in den Beziehungen zu Rußland wegen der Krim- und Sewastopolfrage in einer schwierigen Lage. Um so wichtiger war daher die Zugehörigkeit der Ukraine zur KSZE und den Vereinten Nationen, die es der ukrainischen Diplomatie gestattete, sich an der multilateralen internationalen Zusammenarbeit zu beteiligen und die Gefahr der internationalen Isolierung des Staates einzudämmen. Diese Erfahrung war ausschlaggebend für die traditionell hohe Wertschätzung, die das ukrainische Außenministerium den Aktivitäten der OSZE entgegenbringt, und für sein Streben nach

---

3 Ukrainisches Gesetz "Über die Rechtsnachfolge" vom 12. September 1991, in: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine 51/1991, S. 748.

4 Abgedruckt in: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine 8/1992.

größtmöglichem Einsatz multilateraler Diplomatie zum Schutz der grundlegendsten Interessen des Staates. Die Erfahrungen der Ukraine als Teilnehmerin an der multilateralen Diplomatie haben eine dementsprechend große Rolle bei der Gestaltung ihrer Außenpolitik gespielt.

Das außenpolitische Konzept

Gemäß der ukrainischen Verfassung gehört die Festlegung der konzeptionellen Grundlagen der Innen- und Außenpolitik zu den Kompetenzen des Parlaments. Die Resolution des Obersten Rates "Über die grundlegenden Prinzipien der ukrainischen Außenpolitik", die am 2. Juli 1993 angenommen wurde und bis heute als gültig erachtet wird, spielte bei der Gestaltung der Prinzipien ukrainischer Außenpolitik eine entscheidende Rolle. Dieses konzeptionelle Dokument betrachtete die KSZE als "vorrangige regionale Orientierung" in der Außenpolitik der Ukraine. Es hält fest, daß "die Ukraine die Erweiterung des Umfangs der Tätigkeiten der KSZE ebenso befürwortet wie die Stärkung und Erhöhung der Effizienz der Aktivitäten der Strukturen und Einrichtungen dieses internationalen Forums, die Errichtung neuer Mechanismen in dessen Rahmen, die den Aufbau eines wirksamen internationalen Systems regionaler Sicherheit erleichtern, operative Lösungen für Probleme im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung von militärischer und politischer Stabilität auf dem europäischen Kontinent sowie die Ausweitung einer konstruktiven und fruchtbaren zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik, Kultur und Geisteswissenschaften".[5]
Gleichzeitig spiegelten die konzeptionellen Bestimmungen der parlamentarischen Resolution "Über die grundlegenden Prinzipien der ukrainischen Außenpolitik" die objektiven Gegebenheiten und die Verwundbarkeit des außenpolitischen Status der Ukraine als Staat, der in der europäischen internationalen Sicherheitsordnung die Rolle eines Vermittlers einnimmt, wider: Einerseits gehört die Ukraine nicht zu den Mitgliedern der führenden westlichen Institutionen wie NATO, EU und WEU. Daran wird sich auch in absehbarer Zeit nichts ändern. Andererseits hat es die Ukraine dank beharrlicher und aus ökonomischer Sicht häufig nicht eben vorteilhafter Bemühungen in einem beachtlichen Maße geschafft, die russische militärische und politische Einflußzone zu verlassen. Insbesondere ist die Ukraine kein Vollmitglied der GUS. Ihr Status innerhalb der Gemeinschaft kann vielmehr als der eines partiellen oder assoziierten Mitglieds bezeichnet werden. Die nationale Gesetzgebung verbietet es den Organen der Exekutive, sich an supranationalen Ein-

5 Resolution Nr. 3360-XII des Obersten Rates "Über die grundlegenden Prinzipien der ukrainischen Außenpolitik", in: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine 37/1993, S. 379.

richtungen der GUS und militärischen oder politisch-militärischen Strukturen in ihrem Rahmen zu beteiligen.
Rußlands militärische Präsenz in der Ukraine hielt jedoch in Form der langfristigen Stationierung der russischen Schwarzmeerflotte auf der Krim auch nach der Auflösung der UdSSR an. Andererseits beteiligt sich die Ukraine seit 1995 in zunehmendem Maße aktiv an der Zusammenarbeit mit der NATO und an Übungen im Rahmen oder auch außerhalb des Programms "Partnerschaft für den Frieden" (PfP).
Angesichts der Tatsache, daß die Ukraine zu Beginn der neunziger Jahre von allen europäischen internationalen Organisationen lediglich in der KSZE die Vollmitgliedschaft genoß, war es nicht verwunderlich, daß ihr außenpolitisches Konzept aus dem Jahr 1993 die Betonung auf die Aufwertung des Status der KSZE im europäischen Sicherheitssystem legte und sie zu einem der Kernelemente der europäischen Sicherheitsarchitektur machen wollte. Das Konzept unterstrich, daß "die Ukraine ihre Mitwirkung im Nordatlantischen Kooperationsrat und in der Nordatlantischen Versammlung ausdehnen und die schrittweise Transformation dieser Institutionen in Elemente des neuen europäischen Sicherheitssystems in Verbindung mit dem Helsinki-Prozeß fördern wird".[6]
Die weitere Ausdehnung der Teilnahme der Ukraine am europäischen Sicherheitssystem wurde von der Realisierung der seinerzeit anstehenden Aufgaben abhängig gemacht und an das langfristige Ziel der Mitgliedschaft in den "Europäischen Gemeinschaften und anderen west- und gesamteuropäischen Strukturen, sofern dies nicht ihren nationalen Interessen schadet", gebunden. Das zog eine ziemlich weitreichende Schlußfolgerung hinsichtlich der Notwendigkeit nach sich, die eigenen außenpolitischen Prinzipien und Orientierungen den sich verändernden Bedingungen anzupassen, die eine Beteiligung am neuen gesamteuropäischen Sicherheitssystem mit allen Rechten und Pflichten voraussetzte: "Angesichts des schwindenden Blockgegensatzes in Europa erhält das Problem der Errichtung des gesamteuropäischen Sicherheitssystems auf der Grundlage der bestehenden internationalen Institutionen wie KSZE, NAKR, NATO und WEU eine vorrangige Bedeutung. Die direkte und vollständige Mitgliedschaft der Ukraine in dieser Struktur wird die notwendigen externen Garantien für ihre internationale Sicherheit gewährleisten. In Anbetracht der fundamentalen Veränderungen, die sich nach der Auflösung der UdSSR ergeben haben und die die gegenwärtige geopolitische Position der Ukraine bestimmen, sollte ihre früher erklärte Absicht, ein neutraler und blockfreier Staat zu werden, zukünftig den neuen Realitäten angepaßt werden und kann nicht als Hindernis für die volle und umfassende Teilnahme an den gesamteuropäischen Sicherheitsstrukturen erachtet werden (...) Die

6 Resolution Nr. 3360-XII des Obersten Rates "Über die grundlegenden Prinzipien der ukrainischen Außenpolitik", in: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine 37/1993.

Militärdoktrin der Ukraine ist defensiv und sieht die politisch-militärische Kooperation mit anderen, in erster Linie mit den Nachbarstaaten und internationalen Organisationen, insbesondere mit der NATO und der WEU, vor (...) Beim Aufbau ihrer nationalen Streitkräfte wird die Ukraine sich nach Kräften um die Koordinierung praktischer Schritte zur Verwirklichung ihrer Verteidigungsdoktrin bemühen, wobei die Dynamik dieses Prozesses die Gestaltung der europäischen und globalen Sicherheitsstrukturen widerspiegelt."[7]

Das obenerwähnte Konzept aus dem Jahre 1993 hatte bis zum Ende des Jahrzehnts großen Einfluß auf die Ausgestaltung der Aufgaben und Prinzipien der Außenpolitik des Staates. Gleichzeitig zeugten zahlreiche Äußerungen hoher staatlicher Funktionsträger zu europäischen und transatlantischen Fragen von überzogenen Erwartungen hinsichtlich der Schaffung eines Systems *kollektiver Sicherheit* auf der Grundlage der bestehenden internationalen Institutionen, allen voran die OSZE. Insgesamt reflektiert die ukrainische Außenpolitik der neunziger Jahre den kontinuierlichen Prozeß der Anpassung des Landes an seine heutige Rolle in der europäischen und globalen Politik als eine Nation von mäßiger Größe und relativ begrenztem Potential, die keinem kollektiven Verteidigungsbündnis und keiner politisch-militärischen Abmachung angehört.

Allgemeine Handlungsprioritäten

Die Haltung der Ukraine gegenüber den hauptsächlichen Aktivitäten der OSZE wurde einerseits stark vom allgemeinen Fortgang des europäischen Transformationsprozesses nach dem Kalten Krieg beeinflußt und ließ sich andererseits von den Beschlüssen der OSZE und den Diskussionen innerhalb dieses multilateralen Forums leiten. Die offizielle ukrainische Position in der OSZE hatte die Weiterentwicklung des Helsinki-Prozesses zu einer starken und - was noch wichtiger war - wirksamen Organisation zum Ziel, die in der europäischen Sicherheitskooperation eine zentrale Rolle spielt und in der Lage ist, sowohl gemeinsame als auch partikulare Interessen aller Teilnehmerstaaten zu verteidigen und zu repräsentieren. Der Status der Ukraine in der europäischen Sicherheitsarchitektur könnte als Nichtkernwaffenstaat, der keiner Militärallianz und keinem Bündnis zur kollektiven Verteidigung angehört, beschrieben werden. Ihre Position im Kontext multilateraler Sicherheitskooperation kann jedoch nicht als "Nichtpaktgebundenheit" bezeichnet werden. Seit der Erklärung über die staatliche Souveränität aus dem Jahr 1990 haben die Regierungen und Parlamente der Ukraine die Neutralitätsoption allerdings nie überbewertet

7 Ebenda.

und dieses Prinzip häufig sogar als Anachronismus im Europa nach dem Kalten Krieg und in den transatlantischen Beziehungen betrachtet.
In den neunziger Jahren arbeitete die Ukraine innerhalb der OSZE auf

- die Perfektionierung der Mechanismen und Institutionen der Organisation,
- die Förderung der Institutionalisierung der OSZE unter Bewahrung ihres einzigartigen, auf den Prinzipien der kooperativen Sicherheit beruhenden Charakters sowie
- die Erhöhung des präventiven und friedenserhaltenden Potentials der Organisation

hin. Zu diesem Zweck setzte sich die ukrainische Diplomatie im Hinblick auf Verfahrensfragen für

- die Beibehaltung der Konsensregel als grundsätzliches Prinzip bei der Beschlußfassung (mit Ausnahme bestimmter Fälle, die Beschlüsse ohne Zustimmung der Konfliktparteien erfordern),
- die Ausweitung des Mandats und der Befugnisse des Amtierenden Vorsitzenden, des Generalsekretärs, der Troika und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten sowie eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und dem Europarat,
- die Erhöhung der Effizienz der OSZE-Missionen,
- die Beibehaltung der nichthierarchischen Struktur der OSZE sowie
- die Erweiterung der Präsenz der Ukraine in den Einrichtungen und Büros der OSZE

ein.
Das Resultat der Ausweitung und Anpassung ihrer Funktionen, der Institutionalisierung und der Diversifizierung ihrer Aktivitäten auf der Basis der Beschlüsse, die auf den Gipfeltreffen 1990 in Paris, 1992 in Helsinki, 1994 in Budapest und 1996 in Lissabon angenommen wurden, war, daß die OSZE ihren Status als einzigartige Sicherheitsinstitution oder -organisation in Europa, die als regionale Abmachung unter Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen gilt, stärken konnte. Aus diesem Grunde ist sie das vorrangige Instrument zur Frühwarnung, Konfliktprävention, Krisenbewältigung und zur Normalisierung der Lage nach einem Konflikt in ihrer Region.[8] Aus Sicht der Ukraine besteht eines der Hauptziele bzw. eine der übergeordneten Aufgaben darin, einen einheitlichen Raum

8 Vgl. Secretariat of the Organization for Security and Co-operation in Europe (Hrsg.), OSCE Handbook, Wien 1999, S. 3.

gemeinsamer und umfassender Sicherheit ohne Trennlinien innerhalb dieses Gebietes zu schaffen. Die Bedeutung der OSZE liegt für die Ukraine als ein Land ohne zusätzliche Sicherheitsgarantien durch die Zugehörigkeit zu einem Verteidigungsbündnis im Status der Gleichberechtigung, der es gestattet,

- den OSZE-Organen Fragen im Falle einer Bedrohung der internationalen Sicherheit zur Erörterung vorzutragen,
- um Untersuchung und Erörterung von Fällen der Verletzung von OSZE-Normen und -Prinzipien entsprechend den gültigen Verfahrensregeln zu ersuchen sowie
- Unterstützung von seiten der OSZE zu erhalten, um den Staat, der die Verletzung begeht (d.h. den Staat, der gegen die Prinzipien und Normen verstößt), in die Schranken zu verweisen.

Im Zusammenhang mit dem Entwurf konzeptioneller Szenarien für die europäische Sicherheitskooperation ist seit 1994 die Diskussion und Klärung des neuen Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert eines der zentralen Probleme der multilateralen Diplomatie der Teilnehmerstaaten. Das Lissabonner Gipfeltreffen (2..-3. Dezember 1996) nahm eine allgemeine politische Erklärung an und verabschiedete die *Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert*, das die Sicherheitsbedrohungen, denen sich die Teilnehmerstaaten gegenübersehen, und die Möglichkeiten für kooperative Ansätze zu ihrer Bewältigung umreißt. Es liegt auf der Hand, daß die aktive Beteiligung der Ukraine an den Diskussionen über das Sicherheitsmodell und an der Vorbereitung des in Aussicht gestellten abschließenden Charta-Dokuments für europäische Sicherheit ihr unmittelbar Gelegenheit zur Verwirklichung ihrer nationalen Interessen geboten hat.
Die wichtigsten Punkte in diesem zukünftigen abschließenden Dokument sind

1. das Design einer "Plattform für kooperative Sicherheit" als Teil des Sicherheitsmodells und deren Hauptbestandteils, des "Gemeinsamen Konzepts für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen", darunter die OSZE, die NATO, die EU, die WEU und der Europarat, unter Berücksichtigung einer angemessenen Rolle für die Vereinten Nationen sowie
2. ein System, das die Implementierung der OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen seitens der Teilnehmerstaaten auf der Grundlage der Anwendung verbesserter oder neu eingerichteter Mechanismen und Verfahren der Organisation wirksam gewährleistet.

Nach Überlegungen der ukrainischen Diplomatie sollte dieses System ebenso allgemeine und koordinierte Maßnahmen und Sanktionen vorsehen, die im Falle offensichtlicher, grober und anhaltender Verletzungen der OSZE-Prinzipien und -Normen oder in Fällen von Androhung oder Anwendung von Gewalt von seiten eines beliebigen Staates gegen die Souveränität, territoriale Integrität und Unabhängigkeit eines anderen Staates zur Anwendung kommen sollen. Finden sich diese Überlegungen in angemessener Form im Text des abschließenden Charta-Dokuments wieder, werden dessen Verabschiedung und Implementierung substantiell zur Aufrechterhaltung der Sicherheit eines jeden Teilnehmerstaates, einschließlich der Ukraine, beitragen.

Die gegenwärtige Sicht der Ziele und Verpflichtungen der OSZE

Einige der Prinzipien im Zusammenhang mit der Ausweitung der Zusammenarbeit und der Koordinierung der Aktivitäten zwischen den europäischen und transatlantischen Sicherheitsorganisationen sowie zur Festlegung der Bedingungen für die Kooperation zwischen der OSZE und anderen Organisationen und Institutionen, die von der Ukraine unterstützt werden, haben ausreichend Niederschlag in der *Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert* gefunden.
Die ukrainischen Delegation gab erfolgreich den Anstoß dazu, daß in die Erklärung von Lissabon eine Bestimmung eingefügt wurde, daß die Anwesenheit ausländischer Truppen auf dem Territorium eines Teilnehmerstaats nur dann möglich ist, wenn diese Anwesenheit auf dem Völkerrecht, der frei zum Ausdruck gebrachten Zustimmung des aufnehmenden Staates oder einem einschlägigen Beschluß des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen beruht, und daß innerhalb der OSZE keinem Staat und keiner Organisation oder Gruppierung mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region zukommt als anderen und keiner/keine von ihnen irgendeinen Teil der OSZE-Region als seinen/ihren Einflußbereich betrachten kann.
Einige andere Aspekte der ukrainischen Position spiegeln sich ebenfalls in der Deklaration wider. Festgehalten wurden

- die Anerkennung der Existenz ernst zu nehmender Herausforderungen und Bedrohungen für die Sicherheit und Souveränität der Staaten im OSZE-Gebiet,
- die Notwendigkeit, die grundlegenden OSZE-Prinzipien und -normen strikt einzuhalten sowie erforderlichenfalls zur Aufrechterhaltung dieser Prinzipien gemeinsam gegen den sie verletzenden Staat vorzugehen,

einschließlich der Hinzuziehung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen,
- die Zweckmäßigkeit der Anwendung solch nützlicher interaktiver Instrumente wie regionale "runde Tische" im Interesse der vorbeugenden Diplomatie.

Die Beschlüsse des Lissabonner Gipfeltreffens ebneten der Entwicklung wichtiger und entscheidender Grundlagen des neuen europäischen Sicherheitsmodells den Weg. Entsprechend der ukrainischen Position sollte das neue Sicherheitssystem auf der Basis eines "kooperativen Ansatzes" aufgebaut werden; dies beinhaltet sowohl die Kooperation zwischen den Staaten als auch die Wechselwirkungen und die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsorganisationen auf der Grundlage von Gleichheit, Partnerschaft und Solidarität. Das politische Fundament "kooperativer Sicherheit" sollten die OSZE-Prinzipien und -Normen sowie das Festhalten an den gemeinsamen Werten wie Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft und soziale Gerechtigkeit sein. Die Aufgabe der Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen besteht in der Schaffung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsraumes ohne Trennlinien und ist eng verbunden mit der Einhaltung solch grundsätzlicher Prinzipien wie gemeinsame und unteilbare Sicherheit.
Die *Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert* bekräftigte das Recht eines jeden OSZE-Staates, die Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung seiner Sicherheit einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder zu verändern, und bestätigte die Verpflichtung, seine eigene Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten zu festigen.
Obwohl der Lissabonner Gipfel den Vorschlag der Ukraine bezüglich des Verzichts auf die Stationierung von Nuklearwaffen auf dem Territorium der Länder Mittelosteuropas nicht unterstützte, wurde diese Idee *de facto* von der NATO akzeptiert. Der Nordatlantikrat erklärte auf der Ebene der Außenminister in einem Abschlußkommuniqué vom 10. Dezember 1996, daß ihre Regierungen weder jetzt noch in Zukunft die Absicht hätten, Nuklearwaffen auf dem Territorium der neuen NATO-Mitglieder zu stationieren. Dieser Gedanke findet sich auch in der *Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine* sowie in der *Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation*, die beide 1997 unterzeichnet wurden, wieder.
Die Versuche der Ukraine, die Zusicherung zusätzlicher Sicherheitsgarantien seitens der entsprechenden "vorrangigen Sicherheitsorganisationen" für diejenigen Staaten, die keinem kollektiven Verteidigungsbündnis angehören, zu erlangen, fanden auf dem Lissabonner

Gipfel keine Unterstützung und wurden daher auch nicht in die Beschlüsse aufgenommen. Die einzige Überlegung, die in diesem Zusammenhang auf dem Vorbereitungstreffen im Vorfeld des Gipfels im Namen der EU vorgeschlagen wurde und auch Eingang in die Erklärung von Lissabon fand, war die Verpflichtung der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten, die Sicherheitsanliegen aller Teilnehmerstaaten ernst zu nehmen, unabhängig davon, ob sie militärischen Strukturen oder Vereinbarungen angehören oder nicht. Die *Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine* fixierte eine Bestimmung, daß die NATO-Mitgliedstaaten "weiterhin die Souveränität und Unabhängigkeit, die territoriale Unversehrtheit (...) der Ukraine (...) sowie den Grundsatz der Unverletzlichkeit von Grenzen als Schlüsselfaktoren von Stabilität und Sicherheit in Mittel- und Osteuropa und auf dem gesamten Kontinent unterstützen" werden. Die Charta legte fest, daß die Ukraine und die NATO "einen Konsultationsmechanismus für Krisenfälle entwickeln, um sich gemeinsam zu beraten, wenn die Ukraine eine direkte Bedrohung ihrer territorialen Unversehrtheit, ihrer politischen Unabhängigkeit oder ihrer Sicherheit feststellt".[9]

Die NATO erklärte ebenfalls ihre Unterstützung für die Tatsache, daß die Ukraine als Nichtkernwaffenstaat Sicherheitsgarantien von allen fünf Kernwaffenstaaten, die Vertragsstaaten des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) aus dem Jahr 1968 sind, erhalten hat.[10]

Die Handlungsprioritäten der Ukraine innerhalb der OSZE waren nach 1996 von der Agenda des Lissabonner Gipfels bestimmt. Im Mittelpunkt der ukrainischen Position stand die strikte Einhaltung der zehn Prinzipien der Schlußakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 zum Verhalten der Staaten untereinander. Die Ukraine schenkte der strikten und vollständigen Implementierung der Prinzipien der Achtung der souveränen Gleichheit und der der Souveränität innewohnenden Rechte, Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt, der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität von Staaten im Vergleich zu anderen grundlegenden Prinzipien der Schlußakte besondere Aufmerksamkeit.

Das Dokument über das neue Sicherheitsmodell sollte nach den Vorstellungen der ukrainischen Diplomatie unzweideutig den Grundsatz der Unverletzlichkeit bestehender Staatsgrenzen im OSZE-Raum bekräftigen. Im Zusammenhang mit den vielfachen Versuchen, das Prinzip der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker als Rechtfertigung und als Zündfunken für militanten Separatismus zu benutzen, traten die ukrainischen Regierungsstellen konsequent für die Bewahrung der territorialen Integrität der Staaten im OSZE-Gebiet ein und

---

9 Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine vom 9. Juli 1997, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 771-774, hier: S. 773.

10 Vgl. ebenda.

betrachteten den Grundsatz der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Nationen oder Völker als eine Bedingung, die dem Prinzip der territorialen Integrität nicht widersprechen darf.
Diese Position beruhte auf dem Verständnis, daß der Begriff der Selbstbestimmung nicht gleichbedeutend ist mit Sezession oder Trennung. Aus interner Sicht laufen heutige Selbstbestimmungsprozesse in der Regel innerhalb von Staaten ab, auf der Basis einer tiefgehenden Demokratisierung ihrer inneren Angelegenheiten, der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wirklicher Gleichberechtigung und freier Entfaltung von Völkern oder Angehörigen nationaler bzw. ethnischer Minderheiten. Absichtlich separatistische Bestrebungen in der Bevölkerung bestimmter Völker und nationaler Minderheiten zu entfachen, zu dem Zweck, dem Staat, in dem sie leben und dessen Staatsbürger sie sind, Schaden zuzufügen, ist daher ein absolut unzulässiges Verhalten.
Neue Staaten können in der gegenwärtigen internationalen Situation nur auf dem Territorium bereits existierender Staaten als Resultat von Desintegration, Zusammenschluß oder Sezession entstehen. Derartige Phänomene sind extrem komplex und können eine ernsthafte Bedrohung für Frieden und Sicherheit der Völker mit sich bringen. Es liegt daher auf der Hand, daß solche Prozesse der Staatenbildung nur dann als zulässig erachtet werden dürfen, wenn sie friedlich, im Einklang mit der jeweiligen nationalen Gesetzgebung und dem Völkerrecht sowie unter der Kontrolle der internationalen Staatengemeinschaft verlaufen.
Da der Lissabonner Gipfel die Unteilbarkeit der europäischen Sicherheit anerkannt und die Verpflichtung festgehalten hat, die Sicherheitsanliegen aller Teilnehmerstaaten gleichermaßen ernst zu nehmen, unabhängig davon, ob sie militärischen Strukturen oder Vereinbarungen angehören, wäre eine logische Weiterentwicklung dieser These die Einführung entsprechend ausgehandelter Mechanismen oder Verfahren, die innerhalb des neuen Sicherheitssystems denjenigen Staaten die Unveränderbarkeit von Staatsgrenzen und territoriale Integrität gewährleisten, die solcher Garantien bedürfen, da sie keinem der bestehenden Verteidigungsbündnisse angehören. Derartige Mechanismen könnten konkrete Maßnahmen und Handlungen sowie die Bedingungen für deren Anwendung gegenüber einem Staat, der die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen ernsthaft verletzt hat, vorsehen und regeln. In diesem Zusammenhang kam die ukrainische Diplomatie zu dem Schluß, daß die Ausarbeitung eines Katalogs von Maßnahmen zur Stärkung von Vertrauen und Sicherheit gemäß dem Beschluß des Lissabonner Gipfels ebenfalls ein wichtiger Schritt zur Förderung regionaler Stabilität sein kann.
In Anbetracht der führenden Rolle der NATO und einiger anderer euro-atlantischer und europäischer Organisationen bei der Aufrechterhaltung ge-

samteuropäischer Sicherheit hält die Ukraine es für zweckmäßig, dem Dokument über das europäische Sicherheitsmodell eine Bestimmung über das enge Zusammenwirken von OSZE und NATO, WEU, EU und Europarat unter angemessener Beteiligung der VN als wichtiges Element des zukünftigen europäischen Sicherheitssystems hinzuzufügen. Entsprechend den Normen der nationalen Gesetzgebung lehnt die Ukraine es strikt ab, die GUS in diese Liste aufzunehmen.[11]
Ausgehend vom außenpolitischen Konzept der ukrainischen Regierung, kann die OSZE die Funktionen eines internationalen Forums zur Unterstützung der Entwicklung von Zusammenarbeit und sich gegenseitig verstärkender kooperativer Interaktion zwischen der NATO, der WEU, der EU und dem Europarat ausüben. Eine derartige Kooperation sollte auf partnerschaftlichen Prinzipien beruhen und nichthierarchischer Natur sein. Die anhaltenden Unklarheiten in den Beziehungen der OSZE zu anderen sicherheitsrelevanten Institutionen wurden nicht als vorteilhaft angesehen. Gleichzeitig wurde die Vorstellung als unrealistisch zurückgewiesen, der OSZE könnte das Recht eingeräumt werden, die Aktivitäten sich gegenseitig verstärkender und miteinander kooperierender Organisationen zu koordinieren, was jedoch den latenten Versuch beinhalten könnte, die NATO von ihrer Schlüsselrolle innerhalb der europäischen Sicherheitsarchitektur zu entbinden.

Internationales Peacekeeping

Das Problem internationaler Peacekeeping-Aktivitäten im allgemeinen und die Durchführung friedenserhaltender Einsätze im post-sowjetischen Raum im besonderen war für die ukrainische Diplomatie im Zusammenhang mit den Versuchen russischer Regierungskreise, internationale Anerkennung für Rußlands Führungs- und Überwachungsfunktion im Gebiet der GUS zu erhalten, von besonderer Bedeutung. Da die Ukraine sich nicht an militärischen und politisch-militärischen Strukturen der GUS wie beispielsweise dem Taschkenter Vertrag über die kollektive Sicherheit oder den internationalen GUS-Friedenstruppen beteiligte, wurden die damit zusammenhängenden Polemiken und Auseinandersetzungen in den entsprechenden internationalen Organisationen, insbesondere in den VN und der OSZE, ausgetragen. Die ukrainische Diplomatie lehnte russische Forderungen, VN- oder OSZE-Mandate für Peacekeeping-Operationen im post-sowjetischen Raum der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten zu

11 Vgl. Vorbehalte des Obersten Rates anläßlich der Ratifizierung des Abkommens über die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, 10. Dezember 1991, sowie die Stellungnahme des Obersten Rates der Ukraine "Zur Beteiligung der Ukraine am Abkommen über die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten", 20. Dezember 1991, in: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine 13/1992.

übertragen, entschieden ab. In diesem Zusammenhang wandte sich die Ukraine auch gegen Vorschläge, die Anerkennung einseitiger friedenserhaltender Aktivitäten in den Text des Dokuments "Über die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE bei der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung", das im Sommer 1994 innerhalb der KSZE diskutiert wurde, aufzunehmen. In den Jahren 1993 und 1994 favorisierte die ukrainische Position in der Frage "regionaler Ansätze" die Ausweitung der Verantwortung der KSZE und die Weiterentwicklung des komplementären Zusammenwirkens von KSZE, NAKR und dem Mechanismus der "Partnerschaft für den Frieden". Die ukrainische Diplomatie behandelte "regionale Ansätze" im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Operationen als eine sehr sensible Frage. Aus ihrer Sicht sollte Sorge dafür getragen werden, daß "kein einzelner Staat eine besondere Verantwortung zur Bewahrung von Frieden und Stabilität in einer bestimmten Region erhält. Es bestand schon immer die Gefahr, daß einseitige Bemühungen eines Staates auf dem Gebiet des Peacekeeping aufgrund seines militärischen, strategischen und wirtschaftlichen Potentials in eine Politik der regionalen Vorherrschaft umschlagen könnten."[12]

Die grundsätzliche Position der ukrainischen Regierung gegenüber Peacekeeping durch die GUS fand sich zusammengefaßt in einem Memorandum des ukrainischen Außenministeriums vom Februar 1994. Es konstatierte, daß die Ukraine im Zusammenhang mit dem Problem der Konfliktbewältigung auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion unter direkter Beteiligung der Russischen Föderation als "Drittpartei" solche Versuche als Ausdruck einer zunehmenden Globalisierung russischer nationaler Interessen betrachtete. Das Memorandum bemerkte, daß "ein einseitiges Handeln Rußlands nicht nur für die Ukraine eine Gefahr bedeutete. Einseitige Versuche bestimmter Staaten, friedenserhaltende Operationen durchzuführen, münden letztendlich in eine Politik regionaler Vorherrschaft und die Übernahme einer spezifischen Rolle in den internationalen Beziehungen infolge ihres strategischen, militärischen und wirtschaftlichen Potentials. Aus diesem Grunde stellen '*einseitige friedenserhaltende Operationen*' ein unmittelbares Instrument der Einmischung in die inneren Angelegenheiten (eines anderen Staates, S.T.) dar."[13]

Die generelle Haltung der ukrainischen Diplomatie fand seinerzeit in Form mehrerer präziser Vorstellungen ihren Ausdruck.

Erstens: Multilaterales Peacekeeping seitens der VN und der OSZE ist die grundsätzliche Basis für die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität.

Zweitens: Die GUS sollte auf keinen Fall den Status eines Völkerrechtssub-

---

12 UN Doc. GA/PK/122 vom 31. März 1994, S. 3-4 (eigene Übersetzung).

13 Memorandum des ukrainischen Außenministeriums "Über die Position der Ukraine hinsichtlich der Durchführung friedenserhaltender Operationen auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR", Kyïv, Februar 1994, S. 1-4 (eigene Übersetzung).

jekts und ebensowenig supranationale oder übergeordnete staatliche Funktionen, vergleichbar mit der Exekutive einer Konföderation oder einer Föderation, erhalten.

Im Jahre 1993 trat die Ukraine als Ko-Autor einer Initiative, die im Rahmen des NAKR erörtert worden war, in Erscheinung. Sie sah die Schaffung einer multinationalen Peacekeeping-Truppe auf Basis der Alliierten Streitkräftekommandos (*Combined Joint Task Forces*, CJTF) der NATO, ausgestattet mit einem Mandat der OSZE, vor. Später, in den Jahren 1994 und 1995, schlug die Ukraine vor, eine "provisorische Arbeitsgruppe" einzurichten, die sich aus Vertretern der VN, der NATO, des NAKR, der EU, der WEU und des Europarates zusammensetzen sollte. Die Aufgabe einer solchen Gruppe hätte darin bestehen können, das Präventions- und Peacekeeping-Potential der OSZE zu erhöhen und deren Kooperation in Sicherheitsfragen mit anderen europäischen und euro-atlantischen Strukturen auszubauen. Die Ukraine beabsichtigte damit, die Entwicklung geeigneter Mechanismen der Zusammenarbeit zu fördern und die voraussichtlichen Anwendungsbereiche des jeweils spezifischen Potentials der einzelnen Strukturen und Institutionen abzuklären.

Aus Sicht der ukrainischen Regierung wird das Programm "Partnerschaft für den Frieden" die wichtige Rolle der praktischen Vorbereitung der militärischen Sondereinheiten aus OSZE-Teilnehmerstaaten auf friedenserhaltende Einsätze übernehmen. Nach dem Lissabonner Gipfel schlug die Ukraine vor, eine offizielle Adresse der OSZE an die NATO zu senden, in der sie um die offizielle Aufnahme des PfP-Programms in das neue europäische Sicherheitsmodell als eine von dessen konstitutiven Komponenten bittet.

Nach Auffassung der Ukraine sollten friedenserhaltende Einsätze im OSZE-Gebiet auf multinationaler Basis und unvoreingenommen, auf der Grundlage eines klaren Mandats und unter der strikten Bedingung der exakten Einhaltung der Peacekeeping-Prinzipien, wie sie im Helsinki-Dokument "Herausforderung des Wandels" aus dem Jahr 1992 und nachfolgenden OSZE-Beschlüssen dargelegt sind, durchgeführt werden. Die Ukraine tritt für die Verbesserung und die Erhöhung der Effizienz von OSZE-Aktivitäten zur Stärkung von Stabilität und Sicherheit in der Region ein. Dies gilt insbesondere für die politische Lösung der anhaltenden regionalen und lokalen Konflikte. Die Haltung der Ukraine beruhte stets auf der Unteilbarkeit europäischer Sicherheit und auf der Anwendung einheitlicher Standards in unterschiedlichen Konfliktsituationen und gegenüber unterschiedlichen Konfliktparteien. In diesem Zusammenhang wandte sich die ukrainische Diplomatie entschieden gegen Versuche, der OSZE bei der Durchführung friedenserhaltender Einsätze die Hilfe von "Drittparteien" aufzudrängen, sowie gegen Vorschläge, anderen regionalen oder subregionalen internationalen Organisationen die Befugnisse der OSZE zu übertragen.

Das ukrainische Außenministerium erkannte zwar an, wie wichtig die friedenserhaltenden Aktivitäten der OSZE auf dem Balkan sind, machte jedoch gleichzeitig auf jede denkbare Art und Weise darauf aufmerksam, daß die Konflikte im post-sowjetischen Raum nach einer raschen Lösung verlangen und mit Vorrang zu behandeln seien, da sie diejenigen Staaten, die von diesen Konflikten betroffen sind, zu verwundbaren Akteuren in der europäischen Sicherheitsarchitektur machen. Dieser Umstand hat die Ukraine dazu veranlaßt, eine Linie zu verfolgen, die auf die Ausdehnung der friedenserhaltenden Aktivitäten der OSZE ebenso abzielt wie darauf, die eigene Beteiligung an subregionalen Mechanismen multilateraler Zusammenarbeit zum Zweck der Überwachung von Waffenstillstandsabkommen, der Aussöhnung zwischen Konfliktparteien und der Ausarbeitung effektiver Bedingungen für eine endgültige Konfliktregelung zu erhöhen. Typisch für die Haltung der ukrainischen Regierung sind in diesem Kontext die Konflikte in der transnistrischen Region (Republik Moldau), in Abchasien (Georgien) sowie u.a. die vorgesehene Teilnahme der Ukraine an der Minsker Konferenz über Berg-Karabach und der Kosovo-Verifizierungsmission von 1998/1999.
Man könnte sagen, daß die langfristige Position der Ukraine in der OSZE auf der Erwartung beruht, daß deren Rolle im europäischen Sicherheitssystem Aussicht darauf hat, gestärkt zu werden. Diese Erwartungshaltung geht von der Annahme aus, daß im Rahmen der OSZE allmählich signifikante praktische Erfahrungen in der Zusammenarbeit bei der Konfliktverhütung, der friedlichen Streitbeilegung und bei der für alle Seiten vorteilhaften Lösung humanitärer und wirtschaftlicher Probleme gesammelt werden können. Ist dies der Fall, so könnte die OSZE in der Zukunft durchaus als allgemeiner Rahmen oder als "Dach" für europäische und euro-atlantische Strukturen ihre Kompetenzen erweitern und eine generelle rechtliche Funktion zu Überwachung der Aktivitäten anderer Institutionen, einschließlich derer mit politisch-militärischem Charakter, ausüben. Dann wären die Fähigkeiten der OSZE zur Kontrolle über friedenserhaltende Operationen, die mit einem Mandat der OSZE oder der VN durchgeführt werden, von entscheidender Bedeutung.
Andererseits würden es klare Bestimmungen für friedenserhaltende Operationen der OSZE im neuen Sicherheitsmodell zweifellos gestatten, deren multilateralen, unparteiischen und unvoreingenommenen Charakter zu verstärken.

Die Implementierung der OSZE-Prinzipien

Die Haltung der Ukraine beruht auf der Überzeugung, daß die vollständige und rigorose Umsetzung der grundlegenden OSZE-Prinzipien und -Ver-

pflichtungen durch die Teilnehmerstaaten von höchster Bedeutung für ihre nationale Sicherheit wäre. In diesem Zusammenhang erlaubt die Gestaltung eines neuen europäischen Sicherheitsmodells die Vervollkommnung funktionsfähiger Mechanismen und Verfahren.
Dies betrifft die Entwicklung eines Systems *permanenter Kontrolle* über die Umsetzung der von den OSZE-Teilnehmerstaaten vereinbarten Prinzipien und Verpflichtungen ebenso wie die umgehende und angemessene Reaktion auf deren Verletzung. Die kontinuierliche Bewertung des Implementierungsprozesses sollte durch das Konfliktverhütungszentrum (militärische und politische Dimension von Sicherheit), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit (menschliche Dimension von Sicherheit) sowie durch den Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (ökonomische und ökologische Dimension von Sicherheit) erfolgen. Voraussetzung dafür, daß die Verhandlungs- und Entscheidungsgremien der OSZE erfolgreich funktionieren, ist, daß der Amtierende Vorsitzende der OSZE laufend über den Stand aktueller Vorgänge und neu entstehende Herausforderungen und Bedrohungen in Kenntnis gesetzt wird.
In den Debatten über die Verbesserung der operativen Instrumente der OSZE stimmte die Ukraine dem zu, daß es notwendig sei,

1. vertrauensbildende Maßnahmen weiterzuentwickeln,
2. einen "Verhaltenskodex" für die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten zu verabschieden,
3. die Erfahrungen der OSZE-Langzeitmissionen gründlich auszuwerten und präzise Kriterien für ihren Einsatz als zentrale Instrumente zur Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Konfliktbeilegung und Konfliktnachsorge durch die OSZE zu erarbeiten.

Ausgehend von der erforderlichen Erhöhung des friedenserhaltenden Potentials der OSZE, äußerte die Ukraine den Wunsch nach der beschleunigten Ausarbeitung eines Konzepts mit Regelungen zur Durchführung von OSZE-Peacekeeping-Operationen und der Schaffung eines geeigneten und wirksamen Mechanismus innerhalb des Sicherheitsmodells. Die Ukraine bestand darauf, eine Bestimmung in das Sicherheitsmodell aufzunehmen, nach der alle friedenserhaltenden Operationen im OSZE-Gebiet ausschließlich unter der Ägide oder dem Mandat der OSZE durchgeführt werden dürfen. Dieser Vorbehalt berührt nicht den Sicherheitsrat der VN, der die Hauptverantwortung für die weltweite Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit trägt. Entsprechend dem Helsinki-Dokument "Herausforderung des Wandels" von 1992 hält es die OSZE für zweckmäßig, bei der Vorbereitung und Durchführung friedenserhaltender Maßnahmen auf das Spezialwissen, die Erfahrung und die institutionellen Ressourcen internationaler Organisationen und

Institutionen zurückzugreifen, die gemeinsam an der Schaffung eines neuen Sicherheitssystem arbeiten, darunter die NATO, die WEU und die EU. Entsprechende Beschlüsse und der Abschluß besonderer Vereinbarungen über die Mechanismen des Zusammenwirkens von OSZE und anderen sicherheitsrelevanten Organisationen sind daher zwingend geboten.

Verfahren zur Warnung vor Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit

Von Beginn ihrer Tätigkeit an hat die OSZE relativ wirksame Mechanismen zur Reaktion auf Bedrohungen, die in der menschlichen und in der militärischen Dimension von Sicherheit auftreten, geschaffen. Die Mechanismen zur Reaktion auf Bedrohungen in der politischen und darüber hinaus in der wirtschaftlichen Dimension von Sicherheit müssen hingegen noch weiterentwik??kelt werden. Die in dieser Hinsicht vorgeschlagenen Schritte sollen die Verletzung von OSZE-Prinzipien durch die Teilnehmerstaaten verhüten und eine dementsprechende Frühwarnung sicherstellen, um solche Katastrophen wie die Kosovo-Krise des Jahres 1999 zu verhindern.
Das diplomatische Konzept der Ukraine sah für die Abfolge der Maßnahmen der OSZE in diesem Kontext folgende Phasen vor:

a) In einem frühen Stadium eines Verstoßes

- setzen sich offizielle Vertreter, der Amtierende Vorsitzende, der Generalsekretär und die OSZE-Institutionen mit dem beschuldigten Staat sowohl direkt als auch mittels verschiedener Missionen und Konsultationen ins Benehmen, bieten Beratung, Empfehlungen und andere Hilfestellungen an, darunter Vorschläge zur Vermittlung, oder wenden positive Anreize und andere Mechanismen der friedlichen Streitbeilegung an;
- erhält jeder OSZE-Teilnehmerstaat das Recht, entweder direkt oder im Rahmen der regelmäßigen Sitzungen des Ständigen Rates oder des Forums für Sicherheitskooperation Erklärungen von einem beschuldigten Staat zu verlangen; falls erforderlich, werden bilaterale Beratungen mit der Möglichkeit, von der Vermittlung durch den Amtierenden Vorsitzenden Gebrauch zu machen, einberufen.

b) Im Stadium fortgesetzter Verstöße und ungeachtet der Anwendung der eben erwähnten Maßnahmen seitens der OSZE

– wird auf Ersuchen des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE oder eines beliebigen Teilnehmerstaates eine außerplanmäßige Sitzung des Ständigen Rates oder des Forums für Sicherheitskooperation einberufen, um die hinsichtlich der erwähnten Verstöße notwendigen Beschlüsse zu fassen und eine Stellungnahme abzugeben, die eine entsprechende Mitteilung sowie eine Aufforderung an die Adresse des Staates, der die Verstöße begeht, enthält; diese Schritte können gemäß der Formel "Konsens-minus-beschuldigter Staat" unternommen werden.

c) Im Stadium grober Verstöße gegen grundsätzliche OSZE-Prinzipien, der Gefahr der Gewaltanwendung in zwischenstaatlichen Beziehungen, der Bedrohung der Unverletzbarkeit von Grenzen und der territorialen Integrität von Staaten, massenhafter grober Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie der Bedrohung der demokratischen Grundlagen von Staaten

– wird eine außerplanmäßige Sitzung des Ständigen Rates oder des Forums für Sicherheitskooperation einberufen, um Beschlüsse über politische oder materielle Hilfe für den bedrohten Staat oder die Möglichkeit zur Durchführung friedenserhaltender Operationen zu fassen und, wenn alle friedlichen Maßnahmen zur Beilegung der politischen Krise oder des Konflikts ausgeschöpft sind, um sich mit dem Vorschlag zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen gegen den Staat, der die Verstöße begeht, an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu wenden (der Beschluß kann wiederum im Verfahren "Konsens-minus-beschuldigter Staat" gefaßt werden).[14]

Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf einen OSZE-Teilnehmerstaat hat letzterer - ebenso wie die übrigen OSZE-Teilnehmerstaaten - in Übereinstimmung mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen das Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bevor der VN-Sicherheitsrat Maßnahmen ergreift. Bedenkt man, daß Kapitel VIII der VN-Charta es den Teilnehmerstaaten einer regionalen Abmachung wie der OSZE gestattet, Gebrauch von Zwangsmaßnahmen unter der Autorität oder aufgrund einer Ermächtigung des VN-Sicherheitsrats zu machen, wird der Bedarf der OSZE an konkreten Maßnahmen, die für entsprechende Konfliktsituationen bzw. für das Stadium der Vorbereitung von Vorschlägen an den VN-Sicherheitsrat geeignet sind, immer noch recht offensichtlich. Während der Diskussionen innerhalb der OSZE wurden ähnliche Argumente von den Vertretern Polens vorgebracht.

---

14 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, The Concept and Programme of Ukraine's Activity in the OSCE for 1997-98, Kyïv 1997.

Die Haltung zur politisch-militärischen Zusammenarbeit

Im Mittelpunkt der ukrainischen Initiativen im Zusammenhang mit politisch-militärischen Problemen stand die Implementierung der entsprechenden Inhalte zweier zentraler Beschlüsse, die im Lissabonner Dokument von 1996 enthalten sind: "Ein Rahmen für Rüstungskontrolle" und die "Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation".
In diesem Kontext waren die für die Ukraine wichtigsten Aspekte die Vervollkommnung und die Erhöhung der Effizienz multilateraler Vereinbarungen in der militärischen Dimension, wie beispielsweise des KSE-Vertrags aus dem Jahre 1990, des *Open-Skies*-Vertrags von 1992 und des Wiener Dokuments 1994.
Infolge ihrer diesbezüglichen Interessen beteiligte sich die Ukraine aktiv an den Verhandlungen zur Anpassung des KSE-Vertrages und setzte sich dabei zum Ziel, daß die neuen europäischen politisch-militärischen Realitäten und die nationalen Sicherheitsinteressen der Ukraine, insbesondere mit Blick auf ihren gegenwärtigen Status der Blockfreiheit, so vollständig wie möglich Eingang in das angepaßte Dokument finden.
Die Ratifizierung des *Open-Skies*-Vertrags ist nicht nur aus Erwägungen der Transparenz und Offenheit im militärischen Bereich innerhalb der OSZE für die Ukraine von Bedeutung, sondern auch aufgrund der Sicherheitsbedürfnisse des Staates, der ja keinem kollektiven Verteidigungsbündnis angehört.
Die ukrainische Diplomatie betrachtet die Anpassung des Wiener Dokuments 1994 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen an die gegenwärtigen Bedingungen in Europa als konzeptionelles politisch-militärisches Kernelement des neuen Sicherheitsmodells. Trotz der zahlreichen Ergänzungen, die in das Wiener Dokument 1994 aufgenommen wurden, beruht es doch immer noch auf der Vorstellung von der Aufteilung Europas in zwei Blöcke. In diesem Zusammenhang lenkte die ukrainische Diplomatie das Hauptaugenmerk auf die folgenden Aspekte und Dimensionen von Anpassungen:

1. Weiterentwicklung des Wiener Dokuments 1994 durch Erweiterung, Konkretisierung und Definition seiner Bestimmungen zu bilateralen und regionalen vertrauensbildenden Maßnahmen,
2. Vervollkommnung der Inspektionsmechanismen und Diversifizierung der Inspektionskategorien,
3. Entwicklung von Mechanismen zur Anwendung von Maßnahmen, wie sie im Wiener Dokument 1994 für den Fall bilateraler oder regionaler Krisen zur Verhütung einer Eskalation zu Konflikten großen Ausmaßes gefordert werden,

4. Erarbeitung neuer Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur zusätzlichen Vertrauensbildung und Ausweitung bestehender Maßnahmen auf andere Streitkräftekategorien, insbesondere auf Seestreitkräfte.
5. Vervollkommnung eines Mechanismus zur Regelung des jährlichen Austauschs militärischer Informationen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten.

Die Debatten über die Befugnisse der beschlußfassenden Organe

Seit 1996 debattieren die OSZE-Staaten über Wege zur Verbesserung der Mechanismen der Beschlußfassung. Einige der Staaten (u.a. Rußland und Deutschland) schlugen mit Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden des Jahres 1996 (seinerzeit der Schweizer Außenminister) die Einrichtung eines "Sicherheitspolitischen Ausschusses" als neues beschlußfassendes Organ, in etwa vergleichbar mit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, vor. Erwähnt wurde dabei auch, daß der Ausschuß sich aus ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern zusammensetzen und auf einem Rotationsverfahren basieren könnte. Obwohl der Vorschlag zur Konstituierung eines Koordinationsgremiums mit begrenzter Mitgliedschaft nie die Zustimmung einer Mehrheit der Teilnehmerstaaten fand, wurde diese Frage doch nicht völlig von der Tagesordnung der Diskussionen gestrichen. Nach Ansicht der Ukraine hätte die Schaffung eines solchen Organs negative Auswirkungen und könnte als Verstoß gegen das Konsensprinzip betrachtet werden.
In den Debatten über das zukünftige OSZE-Charta-Dokument für europäische Sicherheit sprach sich die Ukraine für einen politisch verbindlichen Charakter aus, wie es auch auf dem Sechsten Treffen des Ministerrates in Kopenhagen (18.-19. Dezember 1997) verabschiedet wurde.[15]
Bei diesem Thema war die Position der Ukraine derjenigen der USA, Großbritanniens und der Mehrzahl der Teilnehmerstaaten näher, die sich im Gegensatz zu Frankreich oder Rußland gegen die Ausstattung der OSZE mit rechtlichen Befugnissen zur Koordination der Aktivitäten anderer sicherheitsrelevanter Institutionen wandten.
Auf dem Lissabonner Gipfel unterstützte die Ukraine die "Plattform für kooperative Sicherheit", die von Großbritannien vorgeschlagen und von den übrigen EU-Staaten mit vertreten wurde, die dieses politisch bindende Dokument als Grundlage für ein neues Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert bezeichneten. In diesem Zusammenhang bestand die ukrainische Diplo-

15 Vgl. Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 465-481, hier: S. 465, sowie: Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, ebenda, S. 473-478, S. 474.

matie, die die von der EU vertretene Idee der "kooperativen Sicherheit" unterstützte, auf der unzweideutigen Anerkennung der Grundprinzipien, wie sie in der Schlußakte von Helsinki, der Pariser Charta, dem Budapester Verhaltenskodex und in anderen Beschlüssen der OSZE zu politisch-militärischen Aspekten enthalten sind, in dem abschließenden Grundlagendokument über das neue europäische Sicherheitssystem.

Schlußbemerkungen

Während der Kosovo-Krise im Jahre 1999 votierte das ukrainische Parlament trotz seiner heftigen Kritik an den Militäroperationen der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien in seinen außenpolitischen Resolutionen und Stellungnahmen dennoch nicht für den Abbruch der Beziehungen zwischen der Ukraine und der NATO. Die Anerkennung der Tatsache, daß die NATO die einflußreichste und wirkungsvollste Militär- und Sicherheitsorganisation im OSZE-Gebiet ist, verwandelte die Versuche linker Gruppierungen im Parlament, Debatten über gegen die NATO gerichtete Prinzipien der Außenpolitik zu initiieren, eher in eine lautstarke Demarche als in seriöse und realistische konzeptionelle Ansätze. Dadurch ist der Spielraum, den die ukrainische Außenpolitik in Europa nach dem Kalten Krieg zwischen den beiden möglichen Optionen hat, zu eng. Somit kann die Position der Ukraine nur variieren zwischen einer engeren Kooperation mit der NATO mit dem Ziel des zukünftigen Beitritts und einer an die gegenwärtige Situation angepaßten Politik der "Nichtpaktgebundenheit" - oder exakter ausgedrückt: der "Blockfreiheit" - im Sinne der Nichtbeteiligung an Verteidigungsbündnissen und politisch-militärischen Vereinbarungen, ähnlich wie Schweden, Österreich, Finnland oder die Republik Irland. In diesem Zusammenhang reflektieren die Aktivitäten und Initiativen der Ukraine in den OSZE-Institutionen häufig reale Widersprüche, die sich aus der besonderen Situation des Staates in der heutigen europäischen Geopolitik und den gegenwärtigen internationalen Beziehungen ergeben.

Ilgar Mammadow

Aserbaidschan und die OSZE

Die Zusammenarbeit Aserbaidschans mit der OSZE begann am 30. Januar 1992, als auf dem zweiten Treffen der Außenminister der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Prag der Beschluß zur Aufnahme der Aserbaidschanischen Republik in die KSZE gefaßt wurde.
Im vorliegenden Beitrag wird versucht, grundlegenden Fragen der Beziehungen zwischen Aserbaidschan und der KSZE/OSZE nachzugehen. Abschließend werden die Schlußfolgerungen des Autors vorgestellt.

Die Regelung des armenisch-aserbaidschanischen Konfliktes in der OSZE

Der Konflikt befindet sich seit 1992 auf der Tagesordnung der KSZE/OSZE. Im Rahmen dieses Beitrags können nicht alle Aspekte und Elemente der Regelung behandelt werden. Auch sollen nicht die Positionen der beiden Seiten beleuchtet werden. Dies alles wäre Gegenstand eines gesonderten Aufsatzes. Der vorliegende Beitrag versucht lediglich, eine allgemeine Bewertung der Tätigkeit der Kovorsitzenden anhand deren Beachtung der OSZE-Beschlüsse zu dem Konflikt vorzunehmen sowie einige Dimensionen der Regelung zu betrachten.

Die Beschlüsse der OSZE zum Konflikt

Die Beschlüsse der KSZE/OSZE sollen zunächst kurz dargestellt werden. Der erste diesbezügliche Beschluß wurde auf dem KSZE-Ministerrat verabschiedet, der am 24. März 1992 in Helsinki stattfand. Der Rat beschloß, in der belarussischen Hauptstadt Minsk eine Konferenz über Berg-Karabach als ständiges Verhandlungsforum zur Konfliktregelung einzuberufen, zu dem armenische und aserbaidschanische Vertreter Berg-Karabachs vom Konferenzvorsitzenden nur nach Zustimmung der an dem Verhandlungsforum teilnehmenden Staaten eingeladen werden konnten.[1]
Der KSZE-Gipfel, der am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest stattfand, schuf per Beschluß die Institution des Kovorsitzes der Konferenz. Dadurch wurden alle Vermittlungsbemühungen im Rahmen der KSZE zusammenge-

1 Vgl. Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Ersten Zusätzlichen Treffens des Rates, Helsinki, 24. März 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Berlin/Neuwied, Loseb.-Ausg., Kap. C.2a, S. 2-3.

führt. Dem Amtierenden Vorsitzenden oblag die Aufgabe, die Einleitung von Verhandlungen zur Unterzeichnung einer politischen Vereinbarung sicherzustellen, deren Realisierung die Folgen des bewaffneten Konflikts beseitigen und es dadurch erlauben würde, die Minsker Konferenz einzuberufen. Die Teilnehmerstaaten brachten ihre Bereitschaft zum Ausdruck, nach der Unterzeichnung eines politischen Abkommens Friedenstruppen bereitzustellen.[2]
Auf dem Lissabonner OSZE-Gipfel am 2. und 3. Dezember 1996 lehnte lediglich Armenien die von den Kovorsitzenden der Minsker Konferenz und dem Amtierenden Vorsitzenden vorgeschlagenen Regelungsprinzipien ab, die die territoriale Integrität Armeniens und Aserbaidschans, ein hohes Maß an Selbstverwaltung für Berg-Karabach im Verband Aserbaidschans und die Gewährleistung der Sicherheit seiner Bevölkerung vorsahen. Diese Prinzipien fanden Eingang in das Lissabonner Dokument in Form einer Erklärung des damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Flavio Cotti.[3] Die USA, die Europäische Union (EU), Rußland, Finnland und die Türkei unterstützten diese Erklärung.

Die Tätigkeit der Kovorsitzenden der Minsker Gruppe

Der gegenwärtige Zuschnitt des dreifachen Vorsitzes der Minsker Gruppe (Rußland, Frankreich und die USA) wurde 1997, nach dem Lissabonner Gipfel, eingerichtet. Während der vorausgegangenen Verhandlungen waren etwa 75 Prozent des vom vorherigen Vorsitz der Minsker Gruppe vorgeschlagenen Dokuments vereinbart worden, das die Bezeichnung "Vereinbarung über die Beendigung des bewaffneten Konflikts" erhielt. Die Räumung von Gebieten, die Rückkehr der Flüchtlinge, die Wiederherstellung der Kommunikation und die Dislozierung von Friedenstruppen wurden als militärisch-technische Fragen behandelt und bildeten den überwiegenden Teil des Inhalts der Vereinbarung. Diese sah die Umsetzung dieser Punkte als Voraussetzung für die Einberufung der Minsker Konferenz vor, auf der dann die politischen Fragen, einschließlich des Status Berg-Karabachs, gelöst werden sollten. Es blieben jedoch einige Probleme der Vereinbarung ungelöst. Diese erhielten die Bezeichnung "Schlüsselfragen".
Seit April 1997 wurden die Verhandlungen für Reisen der Kovorsitzenden in die Region unterbrochen. Am 1. Juni 1997 legten die Kovorsitzenden einen Entwurf für eine umfassende Vereinbarung zur Regelung des Berg-Karabach-Konflikts vor, der erstmals Elemente des Status Berg-Karabachs

2 Vgl. Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 451.

3 Vgl. Lissabonner Dokument 1996, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 453-483, hier: Anhang 1, S. 466.

enthielt. Aserbaidschan nahm den Vorschlag im Grundsatz an, Armenien nicht.
Am 19. September 1997 stellten die Kovorsitzenden neue Vorschläge zur Beendigung des militärischen Konflikts vor. Diese sahen vor, in einem ersten Schritt diejenigen Teile der politischen Vereinbarung, über die Übereinstimmung erzielt worden war, umzusetzen. In einer zweiten Phase sollten dann die "Schlüsselfragen" gelöst und die Einberufung der Minsker Konferenz zum Zwecke der abschließenden umfassenden Regelung vorbereitet werden.
In einer gemeinsamen Erklärung teilten die Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans am 11. Oktober 1997 in Straßburg mit, daß diese Vorschläge eine aussichtsreiche Basis für die Wiederaufnahme von Verhandlungen im Rahmen der Minsker Gruppe darstellten. Damit wurden Vorschläge der Kovorsitzenden zum ersten Mal sowohl von Armenien als auch von Aserbaidschan unterstützt. Die neue Führung Armeniens wies diese Vorschläge jedoch im Jahre 1998 zurück. Danach steckte der Minsker Prozeß praktisch in der Sackgasse.
Mehr als ein Jahr später, am 7. November 1998, legten die Kovorsitzenden neue Vorschläge auf der Grundlage der Konzeption eines "gemeinsamen Staates" vor, nach der Berg-Karabach den Status eines Staates und territorialen Gebildes in Form einer Republik erhalten sollte, die mit Aserbaidschan einen gemeinsamen Staat in seinen international anerkannten Grenzen bildete. Aserbaidschan lehnte diese Vorschläge ab, da sie seine Souveränität verletzten und den Lissabonner Prinzipien widersprachen. Dieses war der letzte Vorschlag, den die Kovorsitzenden bislang vorlegten.
Im Hinblick auf die Konfliktregelung muß zunächst auf ihre verschiedenen Dimensionen hingewiesen werden, da ihnen erhebliche Bedeutung zukommt. Unter diesen Dimensionen ist als erste diejenige der Grundlagen hervorzuheben. Die Charta der Vereinten Nationen (VN), die Resolutionen des Sicherheitsrats der VN zum Konflikt, der Dekalog von Helsinki, die KSZE-Beschlüsse von Helsinki 1992 und Budapest 1994 sowie die Lissabonner Prinzipien bilden die völkerrechtliche Basis der Regelung. Die Kovorsitzenden sind jedoch mit ihren widersprüchlichen Vorschlägen von diesen Grundlagen abgerückt. Waren sie bei den politischen Entscheidungen noch unparteiisch, so erwiesen sie sich später als voreingenommen und bemühten sich, jener Seite entgegenzukommen, die die Friedensvorschläge, die den politischen Entscheidungen entsprachen, ablehnte.
Eine zweite Dimension der Beilegung besteht in dem, was ich ihre "Formel" oder die Abfolge ihrer Bestandteile nennen würde. Ein politisches Problem führte zu bewaffneten Auseinandersetzungen. Die Regelung des gesamten Konfliktes setzt voraus, daß erst diese militärischen Folgen beseitigt und dann die politischen Aspekte des Konflikts am Verhandlungstisch gelöst werden. In dieser Abfolge besteht die Formel der Regelung. Die Resolutio-

nen des Sicherheitsrats der VN zum Konflikt und der Budapester Beschluß gingen von einer solchen schrittweisen Abfolge der Regelung aus, d.h. sie sahen zunächst die Regelung aller militärischen Fragen vor, wodurch die Voraussetzungen für die Lösung der politischen Probleme geschaffen würden. Vom Beginn des Regelungsprozesses an gingen alle Vorschläge des Vorsitzes der Minsker Gruppe im Prinzip von dieser Abfolge aus.

Mit ihren Vorschlägen hielten die Kovorsitzenden den Minsker Prozeß der friedlichen Regelung aufrecht, was eine enorme positive Bedeutung hatte. Zugleich rückten sie mit ihrem letzten Vorschlag jedoch völlig von den erwähnten Beschlüssen ab, die die politische Grundlage der Regelung bilden und ihre Abfolge festlegen. Darüber hinaus zeigten die Kovorsitzenden Unentschlossenheit und Prinzipienlosigkeit bei der Verfechtung derjenigen ihrer Vorschläge, die sich noch an den bereits angenommenen politischen Beschlüssen orientiert hatten. Die fehlende Standhaftigkeit der Kovorsitzenden in bezug auf bereits angenommene Beschlüsse ist ein schwerwiegender Mangel in ihrer Tätigkeit.

Die Unfähigkeit oder der Unwille zum Einsatz überzeugenderer Argumente für die Annahme eines Friedensplans stellt einen zweiten schweren Fehler der Kovorsitzenden dar. Bei anderen Konflikten waren wir Zeuge, wie die Vermittler äußerst beharrlich diejenige Seite, die Friedensvorschläge nicht akzeptierte, zur Annahme dieser Vorschläge bewegten. Wurden Vorschläge jedoch abgelehnt, zeigten die Vermittler die erforderliche Entschlossenheit und bestanden auf den Bestimmungen der entsprechenden Resolutionen des VN-Sicherheitsrates. Mit ihren Versuchen, unter Verstoß gegen die Resolutionen des VN-Sicherheitsrat und die OSZE-Beschlüsse derjenigen Seite Zugeständnisse zu machen, die die vorgelegten Vorschläge ablehnt, manövrierten sich die Kovorsitzenden an den Rand des Verlusts von Vertrauen und Autorität und brachten den Minsker Prozeß praktisch zum Erliegen.

Bei der Betrachtung des Konflikts ist es unerläßlich, auch die Frage nach dem Rahmen für seine friedliche Beilegung zu berücksichtigen. Im Jahre 1992 wurde die Konfliktregelung mit dem Ziel einer Lösung im multilateralen Rahmen auf der Basis der Normen des Völkerrechts der OSZE übertragen. Gleichzeitig schaltete sich außerhalb des OSZE-Rahmens die sogenannte "dritte interessierte Seite" in den Konflikt ein. Diese Seite bestand einmal aus dem einen, dann aus dem anderen Staat, dem sich in verschiedenen Phasen weitere Staaten anschlossen. Es handelte sich, wenn man so will, um einen dreiseitigen oder regionalen Regelungsrahmen. Dennoch wurde der Konflikt bis heute nicht beigelegt. Auch wurde der Verhandlungsweg im bilateralen Rahmen noch nicht über ein bestimmtes Maß hinaus realisiert.

Schließlich muß eine weitere Dimension der Regelung hervorgehoben werden, nämlich der Regelungsansatz. Die Konflikte in der Region Südkaukasus wurden in all den Jahren auf der Basis eines individuellen

Ansatzes für jeden einzelnen Konflikt behandelt. Dabei gibt es noch weitere Fragen, die Gegenstand gemeinsamer Diskussionen unter den Ländern des Südkaukasus sein könnten. Die Staaten des Südkaukasus unterhalten bereits institutionalisierte Beziehungen zur NATO und zur EU. Sie nehmen am Projekt TRACECA (euroasiatischer Transportkorridor) teil und können in weitere Regionalprojekte einbezogen werden. Diese Länder sind eng miteinander verbunden, was in Zukunft auch institutionell verankert werden könnte. Dies wiederum hätte enorme geopolitische Bedeutung für die gesamte Region.
Die Existenz von Konflikten und anderen Problemen ist ein Hindernis sowohl für die regionale Kooperation als auch für die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen sowie für die Stabilität der Region, die Demokratisierung der Gesellschaften, die Schaffung von Marktwirtschaften und letzten Endes für das Wohlergehen der Völker. Vielleicht ist es an der Zeit, die Ansätze zur Regelung der Konflikte in den Ländern des Südkaukasus zu ändern, allerdings auf der Basis eines gleichberechtigten und folglich gerechten Ansatzes gegenüber jedem einzelnen der Länder.

Die Teilnahme an den Diskussionen zum Sicherheitsmodell

Der Budapester KSZE-Gipfel von 1994 faßte den Beschluß, "in der KSZE eine breit angelegte und umfassende Diskussion über alle Aspekte der Sicherheit, je nach Erfordernis mit dem Ziel aufzunehmen, ein Konzept für die Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert auszuarbeiten".[4]
1995 begannen die OSZE-Teilnehmerstaaten in Wien mit der Diskussion der Frage nach einem allgemeinen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert. Der Kopenhagener OSZE-Ministerrat beschloß 1997, eine europäische Sicherheitscharta auszuarbeiten.
Vom ersten Tag an nahm Aserbaidschan an den Diskussionen über das Sicherheitsmodell teil. Dies betrifft bereits die Vorbereitungen zum Budapester KSZE-Gipfel 1994. Für die vorliegende Arbeit wurden die in der OSZE offiziell verbreiteten Erklärungen untersucht.
1995 legte die Delegation Aserbaidschans drei Erklärungen vor, 1996 vier, 1997 sechs, 1998 sechs und im ersten Halbjahr 1999 fünf. Insgesamt wurden 24 Dokumente verbreitet, fünf davon als einzelstaatliche Erklärungen. Die übrigen Dokumente wurden gemeinsam mit den Delegationen Georgiens, Moldaus und der Ukraine vorgelegt. Der Erklärung dieser Delegationen vom 28. November 1997 schloß sich darüber hinaus die Delegation Kanadas an. Dieses gemeinsame Dokument von fünf Delegationen wurde am 13. Februar 1998 erneut verbreitet. Ein Dokument zu militärisch-politischen Sicherheitsaspekten wurde im Namen der Delegationen von Belarus, Kasachstan,

4 Budapester Dokument, a.a.O. (Anm. 2), S. 467.

Kirgisistan und Tadschikistan am 15. Oktober verbreitet. 1999 schloß sich die Delegation Usbekistans den drei von den Delegationen Aserbaidschans, Georgiens, Moldaus und der Ukraine verbreiteten Dokumenten an.
Die in den Erklärungen am häufigsten genannten Probleme[5] sind: die Notwendigkeit der Schaffung eines Verfahrens zur Gewährleistung der Einhaltung von Prinzipien und Beschlüssen der OSZE (16,7 Prozent), die zuerst von der Delegation Aserbaidschans vorgeschlagen wurde, die Stärkung der operativen Kapazitäten der OSZE zur Konfliktregelung, einschließlich friedenserhaltender Operationen (16,7 Prozent), die Bedeutung der Prinzipien von Helsinki (13,9 Prozent) und die Kooperation der internationalen Organisationen untereinander (13,9 Prozent).
Die nächste Gruppe von Problemen umfaßte die Verletzung von OSZE-Prinzipien als Ursache der Gefährdung der Sicherheit (6,9 Prozent), die Geopolitik in der OSZE-Region (8,3 Prozent), die Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte, und die Selbstbestimmung (6,9 Prozent). Die übrigen Probleme bildeten die dritte Gruppe. Darunter wären die Frage der Konzeption von Sicherheit (4,2 Prozent) und der Unannehmbarkeit der sogenannten "unvoreingenommenen" Vermittlung durch die OSZE (2,8 Prozent) besonders zu erwähnen. Es sollte auch betont werden, daß in jeder Wortmeldung der ein oder andere Aspekt dieser Probleme beleuchtet wurde. Die Behandlung jedes der Probleme in den Dokumenten spiegelte zudem die Weiterentwicklung der Position in diesen Fragen wider.
Die Logik der Zahlen entspricht vollständig der politischen Logik der Delegation Aserbaidschans und drückt sie adäquat aus. Es ist wichtig zu betonen, daß die Delegation Aserbaidschans in ihren Erklärungen sowohl konzeptionelle als auch praktische bzw. operative Fragen berührte. Die konzeptionellen und praktischen Fragen nehmen in den Beiträgen jeweils etwa den gleichen Anteil ein.

Die Zusammenarbeit Aserbaidschans mit der OSZE im Bereich der Demokratisierung

Gegenwärtig richtet sich die Zusammenarbeit Aserbaidschans mit der OSZE im Bereich der Demokratisierung auf vier Hauptbetätigungsfelder: erstens die Organisation der Wahlbeobachtung, zweitens die Umsetzung von Projekten, die in einem *Memorandum of Understanding* (MoU) zwischen der Regierung Aserbaidschans und dem Büro für demokratische Institutionen

5 Um bei der Darstellung der Erklärungen eine mögliche Voreingenommenheit zu vermeiden, aber auch zum Zwecke der Anschaulichkeit und Genauigkeit wurde bei der Untersuchung die Methode der *content analysis* angewandt. Ohne diese Methode näher zu erläutern, sei jedoch angemerkt, daß hier die in den Erklärungen behandelten Probleme identifiziert und gewichtet werden.

und Menschenrechte (BDIMR) vorgesehen sind, drittens die Durchführung verschiedener Seminare und viertens die Zusammenarbeit mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit.

Die Organisation der Wahlbeobachtung

Am 19. Juni 1995 wandte sich der Außenminister Aserbaidschans in einem Schreiben an den Direktor des BDIMR mit der Bitte um Unterstützung bei der Entsendung von Beobachtern des Büros und der Teilnehmerstaaten zu den Wahlen zum Milli Madschlis (Parlament) Aserbaidschans sowie bei der Koordinierung der internationalen Beobachtung der Vorbereitungen und des Verlaufs dieser Wahlen durch Vertreter der Teilnehmerstaaten.
Eine gemeinsame Mission von OSZE und VN zur Wahlbeobachtung wurde organisiert. Ab Mitte September 1995 beobachtete die gemeinsame Mission die Durchführung des Wahlkampfes, angefangen mit der Registrierung der Kandidaten und Parteien zur Teilnahme an den Wahlen bis hin zu den Berufungsverfahren der vom Wahlkampf ausgeschlossenen Kandidaten und Parteien. Zur Beobachtung der Wahlen und Stimmenauszählung in Baku, Gjandsche und Nachtschywan wurden 100 Beobachter eingesetzt.
Die Wahlen fanden am 12. November 1995 statt. Die gemeinsame Mission vermerkte in ihrem Bericht, daß die ersten Parlamentswahlen des unabhängigen Landes Mehrparteienwahlen waren, an denen zahlreiche Kandidaten teilgenommen haben. Zugleich wurde festgestellt, daß der Wahlkampf, die Stimmabgabe und die Auszählung der Stimmen in vielen Fällen nicht den Normen entsprachen. Dessenungeachtet zeigten die Wahlen jedoch, daß Aserbaidschan in der Lage ist, Wahlen gemäß internationalen Normen durchzuführen.[6]
1998 wurden in Aserbaidschan Präsidentschaftswahlen durchgeführt. Der Gesetzentwurf über die Präsidentschaftswahlen wurde vom 18.-22. Mai 1998 in Wien von Experten des BDIMR und einer aus Baku angereisten Delegation ausführlich diskutiert.
Der Gesetzesentwurf wurde am 9. Juni 1998 vom Parlament angenommen. Das Gesetz hat die Empfehlungen des BDIMR vollständig oder teilweise berücksichtigt. Im Hinblick auf die verbleibenden Anmerkungen der BDIMR-Experten, von anderen internationalen Organisationen und den Oppositionsparteien wandte sich der Präsident des Landes am 6. Juli 1998 an den Milli Madschlis mit einigen Änderungen dieses Gesetzes, die am 10. Juli verabschiedet wurden. Das Außenministerium Aserbaidschans lud am 8. Juli 1998 das BDIMR ein, Wahlbeobachter zu entsenden.

6 Vgl. OSCE/UN Report of the OSCE/UN Joint Electoral Observation Mission in Azerbaijan on Azerbaijan's 12 November 1995 Parliamentary Election and Constitutional Referendum, Januar 1996, S. 3f.

Im Verlauf des gesamten Sommers führte das BDIMR eine Reihe von Treffen mit offiziellen Vertretern Aserbaidschans zur Überwachung des Gesetzes über die Wahl des Präsidenten durch. Am 18. Juni traf in Baku eine BDIMR-Mission ein, um die Zentrale Wahlkommission (ZWK) bei der Ausarbeitung von Verfahrensregeln zur Umsetzung der bereits bestehenden Gesetzgebung im Bereich der Wahlen zu unterstützen. Vom 31. Juli bis 4. August hielt sich eine BDIMR-Mission zur Erhebung des Bedarfs an organisatorischer Vorbereitung und zur Diskussion der Lage vor den Wahlen mit allen politischen Gruppierungen in Baku auf. Am 22. August entsandte das BDIMR einen Experten zur Vorbereitung eines Programms zur Ausbildung der für die Wahlen zuständigen aserbaidschanischen Beamten sowie zur Analyse der von der ZWK ausgearbeiteten Wahlordnung nach Baku. Die Mehrzahl der Vorschläge des BDIMR wurde von Aserbaidschan positiv aufgenommen und spiegelt sich in der verabschiedeten Wahlordnung wider.

Um die Wahlbeteiligung der Bürger zu steigern, organisierte das BDIMR gemeinsam mit dem Radiosender BBC ein Radioprogramm in aserbaidschanischer Sprache zur Erhöhung ihres Kenntnisstandes in Fragen zu den Wahlen.

In Kooperation mit der Internationalen Stiftung für Wahlsysteme (*International Foundation for Electoral Systems,* IFES) und der ZWK Aserbaidschans brachte das BDIMR Instruktionen für die an den Wahlen beteiligten Beamten heraus. Auf der Grundlage dieser Instruktionen führten BDIMR und IFES in der letzten Septemberwoche die Vorbereitung dieser Beamten durch.

Der Direktor des BDIMR hielt sich vom 10.-13. September in Baku auf, um sich mit der Situation vor Ort vertraut zu machen. Er traf dabei mit dem Präsidenten des Landes zusammen, der ihm seine Entschlossenheit zur Durchführung langfristiger Reformen bestätigte und unterstrich, daß diese durch den Wahlkampf nicht beeinträchtigt würden.

Die Arbeit der BDIMR-Mission zur Wahlbeobachtung begann am 11. September 1998. Die Mission beobachtete den Wahlkampf und die administrativen Vorbereitungen auf den Wahltag. Am Tag der Wahlen setzte die Mission 148 Beobachter überall in Aserbaidschan zur Beobachtung der Wahlen, der Stimmenauszählung und der Aufstellung der Ergebnisse ein. Die Mission hielt sich bis zum 31. Oktober in Aserbaidschan auf, um den Prozeß der Berufungsverhandlungen zu beobachten.

Am 11. November 1998 veröffentlichte das BDIMR den Abschlußbericht über die Beobachtung der Präsidentschaftswahlen in der Aserbaidschanischen Republik vom 11. Oktober 1998. Die Beobachtermission vermerkte im Abschlußbericht, daß die aserbaidschanische Führung den klaren politischen Willen zur erheblichen Verbesserung der Wahlpraxis im Land gezeigt und die Fragen der internationalen Gemeinschaft positiv aufgenommen habe. Das neue Präsidentschaftswahlgesetz sei gegenüber dem vorherigen deutlich

vervollkommnet worden. Obwohl erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung des demokratischen Klimas unternommen wurden, genügte der gesamte Wahlprozeß nicht den Verpflichtungen der OSZE. Es wurde festgehalten, daß das OSZE/BDIMR der neu gewählten Führung Aserbaidschans weiterhin Unterstützung bei der Förderung der Entwicklung demokratischer Institutionen im Land leisten werde.[7] Die Führung Aserbaidschans drückte ihren Wunsch nach künftiger Zusammenarbeit mit dem BDIMR in diesem Bereich aus.

Die Umsetzung von Projekten, die im Memorandum of Understanding zwischen der Regierung Aserbaidschans und dem BDIMR vorgesehen sind

Das MoU zwischen dem OSZE/BDIMR und der Regierung Aserbaidschans wurde am 25. November 1998 vom Präsidenten Aserbaidschans, Haidar Alijew, und dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Bronislaw Geremek, während seines Besuchs in den Ländern des Südkaukasus vom 23.-26. November 1998 unterzeichnet.
In dem *Memorandum* vereinbarten das OSZE/BDIMR und die Regierung Aserbaidschans, regelmäßige Konsultationen über Fragen der menschlichen Dimension abzuhalten. Daneben werden gemeinsame Aktivitäten zur Ausarbeitung und Umsetzung von Projekten durchgeführt, die Fragen der demokratischen Reformen, der Menschenrechte und der Wahlen betreffen. Eine vorläufige Liste mit abgestimmten Projekten wurde dem *Memorandum* beigefügt.
Zum Zwecke der Stärkung der aserbaidschanischen Zivilgesellschaft sieht die Umsetzung dieser Projekte vor, daß lokale nichtstaatliche Organisationen (NGOs) aus dem Menschenrechtsbereich in diese Arbeit einbezogen werden.
In dem Bewußtsein, daß der Prozeß demokratischer Reformen einen langen Zeitraum einnehmen wird, betrachten das BDIMR und die Regierung Aserbaidschans das *Memorandum* als Grundlage einer langfristigen Arbeit.
Diese Projekte wurden bereits von der Bedarfserhebungsmission in Aserbaidschan vom 14.-18. März 1998 festgelegt. Die Mission wurde vom Direktor des BDIMR geleitet, den Vertreter des Europarats, der Europäischen Kommission und des Hohen Kommissariats der VN für Flüchtlingsfragen begleiteten. Ziel des Besuchs war die Einschätzung des Bedarfs an Unterstützung durch das BDIMR zur Lösung von Problemen im Bereich der menschlichen Dimension sowie die Beurteilung der von anderen internationalen Organisationen bearbeiteten Programme mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zu verbessern und Doppelarbeit zu vermeiden. Nach Einschätzung des BDIMR zeigte die aserbaidschanische Führung

7 Vgl. ODIHR.GAL/55/98 vom 11. November 1998, S. 5-6.

erhebliches Interesse an internationaler Unterstützung im Bereich von Demokratisierung und Menschenrechten.[8]

Die Projekte umfassen die folgenden Gebiete: Hilfe bei der Wahlorganisation, Untersuchung der Gesetzgebung im Bereich der Wahlen und Vorbereitung von Wahlleitern, ein Programm über Staatsangehörigkeit und Registrierung, Information der Öffentlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Einsetzung eines Koordinators für die Rechtsschutzorgane.

Das BDIMR begann 1999 mit der Umsetzung der Projekte. Am 13. Januar bestimmte das BDIMR einen Wahlexperten für die Arbeit an den im *Memorandum* enthaltenen Projekten zur technischen Hilfe und zu Fragen der Wahlen. Die Experten einer Bedarfserhebungsmission statteten Baku vom 22.-25. Januar 1999 einen Besuch ab und etablierten Kontakte mit den Behörden und mit politischen Parteien. Im Februar reichten die Führung und die wichtigsten politischen Parteien einen Gesetzentwurf zur ZWK beim BDIMR ein. Das BDIMR untersuchte den Entwurf und legte vorläufige Kommentare vor. Die Experten stellten auch Kontakte zur ZWK her und erarbeiteten ein Vorbereitungsprogramm im Zusammenhang mit dem Projekt zur Ausbildung von Wahlleitern. Dieses Programm sieht die Herausgabe eines Handbuchs zur Ausbildung der Wahlleiter vor. Den nächsten Besuch in Baku absolvierte eine Expertengruppe vom 31. März bis 2. April 1999, um den Stand der Implementierung der Projekte zur technischen Hilfe im Wahlbereich zu klären. Ein Berater des BDIMR für Migrationsfragen und ein Wahlkoordinator absolvierten einen dritten Besuch in Baku am 14./15. Juni 1999.

Das im *Memorandum* aufgeführte Programm über Staatsangehörigkeit und Registrierung sieht vor, die Entwicklung eines Registrierungssystems der Bevölkerung zu unterstützen, das internationalen Standards in bezug auf Freizügigkeit, Gleichheit und Abwesenheit von Diskriminierung entspricht, sowie Funktionsträger auf die Ausführung neuer Gesetze vorzubereiten und die Öffentlichkeit über die neuen Gesetze zu informieren. Im April 1999 wurden Experten für dieses Projekt benannt. Das BDIMR drückte seine Bereitschaft aus, die entsprechenden Beamten mit den internationalen Standards vertraut zu machen und die Regierung bei der Überarbeitung des Registrierungssystems zu unterstützen.

Das Projekt zur Information der Öffentlichkeit und über Menschenrechte umfaßt die Vorbereitung und Ausstrahlung von Radiosendungen in aserbaidschanischer Sprache in Kooperation mit der BBC, in denen die Grundrechte der Bürger in Übereinstimmung mit der nationalen und internationalen Gesetzgebung erläutert werden. Die Umsetzung dieses Programms ist für August bis Dezember 1999 vorgesehen. Es wird erwartet, daß der Sender BBC dem BDIMR im August einen Programmentwurf

8 Vgl. Office for Democratic Institutions and Human Rights, Semi-annual Report Spring 1998, OSCE/ODIHR, Warschau 1998.

vorlegt, auf dessen Grundlage mit der Vorbereitung des Programms begonnen wird.
Das Programm zur Entwicklung der Aufgaben eines Koordinators für die Rechtsschutzorgane beinhaltet Beratung bei den Verfahren und Standards des Informationsaustauschs und der Durchführung gemeinsamer Ermittlungen sowie die Ausbildung in der Praxis internationaler Ermittlungen und Menschenrechte. Während eines BDIMR-Seminars "Methoden zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität" in Baku im März 1998 wurde die Notwendigkeit eines solchen Koordinators betont. Am 6. Mai 1999 schickte das BDIMR einen Fragebogen zu dieser Problematik nach Baku.
Auf der Basis des *Memorandums* verabschiedete der Präsident Aserbaidschans am 17. Juni 1999 den Erlaß über die Ernennung eines Koordinators von seiten der Aserbaidschanischen Republik für die vereinbarten Projekte in Übereinstimmung mit dem MoU zwischen der Regierung Aserbaidschans und dem OSZE/BDIMR.
Der aserbaidschanische Koordinator übermittelte am 19. Juli 1999 eine Antwort auf den Fragebogen, in der auch die Notwendigkeit einer deutlichen Beschleunigung der gemeinsamen Aktivitäten und der Erfüllung des MoU hervorgehoben wurde. Der Direktor des BDIMR bekundete seine Bereitschaft, im August Baku zu besuchen mit dem Ziel, einen Zeitplan für die Erfüllung der Bestimmungen des *Memorandums* auszuarbeiten.

Die Durchführung von Seminaren

Das erste Seminar des BDIMR, das der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen gewidmet war, wurde vom 19.-24. Juli 1996 in Baku durchgeführt. Vom 11.-13. November 1996 fand in Baku das vom BDIMR organisierte Seminar "Die Rolle der Rechtsprechung im Rechtsstaat" statt, an dem auf Einladung des BDIMR Experten aus den USA, aus Frankreich und aus Rußland teilnahmen. Auf seiten Aserbaidschans nahmen Vertreter der Legislative, der Exekutive und der Judikative sowie der Staatlichen Universität Baku und von NGOs an dem Seminar teil.
Im Verlaufe des Seminars wurden verschiedene Fragen zur Funktionsweise von Gerichten in einer demokratischen Gesellschaft erörtert. Die Bedeutung des Seminar resultierte aus dem Interesse Aserbaidschans an der Teilhabe an internationalen Erfahrungen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit, der Entwicklung von Demokratie und der Menschenrechte.
Das nächste Seminar fand im März 1998 in Baku statt. An diesem der Bekämpfung der organisierten Kriminalität gewidmeten Seminar nahm eine repräsentative Kommission internationaler Experten auf diesem Gebiet aus Deutschland, Italien, Ungarn und den USA teil. Technische Unterstützung

für dieses Seminar leistete das interregionale Forschungsinstitut für Rechtswesen und Verbrechen bei den VN.
An dem Seminar nahmen auch Vertreter des Europarats teil. Während der vier Tage studierten 120 Vertreter aserbaidschanischer Staatsorgane alle verfügbaren Maßnahmen zur Verbrechensvorbeugung und -eindämmung, die gegenwärtig in anderen OSZE-Teilnehmerstaaten angewendet werden. Daneben nahmen am Seminar Mitarbeiter der Innenministerien Georgiens, Moldaus und der Ukraine teil. Einige der behandelten Probleme fanden Eingang in das im MoU vorgesehene Projekt.
Gemeinsam mit dem Radiosender BBC organisierte das BDIMR vom 2.-5. März 1999 in Baku ein Seminar für Journalisten zum Thema "Recht und Journalismus". An dieser Veranstaltung nahmen Vertreter des BDIMR und der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit teil. Schwerpunktthemen des von Experten der Kaukasus-Abteilung des Senders BBC geleiteten Seminars waren Verleumdung und üble Nachrede, die gesetzlichen Rechte und Pflichten von Journalisten sowie die Rolle der Medien. Das Seminar versammelte über 60 Fernseh-, Rundfunk- und Pressevertreter unterschiedlicher politischer Herkunft.
Die Praxis zeigte, daß solche Seminare sehr nützlich sind; ihre Fortsetzung erscheint angebracht.

Die Zusammenarbeit mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit

Das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit wurde durch den Beschluß des Ständigen Rates vom 5. November 1997 eingerichtet. Der Kopenhagener Ministerrat benannte 1997 Freimut Duve für diesen Posten.
Unsere Zusammenarbeit mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit verläuft im allgemeinen in Form eines Briefwechsels zwischen ihm und dem Außenminister Aserbaidschans. Ein erster Brief datiert vom 5. Februar 1998. Von Beginn 1998 bis August 1999 sandte der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit dem Außenminister Aserbaidschans neun Briefe und erhielt fünf Antwortschreiben. In seinen Briefen drückte der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit seine Besorgnis über die allgemeine Situation und einzelne konkrete Fälle im Bereich der Pressefreiheit aus und bat um Erläuterung und um das Einleiten geeigneter Maßnahmen. Der Außenminister Aserbaidschans stellte in seinen Briefen erschöpfende Informationen zu den angesprochenen Fragen zur Verfügung.
In seinem Bericht an den Ständigen Rat der OSZE am 16. Juli 1998 gab der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit eine positive Einschätzung der Methode des Briefwechsels mit Außenministern, darunter auch mit demjenigen Aserbaidschans, der zu den angesprochenen Problemen Auskunft gab.

Über die Briefwechsel hinaus erstattet der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit regelmäßig dem Ständigen Rat Bericht. Von 1998 bis August 1999 sprach der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit in fünf seiner Berichte die Situation der Medienfreiheit in Aserbaidschan an. Die Delegation Aserbaidschans hatte in diesen Fällen die entsprechenden Informationen zur Verfügung gestellt.

In der betrachteten Zeitspanne absolvierten Vertreter des Büros zwei Besuche in Baku. Die erste Reise unternahm ein Berater des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit vom 9.-11. November 1998 zur Teilnahme an einem vom Europarat organisierten Seminar über Fragen der Presse in einer demokratischen Gesellschaft. Den zweiten Besuch stattete der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit auf Einladung des Außenministers Aserbaidschans Baku am 23. Februar 1999 ab. Während seines Aufenthalts traf Duve mit dem Präsidenten, dem Außenminister, dem Presse- und Informationsminister, dem Chefredakteur der Zeitung "Aserbaidschan", dem Vorsitzenden der staatlichen Teleradio-Gesellschaft und mit Abgeordneten des Milli Madschlis zusammen.

Eine weitere Form unserer Beziehungen zum OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit besteht in regelmäßigen Treffen von Mitgliedern der Delegation Aserbaidschans in Wien mit dem OSZE-Beauftragten oder seinen Beratern. Diese Treffen bieten Gelegenheit zu einem nützlichen Informationsaustausch.

Die angegebenen Tätigkeitsformen sind ein guter Kanal für den Informationsaustausch. Sie erlauben dem Büro des Medienbeauftragten, Besorgnissen Ausdruck zu verleihen und Fragen zu thematisieren, und ermöglichen es uns, Erläuterungen zu geben und die Situation zu klären. Dies ist zweifellos äußerst nützlich. In der Zusammenarbeit mit dem Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit bemüht sich Aserbaidschan, die Gründe für die Entstehung von Problemen zu erklären und gemeinsam mit der OSZE mit Hilfe der Bemühungen von Vertretern sowohl des Staates als auch der Presse Wege zu ihrer Beseitigung zu finden.

In diesem Zusammenhang halten wir es für erforderlich, die Möglichkeiten des Büros zur Etablierung praktischer Zusammenarbeit durch Ausarbeitung und Realisierung verschiedener Projekte zu stärken. Solche Projekte könnten die Ausbildung von Journalisten staatlicher wie privater Zeitungen, von Mitarbeitern des Ministeriums für Presse und Information, staatlicher und privater TV- und Rundfunksender, der Abteilung für Information im Außenministerium und von NGOs aus dem Pressebereich betreffen sowie die Organisation verschiedener Seminare und Runder Tische. Das Büro könnte ebenfalls Hilfe im Bereich der Pressegesetzgebung leisten. Unser Bedarf und unsere Erfahrung in der Arbeit mit dem Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit lassen eine solche Zusammenarbeit geboten erscheinen.

Die OSZE ist aus der Perspektive der Interessen Aserbaidschans eine wichtige Organisation. Sie ist die einzige Sicherheitsorganisation, die alle Staaten der transatlantischen, europäischen und euroasiatischen Region umfaßt. Das Konsensprinzip bei der Entscheidungsfindung erlaubt es allen, insbesondere den kleinen Staaten, ihre Interessen zu verteidigen. Die Organisation verfügt über ein Bündel von Prinzipien, die die Beziehungen zwischen den Staaten regeln, und über Verpflichtungen, deren Erfüllung den Staaten obliegt. Die Organisation geht von umfassender und unteilbarer Sicherheit aus.

Der KSZE-Gipfel von Helsinki im Jahre 1992 stattete die Organisation mit operativen Kapazitäten aus. Diese Kapazitäten machten sie noch attraktiver, insbesondere für die nach dem Zerfall der UdSSR entstandenen unabhängigen Staaten, von denen viele, darunter auch Aserbaidschan, vom Beginn ihrer Unabhängigkeit an mit Gefährdungen ihrer Sicherheit konfrontiert waren.

Unserer Ansicht nach bilden die Normen des Völkerrechts die konzeptionelle Basis der Gewährleistung von Sicherheit, während die OSZE das praktische Instrument ist, das mit Hilfe seiner operativen Möglichkeiten die Einhaltung dieser Normen sicherstellt. Das Ende des Kalten Krieges und der Zerfall der UdSSR schufen eine neue Situation, in der Frieden nicht wie früher auf dem Gleichgewicht der Kräfte, sondern auf Gerechtigkeit, die auf den Normen des Völkerrechts basiert, beruhen könnte. Deshalb treten wir für die Einhaltung der Prinzipien, Beschlüsse und Verpflichtungen der OSZE ein. Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftliche Freiheit wurden zu Werten unserer Völker und Staaten. Unter diesen Bedingungen ist jeder Teilnehmerstaat der OSZE unabhängig von der Größe und Macht der Staaten und Bündnisse berechtigt, sich auf gleiche Sicherheit in allen ihren Aspekten zu verlassen. Dies gilt insbesondere für diejenigen Staaten, die keinem Bündnis angehören. Für uns haben die Achtung und Gewährleistung der Freiheit, der Rechte und der Würde des Menschen besondere Bedeutung erlangt, nicht zuletzt angesichts der Flüchtlinge und Vertriebenen. Wie keine andere Organisation könnte die OSZE, die über einzigartige operative Möglichkeiten verfügt, das entsprechende Forum zur Lösung dieser Aufgaben sein. Dieser Ansatz bestimmte auch unsere Position gegenüber den Diskussionen zum Sicherheitsmodell.

Die Vorschläge zur Schaffung eines Handlungsmechanismus im Falle der Nichteinhaltung von Normen der OSZE und zur Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE zur Konfliktregelung einschließlich friedenserhaltender Operationen, die wir als Teil der Regelung, als Mittel der Implementierung und als beste Garantie einer unparteiischen Regelung ansehen, sowie die Vorschläge, die OSZE als Rahmen für die

Zusammenarbeit der internationalen Organisationen zu betrachten, sind auf die weitere Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE gerichtet.
Bei der Betrachtung des Kerns der Konflikte - ihrer Ursachen, der Ziele der Beteiligten und der Handlungen zur Erreichung dieser Ziele - stellen wir nicht die historische, wirtschaftliche, militärische, ethnische, kulturelle oder religiöse, sondern die völkerrechtliche Dimension der Konflikte in den Vordergrund. Aus diesem Blickwinkel betrachten wir Konflikte als Verletzung völkerrechtlicher Normen und sind der Meinung, daß ein Konflikt genau aus dieser Perspektive betrachtet werden muß, wenn eine internationale Organisation seine Regelung betreibt.
In diesem Zusammenhang und aufbauend auf der Erfahrung des Minsker Prozesses, treten wir für unvoreingenommene Vermittlung im Sinne von Unterstützung der einen oder anderen Seite ein. Vermittler müssen von den Normen des Völkerrechts im allgemeinen und von den Bestimmungen der VN-Charta, den Resolutionen des VN-Sicherheitsrats, den Prinzipien, Beschlüssen und Verpflichtungen der OSZE im besonderen ausgehen. Wir sind der Überzeugung, daß keine anderen Motive die Grundlage von Vermittlungsaktivitäten einer internationalen Organisation bilden können. In diesem Kontext sei an die Darstellung der Konzeption Woodrow Wilsons durch Henry Kissinger erinnert: "Weltweit geltendes Recht und nicht Gleichgewicht, nationale Vertrauenswürdigkeit und nicht nationale Selbstbehauptung, so sagte er (Wilson, I.M.), seien die Grundlagen einer internationalen Ordnung."[9]
Eine vorsichtige Haltung nehmen wir zur Frage der Zusammenarbeit internationaler Organisationen auf der Basis einer Konzeption ihrer komparativen Vorteile ein. Aserbaidschan ist nicht Mitglied von Organisationen, die gegenwärtig in der Lage sind, einen Beitrag zur Gewährleistung der Sicherheit im OSZE-Raum zu leisten. Die OSZE ist für uns das einzige Forum, und wir haben uns bemüht, die zentrale Rolle dieser Organisation zu beleuchten.
Die Ereignisse in Bosnien und Herzegowina, in Albanien und im Kosovo sind jedoch Beispiele für die Zusammenarbeit internationaler Organisationen auf der Basis ihrer komparativen Vorteile, nicht auf der Basis des Kapitels III der Helsinki-Dokuments von 1992. In Bosnien und Herzegowina beschäftigt sich die OSZE mit Fragen der Wahlen, der Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Maßnahmen. In Albanien leistet die OSZE im Rahmen einer Koordinationsstruktur in Kooperation mit anderen internationalen Organisationen Unterstützung in den Bereichen Demokratisierung, Massenmedien und Menschenrechte sowie bei der Vorbereitung von Wahlen und ihrer Beobachtung. Die Ereignisse im Kosovo sind das letzte, aber auch das wichtigste Beispiel der Zusammenarbeit internationaler Organisationen. Die OSZE-Mission im

9 Henry A. Kissinger, Die Vernunft der Nationen. Über das Wesen der Außenpolitik, Berlin 1994, S. 41.

Kosovo wurde zu einer eigenen Komponente innerhalb des Gesamtrahmens der Kosovo-Mission der VN. In diesem Gesamtrahmen spielt die Kosovo-Mission der OSZE die führende Rolle in Fragen, die mit dem Aufbau von Institutionen, der Stärkung der Demokratie und Menschenrechten verbunden sind.

Die Ereignisse in Bosnien und Herzegowina, Albanien und im Kosovo haben die angesichts ihrer operativen Möglichkeiten begrenzte Rolle der OSZE bei der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung offenbart. An friedenserhaltenden Operationen nimmt die OSZE nicht teil. Das Zusammenwirken der verschiedenen internationalen Organisationen auf dem Balkan, insbesondere im Kosovo, hat die neue Rolle der OSZE sichtbar gemacht. Fragen der Menschenrechte und Demokratisierung - das sind die Bereiche der Verantwortlichkeit der OSZE. Dies ist die Folge der Veränderungen, die sich nach dem Zerfall der UdSSR in Europa vollzogen haben und die sich auf die Rolle der OSZE im Bereich der Sicherheit auswirken.

Zu Beginn des Helsinki-Prozesses basierte Sicherheit auf dem Gleichgewicht der Kräfte zweier Bündnisse und der gegenseitigen Berücksichtigung ihrer Interessen. Nach dem Zerfall des Warschauer Paktes war Europa bereits vereint in seinen Werten und Orientierungen, und die politische Macht in der UdSSR wurde liberalisiert. Dies war das Ende des Kalten Krieges, und Sicherheit gründete auf gegenseitiger Achtung und Zusammenarbeit.

Nach dem Zerfall der UdSSR wurde die Sicherheit einiger Nachfolgestaaten verwundbar. Die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, bei all ihrer Bedeutsamkeit für diese Staaten, hat diese Probleme nicht gelöst. NATO und EU erweitern die Sphäre der Sicherheit und der ökonomischen Entwicklung. Die Einheit Europas in seinen Werten geht über in eine institutionelle Einheit. Die Berücksichtigung der Interessen starker Staaten bei gleichzeitigem Ignorieren der Interessen einer Reihe kleiner Staaten, ihres gleichberechtigten Zugangs zu Sicherheit und ökonomischer Entwicklung, zerstört das Gleichgewicht der Sicherheit in der OSZE.

Die Länder der ehemaligen UdSSR unterhalten bei der Suche nach Lösungen für ihre Probleme durch das NATO-Programm der Partnerschaft für den Frieden und durch Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU partnerschaftliche Beziehungen, die einerseits nicht einer Mitgliedschaft gleichkommen, andererseits jedoch eine neue Qualität der Beziehungen bedeuten. Die Situation ungleichen Zugangs zu Sicherheit erklärt sich außer durch geographische Faktoren auch durch das unterschiedliche Niveau der Wirtschaft und der Demokratisierung. Diese Unterschiede zwischen den Teilnehmerstaaten stellen eine ernsthafte Herausforderung für die OSZE dar.

Die Konflikte im Südkaukasus, in Moldau und auf dem Balkan haben gezeigt, daß es unmöglich war, sie im Rahmen der OSZE beizulegen. Hätte die OSZE, der von ihrer Gründung an eine Schlüsselrolle bei der Gewähr-

leistung der Sicherheit zukam, die Konflikte lösen können? Sie verfügt über die dafür notwendigen operativen Möglichkeiten. Das Problem liegt nicht in der Abwesenheit dieser Möglichkeiten, sondern in ihrer Nutzung. Es steht außer Frage, daß die OSZE Konflikte regeln kann. Die OSZE ist keine Organisation für sich allein, sondern eine Organisation der Staaten, und sie agiert entsprechend dem Willen und den Wünschen der Staaten. Die Konfliktregelung auf dem Balkan, insbesondere im Kosovo, nahm ihren Anfang mit der Zusammenarbeit der internationalen Organisationen, bei der jede einzelne eine spezifische Rolle übernimmt.

Konfliktregelung, Sicherung der Menschenrechte und Freiheiten, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit eröffnen die Möglichkeit wirtschaftlichen Wohlstands und sind für uns lebenswichtige Fragen. Betont werden muß die Notwendigkeit von Unterstützung und Hilfe für die Teilnehmerstaaten von seiten der OSZE in Fragen der menschlichen Dimension. Das Ausbleiben von Resultaten bei der Konfliktregelung im Rahmen der OSZE beeinträchtigt in hohem Maße die Stabilität und Sicherheit, die Achtung der Menschenrechte, die Demokratie und wirtschaftliche Prosperität. Wäre es ist nicht an der Zeit, zur Lösung der Probleme der Länder des Südkaukasus mit der Ausarbeitung eines komplexen, umfassenden regionalen Programms zu beginnen, in dem jede Organisation ihre Rolle übernimmt?

Igor Munteanu

Moldau und die OSZE

Von Beginn an stellte sich die OSZE als diejenige unter den europäischen Organisationen heraus, die sich am intensivsten um den Aufbau eines allgemeinen Rahmens für Stabilität, Zusammenarbeit und Sicherheit auf internationaler und europäischer Ebene bemühte. Seit den frühen siebziger Jahren sah sie sich außerordentlichen Herausforderungen für die Sicherheit und das friedliche Miteinander der europäischen Staaten gegenüber und stärkte durch die Förderung gemeinsamer Werte und bürgerlicher Freiheiten den grundsätzlichen Willen der Teilnehmerstaaten, bessere Lösungen zur Verhütung lokaler Konflikte zu finden, die Stabilität wiederherzustellen und Frieden in von Krieg erschütterte Gegenden zu bringen. Wie schon viele Autoren angemerkt haben, ist die OSZE eine der wenigen Institutionen, in denen alle europäischen Staaten gleichberechtigt vertreten sind, und kann daher als ehrlicher Makler politische Führung und Konsultationsmechanismen für politische Entscheidungsträger bieten und bleibt dennoch eine "Institution, in der alle Teilnehmerstaaten ihre Sicherheitsbesorgnisse frei diskutieren können".[1] Die Sicherheitsbedürfnisse der aus der ehemaligen UdSSR und dem früheren Jugoslawien neu entstandenen Staaten, die überwiegend mit einer tief empfundenen institutionellen, politischen und wirtschaftlichen Unsicherheit zusammenhängen, die durch präventive Diplomatie und die Stärkung demokratischer Wahlen gelöst werden konnten, gerieten der OSZE zum Vorteil. Es sollte jedoch erwähnt werden, daß auch unter den Auspizien der OSZE nicht alles idyllisch war.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion eröffnete neue und vielversprechende Perspektiven für die OSZE, da sie neue Funktionen und Aufgaben übernahm, die von ihren politischen und administrativen Gremien wie z.B. vom Ständigen Rat oder dem BDIMR bearbeitet werden sollten; er bewirkte aber auch eine Reihe struktureller Transformationen, die das gesamte europäische Sicherheitssystem beeinflußten. Unterschiedliche Ansichten und Erwartungen in bezug auf die institutionelle Gestaltung der OSZE unter den Teilnehmerstaaten nehmen zu, was häufig als eines der augenfälligsten strukturellen Hemmnisse für die OSZE angesehen wird. Während einige der Teilnehmerstaaten sie als eine zukünftige europäische Mikro-VN betrachten und fördern, würden andere Staaten sie lieber schwächer und in einer eher symbolischen Rolle sehen. Letztere Position scheint auf verschiedenen Ebenen der strategischen Planung der institutionellen Entwicklung der OSZE stärker vertreten zu sein.

---

1 Adam Daniel Rotfeld, Europe: a Process of the Multinational Security, in: World Economy and International Relations 1/1996, S. 49-68 (eigene Übersetzung).

Die meisten der mittel- und osteuropäischen Staaten würden eine Aufwertung der OSZE unterstützen, allerdings nicht um jeden Preis, da sie nicht als Alternative zur NATO-Erweiterung und zur Integration in die anderen westlichen Sicherheitsorganisationen angesehen werden kann. Mit der kürzlich erfolgten Aufnahme Polens, Tschechiens und Ungarns in die NATO werden diese Staaten nicht mehr fürchten, daß ihre nationalen Prioritäten durch eine gestärkte OSZE als Alternative zu den westeuropäischen Sicherheitsorganisationen relativiert werden. Trotz der heftigen Opposition Rußlands scheint es die Strategie der übrigen ost- und mitteleuropäischen Staaten zu sein, soweit wie möglich einen "NATO-Schutzschirm" zu erhalten. Viele andere Staaten beklagen, daß die Lösung ihrer langanhaltenden Konflikte (Transnistrien in Moldau, Abchasien in Georgien) ungeachtet jüngster positiver Entwicklungen im OSZE-Gebiet sehr viel schwieriger zu sein scheint als angenommen. Eine weitere pessimistische Bemerkung hängt mit dem Umstand zusammen, daß die OSZE noch immer über keinen Mechanismus zur Durchführung der Beschlüsse des Ständigen Rates und der Gipfeltreffen verfügt, deren Status im Gegensatz zu den für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Beschlüssen der VN nach wie vor schwer zu bestimmen ist. Im Ergebnis bestehen selbst die günstigsten Beschlüsse (wie z.B. über den unverzüglichen Abzug ausländischer Truppen vom Territorium der früheren Sowjetrepubliken, die Stärkung demokratischer Institutionen nach dem Einfrieren eines Konflikts sowie weitere ökologische und soziale Fragen im Zusammenhang mit der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt) nur auf dem Papier - mit dramatischen Konsequenzen für die territoriale Integrität und Sicherheitsbesorgnisse Moldaus. Und schließlich, obwohl sie sicherlich einen "internationalen vermittelnden Faktor"[2] darstellt, kann man nicht behaupten, daß die OSZE-Mission in Moldau die russische Unterstützung der separatistischen Forderungen in der abtrünnigen Region Moldaus ausgleichen kann.

Aus der KSZE-/OSZE-Teilnahme lernen

Vor dem Zerfall der Sowjetunion konnte sich die KSZE kaum mit der Beobachtung politischer und ethnischer Spannungen in der UdSSR befassen, da dies dem Prinzip der *Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten* (Prinzip VI der Schlußakte von Helsinki) widersprochen hätte. Die UdSSR war das einzige Land, das an den Arrangements aus dem Kalten Krieg festhielt. Die erdrutschartigen Veränderungen in der nachsowjetischen Welt gestalteten daher Inhalt und Reichweite des Auftrags der KSZE um und gaben ihr das Recht, zu einem "Hüter der Sicherheit und

2 Piotr Switalski, The OSCE in the European Security System: Chances and Limits, Warschau 1997, S. 39.

Bollwerk gegen neue Teilungen" sowie zu einer "Schlüsselinstitution der europäischen Integration derjenigen Staaten, die aus dem Zerfall Jugoslawiens und der UdSSR hervorgegangen waren", zu werden. Aus praktischer Sicht schien die OSZE die geeignetste der europäischen Institutionen zu sein, die im Bereich präventiver Diplomatie, Entwicklung der Menschenrechte und kooperativer Sicherheit im Namen ihrer Teilnehmerstaaten agieren konnte. Es war daher nur natürlich, daß die moldauische Führung bereits im Frühjahr 1991 ein aktiveres Engagement der KSZE bei den innenpolitischen Schwierigkeiten des Landes erbat. Die KSZE befaßte sich jedoch erst nach der vollständigen Auflösung der UdSSR (Dezember 1991) und der Aufnahme Moldaus in die KSZE mit den politischen Problemen, die in dieser früheren Sowjetrepublik entstanden waren. Wie für andere ehemals sowjetische Länder auch war die OSZE für Moldau der bevorzugte multilaterale Kanal für politische Bemühungen zur Lösung seines innerstaatlichen Konflikts. Aber anders als viele andere Länder, die ein gesundes Selbstbewußtsein hinsichtlich ihres historischen Weges hatten (z.B. die baltischen oder die mittel- und osteuropäischen Staaten), mußte die moldauische Staatlichkeit erst noch definiert werden - sowohl innenpolitisch als auch in bezug auf seine Nachbarn. Dem neu entstehenden Staat, der nur auf eine sehr kurze Zeit staatlicher Unabhängigkeit zurückblicken kann (vier Monate selbständiger Existenz als Demokratische Republik Moldau von 1917 bis 1918), fiel es schwer, im Innern Versöhnung zu erreichen und positive Anreize für eine effiziente Marktwirtschaft zu schaffen. Obwohl die geringe Größe des Landes sich als taktischer Vorteil bei der Umsetzung konsequenter Wirtschaftsreformen herausstellte, bedeutete sie auch eine "Vernachlässigungsgarantie" seitens der internationalen Organisationen, was auf seine begrenzte geopolitische Bedeutung und den Mangel an natürlichen Ressourcen (Öl, Energie etc.) zurückzuführen ist. Aus diesem Grund hatte die moldauische Diplomatie Mühe, die OSZE-Teilnehmerstaaten auf die Zerstückelung ihres Territoriums aufmerksam zu machen, Moldaus unteilbare Souveränität zu behaupten und die von der russischen Führung im nahen Ausland verfolgte Politik vollendeter Tatsachen strikt zurückzuweisen. Moldau nahm seinerseits die versprochene Unterstützung durch internationale Gremien (insbesondere die OSZE) in bezug auf den Abzug ausländischer Truppen sehr ernst. Hervorragende Beziehungen zur OSZE waren für Moldau extrem notwendig für die Überwindung der Probleme, die sich aus seiner geringen Größe und inneren Schwäche ergaben, aber auch ein Schritt zu internationaler Anerkennung und zum Beweis seiner europäischen Wurzeln. Die Internationalisierung der Konfliktlösung und die Forderung nach sofortigem Abzug des russischen Militärpersonals und dessen Waffen wurden als die Hauptsäulen der moldauischen OSZE-Politik angesehen. Tatsächlich jedoch bestand die Kooperation mit Moldau in umfangreichen und vielfältigen Konsultationen, dem Informations- und Meinungsaustausch über Fragen gemeinsamen

Interesses, regelmäßigen Besuchen in Moldau, der Beteiligung der moldauischen Vertreter an der Arbeit des Ständigen Rates, der Organisation von Konferenzen und Seminaren zur Stärkung von Demokratie und Menschenrechten und schließlich den fortwährenden Bemühungen der OSZE-Mission in Moldau um eine dauerhafte Beilegung des Transnistrien-Konflikts, die als unverzichtbar für die innere Konsolidierung des moldauischen Staates betrachtet wurden.

Es sollte erwähnt werden, daß Rußland sich sehr bemühte, den Westen davon zu überzeugen, daß es allein in der Lage sei - mit Zustimmung von OSZE und VN - die Rolle als regionaler Stabilisator im "nahen Ausland" zu spielen. Dabei instrumentalisierte es die Ängste vor dem Zerfall des russischen Militärs als dem "größeren Übel" gegenüber dem vergleichsweise "kleineren Übel", der Stärkung und Neuformierung seiner Hegemonie über die früheren Sowjetrepubliken, die heute souveräne, von der internationalen Gemeinschaft anerkannte Staaten sind. Als es eine übergeordnete Rolle für die OSZE verlangte, unternahm Rußland eindeutig den Versuch, Angelegenheiten, die das Territorium der neuen unabhängigen Staaten betreffen, von ihrer Agenda auf ein anderes Gremium zu übertragen. Damit verband man die Hoffnung, daß letztlich die Aufgabe, Ordnung in die auseinandergerissenen und durcheinander geratenen Komponenten der früheren Sowjetunion zu bringen, vollständig bei der GUS verbleibt, mit einer nur geringen oder symbolischen Beteiligung internationaler oder gesamteuropäischer Sicherheitsorganisationen. Die KSZE verurteilte die "Eskalation der Gewalt" in der Dnjestr-Region und forderte "beide Konfliktparteien" dringend auf, die bewaffneten Feindseligkeiten einzustellen (die sich im Juni 1992 zu einem echten militärischen Konflikt in Moldau entwickelt hatten); sie akzeptierte aber auch, daß Rußland bei der Beilegung dieses Konflikt eine besondere Rolle spielen sollte - trotz der offensichtlichen Tatsache, daß Rußland eindeutig im Verdacht stand, hinter dem Separatismus in dieser Region zu stecken, und mit Implikationen, die eindeutig die Integrität und Souveränität der Republik Moldau verletzten. Während sie die Verwicklung Serbiens und der jugoslawischen Volksarmee in Bosnien an der Seite der irregulären serbischen Streitkräfte klar verurteilt hatte, prangerte die OSZE die Rolle Rußlands bei der Eskalation der militärischen Auseinandersetzungen in Transnistrien niemals mit der gleichen Entschiedenheit an, ungeachtet der Tatsache, daß Beweise für die Verbindungen von Separatistenführern zu Moskau sich nach 1991 zunehmend häuften.

Es wurde offenkundig, daß eine bestimmte taktische "Arbeitsteilung" zwischen Rußland und der separatistischen Region eingeführt wurde: Transnistrien blockiert die Verhandlungen über seinen "politischen Status", indem es unannehmbare Bedingungen stellt, gleichzeitig übt Rußland mit der Behauptung Druck aus, es sei vor der endgültigen Lösung des Konflikts un-

möglich, seine Truppen und Waffen abzuziehen. Die Behörden in Tiraspol machten die "Szenerie" noch dramatischer und nutzten sogar den schleppenden Fortgang der Verhandlungen über den Abzug der ehemaligen 14. russischen Armee, um noch mehr politisches Gehör zu finden, indem sie behaupteten, daß "Chişinău eine Invasion Transnistriens für den Moment, in dem die russische Armee abgezogen sind, vorbereitet". Die Behauptungen wurden von hohen Vertretern der OSZE und Moldaus wiederholt als "Provokation" zurückgewiesen, obwohl sie meisterhaft von der russischen Duma genutzt wurden, die auf sie ebenso verärgert reagierte wie auf den Wunsch Chişinăus, den Abzug der ehemaligen 14. Armee aus Moldau zu beschleunigen und mehr westliche Staaten an den Verhandlungen und der Konfliktnachsorge zu beteiligen.

Die jüngste Erklärung der Russischen Duma über die "Anerkennung der Transnistrischen Moldaurepublik" (*Pridnestrovkaja Moldavskaja Respublika*, PMR), die allerdings von Präsident Jelzin und dem russischen Außenminister als inakzeptabel bezeichnet wurde, spiegelte auf brillante Weise die Strategie wider, die darauf abzielt, der nichtanerkannten "sezessionistischen PMR" ein Vetorecht bei jedem internationalen Abkommen zu geben, das zwischen Moldau und anderen Staaten geschlossen wird. Von Anfang an enthielt die Erklärung mehrere Fehler oder Auslassungen. Die russische Duma stimmte gegen den "vermutlich westlichen Regeln entsprechenden" Vertrag mit Moldau, und reagierte irritiert auf den vorgesehenen "Abzug der russischen Truppen aus der Region", war sie doch geneigt, die Anerkennung "spezieller geostragischer Interessen Rußlands in Transnistrien" zu unterstützen und daher das Recht der Separatisten auf die Verfügung über Waffen- und Munitionslager in der Region zu rechtfertigen. Formal können die Gründe, aus denen Moskau jeden Vorschlag zur Beschleunigung des Truppenabzugs aus Transnistrien ablehnte, wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Die Personalstärke der ehemaligen 14. Armee war bereits auf 2.600 Mann reduziert.[3]
2. Ein kompletter Abzug kann nur nach einer endgültigen Einigung zwischen Tiraspol und Chişinău über den "politischen Status" Transnistriens erfolgen.
3. Der psychologische Faktor der Ablehnung des Truppenabzug durch örtliche Führer und die transnistrische Bevölkerung sollte nicht außer acht gelassen werden.
4. Der Vertrag über den Rückzug der russischen Truppen aus der Region muß von der Duma ratifiziert werden.
5. Russische Truppen sind ein Hauptfaktor regionaler Stabilität.

3 Gemäß den Daten, die der OSZE vorliegen, unterhält Rußland in der Dnjestr-Region etwa 2.500 Soldaten, 119 Panzer, 46 gepanzerte Fahrzeuge und 129 Artilleriesysteme.

Ginge es nach diesem Dokument, würde Rußland eine "anerkannte Führungsrolle" in bezug auf die regionale Stabilität erhalten, was im Widerspruch zu den wiederholten Erklärungen von OSZE und Europarat zugunsten eines russischen Truppenabzugs aus der transnistrischen Region in Moldau steht.[4] Eine Reihe wichtiger Konferenzen bestätigte die entschiedene Haltung der OSZE-Teilnehmerstaaten, zu einer beiderseitigen Verständigung beizutragen und einen schrittweisen, aber stetigen Abzug der ausländischen Truppen aus Moldau zu erreichen.
Der Ministerrat der OSZE forderte auf seinem jüngsten Treffen 1998 in Oslo einen russischen Truppenabzug aus Moldau, betonte die Offenheit der Frage und bedauerte, daß seit einigen Jahren keinerlei Fortschritt in dieser Hinsicht erzielt worden sei.[5] Dasselbe erklärte auch die Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Helle Degn, und fügte hinzu, daß die OSZE bereit sei, "beim Abtransport der russischen Waffen aus der Region Transnistrien im Osten Moldaus Hilfe zu leisten". Darüber hinaus bekundeten weitere OSZE-Staaten, darunter die USA, Frankreich, Norwegen, Deutschland und Dänemark, ihre Bereitschaft zu voller Unterstützung in dieser Angelegenheit und verlangten "die prompte Reaktion der russischen Behörden, um den Abtransport von Truppen und Munition aus der Region Transnistrien zu beschleunigen". Auf ihrem Osloer Treffen am 2. und 3. Dezember 1998 äußerten die OSZE-Außenminister erneut ihre Besorgnis hinsichtlich der Lösung dieses langandauernden Konfliktes in Moldau. Ein besonderer Beschluß des Osloer Treffens stellt fest, "daß die Verhandlungen über den Status der moldauischen Region Transnistrien nicht vorankommen",[6] und fordert ihre Wiederbelebung durch die OSZE-Mission in Moldau und die Vermittlerstaaten Rußland und die Ukraine. In dem Beschluß wird die entscheidende Bedeutung der vollständigen Umsetzung aller einschlägigen früheren OSZE-Beschlüsse betont und einmütig festgestellt, "daß der Abzug russischer Waffen, Militärausrüstung, Munition und anderen russischen Kriegsgeräts aus Moldau der erste Schritt in diese Richtung sein sollte".[7] Um den gegenwärtigen Stillstand zu überwinden, schlugen die OSZE-Außenminister diverse weitere Schritte vor, wie die vollständige Umsetzung der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, die im Odessa-Abkommen vom 20. März 1998 festgelegt sind, die Identifizierung und Durchführung mehrerer konkreter Projekte im Umweltbereich sowie weitere wirtschaftliche und kulturelle Initiativen, den Informationsaustausch über den Dnjestr hinweg, die Prüfung der bestehenden Hilfsangebote, die sich auf den Abzug bzw. die Zerstörung russischer Waffen, Militärausrüstung und Munition oder

---

4 Vgl. Mesagerul, Nr. 42 vom 6. November 1998, S. 1.
5 Vgl. Siebentes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 2. und 3. Dezember in Oslo, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 511-616, hier: S. 519.
6 Ebenda, S. 518.
7 Ebenda, S. 519.

anderen russischen Kriegsgeräts beziehen und - als wohl wichtigste Maßnahme - die Erstellung eines exakten Zeitplans für den Abzug von Waffen, Militärausrüstung, Munition und anderem Kriegsgerät der ehemaligen 14. Armee innerhalb von sechs Monaten ab dem Ministerratstreffen in Oslo. Die zahlenmäßige Verringerung der russischen Armee bezieht diejenigen Soldaten nicht ein, die aus der Armee ausgeschieden sind und nun in der "nicht anerkannten" Armee Tiraspols Dienst tun, in vielen Fällen sogar mit voller Bewaffnung und Ausrüstung, die gestohlen oder ihnen einfach von ihren Kollegen der ehemaligen 14. russischen Armee überlassen wurde.

Territoriale Probleme

Seit Ende 1994 gewährt Chişinău der gagausischen Minderheit einen Autonomiestatus in Form eines territorialen Verwaltungsbezirks (Gagauz-Yeri), der die Befürchtungen der Minderheit durch umfangreiche und großzügige Garantien auf der Basis einer gagausischen Regionalverfassung mit exekutiven und legislativen Organen ausräumte und als völlig zufriedenstellend für die ethnische Gemeinschaft der Gagausen in Moldau gilt. Während Außenpolitik, Verteidigung, Währung und Staatssicherheit in der Verantwortung der Zentralregierung verbleiben, bestätigt die gagausische Autonomie die Haltung der moldauischen zentralen Behörden, die OSZE-Prinzipien bei der friedlichen Lösung aller Territorialkonflikte vollständig einzuhalten. Im Gegensatz zur Frage der Gagausen, die seit dem Gesetz über den territorial-administrativen Status "Gagauz-Yeris" von Ende 1994 praktisch gelöst ist, ist der transnistrische "Knoten" noch immer eingefroren, was die demokratische Entwicklung des Landes weiterhin behindert. Selbst nach mehreren Jahren der Vermittlung und bilateraler Verhandlungen sind Chişinău und Tiraspol noch immer unterschiedlicher Ansicht über den langersehnten Status der abtrünnigen moldauischen Dnjestr-Region.[8] Die Führer der Separatisten bestehen nach wie vor auf der Anerkennung "bestehender Realitäten" und dem unter dem Schutz der ehemaligen 14. russischen Armee gewonnenen Status, wobei sie argumentieren, Chişinău solle die PMR anerkennen und den Verlust derjenigen Territorien akzeptieren, in denen Referenden nach sowjetischem Stil (100 Prozent dafür, null Prozent dagegen!) stattgefunden haben (in den separatistischen Gebieten), von denen keines vom Verfassungsgericht Moldaus als "legal" anerkannt wurde. Demgegenüber zeigt sich Chişinău bereit, Transnistrien mit umfangreicher territorial-administrativer Autonomie und mehreren Attributen, die für die eigene Identität der Bewohner unverzichtbar erscheinen, auszustatten. Ein 1997 zwischen Chişinău und Tiraspol unterzeichnetes Memorandum konnte den Verlauf der Verhandlungen nicht

8 Vgl. Basa-press News Agency Tiraspol vom 18. Februar 1998.

erleichtern, und beide Seiten vertreten (obwohl sie in bezug auf politisches Mandat und Legitimität keineswegs gleichrangig sind!) immer noch unterschiedliche Ansichten über den künftigen "gemeinsamen Staat" (der nach Meinung der Führung in Tiraspol auf eine "Staatenkonföderation" hinauslaufen soll, während die Zentralregierung in Chişinău und die moldauische Verfassung einen "unteilbaren Einheitsstaat" vorsehen). Die Unterzeichnung des Memorandums über die Grundlagen der Normalisierung am 8. Mai 1997 und die gemeinsame Erklärung waren wichtige Schritte in Richtung auf eine dauerhafte Konfliktlösung auf der Grundlage von Unabhängigkeit, Souveränität und territorialer Integrität Moldaus. Es bleibt jedoch noch viel zu tun. In der Hoffnung, daß fortdauernde Kontakte zwischen den Parteien und den Vermittlern bald zu konkreten Erfolgen führen würden, bekräftigte die OSZE ihre Bereitschaft, in enger Kooperation mit den russischen und ukrainischen Vermittlern bei der Umsetzung der vereinbarten Dokumente und der Suche nach einer endgültigen Lösung Hilfe zu leisten. Moldau ist immer noch besorgt darüber, daß das Abkommen zwischen Rußland und Moldau vom 21. Oktober 1994 über den vollständigen Abzug aller russischen Truppen aus Moldau und die Erwartungen, die im Lissabonner Dokument zum Ausdruck kamen - der rasche, geordnete und vollständige Abzug der russischen Streitkräfte - bei weitem noch nicht erfüllt sind, insbesondere in bezug auf Munition und auf die Kontrolle über die Waffen, die von separatistischen Wachmannschaften vor, während und sogar noch lange nach dem Konflikt aus russischen Militärdepots gestohlen wurden.

Kurz vor den Parlamentswahlen von 1998 forderte Tiraspol plötzlich von Chişinău die volle Anerkennung in dem Glauben, die prokommunistischen und prosowjetischen Parteien würden seine Initiative als Voraussetzung für den Aufbau einer Konföderation, die aus zwei gleichberechtigten Teilen besteht, definitiv unterstützen. Die Führung der Sezessionisten argumentierte, daß eine positive Entscheidung die Ausarbeitung und Annahme von Übereinkommen über die politische, wirtschaftliche und soziale Reintegration der früheren Moldauischen Sozialistischen Sowjetrepublik (MSSR) erleichtern würde. Chişinău betrachtete seinerseits diese "Anerkennung" als taktische Falle und somit als Fehler. Denn im Falle einer Anerkennung Transnistriens als gleichberechtigter Teil der Moldauischen Föderation würde Transnistrien die Föderation sofort verlassen, um sich den militärischen und anderen neo-integrationistischen Strukturen der GUS anzuschließen, wie z.B. der russisch-belarussischen Union, was den Weg politischer Verhandlungen mit dem Ziel einer dauerhaften Regelung für seine östliche Region irreversibel verstellen würde. Nach einem ersten Blick auf das vorgeschlagene Dokument wandte sich Moldau mit der Bitte um eine Bewertung des "provokativen Dokuments" an Rußland, die Ukraine und die OSZE unter Hinweis darauf, daß es dem Memorandum vom Mai 1997 über die Normalisierung der Beziehungen zwischen Moldau und

Transnistrien und der Gemeinsamen Erklärung der drei Vermittler (Ukraine, Rußland und OSZE) widerspräche. Nach diesen Dokumenten sind die Souveränität und die territoriale Integrität Moldaus grundlegende Elemente, die im Prozeß der Beilegung des Dnjestr-Konflikts nicht mit Füßen getreten werden dürfen. Die Dnjestr-Führung behauptet genau das Gegenteil, nämlich daß die Staatlichkeit Transnistriens den früheren Übereinkommen nicht widerspricht, da sie Moldaus Integrität nicht berühren würde, sondern - im Gegenteil - "die Voraussetzungen dafür schafft, sie in einem gemeinsamen Staat zu erhalten". Es ist jedoch offensichtlich, daß sich hinter der schönen Fassade eines "integrativen Ansatzes" Tiraspols erheblicher Widerwille gegen die Anerkennung der Autorität der Chişinăuer Regierung über alle Gebiete, die 1991 die Republik Moldau bildeten, verbirgt. Die Tiraspoler Führung würde gern die gegenwärtige moldauische Außenpolitik des sogenannten "gemeinsamen Staates" radikal verändern, indem sie Chişinău drängt, den militärischen und politischen Strukturen der GUS beizutreten. Dies stünde jedoch in flagrantem Widerspruch sowohl zu den Verfassungsbestimmungen[9] als auch zu den bereits funktionierenden Bündnissen mit Georgien, der Ukraine und Aserbaidschan sowie anderen mittel- oder westeuropäischen Staaten und würde den pro-europäischen integrationistischen Kurs der moldauischen Außenpolitik be- oder gar völlig verhindern.

Peacekeeping-Operationen in Moldau

Im Juli 1992 gaben die Präsidenten Moldaus, Mircea Snegur, und Rußlands, Boris Jelzin, ihre Zustimmung zum Einsatz russischer Peacekeeping-Truppen, die die Konfliktparteien in der moldauischen Region Transnistrien trennen sollten. Da sich die Parteien auf die allgemeinen Bedingungen eines Waffenstillstands geeinigt hatten, wurde die russische Peacekeeping-Operation zu einer der umstrittensten Operationen in den neuen unabhängigen Staaten. Was als zeitlich begrenzte Maßnahme gedacht war, die darauf abzielte, die Konfliktparteien bei der Suche nach einer Übereinkunft zu unterstützen, wurde durch die russische Diplomatie, die nach zweierlei Maß vorgeht, behindert. Ursprünglich hatte das Jelzin-Snegur-Abkommen den Aufbau von Peacekeeping-Truppen aus belarussischen, ukrainischen, russischen und moldauischen Einheiten vorgesehen. Später wurde jedoch entschieden, diesen Beschluß zu ändern, da viele der anderen GUS-Staaten die Einladung, Soldaten für die Operation zur Verfügung zu stellen, schlicht ablehnten. Dann verlangte die Russische Föderation die Einführung gemeinsamer "interessierter" Peacekeeping-Truppen (fünf russische, drei moldauische und zwei transnistrische Bataillone) zur Durchsetzung des Waffenstillstands. Es gab kein vorausgehendes Abkommen über den

9 Nach der Verfassung ist Moldau ein neutraler Staat (Art. 11).

politischen Status Transnistriens, und vordringliches Ziel der Operation war es, die Gewalt zu stoppen und den politischen Führungen die Gelegenheit zu geben, eine friedliche Lösung zu finden. Es stellt sich sofort die Frage, wie die russische Armee "objektiv" als Peacekeeper agieren kann, wenn einer der Kombattanten gleichzeitig derselben russischen Armee und den transnistrischen Streitkräften angehört? In der Tat: Wie sollten die Moldauer die Soldaten der ehemaligen 14. russischen Armee von denen der russischen "Peacekeeping"-Kräfte unterscheiden - abgesehen von einer blauen Armbinde und/oder einem blauen Helm? Gab es mehr als eine russische Armee? Die Stationierung der Peacekeeping-Kontingente im Jahre 1992 trug zwar dazu bei, die bewaffneten Auseinandersetzungen zu beenden, sie fror aber auch die Konfliktursachen ein. Obwohl die Stationierung dieser Kräfte auf Ersuchen Chişinăus hin geschah, mißachteten sie das Prinzip der Unparteilichkeit weitgehend, indem sie Transnistrien erhebliche Unterstützung leisteten. Eine Einschätzung der Neutralität russischer Peacekeeping-Bataillone in Moldau erfordert die Kenntnis der Transformation der 14. sowjetisch-russischen Armee. Nach den Daten, die im März 1998 vom Stab zur Koordination der militärischen Zusammenarbeit der GUS-Staaten veröffentlicht wurden, betrug die Gesamtzahl der Peacekeeping-Kräfte der GUS-Staaten 11.908 Mann. Davon sind 6.673 in Tadschikistan, 1.690 in Abchasien, 2.309 in der transnistrischen Region und 1.236 in Südossetien stationiert. Ungefähr 40 Prozent des Personals wurden 1997 abgezogen, große Mengen russischer Ausrüstung und Munition befinden sich jedoch noch in Lagern in der Region und werden von russischen Soldaten bewacht, oder wurden an die illegalen Separatisten-Kräfte "verschenkt".

Zwischen Dezember 1991, als Hammer und Sichel der UdSSR über dem Kreml eingeholt wurden, bis zu dem Beschluß, nationale russische Streitkräfte aufzustellen (Mai 1992), waren Status und Besitzverhältnis der 14. Armee ungeklärt. Im Laufe der Jahre 1989-1991, als die moldauische Opposition gegen Moskau eine zunehmend nationale Färbung annahm, wuchs der Widerstand unter der russischen Bevölkerung Moldaus, die die schiere Tatsache der Auflösung der UdSSR ebenso verdammten wie Gerüchte über eine Vereinigung mit Rumänien. Mehr und mehr wurde die 14. Armee mit einer anti-moldauischen und pro-sowjetischen Haltung assoziiert. Die in Transnistrien lebenden Russen befürchteten, daß Moldau zu einem moldauischen Einheitsstaat würde und einen Weg verfolgte, der zur Vereinigung mit Rumänien führte, was die russische Bevölkerung zwänge, das Land zu verlassen oder eine andere Staatsbürgerschaft anzunehmen. Der Umstand, daß die meisten der russischen Offiziere der 14. Armee eine Wohnung in der Region Transnistrien hatten (und wenig Aussicht bestand, vergleichbare Unterkünfte in Rußland zu finden), war ebenfalls ein entscheidender Faktor

für die zunehmende Verunsicherung in der Region. Da sie zur überwiegenden Mehrheit aus russischem Personal bestand, stand es nie zur Debatte, daß Moldau die 14. Armee nationalisieren könnte. Der russische Generalstab glaubte daher, daß "rein" russische Einheiten als unparteiische Peacekeeper zwischen moldauischen und transnistrischen Streitkräften dienen könnten. Wie auch in Südossetien galt das ursprüngliche Peacekeeping-Mandat nur für einige Monate. Die politischen Führungen verlängerten es jedoch aufgrund ihrer Unfähigkeit, ein Übereinkommen über den politischen Status von Transnistrien zu erzielen, auf unbestimmte Zeit. Der Kommandeur der ehemaligen 14. russischen Armee ist noch nicht einmal bereit, über eine Verlegung auch nur zu diskutieren, bevor der Status Transnistriens festgelegt ist. Und selbst dann ist ihr Abzug fraglich, da eine Reihe von Bedingungen, die erfüllt sein müssen, bevor die ehemalige 14. Armee zum Abzug bereit ist, deren Präsenz in Moldau praktisch auf Dauer sichert: "Die Armee sollte noch für einige Zeit in der Region verbleiben, um sicherzustellen, daß die politischen Beschlüsse richtig umgesetzt werden."[10] Eigentlich gehörte die 14. Armee zu den Sicherheitskräften der GUS. Dann aber beanspruchte das russische Verteidigungsministerium sie als russisches Eigentum. Ihr Kommandeur wiederum, Generalmajor Alexander Lebed, handelte und präsentierte sich ohnehin so, als sei er eine Art "dritte Partei" in den Beziehungen mit dem politischen Establishment Rußlands und nicht der russischen Führung unterstellt. Er vertrat jedoch die Politik und die Ziele der eher konservativen Elemente der russischen und ganz sicher diejenigen der separatistischen transnistrischen Führung.[11] Trotz der Popularität General Lebeds und einiger formaler Ähnlichkeiten mit der russischen Armee akzeptierte die 14. Armee Bedingungen, die sie in hohem Maße zu einem lokalen Anhängsel der transnistrischen Streitkräfte werden ließ. Russischen Politikern zufolge gibt es drei schwerwiegende Probleme, die den Abzug der 14. Armee aus Moldau behindern. Man kann sie wie folgt zusammenfassen: 1. die Unfähigkeit, eine politische Lösung für den Status Transnistriens zu finden, 2. das Fehlen geeigneter Wohnungen für die Angehörigen der 14. Armee in Rußland und 3. Probleme im Zusammenhang mit dem Transport einer ungeheuren Menge an Munition

---

10 Sergej Knjazkov, "Čuvstvovat' za soboj deržavu", Krasnaja Zvezda, 4. März 1994, S. 2; zit. nach: Valery Demidetskiy, Russian Troop Commander Demands Peace Guarantees, Interfax vom 7. April 1994, in: FBIS-SOV-94-068, 8. April 1994, S. 52.

11 Die Tatsache, daß General Lebed nicht abgelöst oder wenigsten heftig gerügt, sondern sogar noch befördert wurde, zeugt von der widersprüchlichen und amorphen Natur der russischen Außen- und Verteidigungspolitik nach dem Zerfall der UdSSR. Zur genauen Analyse der 14. Armee und des weiteren russischen Engagements in Transnistrien und Moldau vgl. die Artikel von Vladimir Socor für RFE/RL Research Report: Russian Forces in Moldova, 28. August 1992; Russia's 14th Army and the Insurgency in Eastern Moldova, 11. September 1992; Moldova's Dniester Ulcer, 1. Januar 1993; Russia's Army in Moldova. There to Stay?, 18. Juni 1993, sowie Isolated Moldova Being Pulled into Russian Orbit, 17. Dezember 1993. Socor beschreibt die komplexen Beziehungen zwischen General Lebed und der 14. Armee sowie zwischen der russischen, der moldauischen und der transnistrischen Führung.

aus der Region Transnistrien über ukrainisches Gebiet zurück nach Rußland. Vor zwei Jahren war das Hauptthema der Gespräche zwischen Rußland und Moldau der Zeitplan für den Abzug der ehemaligen 14. Armee aus Moldau. Heute kreisen die Verhandlungen um den Status dieser "ständigen" russischen Militärpräsenz in Moldau.[12] Auf dieses Ergebnis scheinen die sogenannten Peacekeeping-Bemühungen in Moldau hinauszulaufen. Die Ausarbeitung eines Zeitplans würde natürlich den Prozeß des Abzugs befördern, und mehr Transparenz könnte das Vertrauen stärken und somit zu größerer Stabilität in der Region führen. Die OSZE scheint das Thema auf jeden Fall weiter verfolgen zu wollen und drängt darauf, daß "Rußland, die Ukraine und Moldau zu Partnern beim Rücktransport der Waffen der 14. Armee werden" und spricht sich für einen sofortigen Abzug aller "ausländischen Truppen" aus Moldau aus.[13]

Moldau und die OSZE heute

Die Arbeit, die die OSZE in Moldau leistet, liegt genau auf der Linie dessen, wofür sie eingerichtet wurde und was sie normalerweise tut: Konfliktverhütung, Krisenmanagement, Wahlbeobachtung, Rüstungskontrolle, die Förderung von Menschenrechten und Demokratieaufbau, die Förderung der Rechte nationaler Minderheiten sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Die Bedeutung wirtschaftlichen Wachstums in einer gespaltenen Gesellschaft, die unter Minderheiten-, Rassen- und Religionskonflikten leidet, nimmt immer mehr zu. Bedauerlicherweise fehlt dieses Element in den Initiativen der OSZE, was in einem gewissen Maße die Möglichkeiten, die Positionen der Konfliktparteien zu beeinflussen oder zu verändern, einschränkt. Friedenskonsolidierung nach den Feindseligkeiten von 1992 kann nicht als ausschließlich diplomatisches Bemühen angesehen werden, da viele Konflikte im Schwarzmarkt, der nach Angaben unabhängiger Experten etwa 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmacht, tief verwurzelt sind. Es sei darauf hingewiesen, daß die sezessionistische Region, deren Bevölkerung nur 18 Prozent der Gesamtbevölkerung der Republik ausmacht, rund 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der früheren MSSR erwirtschaftet. Es sollte auch erwähnt werden, daß Moldau infolge des Versagens bei der Lösung der regionalen Krise jährlich etwa eine Milliarde US-Dollar durch Schmuggel, Steuerhinterziehung und Schwarzmarktgeschäfte der "abtrünnigen Republik" verloren gehen. Es war natürlich schwierig, das Vertrauen des Separatistenregimes in Tiraspol zu gewinnen, wenn man das klar formulierte Mandat

12 Jurij Selivanov, V Moldove možet pojavit'sja Rossijskaja baza, in: Megapolis Express vom 2. März 1994, S. 14.

13 OSCE Chairman in Office Urges Russia to Withdraw Troops from Moldova, in: Basa-Press vom 24. Juni 1998.

der OSZE bedenkt, den internen Konflikt auf der Grundlage der territorialen Integrität Moldaus zu bearbeiten; aber in vieler Hinsicht blieb die OSZE-Mission nur ein Beobachter gegenüber den wachsenden Forderungen nach Abtrennung eines Gebiets, in dem immer noch russische Truppen stationiert sind. Bald nach dem Konflikt von 1992 entwickelte sich Transnistrien zu einem "schwarzen Loch", in das riesige Mengen "Schwarzgeld" aus den anderen GUS-Staaten flossen und in dem kriminelle Banden ein sicheres Paradies fanden. Die territoriale und wirtschaftliche Teilung erschwerte den Reformkurs der nationalen Regierung zusätzlich und wurde zu einem ausgezeichneten Argument im innenpolitischen Streit sowohl in Moldau als auch in Rußland. Das Thema einer "slawischen Festung am Dnjestr" wurde so problemlos zu einem Pfand in den innenpolitischen Auseinandersetzungen in Rußland, um das kaum ein russischer Politiker herumkam; es gab einer stetigen anti-westlichen Widerstandskampagne in Transnistrien Nahrung und diente dem speziellen Zweck, die Trennung von der Republik Moldau zu betreiben. Dieser "tote Punkt" kommt Rußland als hervorragendes Argument für das Verbleiben seiner Truppen in der Region sehr entgegen. Zusätzlich fanden nach dem bewaffneten Konflikt im Jahre 1992 große Vertreibungen statt, deren Ergebnis mehr als 50.000 Vertriebene waren; und selbst lange nach dem "Einfrieren" des Konflikts ist der Zustrom von Flüchtlingen aus der sezessionistischen Region nie ganz versiegt. Nach Angaben der Staatlichen Kommission für Vertriebene, die von der moldauischen Regierung 1992 eingerichtet wurde, sind die Gründe zur Flucht aus Transnistrien in erster Linie "versteckte ethnische Säuberungen" durch das Separatistenregime in Tiraspol, der Verlust von Besitz und Lebensgrundlagen, Teilnahme am bewaffneten Konflikt oder offene Unterstützung der Regierung in Chişinău, was die Sicherheitsorgane in Tiraspol als "Staatsverrat" werten, der grausam bestraft wird. Zwar wurden die meisten Vertriebenen in Hotels oder Lagern untergebracht; es ist ihnen jedoch nicht gelungen, den besonderen Status als politisch Verfolgte zu erhalten, da einige moldauische Regierungsstellen von einer schnellen Konfliktlösung ausgingen und behaupteten, daß eine zusätzliche öffentliche Debatte über die Vertriebenen "den Verlauf der Verhandlungen gefährden würde".

Wie bereits erwähnt, scheint der Stellenwert wirtschaftlichen Wachstums in einer gespaltenen und von Konflikten zerrissenen Gesellschaft außerordentlich groß zu sein, und häufig entscheiden wirtschaftliche Überlegungen über Erfolg oder Mißerfolg durchaus hochgeschätzter diplomatischer Initiativen. Vielleicht sollte die OSZE diese Komponente in ihren Initiativen stärker berücksichtigen.

Anselm Skuhra

Die Kleinstaaten und die OSZE[1]

Abgrenzung von "Kleinstaaten" in der OSZE

Kleinstaaten bilden innerhalb der OSZE keine deklarierte Gruppe. Ein Kriterium zur Abgrenzung zu Mittel- oder Großstaaten ist nicht einfach zu bilden und etwas willkürlich. Eine Möglichkeit besteht darin, die *Bevölkerungszahl* heranzuziehen. Die Grenze von 100.000 Einwohnern etwa würde nur die sogenannten *Mikrostaaten* wie Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino und den Heiligen Stuhl umfassen.[2] Bei einer Grenze von einer Million Einwohnern kämen des weiteren Island, Luxemburg, Malta und Zypern hinzu, bei zwei Millionen zusätzlich noch Estland und Slowenien, bei drei Millionen Mazedonien, Lettland und Bosnien und Herzegowina, bei vier Millionen Albanien, Armenien, Irland und Litauen. Insofern erscheint die Grenze von einer Million Einwohnern für eine eigene Untersuchung von Kleinstaaten in der OSZE sinnvoll, wenngleich der Begriff gelegentlich in der OSZE auch weiter gefaßt wird.

Danach würden sich neun Staaten für diese Analyse ergeben, nämlich, gereiht nach Bevölkerungszahl (in tausend): Zypern (860), Luxemburg (414), Malta (375), Island (278), Andorra (64), Monaco (30), Liechtenstein (28), San Marino (25) und der Heilige Stuhl (bzw. Vatikan: 1).[3] Dies entspricht 16,4 Prozent der Staatenteilnehmerschaft, mit insgesamt gut zwei Millionen Einwohnern aber nur knapp zwei Promille der OSZE-Gesamtbevölkerung. Neben den angeführten fünf Mikrostaaten sind demnach vier weitere Staaten einbezogen, von denen mit Ausnahme Luxemburgs die anderen, Island, Malta und Zypern, Inselstaaten sind.

Das *Einkommen*, gemessen in BIP pro Kopf, ist nicht überall angegeben. Es läßt sich jedoch etwas vergröbert sagen, daß alle hier behandelten Staaten mit Ausnahme der Mittelmeer-Inselstaaten Malta und Zypern die Grenze von 20.000 US-Dollar p.c. pro Jahr erreichen oder überschreiten und damit zu den wohlhabenden Ländern gehören. Luxemburg nimmt mit 37.930 US-Dollar p.c. und als reichstes Land der Europäischen Union den ersten Platz ein. Die Mikrostaaten sind, vom Hl. Stuhl abgesehen, mit Finanz- bzw. (im Falle San Marinos) anderen Dienstleistungen trotz ihrer strukturellen Benachteiligung aufgrund der geringen Größe wirtschaftlich erfolgreich. Malta dagegen liegt

---

1 Für kritische Hinweise danke ich Heinrich Schneider.

2 Alle Angaben aus: Die 55 OSZE -Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen, im vorliegenden Band, S. 739-754; siehe auch: Internetseiten der OSZE, http://www.osce.org (OSZE-Sekretariat in Wien).

3 Sollte Montenegro sich von der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien) lossagen, würde es mit ca. 700.000 Einwohnern ebenfalls zu dieser Gruppe gehören.

bei ca. 13.000 US-Dollar p.c. im Jahr, Zypern als relativ ärmstes Land der Gruppe bei ca. 11.600 US-Dollar p.c.

Beteiligung der "Kleinstaaten" an der europäischen und internationalen Politik

Um das Ausmaß der Beteiligung dieser Staaten an internationaler Politik allgemein zu illustrieren, seien zunächst ihre *Mitgliedschaft* in wichtigen internationalen Organisationen seit 1945 sowie die Anzahl ihrer Botschaften herangezogen. Am stärksten integriert ist Luxemburg mit seiner Mitgliedschaft in UNO, NATO, Europarat, WEU und EG/EU seit deren jeweiliger Gründung. Island ist Mitglied der UNO seit 1946, der NATO seit ihrer Gründung im Jahre 1949, des Europarates seit 1950, der EFTA seit der Gründung 1960 und des EWR. Außerdem ist es Mitglied des Nordischen Rates, des Euro-arktischen Barentsrates und des Rates der Ostseestaaten. Zypern trat nach seiner Unabhängigkeit 1960 den Vereinten Nationen und 1961 dem Europarat sowie der Bewegung der Blockfreien Staaten bei. Seit 1998 zählt es zu der ersten Gruppe der EU-Aufnahmekandidaten. Malta wurde nach seiner Unabhängigkeit im Jahre 1964 Mitglied der Vereinten Nationen, 1965 des Europarates sowie 1973 der Bewegung der Blockfreien Staaten. Seinen Aufnahmeantrag in die EU hat es nach einem Regierungswechsel 1997 wieder aktiviert.
Die Mikrostaaten unterscheiden sich davon deutlich: Liechtenstein trat erst 1978 dem Europarat, 1990 den Vereinten Nationen, 1991 der EFTA und 1995 dem EWR bei. San Marino wurde 1988 Europarats- und 1992 UN-Mitglied. Monaco wurde 1993 - zwei Monate vor Andorra - in die Vereinten Nationen aufgenommen, sein Antrag auf Mitgliedschaft im Europarat ist gestellt. Andorra seinerseits ist seit 1994 Europaratsmitglied. Der Hl. Stuhl ist bei den genannten Organisationen nicht Mitglied, sondern hat Beobachterstatus: Nach gelegentlichen Beobachtern bei einzelnen Sitzungen der UNO seit Beginn wurde 1964 die Stelle eines ständigen Beobachters eingerichtet. Beim Europarat wurde 1962 zunächst eine Mitgliedschaft in seiner Unterorganisation "Rat für kulturelle Zusammenarbeit" vereinbart, 1970 dann ein ständiger Beobachter entsandt, im selben Jahr auch bei der Europäischen Gemeinschaft.[4]
Neben den Mitgliedschaften läßt sich auch die Anzahl der *Botschaften* als Indikator heranziehen. Die größeren Staaten haben ein begrenztes, aber doch ausgebautes Netz von Beziehungen zu Großmächten, internationalen Organisationen und Nachbarstaaten: Zypern mit 30, Luxemburg mit 21, Malta mit 18 und Island aufgrund seiner Randlage mit 16 Botschaften und Missionen.[5]

---

4 Vgl. Heribert Köck, Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls - Dargestellt an seinen Beziehungen zu Staaten und internationalen Organisationen, Berlin 1975, S. 729-748.

5 Die Angaben entsprechen in etwa dem Stand Mitte 1999.

Die Mikrostaaten dagegen beschränken sich im wesentlichen auf ihre wichtigen Nachbarn und internationale Organisationen wie den Europarat, die Vereinten Nationen und auch die OSZE mit ihren multilateralen Kontaktmöglichkeiten und bedienen sich ansonsten vor allem Mehrfachakkreditierungen. So zählen Liechtenstein und San Marino je sieben, Monaco fünf und Andorra zwei Botschaften bzw. Missionen. Der Hl. Stuhl stellt eine Ausnahme dar, da sein bereits seit dem Mittelalter ausgebildetes Botschaftswesen der Nuntiaturen zu allen Ländern mit einem katholischen Bevölkerungsteil oder zu internationalen Organisationen sich mittlerweile auf 111 solcher Vertretungen beläuft.

Die Mitwirkung der Kleinstaaten in der OSZE

Teilnehmerstaaten der OSZE wurden 1995 zunächst alle Staaten, die 1994 Teilnehmer der KSZE waren. Die Teilnehmerschaft der KSZE entstand im Zuge der Vorbereitung der ersten Konferenz. 1969 wurde nach der Budapester Tagung des Warschauer Paktes allen europäischen Staaten (plus USA und Kanada) eine Note mit der Bitte um Stellungnahme zum Projekt einer "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" zugesandt. Einbezogen waren auch Mikrostaaten, und zwar generell wegen der von den Warschauer-Pakt-Staaten beabsichtigten Stärkung des neutralen Elements. Voraussetzung war nur die Führung einer eigenen Außenpolitik. Dies kontrastierte zur Politik der Sowjetunion in der Zwischenkriegszeit, als sie noch das Aufnahmegesuch Liechtensteins in den Völkerbund wegen mangelnder Größe blockiert hatte. Da 1969 nicht nur die Anerkennung der DDR als souveräner Staat problematisch war, sondern damals auch noch jene von Mikrostaaten, galt für sie die Devise, sich soweit als möglich an dieser Initiative zu beteiligen.[6] Als dann noch zwei Monate später von seiten Finnlands die Einladung zu multilateralen Vorbereitungsgesprächen in Helsinki ebenfalls auch an Mikrostaaten erging, waren damit von Anfang an *Luxemburg*, *Island*, *Zypern*, *Malta*, aber auch *Liechtenstein* und *San Marino* als Teilnehmer einbezogen. *Monaco* beteiligte sich zunächst nicht an den KSZE-Vorbereitungen, suchte dann aber um Teilnahme vor Beginn der eigentlichen Schlußkonferenz 1975 in Helsinki nach. *Andorra* wurde damals nicht berücksichtigt, da Frankreich für seine Außenpolitik verantwortlich war, und ist erst am 25. April 1996 der OSZE direkt beigetreten.[7]
Auch der *Hl. Stuhl* erhielt nach dem Treffen der Warschauer-Pakt-Staaten 1969 die entsprechende Note, und zwar über die ungarische Botschaft in Rom, sowie danach die finnische Einladung. Er nahm zu beiden Stellung und

6 Vgl. Mario Graf von Ledebur-Wicheln, Die Mitwirkung in der OSZE - Kollektive Vernetzung oder Partnerschaft in der Sicherheit, Vaduz 1996, S. 94-116 (Sonderdruck aus: Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 11).

7 Vgl. John J. Maresca, To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975, Durham 1985, S. 3.

zählt seither ebenfalls zu den Teilnehmern. Während der Hl. Stuhl bei vielen internationalen Organisationen nur einen Beobachterstatus anstrebt, ist seine Teilnahme an der KSZE bzw. OSZE auf die besondere historische Situation von 1969 zurückzuführen. Außerdem spielte die Tatsache eine Rolle, daß sowohl Völkerbund wie UNO als Organisationen zur friedlichen Beilegung von Konflikten ohne Beteiligung des Hl. Stuhls konzipiert waren. Bei der KSZE eröffnete sich für den Hl. Stuhl - gemäß seinem Verständnis als spezifische Friedensinstanz - eine Möglichkeit, seine Anliegen in einen Prozeß von Entspannung und friedlicher Konfliktbewältigung einzubringen.[8]

Die Völkerrechtssubjektivität des Hl. Stuhls besteht seit dem frühen Mittelalter, unabhängig von der Stellung des Papstes als Souverän des Kirchenstaates. Als dieser 1870 aufgelöst wurde und in Italien aufging, blieb der Hl. Stuhl als Völkerrechtssubjekt, wie aus den völkerrechtlichen Funktionen des Botschafts- und Vertragswesens (Konkordate) ersichtlich, erhalten. Mit dem Lateranvertrag von 1929 wurde der Staat der Vatikanstadt mit wenn auch minimaler Territorialität errichtet. Seine Staatsbürgerschaft haben nur langjährige Angestellte bzw. Bewohner des Vatikan, Mitglieder der Römischen Kurie sowie vatikanische Diplomaten. Der Hl. Stuhl selbst hat keine Staatsangehörigen. Beim Hl. Stuhl ist die besondere religiöse bzw. humanitäre Zielsetzung, ähnlich dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und im Unterschied zu Nationalstaaten, hervorzuheben. Aus diesem Grund wird beim Hl. Stuhl auch von einer partikulären oder besonderen Völkerrechtssubjektivität gesprochen.[9]

Bezüglich der Stellung bei internationalen Organisationen, unabhängig davon, ob als Mitglied oder Beobachter, wurde nach 1929 zunächst die Unterscheidung wiederaufgenommen, bei kirchlichen Fragen als Hl. Stuhl, bei sonstigen als Vatikan aufzutreten. Hier führte allerdings 1957 eine Korrespondenz mit dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen zu einer Grundsatzentscheidung. Danach soll die Vertretung als Vatikan nur mehr bei technischen Organisationen wie der Internationalen Telekommunikations-Union (ITU), dem Weltpostverein (UPU) etc. erfolgen, die tatsächlich Einrichtungen in der Vatikanstadt zur Voraussetzung haben. Bei allen anderen, mittlerweile sehr zahlreich gewordenen Organisationen kultureller, sozialer, humanitärer, wissenschaftlicher Richtung oder bezüglich der Wirtschaftsordnung, Abrüstung etc. ist der Hl. Stuhl aktiv.[10] Generell verfolgt er dabei die Linie der Einnahme eines Beobachterstatus, um seine strikt apolitische Position zu unterstreichen. Davon gibt es jedoch zwei Ausnahmen: die 1956 auf ausdrücklichen Wunsch von VN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld erfolgte Mitgliedschaft in der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) sowie die Teilnahme an der KSZE bzw. OSZE.

---

8 Vgl. Köck, a.a.O. (Anm. 4), S. 475, Fn. 85.

9 Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht - Theorie und Praxis, Berlin 1983 (3. Aufl.), S. 247f.

10 Vgl. Köck, a.a.O. (Anm. 4), S. 764f.

Die Einstufung der *OSZE-Beiträge* erfolgt weniger nach einer Formel als vielmehr im Konsens mit dem jeweils betroffenen Staat. Zu KSZE-Zeiten leisteten alle Kleinstaaten (von Andorra abgesehen) einen Beitrag von 0,2 Prozent des damals kleineren Budgets. Nur Luxemburg trug 0,6 Prozent bei. Ab Juli 1992, also nach der großen Ausweitung der Teilnehmerzahl von 34 auf dann 52 Staaten, wurde innerhalb der Gruppe weiter differenziert. Die Beiträge belaufen sich per 1. Januar 1998 bei einem allerdings ziemlich steigenden Budget von derzeit 30-50 Millionen Euro auf: Luxemburg 0,55 Prozent, Island und Zypern je 0,19 Prozent, Malta und die Mikrostaaten (einschließlich Andorras) 0,125 Prozent. Für das außerordentliche Budget der großen Missionen wie in Bosnien und Herzegowina oder im Kosovo, die etwa 1998 ca. 130 Millionen Euro ausmachten, wurde per 1. Januar 2000 ein gesonderter Beitragsschlüssel vereinbart: Danach steuert Luxemburg 0,63 Prozent bei, Island 0,21, Zypern 0,14 sowie die Mikrostaaten und Malta 0,02 Prozent.
Die *Größe der Mission* bei der OSZE variiert entsprechend dem Gewicht und Interesse des Landes: Die Mission Luxemburgs umfaßt derzeit drei bis vier Personen, davon ist eine nur für die militärischen Aspekte zuständig. Während Luxemburgs EU-Präsidentschaft im 2. Halbjahr 1997 waren es sogar sieben Personen. Malta hat zwei, Zypern ein bis zwei Personen in seiner Mission, Island hat in Wien seit dem 1. März 1999 einen ständigen Vertreter, vorher wurden OSZE-Angelegenheiten von der Botschaft in Bonn aus betreut. Liechtensteins Profil ist im Vergleich hoch: Es verfügt über ein bis zwei in Wien befindliche Personen. Der Hl. Stuhl hat drei Vertreter in seiner Mission, davon einen hauptberuflichen vatikanischen Diplomaten sowie fallweise zwei Österreicher. San Marino stellt zwei Personen, die gegebenenfalls aus San Marino anreisen, Monaco eine Person von seiner Botschaft bei der EU (und Belgien) in Brüssel sowie Andorra eine Person aus Andorra. Für die letzteren drei Staaten ergibt sich daraus vor allem die Teilnahme an den für etwa alle zwei Jahre vorgesehenen Gipfel- und an den jährlichen Ministerratstagungen, seltener jedoch an den meist wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation, San Marino aber im Vergleich etwas häufiger als die anderen.
Die wichtigste Institution der OSZE ist ihr *Vorsitz*. Zu KSZE-Zeiten galt das Rotationsprinzip. Sobald sich der Übergang zur OSZE abzeichnete, bildete sich ein Entscheidungsverfahren im Konsens heraus, wobei Länder ihre Kandidatur anmelden können. Interessanterweise haben seither, von Deutschland noch im Übergang des zweiten Halbjahres 1991 und Italien 1994 abgesehen, vor allem Mittelstaaten wie Schweden, Ungarn, die Schweiz, Dänemark, Polen, Norwegen und Österreich den Vorsitz innegehabt, nicht jedoch - soweit bis 2002 absehbar - ein Land aus der Gruppe der Kleinstaaten. Immerhin wäre Luxemburg nach der Erfahrung seiner erfolgreichen EU-Vorsitzführung durchaus auch in der OSZE eine gute Leitung zuzutrauen.

Bei den verschiedenen Gremien der OSZE rotiert in einem, dem *Forum für Sicherheitskooperation*, der Vorsitz auch weiterhin. Seit der ersten Sitzung am 22. September 1992 bis Mitte Juni 1999 haben (inklusive der jährlichen Überprüfungskonferenzen des Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen seit 1994) 262 Sitzungen stattgefunden.[11] Bis Ende 1994 gab es einen Vorsitz jeweils für eine Sitzung, seit dem 1. Januar 1995 rotiert der Vorsitz monatlich. Falls ein bestimmtes Land den Vorsitz nicht zu übernehmen wünscht, springt er auf das nächstfolgende über. Die Übernahme dieser Funktion kann daher als ein gewisser Indikator für Engagement gesehen werden. Luxemburg hat während dieser Zeit sechsmal den Vorsitz übernommen, Zypern fünfmal (davon das letzte Mal im März 1996), Malta dreimal (im Jahr 1997) und Island einmal (1993). Die vier Mikrostaaten scheinen im Vorsitz dagegen nicht auf. Allerdings sind noch weitere Staaten in diesem Sinne nicht aktiv wie etwa Bosnien und Herzegowina, Georgien, Lettland, Moldau, Usbekistan, Tadschikistan oder Turkmenistan. Auch bedeutet dies nicht volle Inaktivität: Bei Staaten wie Lettland etwa konzentriert sich die Diplomatie voll auf die angestrebte Mitgliedschaft in der EU, so daß für andere Bereiche kaum noch Kapazität bleibt. Der Hl. Stuhl hatte in früheren KSZE-Zeiten den Vorsitz übernommen, seit 1992 scheint er nicht mehr auf.

Die OSZE selbst hat noch nicht die Vertragshoheit einer internationalen Organisation. Die erste Maßnahme in Richtung Verrechtlichung ist der Beschluß über das *Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der OSZE* von 1992. Der Schiedsgerichtshof hat seinen Sitz in Genf. Mit Stand vom 1. April 1998 hatten 33 Länder unterzeichnet, 21 Ratifizierungen lagen vor, darunter sehr viele von Kleinstaaten, nämlich Zypern (1994), Liechtenstein (1994), Monaco (1994) und San Marino (1995). Nur unterzeichnet haben: Luxemburg (1992), Malta (1992) und Island (1994). Andorra und der Hl. Stuhl, aber auch so gewichtige OSZE-Teilnehmerstaaten wie die USA oder Großbritannien haben überhaupt noch keinen Schritt in Richtung Unterstützung getätigt.

Schließlich ist die *Parlamentarische Versammlung* der OSZE anzuführen. Sie konstituierte sich 1991 noch in Verbindung mit der KSZE. Seit 1998 stellen bei insgesamt 317 Abgeordneten Luxemburg (wie Bulgarien) fünf, Zypern, Island und Malta (wie fünfzehn andere Staaten, darunter die baltischen, kaukasischen, vier der fünf jugoslawischen Nachfolgestaaten und drei der zentralasiatischen plus Albanien und Moldau) je drei, sowie Liechtenstein, Monaco, San Marino und Andorra je zwei Abgeordnete. Der Hl. Stuhl kann zwei Vertreter als Ehrengäste entsenden.

11 Vgl. OSZE FSK (Forum für Sicherheitskooperation) Journal 1/1992ff.

Kleinstaaten und OSZE-Gruppen

Derzeit gibt es in der OSZE vor allem zwei *Gruppen*: Die Europäische Union, manchmal auch einschließlich einiger oder aller ihrer Beitrittskandidaten, sowie die GUAM-Gruppe, bestehend aus Georgien, der Ukraine, Aserbaidschan und Moldau. Gelegentlich gibt es auch Erklärungen oder Vorlagen "Im Namen der 16" bzw. jetzt "Im Namen der 19" (d.h. also - auch wenn der Ausdruck nicht verwendet wird - der NATO). Der früheren KSZE-Gruppe der "Neutralen und Nicht-Paktgebundenen" (N+N) hatte die Hälfte der Kleinstaaten, nämlich Zypern, Malta, Liechtenstein und San Marino - neben den Neutralen Finnland, Österreich, Schweden und der Schweiz sowie dem blockfreien Jugoslawien - angehört.[12] Zwar erklärt sich auch der Hl. Stuhl sicherheitspolitisch für neutral. Er gehörte jedoch keiner Gruppe, also auch nicht den "N+N", an, da er grundsätzlich parteiische Stellungnahmen zu vermeiden sucht.
Diese Gruppe war allerdings nach dem Ausbruch des innerjugoslawischen Krieges mit dem Angriff auf Slowenien und der dagegen gerichteten Aktivierung des KSZE-Krisenmechanismus durch Österreich am 1. Juli 1991 zerfallen. Jugoslawien wurde anfangs noch stark von Zypern unterstützt, geringfügig von Malta, die anderen Staaten der Gruppe, darunter auch Liechtenstein und San Marino, befürworteten die Vorgehensweise Österreichs. Ein Jahr später wurde die Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien an der KSZE suspendiert. Die hier behandelte Gruppe der neun Kleinstaaten ist daher nur eine formale Kategorie, der über ihre Größe hinaus eine Gemeinsamkeit fehlt. Seit 1985 gibt es allerdings die Initiative der sogenannten "Kleinstaatenspiele" sportlicher Art, an der nunmehr alle außer dem Hl. Stuhl teilnehmen. Sie kann als Anfang eines nichtpolitischen Gruppenbewußtseins gewertet werden.

Die Staaten im einzelnen und ihre Rolle und inhaltliche Mitarbeit in der OSZE

Grundprinzip der KSZE wie der OSZE ist, daß hier souveräne Staaten auf der Basis völliger Gleichheit miteinander verkehren, auch wenn ihr Einfluß erheblich differiert. Maresca stellte schon anläßlich der ersten KSZE fest, daß Mikrostaaten Schwierigkeiten haben, ihre Rolle ganz auszufüllen. Für kleinere Mittelstaaten wie Dänemark habe sich jedoch tatsächlich eine formale Gleichheit auch mit Supermächten entwickelt. Trotzdem wären einige der beeindruckendsten Diplomaten gerade aus kleinen Ländern gekommen, die

12 Vgl. Hanspeter Neuhold, The Group of the N+N Countries Within the CSCE Process, in: Hanspeter Neuhold (Hrsg.), CSCE: N+N Perspectives. The Process of the Conference on Security and Co-operation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States, Wien 1987, S. 23-35.

aufgrund ihrer Größe und der Größe der Delegationen - manchmal nur ein bis zwei Diplomaten - bei allen Verhandlungen *up to date* sein mußten, wie etwa Malta, der Hl. Stuhl, Liechtenstein, Luxemburg und Island, und dazu noch gelegentlich entscheidende Beiträge für die Arbeit der Konferenz lieferten. In der OSZE haben sich Ausmaß und Richtung der Arbeit verändert, was hier nach Ländern behandelt werden soll.[13]

Luxemburg ist durch seine EU- wie auch NATO-Mitgliedschaft stark in regionale Organisationen integriert. Durch diese Mitgliedschaften ist es in viele Konsultationsmechanismen eingebunden und beteiligt sich regelmäßig an Entscheidungen, was von außen nicht immer erkennbar ist. Rotationsmäßig tritt es auch als Sprecher der NATO auf. Ein besonderer Höhepunkt ist gegeben, wenn Luxemburg die EU-Präsidentschaft innehat. Damit kann es - nicht nur aufgrund der Größe seiner Delegation - als deutlich aktivstes und einflußreichstes Mitglied der Gruppe der Kleinstaaten angesehen werden. Finanziell ist es pro Einwohner sogar der größte Beitragszahler der OSZE. In absoluten Beträgen steht es an 19. Stelle, vor so bevölkerungsreichen Ländern wie der Ukraine oder Portugal!

Island ist vor allem durch seine Randlage als Insel im Nordatlantik gekennzeichnet. Seine Mitgliedschaft in der NATO betrifft insbesondere die große Militärbasis Keflavik, ein eigenes Militär unterhält Island nicht. Eine zweite Besonderheit besteht in seiner Abhängigkeit von der Fischindustrie, die immer noch 75 Prozent seines Außenhandels ausmacht. Es ist traditionell demokratisch und unterstützt die Werte der OSZE, verhält sich jedoch ansonsten sehr zurückhaltend. 1992/93 hatte Island bereits eine Mission in Wien, nachdem die Grundsatzentscheidung zur Umwandlung der KSZE in die OSZE gefallen war. Aufgrund eines Budgetrückgangs mußte die Mission jedoch wieder zur Botschaft in Bonn verlegt werden. Nachdem sich die Wirtschaft in den letzten Jahren wesentlich erholt hatte, wurde die Mission 1999 in Wien wieder eröffnet. In Sicherheitsfragen ist Island traditionell sowie aufgrund eines bilateralen Abkommens auf die USA orientiert und folgt damit mehr der NATO- als der OSZE-Linie. Als EWR-Mitglied findet seine Position informell Berücksichtigung durch die EU.

Zyperns Stellung in der OSZE als im östlichen Mittelmeer gelegene Insel ist wesentlich durch den Konflikt zwischen griechischer und türkischer Bevölkerungsgruppe der Insel sowie die militärische Unterstützung der Türkei für ihre ethnische Gruppe in Nordzypern seit 1974 (Putsch der griechisch-zypriotischen Nationalgarde und türkische Invasion) geprägt. Seine Teilnahme ist davon seit Beginn der KSZE überschattet - mit fast schon ritualisierten Abläufen von Stellungnahmen und Anschuldigungen der beiden Seiten. Im Rahmen der OSZE ist dieses Verhalten allerdings seltener geworden. Trotz etlicher Vermittlungsversuche ist keine Lösung in Sicht. Eine Teilung der Insel in zwei unabhängige Staaten wird international nicht akzeptiert und damit nur die griechisch-zypriotische, nicht aber die türkisch-zypriotische Re-

13 Vgl. Maresca, a.a.O. (Anm. 7), S. 18.

gierung anerkannt; die Intervention einer Mittelmacht gegen einen Kleinstaat dauert fort. Gegenwärtig sind sogar eher noch Auf- statt Abrüstungsbestrebungen festzustellen, wie aus dem geplanten Kauf russischer Luftabwehrraketen durch die griechisch-zypriotische Seite zu ersehen ist. Das bedauerliche an der Situation ist, daß gerade die OSZE (wie schon vorher die KSZE) Instrumente zur friedlichen Konfliktregelung anbietet, die hier aber nicht angenommen werden. So ist die Stärke der türkischen Truppen im Nordteil nicht bekannt, größere militärische Operationen werden nicht im vorhinein mitgeteilt. Vertrauensbildende Maßnahmen greifen nicht und werden von zypriotischer Seite als "Schön-Wetter-Aktionen" bezeichnet.[14]

Malta ist ein relativ aktiver Teilnehmerstaat, wie schon aus seiner Rolle als Gast- oder Namensgeber für wichtige Tagungen bzw. einen der vier Mechanismen, den sogenannten Valletta-Mechanismus zur "Friedlichen Regelung von Streitfällen", ersichtlich ist. Auch gilt Malta als Prototyp des erstaunlichen Einflusses eines Kleinstaates in der KSZE. Seit Beginn der KSZE verstand es sich als Vertreter der Interessen des "Mittelmeerforums" (Mitglieder außer Malta: Ägypten, Algerien, Israel, Marokko, Tunesien, Syrien seit 1977, aber inaktiv, Jordanien seit 1998). Dieses Forum forderte, die Sicherheit Europas und jene des Mittelmeerraums eng miteinander zu verknüpfen.

Anläßlich der Vorbereitungen der ersten Konferenz (ab 1969) waren zunächst die beiden Supermächte übereingekommen, weder eine Ausweitung der Tagesordnungspunkte noch des Teilnehmerkreises zuzulassen. Malta erreichte 1975 jedoch durch sein Veto, daß die Mittelmeerfrage ein wichtiges Nebenthema wurde. In der Schlußakte von Helsinki wurde auf sein Betreiben hin nach dem zweiten Korb ein Zwischenkapitel mit "Fragen bezüglich Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeer" eingeschoben.[15] Auch fanden bis 1993 vier KSZE-Fachtagungen zu Fragen des Mittelmeerraumes statt.

Diesen Erfolg hat Malta auch der Unterstützung durch weitere Mittelmeerländer wie Zypern, Jugoslawien, Spanien und Italien zu verdanken.[16] In der Frage einer - nicht stimmberechtigten - Teilnahme dieser Länder konnte sich Malta jedoch nicht durchsetzen und riskierte mit seinem Blockadeverhalten zeitweise sogar eine ziemliche Isolation. Im Vorfeld der OSZE im März 1994 erreichten es die fünf Mittelmeeranrainer Algerien, Ägypten, Israel, Marokko und Tunesien immerhin (Syrien zeigte trotz Mitgliedschaft wenig Interesse), zu OSZE-Ministerratstagungen, Überprüfungskonferenzen und regelmäßigen Treffen mit der OSZE-Troika eingeladen zu werden. Sie erhielten auch Zugang zu allen OSZE-Dokumenten sowie das Recht, dem OSZE-Vorsitz Stellungnahmen zu unterbreiten. Im selben Jahr wurde im Rahmen des Stän-

---

14 Siehe von griechisch-zypriotischer Seite: Thalia F. Petrides (Hrsg.), Security of Smaller States, Nikosia 1996 (Ministry of Foreign Affairs).

15 Siehe Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. A.1, S. 46-48.

16 Vgl. Maresca, a.a.O. (Anm. 7), S. 101 und S. 220.

digen Rates eine unbefristete Kontaktgruppe auf Expertenebene zur Erleichterung des Informationsaustauschs errichtet. 1995 erfolgte die Umbenennung dieser Staaten von "nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten" in "Kooperationspartner im Mittelmeerraum". Seit 1997 stehen für Malta die Orientierung auf Europa und das (neuerliche) Ersuchen um EU-Mitgliedschaft im Vordergrund. Im Zuge des *Screening*-Prozesses ist es bestrebt, in die erste Gruppe der Beitrittskandidaten aufzurücken. Damit wird es zunehmend in die entsprechenden EU-Konsultationsmechanismen eingebunden.

Liechtenstein war bereits 1969 darum bemüht, zur Festigung seiner Souveränität an der KSZE teilzunehmen. Es hat sich in der KSZE und in der OSZE profiliert und tritt ziemlich aktiv auf. Während es sich zu Beginn der KSZE fallweise von der Schweiz vertreten ließ, bewirkte der gesamte Prozeß eine eigene außenpolitische Emanzipation, die auch in einer ständigen Präsenz - als einziger der Mikrostaaten, vom Hl. Stuhl abgesehen - ab 1993 in Wien ihren Ausdruck findet. Wie auch die Mitgliedschaft in anderen internationalen Organisationen zeigt, ist Liechtenstein hinsichtlich einer eigenständigen Außenpolitik in gewisser Weise Vorreiter der anderen Mikrostaaten. Als EWR-Mitglied ist es auch in den informellen Konsultationsmechanismus der EU einbezogen. Während des Kalten Krieges setzte es sich sehr für Dissidenten in den Ostblockstaaten ein. Nach 1989 und in der OSZE nahm es eine Haltung mit Bedacht auf Stärkung der Menschenrechte und Schutz von Kleinstaaten ein. Es beteiligte sich auch an der Debatte zur Sicherheitscharta und an besonderen Finanzierungsaktionen.[17]

Der *Hl. Stuhl* und seine besondere Stellung in der internationalen Politik sowie das Zustandekommen seiner Teilnahme an der KSZE wurden bereits behandelt. Hinsichtlich Abstimmungen politischer Art hat sich der Hl. Stuhl 1972 und dann noch einmal im Mai 1992 grundsätzlich vorbehalten, nicht parteiisch Stellung zu nehmen, daß er aber durch eine Nichtteilnahme an Abstimmungen keine Ablehnung zum Ausdruck bringen und einem Konsens nicht im Wege stehen will.[18] Im Zuge der Umwandlung zur OSZE ist beim Hl. Stuhl auch eine Intensivierung des Engagements durch Errichtung einer ständigen Mission in Wien zu bemerken. Seine Grundlinie in den Zeiten des Kalten Krieges bestand in der Konzentration auf die Inhalte des "Korbes III" und das siebte Prinzip, "Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit". Während nahezu alle anderen Staaten mehrere Ziele verfolgten und für Ergebnisse Kompromisse einzugehen gezwungen waren, konnte der Hl. Stuhl

---

17 Vgl. Regierung des Fürstentums Liechtenstein - Amt für Auswärtige Angelegenheiten, Zielsetzungen und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik. Bestandesaufnahme, Perspektiven, Schwerpunkte, Vaduz 1997, S. 16-23.

18 Vgl. Final Recommendations of the Helsinki Consultations, Helsinki, 8 June 1978, in: Arie Bloed (Hrsg.), The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 121-140, hier: S. 140, sowie Eleventh CSO Meeting, Helsinki, 18-21 May 1992, in: ebenda, S. 941-946, hier: S. 941.

seine Forderungen vor allem nach Religionsfreiheit und freier Religionsausübung ohne das Risiko solcher Einschränkungen erheben.
In der zwischen Ost und West kontrovers geführten Menschenrechtsdebatte nahm der Hl. Stuhl eine Zwischenposition ein. Der Westen verfocht vor allem die liberalen Freiheitsrechte, der Osten die statischen sozialen Grundrechte wie z.B. diejenigen auf Bildung und Arbeit. Der Hl. Stuhl ist in vielen dieser Diskussionen für die Gleichgewichtung dieser beiden Typen von Menschenrechten eingetreten. In den internationalen Beziehungen tritt der Hl. Stuhl strikt neutral, meist auch gegen wirtschaftliche Embargos und den Abbruch von diplomatischen Beziehungen, auf. Falls die OSZE beschließen sollte, alle Beschlüsse des VN-Sicherheitsrates mitzutragen, würde dies für den Hl. Stuhl wohl eine Erschwernis darstellen. Allerdings hat er sich anläßlich der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien deutlich für Sanktionen als letztes Mittel gegen massive Menschenrechtsverletzungen geäußert. Die neuere Diskussion über Demokratie und Demokratisierung findet im Hl. Stuhl einen eingeschränkten Befürworter, da er in seinen kirchlichen Strukturen demokratische Elemente gelegentlich vermissen läßt. Das letzte Konzil und der Hl. Stuhl haben sich allerdings eindeutig zugunsten der rechtsstaatlichen Demokratie als politischer Ordnungsform geäußert. In der OSZE ist er ziemlich aktiv, allerdings vor allem bei Menschenrechten und Religionsfragen, bei gelegentlichen Stellungnahmen zu Sicherheitsaspekten und Konflikten wird stets die moralische Dimension (Bereitschaft zum Umdenken etc.) betont.
San Marino, *Monaco* und *Andorra* haben keine eigene Mission bei der OSZE. Sie sind, wenn auch mit Unterschieden, geringer präsent, die ersten beiden vor allem bei Ministerratstagungen und Gipfeltreffen. Das 1996 aufgenommene Andorra ist dagegen noch kaum in Erscheinung getreten, seine Außenbeziehungen davor vertrat Frankreich. Die drei Länder starten auch kaum Initiativen. Während der KSZE wurde San Marino gelegentlich von Italien, Monaco von Frankreich vertreten. San Marino hat allerdings zumindest historisch eine stärker eigenständige politische Tradition durch seinen seit 1243 ununterbrochen praktizierten Republikanismus oder die Flüchtlingsbetreuung - etwa 1849 für Garibaldi und seine Anhänger oder während des Zweiten Weltkriegs. Monaco dagegen war mehr auf sein Herrscherhaus der Grimaldi orientiert, seine erste Verfassung stammt von 1911 (zum Vergleich: Die erste Verfassung Liechtensteins ist von 1862). Andorras Weg der alten Autonomie seiner Tallandschaften fand erst 1993 seine Überleitung zu einer eigenen Verfassung und der Mitgliedschaft zuerst in den VN. Der KSZE-Prozeß bewirkte für alle eine außenpolitische Emanzipation, wie aus der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen ersichtlich. San Marino und Monaco sind über bilaterale Abkommen mit Italien bzw. Frankreich mit dem EU-Wirtschaftsraum verbunden, Andorra hingegen gehört ihm nicht an.

Generell läßt sich sagen, daß, gemessen am Umfang der Aktivität in der OSZE, Luxemburg innerhalb der Gruppe der Kleinstaaten an die erste Stelle zu setzen ist, gefolgt von Malta und Zypern. Anschließend folgt eine Gruppe von drei Ländern: das sehr zurückhaltende Island, Liechtenstein sowie der Hl. Stuhl, allerdings begrenzt durch seinen Schwerpunkt auf der Analyse ethischer bzw. moralischer Aspekte von OSZE-Vorhaben und auf religiösen bzw. humanitären Themen. Schließlich sind San Marino, Monaco und Andorra anzuführen, die keine eigene Mission errichtet haben und daher wenig präsent sind. Die ersten beiden sind immerhin seit KSZE-Beginn dabei, während Andorra sein Tätigkeitsprofil erst aufbaut.
Des weiteren läßt sich die Funktion der OSZE dahingehend beschreiben, daß sie für die größeren Kleinstaaten eine günstige Möglichkeit darstellt, Präsenz zu zeigen und auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen. Den Mikrostaaten (vom Hl. Stuhl abgesehen) bietet sie hingegen die Gelegenheit, ihre Existenz unter Beweis zu stellen.
Als wesentliche Charakteristika eines Kleinstaates gelten seine Vulnerabilität und seine Flexibilität. Internationale Organisationen bieten hier einen gewissen Schutz und werden daher von solchen Staaten besonders unterstützt. Das Rollenkonzept von Kleinstaaten hat sich aber ersichtlich gewandelt und im Laufe des KSZE-/OSZE-Prozesses jenem größerer Staaten angenähert.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Undine Bollow

Die OSZE-Missionen in Estland und Lettland[1]

Die drei baltischen Staaten werden gemeinhin gern als eine Einheit betrachtet, als drei kleine Staaten, die sich kaum voneinander unterscheiden. Doch ein genauerer Blick auf diese Region Europas belehrt sofort eines Besseren, denn neben vielen Gemeinsamkeiten weisen diese drei Staaten durchaus landestypische Eigenheiten auf. Während die demographischen Ausgangssituationen in Estland und Lettland unmittelbar nach Wiedererlangung der staatlichen Souveränität zu Beginn der neunziger Jahre ähnlich und somit vergleichbar waren, unterschied sich Litauen von den beiden Nachbarstaaten bereits zu diesem Zeitpunkt deutlich. Demographische Verschiebungen, die ihren Ursprung in der Siedlungspolitik der Sowjetunion hatten, hatten in Litauen deutlich geringere Spuren hinterlassen als in Estland und Lettland, wo die Gruppe der Einwanderer nicht nur ein Erbe der unmittelbaren Vergangenheit war, sondern gleichzeitig auch eine Herausforderung für die Zukunft darstellte.[2] Diesem wesentlichen Unterschied Rechnung tragend, eröffnete die OSZE im Jahre 1993 Missionen in Estland und Lettland in der Hoffnung, dadurch den Umbau der Gesellschaft in den beiden Ländern zu fördern, den Aufbau von Zivilgesellschaften zu unterstützen und mögliche Spannungen in diesen Prozessen zu entschärfen. Die OSZE eröffnete nie eine Vertretung in Litauen.

Beide Missionen arbeiten auf der Grundlage individueller Mandate, die halbjährlich erneuert werden. Die Mandatstexte beider Missionen wurden bislang nicht verändert, so daß beide OSZE-Vertretungen auch weiterhin im Bereich der Staatsbürgerschaft tätig werden und sich mit Fragen nationaler Minderheiten auseinandersetzten. Darüber hinaus beobachten und informieren die Missionen über Fortschritte im Bereich der Umsetzung der OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen. In Ausübung ihrer Mandate arbeiten die beiden Missionen zusammen mit Institutionen, Organisationen und Individuen, die an einem Dialog zu dem genannten Themenbereich interessiert sind; sie fungieren als Ratgeber auf unterschiedlichsten Ebenen und dienen als unabhängige Informationsquelle im jeweiligen In- und Ausland.

Als wieder unabhängig gewordene Staaten sahen sich Estland und Lettland zu Beginn dieses Jahrzehnts nicht nur vor die Aufgabe gestellt, die landes-

---

1 Die in diesem Aufsatz vertretenen Meinungen und Ansichten spiegeln nicht den offiziellen Standpunkt der OSZE-Mission in Lettland oder der OSZE im allgemeinen wider, sondern sind ausschließlich persönliche Beobachtungen und Wertungen der Autorin.

2 Der Anteil der russischsprachigen Bevölkerung betrug zum Zeitpunkt der Volkszählung im Jahre 1989 in Lettland 38,5 Prozent (Russen und Weißrussen; Letten: 52 Prozent) und in Estland 30 Prozent (Esten: 61,5 Prozent), in Litauen hingegen lediglich 11,4 Prozent (Russen und Weißrussen; Litauer: 79,6 Prozent); vgl. Rudolf A. Mark, Die Völker der ehemaligen Sowjetunion, Braunschweig 1992.

eigene Gesetzgebung von ihrem sozialistischen Erbe zu reinigen. Zusätzlich sahen sie sich vor die Herausforderung gestellt, im Gegensatz zu den meisten anderen Reformstaaten Mittel- und Osteuropas wesentliche Bereiche der Gesetzgebung vollkommen neu zu schaffen. In den ersten Jahren nach Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit mußte von der jeweiligen Verfassung über Staatsbürgerschaftsgesetze bis hin zu Ausländergesetzen faktisch das gesamte gesetzliche Grundgerüst dieser Staaten entweder neu ausgearbeitet werden, oder die Gesetzgebung aus der Zwischenkriegszeit mußte den gewandelten Gegebenheiten angepaßt werden. Ein wesentlicher Teil der Arbeit der beiden Missionen in den ersten Jahren ihres Bestehens konzentrierte sich folglich auf den Bereich der Gesetzgebung. Es galt, die Schaffung neuer Gesetze zu begleiten, den jeweils Verantwortlichen beratend zur Seite zu stehen und die ablaufenden Prozesse zu beobachten.
Durch die Verabschiedung der wesentlichen Gesetzestexte in den vergangenen Jahren hat sich der Schwerpunkt der Arbeit der beiden Missionen im Verlauf der letzten Monate und Jahre verlagert. Nicht mehr die Gesetzgebung an sich steht im Mittelpunkt der Arbeit der beiden Missionen, sondern vielmehr die Umsetzung der geschaffenen gesetzlichen Rahmenbedingungen, deren Einfluß auf die in der Bevölkerung ablaufenden Prozesse sowie eventuelle Gesetzesnovellierungen. In diesem Zusammenhang ist die Zusammenarbeit mit Institutionen, Organisationen und Individuen, die die Herausbildung einer "*civil society*" aktiv zu unterstützen suchen, verstärkt in den Mittelpunkt des Interesses der Missionen getreten. Mit dem fortschreitenden Reformprozeß in Estland und Lettland, mit dem Übergang von der Phase der Demokratisierung zur Periode der Konsolidierung der jungen Demokratien hat sich somit auch die Arbeit der beiden Missionen gewandelt.

Die OSZE-Mission in Estland

Seit dem Herbst 1998 wird die Mission von Botschafter Bernd Braun aus Deutschland geleitet, nachdem sie zuvor für ein Jahr unter der Leitung von Botschafter Detlof von Berg (ebenfalls Deutschland) stand, der im Herbst 1997 Botschafter Jean Perrin aus Frankreich abgelöst hatte. Die Arbeit der sechs Mann starken Mission in Estland ist nach wie vor durch die regionale Arbeitsteilung geprägt, wenn sich auch der Schwerpunkt der Arbeit im Verlaufe der letzten Jahre stärker in die Hauptstadt Tallinn verlagert hat.
Aufgrund der demographischen Situation mit einer besonders starken Konzentration der russischsprachigen Bevölkerung im Nordosten des Landes und in Anbetracht der Umsetzung des Missionsmandates wurde bei Eröffnung der Mission eine regionale Arbeitsteilung eingeführt. Von sechs Missionsmitgliedern arbeiteten zwei ständig in der nordöstlichen Grenzstadt Narva und zwei weitere in der Hauptstadt des nordöstlichen Landkreises, Johvi. Seit gut zwei Jahren ist jedoch eine Tendenz zu verzeichnen, daß sich die Arbeit der

Mission stärker auf die Hauptstadt Tallinn konzentriert. Projekte, die die Mission initiiert oder unterstützt, verlangen mehr und mehr die Präsenz in der estnischen Hauptstadt, so daß die ehemals rein regionale Arbeitsteilung von funktionalen Aspekten überlagert wird. Derzeit ist die Außenstelle der Mission in Narva mit Hilfe einer örtlichen Kraft täglich für Ratsuchende geöffnet, die von diesem Angebot nach wie vor Gebrauch machen. Missionsmitglieder fahren hingegen nur noch für ein oder zwei Tage in den Nordosten Estlands.

Seit der Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit hat der Bereich der Staatsbürgerschaft im weiteren Sinne die internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen und bildete lange Zeit den Kern der Arbeit der Mission. Besondere Aufmerksamkeit widmete die Mission hier den relevanten Gesetzestexten. Im Dezember 1998 verabschiedete das estnische Parlament die Novellierung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, welche staatenlos geborenen Kindern in Estland die Staatsbürgerschaft ohne Vorbedingungen ermöglicht. Die Gesetzesänderungen wurden noch im gleichen Monat von Präsident Lennart Meri verkündet und traten am 12. Juli 1999 in Kraft. Nunmehr können Eltern die estnische Staatsbürgerschaft für Kinder beantragen, wenn diese nach dem 26. Februar 1992 in Estland geboren wurden, so daß für diese Kinder der gesamte Einbürgerungsprozeß inklusive seiner obligatorischen Prüfungen entfällt. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und die OSZE-Mission begrüßten diese Gesetzesänderung und sahen in ihr einen wesentlichen Schritt zur Förderung der Integration in Estland.

Der rechtliche Status jener Einwanderer aus sowjetischer Zeit, die sich nicht um die estnische Staatsbürgerschaft bewerben wollen oder können, ist im Ausländergesetz aus dem Jahr 1995 geregelt. Dieses Gesetz wurde im Februar 1999 novelliert, indem unter anderem die Einwanderungsbestimmungen geändert wurden und die verantwortlichen Behörden erweiterte Befugnisse zur Ausgabe von Aufenthaltsgenehmigungen erhielten. Die Mission begrüßte auch diese Novellierung, da ein Großteil jener, die sich bislang unrechtmäßig in Estland aufhielten, obwohl sie bereits vor dem Stichtag 1. Juli 1990 nach Estland übergesiedelt waren, aufgrund der jüngsten Gesetzesänderung nun seinen Status im Lande legalisieren kann.

In Erfüllung ihres Mandates verfolgte die Mission über die Jahre die Entwicklungen im Bereich der Sprachenpolitik, in dem die jüngsten Änderungen durch die Novellierung des Sprachen- und des Wahlgesetzes hervorgerufen wurden. Die Änderung des Sprachengesetzes, die im Februar 1999 vom Parlament angenommen und vom Präsidenten verkündet wurde, unterscheidet zwischen erforderlichen Sprachkenntnissen im öffentlichen und im privaten Sektor. Aufgrund fehlender Ausführungsbestimmungen konnte die Gesetzesänderung bislang jedoch nicht, wie ursprünglich vorgesehen, am 1. Juli 1999 in Kraft treten. Während die Ausführungsbestimmungen für den öffentlichen Bereich am 27. Juli verabschiedet wurden, steht die Verabschiedung der Ausführungsbestimmungen für den privaten Sektor noch aus. Mit ihr ist

bis Anfang Oktober zu rechnen. Die Mission verfolgt diese jüngsten Entwicklungen in enger Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen in Estland und mit dem Büro des Hohen Kommissars.

Die Änderungen der Wahlgesetze betrafen unter anderem die Sprachanforderungen für Personen, die sich als Kandidaten aufstellen lassen wollen. Entsprechend den Novellierungen, die im Dezember 1998 verabschiedet wurden, kann sich nur derjenige Staatsbürger Estlands als Kandidat für die Parlaments- oder die Kommunalwahlen aufstellen lassen, der hinreichende Kenntnisse der Staatssprache vorweisen kann, die es ihm erlauben, zum Beispiel den Inhalt von Gesetzen zu verstehen, Bericht zu erstatten über Dinge, die auf der Tagesordnung stehen, sich in Vorträgen auszudrücken, Vorschläge einzureichen oder sie zu hinterfragen und mit der Wählerschaft im Dialog zu stehen. Max van der Stoel, der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, ersuchte Präsident Meri, diese Novellierungen nicht zu verkünden, da jede Sprachanforderung, die eine Voraussetzung zur Ausübung des aktiven oder passiven Wahlrechts darstellt, im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte stehe. Der estnische Präsident kam diesem Ersuchen jedoch nicht nach, sondern bestätigte die Gesetzesänderungen, so daß diese zum 1. Mai 1999 in Kraft traten. Mithin fanden die Novellierungen in den Parlamentswahlen, die im März 1999 abgehalten wurden, noch keine Anwendung, sondern werden zum ersten Mal bei den Kommunalwahlen im Oktober diesen Jahres umgesetzt werden.

Im Prozeß der Konsolidierung der jungen Demokratie sowie bei der zu unterstützenden Integration der Gesellschaft kommt der estnischen Sprache eine zentrale Bedeutung zu, wie oben bereits ausgeführt wurde. Diesem Rechnung tragend, ist die Mission darum bemüht, die Kenntnisse der Staatssprache auf unterschiedlichen Ebenen zu fördern. Im Jahre 1998 wurde das Programm zum Training der estnischen Sprache eingeführt, welches in Anlehnung an das erfolgreiche Sprachprogramm in Lettland gestaltet worden war. Ziel des Programmes ist es, die estnischen Sprachkenntnisse in der nichtestnischsprachigen Bevölkerung zu verbessern und auf diese Weise die Integration im Lande zu unterstützen. Die Mission, die dieses Projekt von Beginn an begleitet hat, ist Vollmitglied im Vorstand des UNDP/PHARE-Projektes und auf diese Weise eng mit der Umsetzung und Ausführung des Programmes vertraut.

In Anerkennung der Rolle, welche nichtstaatliche Organisationen bei der Entwicklung einer Zivilgesellschaft und im Bereich der Integration spielen, vertiefte und erweiterte die Mission insbesondere in den letzten beiden Jahren die bestehenden Beziehungen zur NGO-Gemeinschaft. Große Bedeutung mißt die OSZE-Vertretung in diesem Betätigungsfeld einer ausgeglichenen Verteilung der Kontakte der Mission sowohl mit estnischen als auch mit nichtestnischen Organisationen zu. Zusätzlich zur Unterstützung im praktischen wie auch im technischen Bereich organisierte die Mission Seminare,

die dem weiteren Aufbau und der Unterstützung der nichtstaatlichen Organisationen dienen.
Minderheiten- und Menschenrechte sowie deren Einhaltung bilden einen wesentlichen Teil der Arbeit der Mission, die nach wie vor an jeder Sitzung des Runden Tisches der Nationalitäten beim Staatspräsidenten als Beobachter teilnimmt. Darüber hinaus entsendet die Mission seit Sommer 1998 einen ihrer Juristen zur Haltung wöchentlicher Vorlesungen im Bereich der Menschenrechte an die Universität Tartu. Im Frühjahr 1999 veranstaltete die Mission in Zusammenarbeit mit dem Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten ein Seminar zu den Osloer und den Haager Empfehlungen. In ihren Aktivitäten ist sie bemüht, ein Forum zu schaffen, in dem Belange der Bildung von und für Minderheiten in Estland diskutiert werden können.
In ihrem weiten Tätigkeitsfeld arbeitet die Mission mit den örtlichen Behörden, Institutionen und Organisationen, mit internationalen Organisationen sowie mit Vertretern anderer Staaten vor Ort zusammen. Eng ist auch die Kooperation mit OSZE-Institutionen wie dem Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie mit dem Europarat, dem Rat der Ostseestaaten und den örtlichen Vertretungen der Vereinten Nationen, für die die Mission gleichermaßen ein Partner für die Zusammenarbeit und Informationssammelpunkt wie Ansprechpartner vor Ort ist.
Unabhängig von der Mission arbeitet in Estland ein weiterer Vertreter der OSZE. Im November 1994 wurde der deutsche Kapitän zur See, Uwe Mahrenholz, zum OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige ernannt. Diese spricht Empfehlungen zur Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen für ehemalige Angehöriger sowjetischer Truppen und für deren Familien aus. Die Regierungskommission hat in den Jahren ihres Bestehens Empfehlungen für rund 15.000 ehemalige Militärangehörige oder deren Familienmitglieder ausgesprochen und wird weiterhin regelmäßig tagen, bis auch in den letzten unbearbeiteten Fällen Empfehlungen abgegeben sind. Da die Ausstellung einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung an ehemalige Angehörige ausländischer Streitkräfte sowie an deren Familienmitglieder aufgrund der Rechtslage in Estland unzulässig ist, wird die Regierungskommission auch nach erstmaliger Bearbeitung aller Fälle fortgesetzt bestehen müssen. Mithin kann das Mandat des Vertreters der OSZE auf absehbare Zeit nicht als erfüllt angesehen werden.

Die OSZE-Mission in Lettland

Leiter der OSZE-Mission in Lettland ist David J. Johnson aus Großbritannien. Er übernahm dieses Amt im November 1998 von seinem Landsmann Richard C. Samuel, der im Herbst 1997 den langjährigen Missionsleiter Charles Magee aus den Vereinigten Staaten abgelöst hatte. Dem Missions-

leiter stehen derzeit vier internationale Missionsmitglieder zur Seite, deren Arbeit anhand funktionaler Kriterien gegliedert ist. Seit der Eröffnung der Mission hat die OSZE-Vertretung in Lettland ihren Sitz in der Hauptstadt Riga. Anders als im nördlichen Nachbarland legte die ethnische Verteilung der Einwohner Lettlands die Eröffnung von Zweigstellen in anderen Städten des Landes nicht nahe. Statt dessen wird den regionalen Aspekten seit Jahren mit einem sogenannten *Road Trip Programme* Rechnung getragen. Im Rahmen dieses Programmes suchen Mitarbeiter der Mission in der Regel einmal im Monat eine andere Region des Landes auf, wo sie Treffen mit Vertretern staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen und Institutionen sowie mit der Presse vereinbaren. Auf diese Weise versucht die Mission, ein umfassenderes Bild von denjenigen Entwicklungen im Lande zu erhalten, die für die Arbeit der OSZE in Lettland relevant sind, was allein von Riga aus nicht möglich wäre.

In Umsetzung ihres Mandates befaßt sich die Mission seit ihrer Eröffnung vorrangig mit Staatsbürgerschaftsfragen und mit Themen, die mit diesem Fragenkomplex in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Während die Mission in den ersten Jahren ihres Bestehens vorrangig mit der Verfolgung der Gesetzgebung in diesem Bereich befaßt war, erweiterte sich ihr Tätigkeitsfeld in den vergangenen Jahren. Verstärkt traten nun andere Aspekte der Integration in den Vordergrund, wie zum Beispiel soziale Fragen und Sprach- oder Bildungsprobleme sowie weitere Themenbereiche, die den Status der unterschiedlichen ethnischen Gruppen im Lande betreffen. Mit besonderer Aufmerksamkeit hat die Mission in diesem Zusammenhang die staatliche Initiative verfolgt, ein nationales Integrationsprogramm für Lettland zu entwikkeln.

Seit der Verabschiedung des Staatsbürgerschaftsgesetzes im Jahre 1994 war die Einbürgerung begrenzt durch ein sogenanntes Fenstersystem, welches die Gesamtheit der möglichen Bewerber aufgrund des Geburtsortes und -jahres in Gruppen einteilte. Angefangen mit dem Jahr 1995 konnten sich aufgrund dieses Systems mit jedem Kalenderjahr Mitglieder einer weiteren Gruppe um die Staatsbürgerschaft bewerben. Von diesem Angebot hatten jedoch bis zum Spätherbst 1998 lediglich sieben Prozent der unter dem "Fenster"-Regime Berechtigten Gebrauch gemacht. Vor diesem Hintergrund wurde die Regierungsinitiative international begrüßt, das Staatsbürgerschaftsgesetz zu novellieren. In enger Zusammenarbeit mit dem Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten verfolgte die Mission die Gesetzesänderungen, welche letztlich am 22. Juni 1998 im Saeima, dem lettischen Parlament, angenommen wurden. Diese umfaßten unter anderem die Aufhebung des "Fenster"-Systems sowie für Kinder, die in Lettland nach dem 21. August 1991 staatenlos zur Welt gekommen sind, die Möglichkeit, die lettische Staatsbürgerschaft quasi automatisch zu erhalten.

Bestätigt durch ein Referendum im Herbst 1998 trat die Aufhebung des "Fenster"-Systems zum 10. November in Kraft und löste eine Welle von Einbür-

gerungen aus. Verglichen mit den Daten des Vorjahres ist ein durchschnittlicher Anstieg um das Dreifache zu beobachten, und es wird erwartet, daß 1999 sowie in den folgenden Jahren jährlich rund 20.000 Personen den Einbürgerungsprozeß durchlaufen werden. Die Einbürgerungsprüfungen wurden im Verlauf der letzten Jahre in Zusammenarbeit mit dem Europarat vereinfacht und stellen nunmehr eine angemessene und faire Prüfung der Kenntnisse des jeweiligen Bewerbers dar.

Die Gesetzesänderung, welche es staatenlos in Lettland geborenen Kindern ermöglicht, die lettische Staatsangehörigkeit ohne Vorbedingungen zu erhalten, trat zu Beginn des Jahres 1999 in Kraft. Seitdem nahmen rund 250 Eltern dieses Angebot für ihre minderjährigen Kinder wahr, eine Anzahl die deutlich hinter den Prognosen des Jahres 1998 zurückbleibt. Als eine mögliche Erklärung wird angeführt, daß Eltern es vorziehen, den Einbürgerungsprozeß zusammen mit der gesamten Familie zu durchlaufen. Die Zahl derer, die die lettische Staatsbürgerschaft für ihre Kinder wünschen, für sich selber die Einbürgerung jedoch nicht in Betracht ziehen, ist bislang relativ niedrig.

Die Mission hat auch in den vergangenen Jahren ihr sogenanntes *Case Work Programme* fortgesetzt, in dessen Rahmen die guten Dienste der Mission angeboten werden, um Ratsuchenden meist in Fragen der Einbürgerung oder der Ausstellung von sogenannten Nichtstaatsbürgerpässen zu helfen. Ständige Bewohner Lettlands, die ohne Staatsangehörigkeit sind und nicht planen, die lettische zu erwerben, haben seit 1997 die Möglichkeit, sich um den "Nichtstaatsbürgerpaß" Lettlands zu bewerben. Dieses Dokument dient nicht nur der Identifikation im Lande, sondern ermöglicht auch Reisen ins Ausland und ist um so bedeutender, als mit Ablauf dieses Jahres der letzte in Lettland noch gültige ehemalige sowjetische Paß seine Gültigkeit verlieren wird. Die Mission begrüßt die Ausgabe dieser Pässe, die dem Status der Einwanderer sowjetischer Zeit eine rechtliche Grundlage verleihen.

Im Rahmen ihrer Arbeit verfolgt die Mission die Gesetzgebung, welche Fragen der Menschen- und Minderheitenrechte berührt. Seit Jahren ist das lettische Parlament bemüht, ein neues Sprachengesetz zu verabschieden in der Absicht, mit diesem den Status der lettischen Sprache zu stärken und den Gebrauch der Staatssprache auf allen Ebenen zu fördern. In der letzten Legislaturperiode gelang die Annahme eines neuen Gesetzes jedoch nicht, so daß die Arbeit an diesem Projekt im neu gewählten Parlament fortgesetzt und das neue Staatssprachengesetz am 8. Juli 1999 im Saeima angenommen wurde. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und andere internationale Organisationen gaben ihrer Besorgnis darüber Ausdruck, daß einige Bestimmungen in dem angenommenen Gesetz einen Eingriff des Staates in die Privatsphäre ohne legitimes öffentliches Interesse vorsehen. Die neu gewählte Staatspräsidentin, Vaira Vike-Freiberga, beschloß, das Gesetz nicht zu unterzeichnen, sondern es zur erneuten Durchsicht an das Parlament zurückzugeben. Daraufhin wurde das Sprachengesetz dem verantwortlichen Ausschuß übergeben und wird Anfang Dezember erneut im Saeima debattiert werden.

Im Herbst 1998 wurde ein neues Bildungsrahmengesetz verabschiedet, welches die Grundlage für eine Reform des Schulsystems schuf. Das Gesetz sieht Lettisch als Unterrichtssprache in allen Schulen vor, außer in jenen, die entsprechend einem Minderheitenbildungsprogramm unterrichten möchten. Schulen, die in einer anderen Sprache als der lettischen unterrichten möchten, können dies im Grund- und Mittelschulbereich in einem Teil der Unterrichtsstunden tun, indem sie sich für eines von vier zur Auswahl stehenden Unterrichtsmodellen entscheiden. Das Gesetz trat zum Beginn des Schuljahres 1999/2000 in Kraft und sieht eine Übergangsperiode bis zum Jahr 2004 vor.
Anfang 1998 wurde auf Initiative der damaligen Regierung mit der Ausarbeitung eines Integrationsprogrammes begonnen, welche in drei Phasen verlaufen soll. In einer ersten Phase wurde das konzeptionelle Rahmendokument geschaffen, welches im Herbst 1998 von der Regierung angenommen wurde und Kapitel zur Förderung der Integration in Bereichen wie Einbürgerung, Sprache und Erziehung enthält. Im Rahmen der zweiten Phaase wurde dann zu Beginn des Jahres 1999 eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, der neben hohen Staatsbeamten auch Vertreter nichtstaatlicher Organisationen und aufgrund der Einladung durch den Außenminister ebenfalls die OSZE-Mission angehören. Die Arbeitsgruppe organisierte von Mitte März bis Ende Mai eine öffentliche Debatte über das Dokument, an welcher sich rund 25.000 Personen beteiligten. Die Mission beobachtete diese Debatte, nahm aktiv an Veranstaltungen teil und organisierte ein Seminar im Rahmen der öffentlichen Debatte (s.u.). Auf Basis der Erkenntnisse der öffentlichen Anhörung wurde das Rahmendokument umgearbeitet und Ende September vom Ministerkabinett angenommen, wodurch die zweite Phase abgeschlossen wurde. Die dritte Phase schließlich wird der Ausarbeitung des eigentlichen Programms dienen, welches Ende 1999/Anfang 2000 dem Parlament zur Verabschiedung vorgelegt werden könnte. Die Mission begrüßt die staatliche Initiative eines Integrationsprogramms und wird auch in Zukunft diesen Prozeß verfolgen und unterstützen (s.u.).
Neben den zuvor genannten Tätigkeiten der Mission vertritt der Missionsleiter nach wie vor die OSZE in der Kommission, welche die Einhaltung des russisch-lettischen Abkommens über die soziale Absicherung in Lettland verbliebener pensionierter Militärangehöriger überwacht. Es ist zu beobachten, daß die Häufigkeit der Zusammenkünfte dieses dreiseitigen Gremiums im Verlauf der letzten Monate zurückgegangen ist, was als ein Indikator dafür angesehen werden kann, daß ein Großteil der Fragen geklärt werden konnte, die im Zusammenhang mit den in Lettland verbliebenen Militärpensionären zutage traten.
Im Verlauf der letzten Jahre war die Mission an zwei Buchprojekten und einem Forschungsprojekt beteiligt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Arbeit der Mission stehen. Zudem organisierte die Mission im Rahmen der öffentlichen Debatte des nationalen Integrationsprogramms ein Seminar zur Bedeutung von Bildung und Sprache als Mittel zur Förderung der Inte-

gration[3] und plant ein weiteres Seminar im Oktober für die Gruppe der Autoren und Koautoren des Integrationsprogrammes. In der im Südosten Lettlands gelegenen Stadt Daugavpils plant die Mission ein Projekt unter dem Titel "Daugavpils 2000", im Rahmen dessen die örtlichen nichtstaatlichen Organisationen zur Diskussion über Integrationsthemen mit einer spezifischen Bedeutung für die Region angeregt werden sollen.

Wie bereits oben angedeutet, unterhält die Mission zahlreiche Kontakte mit lettischen Behörden und Institutionen. Die Bandbreite der Kontakte erstreckt sich über unterschiedliche Ebenen und Bereiche und umfaßt Treffen sowohl mit Staatsangestellten in den unterschiedlichen Landesteilen Lettlands und in der Hauptstadt als auch mit Abgeordneten des Parlamentes und schließt die Teilnahme an Sitzungen von Ständigen Ausschüssen des Saeima ebenso ein wie Diskussionen auf ministerieller Ebene bis hin zu Gesprächen auf präsidialer Ebene. Die Mission findet generell Unterstützung für ihre Arbeit und sieht sich nur selten vor Probleme in der Zusammenarbeit gestellt. Besonders intensive Arbeitskontakte bestehen mit der Einwanderungsbehörde, mit dem Amt für Staatsbürgerschafts- und Migrationsangelegenheiten sowie mit dem Lettischen Sprachtrainingsprogramm.

Die Mission unterhält ebenfalls enge Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen in Lettland, deren Interessen mit dem Mandat der Mission in unmittelbarem Zusammenhang stehen, und konnte im Rahmen von gemeinsamen Projekten gute Erfahrungen sammeln. Das Zentrum nichtstaatlicher Organisationen sowie dessen Zweigstellen in elf Städten Lettlands stellen für die Mission eine große Hilfe im Bereich der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen in den Regionen des Landes dar.

Darüber hinaus steht die Mission in engem Meinungsaustausch mit den Vertretern der internationalen Gemeinschaft, zu denen sie ausgezeichnete Beziehungen unterhält. Die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen ist weit gefächert und umfaßt neben UNDP und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) den Rat der Ostseestaaten und den Europarat. Innerhalb der OSZE unterhält die Mission enge Arbeitsbeziehungen vor allem mit dem Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und arbeitet bei der Durchführung unterschiedlicher Projekte mit dem BDIMR zusammen. Das aufgeführte weite Feld der Kontakte sowie die guten Arbeitsbeziehungen ermöglichen der Mission eine erfolgreiche Umsetzung ihres Mandats.

Unabhängig von der Mission unterhält die OSZE seit Jahren eine weitere Vertretung in Lettland. Im Rahmen des sowjetisch-russischen Truppenabzuges wurden die Abschaltung und der Abbau der Radaranlage in Skrunda in einem gesonderten Vertrag geregelt. Während alle übrigen Truppen Lettland bis Ende August 1994 verlassen hatten, sah der bilaterale Vertrag über die Radaranlage in Skrunda vor, daß diese bis zum Spätsommer 1998 weiterbetrieben werden könne und danach bis zum 28. Februar 2000 abzubauen sei.

---

3 Das Seminar konnte mit finanzieller Unterstützung der Foundation on Inter-Ethnic Relations durchgeführt werden.

Die vertragsschließenden Parteien erbaten einen Vertreter der OSZE zur Überwachung der Einhaltung dieses Vertrages sowie als Mitglied in der gemeinsamen Kommission, die sich mit Skrunda betreffenden Fragen auseinandersetzt. Bis 1998 stand die Beobachtermission der OSZE unter der Leitung des dänischen Diplomaten Jorgen Andersen, der in seiner Arbeit von dem deutschen Luftwaffenoberst Jürgen Hübschen unterstützt wurde. Seit Andersens Weggang vertritt Jürgen Hübschen die OSZE alleine. Ende August 1998 wurde die Radarstation termingerecht abgeschaltet, so daß sich seitdem die Aufmerksamkeit auf den ordnungsgemäßen Abbau der Anlage konzentriert. Wie nach der 11. Periodischen Inspektion im September 1999 verkündet wurde, wird die russische Seite in der Lage sein, den Vertrag von 1994 noch vor Ablauf des Jahres zu erfüllen. Dieser Umstand birgt historische Dimensionen nicht nur für die baltische Region, sondern auch für die OSZE. Zum einen wird mit Erfüllung des bilateralen Vertrages tatsächlich der letzte aktive sowjetische/russische Soldat die baltischen Staaten verlassen und auf diese Weise den Truppenabzug des Jahres 1994 vollenden. Zum anderen hat der Abschluß der Skrunda-Mission eine historische Bedeutung für die OSZE, da mit Erfüllung des Skrunda-Mandats erstmals in der Geschichte der Organisation eine Mission abgeschlossen werden wird, die zudem zur Zufriedenheit aller Beteiligten durchgeführt werden konnte.

Von sechs Monaten zu sechs Jahren und länger?

Bei der Eröffnung der Missionen wurden die beiden OSZE-Vertretungen in Estland und Lettland einerseits als sogenannte Langzeitmissionen bezeichnet. Andererseits jedoch verdeutlicht bereits die Mandatsvergabe für jeweils sechs Monate den temporären Charakter dieser Missionen. Zudem sind die Mandate derart formuliert, daß sich die Missionen jeweils zur Lösung bestimmter Probleme im Gastland aufhalten, deren Behandlung später von Institutionen im Lande übernommen werden soll. Auf diesem inneren Widerspruch basierend, war im Laufe der letzten Jahre nicht nur in den Gastländern, sondern auch innerhalb der OSZE mehrfach die Frage einer sogenannten "Exit"-Strategie angesprochen worden.
Die jüngste Diskussion im Baltikum wurde im Frühjahr 1999 durch einen Zeitungsartikel hervorgerufen, den der estnische Staatspräsident Meri in der größten Tageszeitung des Landes veröffentlicht hatte. Darin regte Meri unter anderem an, die Mission, die ihr Mandat in weiten Teilen erfüllt habe, in ein Institut umzuwandeln, welches der Universität in Tartu angegliedert werden könnte, um sich in Forschung und Lehre der Konfliktverhütung zu widmen. Obwohl dieser Artikel für einige Zeit eine Debatte über die Zukunft der Mission in Estland auslöste, wurden die Mandate beider Missionen für die zweite Jahreshälfte ohne jeglichen Veränderungsvorschlag erneuert. Damit ist jedoch die Frage nicht langfristig beantwortet, ob es den Ländern Estland und

Lettland dienlicher sei, die Missionen aufrechtzuerhalten, diese umzuwandeln oder sie zu schließen. Es bleibt zu hoffen, daß die OSZE erneut ihrer Flexibilität beweisen wird und mit Blick auf jüngste Verhandlungen über ein Fortbestehen der OSZE-Vertretung in der Ukraine auf der einen Seite und dem erfolgreichen Abschluß der Skrunda-Mission auf der anderen Seite zu Beginn des neuen Jahrtausends eine Möglichkeit finden wird, über "Exit"-Strategien zu diskutieren.

Jürgen Hübschen

Der Vertrag von Skrunda und das Engagement der OSZE - Ein Beispiel für Konfliktverhütung und Vertrauensbildung

Hintergrund

Die ehemalige Sowjetunion hatte ebenso wie die USA in der Zeit des Kalten Krieges auf ihrem Territorium einen Frühwarngürtel installiert, um sich vor einem Überraschungsangriff durch Interkontinentalraketen der anderen Supermacht zu schützen. Die entsprechenden Anlagen, die ausschließlich der Weltraumüberwachung dienen *(observation of the outer space)*, waren in verschiedenen Republiken eingerichtet worden, u.a. auch in der ehemaligen Sowjetrepublik Lettland. Diese Anlage, von der im folgenden die Rede sein soll, befindet sich in Skrunda, ca. 160 Kilometer westlich von Riga, auf einem Gelände von ca. 100 Hektar "*in the middle of nowhere*". Sie umfaßt nicht nur die technischen Einrichtungen und entsprechende Versorgungskomponenten, sondern auch eine Siedlung für die Soldaten und deren Angehörige, eine Schule, einen Kindergarten und sogar ein Krankenhaus.
Als Rußland 1994 zustimmte, seine Truppen aus dem Baltikum abzuziehen, knüpfte es daran ursprünglich die Bedingung, die Frühwarnanlage in Skrunda mit seinen in Lettland stationierten Soldaten so lange weiterbetreiben zu dürfen, bis adäquater Ersatz geschaffen wäre. Schon bei den ersten Gesprächen zwischen Lettland und Rußland wurde aber klar, daß dieser zeitlich praktisch unbegrenzte Weiterbetrieb nicht zu realisieren war.

Der Skrunda-Vertrag und das Engagement der OSZE

Nach intensiven Verhandlungen unterzeichneten Letten und Russen am 30. April 1994 das "Abkommen zwischen der Republik Lettland und der Russischen Föderation über den Rechtsstatus der Radarstation Skrunda für die Zeit ihres befristeten Betriebs und der Demontage", das am 1. September 1994 in Kraft trat. Dieser Vertrag, der immer im Zusammenhang mit dem Abzug der russischen Truppen aus Lettland gesehen werden muß, gestattete den Russen, die Radaranlage in Skrunda noch bis zum 31. August 1998 zu betreiben. Für den Abbau wurde ein Zeitraum von weiteren anderthalb Jahren bis zum 29. Februar 2000 vereinbart. Dann spätestens muß der letzte aktive russische Soldat Lettland verlassen haben. Als Pacht für die Anlage sind jährlich fünf Millionen Dollar an die lettische Regierung zu bezahlen.

Nach Abschluß des Vertrages traten beide Parteien im Juni 1994 an die OSZE heran und baten um eine Regelung zur Überwachung der vereinbarten Modalitäten. Im Februar 1995 entschied sich die OSZE, der Bitte der Vertragsparteien zu entsprechen. Ende Mai 1995 nahm eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Letten und Russen unter dem Vorsitz eines Repräsentanten der OSZE ihre Arbeit in Lettland auf. Die Aufgaben des Repräsentanten hatte der Ständige Ausschuß (seit 1995: Ständiger Rat) bereits am 30. Juni 1994 wie folgt festgelegt:

- Überwachung und Koordinierung der Durchführung des Abkommens;
- Aufnahme von und Teilnahme an Diskussionen über Fragen, die mit der Durchführung des Abkommens in Zusammenhang stehen, sowie Mitwirkung an Beschlüssen, die im Gemeinsamen Ausschuß einvernehmlich getroffen werden;
- Mitwirkung an der Schaffung der verfahrensmäßigen und organisatorischen Modalitäten für die Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses;
- regelmäßige Berichterstattung an den Ständigen Ausschuß über den amtierenden Vorsitzenden.

Im August 1995 fand durch ein internationales Team der OSZE die Erstinspektion (*baseline inspection*) der russischen Radaranlage in Skrunda statt. Dabei wurde praktisch eine Bestandsaufnahme vorgenommen, um bei weiteren Inspektionen die Vertragstreue beider Parteien überprüfen zu können. Im Dezember folgte die erste periodische Inspektion, fünf weitere schlossen sich im Verlauf der Jahre 1996, 1997 und 1998 an. Am 31. August 1998 wurde die Radaranlage vertragsgemäß abgeschaltet, und damit endete die Betriebsphase ("*period of temporary operation*"). Diese Phase war anfangs geprägt von der gemeinsamen Vergangenheit, von vielen Emotionen auf beiden Seiten und einer deutlichen Skepsis gegenüber den Möglichkeiten der OSZE, vor allem beim russischen Vertragspartner. Man lernte jedoch bei der Arbeit in der gemeinsamen Arbeitsgruppe, dem Gemeinsamen Ausschuß (*Joint Committee*), sehr schnell, daß "man sich nicht unbedingt lieben muß, um Geschäfte miteinander zu machen". Außerdem überzeugten Kompetenz und Auftreten der beteiligten Experten bald den jeweiligen Partner vom festen Willen, den Vertrag nicht nur dem Wort, sondern auch dem Geist nach zu erfüllen. Nach kurzer Zeit wurde aus der Arbeitsgruppe ein Team, in dem die jeweiligen nationalen Interessen klar vertreten wurden, aber immer auch Verständnis für die Lage des Partners gezeigt wurde. Die OSZE konnte als ehrlicher Makler und neutraler Vermittler überzeugen und schaffte es, beiden Vertragsparteien die Gewißheit einer absoluten Gleichwertigkeit zu vermitteln. Experten aus mehr als einem Dutzend OSZE-Teilnehmerstaaten stellten darüber hinaus bei ihren Überprüfungen fest, daß sich beide Parteien exakt an die Vereinbarung

hielten. Es gab bei den Inspektionen während der gesamten Betriebsphase insgesamt keinerlei Beanstandungen.
Nach Abschaltung der Anlage am 31. August 1998 begann am 1. September 1998 die Abbauphase ("*period of dismantling*"). Vertragsgemäß stellte ein OSZE-Team drei Tage nach Abschalten der Anlage am 3. September offiziell fest, daß Rußland Skrunda vom Netz genommen hatte. Auf Grund der ausgezeichneten Kooperation auf russischer Seite waren die Experten darüber hinaus in der Lage zu sagen, daß die Skrunda-Radarstation nicht nur abgeschaltet worden, sondern *de facto* auch nicht mehr einsatzbereit war.
Während der Betriebsphase hatte die OSZE beim russischen Vertragspartner im wesentlichen darauf zu achten, daß die technischen Parameter der Radaranlage eingehalten und keine Veränderungen vorgenommen, die vereinbarten Zahlen bei Personal, Waffen und Munition nicht überschritten und keinerlei Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Bei den Letten galt es zu überprüfen, ob sie die Anlage vereinbarungsgemäß mit Strom und Wasser versorgten, die benötigten Frequenzen zur Verfügung stellten und insgesamt einen störungsfreien Betrieb der Anlage gewährleisteten.
Für die Phase des Abbaus mußten von der OSZE naturgemäß neue Überprüfungsverfahren und Kriterien festgelegt werden, denen die Vertragsparteien im Frühsommer 1998 zustimmten. Die Russen sind entsprechend dem Abkommen verantwortlich für den vollständigen Abbau der beiden technischen Bereiche ("*technical item 1 and 2*"). Die Letten sind für die administrativen Bereiche zuständig: Wohnsiedlung, Krankenhaus, Kindergarten und Schule. Auf lettischer Seite wurden zwei Arbeitsgruppen ins Leben gerufen, die sich besonders um technische Aspekte und Umweltgesichtspunkte kümmern. Die Vertragsparteien haben bilateral ein Protokoll gefertigt, in dem im Detail für jedes Gebäude in den technischen Bereichen festgelegt wurde, wie der Abbau aussehen soll. Auf Vorschlag der OSZE hat man sich darauf verständigt, daß Gebäude nur bis zur Kellerdecke demontiert werden und daß insgesamt auf die Beteiligung bzw. Einschaltung von Experten verzichtet wird. Der gesunde Menschenverstand, der berühmte "c*ommon sense*", soll das entscheidende Kriterium in der Abbauphase sein. Das ist auch deswegen wichtig, weil der insgesamt sehr gute und sauber verhandelte Vertrag in bezug auf die Abbauphase bewußt sehr allgemein gehalten ist und z.B. hinsichtlich der Rekultivierung lediglich feststellt, daß "das Gelände, wenn notwendig, zu rekultivieren" sei. Der Begriff der Rekultivierung ist nicht definiert, und es fehlt auch jede Aussage, wer über die Notwendigkeit entscheidet. Im Dezember 1998 wurde die erste OSZE-Inspektion in der Abbauphase durchgeführt, zwei weitere folgten im Mai und im August/September 1999. Die Überprüfungsergebnisse machen deutlich, daß die Vertragstreue der Parteien unverändert gegeben ist und daß sich die von der OSZE für die Abbauphase entwickelten Überwachungs- und Unterstützungsverfahren bewähren. Der Abbau der Installationen in den

technischen Bereichen ist bereits weitgehend abgeschlossen. Die vier riesigen Antennen, jede 200 Meter lang und annähernd 25 Meter hoch, wurden schon vollständig demontiert. Das Personal wurde ebenso wie Waffen und Munition auf ein absolutes Minimum reduziert Es kann als sicher angenommen werden, daß die Skrunda-Mission noch im Jahre 1999, also vor dem für den 29. Februar 2000 vereinbarten Vertragsende, abgeschlossen sein wird. Der Termin für die zwölfte periodische Inspektion, die gleichzeitig die letzte sein wird, soll auf einem Treffen des Gemeinsamen Ausschusses am 1. Oktober festgelegt werden.
Es kann also festgestellt werden: *The Skrunda operation is not only on track but well ahead of the original schedule*.

Bewertende Bilanz

Für den bisherigen Erfolg in der Umsetzung des Skrunda-Abkommens sind folgende Hauptgründe ausschlaggebend:

1. Beide Vertragsparteien wollen den politischen Erfolg, um das gegenseitige Verhältnis zu verbessern und der internationalen Staatengemeinschaft zu demonstrieren, daß sie sich auf beide Länder verlassen kann.
2. Die Verhandlungen zwischen Letten und Russen vor dem Vertragsabschluß wurden sorgfältig und professionell geführt. Die internationale Hilfe war dabei Unterstützung und Richtungsweisung zugleich, ohne zu bevormunden. Man muß als Vermittler bzw. Berater immer so agieren, daß das Ergebnis nicht von diesem, sondern von den betroffenen Parteien erreicht und bestimmt wird, bzw. daß letztere zumindest dieser Ansicht sind! Nur so kann eine solide Basis geschaffen werden, die auch Belastungen standhält.
3. Der zwischen den Parteien geschlossene Vertrag ist klar und eindeutig. Er läßt genügend Freiraum für gute Initiativen der Parteien und ist trotzdem in den meisten Bereichen detailliert genug, um Fehlinterpretationen auszuschließen. Im Zweifelsfall ist es besser, länger zu verhandeln, als das Ergebnis im nachhinein immer wieder zu modifizieren. Es war sinnvoll, den Vertrag bei der UNO registrieren zu lassen.
4. Es gab keinen Wechsel bei den Hauptbeteiligten vor Ort. Dadurch entstanden ein exzellentes Arbeitsklima und ein persönliches Vertrauensverhältnis. Emotionen konnten zunehmend ausgeklammert werden, und es wurde und wird ausgesprochen effizient gearbeitet. Menschen spielen bei der Umsetzung politischer Entscheidungen zweifellos die entscheidende Rolle. Neben Sachverstand und Expertise muß auch "die Chemie stimmen".

5. Die OSZE hat ein gutes Konzept entwickelt, um die Einhaltung des Vertrages zu überwachen. Die beiden Instrumente, der Gemeinsame Ausschuß für das Tagesgeschäft und die Inspektionen als zusätzliche internationale Kontrolle, waren und sind zweckmäßig und haben sich bewährt.

Die Entscheidung der OSZE, die Überwachung und Unterstützung nicht, wie ursprünglich geplant, lediglich im Rahmen von Besuchen durchzuführen, sondern einen Repräsentanten in Lettland zu stationieren, war richtig. Ohne den Mann vor Ort wäre der Erfolg der OSZE nicht möglich gewesen. Einerseits hätte es schon wegen des Arbeitsaufkommens nicht funktioniert, die Skrunda-Mission sozusagen in Zweitfunktion zu fahren, und andererseits war und ist es für die Parteien von Vorteil, stets einen OSZE-Repräsentanten innerhalb kürzester Zeit zu ihrer Verfügung zu haben. So etwas kann auch beruhigend auf die Gemüter wirken... Hier liegt ein klares Verdienst der Bundesrepublik Deutschland, die nicht nur den Mann zur Verfügung gestellt, sondern auch die daraus entstehenden Kosten übernommen hat. In der täglichen Arbeit hat sich bewährt, daß die OSZE immer als *Partner mit dienender Funktion* auftritt und nicht versucht, die Parteien zu dominieren oder ständig eigene Vorstellungen durchzusetzen. Solange Russen und Letten mit der Erfüllung des Vertrages zufrieden waren und sind, gibt es für die OSZE keinen Handlungsbedarf. Der OSZE-Repräsentant hat sich immer als derjenige verstanden, der quasi beide Parteien auf seine Schultern genommen hat, damit sie jederzeit gleichberechtigt und sozusagen in Augenhöhe miteinander sprechen konnten. Dazu brauchte man bisweilen unterschiedlich starke Schultern...! Die Methode "*low noise and low profile*" hat sich in der täglichen Arbeit ebenso bewährt, wie das Verfahren "w*henever possible: business as usual!*". So traf und trifft sich auch in Zukunft der Gemeinsame Ausschuß auch dann einmal pro Monat - wechselweise in der Radarstation in Skrunda und im lettischen Außenministerium in Riga -, wenn es keinerlei besondere Tagesordnungspunkte gab bzw. gibt. Es ist wichtig, sich regelmäßig zu sehen, um zu einem Team zusammenzuwachsen und es auch zu bleiben. "*Business as usual*" gilt auch für die im Abkommen festgelegten jeweils zwei periodischen Überprüfungen pro Jahr, bei denen man vielleicht auch hätte auf die eine oder andere verzichten können. Und so ist es ebenfalls richtig, daß während der Abbauphase die periodischen Überprüfungen beibehalten werden. Hier galt und gilt zusätzlich: *Show the flag!* Bei diesen periodischen Inspektionen hat sich bewährt, ausschließlich mit höheren Stabsoffizieren anzutreten, die über internationale Erfahrung verfügen und mit ihrem Dienstgrad die Bedeutung der Überprüfungen unterstreichen. Es war auch sinnvoll, die beiden Offiziere während der Betriebsphase durch einen zivilen Radarexperten zu unterstützen. Mit dem Verfahren, den zweiten

Stabsoffizier im Team in der darauf folgenden Inspektion als verantwortlichen Leiter einzusetzen, war die erforderliche Kontinuität in der Überwachung und Unterstützung der Parteien garantiert.
Es ist davon auszugehen, daß es auch in den verbleibenden Monaten keinerlei nennenswerte Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Vertrages geben wird, wenn sich am politischen Willen der Vertragsparteien nichts ändert und die Hauptbeteiligten "im Spiel" bleiben. Noch vor Ablauf des Jahres 1999 wird ein OSZE-Expertenteam die Abschlußinspektion in Skrunda durchführen und feststellen, daß der Skrunda-Vertrag erfüllt wurde und damit auch der Rückzug der russischen Truppen aus Lettland abgeschlossen ist.
Dem Hauptziel der OSZE entsprechend, ist es in Skrunda gelungen, durch vertrauensvolle Zusammenarbeit ein Mehr an Sicherheit zu erreichen. Und so könnte das Konzept für die Umsetzung des Skrunda-Vertrages mit einem Gemeinsamen Ausschuß unter der Leitung der OSZE vor Ort einerseits und ergänzenden internationalen Inspektionen durch OSZE-Teams andererseits durchaus ein Modell für vergleichbare zukünftige Operationen werden. Das gilt nicht zuletzt auch unter dem Aspekt, daß mit dem Auslaufen und der Erfüllung des Abkommens erstmalig in der Geschichte der OSZE eine Mission aus eigener Initiative beendet werden und der Repräsentant das Land verlassen kann.

Hans-Georg Wieck

Die Berater- und Beobachtergruppe der OSZE in Belarus

Der Auftrag

Vorgeschichte

Am 20. Juli 1994 wurde Alexander Lukaschenko nach demokratischen Wahlen als Präsident von Belarus vereidigt. Dies geschah auf der Grundlage der kurz zuvor in Kraft getretenen Verfassung, und zwar nach einem allen internationalen Beobachtungen zufolge demokratischen zweiten Wahlgang. Nach erbitterten politischen Auseinandersetzungen über die von ihm geforderten zusätzlichen Vollmachten für das Amt des Präsidenten wandelte er nach dem nur konsultativen Verfassungsreferendum vom 25. November 1996 das positive Votum für seinen zentristischen Entwurf - entgegen der Rechtsordnung und politischen Beschlußlage - in einen die obersten Staatsorgane bindenden Beschluß um und verkündete die neue Verfassung. Darüber hinaus löste er das 1995/1996 nach demokratischen Regeln weitgehend korrekt gewählte Parlament, den 13. Obersten Sowjet, auf und ernannte 110 loyale Mitglieder des alten Parlaments zu Mitgliedern der "Kammer der Deputierten". Zusammen mit dem Republik-Rat bildet sie die "Nationale Versammlung" (Parlament). Die Opposition wurde aus dem Parlament verdrängt und entmachtet, oppositionelle Kräfte aus Staatsämtern und Gerichten eliminiert. Mit der Aufhebung der Gewaltenteilung und der Akzentuierung der staatlichen Lenkungsfunktionen für die Wirtschaft sicherte sich Lukaschenko neben der umfassenden Kontrolle über den Staat und die gesellschaftlichen Entwicklungen zwei wichtige Pfeiler der Macht - die kollektiven landwirtschaftlichen Betriebe und die großen staatlichen Betriebe aus der Sowjetzeit. Mit der Wiederaufnahme der Produktion von Gütern aus sowjetischer Zeit wie Traktoren, Kühlschränken und anderen langlebigen Verbrauchsgütern für den russischen Markt gelang es ihm, einen wesentlichen Teil der jährlichen Energierechnung auf dem Wege des Tauschhandels auszugleichen. Mit dem Verzicht auf eine nur mit westlichen Unternehmen zu erreichende technische Modernisierung brachte Lukaschenko aber die belarussische Wirtschaft in zunehmende wirtschaftliche und damit auch politische Abhängigkeit von der Russischen Föderation. Auf den Feldern der äußeren und der inneren Sicherheit besteht eine sehr enge Zusammenarbeit. Das gilt auch für die Rüstungsindustrie.
Der Verfassungscoup mit der Beseitigung der im Transformationsprozeß schon erreichten demokratischen Strukturen stieß in Belarus auf erheblichen

Widerstand - vor allem bei den Kommunisten, der Belarussischen Volksfront sowie bei den demokratischen Kräften der Mitte und auf dem linken Flügel des politischen Spektrums. Gestützt auf die in international vereinbarten Dokumenten der OSZE (vormals KSZE) festgelegten Ziele des Transformationsprozesses in Ostmitteleuropa sowie in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, lehnten auch viele Regierungen in Europa und ebenso die USA und Kanada die Anerkennung der Ergebnisse des Verfassungscoups ab. Nach einem auf die Aufhebung der verfassungswidrigen Entscheidungen gerichteten, aber in der Sache fehlgeschlagenen Vermittlungsversuch der Europäischen Union und des Europarats im Frühjahr 1997 wurde vom Europarat der Belarus schon zugestandene Beobachterstatus suspendiert. Die Europäische Union stornierte das Ratifizierungsverfahren für das bereits unterzeichnete und von mehreren Mitgliedstaaten schon ratifizierte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Der Vertrag umfaßt auch ein Handelsabkommen herkömmlicher Art, das Partnerschaftsabkommen als solches ist jedoch wie die Abkommen mit den anderen Transformationsländern an den demokratischen Prozeß, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte im Partnerland gebunden. Die Europäische Kommission und die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten stellten mit ganz wenigen Ausnahmen die Entwicklungskooperation ein (Verbesserung grenzüberschreitender Einrichtungen, Auslaufen des Demokratisierungsprogramms).

In den letzten Monaten ist nach langwierigen Vorgesprächen eine Verständigung über ein kleines europäisches Programm im Werte von fünf Millionen Euro zur Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft gefunden worden. Daß solche Programme mit der Zustimmung der Regierung in Belarus durchgeführt werden können, nimmt den im allgemeinen unter erheblichem regierungsseitigem Druck stehenden nichtstaatlichen Organisationen etwas von ihrer exponierten Stellung. Die Entwicklung einer offenen Zivilgesellschaft wird gleichsam zu einem Bestandteil der belarussischen Gesellschaftspolitik. Das ist für sich betrachtet schon ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Bei der Festlegung der Sanktionen gegen Belarus im Laufe des Jahres 1997 sagten die Europäische Union und die Regierungen der Mitgliedstaaten die Wiederaufnahme des vollen politischen Dialogs und der anderen substantiellen Beziehungen zu, sobald die Regierung in Minsk den demokratischen Reformprozeß wieder aufnehmen würde. Das ist bisher nicht geschehen. Möglicherweise findet es in Verbindung mit den Parlamentswahlen im Jahre 2000 statt, die nach beiden Verfassungen fällig werden.

Nach dem Fehlschlag der Vermittlungsversuche ergriff der Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahre 1997, der dänische Außenminister Niels Helveg Petersen, im Frühsommer die Initiative und schlug dem Ständigen Rat der OSZE die Bildung einer Berater- und Beobachtergruppe in Belarus vor. Mit

Zustimmung der belarussischen Regierung traf der Ständige Rat mit dem Beschluß Nr. 185 am 18. September 1997 eine entsprechende Entscheidung.[1] Die Gruppe erhielt ohne zeitliche Limitierung den Auftrag, die belarussischen Instanzen bei der Entwicklung demokratischer Institutionen zu unterstützen und die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen durch Belarus zu beobachten. Erst nach mehrmonatigen Verhandlungen gelang es schließlich am 18. Dezember 1997, zwischen dem damaligen Generalsekretär der OSZE, Giancarlo Aragona, und dem belarussischen Außenminister Iwan Antonowitsch eine Übereinkunft über den diplomatischen Status der Berater- und Beobachtergruppe sowie ihre Rechte zu erzielen. Die russische Regierung hatte der belarussischen Regierung die Annahme der Vereinbarung (*Memorandum of Understanding*) nahegelegt.[2] Die Berater- und Beobachtergruppe unter Leitung von Botschafter Hans-Georg Wieck (Deutschland) hat diplomatischen Status, Zugang zu allen Einrichtungen des Landes und kann von jedermann aufgesucht werden. Neben dem Leiter sind vier weitere entsandte Mitarbeiter und eine nicht begrenzte Anzahl von im Lande rekrutierten Mitarbeitern in der "Mission" tätig. Als erstes Aufgabenpaket definierte Außenminister Petersen am 18. Dezember 1997 folgende Punkte:[3]

- fachliche Beratung bei der Gesetzgebung auf Gebieten mit Bezug zur Demokratie und rechtsstaatlichen Entwicklung;
- Beobachtung und Beratung bei der Anwendung der belarussischen Gesetzgebung;
- Unterstützung der Ausbildung amtlichen und nichtamtlichen Personals auf dem Gebiet der Menschenrechte und
- beratende Tätigkeit bei der Entwicklung demokratischer Einrichtungen, wie zum Beispiel der eines Ombudsmanns, einer Schiedsinstanz in Streitfällen zwischen Bürgern und Behörden.

Nach einem ersten Gespräch mit Präsident Lukaschenko beim Neujahrsempfang in Minsk am 13. Januar 1998 nahm die Gruppe ihre Tätigkeit Anfang Februar auf. Die Dienststelle befindet sich in dem vor einigen Jahren vom "Internationalen Begegnungs- und Ausbildungszentrum", Dortmund, errichteten Konferenz- und Hotelzentrum an Rande der Stadt. Dort führen zahlreiche diplomatische Missionen und Wirtschaftsunternehmen sowie nichtstaatliche Organisationen Konferenzen und Ausbildungsprojekte zur Förderung der demokratischen Transformation und Zivilgesellschaft in

---

1 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, 129. Plenarsitzung des Rates, PC-Journal Nr. 129, Punkt 1 der Tagesordnung, Beschluß Nr. 185, PC.DEC/185, 18. September 1997.

2 Vgl. Memorandum of Understanding between the Government of Belarus and the Organization for Security and Co-operation in Europe on the OSCE Advisory and Monitoring Group in Belarus, Kopenhagen, 18. Dezember 1997.

3 Vgl. Dokument CIO.INF/26/97 vom 18. Dezember 1997.

Belarus durch. Am 27. Februar 1997 besuchte der Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahre 1998, der polnische Außenminister Professor Bronislaw Geremek, in Begleitung von Vertretern der beiden anderen Troika-Staaten (Dänemark und Norwegen) Minsk. In Gesprächen mit Außenminister Antonowitsch und in einer Konferenz am Sitz der Beratergruppe betonte Geremek, daß Belarus grundsätzlich integraler Bestandteil der Familie der europäischen Staaten und Demokratien sei. Er hoffe, daß es auch als eine demokratisch verfaßte Nation seinen angestammten Platz in Europa wieder werde einnehmen können. Geremek kritisierte die Verfolgung politischer Opponenten im Lande.

Die Haltung der politischen Opposition zur Berater- und Beobachtergruppe der OSZE in Belarus

Die politische Opposition im Lande, die ja keinen Zugang zu Massenmedien hat und in den staatlichen parlamentarischen Einrichtungen nicht vertreten ist, begrüßte die Entsendung der OSZE-Berater- und Beobachtergruppe, brachte aber Zweifel daran zum Ausruck, ob auf diesem Wege eine Rückkehr zur Verfassung von 1994 und eine Entwicklung hin zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erreicht werden könnten. Die OSZE-Gruppe in Minsk werde, wie aus Oppositionskreisen verlautete, als ein "Feigenblatt" von der Regierung mißbraucht werden, um international und national den Anschein der Demokratie zu vermitteln und die Einrichtungen des autokratischen Staates als demokratisch zu deklarieren.

Die OSZE im Spannungsfeld zwischen dem autoritären Regime und den Verteidigern der demokratischen Verfassung von 1994

OSZE - Symbol der friedlichen Streitbeilegung

Das Spektrum der Strategien und Instrumente, die der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bei der Bewältigung von internen oder grenzüberschreitenden Problemen der Sicherheit, des Minderheitenschutzes sowie der Demokratie und Menschenrechte zu Gebote stehen, umfaßt ausschließlich friedliche Mittel. Der Einsatz von militärischer Gewalt ist ausgeschlossen. Bezogen auf Belarus, bedeutet dies zu versuchen, zwischen verfeindeten politischen Kräften - dem Lager Lukaschenkos einerseits und dem Lager der sich Lukaschenko widersetzenden Mitglieder des 13. Obersten Sowjets sowie den oppositionellen politischen Parteien andererseits - einen Weg zur Verständigung über einen neuen politischen Konsensus zu finden, der dem Land inneren politischen Frieden bringt und

ihm die Rückkehr in den Kreis der europäischen Demokratien ermöglicht, einen inneren Frieden, der nur auf der Grundlage

- von Rechtsstaatlichkeit,
- einer demokratischen Staatsordnung mit Gewaltenteilung und einem demokratisch legitimierten Präsidenten,
- eines aus demokratischen, freien und international anerkannten Wahlen hervorgegangenen Parlaments und
- des Schutzes der individuellen Menschenrechte

gedeihen kann.
Die Entsendung der OSZE-Mission wurde von der Opposition mit gemischten Gefühlen aufgenommen. Das fünfköpfige Präsidium des 1995/1996 gewählten 13. Obersten Sowjets unter dem Vorsitz von Semjon Scharezki zog aus dem ungesetzlichen Verfahren, mit dem Lukaschenko seine Machtbasis auf dem Wege des umstrittenen Referendums verstärkt, die opponierenden politischen Kräfte ausmanövriert und sie zur Marginalie im politischen Geschehen gemacht hatte, den Schluß, daß nur die Rückkehr zur Verfassung von 1994 die politische Wende herbeiführen kann. Er stützt sich auf die Anerkennung des 13. Obersten Sowjets durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE als demokratisch gewähltes parlamentarisches Organ. Belarus wird weiterhin durch den 13. Obersten Sowjet, dessen Legislaturperiode Ende 2000 ausläuft, in der Versammlung vertreten. Der Europarat suspendierte den Beobachterstatus von Belarus. Die Forderung der Europäischen Union und des Europarats nach Rückkehr von Belarus zur Demokratie, d.h. zur Verfassung von 1994, machte aus der innenpolitischen auch eine internationale Krise, ohne daß Aussicht auf eine befriedigende Lösung des Konflikts auf dem Wege über die Ausübung internationalen wirtschaftlichen und politischen Drucks besteht - im Gegenteil.
Die Russische Föderation fand sich mit der neuen verfassungsrechtlichen Lage in Belarus ab und baute die Beziehungen im inneren und äußeren sicherheitspolitischen Bereich aus. Nachdem Lukaschenko zu der aus sowjetischen Zeiten bekannten Mobilisierungswirtschaftspolitik zurückgekehrt war - mit subventionierten Krediten, mit administrativ festgelegten Produktionszielen und mit Preisen unabhängig von der Marktlage und der tatsächlichen Kostenstruktur von Produktion und Handel -, konnten mit der Russischen Föderation privilegierte Bedingungen für die unerläßlichen Erdöl- und Erdgaslieferungen ausgehandelt werden. Die Bezahlung für jährliche Lieferungen von zehn Millionen Tonnen Erdöl - oder äquivalente Erdgaslieferungen - erfolgt nach den geltenden Verträgen zu 70 Prozent auf dem Wege von Warenlieferungen und in Höhe von 30 Prozent der Rechnung mit Hartwährung. Tatsächlich liegen die Zahlungen in harter Währung weit darunter und erreichen zur Zeit nur etwa acht Prozent der Gesamtkosten.

Schuldendienstregelungen - es handelt sich um Rückstände in Höhe von rund 500 Millionen US-Dollar - werden immer wieder notwendig. Eigentumstitel an belarussischen Betrieben werden auf russische Gläubiger übertragen.
Mit welcher Strategie sollte die OSZE an eine solche Lage herangehen, um auf dem Wege einer substantiellen Beratung dem Land bei der Wiederaufnahme des Transformationsprozesses zu demokratischen Institutionen und bei der Rückkehr zur Rechtssicherheit behilflich sein zu können?

Gesetzgebung nach europäischen Standards

Im Zuge der Beratung staatlicher Stellen wurde der Versuch unternommen, eine den europäischen Standards entsprechende Gesetzgebung für Wahlen, für das Amt eines Ombudsmanns und die Strafrechtsordnung sowie zur Öffnung der elektronischen Massenmedien für die Opposition zu erreichen. Sachverständige aus vielen Teilen Europas und aus den USA wurden herangezogen. Hunderte von Seiten von Gesetzestexten und Gesetzeskommentaren wurden aus dem Russischen ins Englische und aus dem Deutschen, Englischen und Französischen ins Russische übertragen. In zahllosen Sitzungen wurden mit den verschiedenen an der Vorbereitung neuer Gesetze beteiligten Stellen Gesetzestexte verglichen und die Konzepte von Gesetzen europäischen Standards erörtert. Am Ende des Weges wurden die den europäischen Standards entsprechenden Texte vom Präsidenten oder der Präsidialverwaltung verworfen. Die Berater- und Beobachtergruppe mußte beispielsweise im Januar 1999 in ihrer Stellungnahme zu dem zwischenzeitlich verabschiedeten Gesetz über die Gemeinde- und Regionalwahlen feststellen, daß dieses Gesetz den Kriterien der OSZE (Kopenhagener Dokument Juni 1990) nicht entspricht. Es mangelt an der Unabhängigkeit und an einer gesellschaftlich und politisch repräsentativen Zusammensetzung der Wahlkommissionen sowie an hinreichenden Sicherheiten gegenüber Wahlmanipulationen durch einen omnipotenten und allgegenwärtigen Staat. Manipulationsmöglichkeiten eröffnen sich z.B. angesichts der langen Zeitspanne für die Stimmabgabe vor dem eigentlichen Wahltag. Im Sommer 1999 mußte dieser kritische Kommentar gegenüber dem neuen Entwurf für die Gesetzgebung zu den Parlamentswahlen des Jahres 2000 wiederholt werden.

Die Entwicklung der Dialogfähigkeit zwischen politischen Opponenten

Angesichts der geringen Aussichten auf substantielle Verbesserungen in den mit den offiziellen Stellen erörterten Gesetzentwürfen für demokratierelevante Bereiche (Wahlen, Ombudsmann, Medien) eröffnete die Beratergruppe ein zweites Feld der Beratung. Auf dem Wege von

international besetzten Seminaren soll der Gedanke des Dialogs zur Überwindung von innenpolitischen Konfliktsituationen in das Bewußtsein der an den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen Beteiligten und somit in das politische Bewußtsein von Belarus eingeführt werden. Die friedliche Streitbeilegung und der Interessenausgleich zwischen mit demokratischen Mitteln um die Macht ringenden Kräften des Landes sollte gefördert werden. Eine erste Konferenz befaßte sich im Frühjahr 1998 mit der Bedeutung "Freier und Fairer Wahlen" für Belarus, eine zweite im September 1998 mit dem Zusammenhang zwischen "Marktwirtschaft, sozialer Sicherheit und pluralistischer Demokratie". Die Bemühungen um Pressefreiheit stellte die Berater- und Beobachtergruppe unter das Motto "Freie Rede - ohne Furcht". Schließlich wurde eine Konferenz über die "Moderne Informationsgesellschaft" durchgeführt. Ausbildungskurse für Rechtspfleger (*Public Defenders*) und Schulungskurse über Menschenrechte an Polizeiakademien gehören zur Routine. Die Berater- und Beobachtergruppe hat in ihren eigenen Büros eine Rechtsberatung aufgebaut und wird von zahllosen Bürgern des Landes aufgesucht. Gerichtsverhandlungen, Untersuchungsgefängnisse und Strafvollzugsanstalten werden ebenso besucht wie Inhaftierte und Verurteilte. Auch werden die Familien von politischen Gefangenen betreut. Gerichte und Ministerien werden auf Verletzungen der Strafgesetzgebung und der Strafprozeßordnung in konkreten Fällen aufmerksam gemacht.

Das Gespräch mit der Opposition gestaltet sich schwierig: Die Opposition verlangt eine offene Auseinandersetzung mit der Lukaschenko-Regierung. Der größte Teil der Opposition boykottierte aus durchaus verständlichen Gründen die Provinz- und Kommunalwahlen im Frühjahr 1999. Die beiden konkurrierenden kommunistischen Parteien sowie die Liberaldemokratische Partei, die sich von einer Mitläufer- zu einer Oppositionspartei gemausert hat, nahmen an den Lokalwahlen im April 1999 teil, mußten aber zahllose Diskriminierungen erdulden. Die demokratischen Parteien sowie nichtstaatliche Organisationen beteiligten sich an den Wahlen vereinzelt in Städten und Gemeinden mit örtlich angesehenen Kandidaten.

Teile der Opposition schlagen im Ringen um die Rückkehr zur Demokratie oder um deren Entwicklung einen anderen Kurs als die OSZE ein: den der offenen Konfrontation. Dieser Weg wird meist auch von den nichtstaatlichen Organisationen gewählt, die sich auf materielle Unterstützung aus dem Westen stützen können. Mit Blick auf den Ablauf der demokratisch legitimierten Amtsperiode des Präsidenten am 20. Juli 1999 beschloß der 13. Oberste Sowjet am 10. Januar 1999 gegen den erklärten Willen der Staatsführung, alternative Präsidentschaftswahlen am 16. Mai 1999 durchzuführen. Nach der neuen Verfassung sind die Präsidentschaftswahlen erst im Jahre 2001 fällig. Die Zentrale Wahlkommission des 13. Obersten Sowjets organisierte unter dem Vorsitz von Wiktor Gontschar die Ausschreibung der Wahlen und der einzelnen

Prozeduren, z.B. zur Auswahl von Präsidentschaftskandidaten, unter den erschwerten Bedingungen fehlender personeller und administrativer Infrastrukturen. Es gelang den beiden Kandidaten - Sianon Pasniak und Michail Tschigir - die jeweils erforderlichen 100.000 Unterschriften für ihre Kandidatur in den Präsidentschaftswahlen zu sammeln, aber der Wahlgang am 16. Mai 1999 selbst und in der Vorlaufzeit wurde zu einer Katastrophe für die Opposition. Tschigir, der frühere Ministerpräsident von Präsident Lukaschenko (1994-1996), wurde Ende März 1999 unter dem Verdacht massiven Betrugs verhaftet und wird seither festgehalten, ohne daß bisher Anklage erhoben wurde. Tschigir war und ist für viele Belarussen ein politischer Hoffnungsträger. Er ist ein erfahrener Administrator und kennt sich in Wirtschafts- und Finanzfragen aus. Der im Ausland lebende Pasniak ist der umstrittene Vorsitzende der Ende der achtziger Jahre gegründeten "Belarussischen Volksfront" (BPF). Er bezichtigte Tschigir der zu großen politischen Nähe zu russischen Interessen und kritisierte Gontschar wegen massiver Wahlmanipulation. Der Versuch, mit Wahlhelfern fast acht Millionen Wähler zu aktivieren und an den Haustüren zur Stimmabgabe zu bewegen, scheiterte. Die sich zur Demokratie bekennenden Bürger und politischen Parteien wurden durch den Wahlbetrug, der von der Zentralen Wahlkommission unter Gontschar betrieben wurde, desavouiert. Am Ende mußte Gontschar, der auf die Beteiligung von mehr als 56 Prozent der Wähler abstellte, die Wahl für ungültig erklären - auch ein Ausweg, um keinen Sieger bekanntgeben zu müssen. In letzter Minute hatte Pasniak unter Protest gegen die Wahlmanipulationen seine Kandidatur zurückgezogen. War das vielleicht von vornherein seine Absicht gewesen?
Einen nächsten Rückschlag erlitt die Konfrontationsstrategie der Konstitutionalisten, also der Protagonisten des 13. Obersten Sowjets, bei dem Versuch, Lukaschenko am 21. Juli 1999 zum illegalen Usurpator zu erklären und Scharezki - den Vorsitzenden des 13. Obersten Sowjets nach der Verfassung von 1994 - zum neuen Staatsoberhaupt zu bestimmen. Mit dem prozeduralen Mittel der Mandatsüberprüfung wurde die Entscheidung in dieser Frage auf der von etwa 40 Abgeordneten besuchten Sitzung des 13. Obersten Sowjets am 21. Juli 1999 zurückgestellt. Scharezki deutete in etwas verklausulierter Form die Bereitschaft zu Verhandlungen mit dem Inhaber der Macht, Lukaschenko, über freie und faire Wahlen an. Die Gespräche sollten durch die OSZE moderiert werden, heißt es.

Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE-Berater- und Beobachtergruppe in Belarus mit der Belarus-Arbeitsgruppe der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

Mit der Bildung einer eigenen Belarus-Arbeitsgruppe unter Vorsitz des früheren rumänischen Außenministers Adrian Severin im Juli 1998 ergriff die Parlamentarische Versammlung der OSZE eine eigene politische Initiative mit dem Ziel, der Berater- und Beobachtergruppe, gleichsam der regierungsseitigen Beratergruppe der OSZE in Belarus, eine parlamentarische Unterstützung zur Seite zu stellen. Das Zusammenwirken des parlamentarischen und des regierungsseitigen Arms der OSZE hat sich als sehr wirkungsvoll erwiesen. Nach einem von Severin initiierten informellen Treffen mit der Opposition, den nichtstaatlichen Organisationen sowie den offiziellen Gewerkschaften, das im Juni 1999 in der Nähe von Bukarest stattfand, gelang bei einem weiteren Besuch in Minsk im Juli 1999 ein prozeduraler Durchbruch bei der Suche nach Wegen für freie und faire, auch international anerkannte Parlamentswahlen im Jahre 2000. In Gesprächen mit dem Präsidenten, den Vertretern der offiziellen parlamentarischen Institutionen sowie mit der Opposition, vertreten durch den 13. Obersten Sowjet und die politischen Parteien, aber auch mit nichtstaatlichen Organisationen, Gewerkschaften und Medien, wurde ein pragmatischer Weg für die Ausarbeitung der Grundlagen eines den OSZE-Standards entsprechenden Gesetzes für freie, faire und demokratische Parlamentswahlen im Jahre 2000 grundsätzlich vereinbart. Unter Moderation durch die OSZE sollen Regierung und Opposition diese Grundlagen aushandeln, wobei nichtstaatliche Organisationen als Berater und Fachleute ohne Stimmrecht mitwirken. Falls es zu substantiellen Ergebnissen kommt, könnten diese in einem politischen Gespräch auf höchster Ebene am "runden Tisch" verabschiedet werden.
Ohne einen hinreichenden Zugang der Opposition zu den elektronischen Massenmedien, die heute - entgegen dem Monopolverbot der Verfassung - unter der ausschließlichen Kontrolle der Regierung stehen, und ohne Beendigung des Kampfes der Regierung gegen die politische Opposition in Form von Strafprozessen - wie im Falle des Oppositionskandidaten für das Amt des Präsidenten bei den von der Opposition im Frühjahr organisierten alternativen Präsidentschaftswahlen und in zahlreichen anderen Fällen geschehen - wird der Verhandlungsprozeß allerdings kaum Gestalt annehmen können. In zahlreichen Erklärungen der Opposition und auf der internationalen Ebene wird dieser Punkt besonders hervorgehoben. Es handelt sich um die Herstellung eines Mindestmaßes an beiderseitigem Vertrauen, das damit erreicht werden muß. Der Regierung sollte dies verständlich sein, steht doch auch eine Gipfelkonferenz der OSZE im

November 1999 in Istanbul auf dem Terminkalender der kommenden Monate, an dem auch Lukaschenko teilnehmen wird.

Isolierung und Vertrauensbildung

Mit den hier dargestellten Schritten - Verhandlungen über freie und faire, international anerkannte Wahlen, Einstellung der Strafverfolgung aus politischen Motiven und Öffnung der elektronischen Massenmedien für die Opposition - kann die politische Isolierung überwunden werden. Diese Schritte sind auch essentielle Bestandteile der von Lukaschenko nach seinen Erklärungen am 3. Juli 1999 eingeleiteten Verbesserung der Beziehungen zu den westlichen Ländern. Die ergebnisorientierten Gespräche im Juli haben die Konturen eines Kompromisses im Interesse der inneren Demokratisierung und der Wiederherstellung eines tragfähigen und durch konkrete Inhalte ausgefüllten Verhältnisses des Landes zur Europäischen Union und zu den Vereinigten Staaten erkennen lassen. Es ist unbestritten, daß die Erneuerung der weißrussischen industriellen Basis - der Hauptquelle für das Einkommen des Landes - nur mit westlicher Technologie, westlichem Kapital und westlichem unternehmerischem Engagement möglich sein wird. Die Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation reicht gerade aus, um das Land auf dem Wege verbilligter Energieversorgung und eines regen Tauschhandels am Leben zu halten. Die Union zwischen der Russischen Föderation und Belarus ist, wenn man einmal von irrealen und hochfliegenden Plänen einer gemeinsamen Präsidentschaft mit Exekutivkompetenzen absieht, eine Planung, die ökonomisches Augenmaß haben sollte.
Die Berater- und Beobachtergruppe setzt zunehmend auch Mittel der Europäischen Union sowie freiwillige Beiträge von Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten ein, um den Demokratisierungsprozeß durch die Stärkung der Zivilgesellschaft zu fördern. Dazu gehören besondere Projekte für die Europäisch-Humanistische Universität in Minsk und zur Ausbildung im Bereich der politischen Parteien mit dem Ziel, die Entwicklung einer pluralistischen politischen Struktur zu fördern. Die OSZE organisiert auch Konferenzen im Lande, um die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung und die rechtlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen durch internationale, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu stärken. In Zusammenarbeit mit der Regierung von Belarus hat die Europäische Union nun auch ein Programm im Werte von fünf Millionen Euro für die Entwicklung der Zivilgesellschaft auflegen können, das über das Büro von TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*) abgewickelt werden soll. Auch dies ist ein Beispiel für die wachsende Bedeutung des Dialogprinzips anstelle der Methoden der Konfrontation. Gleichwohl, auch die Politik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten bleibt davon bestimmt, daß Fortschritte an die Realität

aktiver Schritte der Regierung gebunden sind, die zur Vertrauensbildung und zu einem substantiellen Dialog führen.
Von Vertrauensbildung, einem der wichtigsten Prinzipien der OSZE, ist in Belarus lange nicht mehr gesprochen worden. Der gegenüber der Öffentlichkeit verborgen gehaltene Machtapparat mit und im Umfeld von Präsident Lukaschenko, ein Apparat, der selbst durch Machtkämpfe gezeichnet ist, wirkt nicht vertrauensbildend. Die bevorstehenden Verhandlungen über das Wahlgesetz zu den Parlamentswahlen 2000 und andere damit in Verbindung stehende Komponenten können selbst ein vertrauensbildendes Instrument sein - das wichtigste, das möglicherweise in Belarus Geschichte machen wird.

Klemens Büscher

Die Missionen in der Republik Moldau und in der Ukraine: eine doppelte Bilanz

Die in verschiedenen Konfliktgebieten Mittel- und Osteuropas eingesetzten Langzeitmissionen haben die Identität und das Erscheinungsbild der OSZE in der Zeit nach 1992 entscheidend geprägt. Sie kombinieren unterschiedliche Aufgaben wie Frühwarnung, Verhütung von und Vermittlung in bzw. nach Konflikten sowie Unterstützung bei der Implementierung von OSZE-Prinzipien. Zugleich gab das eher *ad hoc* entstandene denn strategisch konzipierte Instrument der Missionen der Entwicklung des institutionellen Gesamtgefüges der OSZE wesentliche Impulse. Ungeachtet der oftmals komplexen Problemlagen in den Einsatzgebieten und der insgesamt bescheidenen Einflußmöglichkeiten der Missionen wird ihre Rolle bei Konfliktprävention und Krisenmanagement in Osteuropa von der Mehrzahl der politischen Handlungsträger wie wissenschaftlichen Beobachter überwiegend positiv bewertet.

Dieses tendenziell positive Urteil bezieht sich auch auf die Langzeitmissionen in der Republik Moldau und in der Ukraine, die zu den kleinen, mit weniger als zwei Dutzend Mitgliedern besetzten Missionen der ersten Generation zählen. Die am 4. Februar 1993 beschlossene *CSCE Mission to Moldova* nahm am 25. April 1993 ihre Arbeit in der moldauischen Hauptstadt Chişinău auf und hat eine autorisierte Größe von sechs zivilen und zwei militärischen Mitgliedern. Auch nach mittlerweile sechs Jahren kann das regelmäßig verlängerte Mandat der Mission keineswegs als erfüllt betrachtet werden. Dementsprechend liegt ein Ende der Mission in weiter Ferne. Am 15. Juni 1994 beschloß der Ausschuß Hoher Beamter die Entsendung einer *CSCE Mission to Ukraine*, deren Mandat am 25. August 1994 vom Ständigen Ausschuß verabschiedet wurde. Die ersten der sechs zivilen Missionsmitglieder[1] nahmen am 21. November 1994 ihre Arbeit in der ukrainischen Hauptstadt Kiew auf. Ende April 1999 wurde das Mandat der Mission nicht mehr verlängert. Damit beendete erstmals eine OSZE-Mission nach Erfüllung des Mandates ihre Tätigkeit. Eine vergleichende Bilanz der Arbeitsweise und politischen Wirkungen beider Missionen stößt auf einige Gemeinsamkeiten, konstatiert aber auch grundlegende Divergenzen, die für die unterschiedlichen Resultate nach mehrjähriger Tätigkeit ausschlaggebend sind.

1 Der erste Mandatsentwurf vom 17. Juni 1994 sah neben sechs zivilen auch ein militärisches Missionsmitglied vor, was jedoch von ukrainischer Seite nicht akzeptiert wurde.

Parallelen und Unterschiede in den Ausgangsbedingungen

Die krisenhaften Entwicklungen in der Moldaurepublik und in der Ukraine gehen auf vergleichbare Prozesse und Konstellationen der spät- und postsowjetischen Transformation zurück. In beiden Staaten entstand unter den Bedingungen der Perestrojka eine Nationalbewegung der Titularbevölkerung, die sich die politische Emanzipation von russisch-sowjetischer Vorherrschaft zum Ziel setzte und bald auch die staatliche Unabhängigkeit anstrebte. Die mit der Auflösung der Sowjetunion entstandenen souveränen Staaten erhielten unter dem Einfluß der Nationalbewegungen eine deutliche ethnonationale Prägung und verstanden sich überwiegend als Nationalstaaten der Titularvölker, sind indes weit davon entfernt, ethnisch homogene Staaten zu sein. Für die Staatsbildung sowohl der Republik Moldau als auch der Ukraine ist das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Renaissance der Titularnation und politischer Integration der Gesamtbevölkerung konstitutiv. In verschiedenen Phasen entstanden daraus latente oder offene Konflikte mit Teilen der Minderheiten. Aufgrund des großen Anteils russischer bzw. russischsprachiger Bevölkerung sind beide Staaten mit dem ehemaligen imperialen Zentrum Rußland, das den Anspruch auf eine Schutzmachtrolle gegenüber diesen Bevölkerungsgruppen mitunter aggressiv artikuliert, in einem Dreiecksverhältnis verbunden. Dadurch kommt den innenpolitischen Minderheitenfragen beider Länder eine sicherheitspolitische Bedeutung zu, die für die Vermittlungsinitiativen der OSZE mitentscheidend war.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Missionen besteht in der Eskalationsstufe des Konflikts und im Einsatzzeitpunkt der OSZE im Konfliktzyklus. Die Republik Moldau hatte knapp ein Jahr vor der Entsendung der OSZE-Mission einen wenige Wochen dauernden Bürgerkrieg mit über tausend Todesopfern erlebt. Vorausgegangen war die allmähliche Transformation einer Protestbewegung der russischsprachigen Bevölkerung gegen die wirkliche und vermeintliche Rumänisierung der Republik in eine von den reformfeindlichen alten politischen und ökonomischen Eliten geführte gewaltsame Bewegung zur Abspaltung der von diesen Kräften dominierten Gebiete im Osten des Landes.[2] Die militärische Eskalation des Konflikts zwischen der auf konsequente Nationalisierung setzenden neuen moldauischen Führung einerseits und den um Konsolidierung ihrer Herrschaft über sämtliche transnistrische (linksdnjestrische) Gebiete sowie

2 Vgl. Gottfried Hanne, Der Transnistrien-Konflikt: Ursachen, Entwicklungsbedingungen und Perspektiven einer Regelung, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 42/1998; Klemens Büscher, Die "Staatlichkeit" Transnistriens - ein Unfall der Geschichte?, in: Egbert Jahn (Hrsg.), Nationalismus in der europäischen spät- und postkommunistischen Gesellschaft, Bd. 3: Nationalismus in den nationalen Gebietseinheiten der osteuropäischen Staaten (i.E.); Claus Neukirch, National Minorities in the Republic of Moldova - Some Lessons Learned, Some Not?, in: South East Europe Review for Labour and Social Affairs, 3/1999 (i.E.).

der rechtsdnjestrischen Stadt Bendery bemühten Separatisten andererseits konnte erst im Juni 1992 durch Intervention der russischen 14. Armee auf seiten der Separatisten gestoppt werden. Die faktische Abspaltung des transnistrischen Territoriums vom gemeinsamen Staatsgebiet wurde dadurch zementiert und der Aufbau eigener quasi-staatlicher Strukturen durch die Führung im transnistrischen Hauptort Tiraspol ermöglicht. Bis heute hat die Regierung in der moldauischen Hauptstadt praktisch keine Gewalt über das abtrünnige Gebiet. In dieser Situation besteht der Kern des Mandates der OSZE-Mission folglich im Krisenmanagement, in der Konfliktnachsorge und der Unterstützung bei der Suche nach einer dauerhaften Autonomieregelung für Transnistrien innerhalb einer re-integrierten Republik Moldau.[3]

Im durchaus ähnlich gelagerten ukrainischen Fall wurde eine solche Konflikteskalation durch eine Reihe von Faktoren verhindert, darunter die insgesamt gemäßigtere Position der ukrainischen Führung, die relativ geringere politische und ökonomische Bedeutung des Spannungsgebiets für den Gesamtstaat, die stärkere regionale Verwurzelung der Minderheiten und die größere kulturelle Heterogenität auch innerhalb der einzelnen ethnischen Gruppen. Sezessionsbestrebungen von größerem politischen Gewicht konzentrierten sich seit Anfang der neunziger Jahre auf die Krim, die angesichts ihrer russischen Bevölkerungsmehrheit, ihrer vergleichsweise kurzen historischen Zugehörigkeit zur ukrainischen Republik und aufgrund sozioökonomischer Charakteristika einen Sonderfall unter den Gebieten der Ukraine darstellt.[4] Auslöser der Auseinandersetzungen war das Problem der Ausgestaltung eines Autonomiestatuts der Krimrepublik innerhalb des ukrainischen Staates. Dahinter stand jedoch vor allem die grundsätzliche Frage der Akzeptanz einer unabhängigen Ukraine durch die russische Bevölkerung der Krim wie auch durch nationalistische Gruppen in Rußland, welche irredentistische Tendenzen in Simferopol zumindest rhetorisch nach Kräften unterstützten. Obwohl die Spannungen zwischen der Kiewer Zentralregierung und der Führung der Krim im Sommer 1994 bedrohliche Ausmaße annahmen und das Eskalationsrisiko unübersehbar war, kam es weder zu massenhafter Gewaltanwendung noch zu einer geschlossenen und dominierenden oder gar reüssierenden Sezessionsbewegung auf der Krim. Die Einrichtung der OSZE-Mission zielte folglich darauf, durch vergleichsweise frühzeitige Konfliktprävention eine Eskalation des "Krieges

---

3 Vgl. Stefan Troebst, Der Transnistrienkonflikt und seine Bearbeitung durch die OSZE, in: Afrikanische Perspektiven. Friedensbericht 1998. Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung in Osteuropa, Chur/Zürich 1998, S. 347-379; Rolf Welberts, Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 193-210.

4 Vgl. Maria Drohobycky (Hrsg.), Crimea. Dynamics, Challenges, and Prospects, Boston 1995; Gwendolyn Sasse, The Crimean Issue, in: The Journal of Communist Studies and Transition Politics 1/1996, S. 83-101.

der Gesetze" zwischen Kiew und Simferopol zu verhüten. Diese präventive Aufgabenstellung in der Ukraine trug somit weniger dynamischen Charakter als das auf Überwindung des Status quo zielende Mandat der Moldau-Mission.

Zu den Parallelen des OSZE-Engagements in beiden Fällen zählt die formale Ausgestaltung der Missionen mit nur acht bzw. sechs internationalen Mitgliedern unterschiedlichen beruflichen Hintergrunds, mit einem Zentralbüro in der Hauptstadt sowie einer Vertretung im Hauptort der jeweiligen Konfliktzone. Allerdings impliziert diese formale Ähnlichkeit bereits das unterschiedliche politische Gewicht der Missionen im Kontext ihres Gastgeberlandes: In der Republik Moldau, in der noch bis Anfang 1996 kein EU-Staat mit einem permanent residierenden Botschafter repräsentiert war, gehörte die Mission von Anfang an zu den bedeutenden Auslandsvertretungen und symbolisierte in den Augen der moldauischen Eliten die internationale Anerkennung der Unabhängigkeit des Landes - eine Rolle, die der Mission in der territorial achtzehnmal, demographisch knapp zwölfmal so großen Ukraine versagt blieb. Im Gegenteil, die schwierige Verständigung über das Mandat, der verzögerte Arbeitsbeginn und das frostige Verhältnis ukrainischer Behörden zu der Mission[5] markieren die im Vergleich zur "Schwestermission" weitaus ungünstigeren Ausgangsbedingungen der OSZE-Mission in der Ukraine. Während moldauische Medien von Beginn an regelmäßig und zumeist wohlwollend über die Mission berichteten, muß im ukrainischen Fall bezweifelt werden, daß die Mehrzahl der Journalisten selbst in Kiew überhaupt von der Existenz einer OSZE-Mission Kenntnis hatte.

Parallelen und Unterschiede lassen sich schließlich auch bei den recht breit formulierten Mandaten feststellen. Den Kern der Missionsaufgaben bilden die Initiierung des Dialogs und die Förderung von Verhandlungen zwischen den jeweiligen Konfliktparteien, was im Mandat der Moldau-Mission durch die Zielsetzung einer dauerhaften Beilegung des Konflikts, "welche die Unabhängigkeit und Souveränität der Republik Moldau bei gleichzeitigem Einverständnis über einen besonderen Status der transnistrischen Region konsolidiert", präzisiert wird. Beide Mandate nehmen darüber hinaus Bezug auf die menschliche Dimension der OSZE. In der Republik Moldau soll die Mission explizit die Implementierung internationaler Verpflichtungen im Bereich der Menschen- und Minderheitenrechte sowie den demokratischen Wandel unterstützen. Das Mandat der Ukraine-Mission beschränkte sich auf Lageberichte über Menschenrechte und Minderheitenschutz auf der Krim sowie die Überwachung und Förderung der Pressefreiheit im gesamten Land. Auch die in beiden Mandatstexten enthaltene Aufgabe der

5 Vgl. den Beitrag des schweizer ischen Journalisten und ersten Missionsleiters Andreas Kohlschütter, Möglichkeiten und Grenzen der Präventivdiplomatie. Das Beispiel der OSZE-Mission in der Ukraine, in: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung. Friedensbericht 1996 (Beiträge zur Friedensforschung Bd. 30, H. 1-2), Chur/Zürich 1996, S. 125-148.

Informationssammlung läßt Spielraum für Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension. Einen dritten Schwerpunkt setzte das Mandat für die Ukraine in der Mitwirkung an der Ausarbeitung wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme, insbesondere hinsichtlich der Krim; es war somit das einzige Mandat einer OSZE-Mission mit explizitem wirtschaftlichem Bezug.[6] Demgegenüber ist die Moldau-Mission auch mit zwei militärischen Aufgaben, der Sammlung und Übermittlung von Informationen über die militärische Lage sowie der Förderung eines Abkommens über den Abzug der russischen Truppen, beauftragt. Insgesamt definiert das Mandat der Mission in der Republik Moldau ein Aufgabenspektrum von etwas größerer Reichweite und Eindringtiefe als im ukrainischen Fall. Dies resultiert einerseits aus der Schwere des zu bearbeitenden Konflikts, andererseits aus der stärkeren machtpolitischen Position Kiews. Offenbar gelang es der ukrainischen Führung bei den Mandatsverhandlungen, den Grad autorisierter Intervention in "innere Angelegenheiten" durch die OSZE-Mission klarer zu begrenzen.

Während die offiziellen Mandate den Verhandlungskompromiß der verschiedenen Positionen im OSZE-Rahmen widerspiegeln, lassen sich auf seiten der Mehrzahl der Teilnehmerstaaten einerseits und der betroffenen Länder andererseits Grundinteressen und Ziele in bezug auf die OSZE-Mission identifizieren, die man, sofern sie im Mandatstext fehlen, als "implizites Mandat" bezeichnen könnte.[7] So dient die Moldau-Mission aus verbreiteter OSZE-Sicht auch dazu, einer erneuten militärischen Eskalation oder territorialen Ausbreitung des Transnistrienkonflikts entgegenzuwirken. Der Sorge um die regionale Sicherheit, insbesondere im Hinblick auf das ukrainisch-russische Verhältnis, kam auch bei der Entsendung der Ukraine-Mission große Bedeutung zu. Als weiterer Aspekt läßt sich die Unterstützung der Reformpolitik in beiden Ländern dem "impliziten Mandat" der Missionen zurechnen. Die Gastgeberländer hingegen sahen die Missionen vor allem als Instrumente zur Abwehr russischer Dominanzbestrebungen, allerdings mit erheblichem graduellem Unterschied: Kiew erhoffte in der konkreten Situation des Jahres 1994 Unterstützung für seine Krimpolitik, während für Chişinău seit 1992 die Herstellung territorialer Integrität und die Konsolidierung der Staatlichkeit nach innen und außen Grundpfeiler der Außenpolitik bilden, für die jede internationale Unterstützung willkommen ist.

---

6 Vgl. Jonathan Cohen, Conflict Prevention Instruments in the Organization for Security and Co-operation in Europe: An Assessment of Capabilities, London 1998, S. 61.

7 Vgl. Klemens Büscher, Möglichkeiten und Grenzen des OSZE-Konfliktmanagements in Moldova, in: Ethnos - Nation. Eine europäische Zeitschrift 2/1995, S. 71-85, hier: S. 75.

Die Vermittlung im Konflikt um den Status Transnistriens steht seit 1993 im Vordergrund der Missionsaktivität, die von den bisherigen Missionsleitern mit durchaus unterschiedlicher Akzentuierung betrieben wurde. Im November 1993 legte die Mission einen detaillierten Entwurf für ein Autonomiestatut Transnistriens innerhalb der Republik Moldau vor, der wenig später vom damaligen moldauischen Präsidenten Mircea Snegur und dem transnistrischen Führer Igor Smirnow als Grundlage für Verhandlungen akzeptiert wurde.[8] Gemeinsam mit einem russischen und seit Herbst 1995 einem ukrainischen Ko-Vermittler bemüht sich die Mission seither, den Verhandlungsprozeß auf Präsidenten- wie Expertenebene und in vertraulichen Gesprächen wie auf multilateralen Gipfeltreffen voranzubringen.

Die moldauische Regierung hat in den letzten Jahren viele Anregungen der Vermittler aufgegriffen. Auch die gegenwärtige Mitte-Rechts-Regierung zeigt sich bereit, Tiraspol eine breite Territorialautonomie zu gewähren. Zugleich wurde Chişinăus Forderung nach Schutz der Souveränität und territorialen Integrität des Landes von den drei Vermittlern mehrfach öffentlich unterstützt. Demgegenüber sind die Signale aus Tiraspol weiterhin widersprüchlich: Führende Repräsentanten Transnistriens betonen regelmäßig ihre Bereitschaft zu einer friedlichen Kompromißlösung, um wenig später die Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit Transnistriens durch Chişinău als ersten Verhandlungsschritt zu fordern. Ein im Mai 1997 von Smirnow und dem moldauischen Präsidenten Petru Lucinschi sowie von den Präsidenten Rußlands, der Ukraine und dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE unterzeichnetes "Memorandum über die Grundlagen der Normalisierung der Beziehungen" wiederholte im wesentlichen die Absichtserklärung der beiden politischen Führer am Beginn des Verhandlungsprozesses im April 1994. Die Kernaussage des Memorandums, eine Statusregelung innerhalb eines "gemeinsamen Staates" anzustreben, interpretiert Tiraspol als vertragliche Konföderation zweier gleichberechtigter staatlicher Einheiten und blockiert mit dieser unveränderten Maximalposition *de facto* jede Kompromißmöglichkeit. Erschwert werden die Verhandlungen allerdings auch durch die zuweilen wenig professionelle und durch innenpolitische Auseinandersetzungen vor allem in Wahlkampfzeiten blockierte Verhandlungsführung der moldauischen Seite.

Unterdessen hat die Mission gemeinsam mit den Mediatoren Rußlands und der Ukraine einen neuen Kompromißvorschlag ausgearbeitet und im November 1998 den Parteien als Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen

8 Vgl. ausführlich Claus Neukirch, Der Status Transnistriens aus politischer und völkerrechtlicher Sicht, Aktuelle Studien 3 der Friedrich-Ebert-Stiftung Ukraine, Dezember 1998, S. 44-45.

vorgelegt. Dieser sieht eine umfassende Territorialautonomie für Transnistrien innerhalb des moldauischen Staates vor, die durch sukzessive Regelung der offenen Einzelfragen während einer Übergangsphase ("*all-embracing phased settlement of relations*") erst allmählich konkretisiert und umgesetzt werden soll. Eine Schlichtungskommission aus Vertretern beider Seiten und den drei Mediatoren soll diesen Implementierungsprozeß überwachen und bei strittigen Fragen Kompromißlösungen vermitteln. Auch dieses flexible Regelungsmodell hat die transnistrische Führung zurückgewiesen und statt dessen die Ausarbeitung eines eigenen Konföderationsmodells angekündigt. Beim jüngsten Gipfeltreffen, das nach mehrmonatiger Verzögerung am 16. Juli 1999 in Kiew stattfand, unterzeichneten Lucinschi und Smirnow gemeinsam mit dem russischen Ministerpräsidenten Sergej Stepaschin, dem ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma und dem Vertreter des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden in Wien, Kai Eide, eine neue "Gemeinsame Erklärung über Fragen der Normalisierung der Beziehungen zwischen der Republik Moldau und Transnistrien", die in der Kernfrage keinen substantiellen Verhandlungsfortschritt erkennen läßt.

Neben den eigentlichen Statusverhandlungen widmete sich die OSZE-Mission von Beginn an der Förderung von Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit zwischen Vertretern beider Dnjestrufer. Zum einen betrifft dies Rundtischgespräche und andere Kooperationsformen gesellschaftlicher Akteure beider Seiten sowie die "grenzüberschreitende" Kooperation benachbarter Ortschaften. Zahlreiche Initiativen im NGO-Bereich scheitern allerdings an Widerständen der demokratisch nicht legitimierten und autoritär regierenden transnistrischen Führung, die politisch relevante Aktivitäten entweder torpediert oder vollständig zu kontrollieren versucht. Zum anderen hat die Mission Initiativen unterstützt, die in den Statusverhandlungen involvierten Akteure in einem veränderten, zwanglosen Rahmen zusammenzubringen. Mehrfach waren dabei die Missionsräumlichkeiten Ort informeller Gespräche der Verhandlungskontrahenten. Auf einer im November 1994 in Chişinău von der OSZE-Mission organisierten Konferenz über Dezentralisierung, Autonomie und Föderalismus kam ein fruchtbarer Dialog mit hochrangigen Vertretern Transnistriens zustande. Mehrere Konfliktworkshops fanden außerhalb Moldaus in Zusammenarbeit mit dem *Centre for Conflict Analysis* aus Canterbury statt. 1996 kamen die Akteure bei einem niederländisch-ukrainischen Seminar in Kiew zusammen. Ein vom *European Centre for Minority Issues* in Flensburg organisiertes Seminar im September 1997 resultierte in einer gemeinsamen Erklärung führender Repräsentanten beider Seiten.[9] Der insgesamt mangelnde Fortschritt der bisherigen Bemühungen läßt sich jedoch auch

9 Vgl. Priit Järve, Seminar "From Ethnopolitical Conflict to Inter-Ethnic Accord in Moldova", Flensburg 1998 (ECMI Report 1).

daran ablesen, daß ein hochrangiges OSZE-Seminar über die Beziehungen zwischen Zentral- und Regionalregierungen im Juli 1998 von der transnistrischen Führung mit der Begründung boykottiert wurde, eine Charakterisierung Chişinăus als Zentralregierung sei für Tiraspol inakzeptabel.

Unterschiedliche Resultate erbrachten die Aktivitäten der Mission im Menschenrechtsbereich, dem sich ein Missionsmitglied schwerpunktmäßig widmet. In der Moldaurepublik rechts des Dnjestr hat sich die Lage der Menschen- und Minderheitenrechte seit Beginn der Unabhängigkeit kontinuierlich verbessert. Die Verabschiedung des Autonomiestatuts für Gagausien im Dezember 1994, die Aufnahme in den Europarat im Sommer 1995 als erstes GUS-Mitglied und die Ratifizierung der Rahmenkonvention zum Minderheitenschutz im November 1996 sowie mehrere von der OSZE als insgesamt fair und frei charakterisierte Wahlen markieren die positive Entwicklung des Landes auf dem Weg zu einem demokratischen Rechtsstaat, der allerdings von einer schweren sozioökonomischen Krise und vielfältigen Transformationsproblemen überschattet wird. Demgegenüber verweigert die Führung in Tiraspol jede echte Demokratisierung und sichert ihre Macht durch Medienzensur, aggressive Propaganda und unverhohlenen Druck auf Gegner des radikalen Sezessionskurses.[10] Vermittelnd versuchte die OSZE-Mission insbesondere im Streit über die Zwangskyrillisierung der moldauischen Sprache in Transnistrien tätig zu werden, ohne daß es bisher zu einer dauerhaften Regelung dieser Frage kam.

Im militärischen Bereich blieb der Aktionsradius der OSZE-Mission sehr begrenzt. Zu den wichtigsten Aufgaben gehört die beratende Mitarbeit der Mission in der trilateralen Gemeinsamen Kontrollkommission, die die 1992 eingerichtete Sicherheitszone entlang des Dnjestr beaufsichtigt. Die Tiraspoler Führung verweigert der Mission weiterhin den Zugang zu den offensichtlichen und vermuteten illegalen transnistrischen Militärstützpunkten und Rüstungsproduktionsstätten innerhalb der Sicherheitszone. Auch Initiativen zur Vertrauensbildung und zu parallelen Truppenreduzierungen im Spannungsgebiet kommen aufgrund transnistrischer Blockaden kaum voran. Ein Wiederaufflammen bewaffneter Auseinandersetzungen ist jedoch weiterhin sehr unwahrscheinlich.

In der Frage des Rückzugs der Operativen Gruppe russischer Truppen, der ehemaligen 14. Armee, erwies sich der Text des Missionsmandats als mangelhaft, denn mit dem moldauisch-russischen Rückführungsabkommen vom 21. Oktober 1994, an dessen Vorbereitung die OSZE kaum beteiligt war, kann der Missionsauftrag strenggenommen als erfüllt angesehen werden. In der eigentlichen Kernfrage der Durchführung des Truppenrückzugs konnte die Mission über regelmäßige Arbeitskontakte mit den Beteiligten hinaus keine spürbare Wirkung entfalten. Da eine Modifizierung des Mandats nicht

---

10 Zum transnistrischen Regime vgl. Klemens Büscher, Separatismus in Transnistrien. Die "PMR" zwischen Rußland und Moldova, in: Osteuropa 9/1996, S. 860-875.

durchsetzbar ist,[11] basiert das entsprechende Missionsengagement vor allem auf dem allgemeinen Informationsauftrag der Mission sowie auf dem Beschluß des Budapester OSZE-Gipfels vom Dezember 1994, die Überwachung des Truppenrückzugs durch die Mission anzubieten. Das bilaterale Abkommen von 1994 wurde indes weder von der russischen Duma ratifiziert noch von der Regierung umgesetzt. Allerdings hat sich Rußland mehrfach international zu einem Abzug seiner Truppen verpflichtet. In den letzten Jahren fanden überwiegend finanziell motivierte Reduzierungen der Truppenstärke auf etwa 2.600 Soldaten sowie - teilweise von der OSZE-Mission beobachtet - einzelne Maßnahmen zur Zerstörung älterer Munitionsbestände und zum Abtransport von Waffen und Gerätschaften statt. Jedoch erwies sich Präsident Jelzins vollmundige Ankündigung am Rande des Chişinăuer GUS-Gipfels im Oktober 1997, die Truppen sofort abzuziehen, falls Chişinău dies wünsche, als leeres Versprechen.
Nach Aufforderung durch den Osloer OSZE-Ministerrat vom Dezember 1998 legte die Delegation Rußlands am 3. Juni 1999 im Ständigen Rat einen Zeitplan für den Abzug der Truppen und den Abtransport, Verkauf oder die Zerstörung sämtlicher Ausrüstung und Munition vor, der allerdings *de facto* keinen Fortschritt bedeutet: Statt der im 1994er Abkommen vorgesehenen dreijährigen Frist soll sich der vollständige Abzug der bereits reduzierten Operativen Gruppe nunmehr über fünf Jahre bis Ende 2005 hinstrecken. Diente bislang die ausbleibende Ratifizierung durch die Duma als Vorwand für die Nichtimplementierung des Abkommens, so macht der vorgelegte Zeitplan eine Einigung über den Abzug sowohl mit Chişinău als auch mit Tiraspol zur Vorbedingung. Die Führung des abtrünnigen Gebiets besteht jedoch weiterhin auf fortgesetzter russischer Militärpräsenz und hat den Besitzanspruch Transnistriens auf Ausrüstung, Munition und Liegenschaften der russischen Armee per Gesetz verankert. Die Drohung mit organisierter Blockade des russischen Truppenabzugs durch Tiraspoler Kosakenverbände und andere Radikale soll den Druck auf die Moskauer Regierung zusätzlich verstärken, so daß eine Einigung mit Tiraspol praktisch ausgeschlossen ist. Es muß an dieser Stelle betont werden, daß stabilitätspolitische Erwägungen einem Abzug der russischen Truppen - mit Ausnahme der zur Bewachung der Liegenschaften und nicht transportablen Munition erforderlichen Mindeststärke - keineswegs entgegenstünden.[12] Die anhaltende Verzögerungsstrategie der Moskauer Regierung ist nur durch hegemoniale militärstrategische Interessen oder innenpolitische Rücksichtnahme auf die starken pro-transnistrischen Kräfte in der Duma zu erklären.

---

11 Grundsätzlich werden Neuverhandlungen von Missionsmandaten vom Ständigen Rat weitgehend gemieden.

12 Die in der Sicherheitszone agierenden russischen friedenserhaltenden Truppen (derzeit etwa 500 Mann), die seit Mai 1996 aus der Operativen Gruppe rekrutiert werden, sind davon klar zu unterscheiden; ihre Präsenz ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt unverzichtbar.

Die Tätigkeit der Mission in der Ukraine

Die OSZE-Mission nahm ihre Arbeit in einer Zeit wachsender Spannungen und verhärteter Fronten zwischen der Führung in Kiew und den auch untereinander zerstrittenen Politikern der Krim auf. In dieser von Mißtrauen geprägten Situation gelang es ihr nur allmählich, Kontakte zu den Schlüsselakteuren aufzubauen und das Vertrauen der beteiligten Seiten zu gewinnen. Dabei lief sie stets Gefahr, von den Konfliktparteien für ihre Anliegen instrumentalisiert zu werden. Auch die organisatorischen Hürden der Aufbauphase - die Unterzeichnung des *Memorandum of Understanding* verzögerte sich; es gab Versuche zur Einschränkung des Aktionsradius der Mission; die während des gesamten ersten Jahres zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten in Kiew und Simferopol waren inakzeptabel; die autorisierte Größe von sechs Mitgliedern erreichte die Mission erst im August 1995 - resultierten teilweise aus der mehr als skeptischen Grundhaltung beider Konfliktparteien gegenüber der OSZE-Mission. Nachdem der Missionsleiter am 31. Mai 1995 eine vor allem in Kiew heftig kritisierte Rede im Obersten Sowjet der Krim gehalten hatte,[13] gab es erste Überlegungen der ukrainischen Regierung, das Missionsmandat nicht zu verlängern.

Angesichts der im Mandat explizit festgelegten Zusammenarbeit mit dem seit Anfang 1994 in der Ukraine involvierten HKNM einerseits und mit einer von der OSZE eingesetzten Expertengruppe für Verfassungs- und Wirtschaftsfragen andererseits fungierte die Mission nur bedingt als eigenständiger Akteur in der Ukraine. Insbesondere mit dem HKNM entwickelte sich ab dem Frühjahr 1995 ein intensives und dauerhaftes Kooperationsverhältnis, bei dem die Mission als "Augen und Ohren des Hochkommissars"[14] dessen Präventionsaktivitäten vielfältig unterstützte. In Fragen der rechtsstaatlichen Entwicklung entstand zudem eine enge Zusammenarbeit mit dem BDIMR.

Im Mittelpunkt der Missionstätigkeit stand die Förderung gegenseitiger Verständigung der Konfliktparteien und Unterstützung des Dialogs über die Ausgestaltung des Status der Krimrepublik. Noch in der Aufbauphase der Mission kam es am 17. März 1995 zu einem gravierenden Eskalationsschritt, als das ukrainische Parlament zahlreiche Gesetzesakte des Krim-Parlaments für null und nichtig erklärte, darunter die umstrittene

13 Für die englische Schriftfassung, deren Wortgleichheit mit der russisch vorgetragenen Rede umstritten ist, vgl. OSCE Mission to Ukraine, Activity and Background Report No. 7, 5. Juni 1995, Annex II.

14 So die idealtypische Beschreibung des Kooperationsverhältnisses von Missionen und HKNM durch die ehemalige Amtierende Vorsitzende Margaretha af Ugg las, Conditions for Successful Preventive Diplomacy, in: The Challenge of Preven tive Diplomacy. The Experience of the CSCE, Stockholm 1994, S. 11-32, hier: S. 26.

Krim-Verfassung von 1992, das Wahlgesetz und das Gesetz über den Präsidenten der Krim. Kurz darauf unterstellte der ukrainische Präsident Leonid Kutschma die Krim-Regierung seiner direkten Kontrolle und drohte mit der Auflösung des Obersten Sowjets in Simferopol, der seinerseits ein Referendum über die Verfassung der Krim ankündigte. Die OSZE-Mission betrieb in der Folgezeit intensives Krisenmanagement und trug zur Wiederaufnahme des Gesprächsfadens bei. Dabei beschränkten sich die Aktivitäten im Verfassungskonflikt zwischen Kiew und Simferopol in der Regel auf Angebot und Übermittlung von qualifizierter Beratung, da die Regierung der Ukraine eine explizite Vermittlerrolle der Mission in den Gesprächen ausdrücklich zurückwies. Eine exakte Trennlinie zwischen beiden Aktionsarten ist jedoch in der Praxis nicht immer möglich.

Gemeinsam mit dem HKNM organisierte die Mission auf dem Höhepunkt der Konfrontation im Mai 1995 im schweizerischen Locarno ein Rundtischseminar über Wege einer Regelung des Krimkonflikts unter Beteiligung unabhängiger Experten und 16 führender Politiker aus Kiew und Simferopol, das die Grundlage für dir fortgesetzte Suche nach einem Kompromiß bildete. Ein zweites Seminar mit 50 Teilnehmern fand im September 1995 bereits unter deutlich verbessertem politischem Klima in Jalta statt und widmete sich der Reintegration der ehemals deportierten Völker auf der Krim. Während eines ebenfalls von Mission und HKNM gemeinsam organisierten dritten Runden Tisches im niederländischen Noordwijk (März 1996) wurde vor allem ein am 1. November 1995 vom Krim-Parlament verabschiedeter modifizierter Verfassungsentwurf der Autonomen Republik diskutiert. Weitere Schritte auf dem Weg zu einer Konfliktregelung war die Bestätigung sämtlicher unstrittiger Artikel der Krim-Verfassung durch eine klare Mehrheit des zentralukrainischen Parlaments im April 1996[15] und die Verabschiedung der Verfassung der Ukraine durch das Parlament in Kiew im Juni 1996, die in Kapitel X unabhängig von den laufenden Autonomiegesprächen den Status der Krim als Autonome Republik innerhalb eines unitären ukrainischen Staates festschrieb und damit einen neuen juristischen Status quo schuf. Die Entwicklungen veranlaßten den damaligen ukrainischen Außenminister Hennady Udowenko bereits im Mai 1996, eine Beendigung der OSZE-Mission zu fordern. Jedoch kam es über die von Kiew abgelehnten Artikel der Krim-Verfassung erneut zu heftigen Auseinandersetzungen. Erst im Oktober 1998 verabschiedete der Oberste Sowjet in Simferopol einen vom Vorsitzenden der Krim-KP und Sprecher des Krim-Parlaments, Leonid Gratsch, vorgelegten Verfassungsentwurf (den fünften seit 1992), der am 23. Dezember 1998 vom ukrainischen Parlament bestätigt wurde. Mit dem Tag

15 Dabei wurden 20 als "separatistisch" aufgefaßte Artikel der Krim-Verfassung ausgenommen.

ihrer Publikation trat die Verfassung, die Status und Kompetenzen der Halbinsel weitgehend im Sinne Kiews regelt, am 12. Januar 1999 in Kraft.
Parallel zur innerukrainischen Konfliktregulierung kam in den Jahren 1997 bis 1999 auch die vertragliche Regelung des bilateralen Verhältnisses zwischen der Ukraine und Rußland, die nicht zum Aufgabenbereich der Mission gehörte, entscheidend voran. Der im Mai 1997 geschlossene Freundschaftsvertrag wurde im Januar 1998 vom ukrainischen Parlament, im Dezember von der russischen Duma und schließlich im Februar 1999 vom Föderationsrat, dem russischen Oberhaus, ratifiziert. Die dabei vom Föderationsrat stipulierte Bedingung einer ukrainischen Ratifikation des bilateralen Abkommens über die Schwarzmeerflotte erfüllte das Parlament in Kiew einen Monat später, so daß der Freundschafts- und Partnerschaftsvertrag zwischen Rußland und der Ukraine am 1. April 1999 in Kraft trat.
Während die OSZE-Mission ihr Engagement im Verfassungsstreit zwischen Kiew und Simferopol reduzieren konnte, traten die Probleme der ehemals deportierten Völker, insbesondere der Krimtataren, stärker in den Vordergrund. Nicht ganz unbegründet ist der von Vertretern der Krimtataren geäußerte Vorwurf, die Einigung über die Verfassung der Autonomen Republik sei auf Kosten krimtatarischer Interessen zustande gekommen. Beginnend mit dem runden Tisch von Jalta, dann verstärkt seit Mitte 1996 bemühten sich Mission und HKNM um die politische und sozioökonomische Integration der multiethnischen Bevölkerung der Halbinsel. Im Zentrum stand dabei neben Fragen der sprachlichen und national-kulturellen Entwicklung der nichtrussischen Gruppen das Problem der ukrainischen Staatsbürgerschaft, über die bis vor kurzem nur zwei Drittel der über 260.000 Krimtataren verfügten. Damit hatten etwa vier Prozent der Gesamtbevölkerung der Halbinsel nur begrenzte politische, wirtschaftliche und soziale Rechte. Ungeachtet der Forderung der OSZE und anderer internationaler Organisationen nach Erleichterung der Einbürgerung für die Rückkehrer aus Usbekistan und anderen GUS-Republiken kam es mit der Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes (April 1997) und einer ukrainisch-usbekischen Sondervereinbarung (August 1998) lange Zeit nur zu halbherzigen Schritten. Eine seit 1998 laufende Einbürgerungskampagne der ukrainischen Regierung und des UNHCR, die von der OSZE-Mission unterstützt wurde, gibt in jüngster Zeit immerhin zu vorsichtigem Optimismus Anlaß.
Der Appell der OSZE, eine angemessene politische und elektorale Vertretung der ehemals deportierten Völker zu gewährleisten, stieß sowohl in Kiew als auch in Simferopol auf wenig Gegenliebe. Bei den Wahlen zum Obersten Sowjet der Krim Ende März 1998 wurde kein Kandidat der krimtatarischen Liste gewählt, während vier Jahre zuvor noch 14 Krimtataren auf der Basis eines Quotenmechanismus ins 100 Sitze umfassende Parlament einziehen konnten. Der Anteil der Krimtataren in

den regionalen staatlichen Institutionen beträgt zumeist nur ein bis zwei Prozent.[16] Die in Kraft getretene Krim-Verfassung ließ nahezu sämtliche politischen und kulturellen Forderungen der Krimtataren unberücksichtigt. Hinzu kommt, daß auch die gemeinsamen Bemühungen von OSZE, UNDP und UNHCR um Verbesserung der schwierigen sozialen Lage der Rückkehrer, unter anderem durch Programme zur wirtschaftlichen Entwicklung der Halbinsel und durch internationale Geberkonferenzen, bisher wenig Wirkung zeigten. In den letzen Monaten kam es auf der Krim zu verschärften Spannungen in den interethnischen Beziehungen, die sich zunehmend gewaltsam entluden.

Die ukrainische Regierung verstärkte unterdessen seit 1996 ihre Bemühungen um Schließung der OSZE-Mission. Die informell bereits lange vollzogene Reduzierung der Mission auf vier Mitglieder wurde im Dezember 1997 auf Drängen Kiews auch offiziell beschlossen. Der seit April 1998 amtierende Außenminister Borys Tarasjuk machte dann die Missionsfrage zur Priorität ukrainischer OSZE-Politik. Motiviert wurde diese Position durch eine Reihe von Faktoren. Zweifellos war in der ukrainischen Elite die Perzeption der OSZE-Mission als Stigmatisierung des Landes und nicht gerechtfertigte Einmischung in innere Angelegenheiten weit verbreitet. Hinzu kam die Überzeugung, daß künftig weder bei der Überwindung separatistischer Bestrebungen innerhalb des Landes noch bei der Abwehr hegemonialer Ansprüche Rußlands die Unterstützung einer OSZE-Mission benötigt werde. Schließlich brachten auch die Missionsaktivitäten im wirtschaftlichen Bereich nicht die von Kiew gewünschten Resultate, da die Mission weder über eigene Gelder verfügte noch mit entsprechenden C*learing-house*-Kompetenzen zur Vermittlung externer Gelder mandatiert war. Es sei an dieser Stelle angemerkt, daß die Aktivitäten anderer internationaler Organisationen (zwischenstaatlicher wie gesellschaftlicher), die ebenfalls auf die Überwindung demokratischer, zivilgesellschaftlicher und rechtsstaatlicher Defizite des ukrainischen Staates zielen, keineswegs als Einmischung oder Stigmatisierung aufgefaßt werden. Die teilweise beträchtlichen Finanzmittel etwa von UNDP, TACIS, IOM, Freedom House oder der in der Ukraine als *Renaissance Foundation* agierenden Soros-Stiftung sind bei zentralen wie lokalen ukrainischen Eliten durchaus willkommen.

Angesichts der rechtlich und politisch weitgehend geregelten Kernfrage des Missionsmandats gaben die am Fortbestand der Mission interessierten westlichen Staaten ihren Widerstand auf und akzeptierten Ende April 1999 zunächst die Umwandlung der Mission in eine Expertengruppe. Nach langwierigen Verhandlungen entschied der Ständige Rat am 1. Juni 1999 die Einsetzung eines "OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine" zur

16 Vgl. Yulia Tyshchenko, "The Punished People": Crimean Tatars and Prospects for Integration into the Ukrainian Society, in: Research Update No. 126, Independent Center of Political Research (Kyiv), 17. Mai 1999.

Planung, Durchführung und Überwachung der Aktivitäten verschiedener OSZE-Institutionen, zunächst bis zum Jahresende, jedoch mit einer jeweils sechsmonatigen Verlängerungsoption. Der Koordinator residiert mit zwei internationalen Mitarbeitern in den ehemaligen Missionsräumlichkeiten in Kiew und entfaltet seine Tätigkeit auf der Basis eines am 13. Juli 1999 unterzeichneten neuen *Memorandum of Understanding*. Die Missionsvertretung in Simferopol wurde bereits im April 1999 geschlossen. Die neue OSZE-Präsenz unterscheidet sich substantiell von einer Mission, da der Koordinator nicht über ein Mandat verfügt, das inhaltliche Kompetenzen in bezug auf bestimmte Politikfelder definiert, sondern als allgemeiner Repräsentant der OSZE fungiert. Seine konkreten Aktivitäten werden durch die Projektanbindung kanalisiert, da die Liste beabsichtigter Projekte vorab mit der ukrainischen Regierung vereinbart werden muß. Auch die regelmäßige umfassende Berichterstattung über innen- und außenpolitische Entwicklungen und die damit verbundene sachkundige Hintergrundanalyse entfallen zugunsten einer projektbezogenen Berichterstattung.

Eine doppelte Bilanz

Aus der Tatsache, daß die Mission in der Moldaurepublik voraussichtlich noch über Jahre tätig sein wird, die Ukraine-Mission hingegen wegen Erfüllung ihres Mandates beendet wurde, lassen sich keine eindeutigen Schlußfolgerungen hinsichtlich der Leistungsbilanz beider Missionen ziehen. Vielmehr sind sowohl in der Republik Moldau als auch in der Ukraine positive Tendenzen, aber auch noch wesentliche offene Fragen zu konstatieren. Deutlich wurde aber, daß die dynamische Aufgabe der Regelung eines eingefrorenen Sezessionskonflikts schwerer zu bewältigen ist als die Prävention von Konflikteskalation.

Im moldauischen Fall erweist sich bei der Frage nach den Wirkungen der mehr als sechsjährigen Missionspräsenz die Differenzierung in implizites und explizites Mandat als sinnvoll. Tatsächlich beruht die weit verbreitete positive Einschätzung der Arbeit der OSZE-Mission in der Republik Moldau auf der erfolgreichen Eindämmung des Transnistrienkonflikts, zu der die Mission einen entscheidenden Beitrag geleistet hat. Die Form des Konfliktaustrags wurde dank der Bemühungen der OSZE-Vertreter transformiert in einen fortwährenden Verhandlungsprozeß, durch den die Eskalationsrisiken für die regionale Sicherheit weitgehend gebannt werden konnten. Im Hinblick auf den expliziten Kern des Missionsmandates ist die Erfolgsbilanz jedoch enttäuschend. Trotz der seit 1994 geführten Gespräche gab es in der Frage des transnistrischen Status keine substantiellen Fortschritte. Den wenigen Annäherungen in Teilbereichen stehen Tendenzen einer aus der faktischen Unabhängigkeit Transnistriens

resultierenden Entfremdung beider Teilgebiete gegenüber. Die Herstellung der territorialen Integrität Moldaus steht in weiter Ferne, zumal die transnistrische Führung auch die Zeit des Verhandlungsprozesses zur Konsolidierung eigenstaatlicher Strukturen nutzte.

Das entscheidende Hindernis auf dem Weg einer Konfliktregelung ist der fehlende politische Wille zu einer Kompromißlösung auf seiten Tiraspols. Ausschlaggebend dafür sind zwei Faktoren. In ideologischer Hinsicht hat die transnistrische Führung mehrfach klargemacht, daß sie für eine Reintegration der ehemaligen Sowjetunion unter Moskauer Führung eintritt und daher eine Wiedervereinigung mit Chişinău nur im Rahmen eines solchen großrussischen und zugleich antiwestlichen Staatswesens akzeptieren könne. In dieser Position wird Tiraspol durch die massive politische Unterstützung der kommunistischen und nationalistischen Mehrheit in der russischen Duma bestärkt. Den Kosovo-Krieg nahm Tiraspol zum Vorwand, um systematisch Bedrohungsängste vor einer angeblichen NATO-Intervention in Transnistrien zu schüren und OSZE-Missionsmitglieder aus NATO-Staaten in ihrer Arbeit zu behindern. Hinter dieser xenophoben ideologischen Argumentation steht jedoch vor allem das persönliche materielle und machtpolitische Interesse der transnistrischen Führungselite. Ihre Verfügungsgewalt über die Ressourcen und weitgehende Kontrolle des legalen wie illegalen Wirtschaftslebens der Region wäre im Falle einer Subordination Transnistriens unter zentralstaatliche Behörden in Chişinău stark bedroht. Tatsächlich erscheint eine Einigung zwischen beiden Konfliktparteien erst dann möglich, wenn nach demokratischen Reformen und dem lange überfälligen Elitenwechsel die tatsächlichen Interessen der transnistrischen Bevölkerung zur Grundlage der Verhandlungsposition Tiraspols würden.

Die OSZE-Mission hat indes noch kein wirksames Instrumentarium zur Heranführung des repressiven, international nicht anerkannten transnistrischen Regimes an die Normen und Prinzipien der OSZE entwickeln können. Ihre Möglichkeiten, die Akteure östlich des Dnjestr von der Notwendigkeit einer vernünftigen Kompromißlösung zu überzeugen und die Überwindung der Spaltung des Landes zu befördern, sind offenbar nicht ausreichend. Wirksamer politischer Druck auf Tiraspol könnte allenfalls gemeinsam mit der russischen Regierung ausgeübt werden, die jedoch aus eigenem Interessenkalkül bisher ein Offenhalten des Konflikts zu bevorzugen scheint.

In der Ukraine ist seit Einsetzung der OSZE-Mission ein positiver Konfliktverlauf erkennbar. Zweifellos hat die Mission gemeinsam mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und anderen OSZE-Akteuren zum Abbau der Spannungen und zur Konfliktregelung beitragen können. Ob

dies ein substantieller[17] oder ein eher unwesentlicher Beitrag[18] zur Konfliktprävention in der Ukraine war, läßt sich ohne fundierte Tiefenanalyse der OSZE-Aktivitäten und der politischen Prozesse in Kiew, Simferopol und Moskau kaum endgültig bestimmen. Allerdings sind Erfolge bei der Konfliktprävention grundsätzlich schwer meßbar und werden oftmals erst in größerem zeitlichen Abstand sichtbar.

Es bleibt festzuhalten, daß die auf Schließung der Mission drängende ukrainische Regierung mit dem Inkrafttreten der Krimverfassung ein entscheidendes Argument vorweisen konnte. Ein weiteres Insistieren der OSZE-Teilnehmerstaaten auf Mandatsverlängerung wäre allenfalls durch unverhältnismäßig starken Druck auf die Ukraine möglich gewesen. Mit der Transformation der Mission hat die OSZE nicht nur eine neue Form der Präsenz in Teilnehmerstaaten kreiert, sondern sich auch der politisch höchst bedeutsamen Frage einer *exit strategy* gestellt und eine drohende "Endlosschleife"[19] der Mandatsverlängerungen abgewendet. Dies ist ungeachtet des befürchteten "Domino-Effekts", also dem Drängen auf Schließung auch anderer Missionen, ein im Grundsatz positiv zu bewertender Schritt.

Dennoch bleiben im ukrainischen Fall Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung. Separatistische Tendenzen sind auf der Krim keineswegs vollständig verschwunden und könnten im Zuge der seit einiger Zeit zu beobachtenden Stärkung pro-russischer Kräfte im ukrainischen Parlament und in der ukrainischen Gesellschaft erneuten Auftrieb erhalten. Im März 1999 ernannte der Oberste Sowjet in Simferopol den als Exponenten großrussischer Bestrebungen bekannten Admiral Michail Chronopulo zum Ständigen Repräsentanten der Autonomen Republik Krim in Moskau. Zugleich propagiert einer der aussichtsreichsten russischen Präsidentschaftskandidaten, der Moskauer Bürgermeister Juri Luschkow, seit Jahren offen irredentistische Zielsetzungen und setzte sich auch aktiv gegen die Ratifizierung des von ihm als "Schande" bezeichneten ukrainisch-russischen Freundschaftsvertrags im Föderationsrat ein. Merklich zugespitzt haben sich zudem die interethnischen Beziehungen auf der Krim, wo unter der jungen Generation der Krimtataren die Gewaltbereitschaft in dem Maße zunimmt, wie die Toleranz auf seiten der slawischen Bevölkerungsmehrheit schwindet. Die Dauerkrise der ukrainischen Wirtschaft und die Verarmungstendenzen in Teilen der Bevölkerung können auf der Krim

---

17 Vgl. Victor-Yves Ghebali, L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité, Brüssel 1996, S. 617-618; Rolf Welberts, Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 119-131.

18 So Natalie Mychajlyszyn, The OSCE in Crimea, in: Helsinki Monitor 4/1998.

19 Berthold Meyer, In der Endlosschleife? Die OSZE-Missionen auf dem Prüfstand, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 3/1998, Juli 1998.

leicht ein Anwachsen interethnischer Spannungen insbesondere zwischen der muslimischen und der slawisch-orthodoxen Bevölkerung auslösen.
Problematischer noch als die offenen Fragen in der Krimproblematik, die den Kern des Missionsmandates ausmachte, sind die negativen Entwicklungen im Bereich der menschlichen Dimension. In Anbetracht dessen, daß der Europarat den Ausschluß der ukrainischen Delegation aus der Parlamentarischen Versammlung diskutiert[20] und das US-amerikanische "Komitee zum Schutz von Journalisten" den ukrainischen Präsidenten provokativ, aber nicht völlig unbegründet in die Liste der zehn größten "Feinde der Presse 1999" aufnahm, war die Schließung der OSZE-Mission ein eindeutig falsches Signal. Dringend geboten ist statt dessen eine Intensivierung der Bemühungen der OSZE - mit allen verfügbaren Instrumenten - um die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine.

20 Empfehlung 1416 (1999) "Honouring of obligations and commitments by Ukraine" der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, angenommen am 24. Juni 1999; zur kritischen Menschenrechtslage vgl. auch den IHF Annual Report 1999 on Ukraine.

Odd Gunnar Skagestad

Die Hoffnung nicht aufgeben

Die Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien

1995 bis 1997: der Konflikt, das Mandat und was wir erreicht haben

Die Grundlagen für Tschetscheniens Streben nach Austritt aus der Russischen Föderation wurden in den Jahren 1991 und 1992 mit einer Reihe einseitiger Souveränitäts- und Unabhängigkeitserklärungen, deren Höhepunkt die Annahme der tschetschenischen Verfassung am 17. März 1992 war, geschaffen. Rußland sprach den Tschetschenen zwar das Recht zur Sezession ab, wandte jedoch (nach einer halbherzigen Demonstration von Stärke im November 1991) eine friedlich-abwartende Strategie an, zu der ein Abzug der Streitkräfte ebenso gehörte wie (letztendlich erfolglose) Verhandlungen mit dem separatistischen tschetschenischen Regime unter der Führung von Präsident Dschochar Dudajew. Der Konflikt nahm eine neue Entwicklung, als Rußland am 11. Dezember 1994 einen Militäreinsatz zur "Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung" in der Tschetschenischen Republik startete. In dem darauf folgenden Krieg, der bis zur Unterzeichnung des Abkommens von Chassawjurt am 31. August 1996 dauerte, verloren Zehntausende von Menschen ihr Leben. Die enormen Sachschäden hatten eine katastrophale soziale und wirtschaftliche Lage zur Folge, zu der noch die verzweifelte Situation einer großen Zahl von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen hinzukam.
Vor dem Hintergrund der Kriegshandlungen wurde auf der 16. Sitzung des Ständigen Rates der OSZE am 11. April 1995 der Beschluß gefaßt, eine OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien einzurichten. Auf derselben Sitzung wurde die Unterstützungsgruppe auch mit ihrem Mandat ausgestattet, das die folgenden (im Einvernehmen mit den russischen föderativen und örtlichen Behörden sowie in voller Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften der Russischen Föderation wahrzunehmenden) Aufgaben enthält:

- Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Feststellung des Tatbestands im Falle von Verstößen; Mitwirkung an der Weiterentwicklung demokratischer Institutionen und Prozesse, einschließlich der Wiedereinsetzung der örtlichen Behörden; Hilfestellung bei der Ausarbeitung möglicher neuer verfassungsrechtlicher Vereinbarungen und bei der Abhaltung und Überwachung von Wahlen;
- Erleichterung bei der Erbringung humanitärer Hilfe in der Region durch internationale und nichtstaatliche Organisationen für die Opfer der Krise, gleichgültig, wo sich diese befinden;

- Unterstützung der Behörden der Russischen Föderation und internationaler Organisationen bei der möglichst raschen Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen in ihre Heimstätten in der Krisenregion;
- Förderung der friedlichen Regelung der Krise und der Stabilisierung der Lage in der tschetschenischen Republik im Einklang mit dem Prinzip der territorialen Integrität der Russischen Föderation und in Übereinstimmung mit den OSZE-Prinzipien;
- gegebenenfalls Fortsetzung des Dialogs und der Verhandlungen durch die Teilnehme an "Gesprächen am runden Tisch" im Hinblick auf die Herbeiführung einer Feuereinstellung und die Beseitigung der Spannungsursachen;
- Unterstützung bei der Schaffung von Mechanismen, die die Rechtsstaatlichkeit, die öffentliche Sicherheit sowie Recht und Ordnung gewährleisten.[1]

Die Unterstützungsgruppe nahm ihre Arbeit in Grosny am 26. April 1995 auf. Obwohl mehrere der anderen Aufgaben, die das umfangreiche Mandat der Unterstützungsgruppe enthielt, ebenfalls wichtig und dringend waren, machten die *Vermittlungsbemühungen* der Gruppe angesichts des unmittelbaren bewaffneten Konflikts den weitaus größten Teil ihrer Tätigkeit in den folgenden anderthalb Jahren aus. So wurde am 31. Juli 1995 ein umfassendes Waffenstillstandsabkommen unter der Ägide der Unterstützungsgruppe abgeschlossen. Obwohl es nicht eingehalten wurde, war das Abkommen doch beispielgebend für die weiteren Verhandlungen, in denen die Unterstützungsgruppe eine aktive Rolle als Vermittler übernahm. Die unermüdliche Reisediplomatie des damaligen Leiters der Gruppe, Botschafter Tim Guldimann, ebnete Gesprächen den Weg, die zur Unterzeichnung eines Waffenstillstandsabkommens am 27. Mai 1996 (das ebenfalls bald wieder gebrochen wurde) führten, und trug dazu bei, die Verhandlungen wieder in Gang zu bringen, aus denen das Abkommen von Chassawjurt vom 31. August 1996 hervorging, mit dem der bewaffnete Konflikt beendet wurde. Im Abkommen von Chassawjurt wurde nicht nur ein (anhaltender) Waffenstillstand vereinbart; es sah vielmehr auch den vollständigen Abzug aller Truppen vor und legte fest, daß bis zum 31. Dezember 2001 ein Abkommen über die Grundsätze der beiderseitigen Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Tschetschenischen Republik auszuarbeiten ist. Entsprechend den Bedingungen des Abkommens fanden am 27. Januar 1997 - unter der Ägide der OSZE-Unterstützungsgruppe (und eigentlich auch von ihr organisierte) - Präsidentschafts- und Parlamentswahlen statt.[2]

---

1 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, 16. Plenarsitzung des Rates, PC-Journal Nr. 16, 11. April 1995, S. 2-3.

2 Eine detaillierte Beschreibung und Analyse der Vermittlertätigkeit der Unterstützungsgruppe findet sich in: Tim Guldimann, Die Tauben gegen die Falken unterstützen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 133-142.

... zur Gänze erfüllt

Die Unterstützungsgruppe hatte also bis März 1997 Wesentliches erreicht, was auch deutlich sichtbar war. In diesem Stadium, da der bewaffnete Konflikt beendet worden war und Wahlen stattgefunden hatten, scheint die Grundhaltung der beteiligten Parteien (also der russischen föderativen und der tschetschenischen regionalen Behörden) darin bestanden zu haben, daß sie die wichtigsten - und dringendsten - Aufgaben der Unterstützungsgruppe, so wie sie in ihrem Mandat festgehalten waren, als erfolgreich und endgültig erfüllt ansahen. Diese Ansicht fand explizit ihren Niederschlag in einer Erklärung der Russischen Föderation an den Ständigen Rat der OSZE anläßlich einer Plenarsitzung am 13. März 1997:

> "Angesichts der völlig neuen Situation, die sich in bezug auf die Regelung in der Tschetschenischen Republik (Russische Föderation) ergeben hat, möchte die russische Seite noch einmal auf den Umstand aufmerksam machen, daß der Teil des Mandats der OSZE-Unterstützungsgruppe, der in Zusammenhang mit Vermittlungsbemühungen um die Beilegung des bewaffneten Konflikts und der Hinführung zu Verhandlungen steht, zur Gänze erfüllt ist.
> Der zwischen den föderativen Behörden und der neuen Führung Tschetscheniens als Teil der Russischen Föderation begonnene Dialog findet folgerichtig direkt statt und schließt jegliche Vermittlung durch die OSZE-Vertreter aus.
> Wir nehmen an, daß sich die Unterstützungsgruppe in ihrer Tätigkeit nun auf andere Aspekte ihres Mandats konzentrieren wird, insbesondere auf die Aspekte, die wesentliche Bereiche der OSZE-Aktivitäten betreffen: die Überwachung der Menschenrechtssituation; Hilfestellung beim Aufbau demokratischer Institutionen und bei der Gewährleistung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen; und die Koordination der Bemühungen um die Bereitstellung humanitärer Hilfe.
> Die russische Seite bekräftigt ihre Bereitschaft, in diesen Fragen mit der Unterstützungsgruppe konstruktiv zusammenzuarbeiten."[3]

Obwohl der grundlegende Text des Mandats der Unterstützungsgruppe unverändert erhalten blieb (die letzte Aktualisierung stammt vom 19. Dezember 1997), waren die darin enthaltenen Aufgaben von nun an in ihrem Umfang effektiv und wesentlich eingeschränkt.
In der ersten Hälfte des Jahres 1997 war die Unterstützungsgruppe noch eine Zeitlang an den Gesprächen zwischen Vertretern der Föderation und der Tschetschenischen Republik beteiligt, die die Unterzeichnung eines detaillierten Abkommens über Wirtschaftsfragen und friedliche Beziehungen zum

3 OSZE, Ständiger Rat, 105. Plenarsitzung des Rates, PC-Journal Nr. 105, 13. März 1997, Anhang 3, Punkt 7(d) der Tagesordnung.

Ziel hatten. Zwei Übereinkünfte - ein Vertrag über Frieden und die Prinzipien der beiderseitigen Beziehungen sowie ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit - wurden am 12. Mai 1997 in Moskau unterzeichnet. Um zu einer Lösung für das Erdölproblem in der gesamten Region, einschließlich der Fragen des Transits durch tschetschenisches Gebiet und der Schulden gegenüber der tschetschenischen staatlichen Ölgesellschaft sowie des Wiederaufbaus des tschetschenischen Öl- und Chemiekomplexes, zu gelangen, wurden langwierige Verhandlungen in die Wege geleitet. Am 12. Juli sowie am 9. September 1997 kam es zur Unterzeichnung zweier Abkommen. Im großen und ganzen erwiesen sich die zahlreichen politischen und wirtschaftlichen Abkommen jedoch als sehr fragil und bewirkten mit Blick auf ihre praktische Umsetzung nicht viel. Die Tschetschenien-Krise blieb ungelöst. Gespräche über den politischen Status Tschetscheniens, wie sie im Abkommen von Chassawjurt vorgesehen waren, wurden zwar bei verschiedenen Gelegenheiten aufgenommen, aber schließlich eingestellt, da keinerlei Fortschritt bei der Überwindung des größten grundsätzlichen Hindernisses, nämlich Tschetscheniens Beharren auf vollständiger Unabhängigkeit, erzielt werden konnte. Gleichzeitig wurde es infolge der schwierigen - und sich zunehmend verschlechternden - internen Lage in Tschetschenien immer problematischer, irgendwelche wesentlichen Schritte in Richtung auf eine politische sowie eine wirtschaftliche Lösung zu machen.
So scheint es im nachhinein so, daß der Dialog zwischen den föderativen und den tschetschenischen Behörden, der die Vermittlerrolle der Unterstützungsgruppe überflüssig machen sollte, schon bald den Schwung verlieren sollte.

Aufgaben, die es noch zu erfüllen gilt

Seit Mitte 1997 hat sich der Schwerpunkt der Arbeit der Unterstützungsgruppe sichtbar von der Vermittlung auf Maßnahmen zur Normalisierung der Lage nach dem Konflikt und andere Punkte ihres Mandats verlagert. Neben der russischen Erklärung vom 13. März 1997 brachten auch andere Entwicklungen - insbesondere die am 12. Mai unterzeichneten Übereinkünfte - notwendigerweise eine gewisse Umorientierung der weiteren Aktivitäten der Unterstützungsgruppe mit sich. Dies wurde auch vom damaligen Leiter der Gruppe, Botschafter Rudolf Torning-Petersen, öffentlich bestätigt, der in einem Interview mit der Nachrichtenagentur *Interfax* hervorhob, daß die Situation, die nach den zwischen Moskau und Grosny erzielten Abkommen eingetreten war, auch Auswirkungen auf die Prioritäten der Tätigkeit der Unterstützungsgruppe haben würde. Er fügte hinzu, daß es nun in erster Linie darum ginge, humanitäre und praktische Hilfe beim friedlichen Wiederaufbau der Republik zu leisten. Trotz der erheblichen Einschränkung der Funktion der Unterstützungsgruppe ergaben sich aus den noch in Kraft befindlichen Passagen des Mandats beachtliche Aufgaben, die es noch in Angriff zu neh-

men galt. Die russische Erklärung vom 13. März identifizierte insbesondere drei Gebiete von vorrangiger Bedeutung:

- die Überwachung der Menschenrechtssituation,
- Hilfestellung beim Aufbau demokratischer Institutionen und bei der Gewährleistung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie
- die Koordination der Bemühungen um die Bereitstellung humanitärer Hilfe.

Zusätzlich blieb noch die Aufgabe, die Schaffung von Mechanismen, die Rechtsstaatlichkeit, öffentliche Sicherheit sowie Recht und Ordnung gewährleisten, zu unterstützen.
Darüber hinaus war und blieb eine Reihe von Problemen bei der Normalisierung der Lage in der Konfliktfolgezeit besonders entscheidend, darunter die Minenräumung und die Lösung ökologischer Probleme, vor allem im Hinblick auf Wasser- und Abwasserbehandlung. Von 1997 bis 1999 widmete die Unterstützungsgruppe zahlreiche ihrer Aktivitäten diesen und einer Reihe anderer praktischer Probleme, die sich generell bei der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt ergeben.
Ohne ins Detail gehen zu wollen, sollte aber doch zumindest erwähnt werden - und das ist eigentlich eine Untertreibung -, daß das Mandat der Gruppe immer noch umfangreich und flexibel genug ist und auch offensichtlich einem noch immer vorhandenen echten und dringenden Bedarf entspricht, so daß es wohl kaum nötig ist, neue Aufgaben zu erfinden, um die fortgesetzte Existenz der Unterstützungsgruppe zu rechtfertigen. Der Abzug anderer internationaler Gremien, infolge dessen die OSZE als einzige internationale Organisation mit einer Vertretung in Tschetschenien verblieben ist, scheint ihre anhaltenden Präsenz vielmehr noch um eine weitere wichtige Dimension zu ergänzen.
Gleichzeitig kommt man nicht umhin, festzustellen, daß die Entwicklungen in Tschetschenien in den Jahren 1997 bis 1999 es der Unterstützungsgruppe in praktischer Hinsicht zunehmend schwerer gemacht haben, ihren Aufgaben nachzukommen.

Die Verschlechterung der Sicherheitslage - die Evakuierung[4]

Seit 1997 bestimmte die *Sicherheitslage* zunehmend die Bedingungen für die Arbeit der Unterstützungsgruppe. Tschetschenien ist seit Jahren ein extrem gefährliches Gebiet, insbesondere für Ausländer, die nicht durch die Be-

4 Zwar ist die Unterstützungsgruppe unter den gegenwärtigen Bedingungen der Evakuierung hinsichtlich der meisten ihrer Aufgaben in vollem Umfang arbeitsfähig, doch mußte sie einen erheblichen Teil ihres Archivs aus der Zeit bis Mitte 1998 in Grosny zurücklassen. Aus diesem Grunde stehen einschlägige Quellen, die für die Anfertigung des vorliegenden Beitrags sehr hilfreich gewesen wären, leider nicht zur Verfügung.

schränkungen geschützt sind, die soziale Traditionen, zu denen das Klan-System und dessen Blutrache-Kodex gehören, Tschetschenen auferlegen. Zusätzlich zu verbrecherischen Geiselnahmen besteht ständig die Gefahr politisch motivierter Attentate, wie z.B. der Mord an sechs ausländischen Mitarbeitern des IKRK im Dezember 1996 in Nowoje Atagi und die Entführung dreier britischer Staatsbürger und eines Neuseeländers, deren abgetrennte Köpfe man am 8. Dezember 1998 fand. Im Laufe des Jahres 1998 verschlechterte sich die Sicherheitslage in Tschetschenien in einem Ausmaß, das es für die Unterstützungsgruppe zunehmend schwerer machte, ihre Aufgaben auf sinnvolle Art und Weise wahrzunehmen und gleichzeitig akzeptable Sicherheitsstandards für ihr eigenes Personal einzuhalten. Die bisherigen Entwicklungen im Jahr 1999 haben die Situation nur verschlimmert. Vor dem Hintergrund sich immer weiter verschlechternder sozialer und wirtschaftlicher Bedingungen haben Kriminalität und Unzufriedenheit endemische Ausmaße angenommen. Die politische Unzufriedenheit geht einher mit religiösem Fanatismus, organisierter Kriminalität und einem allgemeinen Zusammenbruch von Recht und Gesetz, der sich in immer häufigeren Ausbrüchen von Gewalt, Mordanschlägen und anderen Terrorakten manifestiert. Insbesondere Geiselnahmen und Entführungen zur Lösegelderpressung sind sprunghaft angestiegen und zu einem allgegenwärtigen Übel nicht nur in Tschetschenien selbst geworden, sondern haben auch die Grenzen zu den benachbarten Regionen überschritten. Offizielle (russische und tschetschenische) Quellen gaben im Mai 1999 die Zahl der entführten Personen mit rund 600 Nichttschetschenen und einer entsprechenden oder sogar höheren Anzahl von Tschetschenen an. Die Geiseln werden unter erbärmlichen Bedingungen festgehalten, vielfach als Arbeitssklaven ausgebeutet und häufig zwischen kriminellen Gruppen (zu denen auch scheinpolitische Organisationen und deren bewaffnete Verbände gehören) als einträgliche Ware gehandelt. Ausländer, insbesondere Vertreter von Organisationen, von denen man glaubt, daß sie riesige Lösegeldsummen aufbringen können, sind zum bevorzugten Ziel von Kidnappern geworden. Daher haben praktisch alle internationalen Organisationen die Region verlassen und ihre Tätigkeit eingestellt oder bestenfalls ihren örtlichen Unterorganisationen oder Partnern zur Weiterführung übergeben. So wurde die OSZE-Unterstützungsgruppe - die als einzige internationale Vertretung in Tschetschenien verblieben war - nach und nach zu einem immer verwundbareren und wahrscheinlicheren Ziel einer möglichen Attacke feindlich gesonnener Kräfte.

Trotz umfangreicher Sicherheitsmaßnahmen war die Unterstützungsgruppe im Laufe des Jahres 1998 viermal gezwungen, ihre ausländischen Mitarbeiter vorübergehend aus Grosny nach Moskau zu evakuieren. Die letzte dieser Evakuierungen fand am 16. Dezember 1998 statt. Anders als bei den vorhergehenden Malen, die nie länger als drei Wochen dauerten, wurde diese letzte Evakuierung in der Folgezeit - auf Beschluß des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE - angesichts der sich verschlechternden Sicherheitslage mehrfach

verlängert. Um die Kontinuität und Regelmäßigkeit der Arbeit der Unterstützungsgruppe vor Ort sicherzustellen, unternahmen Mitglieder der Unterstützungsgruppe von Januar bis März 1999 drei Arbeitsbesuche in Grosny.

Die Ereignisse Anfang März 1999 - insbesondere die Entführung des Repräsentanten des russischen Innenministeriums, General Gennadi Schpigun, und der darauf folgende Abzug aller verbliebenen Vertretungen der Russischen Föderation aus Tschetschenien - lieferten den Beweis für die weitere gravierende Verschlechterung der gesamten Sicherheitslage. (Spätere Entwicklungen haben diesen ungünstigen Trend nur bestätigt und das Innenministerium der Russischen Föderation Ende Mai dazu veranlaßt, eine allgemeine Warnung an alle sich im Nordkaukasus aufhaltenden oder dorthin reisenden Nichtkaukasier abzugeben, da niemand in der Lage sei, irgend jemandes Schutz vor Entführungen zu gewährleisten.)

Wie auf der Sitzung des Ständigen Rates der OSZE am 11. März 1999 angekündigt, wurde die Evakuierung - die dennoch nur als vorübergehende Maßnahme gilt - dahingehend verschärft, daß weitere Reisen von Mitarbeitern der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien ausgeschlossen wurden. Die Unterstützungsgruppe arbeitet daher seitdem von Moskau aus weiter, wo in den Räumlichkeiten der norwegischen Botschaft provisorische Büros eingerichtet wurden. Man hat sich darauf verständigt, daß die Unterstützungsgruppe dann nach Grosny zurückkehrt, wenn der Amtierende Vorsitzende davon überzeugt ist, daß sich die Sicherheitslage entscheidend verbessert hat. Diese Voraussetzung ist leider bislang (August 1999) noch nicht eingetreten. Von ihrem Moskauer Büro aus beobachtet die Unterstützungsgruppe in der Zwischenzeit die politische Situation und die Sicherheitslage in Tschetschenien und lenkt gleichzeitig die praktischen Tätigkeiten der einheimischen Mitarbeiter des Büros der Unterstützungsgruppe in Grosny, das voll funktionsfähig und mit kompletter Infrastruktur erhalten geblieben ist.

Die Räume des Hauptquartiers der Unterstützungsgruppe in Grosny sind durch Personal, Ausrüstung und ein Sicherheitssystem gut geschützt, was der Unterstützungsgruppe zunächst noch gestattet hatte, ihre eigene Sicherheitslage als kontrollierbar anzusehen. Die Wende der Ereignisse zum Schlechteren seit Ende 1998 sowie die langfristigen Auswirkungen der verlängerten Evakuierung, die aufgrund dieser Ereignisse notwendig war, scheinen ein vorsichtiges Vorgehen zu erfordern. Die Unterstützungsgruppe, die die Entwicklungen kontinuierlich und so genau wie möglich verfolgt, hatte dem Amtierenden Vorsitzenden bis August 1999 noch nicht von einer derartigen Verbesserung der Sicherheitslage berichten können, die den ausländischen Mitarbeitern die Rückkehr nach Grosny erlaubt hätte.

Parallel oder spiegelbildlich zu den negativen Entwicklungen im Sicherheitsbereich verlief auch die Entwicklung im Hinblick auf die politische Gesamtsituation entsprechend negativ.
Während der Zusammenbruch der normalen Verwaltungsstrukturen, die eine funktionierende, zivilisierte Gesellschaft charakterisieren, kontinuierlich zu sein scheint, verläuft der Machtkampf zwischen Präsident Aslan Maschadow und den gut bewaffneten und unkontrollierbaren Oppositionsgruppen (denen auch ehemalige sogenannte "Feldkommandeure" und deren Verbündete, einschließlich militanter islamischer Extremisten, angehören), die seinen Rücktritt fordern, sprunghaft von einer Krise zur anderen. In dem Bemühen, die politische Initiative wieder in die Hand zu bekommen und gleichzeitig seinen Gegnern zuvorzukommen und sie dadurch, daß er ihre Forderungen zu seiner eigenen Politik macht, zu neutralisieren, verkündete Präsident Maschadow am 3. Februar 1999 die "vollständige Implementierung der Scharia in Tschetschenien". Dieser Beschluß, der für viele Beobachter überraschend kam, spiegelt wahrscheinlich nicht nur die sichtbar geschwächte Position des Präsidenten wider, sondern auch sein ehrliches Engagement für friedliche Lösungen und - um jeden Preis - zur Vermeidung des weiteren für beide Seiten zerstörerischen Aderlasses oder eines ausgewachsenen Bürgerkrieges. Maschadows Scharia-Initiative rief gemischte Reaktionen hervor: Das Parlament protestierte gegen die Initiative als gegen die Verfassung gerichtet, während die außerparlamentarische Opposition ihr widerwillig zustimmte, gleichzeitig jedoch den Schritt des Präsidenten durch die Einsetzung eines eigenen Rates ("Schura"), der den Feldkommandeur Schamil Bassajew zum "Emir" wählte und von Maschadow den Rücktritt forderte, zu kontern versuchte. Andere reagierten verwirrt oder skeptisch. In Gesprächen mit der Unterstützungsgruppe bezeichnete der Obermufti von Tschetschenien, Achmat-Hadschi Kadyrow, normalerweise ein unerschütterlicher Anhänger Maschadows, den Schritt als verfrüht, kontraproduktiv und taktisch unklug. Wieder andere sahen in der Einführung der Scharia die einzig mögliche Lösung zur Errichtung eines Minimums an Recht und Ordnung und zur Bekämpfung des überall herrschenden Banditenunwesens und räumten ein, daß "die Herrschaft der Scharia besser ist als gar keine". Kurzfristig mag die Taktik des Präsidenten ihm eine Atempause verschafft und dabei geholfen haben, einen Staatsstreich oder eine größere gewaltsame Konfrontation abzuwenden. Aus praktischer Sicht scheint die Einführung der Scharia eher auf die Abschaffung der säkularen Verfassung und die Auflösung des Parlaments sowie darauf hinzudeuten, daß die Herrschaft des islamischen Rechts - der Scharia - auf alle Bereiche des sozialen und politischen Lebens ausgedehnt werden soll. Der Präsident setzte einen besonderen Ausschuß ein, der eine neue islamische Verfassung ausarbeiten sollte, eine Aufgabe, die am 7. Mai 1999 abgeschlossen wurde. Wie der Entwurf schließlich angenommen werden soll, ist noch um-

stritten. Der Präsident bevorzugt offenbar ein verfassungskonformes Vorgehen in Form eines vom Parlament gebilligten Referendums. Wie die Scharia grundsätzlich implementiert werden soll, ist noch nicht geklärt. Der Verfassungsentwurf spiegelt - wie vorauszusehen war - die Absicht wider, die tschetschenische Gesellschaft vollständig zu islamisieren. Dazu gehört auch eine Bestimmung, daß nur Muslime an Wahlen teilnehmen oder in ein höheres Amt gewählt werden dürfen.

Die Entführung General Schpiguns und die immer häufigeren terroristischen Gewaltakte und Entführungen - die auch auf angrenzende Regionen übergreifen - haben zu Spannungen zwischen Moskau und Grosny geführt und Moskau zu scharfen Gegenmaßnahmen, zur Schließung der Eisenbahn- und Flugverbindungen sowie zu einer verstärkten Sicherung der Verwaltungsgrenze veranlaßt. Aus Moskauer Sicht haben die tschetschenischen Behörden die Kontrolle über die politische und wirtschaftliche Situation sowie über die Sicherheitslage in der Republik fast vollständig verloren.

Gleichzeitig scheinen die negativen Entwicklungen in Moskau (und anscheinend auch in Grosny) zunehmend das Gefühl hervorgerufen zu haben, daß die Wiederaufnahme und die Intensivierung der Verhandlungen zwischen den föderativen und den tschetschenischen Behörden dringend erforderlich seien. Vor allem im zweiten Quartal des Jahres 1999 veröffentlichten beide Seiten eine große Anzahl offizieller Erklärungen über die Notwendigkeit eines "Gipfeltreffens" zwischen den Präsidenten Jelzin und Maschadow. Auch wenn die grundsätzlichen politischen Meinungsverschiedenheiten über den zukünftigen verfassungsmäßigen Status der Republik wahrscheinlich nicht ausgeräumt werden können, bestünde das Ziel eines solchen Gipfels vermutlich zunächst einmal darin, die wichtigsten Modalitäten für die aktive Zusammenarbeit bei der Bewältigung der dringendsten Probleme festzulegen, d.h. bei der Beendigung des Banditenunwesens, des Terrorismus und der Entführungen ebenso wie bei der Einleitung von Schritten zum Wiederaufbau der tschetschenischen Wirtschaft, einschließlich der Umsetzung des schon früher vereinbarten Programms für den wirtschaftlichen Wiederaufbau. In längerfristiger Perspektive könnte ein solcher Gipfel ein erster Schritt in Richtung auf die Wiederaufnahme der ausgesetzten Verhandlungen zur Implementierung des Abkommens von Chassawjurt vom 31. August 1996 sein.

Betrachtet man die Welle terroristischer Akte im Frühjahr und Frühsommer des Jahres 1999 in diesem Zusammenhang, so scheint es wahrscheinlich, daß sie dreierlei zum Ziel hatte: die Destabilisierung des Regimes von Präsident Maschadow, den Bruch der Beziehungen zwischen Moskau und Grosny sowie das Scheitern des geplanten Treffens zwischen den Präsidenten Jelzin und Maschadow.

Seit Beginn des Jahres 1999 hat die tschetschenische Seite wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß es wünschenswert sei, eine dritte Partei - vorzugsweise die OSZE - zu den Verhandlungen bei deren Wiederaufnahme hinzuziehen. In einer Reihe von Gesprächen mit russischen Vertretern bekräftigte

die Unterstützungsgruppe stets ihre Bereitschaft, im Rahmen ihres Mandats und für den Fall, daß die Parteien es wünschen, an den Verhandlungen teilzunehmen. In Moskau hält sich die herrschende Ansicht nach wie vor an die restriktive Linie der Erklärung der Russischen Föderation vom 13. März 1997, die besagt, daß der Teil des Mandats der OSZE-Unterstützungsgruppe, der in Zusammenhang mit Vermittlungsbemühungen steht, zur Gänze erfüllt sei und daß es bei der Wiederaufnahme des russisch-tschetschenischen Dialogs nicht vorgesehen sei, eine Drittpartei hinzuzuziehen. In ihren Gesprächen mit der Unterstützungsgruppe deuteten mehrere Sprecher der Föderation, darunter der damalige (24. März 1999) Innenminister Sergej Stepaschin, allerdings an, daß eine Beteiligung seitens der Unterstützungsgruppe in irgendeiner Form - beispielsweise in beobachtender oder beratender Funktion - hilfreich sein könnte.
Eine Grundvoraussetzung für die etwaige Wiederbelebung des russisch-tschetschenischen Verhandlungsprozesses scheint jedoch zu sein, daß wie geplant ein "Gipfeltreffen" zwischen den Präsidenten Jelzin und Maschadow stattfindet. Trotz anhaltender Versicherungen beider Seiten, daß der Gipfel stattfinden werde, zogen sich die Vorbereitungen den Sommer über hin. In diesem Zusammenhang wirkten sich die wiederholten Regierungswechsel in Moskau wahrscheinlich störend aus. Ganz sicher störend wirkten die ständig zunehmenden Zwischenfälle in Form bewaffneter Zusammenstöße an der tschetschenischen Verwaltungsgrenze und in den Nachbarregionen. Sie gipfelten in umfangreicheren Kriegshandlungen infolge des Eindringens (7. August 1999) von in Tschetschenien ausgebildeten bewaffneten Gruppen unter Führung der berüchtigten Kriegsherren Schamil Bassajew und Al-Chattab nach Dagestan.

Die soziale und wirtschaftliche Situation

Will man die Sicherheitslage, die innenpolitischen Entwicklungen und die Entwicklungen in den russisch-tschetschenischen Beziehungen richtig begreifen, darf man sie nicht isoliert von der sozio-ökonomischen Situation betrachten. In Tschetschenien gibt es nur wenige - wenn überhaupt - Anzeichen für eine Erholung von der fast völligen Zerstörung durch den Krieg in den Jahren 1994 bis 1996. Föderative und lokale Behörden sind sich darin einig, daß der Wiederaufbau der tschetschenischen Wirtschaft - dazu gehört der Wiederaufbau von Gebäuden, Infrastruktur und Produktionsstätten - für beide Vorrang hat; bis jetzt wurde aber nur sehr wenig erreicht. In den letzten drei Jahren flossen (abgesehen von den wiederaufgenommenen Rentenzahlungen) kaum Gelder aus dem Föderationshaushalt nach Tschetschenien, wie es in den zahlreichen Abkommen über den wirtschaftlichen Wiederaufbau vereinbart worden war. Die Situation ist gekennzeichnet durch Massenarbeitslosigkeit, fehlende ausländische Investitionen und einen allgemeinen wirt-

schaftlichen Niedergang. Weite Teile der Bevölkerung können ihre elementarsten Bedürfnisse nicht befriedigen wie z.B. den Zugang zu Nahrung und Unterkunft, sauberem Wasser, Heizung und einfachsten Medikamenten. Das Schulsystem ist zusammengebrochen - mit heute schon sichtbaren katastrophalen Auswirkungen auf den Bildungsstand der Generation, die jetzt erwachsen wird. Der Umfang elementarer sozialer Leistungen und die Möglichkeiten, sie zu erhalten, reichen nicht aus, um die sich verschlechternden sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen zu mildern. Massenemigration hat zu einem signifikanten Rückgang der Bevölkerung geführt und diejenigen mit den spärlichsten Mitteln zurückgelassen, die immer anfälliger dafür werden, in die Kriminalität abzurutschen oder der Verlockung zu erliegen, ihren Lebensunterhalt durch den Anschluß an eine der unterschiedlichen bewaffneten Oppositionsgruppen, einschließlich militanter islamischer Extremisten, zu verdienen. Es muß nicht besonders betont werden, daß diese verzweifelte Lage die ohnehin explosive politische Situation weiter verschärft. Jegliche Hoffnung auf Besserung scheint von den Aussichten der föderativen und der tschetschenischen Behörden abzuhängen, einen gemeinsamen Ansatz im Umgang mit dem zweifachen Problem, nämlich die Wirtschaft wiederaufzubauen und die Kontrolle über die Sicherheitslage zu erlangen, zu finden.

Derzeitige Aktivitäten der Unterstützungsgruppe

Unter den gegebenen Bedingungen, zu denen

- der anhaltende Stillstand der russisch-tschetschenischen Verhandlungen,
- die herrschenden negativen Entwicklungen in der innenpolitischen Situation Tschetscheniens sowie
- die extrem gefährliche Sicherheitslage, die die gegenwärtig anhaltende Evakuierung erforderlich machte,

gehören, sind die praktischen Möglichkeiten der Unterstützungsgruppe zur Erfüllung ihres Mandats offenkundig ziemlich begrenzt.
Mehrere Teams der Unterstützungsgruppe hielten sich vom 30. Januar bis zum 4. Februar, vom 21.-23. Februar und vom 28. Februar bis zum 4. März 1999 zu Besuchen in Grosny auf. Im Zuge dieser Reisen fanden zahlreiche ausgedehnte Treffen und Gespräche mit offiziellen tschetschenischen Vertretern und anderen örtlichen Führern und Sprechern statt. Spätere Kontakte mit tschetschenischen Behörden wurden über Präsident Maschadows Generalbevollmächtigten in Moskau oder über indirekte Kommunikation aufrechterhalten.[5] Während ihres Aufenthalts in Moskau strebt die Unterstützungs-

5 Zu den tschetschenischen Gesprächspartnern in Grosny, mit denen Treffen stattfanden, gehören: Präsident Aslan Maschadow und sein Pressesekretär Mairbek Watschagajew, der Erste Stellvertretende Ministerpräsident Turpal-Ali Atgerijew, die Stellvertretenden Mini-

gruppe in ähnlicher Weise nach Aufrechterhaltung weitreichender Kontakte und Arbeitsbeziehungen mit wichtigen OSZE-Staaten über deren Botschaften und nicht zuletzt mit Behörden der Russischen Föderation.[6]

Die Kontakte der Unterstützungsgruppe mit offiziellen und anderen Stellen sowohl in Moskau als auch in Grosny bestätigen, daß *humanitäre Hilfe* als der wichtigste Bereich angesehen wird, zu dem die Unterstützungsgruppe einen wertvollen Beitrag leisten kann. Angesichts der katastrophalen sozioökonomischen Situation und der entsetzlichen Lebensbedingungen ist der *Bedarf* an humanitärer Hilfe für Tschetschenien in der Tat offensichtlich und gewaltig. In diesem Zusammenhang sollte man aber dennoch daran denken, daß die OSZE selbst keine humanitäre Organisation ist und daß die Mechanismen und Kapazitäten der OSZE in diesem Bereich eher bescheiden sind. Die Unterstützungsgruppe kann professionelle Hilfsorganisationen zwar in deren Abwesenheit ergänzen, ist aber nicht in der Lage, von sich aus großangelegte humanitäre Einsätze durchzuführen. Die Unterstützungsgruppe könnte allerdings ausländischen staatlichen oder nichtstaatlichen Organisationen, die derartige Programme finanzieren möchten, als Berater dienen. Die Unterstützungsgruppe könnte als Vermittler zwischen ihnen und örtlichen Partnern fungieren, bei den Vorbereitungen behilflich sein und die Durchführung der Projekte überwachen, sie weiter beobachten und über sie berichten. Die derzeitigen Arbeitsbedingungen der Unterstützungsgruppe - deren internationaler Mitarbeiterstab nun von Moskau aus agiert - haben bislang noch keine unüberwindlichen Hindernisse für die Fortsetzung ihrer Tätigkeit gemäß den ursprünglichen Vereinbarungen und im Einklang mit den Prioritäten, wie sie mit dem Ständigen Rat der OSZE diskutiert und von ihm gebilligt wurden, mit sich gebracht. Eingespielte Arbeitsabläufe ermöglichen

---

sterpräsidenten Chamsat Schidajew, Kasbek Machaschew, Alchasur Abdulkarimow, Achmed Sakajew, Außenminister Achjat Idigow, der Schariat-Minister für Staatssicherheit, Aslambek Arsajew und sein Stellvertreter, Chasan Chazijew, der Sprecher des tschetschenischen Parlaments, Ruslan Alichadschijew, der Stellvertretende Sprecher, Selam Beschajew, der Stellvertretende Generalstaatsanwalt Abu Arsuchajew, der tschetschenische Obermufti Achmat-Hadschi Kadyrow und andere. Bis Juli 1999 hatte Edelbek Ibragimow den Posten des Generalbevollmächtigten des tschetschenischen Präsidenten inne, der danach von Präsident Maschadows ehemaligem Pressesekretär Mairbek Watschagajew abgelöst wurde.

6 Zu den intensiven Kontakten, die die Unterstützungsgruppe mit russischen föderativen Behörden unterhält, gehören Kontakte mit dem Außenministerium (dem Stellvertretenden Minister Jewgenij Gussarow und Abteilungsleiter Wladimir Tschischow) sowie zahlreiche hochrangige Treffen mit anderen relevanten Gesprächspartnern, u.a. mit dem (damaligen) Innenminister (und späteren Ministerpräsidenten) Sergej Stepaschin, dem (damaligen) Nationalitätenminister Ramasan Abdulatipow, dem Direktor des Geheimdienstes FSB und Sekretär des Sicherheitsrates der Russischen Föderation, Wladimir Putin (der später Stepaschin ins Amt des Ministerpräsidenten folgte), dem Stellvertretenden Sekretär des Sicherheitsrates der Russischen Föderation, Wjatscheslaw Michailow (ehemaliger und derzeitiger Nationalitätenminister), den Dumaabgeordneten Wladimir Sorin und Michail Guzerijew, dem Bevollmächtigten des Präsidenten der Russischen Föderation für Tschetschenien, Walentin Wlassow, dem Bevollmächtigten der Regierung der Russischen Föderation für Tschetschenien, Georgij Kurin, sowie mit dem früheren Sekretär des Sicherheitsrates der Russischen Föderation und Chefunterhändler der Russischen Föderation, Iwan Rybkin.

die Lenkung und die Gewährleistung von Kontinuität und Regelmäßigkeit der Aktivitäten der Gruppe vor Ort. In den vergangenen Monaten konnte die Unterstützungsgruppe alle zuvor begonnenen langfristigen Hilfsprogramme in Tschetschenien fortsetzen und einige neue starten. Zusätzlich zu den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln für eigene humanitäre Hilfsleistungen (die Haushaltsmittel belaufen sich im Jahr 1999 auf 100.000 US-Dollar) gelang es der Unterstützungsgruppe, einige freiwillige Beiträge von OSZE-Staaten einzuwerben; zugleich sorgte sie für deren Verteilung und Überwachung. Von den wichtigsten Projekten sollte das "Weizenmehlprogramm", das vom U.S. State Department finanziell unterstützt wird und im Dezember 1998 angelaufen ist, besondere Erwähnung finden. Planungen und Vereinbarungen, die noch vor der Evakuierung getroffen wurden, haben sichergestellt, daß das Projekt planmäßig durchgeführt wird. Regelmäßige Zusammenkünfte mit dem örtlichen Mitarbeiterstab der Unterstützungsgruppe und den Partnern bei der Durchführung - der tschetschenischen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaft und dem Komitee der Soldatenmütter - fanden außerhalb Tschetscheniens statt. Das Projekt hat sein Ziel, den Bedürftigsten lebensnotwendige Hilfe zu leisten, erreicht; es wird bereits überlegt, im kommenden Winter eine Folgeaktion durchzuführen. Ein weiteres großangelegtes Projekt ist das "Projekt zur psychologisch-medizinischen Rehabilitation", das von der schwedischen Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit (*Swedish International Development Co-operation Agency*, SIDA) finanziert wird und sich eines besonders ernsten Problems im Rahmen der allgemeinen Problemfelder der Folgemaßnahmen nach einem Konflikt annimmt.

Derzeit bereitet die Unterstützungsgruppe in Zusammenarbeit mit tschetschenischen NGOs zusätzliche Projekte, deren Durchführung allerdings auf die Unterstützung durch potentielle freiwillige Beitragszahler angewiesen ist, vor.

Wie bereits erwähnt, besteht eine der wichtigsten Aufgaben gemäß dem Mandat der Unterstützungsgruppe in der "Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und (der) Mitwirkung an der Weiterentwicklung demokratischer Institutionen und Prozesse". An diese Aufgabe mußte die Unterstützungsgruppe sehr flexibel herangehen und die besondere Lage in Tschetschenien berücksichtigen, zu der auch die Probleme gehören, die sich aus der Nachkriegssituation und dem vollständigen Fehlen von Infrastruktur im Hinblick auf den Schutz von Menschenrechten und Demokratisierungsmaßnahmen, die mit europäischen Standards vergleichbar wären, ergeben. Daher hat die Unterstützungsgruppe versucht, ihre Tätigkeit in Zusammenarbeit mit einzelnen Helfern bzw. den Überresten der verbliebenen Organisationen aufzubauen. Mit Hilfe der großzügigen finanziellen Unterstützung der finnischen Regierung konnte die Unterstützungsgruppe die Teilnahme dreier tschetschenischer Delegierter an dem OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension über Fragen der Gleichberechtigung am 14. und 15. Juni 1999 in Wien organisieren.

Als einzige internationale Organisation, die in Grosny noch über voll ausgestattete Räumlichkeiten verfügt, erfüllt die Unterstützungsgruppe bis zu einem gewissen Grad die Funktion eines Menschenrechtsbeobachters, der die tschetschenischen Behörden berät und auf die Einhaltung international anerkannter Standards im Menschenrechtsbereich drängt. Jüngste Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte und des Demokratieaufbaus in Tschetschenien machen allerdings wenig Mut. Die Einführung der Scharia steht im Widerspruch zur Charta für Menschenrechte und Grundfreiheiten und behindert die Erfüllung des Mandats der Unterstützungsgruppe in bezug auf die "Unterstützung bei der Schaffung von Mechanismen, die die Rechtsstaatlichkeit, die öffentliche Sicherheit sowie Recht und Ordnung gewährleisten". Dieses Rechtssystem führt auch zu Menschenrechtsverletzungen, insbesondere zur Diskriminierung der politischen Rechte von Nichtmuslimen.

Der Weg nach vorn

Wir müssen gezwungenermaßen eingestehen, daß die praktischen Möglichkeiten der Unterstützungsgruppe, ihr Mandat in allen Punkten (insbesondere denjenigen, die sich nicht auf die Erleichterung humanitärer Hilfslieferungen beziehen) zu erfüllen, unter den gegebenen Umständen - i.e. auch unter den Bedingungen der Evakuierung - bedeutend eingeschränkt sind. Diese Situation würde es, realistisch betrachtet, erfordern, die Grundlagen der fortgesetzten Tätigkeit der Unterstützungsgruppe, einschließlich der weiteren Aussichten der Unterstützungsgruppe, ihre Aufgaben mandatsgemäß ausreichend sinnvoll und kostengünstig wahrzunehmen, laufend zu überprüfen und sie gegebenenfalls neu zu bewerten. Der Autor dieses Beitrags ist davon überzeugt, daß der langfristige Nutzen der Arbeit der Unterstützungsgruppe die gegenwärtigen kurzfristigen Nachteile bei weitem aufwiegt und daß die Unterstützungsgruppe wirklich etwas bewirkt. Im Bewußtsein der kontinuierlichen Versicherungen und Unterstützungsbekundungen, die sie von allen Seiten erhält, darunter die Behörden der Russischen Föderation und die tschetschenischen Behörden, nichtstaatliche Organisationen und andere wichtige Partner und Ansprechpartner, kann die Unterstützungsgruppe nur immer wieder feststellen, daß es offenbar einen gemeinsamen Nenner bei der Betrachtung der Unterstützungsgruppe gibt, nämlich daß sie eine - wenn auch bescheidene - *Hoffnung* in einer ansonsten finsteren Zeit verkörpert. Obwohl die offenen, bewaffneten Feindseligkeiten zwischen Rußland und Tschetschenien im Jahre 1996 offiziell eingestellt wurden und trotz der Tatsache, daß 1997 demokratische und von der OSZE unterstützte Wahlen erfolgreich durchgeführt wurden, muß noch vieles getan werden, bevor in dieser noch immer von Konflikten zerrissenen, leidgeprüften Region normale, friedliche Verhältnisse einkehren können. Gerade wenn die Fortschritte erbärmlich gering sind, ist es um so wichtiger, die Hoffnung nicht aufzugeben.

Obwohl sie im Mandat der Unterstützungsgruppe nicht gesondert erwähnt wird, ist einer der Hauptgründe für die anhaltende Präsenz der OSZE in Tschetschenien die *politische* Dimension der Missionsarbeit. Die Anwesenheit der OSZE ist die politische Botschaft, daß Tschetschenien von der internationalen Staatengemeinschaft nicht vergessen worden ist. Für Tschetschenien ist die Unterstützungsgruppe ein wichtiger Kanal für den Kontakt zur Außenwelt. Für die OSZE wiederum nimmt die Unterstützungsgruppe die Funktionen der unabhängigen Beobachtung, der Analyse und der Beurteilung allgemeiner politischer Entwicklungen, einschließlich der Lebensbedingungen in der Region, sowie der Berichterstattung darüber wahr. Damit hält die OSZE eine Präsenz aufrecht, die es der Organisation ermöglicht, diese Entwicklungen kontinuierlich zu beobachten. Die Unterstützungsgruppe ist zuversichtlich, daß sie selbst unter den herrschenden Bedingungen einen bedeutenden Teil dieser Aufgaben erfüllen kann.

Otto Luchterhandt

Dagestan - Ethnisches "Pulverfaß" am Kaspischen Meer

Zur ethnischen Struktur und Dynamik Dagestans

Balkan und Kaukasus sind oft miteinander verglichen worden. Beide Regionen zeichnen sich durch eine ungewöhnlich reiche Vielfalt an Völkern, "Volkssplittern" und Sprachen, durch Flickenteppichen gleichende ethnische Gemengelagen und kulturhistorische Verschiedenartigkeiten aus, dies alles auf engstem geographischen Raume. Mit dem Zerfall und Untergang der beiden "sozialistischen" Föderationen Sowjetunion und Jugoslawien ist eine weitere, die tragische, "pathologische" Gemeinsamkeit beider Regionen schmerzhaft und tief ins politische Bewußtsein der Weltöffentlichkeit eingeprägt worden: Gewaltausbrüche zwischen den Volksgruppen, Blockaden, Krieg, Vertreibung, Völkermord. Dabei ist es im ehemaligen Jugoslawien zu einem "seriellen" Ablauf gekommen, weil vor allem ein und derselbe Akteur, die politische Führung Serbiens, sich dem Konzept einer chauvinistischen Macht- und Expansionspolitik verschrieben hatte. Zwar fehlt es auch im Kaukasus nicht an einem dominierenden Akteur, aber Rußland, mag es auch mehr oder weniger tief in die aktuellen Konflikte - Berg-Karabach, Abchasien, Inguschetien, Südossetien, Tschetschenien - verstrickt sein, folgt heute im Kaukasus keiner expansionistischen Vision mehr, sondern bemüht sich um Bewahrung eines allmählich wegbrechenden Besitzstandes. Inzwischen sind im Nordkaukasus die Gewaltausbrüche zwischen den Volksgruppen zum Flächenbrand geworden, seit in der bislang als "ruhig" geltenden Republik der Karatschaier und Tscherkessen der im Frühjahr 1999 unternommene Versuch, das Staatsoberhaupt erstmals in demokratischen Wahlen zu bestimmen, die unterlegene tscherkessische Seite zur Gewalt greifen ließ, womit - wie 1991/92 im Falle der Republik der Tschetschenen und Inguschen - die Sollbruchstelle einer weiteren "Bindestrich-Republik" Rußlands empfindlich getroffen wurde.

Während der immer noch eskalierende Konflikt zwischen den Tscherkessen und den Karatschaiern vom Ausland kaum zur Kenntnis genommen wurde (und wird!), rückte über Nacht das am östlichen Ende des nordkaukasischen Krisenbogens liegende Dagestan auf die vordersten Seiten der Weltpresse, als die autonom agierenden islamistischen tschetschenischen Feldkommandeure Chattab und Bassajew in den ersten Augusttagen 1999 mit ihren Kampfverbänden in diese südlichste Republik Rußlands einmarschierten. Sie besetzten Teile der Hochgebirgskreise von Botlich und Zumada, erklärten sich förmlich zur "Schura Dagestans", d.h. zu seinem islamischen Führungsorgan, und verkündeten eine "Deklaration über die Wiederherstellung des islamischen

Staates Dagestan", dem auch Tschetschenien angehören soll. Nach einigen Tagen von den russischen Streitkräften zurückgeschlagen, drangen sie Anfang September mit wesentlich stärkeren Verbänden in die nördlich angrenzenden Kreise von Nowolakskoje, Chassawjurt und Kisljar ein, und wurden darüber hinaus auch in Zentraldagestan, in einigen islamischen Dschamaaten südlich der alten Hauptstadt Bujnaksk, militärisch aktiv.

Es mag unter diesen Umständen naheliegen, wäre aber eine gründliche Fehleinschätzung der Verhältnisse, wollte man die Gefahr, in welcher Dagestan sich befindet, lediglich auf das schwelende Tschetschenien-Problem zurückführen. Denn auch ohne die dramatische Entwicklung der letzten Wochen gilt die sich östlich und südöstlich an Tschetschenien anschließende und sich längs dem Kaspischen Meer erstreckende Republik Dagestan längst schon als eine im höchsten Grade von interethnischen Unruhen, Verfall der zivilen Ordnung, Zerfall in lokale Machtzonen, Krieg und Chaos bedrohte Region.[1] Die Voraussetzungen dafür sind in vieler - ethno-politischer, sozio-ökonomischer, mental-kultureller, religiöser und nicht zuletzt geopolitischer - Hinsicht bedrückend günstig, denn in allen diesen Dimensionen hat sich ein gefährliches Konfliktpotential aufgebaut. Verständlicherweise auf den besonders gefährlichen Unruheherd Tschetschenien seit dem Krieg (1994-1996) konzentriert, hat die Weltöffentlichkeit die sich zuspitzende Krise in Dagestan nicht zur Kenntnis genommen.

Ein Ende dieser bedrückenden Entwicklung im Nordkaukasus ist nicht abzusehen. Die Ursache dafür liegt zutage: Augenscheinlich haben wir es mit einem gleichmäßigen Prozeß des Auseinanderrückens von Nationen und Ethnien zu tun, der vor allem durch den sozio-ökonomischen Niedergang der Region und die politisch-administrative Schwäche der föderalen Zentralregierung verschärft und beschleunigt wird. Im Grunde genommen sind alle diese Faktoren und der ihnen innewohnende Zug hin zu blutigen Zusammenstößen seit dem Zerfallsprozeß der Sowjetunion bei Fachleuten, Politikern und internationalen Organisationen nicht nur in den Umrissen bekannt. Daher drängt sich die Frage auf, warum die internationale Gemeinschaft und namentlich die OSZE über ihr Engagement im bereits brennenden Tschetschenien (Februar 1995) hinaus[2] nicht frühzeitig "Missionen" auch in den anderen zu Rußland gehörenden Republiken des Nordkaukasus und allen voran im besonders gefährdeten Dagestan eingerichtet hat. Entspricht nicht gerade die unten beschriebene Verwandlung Dagestans in ein "ethnisches Pulverfaß"

---

1 Vgl. Uwe Halbach, Rußlands schwächstes Glied. Die Republik Dagestan wird zum Notstandsgebiet, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen 53/1997.

2 Eingehend dazu Ursel Schlichting, Das Engagement der OSZE in Tschetschenien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 211-220, Tim Guldimann, Die Tauben gegen die Falken unterstützen. Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 133-142, sowie Odd Gunnar Skagestad, Die Hoffnung nicht aufgeben, im vorliegenden Band, S. 239-253.

ganz besonders den mit einer OSZE-Langzeitmission verbundenen Zwecken, nämlich Frühwarnungsorgan "heißer" Konflikte und Instrument präventiver Diplomatie zu sein, äußerstenfalls auch Krisenmanagement und friedliche Streitbeilegung zu leisten?
Ohne die von der "OSZE-Unterstützungsgruppe" und namentlich von ihren Leitern, István Gyarmati, Tim Guldimann und Odd Gunnar Skagestad, in Tschetschenien geleistete Mediatorenarbeit schmälern zu wollen, wird man die Vermutung äußern dürfen, daß sich einem Engagement der OSZE dort bereits *vor* Kriegsausbruch die Chance eines größeren Erfolges, nämlich der Erhaltung eines fragilen Friedens eröffnet hätte. Hätte man daraus nicht den Schluß ziehen sollen, ja müssen, nun wenigstens in den gefährdeten Nachbarrepubliken und namentlich in Dagestan "rechtzeitig" präsent zu sein, um die Mechanismen der Präventivdiplomatie zur Wirkung kommen zu lassen? Wie es scheint, ist dazu keine Initiative ergriffen worden. Natürlich wäre es nicht leicht gewesen, Rußland die nötige Zustimmung zur Errichtung von OSZE-Langzeitmissionen im nordkaukasischen Krisenbogen abzuringen, aber von vornherein aussichtslos wären entsprechende Versuche wohl nicht gewesen. Freilich stellen die hohen finanziellen Kosten einer derartigen Ausweitung des OSZE-Engagements im Kaukasus ein hohes Hindernis dar. Dem muß man allerdings mit dem Argument entgegentreten, daß die Eskalation der Konflikte zu Bürgerkrieg und Völkermord die Staaten im Ergebnis um ein Mehrfaches teurer zu stehen kommt!
Wäre es für die Einrichtung von OSZE-Missionen im Lande der Karatschaier und Tscherkessen, der Kabardiner und Balkaren, der Nordosseten und eben auch in Dagestan bereits zu spät? Die Tatsache, daß sämtliche im Nordkaukasus bislang tätigen internationalen Hilfsorganisationen (MSF, UNHCR, IKRK) im Juli 1999 ihre Arbeit dort einstellten, scheint allerdings darauf hinzudeuten.
Gleichwohl sollte sich die OSZE zu einer entsprechenden Initiative entschließen. Gerade der Überblick über die "Konfliktlandschaft" Dagestans wird zwischen den Zeilen deutlich machen, daß die Republik auch unabhängig von dem Tschetschenien-Faktor der Einrichtung einer OSZE-Langzeitmission dringend bedürfte.

Konfliktverursachende und konfliktverschärfende Faktoren im heutigen Dagestan

Zur allgemeinen Ausgangslage

Keine Region des Kaukasus, vielleicht sogar, wie verschiedentlich behauptet wird, der ganzen Erde, weist auf einem so begrenzten Territorium und auf der Grundlage einer so geringen Einwohnerzahl (heute ca. 2,2 Millionen, ohne Flüchtlinge) eine so hohe ethnische und sprachliche Vielfalt auf wie Dage-

stan: neben ca. 30 Volksgruppen mit eigenständigen, teilweise ganz verschiedenen Wurzeln zuzuordnenden - indoeuropäischen, Turk- und kaukasischen - Sprachen sind über 70 Dialekte verzeichnet worden.[3] Allerdings hatte es nur ein gutes halbes Dutzend Völker im Laufe der Geschichte zu stabileren feudalen Herrschaftsgebilden gebracht, die dann nach der Einverleibung Dagestans in das Kaiserreich Rußland Grundlage der Verwaltungsgliederung wurden.[4] Die größeren Völker verfügten neben sogenannten "freien Gesellschaften" bzw. Territorialgemeinschaften über Feudalherrschaften, die immer auch zumindest kleinere Teile anderer Volksgruppen mitumfaßten. Zahlenmäßig am stärksten waren die Awaren. In sozio-politischer Hinsicht hatten jedoch die Kumyken eine herausragende Position, weil sie die reicheren Tal- und Küstenzonen bewohnten und weil ihre Sprache die regionale *lingua franca* war (in welcher Rolle sie zur Sowjetzeit vom Russischen abgelöst wurde).[5]

Das über weite Strecken gebirgige, stark zerklüftete Relief Dagestans begünstigte zu früheren Zeiten insgesamt ein eher friedliches, weil relativ getrenntes und daher kontaktarmes Nebeneinander der Gebirgler (*gorcy*) untereinander und mit den Talbewohnern. Die ethnischen Grenzen der Siedlungsgebiete blieben daher weitgehend stabil, auch wenn vor allem der große Kaukasus-Krieg (1828-1864) wegen der genozidären Kriegführung der russischen Generalität die Bevölkerung stark dezimierte.

Heute, nach dem Untergang der UdSSR und eingegliedert in den Staatsverband der Rußländischen Föderation, stellen sich die vom Staatsrecht Dagestans besonders anerkannten 14 Völker in folgendem Stärkeverhältnis dar (Näherungswerte): Awaren (28 Prozent), Darginer (16 Prozent), Kumyken (13 Prozent), Lesgier (zwölf Prozent), Laken (fünf Prozent), Tabassaraner (fünf Prozent), Aseri (4,2 Prozent), Tschetschenen (fünf Prozent), Nogaier (zwei Prozent) sowie Aguler, Rutuler, Taten und Zachuren zusammenge-

---

3 Vgl. allgemein zu Dagestan Roland Götz/Uwe Halbach, Politisches Lexikon Rußland, München 1994, S. 115-127; Christian Neef, Der Kaukasus. Rußlands offene Wunde, Berlin 1997, S. 21-32; Uwe Halbach/Andreas Kappeler (Hrsg.), Krisenherd Kaukasus, Baden-Baden 1995. Dagestan hat etwa die gleiche Fläche wie Niedersachsen, Dänemark oder Holland.

4 Vgl. Andreas Kappeler, Rußland als Vielvölkerreich. Entstehung, Geschichte, Zerfall, München 1992, S. 149ff.; Svod zakonov Rossijskoj imperii, tom 1yj, St.-Peterburg 1913, S. 149f.

5 Vgl. Junus Junusovič Junusov, Dagestanskaja ASSR - Sovetskoe socialističeskoe gosudarstvo, Machačkala 1970, S. 59ff. 1923 wurde vom Gebietsparteikomitee Dagestans die kumykische (türkische) Sprache förmlich zur Verwaltungssprache erhoben, doch schon im Sommer 1928 folgte eine völlig neue Regelung: Auf Dorf- und Bezirksebene galten die Sprachen der (dominierenden) Volksgruppen, auf Republiksebene das Russische. Zugleich wurde (anstelle des arabischen) das lateinische Alphabet eingeführt, das dann 1938 durch das kyrillische (russische) ersetzt wurde.

nommen drei Prozent.[6] Der Anteil der Russen, Ukrainer, Weißrussen, kurz: der Slawen, beträgt nur noch etwas über sechs Prozent (1999).[7]
Es beruht auf historischer Erfahrung, daß ein aus vielen sprachlich und kulturell unterschiedlichen Volksgruppen zusammengesetztes Gemeinwesen wie Dagestan erheblich anfälliger für Feindseligkeiten, Streit und Zwietracht ist als eine ethnisch mehr oder weniger homogene Gesellschaft. Ganz besonders gilt dies für die laufende Epoche der Weltgeschichte, in welcher das ethnonationale Prinzip der Staatsbildung im Zeichen der gelebten oder wenigstens verkündeten Prinzipien von Demokratie, allgemeinem Wahlrecht und Mehrheitsherrschaft sowie eines hemmungslosen Expansionismus nationalsprachlicher und national-kulturell einseitig ausgerichteter elektronischer Medien ihren mit der Französischen Revolution angetretenen Siegeszug weltweit vollenden. Denn die in allen Menschengruppen bzw. Gesellschaften unvermeidlich auftretenden politischen, ökonomischen, sozialen und sonstigen Konflikte des Alltags haben in multiethnisch strukturierten Gesellschaften in aller Regel jeweils auch eine ethnische Färbung, drohen daher aus einem vornehmlich ethnischen Blickwinkel wahrgenommen und bewertet zu werden und sich infolgedessen zu interethnischen, unter Umständen gewaltsamen Auseinandersetzungen zu steigern.
Das Konfliktpotential im postsowjetischen Dagestan wird durch drei Faktoren bestimmt, nämlich:

1. durch den Wegfall gewisser Stabilisierungsmechanismen des sowjetischen Herrschaftssystems;
2. durch allgemeine soziale Destabilisierung und Spannungserhöhung;
3. durch Vorgänge interethnischer Desintegration, Fragmentierung und Segregation.

Wegfall sowjetstaatlicher Stabilitätsmechanismen

Für Dagestan war der Untergang der UdSSR besonders einschneidend, denn gerade die Strukturen des Sowjetstaates waren geeignet, in ethnischer Hinsicht zersplitterte Verwaltungsgebiete zu stabilisieren, und zwar erstens durch den politisch-ökonomischen Zentralismus, indem auch weniger bedeutsame Fragen in Moskau entschieden wurden, zweitens durch die sozio-ökonomische Alimentierung der besonders strukturschwachen Republik, drittens durch den Proporz der Nationalitäten und Ethnien bei der Bildung der So-

6 Vgl. Ilja Maksakov, Problemy Dagestana pazrešimy, in: Nezavisimaja gazeta vom 19. September 1997, S. 3, sowie zum Stand vom 1. Januar 1999 Magomed-Zagid Varisov, Élektoral'nye nastroenija v Dagestane, in: Nezavisimaja gazeta vom 9. Juli 1999, S. 4.

7 Der prozentuale Anteil der "Russen" in Dagestan ist seit der Volkszählung von 1959 (20 Prozent) kontinuierlich gesunken: auf zwölf Prozent 1979, auf 7,5 Prozent 1996, und da die Abwanderung anhält, läßt sich absehen, daß in einigen Jahren der Anteil noch einmal halbiert sein wird.

wjets[8] und bei der Kaderpolitik in Verwaltung und Partei. Dadurch waren viele Streitfragen den rivalisierenden örtlichen Machtinteressen entzogen. Daher konnte keine der Nationalitäten Dagestans eine beherrschende Stellung einnehmen. Und noch ein weiterer konfliktverringernder bzw. -eindämmender Faktor kam hinzu, nämlich die Tatsache, daß der Kaukasus *insgesamt* dem Sowjetstaat einverleibt war, daß die Grenzen zwischen den Unionsrepubliken des Transkaukasus und den "Autonomen" Republiken des Nordkaukasus nur administrativer Natur waren und die Freizügigkeit der Sowjetbürger daher nur geringfügig einschränkten.

Der Aufstieg der Unionsrepubliken zu souveränen Staaten mit allen Völkerrechtssubjekten eigenen Attributen zerstörte die Verwaltungseinheit des Kaukasus. Nun entstanden trennende Staats-, Rechts-, Zoll- und Wirtschaftsgrenzen, und es trat eine in der Geschichte so nicht bekannte Abtrennung des "Nordkaukasus" und damit auch Dagestans vom Transkaukasus ein, zu Lasten vor allem der teils auch in Aserbaidschan siedelnden Lesgier.

Kaum weniger einschneidend war die Statusänderung Dagestans, seine Aufwertung zu einem Gliedstaat innerhalb einer Föderation. Zwar hat Dagestan auch in der "Rußländischen Föderation" eine zentralstaatliche Macht über sich, es bestehen jedoch grundsätzliche Unterschiede zum damaligen politisch-administrativen Verhältnis zwischen dem Zentralkomitee der KPdSU und dem Ministerrat der UdSSR einerseits und den Organen der ASSR Dagestan andererseits.

Mit dem Wegfall der KPdSU als der entscheidenden politisch-administrativen unitarischen Klammer der UdSSR verlor die regionale politische Elite (auch) Dagestans das souveräne übergeordnete Befehlszentrum; sie wurde in die Eigenverantwortung für die innere Entwicklung der Republik entlassen. Zwar ist diese sachlich (z.B. Polizeiwesen, Kriminalitätsbekämpfung, Steuererhebung) und funktional (z.B. Rechtsprechung) durch die Kompetenzen der Rußländischen Föderation begrenzt, aber diese Begrenzungen lassen erstens einen politischen Schlüsselbereich von vornherein ausgespart, nämlich die Personalhoheit über die Besetzung der Verfassungsorgane und regionalen Verwaltungsbehörden, und zweitens ist das neue föderale Zentrum Rußlands finanziell und wirtschaftlich - und deswegen auch politisch und administrativ - so schwach, daß es zur kraftvollen Ausübung seiner verfassungsrechtlichen Prärogativen und Kompetenzen kaum in der Lage ist.

Niedergang der Wirtschaft

Schon zur Sowjetzeit gehörte Dagestan zu den am schwächsten entwickelten Regionen der RSFSR. Das von Hochgebirge geprägte Land lud nicht zu

---

8 Dazu Junusov, a.a.O. (Anm. 5), S. 103: Von den am 12. März 1967 in den Obersten Sowjet der Dagestanischen ASSR gewählten 178 Abgeordneten waren 46 Awaren, 28 Darginer, 21 Kumyken, 21 Lesgier, zehn Laken, zwölf Vertreter der kleineren Völker Dagestans, ferner 25 Großrussen, fünf Ukrainer, fünf Aserbaidschaner, drei Tschetschenen, ein Ossete und ein Mordwiner.

breiten Investitionen ein. Der Zusammenbruch der Zentralverwaltungswirtschaft mitsamt ihrem Kern, dem militärisch-industriellen Komplex, der in Dagestan über 80 Prozent der Industriebetriebe umfaßte,[9] leitete eine Talfahrt ein, die sich Mitte der neunziger Jahre durch den Tschetschenien-Krieg und die mit ihm verbundene Wirtschaftsblockade mit zweistelligen Schrumpfungsraten noch beschleunigte.[10] Infolge von Konversionsmaßnahmen, Kürzungen oder Wegfall föderaler Subventionen und ferner der schon 1990/91 erfolgten Unterbrechung der lebenswichtigen Nord-Süd-Transportverbindungen durch Tschetschenien nach Aserbaidschan kam die Tätigkeit vieler Unternehmen zum Erliegen. Die Arbeitslosigkeit, schon immer ein Problem Dagestans, gilt längst als die höchste in der Rußländischen Föderation; sie stieg in Industriestädten bis auf 90 Prozent (z.B. Kaspisk), auf dem Lande auf über 60 Prozent, nachdem Teile der traditionellen Lebensmittelkonservenfabriken, der Fischverarbeitung und des Weinanbaus aus unterschiedlichen Gründen ihre bisherigen Märkte verloren hatten und ihre Tätigkeit einstellen mußten.[11]

Die Hoffnungen der dagestanischen Regierung, die Föderation möge die Misere durch stärkere Finanzhilfen und die Förderung bestimmter Infrastrukturmaßnahmen mildern, haben sich bislang nicht erfüllt: Weder wurde der (eisfreie) Hafen Machatschkalas noch der Flughafen der Republik zu internationalen Knotenpunkten ausgebaut, weder wurden die in Aussicht genommenen "freien Wirtschaftszonen" eingerichtet noch der Güter- bzw. Transitverkehr nach Aserbaidschan befriedigend, geschweige denn wirtschaftsfreundlich geordnet.

Obwohl der Haushalt Dagestans zu 85 Prozent vom föderalen Haushalt Rußlands abhängt, bekommt Dagestan real seit Jahren häufig nicht mehr als allenfalls die Hälfte dessen zugewiesen, was im Föderalhaushalt eigentlich angesetzt ist.[12]

---

9 Vgl. Vitalij Eremin, Rukovoditel' vulkana, in: Rossijskaja federacija 8/1997, S. 25-28, hier: S. 26; Interview mit dem Minister für Nationalitäten und Auswärtige Beziehungen Dagestans, Magomedsalich Gussajew, in: Nezavisimaja gazeta vom 12. Mai 1998, S. 5.

10 Dazu Magomedchan Magomedchanow in: Nezavisimaja gazeta vom 1. Juli 1996, S. 3; nach den verschiedenen Parametern zur Industrieproduktion rangiert Dagestan in der Schlußgruppe der Regionen Rußlands. Vgl. Roland Götz, Rußlands regionale Industrie im Jahre 1998, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen 5/1999 S. 4/5; zur Konversion in Dagestan siehe Milrad Fatullaev, Žizn' posle žizni, in: NG-Regiony 1999, Nr. 2, S. 13.

11 Offiziell wurde 1998 von 30 Prozent Arbeitslosigkeit gesprochen (vgl. Nezavisimaja gazeta vom 12. Mai 1998, S. 5); das scheint auf einen *realen* Satz von 60-70 Prozent hinzuweisen.

12 Vgl. Interview mit dem Staatsratsvorsitzenden Dagestans, Magomedali Magomedow, in: Nezavisimaja gazeta vom 11. Februar 1997, S. 3.

Multipler Destabilisierungsfaktor "Tschetschenien"

1. Territorialkonflikte: das Akkiner-Problem

Die vielfältigsten und gefährlichsten Wirkungen der Destabilisierung Dagestans gehen von den anhaltenden Konflikten in und um Tschetschenien aus. Historisch sind die benachbarten, ethnisch und kulturell ineinander übergehenden Regionen immer eng miteinander verbunden gewesen, am festesten im jahrzehntelangen gemeinsamen Widerstand gegen die Einverleibung des Kaukasus in das Kaiserreich Rußland unter ihrem rasch zur Legende gewordenen islamischen Führer, dem Imam Schamil.[13]

Der Tschetschenien-Krieg hat Dagestan nicht nur wirtschaftlich schwer in Mitleidenschaft gezogen, sondern die Republik - zumindest zeitweise - auch zum Zufluchtsort für ca. 200.000 Flüchtlinge - Russen, Nogaier, aber auch Tschetschenen - gemacht[14] und die Bevölkerung Dagestans kurzfristig, mitsamt den sich daraus naturgemäß ergebenden zusätzlichen Belastungen auf ca. 2,3 Millionen anschwellen lassen. Etwa 70.000 der tschetschenischen Flüchtlinge haben in dem grenznahen Raum und insbesondere in den Rayons von Nowolakskoje (vormals Auch) und Chassawjurt bei Verwandten und Bekannten Aufnahme gefunden, dadurch das in diesen Zonen ohnehin fragile interethnische Gefüge nachhaltig gestört und eine ständige Quelle virulenter Konflikte geschaffen.

Historische, unverheilte Wunden kommen hinzu: Der Rayon von Chassawjurt gehörte bis zur Bildung der Dagestanischen ASSR (1920/21) zum Verwaltungsbezirk des Terek-Gebietes und damit, grob gesprochen, zu Tschetschenien. Traditionell war er vom tschetschenischen Stamm der Akkiner und von Kumyken besiedelt. Fast ausschließlich von den Akkinern besiedelt war der südlich anschließende Rayon von Auch. Als 1944 die Tschetschenen wegen angeblicher Kollaboration mit der deutschen Wehrmacht nach Kasachstan und Mittelasien deportiert und die Autonome Republik der Tschetschenen und Inguschen aufgelöst wurden, dehnte man diese Maßnahme auch auf die Akkiner der Rayons von Chassawjurt und Auch aus, siedelte zwangsweise in letzterem Kumyken, Awaren und vor allem Laken an und benannte ihn in Nowolakski-Rayon um. Nach dem Tode Stalins erwiesen sich diese Vertreibungsmaßnahmen als "Zeitbomben".

Nach dem XX. Parteitag der KPdSU (1956) rehabilitiert, kehrten gruppenweise auch die Akkiner zurück, und infolge der Perestrojka ist der tsche-

---

13 Vgl. Uwe Halbach, "Heiliger Krieg" gegen den Zarismus, in: Andreas Kappeler/Gerhard Simon/Georg Brunner (Hrsg.), Die Muslime in der Sowjetunion und in Jugoslawien, Köln 1989, S. 213-234.

14 Vgl. Rossijskaja federacija 8/1997, S. 25-28, S. 27. Ausführlich zum Flüchtlingsproblem Uwe Halbach, Migration, Vertreibung und Flucht im Kaukasus. Ein europäisches Problem, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 13/1999, S. 12ff.

tschenische Zuzug noch stärker geworden.[15] Wie gefährlich die ethnischen Spannungen geworden waren, zeigte sich 1997 bei der Stadtratswahl des Verwaltungschefs von Chassawjurt. Es kam zu bewaffneten Unruhen mit Granatwerfereinsätzen gegen prominente Volksgruppenvertreter.[16]

2. Offene Grenzen und Übergriffe; Geiselnahmen

Der "Tschetschenien-Faktor" kann sich nicht zuletzt deswegen so destabilisierend auswirken, weil die tschetschenisch-dagestanische Grenze *de facto* offen ist. Die Schwierigkeiten beginnen hier bereits damit, daß der juristische Status der Grenze unklar ist.[17] Da Moskau der "Tschetschenischen Republik Itschkerja" bislang die völkerrechtliche Anerkennung versagt hat, ist die Grenze (auch) zu Dagestan nicht mehr als eine "Verwaltungsgrenze". Tatsächlich aber ist Tschetschenien "inneres Ausland" (Halbach), und - realpolitisch gesehen - von Rußland heute stärker getrennt als von jeder früheren Unionsrepublik und heutigem Nachbarstaat.
Die hohe Durchlässigkeit der tschetschenisch-dagestanischen Grenze hat insbesondere die Grenzrayons Dagestans für die aus politischen, militärischen und ökonomischen Motiven operierenden diversen tschetschenischen Gruppen zu einem günstigen Operationsgebiet gemacht, wie auch umgekehrt, wenn auch in weit geringerem Maße, für Akteure aus Dagestan.[18] In den letzten Jahren und mit steigender Not wegen der völlig darniederliegenden Wirtschaft in Tschetschenien werden die grenznahen Dörfer und Siedlungen regelmäßig von Räuberbanden aus Tschetschenien heimgesucht. Betroffen sind selbst die dagestanischen Tschetschenen, die Akkiner. Objekt von Anschlägen wurde inzwischen auch die durch den Nowolakski-Rayon führende Erdölleitung Baku-Noworossisk.
Weitaus gravierender sind die Entführungen von Dagestanern oder auch von aus anderen Teilen der Föderation stammenden Personen, Privatpersonen und staatlichen Funktionsträgern, vom Milizionär bis zum Präsidentenvertreter, und ihre Verbringung auf tschetschenisches Gebiet, um Lösegeld zu erpressen.

---

15 Vgl. Igor' Rotar', Čej Dagestan?, in: Izvestija vom 26. Januar 1996, S. 2. Schon in den sechziger Jahren gab es ernste Konflikte. Davon zeugt der Beschluß des Präsidiums des Obersten Sowjets der Dagestanischen ASSR vom 29. November 1967 "Über die Arbeit des Exekutivkomitees der Sowjets der Deputierten der Werktätigen von Stadt und Rayon Chassawjurt über die Arbeitseingliederung und Versorgung der aus der Verbannung zurückgekehrten Personen". Vgl. Junusov, a.a.O. (Anm. 5), S. 124.

16 Vgl. Igor' Rotar', Protivostojanie v Chasavjurte, in: Nezavisimaja gazeta vom 23. April 1997, S. 3; Vadim Il'in, Krizis vlasti v Chasavjurte, in: Nezavisimaja gazeta vom 13. Mai 1997, S. 3. In der Stadt Chassawjurt bilden Tschetschenen und Kumyken ca. 60 Prozent der Bevölkerung bei jeweils etwa gleicher Stärke, im Rayon von Chassawjurt insgesamt dominieren hingegen die Awaren.

17 Vgl. Uwe Halbach, Rußlands weiche Grenzen. Teil II: Der Grenzraum und die Binnengrenzen der Föderation, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen 14/1997, S. 3.

18 Jeden Tag reisen ca. 2.000 Kfz bzw. 10.000 bis 15.000 Personen aus Tschetschenien nach Dagestan ein. Vgl. Moskovskie novosti 47/1997, S. 10.

Geiselnahmen wurden seither zur Alltäglichkeit. Das föderale Innenministerium registrierte 1997 1.140, 1998 1.415 Entführungen und Geiselnahmen;[19] und im dagestanischen Innenministerium richtete man eine "Abteilung für Menschenraub" ein.[20] Es ist ein offenes Geheimnis, daß die Opposition gegen Präsident Maschadow um die Feldkommandeure Schamil Bassajew und Salman Radujew solche Entführungen betreibt, um ihre Organisationen und Aktivitäten zu finanzieren: Menschenraub ist mangels sonstiger Einnahmen zum "Erwerbszweig" geworden.[21] Freilich sind solche Aktionen in Dagestan alles andere als populär, doch haben sie bislang nicht zu einer breiten übernationalen, antitschetschenischen Solidarisierung der dagestanischen Grenzbevölkerung geführt, und eine solche Entwicklung ist auch eher unwahrscheinlich.

3. Bewaffnete "Kommandoeinsätze"

In jüngster Zeit konzentrieren sich politische Kräfte Tschetscheniens darauf, teilweise im Zusammenwirken mit sympathisierenden dagestanischen Gruppen beiderseits der Grenze Fernsehsendereinrichtungen zu installieren, um über eine massive antirussische und zugleich militant-islamische sowie die Gemeinsamkeiten von Tschetschenen und Dagestanern betonende Propaganda vor allem die von der Arbeitslosigkeit besonders stark betroffenen Jugendlichen Dagestans zu indoktrinieren und für gemeinsame politische, notfalls auch bewaffnete Aktionen zu gewinnen.[22]
Daß tschetschenische Kommandos auch weitab der Grenze, im Innern Dagestans, voll aktionsfähig sind, zeigte der militärisch vorbereitete nächtliche Überfall auf den einst zaristischen, dann sowjetischen, heute föderalen Truppenstandort der 135. Mot. Schützenbrigade im Dezember 1997 unweit der historischen Hauptstadt Bujnaksk, der zu einem zweistündigen Gefecht führte. Wie machtlos die föderalen und dagestanischen Sicherheitskräfte dem Treiben der tschetschenischen Kommandos gegenüberstehen, zeigen die von diesen im Juni 1999 im Kraj Stawropol und in Dagestan gleichzeitig durchgeführten Überfälle, teilweise weitab von ihren tschetschenischen Basen.[23] Sie erwiesen die von Sergej Stepaschin Ende April 1999 angeordneten Maßnahmen (Grenzschließung, Blockade, "Punktschläge" usw.) als Rhetorik, und so war es eine besondere Ironie, daß er bei seinem offiziellen Besuch in Da-

19 Vgl. Izvestija vom 14. Mai 1999, S. 2; siehe auch die Zahlen in Nezavisimaja gazeta vom 24. Oktober 1997, S. 3.
20 Vgl. Nezavisimaja gazeta vom 19. Juni 1999, S. 1/5.
21 Vgl. dazu Uwe Halbach, Die Tschetschenische Republik Itschkerja 1998, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen 49/1998, S. 2f.
22 Vgl. Dmitri Nikolaev, Razvedka boem, in: Nezavisimaja gazeta vom 4. Juni.1999, S. 1/5.
23 Vgl. dazu u.a. Kommersant vom 3. Juni und vom 19. Juni 1999, S. 2 bzw. S. 1, der vermutet, daß die Aktionen "Abschlußexamen" der im Lager des "Jordaniers" und Feldkommandeurs Chattab ausgebildeten Kämpfer, darunter angeblich auch Russen, Ukrainer usw., sind. Die Vermutung beruht auf der Beobachtung, daß die Kampfeinsätze mit einer gewissen Regelmäßigkeit stattfänden.

gestan durch (noch rechtzeitig aufgedeckte) Terroranschläge hochgradig gefährdet war. Nun dürfte der Druck außerordentlich hoch geworden sein, in der ungeklärten Grenzfrage - auch im Grenzverlauf zwischen Tschetschenien und Dagestan - zu einer Entscheidung sowohl in bezug auf den Status als auch die Art der Sicherung zu kommen.[24]

Organisierte Kriminalität

Ein eng mit Tschetschenien verbundener Faktor der Destabilisierung ist die in vielen Formen auftretende Organisierte Kriminalität. Die katastrophale Lage der Wirtschaft, die Migrationsströme in die und aus der Republik Dagestan, die exponierte Lage der Republik unmittelbar neben dem geopolitischen Epizentrum des Kaspischen Beckens und des Transkaukasus, die offene Grenze zum faktisch unabhängigen Tschetschenien, der im Laufe der Jahre immer mehr zur Gewißheit gewordene Eindruck, von Moskau keine Hilfe erwarten und sich letztlich nur auf die eigenen Kräfte verlassen zu können - dies alles schafft äußerst günstige Rahmenbedingungen für Kräfte, die um jeden Preis, frei von Gesetz und moralischen Skrupeln, nach wirtschaftlichem Gewinn und finanziellem Erfolg streben. Dagestan bietet ihnen aber auch noch deswegen einen besonders günstigen Boden, weil die Ärmlichkeit der Lebensverhältnisse schon immer die Versuchung wachsen ließ, eine Verbesserung in kriminellen Aktivitäten zu suchen, aber auch weil die große Zahl von Volksgruppen auf engstem Raume organisierte, illegale Formen der Selbstbehauptung unter ihnen förderte.
Der föderalen Regierung in Moskau bereitete in den letzten Jahren zunehmend Sorge, wie rasch insbesondere 1997/98, nach dem Ende des Tschetschenien-Krieges, Gesetz und zivile Ordnung Dagestans in einem Maße verfielen, daß die politische Stabilität der Republik gefährdet schien, zumal der zersetzende Einfluß Tschetscheniens immer fühlbarer wurde. Es deutet allerdings vieles darauf hin, daß die im Sommer 1998 eingeleiteten Maßnahmen gegen das organisierte Verbrechen ganz wesentlich von dem politischen Motiv getragen waren, Gegner der Republikführung um Magomed Magomedali auszuschalten[25] und zu erreichen, daß sie bei den für März 1999 angesetzten Parlamentswahlen kein Mandat erlangten. Die in Rußland und in der GUS insgesamt verbreitete Erscheinung, daß gerade Akteure krimineller Gruppen um der parlamentarischen Immunität willen ein Abgeordnetenmandat anstreben, kennzeichnet die Situation auch in Dagestan: Von den 121 Mitgliedern der Volksversammlung der 1999 zu Ende gegangenen Legislaturperiode waren nicht weniger als 35 vorbestraft.[26]

---

24 Vgl. Magomed-Zagid Varisov, Čečnju neobchodimo izolirovat', in: Nezavisimaja gazeta vom 20. Januar 1999, S. 5.
25 Vgl. z.B. ebenda.
26 Vgl. Milrad Fatullaev, V Dagestane prodolžajutsja aresty, in: Nezavisimaja gazeta vom 12. November 1998, S. 5.

Eng mit der Entwicklung in Tschetschenien wie im gesamten Nordkaukasus verbunden ist das Erstarken des Islam im öffentlichen Leben Dagestans, insbesondere aber das Aufkommen radikaler Strömungen und Lehren, verbunden mit einer entschiedenen Politisierung, die sich nicht zuletzt in scharfer Ablehnung Rußlands, seiner früheren Rolle und heutigen Stellung im Kaukasus ausdrückt. Seitdem Tschetschenien sich unter dem Druck radikaler Kräfte zu einer islamischen Republik und als sichtbarstes Zeichen dieses Schrittes das Schariat-Gesetz zur Grundlage seiner Rechtsordnung erklärt hat, haben tschetschenische "Missionsversuche" in Dagestan zugenommen.
Die Situation auf religiösem Gebiet ist besonders schwer einzuschätzen, weil sich hier mehrere Faktoren bzw. Entwicklungen überschneiden: erstens die religiöse Renaissance in der späten Sowjetepoche, die sich mit der Gewährung religiöser Toleranz während der Perestrojka weiter kräftigte. Für den gesamten Nordkaukasus bedeutete dies, daß der über Jahrzehnte hinweg in der Informalität der dort immer intakt gebliebenen ethnischen Sippenverbände (*tejp*) fortbestehende "parallele" Islam[27] nun wieder furchtlos an die Öffentlichkeit treten konnte und neue Wurzeln schlug; zweitens die mit der religiösen Dimension zwar vielfältig verbundene, sich von ihr aber durchaus unterscheidende, eigenständige nationale Wiederbesinnung und Revitalisierung; drittens die Wiederbegegnung mit der eigenen vorkommunistischen Geschichte, mit den vom Sowjetstaat so lange verschütteten, unterdrückten und entstellten geistigen und kulturellen Traditionen Dagestans; viertens die infolge des Zusammenbruchs der UdSSR nun plötzlich und weitgehend ungehindert in das Land strömenden Einflüsse des Auslandes, deren Anziehungskraft schon deswegen groß war, weil man lange Jahre weitgehend von ihnen abgeschnitten gelebt hatte.
Entgegen einer vor allem in den zentralen Medien Rußlands häufig anzutreffenden Neigung zur Vereinfachung und politischen Dramatisierung gibt der Islam im postkommunistischen Dagestan ein sehr undeutliches Bild ab. Seine Renaissance im Sinne einer "fundamentalistischen Gefahr" zu deuten, stellt nicht nur eine starke Verzeichnung der Wirklichkeit dar, sondern muß im Ergebnis als abwegig bezeichnet werden. Tatsache ist allerdings, daß sich die Lage des "organisierten" Islam, in Zahlen betrachtet, im vergangenen Jahrzehnt grundlegend verändert hat: Gab es 1988 in Dagestan nur noch 27 Moscheen bzw. ihnen zugeordnete, vom Staat registrierte und von der Geistlichen Verwaltung in Bujnaksk kontrollierte Vereinigungen, so waren es Ende

27 Während der Sowjetzeit hatte sich dieser Ausdruck eingebürgert, um damit die neben den vom Einparteistaat geduldeten religiösen Zentren, speziell der "Geistlichen Verwaltung der Muslime Dagestans" (Bujnaksk), existierenden Gruppen, Mullahs, Sufi-Gemeinschaften usw. zu erfassen. Informativ der knappe Überblick bei Alexander Iskanderjan, Der islamische Radikalismus im Nordkaukasus, in: Wostok 6/1998, S. 20-22.

1996 deren 1.670 und 1998 bereits fast 2.000! Dazu traten zehn islamische Hochschulen und sieben "islamische Zentren".[28]

Die Frage, welcher der im heutigen Islam profilierten Strömungen oder Richtungen sich die Bevölkerung angeschlossen hat bzw. anschließen wird, läßt sich nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge ziemlich eindeutig beantworten: der in den verschiedenen Volksgruppen Dagestans historisch verwurzelten sunnitischen Islam-Tradition. Sie war von Anfang an aufs engste mit dem sogenannten "Volks-Islam" verbunden, der Heiligenverehrung, dem Wundererlebnis, der Verehrung heiliger Stätten usw., und der verbreitete Sufismus bot genügend Raum für eine Koexistenz mit den bei den Stämmen und Dorfgemeinschaften der Gebirgler des Kaukasus besonders starken lokalen Gewohnheitsrechte (*adat*).

Allerdings sind im Islam zu verschiedenen Zeiten auch gänzlich andere, streng auf die "eigentliche" Lehre des Propheten und ihre radikale Reinhaltung gerichtete Strömungen, teilweise mit ausgeprägt politischem Charakter, zur Wirkung gekommen. Das gilt auch für Dagestan, und zwar in Gestalt des Müridismus, jener Lehre des Islam, welche in den zwanziger und dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts vor allem der legendäre Imam Schamil - ein Aware - bei den Stämmen Dagestans gewaltsam durchsetzte, um sie dann zur entscheidenden geistigen Waffe im Widerstand und Kampf gegen Rußland bei seiner Eroberung des Kaukasus zu wenden. Diese andere spezifisch mit dem antikolonialistischen Widerstand der Völker Dagestans und Tschetscheniens gegen Rußland verbundene Richtung des Islam ist es, die seit dem Ende der UdSSR im Nordkaukasus aufs neue ihre Wirksamkeit entfaltet. Heute sind es radikale tschetschenische Gruppen, die auch die "Befreiung Dagestans" auf ihre Fahnen geschrieben haben und beide Republiken zu einem unabhängigen islamischen Staat mit dem Kaspischen Meer "als Tor zur Welt" vereinen möchten.[29] Ihr erklärtes Vorbild sind Imam Schamil und der von ihm Rußland erklärte "Heilige Krieg" (*gazavat*).

Die russische Presse sowie die Gegner eines politisch radikalisierten Islam im Nordkaukasus selbst nennen sie nach der in Saudi-Arabien herrschenden "puritanischen" Spielart des (sunnitischen) Islam Wahhabiten, möglicherweise deswegen, weil Feldkommandeure des Tschetschenien-Krieges wie der "Jordanier" Chattab in der tschetschenischen Emigration bzw. Diaspora im Nahen Osten als Wahhabiten aufwuchsen und Anfang der neunziger Jahre zum Kampf für die Unabhängigkeit ihrer historischen Heimat nach Tschetschenien zurückgekehrt sind, wo sie dann natürlich auch für ihre religiösen Überzeugungen warben und die von ihnen beherrschten Kampfzentren als streng

---

28 Vgl. Eremin, a.a.O. (Anm. 9) S. 28; Interview mit dem Mufti Dagestans, Abubakarow, in: Literaturnaja gazeta vom 1. April 1998, S. 3.

29 Einer der Hauptvertreter dieser Richtung ist der tschetschenische Feldkommandeur und frühere Ministerpräsident Tschetscheniens, Schamil Bassajew, mit der von ihm geleiteten Organisation "Kongreß der Völker Tschetscheniens und Dagestans".

"islamische Gemeinden" organisierten.[30] Wie viele solcher Dschamaate heute in Tschetschenien existieren und ob bzw. inwieweit sie von der legitimen Regierung Präsident Maschadows kontrolliert werden, darüber liegen keine Angaben vor.
1993/94 entstanden auch in Dagestan vereinzelt Dschamaate.[31] Durch den Tschetschenien-Krieg und die von ihm ausgelöste Welle antirussischer Solidarisierung sind sie inzwischen fest unter den Einfluß des radikalen Flügels in Tschetschenien geraten. Aus den offiziellen Reaktionen in Dagestans Hauptstadt Machatschkala muß man den Schluß ziehen, daß man davon äußerst beunruhigt ist und darin mögliche, sprichwörtliche Funken in explosiver Umgebung sieht und daher entschlossen zu sein scheint, dem Prozeß einer quer zur ethnischen Differenzierung des Landes verlaufenden islamisch-konfessionellen Parteibildung frühzeitig entgegenzutreten.

Tendenzen ethnischer Fragmentierung und Segregation

Es ist nun die Aufmerksamkeit auf die Bildung von politischen "Bewegungen" unter den einzelnen Volksgruppen mit dem Anspruch ihrer authentischen Vertretung zu lenken.

1. Organisation der Volksgruppen zu teilmilitarisierten Bewegungen

Zu den frühesten Bewegungen gehören die "Awarische Volksbewegung" und die mit ihr verbundene Volksfront "Imam Schamil". Als Vereinigung radikaler islamischer Gemeinschaften existiert die "Union der Awarischen Dschamaate". Hervorgetreten sind ferner die "Kumykische Volksbewegung 'Tenglik'", der "Kumykische Nationalrat", die "Lakische Volksbewegung 'Kasi-Kumuch'", die "Darginische Nationalbewegung", die "Lesgische Volksbewegung 'Sadwal'" und der "Nationalrat des Lesgischen Volkes" sowie die Nationalbewegung der Nogaier, "Birlik". Bewegungen haben ebenfalls die kleineren Völker hervorgebracht.
Im Unterschied zu den in Dagestan registrierten politischen Parteien verfügen die nationalen Bewegungen über einen gewissen Rückhalt in ihren Volks-

30 Vgl. Iskanderjan, a.a.O. (Anm. 27), S. 21, ferner Uwe Halbach, "Wahhabiten" im Kaukasus und Zentralasien. Religiöse Konflikte an der Südflanke Rußlands, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen 19/1998, S. 2f. Da die wahhabitische Lehre sich scharf gegen die islamische Mystik wendet und damit auch gegen den Sufismus bzw. die mit ihm (wenn auch nicht immer so eindeutig) verbundene Naqschbandiyya eingestellt ist, steht er freilich auch in Distanz zum Müridismus, da dieser im Ansatz dem sufischen Tarikat folgt. Daneben gibt es zwischen ihnen allerdings Berührungspunkte, etwa die Betonung der Sittenstrenge, überhaupt der ausgesprochene Puritanismus beider Richtungen und ihr äquivokes Streben nach einem "reinen" Islam, so daß die Verwechslung oder Ineinssetzung beider Strömungen durch Außenstehende nicht völlig zufällig ist. Bemerkenswert ist jedenfalls, daß auch Präsident Maschadow sich dieser Ausdrucksweise bedient. Nachweise bei Halbach, a.a.O. (Anm. 21), S. 5f.
31 Vgl. Interview mit dem Mufti Dagestans, Abubakarow, a.a.O. (Anm. 28).

gruppen, in welcher Stärke, läßt sich mangels verläßlicher Zahlen allerdings nicht sagen.
Ihre politische Bedeutung beruht ohnehin nicht unmittelbar auf einer sich in beeindruckenden Zahlen ausdrückenden Massenbasis, über die wohl keine von ihnen verfügt, sondern auf anderen Faktoren: als erstes dem Umstand, daß an ihrer Spitze eine Führerpersönlichkeit steht, die über Durchsetzungsvermögen gebietet, politische Erfahrung besitzt und eine Position in den zentralen Machtstrukturen der Republik innehat, welche nicht nur den Zugang, sondern auch die Verfügungsgewalt über wirtschaftliche und finanzielle Ressourcen verschafft, welche den Aufbau eines sich "nach unten" hin kräftig verbreiternden Sockels von Klientelbeziehungen ermöglichen, die ihrerseits wiederum der Spitze dieser ethno-sozialen Pyramide, dem "Paten", eine feste personale Basis und verläßliche Stütze liefern.
In fast idealtypischer Weise verbinden sich diese Elemente in dem Führer der Awarischen Volksbewegung, Gatschi Machatschew, der einer der Bosse der russisch-dagestanischen Ölbranche ist, ferner Vizepremier und - natürlich - Abgeordneter der Volksversammlung, letzteres, um - für alle Fälle - durch die parlamentarische Immunität gegenüber dem eventuellen Zugriff insbesondere der zentralen Staatsanwaltschaft in Moskau abgesichert zu sein.[32]
In innerem, organischem Zusammenhang mit der Führerpersönlichkeit steht ein weiterer, gerade im heutigen Dagestan kaum zu überschätzender Vorteil der Volksbewegungen: Sie stellen in ihren organisatorischen Kernen ethnisch homogene paramilitärische Verbände dar, die sich vor allem aus dem großen Heer arbeitsloser junger Männer rekrutieren und diesen eine sinnhafte Aufgabe geben. Die Moral dieser "Kämpfer" (russisch: *boeviki*) und nicht selten auch ihre Bewaffnung sind der der staatlichen Miliz zumeist überlegen. In dieser Republik, deren Bewohner sich schon aus traditioneller Einstellung bewaffnen, die heute aber, nach der legal-illegalen kommerziellen Auflösung zahlloser sowjetischer Waffenarsenale und erst recht als Auswirkung des Tschetschenien-Krieges nach Einschätzung der Dagestani selbst[33] bis an die Zähne bewaffnet sind, können die Kämpfer der Volksgruppen je nach Anlaß durch den Zustrom weiterer beschäftigungsloser, sympathisierender Landsleute rasch zu ansehnlicher Stärke anwachsen.
Von der Bedeutung und der Schlagkraft der ethnischen Kampfverbände konnte sich alle Welt im Mai 1998 überzeugen: Als Milizionäre in der Hauptstadt Machatschkala das Haus des Führers der Union der Muslime Rußlands, Nadirschach Chatschilajew, umstellten, um dort angeblich verschanzte Verdächtige festzunehmen, strömten hunderte sowohl seiner bewaffneten Parteigänger als auch derjenigen seines Bruders Magomed, des Führers der Lakischen Volksbewegung, zusammen, um den Chatschilajews zu Hilfe zu eilen. Von diesen dann angeführt, nutzten die *boeviki* die Abwesenheit des Staatsratsvorsitzenden Magomedali, besetzten das Stadtzentrum,

32 Zu ihm siehe das Interview in: Nezavisimaja gazeta vom 28. November 1997, S. 3.
33 Vgl. NG-Scenarii 5/1998, S. 14.

stürmten die Regierungsgebäude und hißten auf dem Dach des Staatsrats das grüne Banner des Propheten.
Die Vorgänge zeigten einerseits, wie gefährlich eine so verhältnismäßig kleine nationale Bewegung wie die der Laken bei entschlossener und über Autorität verfügender Führung im heutigen Dagestan ist bzw. sein kann, andererseits, wie labil die innenpolitische Lage Dagestans ist, wie wenig gesichert und wie verwundbar die zentralen Staatsorgane der Republik sind.

2. Die Lesgier-Irredenta

Bei der lesgischen Volksgruppe handelt es sich um einen weiteren, völlig eigenständigen Herd politischer Spannungen, ständiger Unruhe und bewaffneter Konflikte. Zum Problem wurde die Lage der Lesgier im Übergang zu den neunziger Jahren, als das Volk durch die Wandlung der Grenze zu Aserbaidschan zur Staatsgrenze geteilt wurde. Die "Grenzpolitik" der Verantwortlichen in Moskau und Machatschkala hat auf die Freizügigkeitsbedürfnisse der Lesgier sehr schwankend und insgesamt wenig Rücksicht genommen. Im Verlauf des Tschetschenien-Krieges wurde die Grenze zu Aserbaidschan dann überhaupt geschlossen; danach hat sich die Lage nur begrenzt verbessert, da weder in Moskau, noch in Machatschkala, noch in Baku daran ein Interesse besteht. Denn sowohl die föderale Regierung in Moskau als auch die heute in Machatschkala an der Macht befindliche ethno-oligarchische Führungsclique und erst recht natürlich Aserbaidschan[34] möchten die lesgische Volksgruppe gespalten halten: Moskau, weil ein vereinigtes Lesgistan ein unkalkulierbarer, unbeherrschbarer Konfliktherd im Südkaukasus wäre, Machatschkala, weil die Lesgier im Falle ihrer territorialen Vereinigung mit dann knapp 500.000 Menschen fast so stark wären wie die Awaren und damit die traditionelle ethno-politische Struktur Dagestans grundlegend verändern würden, und Baku, weil ein vereinigtes Lesgistan, wie die Führer der Volksbewegung Sadwal es vertreten, aus Aserbaidschan ausscheiden soll. Die Autonomisierung Dagestans wäre die wohl unvermeidliche Folge, und sie würde dann vermutlich in den Zerfall Dagestans überhaupt einmünden - mit unabsehbaren Auswirkungen auf die Stabilität in der Region insgesamt.
Wie brisant die Situation im Süden Dagestans ist, wurde im Juli 1999 erneut offenbar, als Aktivisten der Lesgischen Volksbewegung Sadwal die (wegen ihrer Einträglichkeit sogenannte) "Goldene Brücke" an der Grenze zu Aserbaidschan besetzten, um gegen die Verhaftung ihres Führers Nasyr Primow zu protestieren.[35]

---

34 Als 1996 Bomben in der "Metro" von Baku hochgingen, nahmen die aserbaidschanischen Behörden dies zum Anlaß, den Vertretern der lesgischen und awarischen Volksbewegungen (insgesamt 120 Personen) die Einreise nach Aserbaidschan bis auf weiteres zu versagen. Vgl. Nezavisimaja gazeta vom 1. Juli 1996, S. 3.

35 Vgl. Ilja Maksakov, Akcii protesta lezgin, in: Nezavisimaja gazeta vom 22. Juli 1999, S. 1/2. Primow war vorgeworfen worden, die Auslieferung bzw. Überstellung eines Lesgiers an Aserbaidschan, dem der U-Bahn-Anschlag 1994 in Baku zur Last gelegt wurde, gewaltsam verhindert zu haben. Der Transport des in St. Petersburg verhafteten

Konflikteindämmende, stabilisierende, konsensstärkende Faktoren

Ethnische Konkordanzoligarchie

Im Bewußtsein der tödlichen Gefahr für den inneren Frieden und die territoriale Einheit der Republik hat sich die gegenüber der Sowjetzeit strukturell zwar nur begrenzt veränderte, ethno-politisch aber zunehmend heterogener werdende politische Elite Dagestans für die prinzipielle Fortführung des unter dem Sowjetsystem beachteten ethnischen Proporzes entschieden, und zwar in beiden schon bisher praktizierten Hauptdimensionen: erstens hinsichtlich der Zusammensetzung des Parlaments; zweitens dadurch, daß bestimmte Volksgruppen bei der Besetzung gewisser staatlicher Ämter und Funktionsbereiche vorrangig Berücksichtigung finden.
Auf dieser Linie bestimmt die postsowjetische Verfassung vom 20. Juli 1994, daß "in der Volksversammlung die Vertretung aller Völker Dagestans garantiert" sei, nämlich durch die entsprechenden Regelungen des Wahlrechts (Art. 72 Abs. 2).[36] Das Wahlrecht von 1994 bzw. das in dieser Hinsicht unverändert gebliebene von 1998 teilt die Wahlkreise für die 121 Mandate auf die 14 stärksten, staatsrechtlich anerkannten indigenen Volksgruppen im Verhältnis ihrer Stärke (Kopfzahl gemäß Volkszählung von 1989) zueinander auf, so daß auf die Awaren etwa ein gutes Viertel, die Darginer ein gutes Sechstel, die Kumyken ein Achtel, die Lesgier ca. ein Zehntel, die Russen ein Zwölftel, die Laken ein Zwanzigstel usw. entfallen.[37]
Noch radikaler, nämlich formal-paritätisch, ist der Volksgruppenschlüssel für die Besetzung des kollektiven Staatsoberhaupts und Spitzenorgans der Exekutive, des Staatsrats: Er besteht aus 14 Mitgliedern, von jeder Volksgruppe ein Vertreter: Awaren, Agulen, Aseri, Darginer, Kumyken, Laken, Lesgier, Nogaier, Russen, Rutuler, Tabassaraner, Taten, Zachuren, Tschetschenen. Der Staatsrat wird von der Verfassungskonferenz gebildet, die aus ebenfalls nach ethnischem Proporz zusammengesetzten 242 Mitgliedern besteht[38] und von der Volksversammlung einberufen wird.
Die tatsächliche politische Entwicklung der vergangenen fünf Jahre hat freilich gezeigt, daß die Funktionsleistung des Proporzsystems zunehmend prekär wird und dementsprechend legitimatorisch geschwächt ist. Der Hauptgrund dafür ist, daß das Amt des Staatsratsvorsitzenden kraft der mit ihm verbundenen politischen Leitungs- und administrativen Entscheidungsbefugnisse die Kollegialität des Gremiums ausgehöhlt hat, daß ferner die vom Staatsrat gebildete und ihm gegenüber verantwortliche "Regierung" unter

---

Lesgiers über dagestanisches und lesgisches (!) Gebiet folgte offenkundig einem provokatorischen Szenario der Sicherheitsbehörden Moskaus.

36 Text der Verfassung: Konstitucii Respublik v sostave Rossijskoj federacii, 1. izdanie Gosudarstvennoj Dumy 1995, S. 37-62.

37 Vgl. Nezavisimaja gazeta v. 19.9.1997, S. 3. Zu den neuesten Zahlen (Sommer 1999) siehe Varisov, a.a.O. (Anm. 6).

38 Vgl. Nezavisimaja gazeta vom 11. Februar 1999, S. 5.

dem Premierminister daher in ihrer laufenden Arbeit stark vom Staatsratsvorsitzenden kontrolliert wird, daß die vom Staatsratsvorsitzenden gesteuerte Exekutive, vor allem über die örtlichen Verwaltungschefs, weitgehend die politische Zusammensetzung des Parlaments beeinflussen kann und daß schließlich der in der Perestrojka zum Vorsitzenden des Obersten Sowjets der Autonomen Republik Dagestan aufgestiegene Magomedali Magomedow seine Machtstellung kraft seiner langjährigen Beherrschung des Apparats der Exekutive mit dem Wechsel in den Staatsratsvorsitz erfolgreich transformieren konnte.

Ein weiteres Instrument der Konfliktverhütung und Konfliktberuhigung ist die traditionelle Praxis, wichtigere, vor allem mit politischer, administrativer, finanzieller und wirtschaftlicher Macht verbundene Posten in Staat und Wirtschaft unter den Volksgruppen auf zentraler, mittlerer und unterster Ebene aufzuteilen. So ist es eine gewisse Regel geworden, verantwortliche Stellen im Energiesektor bevorzugt Angehörigen der awarischen Volksgruppe einzuräumen, Darginern hingegen im Finanzsektor. Allerdings verfährt man nach diesem Grundsatz vor allem zugunsten der drei größten Volksgruppen; die kleineren sind demgegenüber in den Führungspositionen der Staatsbürokratie (Ministerien, Staatskomitees usw.) und der Staatsunternehmen deutlich unterrepräsentiert, und auch hier fühlen sich namentlich die Lesgier am stärksten diskriminiert.[39]

Typische Verfahrensweisen der ethnopolitischen Konfliktregulierung zeigen sich ferner in folgenden Vorgängen: Als sich 1994 der bisherige Parlamentschef Magomedow bei der Wahl zum Vorsitzenden des Staatsrates gegen seinen stärksten Herausforderer, Magomed Tolbojew, durchsetzte, drängte er ihn nicht ins politische Abseits, sondern machte ihn vielmehr zum Sekretär des Sicherheitsrates der Republik, von wo aus Tolbojew 1996 eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung der erfolgreichen Waffenstillstandsgespräche von Chassawjurt zur Beendigung des Tschetschenien-Krieges zwischen Aslan Maschadow und Alexander Lebed spielte. Oder: Als im August 1996 der Finanzminister und Darginer Gamid Gamidow ermordet wurde und es darüber zu Großdemonstrationen und Unruhen kam, die von seiner Familie und seinen Anhängern organisiert worden waren, entschärfte man die sich gefährlich zuspitzende Lage dadurch, daß der Staatsrat kurzerhand den Bruder Gamidows zum Nachfolger ernannte![40]

So läßt sich erkennen, daß die Republik Dagestan von einer oligarchischen Gruppe aus Repräsentanten der drei wichtigsten Volksgruppen des Landes regiert wird, die durch ihren Karriereverlauf und die langjährige Zusammenarbeit miteinander auch mehr oder weniger eng politisch verbunden sind.

---

39 Vgl. Mohammed-Arif Sadyki, Decentralisacija ne est' separatizm, in: Nezavisimaja gazeta vom 24. Juli 1999, S. 5.

40 Vgl. Ilja Maksakov, Dagestan: Vzryvoopasnaja respublika, in: Nezavisimaja gazeta vom 12. Oktober 1996, S. 3.

Die Erkenntnis Kasbek Sultanows, eines in der Staatsduma tätigen Dagestan-Experten, daß die reale Struktur des politischen Systems der Republik von dem Neben-, Mit- und Gegeneinander rivalisierender ethnischer Clans beherrscht sei, daß die Führung des Landes sich bislang fast ausschließlich darauf konzentriert habe, diese Clan-Interessen durch Kompromisse, Koalitionen und Konsensfindung zu saturieren, ist dann auch alles andere als sensationell.[41] Sultanow kommt allerdings zu einer negativen Bewertung, denn dieses System habe sich in eine Sackgasse manövriert und sei unproduktiv geworden, da die Strategie, sich über die - auch - personelle Stabilität des etablierten Machtkartells um jeden Preis an der Macht zu halten und parasitär die von ihr vermittelten materiellen Vorteile zu genießen, immer deutlicher in Widerspruch zu den sich dramatisch zuspitzenden sozio-ökonomischen Schwierigkeiten der Republik getreten sei.
Die Kritik erscheint vom Standpunkt einer modernen, rationalen, effektiven Staatlichkeit her überzeugend. Sultanow ignoriert jedoch die positiven Funktionsleistungen des Systems der ethnischen Konkordanzoligarchie für die innere Festigkeit und den Zusammenhalt der Republik, zumal unter ihren katastrophalen, notstandsähnlichen Lebensbedingungen. Er zieht in keiner Weise in Betracht, daß dieses System in der Geschichte Dagestans tief verwurzelt ist, daß es in modifizierter Form auch während der Sowjetepoche bestand und daß es daher gegenüber allen Alternativen wohl auf die breiteste Zustimmung und Unterstützung von seiten der multiethnischen Bevölkerung rechnen kann. Sultanows und anderer Kritik kann freilich als ein Indiz dafür gelten, daß der teils aus Überzeugung, teils aus Gewohnheit und Quietismus gespeiste Konsens schwächer wird und von verschiedenen Seiten, teils nationalistischen, teils auch radikalen islamischen Positionen, unter Druck gerät. Einstweilen hält das System dem Veränderungsdruck noch stand. Einer der Hauptgründe für seine Widerstandsfähigkeit dürfte die Tatsache sein, daß Dagestan in bruchloser Kontinuität im wesentlichen noch immer von einer säkular sowjetisch-kommunistisch sozialisierten Nomenklatura beherrscht wird, die kraft ihrer übernationalen, gesamtstaatlich-sowjetischen Prägung Nationalismus und religiösem Eifer innerlich fremd gegenübersteht, insofern politisch eher gemäßigte Positionen einnimmt und sich mit der interethnischen Kompromißfindung leichter tut. Was seine Kritiker ihm ankreiden, das macht daher gerade die Stärke dieses Systems aus, nämlich seine überethnische Integrationsfähigkeit und seine Fähigkeit zur Eindämmung und Neutralisierung von sozio-ethnischen Konflikten.

Sonstige Stabilisierungsfaktoren

Zu den Faktoren, die die politischen und sozio-ökonomischen Konfliktursachen abmildern, zählt ferner der Lebensstil der Bewohner Dagestans, der hohe Grad an Gemeinsamkeit ihrer Alltagskultur, der ungeschriebenen Sitten

41 Vgl. seinen Artikel: Dagestan, Ispytanie napročnost, in: NG-Regiony 20/1998, S. 9-10.

und gelebten Gewohnheiten. Sie wurzeln teilweise sehr tief in den autochthonen, "kaukasischen" Traditionen der Gebirgler, teils in den (volks-)islamischen Traditionen des Landes, teils in übernommenen Eigenarten der russisch-sowjetischen Lebensweise und Alltagskultur. Diese sozio-kulturellen, gerade auch die Mentalität der Menschen prägenden Gemeinsamkeiten überlagern ihr jeweiliges ethnisch-nationales Sonderbewußtsein und stellen daher eine gewisse, durchaus auch politisch relevante Ressource für die Sicherung eines interethnischen Ausgleichs und des zivilen Friedens in Dagestan dar.
Ein weiterer, eng damit verbundener Faktor tritt hinzu, nämlich die für die Bewohner Dagestans, insbesondere für ihren im Gebirge lebenden Teil, charakteristische Subsistenzwirtschaft, die Ernährung von dem, was man auf dem kleinen Stück bebaubaren Bodens erwirtschaftet. Die aufgrund der ungünstigen Bodenverhältnisse schon immer kärglichen Lebensbedingungen erleichtern es den Bewohnern Dagestans, unter den heutigen besonders schwierigen Umständen einer weitgehend zusammengebrochenen Industrie die auch während der Sowjetepoche immer lebendig gebliebenen Formen der agrarischen Nebenwirtschaft für sich im Rahmen und zugunsten von Familie und Sippe maximal zu nutzen und so das Überleben zu sichern. Traditional anerzogene Genügsamkeit der Gebirgler, aber auch die Anspruchslosigkeit des von laufenden Versorgungskrisen heimgesuchten "Sowjetmenschen" liefern die nötigen psychischen Voraussetzungen für die Bereitschaft, sich in die heute von Not und Knappheit gekennzeichneten Verhältnisse zu schicken.

Schlußbemerkung: zur Rolle des föderalen Zentrums

Der politische Kurs, den das föderale Zentrum, "Moskau", heute gegenüber der Republik Dagestan steuert, und die Rolle, die es in Dagestan spielt, sind teils blaß, verschwommen und undeutlich, teils widersprüchlich und unbeständig. Zu einem Teil liegt dies in der Eigenart der Region selbst begründet. Denn natürlich läßt sich Dagestan, das hat die Studie in beinahe jeder Hinsicht bestätigt, nicht isoliert betrachten. Die Republik hat teil an den ethnopolitischen Konflikten, sozio-ökonomischen Schwierigkeiten und kulturellen Veränderungsprozessen nicht allein des "rußländischen" Nordkaukasus, sondern der politischen Erdbebenzone des Kaukasus insgesamt als eines der geopolitischen Knotenpunkte im postsowjetischen Raum. Angesichts der hohen innenpolitischen Instabilität der drei transkaukasischen Republiken, der vielen ungelösten ethno-territorialen Konflikte auf ihren Territorien, angesichts der Unsicherheiten und der Zerstrittenheit der wichtigsten politischen Gruppen und Hauptakteure in Moskau über den Ort und den Weg Rußlands in der sich nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes neu ordnenden Welt im allgemeinen und über die politischen Interessen Rußlands in der Kaukasusregion im besonderen kann man schwerlich bereits eine gut begründete, in sich

stimmige, operativ überzeugende politische Konzeption für die Region erwarten.[42]

Allerdings formuliert die Nationale Sicherheitskonzeption der Rußländischen Föderation vom 17. Dezember 1997[43] im Hinblick auf die Kaukasusregion gewisse politische, ökonomische und militärische Interessen, wie die Sicherung des inneren Friedens, Stabilität der Staatsgewalt, Durchsetzung des Rechts, Erhaltung des einheitlichen Wirtschafts- und Rechtsraumes, Bekämpfung von Separatismus, Sicherung der Transportkorridore für Gas und Öl, Sicherung der Staatsgrenzen, Abwehr pantürkischer Bestrebungen, Fernhaltung von USA und NATO aus der Region, Einsatz von friedenssichernden Militärkräften im internationalen Auftrag zur Regelung der Konflikte usw. Es ist jedoch bis heute unklar geblieben, auf welchen Wegen die in ihrer abstrakten Höhe formulierten Ziele auch tatsächlich erreicht werden sollen. Diese Lücke soll erklärtermaßen die "Konzeption der Staatspolitik der Rußländischen Föderation im Nordkaukasus" schließen. An ihr wird schon seit längerem gearbeitet, aber ihre Verabschiedung mußte immer wieder hinausgeschoben werden, weil die politischen Vorstellungen der Akteure schon im Grundsätzlichen teilweise weit auseinandergehen. Immerhin war man im März 1999 soweit, einen Entwurf fertigzustellen und der föderalen Regierung zur Verabschiedung zuzuleiten.[44] Unabhängig von ihrem Inhalt läßt sich aber feststellen, daß Dagestan weiter zu den "Schlußlichtern" derjenigen Regionen Rußlands gehören wird, die zum Kreis der Subventionsempfänger zählen, aber wegen der "Dauerebbe" im föderalen Haushalt auch weiterhin weitgehend leer ausgehen werden.

Die Zurücksetzung Dagestans durch das "Zentrum" zeigt sich auch auf engerem politischen Gebiet, nämlich bei den Wahlen zur Staatsduma. Obwohl Dagestan kraft seiner Einwohnerzahl fast die Gruppe der Subjekte der Föderation erreicht, denen vier Direktmandate (von 225) zustehen, so daß die Republik auf jeden Fall aber drei Direktmandate haben müßte, ist es bei den Subjekten eingeordnet, die bei einer Einwohnerzahl zwischen einer Million (Gebiet Murmansk) und 1,6 Millionen (Gebiet Leningrad) mit zwei Direktmandaten in der Staatsduma vertreten sind, ein Fall eindeutiger Verletzung des Prinzips der Wahlrechtsgleichheit.[45]

Das politische Verhältnis Moskaus zu Dagestan steht völlig im Schatten des Tschetschenien-Konfliktes und der Frage nach einer der abtrünnigen Repu-

---

42 Zur Einforderung und Diskussion einer schlüssigen rußländischen (Nord-)Kaukasuspolitik siehe die Materialien in Novoe vremja 50/1997, S. 14-18; Sergej Šachraj/Ramazan Abdulatipov, Formula mira i stabil'nost', in: Nezavisimaja gazeta vom 13. März 1996, S. 3; Ramazan Abdulatipov, Die russische Nationalitätenpolitik im Kaukasus: Konzeptionelle Visionen, in: Wostok 3/1998, S. 20-23.

43 Text: Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (SZRF) 1997, Nr. 52, Pos. 5909.

44 Nachweis siehe Ilja Maksakov, Vopros o "ministerstve Kavkaza" sozrel, in: Nezavisimaja gazeta vom 9. April 1999, S. 5. Siehe ferner die Inhaltsangabe in: Nezavisimaja gazeta vom 30.Mai 1998, S. 5.

45 Vgl. Varisov, a.a.O. (Anm. 6). Ob dieser Fehler zur Dumawahl vom Dezember 1999 korrigiert werden wird, ist ungewiß.

blik gegenüber anzuwendenden Strategie. Diese ist deswegen so schwierig zu finden, weil der Konflikt nicht nur auf den ganzen Nordkaukasus ausstrahlt, sondern die Integrität Rußlands als Föderation insgesamt und prinzipiell betrifft, und so schwankt Moskau gefühlsmäßig bei der Auseinandersetzung darüber zwischen der trotzigen Entschlossenheit, den territorialen Bestand Rußlands zu bewahren, und dem Überdruß an einer Republik mit einem Volk, das man "wie eine Krebsgeschwulst am Körper Rußlands" (Wladimir Schirinowski) empfindet.

Das von General Lebed und Aslan Maschadow vereinbarte Abkommen von Chassawjurt (30. August 1996) sieht - ebenso wie der am 12. Mai 1997 von den Staatspräsidenten Jelzin und Maschadow abgeschlossene "Friedensvertrag" - nur eine Interimslösung vor, mit der Maßgabe, bis zum 31. Dezember 2001 ein Abkommen über die Grundlagen der beiderseitigen Beziehungen abzuschließen, das "auf den allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts beruht". Die Vorstellungen über Charakter und Inhalt dieses Grundlagenvertrages gingen zunächst weit auseinander: Während Moskau nur ein Kompetenzabgrenzungsvertrag ähnlich dem mit der Republik Tatarstan vom 15. Februar 1994 vorschwebte, konzipierte Tschetschenien einen Vertrag über gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit zwischen der Tschetschenischen Republik Itschkerja und der Rußländischen Föderation "rein völkerrechtlichen Charakters", ohne irgendwelche Elemente staatsrechtlicher Einordnung.[46]

Die föderale Regierung klammert die Statusfrage einstweilen weiter aus. Der im März 1999 fertiggestellte Entwurf einer Konzeption der nationalen Politik Rußlands für den Nordkaukasus schiebt jedenfalls das Problem erklärtermaßen auf die Ebene einer sozio-ökonomischen Entwicklungsstrategie bzw. eines darauf bezogenen Interessenausgleichs. Inzwischen mehren sich allerdings die Anzeichen für eine Stärkung der Position, welche in einer Legalisierung der Abspaltung unter Anerkennung Tschetscheniens eher eine Stärkung Rußlands sehen.

Über den Umgang mit Tschetschenien in der Zwischenzeit besteht keine Einigkeit. Während die föderalen Sicherheitskräfte, namentlich das Innenministerium, die terroristischen Übergriffe tschetschenischer Kommandos auf die Nachbarregionen mit harten Maßnahmen beantworten wollen und "Punktschläge", die Schließung der Grenzen zu Tschetschenien, eine Blockade der Republik, unter Umständen sogar die Verhängung des Ausnahmezustandes über den ganzen Nordkaukasus erwägen, sind sich Dagestans Staatsratsvorsitzender Magomedali und sämtliche Präsidenten der nordkaukasischen Republiken darin einig, daß es in der Region keine weitere Gewaltanwendung geben dürfe.[47]

Eine eigenartige Position nimmt Ramasan Chadschibulatowitsch Abdulatipow ein, seiner Nationalität nach ein Aware und seit der Perestrojka Gorba-

---

46 Text: Nezavisimaja gazeta vom 21. Oktober 1997, S. 3.

47 Siehe dazu Ilja Maksakov, Kavkazskaja politika Moskvy vce dal'še otchodit ot real'nosti, in: Nezavisimaja gazeta vom 19. März 1999, S. 1/5; ders., a.a.O. (Anm. 41).

tschows prominentester Dagestaner in der Moskauer Staatsführung, der heute als stellvertretender Ministerpräsident Rußlands zu den Hauptakteuren in der Nordkaukasuspolitik überhaupt zählt und dank seiner Herkunft eine besondere Zuständigkeit auf föderaler Ebene, wie es scheint, informell für Dagestan besitzt.[48] Teils gestützt auf die awarische Volksbewegung, teils aufgrund einer politischen Absprache mit dem Staatsratsvorsitzenden Magomedali setzte sich Abdulatipow bei den Wahlen vom Dezember 1995 zur Staatsduma im Kampf um eines der beiden Dagestan zustehenden Direktmandate im Wahlkreis 10 (Bujnaksk) durch.

Allerdings ist Abdulatipow seit dem Ende des Tschetschenien-Krieges öffentlich als entschiedener Verfechter harter, Gewaltanwendung, Blockade und Ausnahmezustand einschließender Maßnahmen gegen Tschetschenien und darüber hinaus als Anhänger eines strengen Grenzregimes in Dagestan vor allem zu Aserbaidschan hervorgetreten. Vom Boden der von ihm seit Jahren in vielen Artikeln, Interviews und öffentlichen Auftritten vertretenen Konzeption des Föderalismus und der Bundesstaatlichkeit der Rußländischen Föderation, nämlich seiner Orientierung an einem starken, funktionsfähigen und rational durchstrukturierten föderalen Staat, ist diese Position keineswegs inkonsequent. Sie hat Abdulatipow allerdings in Gegensatz zu fast allen politischen Gruppen und Akteuren gebracht, die in Dagestan eine Rolle spielen. Dazu beigetragen hat allerdings auch die nicht unwichtige Tatsache, daß Abdulatipow nachdrücklich für die Auflösung der nationalen Bewegungen in Dagestan eintritt. Seiner Autorität im Zentrum hat dies nicht unbedingt geschadet, doch erleichtert der zwischen ihm und den Führern der nordkaukasischen Regionen aufgerissene tiefe Graben von Meinungsverschiedenheiten über das politische Vorgehen in der Region natürlich nicht die schwierige Lage, in der sich das föderale Zentrum im Hinblick auf den Nordkaukasus insgesamt befindet. Mit der Anfang Juli getroffenen Entscheidung, außer der Abriegelung der Grenzen zu Tschetschenien auch die in Tschetschenien liegenden Zentren der terroristischen Kommandoeinsätze durch gezielte Gegenschläge unter Einschluß der Luftwaffe auszuschalten, hat die föderale Regierung ihre seit 1996 anhaltende Unentschlossenheit überwunden, das derzeit einzige ihr zur Verfügung stehende Mittel der "Ordnungsschaffung" im Nordkaukasus einzusetzen, nämlich das der militärischen Gewalt.

Allerdings gewinnt man den Eindruck, daß unter dem Druck der alltäglichen Not, der Hoffnungslosigkeit, daß sich die Lebensverhältnisse in überschaubarer Zeit verbessern könnten, der wachsenden Frustration vor allem der kleineren Volksgruppen, der massenhaften Jugendarbeitslosigkeit und des sich ausbreitenden Autoritätsverlustes der politischen Führung des Landes diejenigen Kräfte in Dagestan schwinden, die im Land bislang für interethnischen Ausgleich, Friedlichkeit, sozialen Kompromiß und Toleranz und überhaupt für

48 Zu Abdulatipows Positionen siehe das Interview mit ihm in: Nezavisimaja gazeta vom 9. September 1997, S. 5; ferner Christiane Hoffmann, Das Problem ist nicht der Kaukasus, in: FAZ vom 16. März 1999, S. 9.

die Einheit und Integrität der Republik gewirkt haben. Die tschetschenischen Invasoren scheinen zu der Einschätzung gekommen zu sein, die Republik Dagestan durch entschlossene Vorstöße über kurz oder lang wie ein Kartenhaus zum Einsturz und in ihre Hände bringen zu können. Wären nicht die Streitkräfte der Föderation, wäre ihnen in der Tat ein baldiger Erfolg ziemlich sicher. Aber auch unter den gegebenen Umständen des Einsatzes von raumfremden russischen Truppen ohne innere Motivation, Kampfgeist und Kampferfahrung in schwierigem Gelände könnte sich *mutatis mutandis* in Dagestan das in Tschetschenien erlittene Schicksal wiederholen. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch.

Ermina Van Hoye

Die OSZE im Kaukasus: Langzeitvermittlung für dauerhafte Lösungen[1]

Dieser Artikel behandelt die Beiträge der OSZE zur Konfliktlösung in dem Gebiet, mit dem sich die Minsker Gruppe befaßt, und in Georgien für den Zeitraum von 1997 bis 1998. Im ersten Teil beschreibt und bewertet er die Friedensverhandlungen für Berg-Karabach. Der zweite Teil diskutiert die Komponenten der OSZE-Mission in Südossetien und beleuchtet die Beziehung zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen in Abchasien.

Der Konflikt, mit dem sich die Minsker Gruppe befaßt

Der Konflikt um Berg-Karabach hält nun schon seit elf Jahren an, da bisher noch keine akzeptable politische Lösung gefunden wurde. Überdies scheinen alle Konfliktparteien in einer Vorverhandlungsphase festzustecken: Es bestehen noch immer Meinungsverschiedenheiten über die Herangehensweise (Schritt-für-Schritt- oder Paketlösungsansatz) und über die Akzeptanz von direkten Teilnehmern an den Friedensgesprächen (Karabach-Armenier/Karabach-Aseri).

Die derzeitige Situation - "kein Krieg, kein Frieden" - ist im Laufe des letzten Jahrzehnts entstanden.[2] Im Februar 1988, im günstigen Klima von Glasnost und Perestroika, erhoben die ethnischen Armenier in Berg-Karabach, einer Enklave innerhalb Aserbaidschans, ihre Stimme und forderten die Sezession von Aserbaidschan und die Vereinigung mit Armenien. Später änderten sie ihre irredentistischen Bestrebungen und forderten die völlige Unabhängigkeit, die die Republik Berg-Karabach auch am 6. Januar 1992 erklärte, die jedoch weder von der aserischen noch von der armenischen Führung jemals anerkannt wurde. Klagen über kulturelle Diskriminierung waren gemeinsam mit schmerzlichen Erinnerungen an die Nationalitätenpolitik der frühen Stalin-Ära drängend genug, ernsthafte ethno-nationalistische Unruhe hervorzurufen, die sich in schweren innerstaatlichen Streitigkeiten über territoriale Rechte entluden.

---

1 Die Autorin möchte Pol De Witte, Mamuka Kudava, Gocha Lordkipanidze und den Mitgliedern der armenischen und der aserischen Vertretung bei der NATO für Interviews danken, die sie ihr im März/April 1999 in Brüssel gegeben haben, sowie Bruno Coppieters, Dag Hartelius, Gerard Libaridian und Anya Schmemann für ihre wertvolle Sachkenntnis und ihre nützlichen Vorschläge.

2 Umfassende Hintergrundinformationen zum Konflikt um Berg-Karabach gibt: Michael P. Croissant, The Armenia-Azerbaijan Conflict: Causes and Implications, Westport/Connecticut 1998.

Sowjetische Operationen (wie z.B. die militärische Intervention in Baku im Jahre 1990) wirkten als Katalysator für die Verschärfung der Spannungen und trieben beide Parteien zur Verhärtung ihrer Positionen. Die Auseinandersetzungen eskalierten Ende 1991 zu einem echten Krieg zwischen aserischen und karabach-armenischen Streitkräften, als am 2. September auf einer gemeinsamen Sitzung des Regionalrates von Berg-Karabach und des Regierenden Rates des Bezirks Schaumian die "Republik Berg-Karabach" ausgerufen wurde. Daraufhin wurde der Autonomiestatus für den Oblast Berg-Karabach vom Obersten Sowjet Aserbaidschans im Oktober 1991 umgehend aufgehoben. Nach dem Zerfall der Sowjetunion wütete der Krieg auf das grausamste bis zum Abschluß des von Moskau vermittelten vorübergehenden Waffenstillstandsabkommens vom Mai 1994 (von den Verteidigungsministern der drei beteiligten Parteien im Juli in ein dauerhaftes umgewandelt), das den Kampfhandlungen ein Ende setzte und den Konflikt einfror. Derzeit sind 16,7 Prozent des aserischen Territoriums (einschließlich von Distrikten in Aserbaidschan selbst) von Karabach-Streitkräften besetzt, und 1.100.000 Menschen - darunter 700.000 aserische Binnenvertriebene und 400.000 armenische Flüchtlinge - haben ihre Heimat verloren. Gegensätzliche Positionen im Hinblick auf den politischen Status bestehen weiterhin aufgrund widersprüchlicher historischer Erinnerungen und der scheinbar miteinander unvereinbaren internationalen Prinzipien der territorialen Integrität (auf das Aserbaidschan sich beruft) und der Selbstbestimmung (das von Armenien und Berg-Karabach angeführt wird).

OSZE-Vermittlung: Verhandlungsstruktur und Auswahl von Friedensplänen

Zu Wiederherstellung von Frieden und Stabilität wurden bereits zahlreiche Vermittlungsversuche unternommen, insbesondere von regionalen Mächten - wie z.B. Iran, Kasachstan und Rußland - die sicherlich von einem breiteren Sicherheitsrahmen profitieren würden. Rußland sollte hier ein besonderer Status eingeräumt werden, da der Kaukasus für Rußland von unmittelbarer geopolitischer und strategischer Bedeutung ist.
Seit 1992 ist die OSZE[3] in der Region mehr oder weniger aktiv, je nach Aufmerksamkeit der Teilnehmerstaaten, internen Umstrukturierungsprozessen und russischer Konkurrenz bei der Vermittlung. Seit dem Budapester Gipfeltreffen im Jahre 1994, auf dem Rußland den ständigen Kovorsitz der Minsker Gruppe[4] erhielt, dient die OSZE als das geeignetste Forum für fort-

3 Der Einfachheit halber wird in diesem Beitrag durchgängig die Abkürzung OSZE (statt bis Ende 1994 KSZE) verwandt.

4 Die Minsker Gruppe, in der Rußland, die Vereinigten Staaten und Frankreich seit 1997 den Kovorsitz innehaben, umfaßt derzeit Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Deutschland, Italien, Schweden, die Tschechische Republik und die Türkei. Diese Teilnehmerstaaten (einschließlich der Slowakei als Teil der damals noch existierenden Tschechoslowakei) sollten ursprünglich an einer Konferenz über Berg-Karabach unter der Schirmherrschaft der OSZE teilnehmen, die in Minsk einberufen werden und als Verhandlungsforum dienen sollte. "(...) gewählte und andere

gesetzte Verhandlungen und wird als solches auch von allen beteiligten Parteien akzeptiert, zum Teil deshalb, weil es keine andere glaubwürdige Struktur für die Konfliktbearbeitung gibt. Trotz begrenzter Finanzmittel arbeitet die Hochrangige Planungsgruppe (mit Unterstützung des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden und dessen Assistenten vor Ort sowie mit Beratung von VN-Experten) weiterhin daran, die Modalitäten und logistischen Arrangements einer multinationalen Peacekeeping-Operation durch Erkundungsmissionen in Armenien, Aserbaidschan und Berg-Karabach zu aktualisieren. Bisher gelten die Bedingungen für eine Stationierung, die weithin als Lakmustest für die *raison d'être* der OSZE als selbständige regionale Sicherheitsorganisation gilt, nicht als günstig.

Im Laufe der Jahre 1997 und 1998 ergaben sich einige Veränderungen in der Verhandlungsstruktur, und es wurde eine Reihe von Friedensplänen entworfen. Sie werden weiter unten noch ausführlich behandelt. Im Jahre 1997 übernahmen Rußland, Frankreich und die Vereinigten Staaten den (ständigen) Kovorsitz der Minsker Gruppe. Der Umstand, daß Frankreich Finnland als Kovorsitzender folgte, traf zunächst auf Einwände seitens der Vereinigten Staaten, die angesichts der wirtschaftlichen Aussicht, die Öl- und Gasvorkommen der Region zu erschließen, erhöhtes Interesse an der Beilegung des Konflikts zum Ausdruck gebracht hatten. Die aserische Führung, die das zunehmende Engagement der USA als Gegengewicht zu Rußland begrüßte, das aufgrund seiner fortgesetzten militärischen Zusammenarbeit mit Armenien als voreingenommener Verhandlungspartner wahrgenommen wurde, schloß sich der Opposition der Vereinigten Staaten gegen Frankreich an. Trotz der ursprünglichen Rivalität brachte der neue Dreier-Kovorsitz der Minsker Gruppe frischen Schwung, der die Verhandlungsrunden vorantrieb. Die Lissabonner Prinzipien von 1996 (territoriale Integrität Armeniens und Aserbaidschans, das größtmögliche Maß an Selbstverwaltung für Berg-Karabach innerhalb Aserbaidschans und garantierte Sicherheit für Berg-Karabach und seine Bevölkerung) blieben wichtige Richtlinien für die folgenden Friedenspläne. Ende Mai 1997 unterbreitete das amerikanisch-russisch-französische Triumvirat einen Vorschlag für ein zweistufiges Vorgehen, dessen Details als Grundlage für gleichzeitige Verhandlungen dienen sollten und folgende Elemente enthielten:

Vertreter aus Nagorny Karabach" wurden zu der Konferenz als "interessierte Parteien" eingeladen; Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Ersten Zusätzlichen Treffens des Rates, Helsinki, 24. März 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. C.2a, S. 3. Die Minsker Konferenz hat nie stattgefunden, die Gruppe der Teilnehmer - die Minsker Gruppe - setzt ihre Bemühungen um eine Lösung des Konflikts jedoch fort.

1. Abzug der karabach-armenischen Streitkräfte aus sieben aserischen Rayons (einschließlich des Bezirks Latschin) und aus der Stadt Schuscha/ Schuschi[5], letzteres verbunden mit dem Abzug aserischer Streitkräfte aus dem Bezirk Schaumian;
2. Stationierung von durch die OSZE mandatierten Peacekeeping-Kräften in einer gemeinsam von Minen geräumten Pufferzone, die die Aufgabe hätten, die Repatriierung der Binnenvertriebenen zu überwachen und die Straßenverbindungen durch den Latschin-Korridor zu sichern;
3. Verpachtung des Latschin-Korridors von Aserbaidschan an Karabach, wobei die OSZE die Vermittlerrolle innehätte;
4. Aufhebung der Blockade gegenüber Armenien durch Aserbaidschan und die Türkei;
5. politische Selbstverwaltung und der Status einer Freihandelszone für Berg-Karabach, allerdings unter aserischer Oberhoheit;
6. Abbau der Streitkräfte Berg-Karabachs auf die Größe militärischer Polizeikräfte, nachdem ein Übereinkommen über den Status erreicht ist; und
7. internationale Bestandsaufnahme und Kontrolle der Waffen Berg-Karabachs, die als Teil der Armenien gewährten KSE-Quoten betrachtet werden.

Berg-Karabach wies diese Vorschläge rundweg zurück. Es lehnte auch den zweiten Entwurf vom Juli 1997 ab, der ebenfalls einen "Paketlösungsansatz" verfolgte und nur geringfügige Änderungen gegenüber dem oben geschilderten Vorschlag aufwies. Nach den Präsidentschaftswahlen in Berg-Karabach im September 1997 - die von Aserbaidschan und vom Westen nicht offiziell anerkannt wurden, obwohl die OSZE darauf bestand, Gespräche mit gewählten und anderen Vertretern Berg-Karabachs zu führen - drehten sich die Gespräche mehr um methodische als um inhaltliche Fragen. Die Minsker Gruppe ließ den Teil über den politischen Status weg und stellte einen formalen Beschluß darüber bis zum Abschluß des Truppenabzugs, der Repatriierung der Vertriebenen und anderer vertrauensbildender Maßnahmen zurück, schloß aber dringend erforderliche Sicherheitsgarantien ein. Berg-Karabach sagte erneut nein zu diesem Vorschlag, da es möglicherweise mit den angebotenen Sicherheitsgarantien[6] nicht zufrieden oder besorgt über den Mangel an Anreizen für Aserbaidschan war, substantielle Zugeständnisse zu machen. Baku billigte den OSZE-Entwurf des Friedensplans als Verhandlungsgrundlage ebenso wie auch der armenischen Präsident, Lewon Ter-Petrosjan, der ungeachtet heftiger Kritik an den Vorschlägen aus den Reihen seines eigenen Kabinetts wiederholt erklärte, eine Kompromißlösung, sei notwendig, um eine

5 Schuscha ist der aserische Name für die im Westen Aserbaidschans gelegene und durch den Karabach-Konflikt unmittelbar betroffene Stadt; die Armenier nennen sie Schuschi.

6 Vgl. Gerard J. Libaridian, The Challenge of Statehood, Armenian Political Thinking Since Independence, Cambridge/Mass., i.E., Kapitel 2.

Beilegung des Konflikts zu beschleunigen und Armeniens Wohlstand zu gewährleisten.
Auch die ersten Monate des Jahres 1998 waren durch ernste Differenzen zwischen Eriwan und Stepanakert ebenso gekennzeichnet wie durch größere Meinungsverschiedenheiten innerhalb der armenischen Führung (Premierminister versus Präsident), die schließlich zum Rücktritt des armenischen Präsidenten Ter-Petrosjan am 3. Februar führten. Nach den Präsidentschaftswahlen im März 1998 schloß sich der neu gewählte armenische Präsident, Robert Kotscharjan, der vor seiner Ernennung zum armenischen Premierminister die Nummer eins in Karabach gewesen war, Karabachs Ablehnung des schrittweisen Ansatzes der OSZE an.
In der Zwischenzeit wurden die von der OSZE vermittelten Friedensgespräche fortgesetzt mit dem Ziel, die Parteien wieder an den Verhandlungstisch zu bekommen. Mitte September besuchten die drei Kovorsitzenden Juri Jukalow (Rußland), Donald Kaiser (Vereinigte Staaten) und Georges Vaugier (Frankreich) Baku, Eriwan und Stepanakert, um - auf russische Initiative - einen neuen Ansatz zu beraten, der auf kreative Weise versucht, das Konzept eines "gemeinsamen" Staates umzusetzen. Der überarbeitete Friedensplan vom November 1998 schlug die Bildung eines gemeinsamen Staates von Berg-Karabach und Aserbaidschan vor, wobei die genauen Beziehungen zwischen beiden Entitäten Thema eines gesonderten Abkommens zu einem späteren Zeitpunkt sein sollten, obwohl die Grundlagen, auf die es sich stützen sollte, bereits genannt wurden. Nicht ganz unerwartet, lehnte Baku den Plan ab, da er die Wiedererlangung aserischer Souveränität über die Enklave Berg-Karabach nicht garantierte und zu einer radikalen Veränderung der aserischen Identität führen würde (es gab jedoch Gerüchte, nach denen der ursprüngliche Entwurf des Vorschlags über einen gemeinsamen Staat von Präsident Haidar Alijew mündlich gebilligt worden war). Armenien und Berg-Karabach akzeptierten den Plan trotz einiger Vorbehalte. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der polnische Außenminister Bronislaw Geremek, traf Ende November mit den Parteien zusammen, um sie zu einer positiven Haltung gegenüber dem neuen Plan zu bewegen, und wiederholte seinen Appell, die Verhandlungen zügig wieder aufzunehmen und beim Ministerratstreffen im Dezember 1998 in Oslo politischen Willen zu zeigen. Bei dieser Zusammenkunft wurde jedoch keine Mahnung zur Einhaltung der Lissabonner Prinzipien von 1996 an die Parteien ausgesprochen. Die Kovorsitzenden der Minsker Gruppe, die im Februar 1999 von aserischer Seite gedrängt wurden, mehr Entschlossenheit bei der Behandlung des Karabach-Konflikts zu zeigen, forderten die Fortsetzung direkter Gespräche und die Einrichtung eines regulären Dialogkanals zwischen der aserischen und der armenischen Führung, der inzwischen eingerichtet zu sein scheint. Der derzeitige Amtierende Vorsitzende der OSZE, der norwegische Außenminister Knut

Vollebæk, wird die Bemühungen im Zuge seiner Kaukasusreise im September 1999 im selben Sinne fortsetzen.

Eine veränderte künftige Marschroute

Die Billigung des Vorschlags eines "gemeinsamen Staates" durch das Europaparlament am 11. März 1999 scheint darauf hinzudeuten, daß die internationale Gemeinschaft diesen Mittelweg zwischen (der maximalistischen Position) Unabhängigkeit und (der minimalistischen Position) Autonomie unterstützt. Seit dem Rücktritt Ter-Petrosjans zeigt sich die OSZE aufgeschlossener gegenüber der Haltung Armeniens und der unabhängigen Stimme der Führung Berg-Karabachs. Beide haben kürzlich auf eine "begrenzte Souveränität" und horizontale Beziehungen zwischen Baku und Stepanakert in einem quasi-föderalen Staat oder im Rahmen einer Konföderation gedrängt. Einige Quellen deuten auf eine "pro-armenischen Wende" im Karabach-Konflikt hin.[7] Es bleibt jedoch abzuwarten, ob und in welchem Umfang der OSZE-Vorschlag eines gemeinsamen Staates in seiner jetzigen Form erhalten bleibt, da es bisher mit Ausnahme der Republik Bosnien und Herzegowina keinen Präzedenzfall in der internationalen Praxis gibt, der zwei getrennte Entitäten in einem Staat zusammenführt. Darüber hinaus bietet das Paradigma eines gemeinsamen Staates erheblichen Spielraum für entgegengesetzte Interpretationen, und seit März 1999 besteht Rußland, Initiator des jüngsten Vorschlags, nicht mehr auf dieser Formel als Grundlage für Verhandlungen.

Die Notwendigkeit direkter und vorbehaltloser Gespräche zwischen Baku und Stepanakert wird auch von Mitgliedern der Minsker Gruppe (u.a. Armenien, Frankreich und Deutschland; von Rußland bereits seit 1996) energischer unterstützt, damit der tote Punkt in den Vermittlungsbemühungen überwunden wird. Die aserische Führung weigert sich weiterhin, einen solchen direkten bilateralen Dialog mit der Führung Berg-Karabachs aufzunehmen, solange diese einen Autonomiestatus innerhalb Aserbaidschans nicht akzeptiert. Andererseits könnte die OSZE, dadurch, daß sie sich aktiv für direkte Kontakte einsetzt, versuchen, insbesondere von armenischer Seite erhobenen Vorwürfen zu begegnen, die Organisation habe zu viele Rechte und Verantwortlichkeiten im Karabach-Konflikt an sich gezogen.[8] Darüber hinaus wirft der Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand zwischen Armenien und Rußland aus dem Jahre 1997 - insbesondere die Klausel über gegenseitigen Beistand im Falle einer bewaffneten Aggression durch einen

7 Vgl. Emil Danielyan, German Academic Sees Pro-Armenian Turn in Karabakh Conflict, in: RFE/RL Newsline vom 26. März 1999.

8 Vgl. u.a. Elizabeth Fuller, Karabakh President Discusses Mediation Process, in: RFE/RL Newsline vom 19. November 1997; Moorad Mooradian, How Intractable is the Karabakh Conflict?, in: Security Dialogue 1/1998, S. 252-254.

dritten Staat - ebenso Fragen über Rußlands Motive, seine Position als unvoreingenommener Vermittler und die Friedensvorschläge der Minsker Gruppe insgesamt auf wie Rußlands angebliches Angebot, Aserbaidschan "Land für Militärstützpunkte" zur Verfügung zu stellen. Ungeachtet gegenseitiger Erklärungen über die Verpflichtung zum Frieden bleiben Wiederaufrüstungsstrategien sowohl für Armenien als auch für Aserbaidschan von Bedeutung, und sei es nur, um der angestauten Frustration über die Pattsituation zu begegnen. In diesem Zusammenhang müssen auch die Pipeline-Politik und die Exportrouten für Öl aus dem Kaspischen Meer sorgfältig beobachtet werden. Auch wenn der Vorrat an Energieressourcen geringer ist als ursprünglich angenommen, könnte die Entwicklung der aserischen Ölförderung erhöhte Spannungen hervorrufen, da die Petrodollars die nötigen Mittel für einen erneuten Aufrüstungsschub bringen könnten.

Der institutionelle Aufbau der OSZE - wie z.B. ihre Beschlußfassungsverfahren, der jährliche Wechsel des Amtierenden Vorsitzenden und ihr Charakter als zwischenstaatliche Institution - behindert unvermeidlich das Tempo und die Effektivität ihrer Konfliktlösungsmöglichkeiten.[9] Wirksame Friedensschaffung hängt jedoch weitgehend davon ab, daß Teilnehmerstaaten ihren Erklärungen auch politische Verpflichtungen folgen lassen (wirkungsvoller Druck und Unterstützung). Die beteiligten Parteien müssen sich durch guten Willen, Flexibilität und die Bereitschaft auszeichnen, grundlegende Fragen tatsächlich inhaltlich zu verhandeln und nicht nur dem Namen oder der Form nach. Das Prinzip des "gemeinsames Staates" könnte von erheblichem Wert sein, da seine Machbarkeit bereits an anderer Stelle in der Region erkundet worden ist (Moldau/Transnistrien, Georgien/Abchasien). Seine erfolgreiche Anwendung könnte wertvolle Lehren für gegenwärtiges und zukünftiges Konfliktmanagement in sich bergen.

Georgien

Eine detaillierte Chronik der konfliktreichen Beziehung zwischen Tiflis und der Region Zchinwali müßte eigentlich in der Geschichte um mehrere Jahrzehnte zurückgehen und mit den konfligierenden Ansprüchen auf das umstrittene südossetische Territorium und seiner Degradierung zum Autonomen Gebiet im Zuge sowjetischer Grenzrevisionen beginnen. Aus Platzgründen kann dieser Beitrag jedoch lediglich die den Konflikt unmittelbar auslösenden Ereignisse und die nachfolgenden Handlungen in den frühen neunziger Jahren zusammenfassen. Der Trend zum

9 Vgl. S. Neil MacFarlane, The U N, the OSZE, and the Southern Caucasus, in: Caspian Crossroads 1/1997, S. 18-23.

Nationalismus setzte eine Kette von Entwicklungen in Gang, wie z.B. die Forderung nach einer Aufwertung des Status des ossetischen Autonomen Gebiets zu einer Autonomen Republik - analog zu Abchasien und Adscharien innerhalb Georgiens - und führte zu Versuchen der Zentralregierung, kulturelle und lokale politische Rechte der ossetischen Mehrheit abzuschaffen. Im September 1990 erklärte die sezessionistische Führung ihre Souveränität und hielt drei Monate später Parlamentswahlen ab, deren Legitimität und Ergebnis jedoch vom georgischen Parlament in Tiflis nicht anerkannt wurden, das danach die Autonomie Südossetiens vollständig aufhob. Anfang Januar 1991 kam es zum Ausbruch bürgerkriegsähnlicher Auseinandersetzungen und zu bewaffneten Zusammenstößen zwischen georgischen Polizeikräften und paramilitärischen Einheiten einerseits und ossetischen Selbstverteidigungskräften andererseits. Militärisch hatten die Osseten die Oberhand, nach georgischen Angaben dank finanzieller und logistischer Unterstützung Rußlands. Nach diversen jeweils wieder gebrochenen Waffenstillständen kam der letzte, der noch immer in Kraft ist, im Juni 1992 durch russische Vermittlung zustande. Der ausdrückliche Wunsch der Osseten nach Vereinigung mit Nordossetien (Rußland), der im Januar 1992 in einem Referendum zum Ausdruck kam, bei dem über 90 Prozent der Wähler dafür gestimmt hatten, wurde nicht realisiert. Der politische Status Südossetiens ist daher noch immer in der Schwebe.

Die Langzeitmission der OSZE in Georgien in der Zeit von 1997 bis 1998

Die OSZE-Langzeitmission in Georgien nimmt heute nach wie vor ihr politisches Mandat und ihre Überwachungsaufgaben wahr, wie sie 1992 bzw. 1994 festgelegt wurden. Die Mission hat derzeit 19 Mitglieder, von denen rund die Hälfte Militärbeobachter sind. 17 Missionsmitglieder sind dem Hauptquartier in Tiflis und zwei der Außenstelle in Zchinwali zugeteilt, die im April 1997 ihre Arbeit aufgenommen hat. Am 2. November 1998 löste Botschafter Jean-Michel Lacombe aus Frankreich Botschafter Michael Libal aus Deutschland als Missionsleiter ab.
Trotz einiger Verletzungen des Waffenstillstands und einiger bewaffneter Zwischenfälle hat sich die Sicherheitssituation vor Ort wesentlich verbessert. Im Februar 1997 verkündete die vierseitige Gemeinsame Kontrollkommission den Beschluß, die numerische Stärke der "Peacekeeping- und Polizeikräfte" zu verringern und die Anzahl der Kontrollpunkte auf 16 zu reduzieren. Die Polizeifunktionen des gemeinsamen Peacekeeping-Bataillons unter russischem Kommando, das sich inzwischen zufriedenstellend an die OSZE-Prinzipien hält, werden nach und nach auf die örtlichen Zivilbehörden übertragen.
Währenddessen dauert die Suche nach einer Lösung für das Problem des politischen Status Südossetiens an. Obwohl sich noch keine endgültige Lösung

abzeichnet, versucht die OSZE, den politischen Dialog auf allen Ebenen aufrechtzuerhalten. Der georgische Präsident Eduard Schewardnadse und der gewählte Präsident der nichtanerkannten Südossetischen Republik, Ljudwig Tschibirow, trafen sich am 14. November 1997 in Dschawa (Südossetien) und am 20. Juni 1998 in Borschomi; bei beiden Treffen war der OSZE-Missionsleiter anwesend. Beide Zusammenkünfte deuten auf wachsendes Vertrauen zwischen den Parteien hin. Aus dem Treffen vom November 1997 ging ein vorläufiges Dokument hervor, das für 1998 der Repatriierung der Binnenvertriebenen Priorität gibt. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahre 1997, der dänische Außenminister Niels Helveg Petersen, und sein Nachfolger, der polnische Außenminister Bronislaw Geremek, besuchten Tiflis im August 1997 bzw. im November 1998, um u.a. die Vermittlerrolle der OSZE und ihre Möglichkeiten, ein abschließendes Übereinkommen über den politischen Status zu befördern, zu diskutieren. OSZE-Mitarbeiter sowie Repräsentanten Rußlands und Nordossetiens trugen am 9. Januar 1999 dazu bei, daß beide Parteien der Aufnahme von Verhandlungen über ein Interimsdokument über den Status im Rahmen der Wladikawkas-Abkommen zugestimmt haben.

Die Aussichten auf Unterzeichnung eines solchen Übereinkommens, das die Beziehungen zwischen Tiflis und Zchinwali formalisiert, sind jedoch recht trübe. Die "bequeme" Situation faktisch unabhängiger Herrschaft, zunehmender wirtschaftlicher und sozialer Bindungen an Tiflis und einer friedlichen Sicherheitszone in der Region Zchinwali bietet keine starken Anreize, eine schnelle Entscheidung über den politischen Status zu forcieren. Unter Betonung einer gleichberechtigten Beziehung der beiden Entitäten in einem föderalen georgischen Staat tritt Tschibirow für ähnliche Forderungen ein wie Abchasien und Berg-Karabach und ist nicht geneigt, sich heute mit einer weniger günstigen Kompetenzverteilung zu begnügen, als andere separatistische Regionen in ähnlicher Lage künftig erreichen könnten.

Die OSZE-Mission in Georgien spielt eine Vorreiterrolle beim wirtschaftlichen Wiederaufbau und bei der Repatriierung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen - im Jahre 1998 eine Frage von äußerster Wichtigkeit aufgrund der Gefahr, die sie für den Friedensprozeß darstellen. Am 6. und 7. November 1997 richtete die OSZE-Mission in Kooperation mit dem BDIMR, dem UNHCR und dem Europarat einen Workshop über Eigentumsfragen aus, der den georgischen Behörden helfen sollte, die rechtlichen Grundlagen für die Rückgabe oder Entschädigung für Häuser oder Wohnungen zu schaffen, die infolge des Konflikts verloren wurden. Als Folgemaßnahme fand am 17. September 1998 ein Runder Tisch über Wohnraumbeschaffung und Eigentumsrechte der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen statt, aus dem eine Arbeitsgruppe hervorging, die die einschlägigen Gesetze im Einklang mit internationalen Standards und unter Beteiligung von OSZE-Experten ausarbeiten soll.

Das *Memorandum of Understanding* zwischen Georgien und der OSZE vom 23. November 1998, dem eine Bedarfserhebungsmission des BDIMR im März vorausgegangen war, zeugt von der sich vertiefenden Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der Menschenrechte. Das Treffen in Zchinwali im Januar 1999 unterstrich erneut die Bedeutung von Kooperation in verschiedenen Bereichen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet (Energielieferungen), als Beitrag dazu, den Friedensprozeß voranzubringen und den Willen zur Wiedergutmachung von Schäden, die während der Kämpfe in den Jahren 1990 bis 1992 entstanden waren, zu wecken.

Die VN und die OSZE in Georgien - befreundete Rivalen

Georgien wird allgemein als Testfall für Synergieeffekte zwischen internationalen und regionalen Organisationen angesehen. Aufgrund einer *De-facto*-Arbeitsteilung, die eingeführt wurde, um Aufgabenüberschneidungen und Doppelarbeit zu vermeiden, hat die OSZE die Führung in bezug auf den Südossetien-Konflikt inne, während sie bei der Unterstützung der VN in Abchasien eine weniger prominente Rolle spielt. Trotz anfänglicher Probleme bei der Koordination, Integration und praktischen Zusammenarbeit sind die institutionalisierten Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der OSZE im Abchasienkonflikt lehrreich für künftige Fälle.[10]
Im Berichtszeitraum wurden die gemeinsamen Bemühungen auf dem Wege der Beteiligung und Zusammenarbeit fortgesetzt. Der Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden nimmt als Beobachter an den fortlaufenden Sitzungen des Koordinierungsrates, den drei Arbeitsgruppen über Sicherheit, Flüchtlinge und Wirtschaftsfragen, die im November 1997 eingerichtet wurden, und am Genfer Mechanismus auf hoher Ebene für die Verhandlung einer politischen Lösung für Abchasien teil. Die Zusammenarbeit mit Spezialorganen der VN vor Ort wurde verstärkt und zunehmend institutionalisiert. Wie im *Memorandum of Understanding* vom April 1997, das die Modalitäten der Kooperation festlegt, vorgesehen, stellt die OSZE-Mission in Georgien einen Mitarbeiter an das Menschenrechtsbüro der VN ab, das am 1. Juli 1997 im Stadtzentrum von Suchumi (Abchasien) seine Räumlichkeiten eröffnet hat. Damit stellte sie die ununterbrochene Einsatzfähigkeit des Büros in den mehr als vier Monaten sicher, für die die VN in der ersten Hälfte des Jahres 1998 noch keinen Direktor ernannt hatten. Ein weiteres Beispiel für die Zusammenarbeit ist das *Memorandum*

10 Beispiele dieser institutionalisierten Beziehungen sind u.a. die Erklärung der OSZE-Staats- und Regierungschefs beim Gipfeltreffen in Helsinki im Jahre 1992, daß die OSZE nach ihrem Verständnis eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta ist, der Rahmen für Kooperation und Koordination zwischen den VN und der OSZE vom 26. Mai 1993 und nachfolgende Resolutionen der VN-Generalversammlung über die Zusammenarbeit zwischen VN und OSZE (z.B. A/RES/53/85 vom 26. Januar 1999).

of Understanding mit dem UNHCR, das am 15. Oktober 1998 unterzeichnet wurde und die Einrichtung dauerhafter Kanäle zum Informationsaustausch auf allen Ebenen und gemeinsame Bewertungen der Flüchtlingssituation in Regionen gemeinsamen Interesses vorsieht. Auf dem Ministerratstreffen von Oslo im Dezember 1998 erklärte die OSZE ihre Bereitschaft, die VN bei der Einrichtung einer Übergangsverwaltung im Distrikt Gali (Abchasien) zu unterstützen, sobald ein Übereinkommen erzielt ist. Zu diesem Zweck wurde der Amtierende Vorsitzende ersucht, in enger Konsultation mit dem VN-Generalsekretär die Zweckmäßigkeit der Einrichtung eines OSZE-Büros im Distrikt Gali zu erkunden. Der georgische Ruf nach einer aktiveren (in einem breiteren Sinne humanitären) Rolle der OSZE in Abchasien - neben ihrer Menschenrechtsmission - könnte als Beweis sowohl für die Bemühungen, ein größeres Gegengewicht zur russischen Vermittlung sicherzustellen, angesehen werden als auch auf eine Strategie hindeuten, die gerade darauf abzielt, das VN-Engagement zu beleben, da zwischen beiden Organisationen natürlich eine gewisse Konkurrenz herrscht - wenn auch nicht offen darüber gesprochen wird. Diese freundschaftliche Rivalität könnte jedoch ein bedeutender Katalysator zur Einleitung neuer Initiativen sein, die zu Fortschritten in der Region führen.

Ermutigende Zeichen trotz des Fehlens einer endgültigen Lösung

Alles in allem hat die OSZE-Mission in Georgien sich im Rahmen dessen, was im Zuge eines Einsatzes *nach* einem Konflikt (im Gegensatz zu Vorsorgemaßnahmen und *präventiver Diplomatie*) erreicht werden kann, als effektiv erwiesen. Sie hat ihre "indirekte" *Peacekeeping*-Funktion mit sichtbarem Erfolg (erhöhte Transparenz) erfüllt, ihre *friedensschaffenden* Aufgaben werden verständlicherweise länger brauchen, bis sie Früchte tragen. Nichtsdestoweniger hat die Mission die Gunst der Stunde zu nutzen versucht und einen substantiellen Beitrag dazu geleistet, einer umfassenden politischen Lösung den Weg zu ebnen. Die Bewertung ihrer Leistungen beim *Friedensaufbau* kann ebenfalls nur langfristig erfolgen. Eine Zwischenbilanz verlangt der Autorin gegenwärtig jedenfalls Beifall für die Wiederaufbaubemühungen, die derzeit Fortschritte machen, ab. In bezug auf die Menschenrechtskomponente könnte man kritisieren, daß die Menschenrechtserziehung im Vergleich zur Überwachung von Menschenrechtsverletzungen überbetont wird. Die Präsenz und Sichtbarkeit der Mission, insbesondere in Südossetien, sind weiterhin von Bedeutung, und zwar sowohl für die internationale Gemeinschaft - für die stabilisierte Konflikte an Priorität verloren haben, insbesondere da das Konfliktgebiet nicht als strategische Lage im Kaukasus angesehen wird - als auch für Regionalmächte, wie z.B. Rußland, die tief verstrickt sind. Ein Durchbruch bei einem dieser beiden eingefrorenen Konflikte im Kaukasus - die

vergleichbare separatistische Forderungen und Konfliktentwicklungen aufweisen - wird tonangebend sein und die Lösung anderer gegenwärtiger oder latenter Konflikte beschleunigen. In dieser Hinsicht ist Konsens unter den Nachbarn der Region (insbesondere Rußland) über die Beilegung der Konflikte genauso wichtig wie Übereinstimmung zwischen den Konfliktparteien selbst. Die Arbeit der OSZE, die fortgesetzt und verstärkt werden muß, hat den Boden für tragfähige Lösungen in Georgien und Berg-Karabach bereitet.

Arne C. Seifert

Die OSZE-Langzeitmission in Tadschikistan

Der Konflikt

Die Entstehungsgeschichte des Konflikts in Tadschikistan reicht in die Zeit des Zerfalls der UdSSR zurück, als die Tadschiken 1991 vor der schicksalhaften Entscheidung über die zukünftige ordnungspolitische Orientierung ihres jungen Staates standen. Darüber sowie über die Transformation des politischen und wirtschaftlichen Systems und anderer Strukturen entbrannte ein heftiger Konflikt, den die beteiligten Seiten bis zum Bürgerkrieg (1992/1993) trieben. In dessen Verlauf formierten sich zwei Gruppierungen als Hauptparteien des Konflikts: die "Volksfront" mit dem heutigen Präsidenten Emomali Rachmonow und eine Koalition oppositioneller Parteienvertreter ("Vereinigte Tadschikische Opposition" - VTO) mit der "Partei der Islamischen Wiedergeburt" (PIW) als dominierender Kraft, die für die Umwandlung Tadschikistans in einen islamischen Staat eintritt.
Seine Wucht bezog der Zusammenprall jedoch nicht originär aus ideologischen und politischen Gegensätzen, sondern aus Interessenkollisionen der tadschikischen *regionalen Eliten*. Aufgrund der traditionell ausgeprägten Fragmentierung der Gesellschaft in regionale (ethnische, kulturelle, wirtschaftliche, politische) Gruppen verlor der junge Staat mit dem Zerfall der alten sowjetisch-zentralstaatlichen Struktur auch seine größte Stärke: seine nationale Gesichtslosigkeit. Solange der Zentralstaat funktionierte und die Tadschiken sich ihr nationales Profil nicht selbst aussuchen konnten, trug diese nationale Gesichtslosigkeit dazu bei, daß die Verschiedenheit der Regionen nicht zum Tragen kam. Als die sowjetischen Strukturen jedoch in die Krise gerieten und an Autorität verloren, verkehrte sich jene Stärke nationaler Gesichtslosigkeit in ihre größte Schwäche: Die regionalen Eliten begannen unmittelbar nach Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit, ihrem Staat ein tadschikisches Gesicht zu geben, und konkurrierten darum, welche von ihnen dieses Gesicht prägen würde: diejenige aus der Region Kuljab oder aus Leninabad, aus Karategin usw. Diese schließlich in einen Bürgerkrieg ausartende Konkurrenz reflektierte den grundsätzlichen Defekt des politischen Systems Tadschikistans: die fehlende Übereinstimmung zwischen den überkommenen Staats- und Machtstrukturen und den traditionellen regionalen Identitäten der Tadschiken.
Die "Volksfront" ging Ende 1992 aus dem Bürgerkrieg zunächst als militärischer Sieger hervor. Die Führungen der PIW und teilweise auch anderer Parteien der Opposition flohen ins Exil nach Afghanistan, von wo

aus die VTO seit 1994 einen Krieg gegen die Regierung führte und ihre "Mujaheddin" Tadschikistan militärisch infiltrierten.

Die OSZE-Mission

In dieser Phase des Bürgerkriegs nahm die OSZE-Mission in der Hauptstadt Duschanbe Anfang 1994 ihre Tätigkeit auf. Sie begab sich in einen vielschichtigen innergesellschaftlichen Konflikt, der, obgleich in der deutschen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen, zu den heftigsten im OSZE-Raum gehört und fast alles beinhaltet, was ein "moderner" Konflikt "zu bieten" hat: einen politischen Machtkampf, ideologisch-weltanschauliche Kontroversen, islamistischen "Fundamentalismus", Rivalitäten um wirtschaftliche Ressourcen, regionalistische Auseinandersetzungen, Probleme mit nationalen Minderheiten und die Einmischung regionaler Mächte. Trotz seiner hohen Zahl an Opfern (manche Schätzungen belaufen sich auf ca. 200.000 Tote zwischen 1992 und 1997), einer halben Million Flüchtlinge, die zumeist in die armen Nachbarländer flohen, und massiver Menschenrechtsverletzungen dachte keine äußere Macht an eine Militärintervention. Deshalb konnten externe mit dem Konflikt befaßte Institutionen wie die OSZE, die VN und internationale NGOs in ihrer Tätigkeit ausschließlich auf politische Mittel zur Konfliktlösung setzen.
Ihr Mandat beauftragt die OSZE-Mission, Kontakte mit den regionalistischen und politischen Kräften im Land zu unterhalten sowie Dialog und Vertrauensbildung zwischen diesen zu erleichtern, die Achtung der Menschenrechte aktiv zu fördern, die Einhaltung der Normen und Prinzipien der OSZE zu unterstützen und zu überwachen sowie Mittel und Wege zu erschließen, die die OSZE in die Lage versetzen, bei der Entwicklung juristischer und demokratischer politischer Institutionen und Prozesse zu helfen. Zusätzlich betraute sie der Ständige Rat 1995 mit der Beobachtung der Menschenrechtssituation repatriierter Flüchtlinge und deren Unterstützung bei der Wiedereingliederung in die tadschikische Gesellschaft. Diese Aufgaben werden in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR wahrgenommen. Dafür eröffnete die Mission im Süden Tadschikistans in Scharitus, Kurghan-Teppe und Dusti drei Außenstellen.
Als die Mission im Februar 1994 ihre Arbeit aufnahm, lag die inhaltliche Profilierung ihrer Tätigkeit in den Händen ihres ersten Leiters, des französischen Mittel- und Westasienexperten Olivier Roy. Roy war im Ergebnis einer noch im Auftrag der KSZE im Jahre 1993 von ihm durchgeführten Erkundungsreise über den tadschikischen Konflikt und seine Ursachen zu der Einschätzung gelangt, daß der Bürgerkrieg von 1992 "eher durch

regionale als durch ideologische Fragmentierung"[1] zwischen den sich bekämpfenden Seiten verursacht worden sei.
Roy schlußfolgerte damals für die Konfliktregelung und die *externe* Konfliktbearbeitung, insbesondere für die Rolle der OSZE: "Hinsichtlich der nationalen Aussöhnung bleibt (für externe Konfliktbearbeiter, A.S.) die Frage nach den Prioritäten: Verhandlungen mit der bewaffneten Opposition in Afghanistan (d.h. Verhandlungen im internationalen Rahmen) oder Aktivitäten innerhalb des Landes? Beide Herangehensweisen ergänzen sich. Jedoch scheint uns angesichts der Tatsache, daß der Konflikt eher regionaler als ideologischer Natur ist, daß sich jedes Herangehen an die Frage der nationalen Aussöhnung auf das Herbeiführen einer erhöhten Repräsentanz der Regionen in der Zentralregierung (...) sowie auf rechtsstaatliche Institutionen richten muß."[2] Roy empfahl, als strategische Handlungsorientierung zwei politische Konfliktbearbeitungslinien aufzubauen: eine, die sich auf diplomatische Verhandlungen mit der bewaffneten Opposition und den Staaten der Region richtet, und eine andere, die auf die politische Stabilisierung *innerhalb* des Landes abzielt. Obgleich beide Linien einander ergänzen, unterstrich Roy das Erfordernis, sie *unabhängig voneinander* zu verfolgen, da sonst die "Konfliktseiten auf ihren jeweiligen Positionen eingefroren würden und das Tadschikistanproblem auf eine Angelegenheit zwischen *zwei* (Hervorheb. A.S.) ideologischen Gruppen reduziert würde, während es doch unendlich komplexer ist".[3]
Die ständig zunehmende Intensität des Konflikts und der hohe Grad an "Vergesellschaftung", den er zwischen 1993 und 1997 erfuhr, bestätigten später die Richtigkeit der Royschen Empfehlungen. Bei Roy war auch der Ansatz am stärksten ausgeprägt, den Charakter des Tadschikistankonflikts als *gesellschaftlichen* Konflikt zu begreifen, ihn als einen solchen zu bearbeiten und der Tätigkeit der Mission ein entsprechendes Profil zu geben. Indes, die von Roy empfohlene zweite, "auf die politische Stabilisierung *innerhalb* des Landes abzielende" Konfliktbearbeitungslinie aufzubauen, ist der OSZE und ihrer Mission aus einer Reihe von Gründen nie gelungen. Gerade eine solche Linie wäre für eine konstruktive Konflikttransformation in Tadschikistan aber dringend erforderlich. Bevor die erwähnten Gründe jedoch erläutert werden, soll zunächst ein allgemeiner Überblick über die wichtigsten Aktionsfelder der Mission gegeben werden.
Die Aufgaben auf dem Gebiet der Menschenrechte genossen Vorrang. Einen Ombudsmann als unabhängige tadschikische Menschenrechtsinstitution einzurichten, die nur dem Parlament rechenschaftspflichtig ist und zu der alle Tadschiken freien Zugang haben, nahm dabei lange Zeit einen prominenten

1 Olivier Roy, Report on Tajikistan, CSCE Forum for Security Co-operation, Vienna 1993, S.6 (Übersetzung des Verf.).
2 Ebenda.
3 Ebenda, S. 14.

Platz ein. Dem lagen ein entsprechender Beschluß des Ständigen Rates der OSZE sowie ein von tadschikischer Seite ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde. Angesichts der im Lande herrschenden Atmosphäre von Rechtsunsicherheit, angesichts permanenter Verletzungen der Menschenrechte während des Bürgerkriegs und auch danach, grober Verstöße gegen elementare Grundsätze der Presse- und Meinungsfreiheit, der Ermordung unabhängiger Journalisten und prominenter Wissenschaftler, angesichts von Zwangsrekrutierungen und Nichteinhalten der Fürsorgepflicht gegenüber Militärangehörigen und Häftlingen sowie anderer Rechtsverletzungen von seiten des Staates, die von führenden internationalen Menschenrechtsorganisationen, aber auch von Tadschiken dokumentiert und scharf kritisiert wurden, wäre ein Ombudsmann ein entscheidender Schritt zu Demokratisierung, Rechtssicherheit und Entspannung des politischen Klimas in Tadschikistan gewesen. Bis in den Präsidentenapparat hinein gab es Tadschiken, die das erkannten und an der Einrichtung der Institution eines Ombudsmannes interessiert waren. In Zusammenarbeit mit ihnen und unabhängigen demokratischen tadschikischen Juristen wurden entsprechende Gesetzentwürfe erarbeitet. Trotz intensivster Arbeit der Mission, insbesondere ihres damaligen Leiters, des bulgarischen Diplomaten Gantscho Gantschew, die von den westlichen Botschaften, vor allem auch dem deutschen Botschafter Alexander Beckmann, engagiert unterstützt wurde, scheiterte das Vorhaben am Widerstand von Hardlinern im Präsidentenapparat.

Umfangreiche Arbeit leistet die Mission auf dem Gebiet der Förderung demokratischer Prozesse und Institutionen sowie beim Aufbau von Rechtsstaatlichkeit. Hierzu gehören Kontakte zu und gemeinsame Veranstaltungen mit tadschikischen NGOs, so z.B. mit unabhängigen Verbänden von Richtern und Anwälten, Frauenorganisationen und Studenten der Universität. Auch mit dem Ministerium für Justiz, dessen Minister sich der Defizite bei der Rechtssicherheit durchaus bewußt und für eine Zusammenarbeit zu deren Überwindung aufgeschlossen ist, wurden in Kooperation mit dem Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE zahlreiche Maßnahmen gemeinsam durchgeführt.

Nicht hoch genug kann der Einsatz der Missionsmitglieder in den Außenstellen im Süden Tadschikistans bewertet werden, die sich unter schwierigen Bedingungen der Reintegration zurückgekehrter Bürgerkriegsflüchtlinge annehmen. Die dabei auftretenden, oft sehr komplizierten Hindernisse (besetzte Häuser, Zurückweisungen, Rechtsstreitigkeiten etc.) müssen von ihnen mit örtlichen Behörden in mühsamer, manchmal auch nicht ungefährlicher Kleinarbeit ausgeräumt werden.

Einen besonderen Stellenwert für die OSZE hatte die Wahrnehmung der Beobachterrolle bei den sogenannten innertadschikischen Gesprächen, die zwischen den beiden kriegführenden Seiten von 1994 bis 1997 unter der Ägide

der VN geführt wurden. Obgleich die OSZE "nur" Beobachter war, erforderte doch die damit verbundene Kontaktarbeit ein beträchtliches Maß an diplomatischem Geschick und Zusammenarbeit mit der Beobachtermission der Vereinten Nationen für Tadschikistan (*United Nations Mission of Observers in Tajikistan*, UNMOT). Die Mission begann frühzeitig, Aufgaben der Friedenskonsolidierung zu konzipieren, die in Zusammenarbeit mit UNMOT und den in Tadschikistan vertretenen Spezialorganisationen der VN in Angriff zu nehmen waren. Im Rahmen der Friedenskonsolidierung hat sie im Bereich "Aussöhnung und Demokratisierung" die Federführung übernommen. Außerdem ist die Mission in der internationalen Kontaktgruppe zur Überwachung der Einhaltung der Moskauer Vereinbarungen vertreten.
Natürlich sind all diese vielfältigen Aufgaben nur bei intensiver Kontaktarbeit auf den unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Ebenen, so z.B. mit dem Präsidentschaftsapparat, dem Außen- und anderen Ministerien, gesellschaftlichen Institutionen und der Wissenschaft, vor Ort vertretenen anderen internationalen Organisationen, NGOs und dem diplomatischen Korps, zu bewältigen.
Doch kehren wir zur Begründung für die Feststellung zurück, daß konstruktive Konfliktbearbeitung in Tadschikistan noch immer dringend einer Linie bedarf, die auf "politische Stabilisierung *innerhalb* des Landes abzielt", es der OSZE und ihrer Mission jedoch nicht gelang, eine solche aufzubauen.

Einseitiger Regelungsansatz

Die politisch-diplomatische Konfliktregelung zwischen den beiden kriegführenden Seiten - bezeichnen wir sie hier als "horizontale Regelungskonstante" - wurde von den Vereinten Nationen bzw. von UNMOT im Einverständnis mit der OSZE betrieben. In und zwischen beiden Organisationen bestand Übereinstimmung darüber, daß die Regelung des tadschikischen Konflikts eines Interessenausgleichs zwischen den politischen und regionalistischen Akteuren *Tadschikistans* bedurfte. Dieser Erkenntnis folgte in der Politik und in den Dokumenten sowohl der VN als auch der OSZE die Aufforderung an die tadschikischen Konfliktparteien, zu einer "nationalen Aussöhnung" (*national reconciliation*) zu gelangen. Nationale Aussöhnung kann also in diesem Kontext als ein politisches Ziel externer Konfliktbearbeitung verstanden werden, an deren Herbeiführung, Ausweitung und Stabilisierung sich auch die Wahl eines diesem Ziel dienenden Instrumentariums orientieren sollte. Eine Bestimmung dessen, was unter tadschikischen Bedingungen unter nationaler Aussöhnung *konkret* (politische Inhalte, mögliche Formen, gezielt zu unterstützende innere Kräfte) zu verstehen und mit welchen angemessenen politischen Instrumenten sie anzustreben sei, fand jedoch nicht statt.

Frühe Dokumente der VN machen deutlich, daß "nationale Aussöhnung" als ein grundlegendes Erfordernis sowohl der inneren als auch der äußeren Konfliktbearbeitung postuliert wurde. Die VN und die OSZE verstanden darunter die Einbeziehung eines möglichst umfassenden Kreises tadschikischer politischer Kräfte in den Regelungsprozeß. So forderte der Präsident des Sicherheitsrats u.a. am 23. August 1993 die Regierung und *alle* Oppositionsgruppen auf, sich an einem Verhandlungsprozeß *unter breitest möglicher Teilnahme aller politischen Gruppen und aller Regionen des Landes* mit dem Ziel der nationalen Aussöhnung zu beteiligen. Er verlangte von den betroffenen Parteien, die grundlegenden politischen Rechte *aller* Gruppen in Tadschikistan zu achten, um eine stabile Aussöhnung herbeizuführen.[4]

Aus dem diplomatischen Prozeß, der hier in seinen Einzelheiten nicht nachgezeichnet werden soll, kristallisierte sich jedoch das Gegenteil heraus: Als politische Hauptinstrumente zur friedlichen Regelung des Tadschikistankonflikts wurden schließlich zum einen die innertadschikischen Gespräche unter der Ägide der VN und unter Beobachtung einer Reihe von Staaten und regionalen Organisationen, darunter die OSZE, ins Leben gerufen; zum anderen wurde eine Gemeinsame Kommission der beiden kriegführenden tadschikischen Konfliktparteien zur Überwachung der Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens geschaffen, das diese am 17. September 1994 in Teheran geschlossen und in der Folgezeit ständig gebrochen hatten. Die Gemeinsame Kommission galt als "formaler Mechanismus für die Erfüllung des Abkommens".[5] Mit dem Sicherheitsratsbeschluß Nr. 968 vom 16. Dezember 1994 wurde UNMOT mit dem Mandat ins Leben gerufen, die Gemeinsame Kommission zu unterstützen, Waffenstillstandsverletzungen aufzuklären und enge Kontakte zu *den* Konfliktparteien ("*the* parties to the conflict" - Hervorheb. A.S.) zu unterhalten.[6] Die "Regierung Tadschikistans und *die* tadschikische Opposition"[7] (Hervorheb. A.S.) - und damit die unter diesem in unzulässiger Weise generalisierenden Begriff aus dem Exil vorrangig *militärisch* operierende VTO - hatten somit als Konfliktparteien ihre Anerkennung als *die Seiten* für die Regelung des Tadschikistankonflikts also auch *international* durchgesetzt und legitimiert.

Die Diskrepanz zwischen dem - richtigen - selbst gesetzten Ziel einer gesellschaftlich möglichst breit fundierten nationalen Aussöhnung und dem dafür schließlich gewählten Instrumentarium ist offensichtlich. Damit wurde im Zuge der externen Konfliktbearbeitung der Kreis der Gesprächspartner, den VN und OSZE auf tadschikischer Seite ursprünglich als unentbehrlich für

---

4 Vgl. United Nations, Department Of Public Information, The United Nations And The Situation In Tajikistan, Reference Paper, New York March 1995.

5 Ebenda (Übersetzung des Verf.).

6 Vgl. Resolution Nr. 968 (1994) vom 16. Dezember 1994.

7 Statement By The President Of The Security Council, S/PRST/1994/56, vom 22. September 1994 (Übersetzung d. Verf.).

die nationale Aussöhnung identifiziert hatten, erheblich eingeengt. Darüber hinaus wurde diese Einengung durch das UNMOT-Mandat noch zusätzlich institutionalisiert.
Der Verfasser kann nicht umhin, das Resultat der nachgezeichneten Diskrepanz so klar anzusprechen, wie er es sieht und in Tadschikistan erlebt hat: Die ursprünglich noch relativ kleine Gruppe militanter Politiker der Partei der Islamischen Wiedergeburt, die aus dem Exil heraus ihre politischen Ziele hauptsächlich durch Anwendung von Gewalt verfolgte, hatte es vermocht, durch den Krieg ihre internationale Anerkennung herbeizuführen.

Die "Vergesellschaftung" des Konflikts

Die geschilderte Einengung stand auch im Gegensatz zur Entwicklung des Konflikts selbst: Der Konflikt, der ursprünglich eine punktuell zugespitzte politische Konfrontation zwischen zwei Gruppierungen gewesen war, wuchs in seinem weiteren Verlauf rasch "nach unten" in die gesellschaftliche Breite. Dieser Ausweitung lag folgende Entwicklung zugrunde: Nach ihrem anfänglichen militärischen Sieg etablierte sich die Klan-Elite der Region Kuljab als Staatsführung. Der so an die Staatsspitze gelangte Personenkreis ging unverzüglich daran, seine Macht zur Durchsetzung eigener Partikularinteressen zu sichern. Entsprechend besetzte er die führenden Posten der Zentrale und der Regionen mit seinen Vertretern und gestaltete die Gesetzgebung des jungen tadschikischen Staates sowie alle politischen und wirtschaftlichen Systeme nach seiner Interessenlage.
Spätestens in diesem Moment begann die Konfliktproblematik in Tadschikistan *inhaltlich* über den Rahmen eines Machtkonflikts zwischen *zwei* Akteuren hinauszuwachsen, da nunmehr eine für den gesamten Transformations- und Staatsformungsprozeß fundamentale Weichenstellung erfolgt war: Die inhaltliche Orientierung des gesellschaftlichen Transformationsprozesses wurde von einem regionalen Gesellschaftssegment primär nicht auf repräsentative Demokratie, sondern auf eine Art "Klan-Oligarchie" ausgerichtet.
Die Majorisierungspolitik der Kuljabis provozierte wiederum die Eliten, Klans und Großfamilien der anderen Regionen. Da diese sich ebenfalls - genau wie die kuljabischen Klans - in einer "Stunde Null" des gesellschaftlichen Umbruchs befanden, gingen auch sie dazu über, die eigenen Interessen "robust" durchzusetzen. Auseinandersetzungen um die Aufteilung des Staatseigentums und die Privatisierung, deren Beschleunigung führende internationale Wirtschaftsorganisationen zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft nachdrücklich gefordert hatten, bestärkten sie in ihrer Motivation zusätzlich. Hinzu kam ein Mechanismus, der das Verhalten der Eliten im Transformationsprozeß in allen GUS-Staaten auszeichnet: Der Kern jenes spezifischen post-kommunisti-

schen Verständnisses von Machtbehauptung unter den Bedingungen des Übergangs zur Marktwirtschaft besteht darin, daß der möglichst schnelle und irreversible Transfer von politischer Macht in Eigentum als Schlüsselfrage verstanden wird. Folgerichtig wird auch politische Macht als eine Art Eigentum aufgefaßt, welches man (ganz wie wirtschaftliches Eigentum) möglichst nicht teilt. Also wird Teilung von politischer Macht automatisch zugleich als Teilung von wirtschaftlicher Macht und umgekehrt wahrgenommen und aufgefaßt. Die Eliten der anderen Regionen gingen in ihren jeweiligen Einflußgebieten dazu über, sich den Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und Gewinnquellen zu sichern. Rivalitäten um diese Ressourcen wurden zum Auslöser heftiger Auseinandersetzungen zwischen Feldkommandeuren sowie zwischen zentralen, regionalen, kommunalen und örtlichen Verantwortungsträgern. In diesen Auseinandersetzungen an der gesellschaftlichen Basis wurden wahrscheinlich kaum weniger Waffen und Gewalt eingesetzt als im Krieg selbst.

Die OSZE-Mission war oftmals unmittelbar Zeuge dieser Auseinandersetzungen. An ihre Außenstellen wandten sich häufig einfache Menschen aus der tadschikischen Bevölkerung, aber auch kommunale Vertreter mit Beschwerden über die gewaltsame Besetzung von Häusern oder Grund und Boden; Kolchosbäuerinnen beklagten sich über die widerrechtliche Wegnahme von Land, Bauern baten um Hilfe gegen die Willkür von Feldkommandeuren. Diese Menschen betrachteten die Vorkommnisse völlig zu Recht als Verletzung ihrer Menschenrechte, und nicht selten konnte ihnen die OSZE-Mission sogar zu ihrem Recht verhelfen. Doch war das nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein und löste den Konflikt nicht. Denn die gesellschaftlichen Prozesse, die mit den Veränderungen der Konfliktlage einhergingen, die durch die Etablierung der Klan-Oligarchie hervorgerufen worden waren, führten dazu, daß die Zahl der am Konflikt beteiligten Akteure und Parteien wuchs.

Für das tiefere Verständnis der Dynamik, die den Konflikt vorantrieb, ist es wichtig, folgendes festzuhalten: In dem Maße, in dem der Konflikt immer weiter in die Gesellschaft hineinwuchs, nahm der Rückhalt der kriegführenden Seiten in der Gesellschaft ab. Etwa seit Sommer 1996 herrschten im Lande tiefe Kriegsmüdigkeit und Unzufriedenheit mit allen jenen Kräften, die den Krieg und die bewaffneten Auseinandersetzungen fortsetzten. Die Unzufriedenheit richtete sich vor allem gegen die beiden Hauptakteure des Bürgerkriegs, die Regierung und die VTO.

Vor diesem Hintergrund bildete sich eine "innere Opposition" heraus, die in allen Regionen - mehr oder weniger ausgeprägt - anzutreffen war. Sie verband die Ablehnung der Majorisierungspolitik durch das kuljabische Zentrum mit der Kriegsmüdigkeit der Bevölkerung und begann mit der Suche

nach einem Ausweg aus der Sackgasse, in die die Konfrontation der beiden Kriegsparteien die gesamte Gesellschaft geführt hatte. Dies wiederum hatte die weitere Zuspitzung des Subkonflikts zwischen Zentrum und Regionen zur Folge. Insbesondere in der wichtigen Nordregion Leninabad, der tragenden Säule der tadschikischen Wirtschaft, formierte sich ein "Block der Nationalen Wiedergeburt" um den ehemaligen Ministerpräsidenten und Konkurrenten Rachmonows im Präsidentschaftswahlkampf des Jahres 1994, Abdulmalik Abdullajanow. Der Block und ihm nahestehende Kräfte forderten ihre Beteiligung an den innertadschikischen Gesprächen und unterbreiteten erstmalig alternative Überlegungen dazu, wie in diesem Rahmen auch der grundsätzliche Defekt des politischen Systems Tadschikistans behoben werden könnte. Diese Vorschläge wurden auch UNMOT und der OSZE-Mission vorgelegt.
So hatten sich im Verlaufe weniger Jahre Konfliktgegenstand und -akteure und damit der Konflikt selbst "vergesellschaftet", und es hatte sich ein sehr komplexes "Konfliktgemenge" herausgebildet. Der Umgang mit diesem erwies sich als außerordentlich kompliziert, da er an die eigentlichen Konfliktursachen rührte: den beschriebenen grundsätzlichen Defekt des politischen Systems und die Konkurrenz der verschiedenen regionalen Eliten. Aus ihnen erwuchs sozusagen das "Unübersichtliche", die "vertikale Konfliktvariable", die in die gesellschaftliche Tiefe der Ursachen der Konfliktdynamik führt und für deren Bearbeitung die internationalen Organisationen letztendlich kein adäquates Instrumentarium zu entwickeln vermochten.

Das Ziel-Mittel-Dilemma

Mitte des Jahres 1996 war unübersehbar, daß die kriegführenden Konfliktparteien in Tadschikistan in die Isolierung geraten waren. Der Sondergesandte des VN-Generalsekretärs und Leiter von UNMOT, Gerd D. Merrem, charakterisierte bereits nach wenigen Monaten seiner Anwesenheit im Lande und seiner Vermittlungstätigkeit die beiden Konfliktakteure als politische Minderheiten: "Sollten sich die beiden Blöcke einer fairen Wahl stellen, kämen sie (...) nicht einmal auf zehn Prozent der Stimmen. Weder Präsident Rachmonow noch die Opposition stehen für eine nationale Idee, mit der sich die Bevölkerung identifizieren könnte. "[8]
Für uns, die wir als Mitarbeiter der internationalen Organisationen, darunter die OSZE-Mission mit ihrer politischen Aufgabenstellung, mit der Konfliktbearbeitung befaßt waren, ergab sich folglich eine Diskrepanz zwischen dem hohen Grad an "Vergesellschaftung", den der Konflikt inzwischen erreicht hatte, und der nur sehr begrenzten gesellschaftlichen Basis der Konfliktpar-

8 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 7./8. Dezember 1996.

teien, mit denen und durch welche der Konflikt geregelt werden sollte. Diese Konstellation verdeutlichte aber zugleich, daß auch *zwischen Ziel und Mitteln der Konfliktbearbeitung* eine *Diskrepanz* entstanden war. Die Mission befand sich an einem Scheideweg, in einer Situation, in der konzeptionelle Entscheidungen zu treffen waren: Sollte die Bearbeitung des Tadschikistankonflikts sich auch weiterhin auf die beiden *kriegführenden Akteure* als die zentralen Parteien und damit Ansprechpartner konzentrieren und diese im Zentrum der *nationalen wie internationalen Konfliktbearbeitung* belassen? Oder sollte man versuchen, die geschilderte Diskrepanz zu überbrücken, und Kurs auf solche inhaltlichen Regelungen und einen Teilnehmerkreis nehmen, die Wege zu einem Interessenausgleich (Konsens) der regionalen Eliten erschließen konnten? Welches Ergebnis sollte oder konnte die internationale Konfliktbearbeitung überhaupt erreichen: Deeskalation zwischen zwei kriegführenden Konfliktparteien *oder* inhaltliche Konfliktursachenbearbeitung? War ein "Oder" überhaupt zulässig? Ließen sich für den konzeptionellen Ansatz einer weiteren Konfliktbearbeitung Deeskalation und inhaltliche Konfliktursachenbearbeitung überhaupt trennen, oder bedingten sie sich gegenseitig?

Das Erfordernis, Kurs auf solche inhaltlichen Regelungen und einen Teilnehmerkreis zu nehmen, die Wege zu einem Interessenausgleich bzw. Konsens der regionalen Eliten erschließen konnten, war auch in der OSZE-Mission sowie bei UNMOT durchaus erkannt worden. Die Schwierigkeit bestand jedoch darin, die innergesellschaftliche Basis der Konfliktbearbeitung so zu erweitern, daß die von den VN geleiteten innertadschikischen Gespräche zur Beendigung des Bürgerkrieges nicht erschwert würden. Bestimmte politische Bewegungen in der VTO ließen darauf schließen, daß diese die OSZE und die VN gern gegeneinander und gegen die Regierung ausgespielt hätte. Dies galt es auch bei der Beobachtertätigkeit der OSZE bei den innertadschikischen Gesprächen stets zu berücksichtigen.

Doch waren VN und OSZE selbst in eine widersprüchliche Lage geraten. Einerseits banden die VN mit ihren Gesprächen die tatsächlich kriegführenden Konfliktparteien in einen internationalen diplomatischen Prozeß ein und setzten sie damit dem Druck des Sicherheitsrates aus, was ein wichtiger Regelungsfaktor war. Andererseits waren sich die kriegführenden tadschikischen Akteure jedoch ihrer internationalen Monopolstellung bei den VN als externem Konfliktbearbeiter sehr genau bewußt. Diese Stellung eröffnete ihnen Spielräume. Ohne die Rückkopplung über die innertadschikischen Gespräche hätten sie unter normalen (d.h. friedlichen) Umständen wahrscheinlich niemals einen solch engen Kontakt zu politischen Großmächten bzw. zu Wirtschafts- und Finanzorganisationen wie IWF und Weltbank bekommen. In den innertadschikischen Gesprächen hatte insbesondere die Klan-Oligarchie gegenüber internationalen

Organisationen eine Art "umkehrbares Druckpotential" entdeckt, das ihrem Streben nach Monopolisierung ihrer Macht entgegenkam. Aus ihm schöpfte sie ihr Selbstbewußtsein und die Kraft, jeden Versuch einer zweiten oder dritten internationalen Organisation abzuwehren, eine Erweiterung der innergesellschaftlichen Basis für die Konfliktbearbeitung (Arbeitsbegriffe "nationale Aussöhnung" oder "Konsens der Eliten"), auch nur ins Gespräch zu bringen.

Das hatte zur Folge, daß bei dem einmal eingespielten externen Ansatz mit seinem entsprechend gewählten Instrumentarium der diplomatische Spielraum für die Einführung einer weiteren Konfliktbearbeitungslinie mit dem Ziel "Konsens der Eliten" außerordentlich eng geworden war. Jede Bewegung in Richtung einer solchen ergänzenden Bearbeitungslinie hatte so zu erfolgen, daß die von den VN eingeschlagene Beabeitungslinie nicht behindert oder gar in Frage gestellt würde, weil das nur den "Unversöhnlichen" in die Hände gearbeitet hätte.

Unter diesen schwierigen Umständen entwickelte die OSZE-Mission ihre eigenen spezifischen Instrumente:

- Runde Tische als Foren für den Dialog zwischen Vertretern unterschiedlicher Gruppen sollten diesen die Möglichkeit zum Gedankenaustausch bieten.
- Ein öffentlicher Diskussionsklub diente Intellektuellen, Journalisten, Politikern und Vertretern nationaler Minderheiten zum Austausch. Von der Mission wurden dafür "brennende Fragen" thematisiert, die von den Behörden tabuisiert oder deren öffentliche Diskussion von den Behörden nicht gern gesehen wurde. Nach der Julirunde der innertadschikischen Gespräche von Aschchabad ergriff in diesem Rahmen mit Gerd Merrem auch erstmalig ein VN-Verhandlungsführer das Wort und gab erstmals öffentlich Informationen über den Stand der Gespräche bekannt. Nach und nach wurden von der Mission auch Regierungs- und Parlamentsvertreter in diesen Diskussionskreis einbezogen, so daß er Züge eines informellen Austauschs zwischen Opposition und Regierung anzunehmen begann.
- Zu bestimmten Themen werden OSZE-Symposien und Seminare veranstaltet. Hervorzuheben sind insbesondere das internationale OSZE-Symposium über Vertrauensbildung in Mittelasien im April 1996, auf dem vor einem repräsentativen Forum von OSZE-Staaten Vertreter der tadschikischen Opposition das Wort ergriffen und den anwesenden Regierungsvertretern ihre Standpunkte darstellten. BDIMR-Seminare zur Rolle des Gerichtswesens im Rechtsstaat sowie der OSZE-Mission zur gleichen Thematik in den Regionen rückten Fragen der Rechtssicherheit in den Mittelpunkt der Erörterungen von Fachkreisen wie auch der Öffentlichkeit.

- Ein "Ökonomisches Forum" der OSZE-Mission thematisierte angesichts der sich zuspitzenden sozio-ökonomischen Bedingungen im Lande in mehreren Veranstaltungen in den Regionen und in Duschanbe den Zusammenhang von wirtschaftlicher Sicherheit und Konfliktregelung. Die einzelnen Foren gaben gezielt kleinen und mittleren Unternehmern unterschiedlicher Regionen die Möglichkeit, miteinander in Kontakt zu treten und ihre Sorgen, Klagen und Forderungen anwesenden Behörden- und Regierungsvertretern vorzutragen.
- Gemeinsam mit der Akademie der Wissenschaften und dem Institut für Strategische Studien beim Präsidenten Tadschikistans veranstaltete die OSZE-Mission im Februar und April 1997 wissenschaftliche Symposien zur Thematik gesamtnationaler Prioritäten bei der Friedenskonsolidierung. An beiden Veranstaltungen nahmen auch Vertreter der "inneren Opposition" wie der VTO teil.[9]

Zu den wichtigsten politischen Initiativen gehörte der Versuch, an einem neutralen Ort Vertreter der beiden kriegführenden Konfliktparteien mit Vertretern der anderen Regionen, politischen Gruppierungen, nationalen Minderheiten, Intellektuellen und Militärs an einem "runden Tisch" zusammenzubringen. Daß die OSZE mit dieser von den VN unterstützten Initiative schließlich scheiterte, war im wesentlichen dem oben beschriebenen Problem des zu geringen Spielraums geschuldet: Sie stieß bei der Regierung auf entschiedenen Widerstand. Die Klan-Oligarchie sah sich in ihrem Selbstverständnis als "gewählte" Repräsentantin aller Tadschiken geschmälert, das ohnehin infolge des schmerzhaften Machtkompromisses mit der VTO bis an seine Grenzen strapaziert war. Schließlich wurde die Initiative offensichtlich auch Prioritätserwägungen geopfert. Von einem bestimmten Punkt der innertadschikischen Gespräche an, als der Machtkompromiß der beiden kriegführenden Seiten Konturen anzunehmen begann und sie den Waffenstillstand im großen und ganzen einhielten, wurde sie sang- und klanglos aufgegeben. Das lag daran, daß die eindimensionale politisch-diplomatische Bearbeitungsebene zwar mit der rasanten "Vergesellschaftung" des Konflikts nicht Schritt zu halten vermochte, andererseits aber zugleich eine starke "Eigenlogik" entwickelt hatte, der von einem bestimmten Punkt an nur um den Preis der Gefährdung der innertadschikischen Gespräche zu entrinnen war. Dies jedoch wäre leichtfertig gewesen, und so nutzte UNMOT die inneren und äußeren Beweggründe, die Regierung und VTO zu einem "Machtdeal" motivierten, um sie mit großem diplomatischem Geschick und der nachdrücklichen

9 Die Materialien der Symposien wurden der Öffentlichkeit in einer gemeinsamen Publikation der OSZE-Mission und der genannten tadschikischen Institutionen zugänglich gemacht.

Unterstützung Rußlands und des Iran bis zu den Vereinbarungen von Moskau zu begleiten.
Damit war es bis zuletzt nicht gelungen, die Ziel-Mittel-Diskrepanz zu überbrücken. Im Grunde genommen hatten sich die beiden führenden politischen Organisationen, VN und OSZE, mit jener Ziel-Mittel-Diskrepanz selbst gegenseitig weitgehend blockiert. Sie konnten das eigene "umkehrbare Druckpotential" nicht nutzen, das darin bestand, daß sie mit einer konzertierten, in wohl abgewogener Arbeitsteilung durchgeführten Erweiterung der Konfliktbearbeitung in Richtung auf einen Konsens der regionalen Eliten die beiden kriegführenden Akteure an ihrer eigentlichen Achillesferse hätten treffen können: an ihrer inneren Isolierung.
Das Ziel-Mittel-Dilemma erwies sich als Handicap nicht nur für die OSZE, deren "Beitrag zur praktischen Zusammenarbeit," - nach Einschätzung Merrems - "abgesehen von den exzellenten persönlichen Beziehungen zwischen beiden Organisationen, leider gering blieb"[10], sondern auch für die internationale Konfliktbearbeitung in Tadschikistan insgesamt.
Die VN hatten es verstanden, mit den innertadschikischen Gesprächen ein Instrument zu entwickeln, das dem Konfliktverlauf in dessen erster Phase mit den relativ klar umrissenen militärischen Gegnern, Regierung und VTO, jener "horizontalen Konfliktkonstante", angemessen war. Sie zu bearbeiten war wichtig, richtig und zugleich schwierig genug, aber - bei aller Kompliziertheit - politisch-diplomatisch "überschaubar", und es gelang den VN, die beiden kriegführenden Seiten auf dem Weg zu ihrem späteren Machtteilungskompromiß politisch-diplomatisch zu begleiten. Jedoch: Für die Bearbeitung jener "vertikalen Variablen" des Konflikts, mit der die tieferen gesellschaftlichen Ursachen des Konflikts gemeint sind, vermochten die internationalen Organisationen kein adäquates Instrumentarium zu entwickeln. Hier schlug die Nichtbeachtung der weitsichtigen Royschen Strategieansätze negativ zu Buche. Sie waren weder im institutionellen Gedächtnis der OSZE-Zentrale noch in der Mission haften geblieben, was sicherlich nicht nur dem ständigen Wechsel von Missionsleitern (die Mission hat zur Zeit ihren fünften Leiter in den fünf Jahren ihrer Existenz) geschuldet war, sondern auch einer konzeptionell nicht ausreichend durchdachten Arbeitsteilung zwischen der OSZE und den VN.
Gegenwärtig konzentriert sich die OSZE-Mission in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und NGOs auf die Aufgaben der Friedenskonsolidierung. Sie beruhen auf den Ergebnissen der innertadschikischen Gespräche - dem "Allgemeinen Abkommen über die Herbeiführung von Frieden und nationaler Eintracht in Tadschikistan" und der "Moskauer

10 Gerd D. Merrem, What Peace is there to Keep? Challenges for UN Peacekeeping in Tajikistan, in: Susanne Baier-Allen, Synergy in Conflict Management, Baden-Baden 1998, S. 57

Deklaration".[11] Mit ihrem Inhalt ist den Tadschiken die *Chance* zu einem Kurswechsel in ihrer gesellschaftlichen Entwicklung in Richtung auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, zur Wiederherstellung ihrer sozio-ökonomischen Lebensgrundlagen und zu einem nationalen Konsens gegeben. Jedoch stellt der VN-Generalsekretär selbst fest, daß das Allgemeine Abkommen und die separaten Protokolle ein "weites Mandat für politische Veränderung darstellen, aber keinen detaillierten Plan an sich bilden".[12]
Inzwischen haben die vereinbarten Gremien ihre Tätigkeit aufgenommen. Die Ausgestaltung der Übergangsperiode erweist sich als außerordentlich kompliziert. Immer wieder kommt es zu gravierenden Vertrauensbrüchen, zu Attentaten und sogar zur Ermordung von Politikern beider Seiten. Auch die vom Bürgerkrieg geschlagenen Wunden sind nicht geheilt, und die Kommunikationsgräben zwischen den regionalen Eliten scheinen nicht überbrückt, wie die fortgesetzten Auseinandersetzungen mit dritten Kräften und bewaffneten Gruppen zeigen.

Schlußfolgerungen

Aus den Erfahrungen[13] der Tätigkeit der OSZE-Mission in Tadschikistan, der der Verfasser bis zum Sommer 1997 über anderthalb Jahre angehörte, lassen sich einige Schlußfolgerungen ziehen.

1. Der tadschikische Bürgerkrieg wurde in erster Linie als Krieg zwischen *zwei* Akteuren und weniger als ein *gesellschaftlicher* Konflikt verstanden und bearbeitet. Innere Konfliktdynamik und externe Bearbeitung gleichen spiegelverkehrten Pyramiden: Während der Konflikt aus der zunächst punktuell zugespitzten Konfrontation zwischen zwei politischen Lagern hervorging, sich dann nach "unten" fortsetzte und rasch an gesellschaftlicher Breite gewann, bediente sich die Konfliktbearbeitung vorwiegend nur eines einzigen, "singulären"

---

11 Das "Allgemeine Abkommen" ist im wesentlichen eine Zusammenfassung von Vereinbarungen, welche die beiden tadschikischen Seiten im Verlaufe ihrer Verhandlungen abgeschlossen haben. Seine wichtigsten Bestandteile sind separate Protokolle, in denen Grundprinzipien der Herbeiführung des Friedens und der nationalen Eintracht in Tadschikistan, politische Aspekte einer auf zwölf bis 18 Monate angesetzten Übergangsperiode zu Neuwahlen zum Parlament, die Aufgaben und Vollmachten einer "Kommission für nationale Aussöhnung" (*Commission for National Reconciliation*, CNR), militärische Fragen, die Repatriierung von Flüchtlingen und Garantien für die Einhaltung des "Allgemeinen Abkommens" geregelt sind.

12 VNSR, S/1997/4. September 1997, S.5, Pkt. 18 (Übersetzung d. Verf.).

13 Der Verfasser stützt sich bei der vorliegenden Ausarbeitung auch auf seine 1998 im Auftrag der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages angefertigte Untersuchung zum Thema "Synergetische Bestandsaufnahme von Konfliktregelungs- und Krisenmanagement-Instrumenten führender internationaler Organisationen im OSZE-Raum am Beispiel des Tadschikistankonflikts" sowie auf eine von der Volkswagenstiftung in Auftrag gegebene Studie zur Transformation des politischen Systems Tadschikistans.

Bearbeitungsinstruments, der innertadschikischen Gespräche der VN, und schlug damit genau die entgegengesetzte Richtung ein. Sie vernachlässigte ihre eigene bereits früh gewonnene Erkenntnis, daß die Regelung des Konflikts eines breiten gesellschaftlichen Ansatzes bedarf, und engte sich selbst ein auf die punktuelle Bearbeitung lediglich der beiden kriegführenden Akteure. Der hohe Grad an "Vergesellschaftung", den der Konflikt jedoch im Verlaufe seiner Entwicklung erreichte, veränderte nicht nur die Konfliktsituation, sondern auch die Anforderungen an Lösungsinhalte und die dafür erforderlichen Partner. Diese waren 1996/1997 mehr und andere als zu Beginn des Konflikts im Jahre 1992. Daß weder innere noch äußere Konfliktbearbeitung in den schließlich unterzeichneten Verträgen ein Mittel zur Regelung der Schlüsselfrage des Konflikts gefunden hatten, daß es nicht gelungen war, den Weg zumindest zu einem grundlegenden Konsens zur Überwindung des geschilderten grundsätzlichen Defekts des politischen Systems zu ebnen, kann auch als grundsätzlicher Defekt des Bearbeitungsergebnisses gelten.

2. Die "Vergesellschaftung" des Konflikts hätte Veränderungen sowohl in der inhaltlichen Orientierung als auch bei der Wahl der Instrumente der Konfliktbearbeitung sowie bei der Koordinierung zwischen den internationalen Organisationen und NGOs erfordert. *Instrumentell* war ein zwischen VN und OSZE noch genauer abzustimmender *dualer Bearbeitungsansatz* herangereift, der die eingetretene Ziel-Mittel-Diskrepanz hätte aufheben und eine zu den Verhandlungen der VN mit den beiden kriegführenden Konfliktparteien *parallel verlaufende Linie* der Konfliktbearbeitung aufbauen können, die auf Konsensbildung der regionalen Eliten ausgerichtet war. Das hier von der OSZE und den VN an den Tag gelegte Verständnis von Rollen- und Arbeitsteilung ("einer führt, der andere sekundiert") hat angesichts der intensiven "Konfliktvergesellschaftung" jedoch versagt.
3. Der Verlauf des Tadschikistankonflikts läßt einen direkten kausalen Zusammenhang zwischen dem hohen Grad an Evolutionsintensität und Vergesellschaftung des Konflikts einerseits und der Systemtransformation sowie den zu diesem Zweck gewählten politischen und wirtschaftspolitischen Ansätzen andererseits erkennen. Der Verlauf des Tadschikistankonflikts hat deutlich gemacht, daß sich Systemtransformation und die Fähigkeit der Gesellschaft zur zivilen Konfliktbearbeitung gegenseitig beeinflussen. Systemtransformation in Kombination mit jenem militant-konfrontativen politischen Ansatz, der sich in den Auseinandersetzungen um die Veränderung des politischen Systems Tadschikistans durchsetzte, erzeugte eine Konfliktsituation, die sich externer Bearbeitung überhaupt weitgehend zu entziehen scheint und sich selbst bei punktueller Bearbeitung nicht oder nur begrenzt

regeln läßt, da die Gesellschaft in einer solchen Situation die Fähigkeit zu sozialer Selbstregulierung und konstruktiver Konfliktbewältigung verliert.

4. Die im Tadschikistankonflikt zutage getretene Gemengelage aus gesellschaftlichen Konfliktursachen und -inhalten, mit der externe Konfliktbearbeitung größte Schwierigkeiten hat, ist kein tadschikisches Spezifikum. Sie findet sich, mehr oder weniger ausgeprägt, in nahezu allen Transformationsländern des GUS-Raumes. Es liegt daher nahe, für die Tätigkeit von Friedensmissionen in diesem Raum Schlußfolgerungen zu ziehen, die in folgende Richtung gehen: Konfliktbearbeitung sollte in ihrer inhaltlichen Orientierung und der Wahl ihrer Instrumente verstärkten Wert darauf legen, auch lokal begrenzt entstehende ethnisch/nationale, ethnisch/regionale bzw. politisch/religiöse Konflikte mit einem breiteren Ansatz als gesellschaftliche Konflikte zu verstehen und zu regeln. Dieses Ziel erfordert im Falle gesellschaftlicher Konflikte von vornherein einen *dualen Handlungsansatz*, bei dem sich *eine* politisch-diplomatische Bearbeitungslinie auf die Befriedung der unmittelbar kriegführenden Konfliktakteure konzentriert, während sich *parallel* zu dieser eine *andere* Linie unter Einbeziehung eines breiteren Kreises von nationalen, internationalen und/oder regionalen Organisationen und NGOs dem Dialog mit weiteren gesellschaftlich relevanten Akteuren widmet mit dem Ziel, im Zuge der Konfliktbearbeitung eine breite Basis für einvernehmliche Lösungen zu schaffen. Gerade innergesellschaftliche Konflikte wie der tadschikische bedürfen für ihre friedliche Transformation und den Aufbau eines *stabilen* Friedens der möglichst breiten Einbeziehung der gesamten Gesellschaft. Letzteres ist auch für die Konfliktprävention besonders wichtig.

Die bestehenden internationalen und regionalen Organisationen bieten für einen solchen dualen Ansatz schon heute die Voraussetzungen, die jedoch konzeptionell gut durchdacht und organisatorisch koordiniert eingesetzt werden müssen. Ob und in welchem Maße dies gelingt, hängt weitgehend auch von den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab, unter denen externe Konfliktbearbeitung und -prävention stattfinden. Wie das tadschikische Beispiel zeigt, fällt es externen Konfliktbearbeitern schwer, mit dem hohen Grad an Evolutionsintensität und "Vergesellschaftung", zu dem innergesellschaftliche Konflikte unter Transformationsbedingungen tendieren, Schritt zu halten. Das ist ihnen allerdings nicht anzukreiden, denn Transformationsabläufe werden nicht von ihnen, sondern von anderen, viel machtvolleren äußeren Akteuren beeinflußt, nämlich im wesentlichen von den Staaten des Westens, aber auch von führenden internationalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen. Politikanpassung auf letzterer Handlungsebene wird nur im

Zusammenwirken von Staaten und internationalen wie regionalen Organisationen und NGOs funktionieren.
Der gemeinsame Denkansatz müßte darin bestehen, auf einen Weg zuzusteuern, der die Systemtransformation auf evolutionäre, reformerische Weise einleitet und fortsetzt und darauf gerichtet ist, sie einen im wesentlichen friedlichen Verlauf nehmen zu lassen, damit endlich einem übergeordneten Kriterium zum Durchbruch verholfen wird: nämlich der Erhaltung der Funktionsfähigkeit von Gesellschaften in der Phase der Transformation.

Daan Everts

Die OSZE-Präsenz in Albanien

Das vergangene Jahr ist sowohl mit Blick auf die politischen Entwicklungen in Albanien selbst als auch infolge der Ereignisse im Kosovo, die Auswirkungen nicht nur auf Albanien, sondern auf die gesamte Region haben, bemerkenswert. Insbesondere die letztgenannten Ereignisse setzten aufgrund ihrer immensen politischen, humanitären und wirtschaftlichen Folgen Albaniens noch immer zerbrechliche Demokratie und Infrastruktur ganz erheblichem Druck aus. Sie bescherten Albanien jedoch auch ein neues Verhältnis zur internationalen Staatengemeinschaft und zu den internationalen Institutionen, mit dem es vor der Krise nicht hatte rechnen können und das es sich nicht hätte träumen lassen. Mit diesen dramatisch veränderten Bedingungen langfristig erfolgreich fertig zu werden, ist nicht nur eine Herausforderung für die albanische Regierung und das albanische Volk, sondern auch für die internationalen Institutionen selbst, also auch für die OSZE.

Vor diesem Hintergrund hielt die OSZE-Präsenz in Albanien es stets für notwendig, flexibel und anpassungsfähig auf die vielen unerwarteten Situationen und Herausforderungen, die das Jahr gebracht hat, zu reagieren, und so wird sie es auch im kommenden Jahr halten. Gleichzeitig muß sie das langfristige Wohlergehen des Landes im Auge behalten und sicherstellen, daß die grundsätzlichen Aufgaben, zu deren Bewältigung die Präsenz eingerichtet wurde - nämlich die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie der Aufbau der Zivilgesellschaft - in der Öffentlichkeit und auf der Tagesordnung der Regierung unverändert an erster Stelle stehen.

Was die innenpolitischen Entwicklungen angeht, so hat man in diesem Jahr einige wesentliche Schritte zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und der Autorität der gewählten Regierung in Albanien feststellen können, nachdem beides in der ersten Hälfte des Jahres 1997 fast vollständig zusammengebrochen war. Ende 1998 wurde in einem Referendum eine neue Verfassung angenommen; ein Gesetz über den öffentlichen Dienst sowie ein Gesetz über die staatliche Polizei liegen im Entwurf vor und sollen der Entpolitisierung dieser beiden wichtigen Bereiche der zivilen Verwaltung dienen; ebenso wurden erste Schritte in Richtung auf eine Dezentralisierung der Regierungskompetenzen durch Stärkung der örtlichen Verwaltungen unternommen. Eine Reihe weiterer wichtiger organisatorischer und qualitativer Reformen, die für die Entwicklung einer gerechteren und staatsbürgerlichen Gesellschaft ähnliche Bedeutung haben, wurde eingeleitet. Ein ermutigender Anstieg der Aktivitäten nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) war sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene in Bereichen wie beispielsweise Umwelt, Flüchtlingshilfe und Menschenrechtsschutz ebenfalls zu verzeichnen.

An allen diesen Entwicklungen ist die OSZE-Präsenz durch ihre Unterstützung sowohl für die Regierung als auch in einzelnen Bereichen der Gesellschaft aufs engste beteiligt. Die Präsenz ist ebenso auf zahlreichen anderen und solch unterschiedlichen Gebieten wie dem Einsammeln und Zerstören von Waffen, der Verbindung zwischen Wirtschaft und Sicherheit, der Beobachtung des Parlaments sowie der Überwachung von Zwischenfällen an Albaniens unruhiger Grenze im Norden tätig. Letzteres hat sich insbesondere während des Konflikts im Kosovo und angesichts der darauf folgenden Flüchtlingsströme bewährt. Bei den meisten, wenn nicht bei allen diesen Aktivitäten stehen der Präsenz bei ihrer Arbeit in Tirana die Mitarbeiter eines immer dichter werdenden Netzes von Außenstellen im ganzen Land zur Seite. Diese Außenstellen haben sich als eine der wichtigsten Stützen der Präsenz und der Organisation erwiesen: Sie erhöhen die Sichtbarkeit und verbessern den Ruf der OSZE ganz erheblich und werden sowohl von der Regierung als auch von der Bevölkerung Albaniens sehr geschätzt.
Die Tätigkeiten der Präsenz finden seit Oktober 1998 zusätzlich starke Unterstützung durch die sowohl international wie lokal agierende Gruppe der "Freunde Albaniens". Gegründet als Reaktion auf den versuchten Staatsstreich vom September 1998, sind die "Freunde Albaniens" ein informelles und zeitlich unbefristetes Forum für Vertreter all jener Länder und internationalen Organisationen, die durch finanzielle, technische und sonstige Unterstützung Albanien dabei helfen wollen, sein Potential zu nutzen und sich - zu gegebener Zeit - der euro-atlantischen Marschroute anzuschließen. Die Gruppe, die auf lokaler Ebene in Tirana unter dem Vorsitz des Leiters der OSZE-Präsenz und international unter dem gemeinsamen Vorsitz der OSZE und der EU in Wien und Brüssel zusammentritt, unterstützt und koordiniert die internationalen Bemühungen durch einen regelmäßigen Informationsaustausch und ermutigt und beobachtet gleichzeitig diejenigen der Regierung, einige der wichtigsten Probleme der politischen und wirtschaftlichen Reform in Angriff zu nehmen. Im Februar 1999 fertigten die örtlichen "Freunde" im Zuge der Vorbereitungen für das zweite internationale Treffen der Gruppe eine umfangreiche Liste aller Reformziele der albanischen Regierung an. Diese Liste ist die Grundlage für die Beobachtung der Entwicklung im Innern und die Unterstützung von außen durch die Gruppe. Sowohl die örtlichen als auch die internationalen "Freunde" bezeichnen Fortschritte bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Bekämpfung der Korruption als Grundvoraussetzungen für die zukünftige politische und ökonomische Entwicklung des Landes. Diese Problematik fand erstmals auf dem zweiten internationalen Treffen der "Freunde", das im Februar in Wien stattfand, besondere Beachtung und wurde noch deutlicher in den Schlußfolgerungen des dritten derartigen Treffens im Juli

in Brüssel hervorgehoben. Diese Schlußfolgerungen fanden in Albaniens politischen Kreisen beachtliche Resonanz, und mit ihrer Hilfe gelang es, das Thema "öffentliche Ordnung" für den Rest des Jahres weit oben auf der parteipolitischen Agenda zu plazieren.

Wie jedoch die Ereignisse vom September 1998 deutlich zeigen, ist es nicht immer leicht, Fortschritte zu erzielen; auch hat der Demokratisierungs- und Reformprozeß noch nicht die Unterstützung durch alle demokratisch gewählten Kräfte im Land gefunden. Probleme treten am sichtbarsten auf der parteipolitischen Ebene zutage, wobei Auseinandersetzungen zwischen der wichtigsten Oppositionspartei, der Demokratischen Partei (DP), und der Regierung in erster Linie außerhalb des demokratischen Rahmens - des Parlaments - ausgetragen werden, das die Opposition die meiste Zeit seit den verlorenen Wahlen vom Juni 1997 boykottiert hatte und in das sie erst im Juli 1999 wieder zurückgekehrt ist. In einigen Fällen erschwert dies die Arbeit der Regierung und nimmt dem Demokratisierungsprozeß den breiteren Konsens, den er verdient; in anderen führt es dazu, daß der Prozeß fast völlig aus der Bahn gerät, wie es im September 1998 geschehen ist.

Durch derartige Vorkommnisse immer wieder an die Verletzbarkeit des demokratischen Prozesses erinnert, an dessen Entwicklung sie gleichzeitig mitwirkt, wird die Präsenz häufig gebeten, ihre "guten Dienste" für die politische Vermittlung zwischen Regierung und Opposition zur Verfügung zu stellen. Im September 1998 wurde dies notwendig, um die Gefahr des völligen Zusammenbruchs des demokratischen Systems insgesamt abzuwenden; häufiger jedoch dient es dazu, Brücken zu bauen, damit es besser funktioniert. Im nun folgenden Rückblick wird versucht, diese sehr unterschiedlichen, sich aber gegenseitig unterstützenden Funktionen der Präsenz anhand der Darstellung der Aktivitäten des Rechtsberatungsbüros der Präsenz in Sachen Rechtsstaatlichkeit einerseits und der Rolle als politischer Makler andererseits, die im selben Zeitraum besonders charakteristisch für die Arbeit des Leiters der Präsenz war, zu illustrieren.

Die Kosovo-Krise und der Flüchtlingsnotstand in Albanien haben die Dringlichkeit und die Komplexität der Herausforderungen, denen Albanien sich ohnehin gegenübersieht, noch erhöht - und damit auch die der Aufgaben der Präsenz. Angesichts des von Ende März bis Mitte Juni dieses Jahres anhaltenden Notstands reagierte die Präsenz auf verschiedenen Wegen auf die Bitten der albanischen Regierung und internationaler Organisationen um Unterstützung. Da die Präsenz und ihre Mitarbeiter infolge der Krise mit Tätigkeiten und in Bereichen beschäftigt waren, die normalerweise nicht von der OSZE wahrgenommen bzw. bearbeitet werden, scheint es nur angemessen, daß diese Tätigkeiten und diejenigen unserer Kollegen der

OSCE/KVM Refugee Task Force, die nach Albanien zur Unterstützung abgestellt wurden, ebenfalls detailliert in diesem Rückblick ausgeführt werden.

Rechtsstaatlichkeit

Zu Beginn des Jahres 1998 erkannte man die Notwendigkeit, ein "Zentrum für Rechtsstaatlichkeit" zu schaffen, das mit der OSZE-Präsenz ebenso wie mit der internationalen Staatengemeinschaft zusammenarbeiten sollte, um die in Albanien regelmäßig auftretenden ernsten Rechtskonflikte zu untersuchen und dabei zu helfen, sie zu lösen. Dementsprechend und in enger Koordination mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE, mit einem Anfangsfinanzierungszuschuß der Stiftung Offene Gesellschaft für Albanien (*Open Society Foundation for Albania*, OSFA/Soros) und des Instituts für Verfassungsrecht und Rechtspolitik (*Constitutional and Legal Policy Institute*, COLPI) - sowie mit logistischer, finanzieller und sonstiger Unterstützung von seiten der OSZE-Präsenz in Albanien - nahm das Zentrum am 9. März 1998 seine Tätigkeit als "Rechtsberatungsbüro" ("*The Legal Counsellor's Office*", LCO) auf.

Das Mandat

Zweck des LCO ist es, Demokratisierung durch die Entwicklung demokratischer Institutionen, einer Rechtskultur und von Rechtsstaatlichkeit sowie den Schutz der Menschenrechte zu fördern. Zur Förderung der Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit in Albanien verfügt das LCO über ein relativ weit gefaßtes Mandat. Unter anderem

- dient das LCO als juristischer Beraterstab, der in Albanien auftretende Rechtskonflikte unverzüglich untersucht,
- implementiert und überwacht ein nationales Programm zur Untersuchung und Berichterstattung im Bereich der Menschenrechte, das Melde- und Warnprogramm für Menschenrechte (*Human Rights Alert Programme*, HRAP),
- führt das Verfassungsrechts-Programm des Verwaltungszentrums zur Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und der Mitwirkung der Öffentlichkeit (*Administrative Centre for the Co-ordination of Assistance and Public Participation*, ACCAPP) durch,
- beobachtet Gerichtsverfahren,
- hilft bei der Koordinierung der Rechtsreform in Albanien und
- stellt Albanien weitere direkte technische Hilfe in Rechtsfragen zur Verfügung.

Erbrachte Leistungen

Im folgenden werden einige Leistungen und Aktivitäten des LCO im ersten Jahr seiner Tätigkeit vorgestellt.

- Lösung/Analyse von Rechtskonflikten: Im ersten Jahr seiner Tätigkeit erarbeitete das LCO für die Präsenz juristische Analysen im Zusammenhang mit zahlreichen politischen und sozialen Konflikten. Das LCO bewertete beispielsweise Änderungen, die in letzter Minute am Gesetz über Kommunalwahlen vorgenommen worden waren, und half der Präsenz durch seine Analyse, den drohenden Boykott der Nachwahlen zu den Kommunalwahlen abzuwenden. Das LCO unterstützte die Präsenz dabei, eine Übereinkunft mit streikenden Richtern über Änderungen an dem umstrittenen Gesetz über die Organisation des Justizwesens aus dem Jahre 1997 zu erzielen. Das LCO gab darüber hinaus formale Analysen und Erklärungen zur Absetzung des Präsidenten des albanischen Verfassungsgerichts, zur Ablösung der Vorsitzenden einiger lokaler Gemeinderäte, zum Entwurf des Gesetzes über die Untersuchung des Mordes an Azem Hajdari sowie zu den Wahl- und Einspruchsverfahren im Rahmen des albanischen Gesetzes über Referenden ab. Vor kurzem erstellte das LCO eine schriftliche Analyse zur Feststellung verfassungsrechtlicher und anderer Probleme im Zusammenhang mit dem Entwurf des Gesetzes über Staatsgeheimnisse und arbeitete zusammen mit Parlamentsabgeordneten und dem Rechtsexperten des nationalen Nachrichtendienstes SHIK an der Modifizierung des Gesetzentwurfs, bevor er verabschiedet werden sollte. Das LCO prüfte informell das neue Gesetz über die Organisation des Justizwesens, nachdem dieses im Dezember 1998 sehr schnell durch das Parlament gebracht worden war, und stellte gewisse mit der neuen Verfassung unvereinbare Formulierungen fest. Das LCO verfaßte außerdem interne Papiere zu Fragen, die sozialen Sprengstoff bergen, darunter Regelungen in bezug auf erzwungene Zeugenaussagen in einem Strafverfahren, Pläne für Eigentumsgesetze im Zusammenhang mit Ansprüchen ehemaliger Grundbesitzer sowie die Gesetze zur Regelung des Wohnungsbaus.
- Das Melde- und Warnprogramm für Menschenrechte (*Human Rights Alert Programme*, HRAP): Das LCO hat außerdem das Melde- und Warnprogramm für Menschenrechte der OSZE entwickelt, ein Programm, das angebliche Menschenrechtsverletzungen und andere Übergriffe seitens der staatlichen Verwaltung untersucht und darüber Bericht erstattet. Obwohl es sich noch in der Anfangsphase befindet, wurden dem HRAP bereits 161 Beschwerden vorgetragen; 39 von ihnen wurden bereits untersucht und analysiert, und acht sind vollständig aufgeklärt.

Mit Hilfe des HRAP beobachtet das LCO Fälle von Gewalttätigkeiten seitens der Polizei, Probleme bei der Durchsetzung von Gerichtsurteilen, Beschwerden über rechtswidrige Entlassungen und eine Vielzahl weiterer Angelegenheiten und wird in allen Fällen einen Bericht abgeben. Künftig wird sich das HRAP auf Ermittlungen vor Ort in mehreren ernsten Fällen konzentrieren. Das HRAP ist so gestaltet, daß inländische NGOs in den Prozeß der Untersuchung und Berichterstattung einbezogen werden. Dadurch werden auch lokale NGO-Kapazitäten ausgebaut.

– Programme zur Verfassung/ACCAPP: Im Januar 1999 hat das LCO damit begonnen, die fortlaufenden Projekte des Verwaltungszentrums zur Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und der Mitwirkung der Öffentlichkeit (*Administrative Centre for the Co-ordination of Assistance and Public Participation*, ACCAPP) durchzuführen. Der Name deutet bereits darauf hin, daß ACCAPP Albanien administrative Hilfestellung bei der Erarbeitung des Entwurfs für eine neue Verfassung geleistet hat, indem es für breite Mitwirkung und Einbeziehung der Öffentlichkeit u.a. durch Befragungen sorgte und sowohl inländische als auch internationale fachliche Expertise einholte. Nach der Annahme der neuen Verfassung durch eine Volksbefragung im November 1998 muß nun ein ebenso wichtiger Prozeß einsetzen - die Bürger die Prinzipien zu lehren, die in der Verfassung verankert sind, und in der Gesellschaft die Erwartung zu wecken, daß die verfassungsmäßigen Rechte respektiert werden. Darüber hinaus sollte die gesamte Gesetzgebung darauf hin überprüft werden, ob sie mit der neuen Verfassung in Einklang steht. Daher gehören zu den Projekten, die für die Zeit nach dem Verfassungsreferendum anstehen, erstens die Veröffentlichung von Lehrmaterial und historischem Material über die Verfassung, zweitens die Gestaltung und Durchführung von Bildungsprogrammen zur Verfassung und drittens die Überprüfung neuer und bereits bestehender Gesetze im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung (auf Anfrage der entsprechenden Behörden auch bereits beim Entwurf bzw. bei der Revision). Bislang hat die Abteilung Projekte des LCO-ACCAPP im Jahre 1999 eine Broschüre herausgegeben, in der die Verfassung selbst sowie Hintergrundmaterial abgedruckt sind, und 21.000 Kopien davon im ganzen Land verteilt, das seit dem Referendum erste und einzige Bildungsprogramm zur neuen Verfassung vorgelegt und bei der Überprüfung des Gesetzes über Staatsgeheimnisse, des Gesetzes über die Organisation des Justizwesens, des Gesetzes über das Amt des Oberstaatsanwalts, eines Gesetzentwurfs zur Untersuchung des Hajdari-Mordes sowie des Gesetzes über die staatliche Polizei auf Vereinbarkeit mit der Verfassung assistiert.

– Beobachtung von Gerichtsverfahren: In der Rolle neutraler Gerichtsbeobachter wohnten Juristen des LCO mehreren Straf- und Zivilprozessen

auf allen Ebenen des albanischen Gerichtswesens bei. Das LCO beobachtet solche Prozesse auf Ersuchen einer oder beider an einem Konflikt beteiligten Parteien. Das LCO handelt in der Rolle des unparteiischen Beobachters und will damit einen Anreiz zu einem fairen Gerichtsverfahren geben. Das LCO vertritt dabei keine der Konfliktpartien, spielt nicht den "Richter" und versucht in keiner Weise, den Ausgang des Verfahrens zu beeinflussen. Unter Beachtung dieser strengen Richtlinien beobachtete das LCO Prozesse gegen sechs ehemalige Regierungsfunktionäre, denen Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Last gelegt wurden, einen internen Disput um die Führung der Demokratischen Partei, Fälle, in denen gegen ungerechtfertigte Kündigungen geklagt worden war, Strafverfahren im Zusammenhang mit den Ausschreitungen vom 14. September 1998, einen Mietstreit und ähnliches mehr. Bei Gelegenheit wird das LCO Beobachtungsberichte mit Beobachtungen über Fragen zu Zivil- und Strafverfahren, Menschenrechtsfragen und andere Rechtsprinzipien, die generell in Albanien Anwendung finden, herausgeben - und das alles mit dem Ziel, Vorschläge für Verbesserungen am Rechtssystem zu machen.

– Koordinierung der technischen Hilfe in Rechtsfragen: Das LCO hat eine bedeutende Rolle bei der Koordinierung nationaler und internationaler Anstrengungen im Hinblick auf mehrere rechtliche Reformprojekte gespielt. So koordinierte das LCO beispielsweise die nationale und internationale Hilfe im Zusammenhang mit dem Entwurf des Gesetzes über die Ombudsmann-Institution und bemüht sich auch weiterhin, die Entwicklung dieser wichtigen albanischen Einrichtung zu erleichtern. Das LCO arbeitet ebenfalls eng mit den Mitarbeitern der juristischen Fakultät in Tirana sowie mit Soros/COLPI zusammen. Aus dieser Zusammenarbeit ist der Entwurf eines umfassenden multilateralen Aktionsplans (*Comprehensive Multilateral Action Plan*, CMAP) zur langfristigen Hilfe für die juristische Fakultät der Universität von Tirana hervorgegangen. Das LCO assistierte auch bei der Konzipierung eines gemeinsamen Hilfsprogrammes des BDIMR und der britischen Regierung an der juristischen Fakultät der Universität von Shkodër und hilft bei dessen Durchführung. Das LCO hat des weiteren einer Rechtsberatungsstelle der Katholischen Hilfe für sozial Benachteiligte (CAFOD/LAS) technische Hilfe und Unterstützung geleistet.

– Direkte technische Hilfe in Rechtsfragen: Zu den Bemühungen des LCO um direkte technische Hilfe gehören Ausbildung und Expertise in Fragen der Rechte ethnischer Minderheiten, Unterstützung regionaler runder Tische zur Verfassung, der Entwurf von konzeptionellen Papieren zu Verfassungsfragen sowie eigene Beiträge zu Gesetzentwürfen über Anti-Dumping- und Ausgleichsmaßnahmen. Das LCO unterstützt darüber hinaus den Verbindungsbeamten der OSZE-Präsenz für Lokalverwaltungen bei der Dezentralisierung der örtlichen Vewaltungen. Außerdem geben Juristen des LCO derzeit Kurse in Verfassungsrecht,

juristischer Argumentation und Abfassung von Schriften, Menschenrechten, Internationalem Öffentlichem Recht, EU-Recht sowie Konkursrecht an der staatlichen Hochschule für Verwaltung und an der juristischen Fakultät der Universität von Tirana. Das LCO hat ein Unterrichtsprojekt der Vereinigung Niederländischer Gemeinden (VNG) zum Gemeindeverwaltungsrecht unterstützt. Und schließlich hat das LCO den Entwurf eines Plans zur Entwicklung des albanischen Konkursrechts vorbereitet und ist jederzeit bereit, bei Bedarf jede andere direkte technische Hilfe in Rechtsfragen zur Verfügung zu stellen.

Fing das LCO im März 1998 noch mit einem einzigen internationalen Mitarbeiter an, so ist es inzwischen zu einem dynamischen Projekt zur Rechtsreform und Hilfe in Rechtsfragen in Albanien herangewachsen. Es kombiniert die Stärke seiner albanischen Rechtsexperten und Projektmanager mit den erfahrenen internationalen Juristen und Menschenrechtsexperten der OSZE. Auch wenn das LCO in der Anfangsphase noch unter der Ägide der OSZE-Präsenz in Albanien arbeitet, so hat es doch das Potential, als eigenständige Institution eine der führenden und wirksamsten inländischen Organisationen zur Entwicklung von demokratischen Strukturen und Rechtsstaatlichkeit in Albanien zu werden.

Politische Vermittlung

Der Weg zu einer neuen Verfassung

Im Juni 1998 nahm die Präsenz ihre Bemühungen wieder auf, die Opposition - die erst vor wenigen Monaten ins Parlament zurückgekehrt war, nachdem sie es zunächst boykottiert hatte - davon zu überzeugen, daß sie sich an der Ausarbeitung des Entwurfs für eine neue Verfassung beteiligen solle, die zu jener Zeit schon weit fortgeschritten war. Dieser Verfassungsentwurf unterlag der ständigen Überprüfung durch zahlreiche internationale Experten und wurde darüber hinaus nationalen NGOs sowie besonders betroffenen Gruppen wie beispielsweise Rechtsanwälten, Journalisten und anderen zur Kommentierung vorgelegt. Der Prozeß war damit völlig transparent. Die Präsenz forderte eine zweite Triparlamentarische Delegation (OSZE, Europarat und Europäisches Parlament) an, um dadurch den Dialog und eine alle einschließende Schlußphase des Entstehungsprozesses der Verfassung zu fördern. Der Besuch fand ordnungsgemäß am 29. und 30. Juni statt. Die Delegation rief die Demokratische Partei in ihren Empfehlungen dazu auf, in ihrer Rolle als

größte Oppositionspartei eine konstruktive Haltung einzunehmen. Gleichzeitig forderte sie die Regierung auf, sich verbindlich und effektiv der ernsten Probleme der Korruption, des Schmuggels und der Unsicherheit im Lande anzunehmen.
Leider hatten sich die Hoffnungen auf einen verbesserten Dialog zwischen Regierung und Opposition innerhalb von nur zwei Wochen nach der Triparlamentarischen Mission bereits wieder zerschlagen. Eine häßliche Debatte im Parlament über die Ermittlungen der Ngela-Kommission, die eingesetzt worden war, um die Ausschreitungen im Frühjahr 1997 zu untersuchen, endete in zahlreichen persönlichen Anschuldigungen gegen die Führungsspitzen der Demokratischen Partei sowie in Forderungen nach Anklageerhebung gegen sie aufgrund der Rolle, die sie vermeintlich bei den Unruhen gespielt hatten. Die Debatte gipfelte im Auszug der Mehrheit der Oppositionsparteien und dem zweiten Parlamentsboykott durch die DP.
Die Präsenz setzte ihre Bemühungen fort, die beiden wichtigsten Parteien zumindest in der Frage der Verfassung miteinander zu versöhnen. Es gelang der Präsenz, die DP zu einer nochmaligen Überprüfung zu bewegen, indem sie den Gedanken förderte, daß diese Frage als nationale, überparteiliche Anstrengung zum Wohle aller Albaner anzusehen sei.. Sali Berisha bot an, am 31. August einen runden Tisch unter Teilnahme aller Parteien abzuhalten, bei dem er mit dem aufwarten wollte, was er als ernsthafte, "professionelle" Kommentierung des Verfassungsentwurfs ankündigte. Obwohl die Regierungsparteien eine normale parlamentarische Debatte vorgezogen hätten, akzeptierten sie den Vorschlag mit dem Gedanken, daß ein solcher Dialog zu einer regelmäßigeren beiderseitigen Annäherung führen könnte.
Dazu kam es nicht mehr, nachdem der Oberstaatsanwalt am 22. August 1998 im Zusammenhang mit den Ausschreitungen von 1997 die Festnahme von sechs prominenten ehemaligen Funktionären der Demokratische Partei angeordnet hatte. Diesen Schritt bedauerten sowohl die Präsenz als auch der Europarat (und brachten dies in einer gemeinsamen Presseerklärung zum Ausdruck), nicht zuletzt wegen des Zeitpunktes, der einen Aufschrei der Empörung seitens der DP und deren sofortige Absage des runden Tisches zur Folge hatte.

Die September-Unruhen

Im September 1998 verschlechterte sich das politische Klima zusehends trotz der anhaltenden Versuche der Präsenz, einen "Mittelweg" zu finden, wo immer das möglich schien. Tägliche, von hitziger Rhetorik begleitete Demonstrationen auf Tiranas wichtigstem Platz, dem Skenderbeg-Platz, und Protestzüge Tiranas wichtigsten Boulevard hinunter zum Sitz des

Premierministers erhöhten die Spannung nur noch. Parteizeitungen brachten tagtäglich beißende Artikel.
Das Geschehen erreichte seinen tragischen Höhepunkt mit der Ermordung des Parlamentsabgeordneten und Mitglieds der Demokratischen Partei Azem Hajdari am 12. September 1998 durch Unbekannte; die DP gab die Schuld daran jedoch entschieden der regierenden sozialistischen Partei. Dem Mord folgten tags darauf massive Ausschreitungen rund um den Sitz des Premierministers, in deren Verlauf mehrere Autos angezündet wurden. Am 14. September wurde Azem Hajdari, begleitet von weiteren Kundgebungen und Aufmärschen der DP, beerdigt. Es folgten bedrohliche Szenen, die alle Anzeichen eines Staatsstreiches aufwiesen: Das Zentrum von Tirana hallte von schwerem Maschinengewehrfeuer wider. Der Sitz des Premierministers wurde zunächst von Gewehrsalven und Granaten getroffen, später gestürmt und in Brand gesetzt. Forderungen nach dem unverzüglichen Rücktritt der Regierung wurden begleitet von der Erstürmung und Plünderung zahlreicher weiterer Regierungsgebäude sowie der Studios des staatlichen Fernsehsenders.
Die Präsenz versuchte, die Ruhe aufrechtzuerhalten, indem sie über private Radio- und Fernsehkanäle die Bevölkerung unablässig dazu aufrief, sich nicht aufstacheln zu lassen, und die Demonstranten eindringlich dazu aufforderte, die Straßen zu verlassen, die Studios der staatlichen Fernsehanstalt (aus denen eine "Sieges"-Meldung gesendet worden war) nicht länger besetzt zu halten und zwei Panzer zurückzugeben, die man einer örtlichen Armee-Einheit entwendet hatte. An diesem Tag voller Hochspannung glänzte die Regierung durch Abwesenheit; nur das Innenministerium hielt die Stellung, was sich im nachhinein als Rettung der Lage herausstellte. In der Hauptsache war diese allerdings der Tatsache zu verdanken, daß die Bevölkerung weder in Tirana noch auf dem Lande auf die Gewalt reagierte: Die Menschen zeigten deutlich ihren Abscheu angesichts der Art und Weise, in der die Politik wieder ihre häßliche Seite hervorgekehrt hatte, und sorgten so dafür, daß die Unruhen, die Tirana erfaßt hatten, sich nicht auf andere Gebiete ausweiteten. Der 14. September wurde jedoch auch als Vorwand für weitverbreitete kriminelle Handlungen, die mit dem Aufstand nicht in unmittelbarem Zusammenhang standen, benutzt. Im Laufe des Tages ergriff die Polizei allmählich wieder Besitz von den Straßen und drängte die verbliebenen Aufrührer zurück zum Parlamentsgebäude und zur Zentrale der Demokratischen Partei. Die Studios des staatlichen Fernsehens wurden im Laufe des Abends befreit, nachdem die Präsenz in angespannter Lage Verhandlungen zwischen rund 200 zum Teil bewaffneten Besetzern und starken Spezialeinheiten der Polizei, die sich unbedingt Zutritt zu dem Gebäude verschaffen wollten, geführt hatte. Am 15. September waren aller Widerstand gebrochen und Ruhe und Ordnung wiederhergestellt.

Die traumatischen Ereignisse bewirkten den völligen Zusammenbruch des Vertrauens zwischen Regierung und Opposition und machten jeden Versuch zur Versöhnung, die Rückkehr ins Parlament und die Mitarbeit am Entwurf einer neuen Verfassung zunichte. Das Parlament - ohne die DP - billigte die Verfassung und legte einen Termin für die Volksbefragung fest.
Dennoch waren in der Folgezeit einige positive Schritte zu vermerken. Im Oktober wurde als Folge der Unruhen vom 14. September die Regierung umgebildet. Eine gleichzeitig eingeleitete Kampagne sollte die Bevölkerung dazu bewegen, sich für die Verfassung auszusprechen. Ungeachtet internationaler Appelle, größtmögliche Mitwirkung am Referendum zuzulassen und jedem die Chance zu geben, seine Meinung dazu zu äußern, rief die DP nicht etwa dazu auf, mit "nein" zu stimmen, sondern vielmehr zu einem Abstimmungsboykott. Die Präsenz unterstützte und förderte die weite Verbreitung des Verfassungstextes und organisierte öffentliche Informationsveranstaltungen. Die Präsenz forderte die Menschen zwar nachdrücklich auf, von ihren demokratischen Rechten Gebrauch zu machen und ihre Stimme abzugeben, verhielt sich aber während der gesamten Kampagne neutral, was den Inhalt der Stimmabgabe anging.

Das November-Referendum

Das Referendum fand ordnungsgemäß am 22. November statt und verlief im Gegensatz zu den düsteren Vorhersagen einiger Leute friedlich. An vielen Orten waren Wahlbeobachter der OSZE anwesend, ebenso Beobachter des Europarates und des Europäischen Parlaments. Nachdem die Stimmabgabe abgeschlossen war, wurde eine gemeinsame Erklärung herausgegeben, die festhielt, daß die Stimmabgabe im allgemeinen korrekt verlaufen war (und die damit in der Tat eine erhebliche Verbesserung konstatierte). Die Erklärung bestätigte darüber hinaus eine Wahlbeteiligung von (gerade eben) mehr als 50 Prozent der Wahlberechtigten. Von diesen 50 Prozent hatten 95 Prozent der Wähler ihre Zustimmung gegeben. Der Aufruf der DP zum Abstimmungsboykott hatte natürlich eine große Zahl von Wählern, die mit "nein" gestimmt hätten, abgehalten; außerdem befanden sich schätzungsweise 30 Prozent der Wählerschaft im Ausland, so daß sie nicht in der Lage waren, ihre Stimme abzugeben. Am 28. November - Albaniens Nationalfeiertag - verkündete der Präsident offiziell die neue Verfassung.

Die Fortsetzung der Vermittlungsbemühungen

Nachdem das Referendum vorüber war, verbesserte sich im Dezember das politische Klima: Der neue Premierminister zeigte sich konziliant, und die Präsenz unterstützte gleichzeitig nachdrücklich die Wiederaufnahme des

Dialogs. Ein Studentenstreik eröffnete die Gelegenheit zu einem direkten Treffen zwischen den Führungsspitzen der Sozialistischen Partei, Premierminister Pandeli Majko und dessen Stellvertreter, Ilir Meta, auf der einen sowie Sali Berisha und dem Stellvertretenden Vorsitzenden der DP, Genc Pollo, auf der anderen Seite. Die Präsenz hatte auf Bitten des langjährigen DP-Abgeordneten Ylli Visiu und mit ihm zusammen dabei geholfen, die Pattsituation in der Haltung zu dem Streik zu überwinden, und so wurde es ihr zugeschrieben, der ersten Begegnung zwischen Sozialistischer und Demokratischer Partei den Weg geebnet zu haben. Weitere Schritte zur Vertrauensbildung folgten, darunter auch ein Fußballspiel zwischen Regierung und Opposition, bei dem der Leiter der Präsenz als Schiedsrichter fungierte und das live im Fernsehen übertragen wurde!

Leider war dieser Fortschritt nur von kurzer Dauer. Im Verlaufe des Monats Januar kam er zum Erliegen, und die Rückkehr zu einer konfrontativeren Politik machte sich bemerkbar. Obwohl die sechs inhaftierten DP-Funktionäre entlassen und unter Hausarrest gestellt wurden - worauf die Präsenz wiederholt gedrängt hatte - und der Mordfall Hajdari auf professionellere Art und Weise wieder aufgerollt worden war - die OSZE hatte einen norwegischen Staatsanwalt als Unterstützung zur Verfügung gestellt -, war die Bereitschaft zur Rückkehr ins Parlament in den Reihen der DP-Führung trotz gegenteiliger Stimmen aus der Partei noch immer gering.

Im März 1999 erhielt die Kosovo-Krise zunehmend Vorrang vor innenpolitischen Fragen, aber, so traurig es ist, selbst ein Ereignis dieser Größenordnung schaffte es nicht, daß sich die beiden wichtigsten Parteien auf eine gemeinsame Linie einigten. Eine anfänglich gemeinsame Haltung löste sich schnell wieder auf, und Berishas Aufruf zur Ablehnung des Rambouillet-Abkommens führte erneut zur politischen Spaltung, auch wenn er diese Haltung wenige Tage später revidierte. Als der Kosovo-Konflikt eskalierte und hunderte und tausende von Flüchtlingen nach Albanien strömten, waren Opposition und Regierung wieder entzweit; die DP bezichtigte die Regierung der völligen Inkompetenz und des Betrugs mit Hilfslieferungen.

Ein Ergebnis der Kosovo-Krise war jedoch, daß sie deutlich vor Augen führte, wie weit die DP sich infolge ihrer Politik der Kooperationsverweigerung zu einem Zeitpunkt isoliert und marginalisiert hatte, da Albanien in den Mittelpunkt weltweiter Aufmerksamkeit gerückt war und die Regierung zahlreiche führende Staatsmänner aus der ganzen Welt empfing. Als die Krise sich Ende Juni 1999 dem Ende zuzuneigen begann, faßte die Führungsspitze der DP den Entschluß, ihren Boykott aufzugeben, und zog schließlich am 21. Juli wieder ins Parlament ein. Sie reagierte damit auf parteiinternen Druck ebenso wie auf Druck von seiten mehrerer internationaler parlamentarischer Gremien, der OSZE-Präsenz und der Botschaft der Vereinigten Staaten in Tirana.

Flüchtlingsnothilfe

Für rund vier Monate, von März bis Mitte Juli dieses Jahres, wurde Albanien zum Zufluchtsort für bis zu 470.000 vertriebene Kosovo-Albaner - was beinahe 15 Prozent der einheimischen Bevölkerung entspricht -, die entweder direkt aus dem Kosovo oder über Nachbarstaaten ins Land kamen.
Trotz der gewaltigen Belastung, die dieser Zustrom für die ohnehin fragile albanische Infrastruktur und Wirtschaft bedeutete, waren sich das albanische Volk und die Regierung darin einig und bestanden darauf, daß alle vertriebenen Albaner, die ins Land kamen, in Albanien versorgt werden sollten, um die Ziele der "ethnischen Säuberung" nicht auch noch zu fördern oder die Aussichten auf eine rasche Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimat zu schmälern.
Die Präsenz hat den Auftrag, Albanien in enger Zusammenarbeit mit der albanischen Regierung, anderen Regierungen und internationalen Organisationen Hilfestellung bei der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und beim Aufbau der Zivilgesellschaft zu leisten. Die Rolle, die die Präsenz zur Unterstützung der albanischen Regierung und Bevölkerung spielen soll, ist dem angepaßt und klar definiert; sie stammt aus der Zeit vor der Flüchtlingskatastrophe und hatte und hat auch in dieser Situation und darüber hinaus Bestand. Die OSZE ist keine Hilfsorganisation; ihr Verhältnis zur Regierung sowie die Rolle und die Existenz ihrer über ganz Albanien verteilten Außenstellen versetzten sie jedoch beim Eintreten der Krise in die einmalige Lage, zur Koordinierung und Durchführung nationaler und internationaler Hilfeleistungen beitragen zu können.
Als sich daher in den allerersten Tagen des Notstandes zeigte, daß Albanien Schwierigkeiten mit den Verfahren und einem Einsatzplan bei der Bewältigung des Flüchtlingsstroms hatte, stellte die OSZE-Präsenz auf Ersuchen der Regierung und in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR Hilfe, Beratung und Personal zum Aufbau einer *Emergency Management Group* (EMG) im Büro des Premierministers zur Verfügung, die nationale und internationale Hilfeleistungen überwachen und koordinieren sollte.
Als sich die Notlage ausweitete und die internationalen Hilfeleistungen umfangreicher wurden, um der Herausforderung gerecht werden zu können, entwickelte sich auch die Rolle der Präsenz im Rahmen ihres weit gefaßten Auftrags, die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und führenden internationalen Akteuren zu erleichtern und zu fördern, weiter. Mit Hilfe der Kapazitäten der *OSCE/KVM Refugee Task Force* (rund 75 ehemalige Angehörige der aus dem Kosovo abgezogenen KVM) unterstützten die Präsenz und ihre Mitarbeiter vor Ort die Koordinationsbemühungen der Regierung und des UNHCR zur Bewältigung der Notlage in folgenden spezifischen Bereichen:

- In Tirana stellten Mitarbeiter der OSZE-Präsenz und der *KVM Refugee Task Force* das Personal des Informationsbüros der EMG, das sowohl als "Informationszentrale" innerhalb der Gruppe selbst als auch als Quelle für Informationen über den Stand der Notlage für andere albanische und internationale Partner fungierte. Im Mittelpunkt dieser Arbeit standen die täglich zweimalige Herausgabe von Lageberichten durch das Informationsbüro und die Zusammenstellung, Erhebung und Verteilung von Bedarfsmeldungen und Mitteln zur Befriedigung des Bedarfs an die Regierung und relevante einheimische und internationale Partner.
- Die OSZE half ebenso durch die Herstellung von Verbindungen zwischen der EMG und lokalen Verwaltungen und Präfekturen in ganz Albanien und benutzte dazu das Netz der Außenstellen der Präsenz und der mobilen KVM-Teams, die die Hilfeleistungen vor Ort beobachteten und unterstützten, Bedürfnisse und Schwierigkeiten ausfindig machten und der EMG schnellstens Rückmeldung gaben. Die Mobilität und die Kommunikationskapazitäten der Außenstellen und der KVM-Teams erleichterten die Verteilung der Hilfsgüter außerordentlich und sorgten ebenso dafür, daß Unzulänglichkeiten und Engpässe rechtzeitig bemerkt und behoben wurden.
- Darüber hinaus leistete die OSZE mit ihrem Netz aus Außenstellen und KVM-Teams logistische Unterstützung und Soforthilfe, wo immer es ging, indem sie ihren Mitarbeiterstab und ihre Fahrzeuge dazu nutzte, die Bemühungen der lokalen Präfekturen und der internationalen Organisationen zur Verteilung der Hilfsgüter und zur Erleichterung der Kommunikation zu ergänzen.
- Die Präsenz leistete auch von Beginn an Hilfestellung bei der Rückführung der Flüchtlinge in der Zeit von Mitte Juni bis Anfang Juli, als die Teams der *KVM Refugee Task Force* aus Albanien abgezogen wurden und die letzten OSZE-Mitarbeiter, die an die EMG abgestellt worden waren, in die Präsenz zurückkehrten, nachdem sie durch Mitarbeiter des UNHCR und Personal der albanischen Regierung ersetzt worden waren.
- Schließlich - aber keinesfalls zuletzt - sah die OSZE-Präsenz in Albanien ihre Rolle in der Notsituation nicht allein darauf beschränkt, der Regierung und internationalen Organisationen dabei zu helfen, sich der Bedürfnisse der Flüchtlinge anzunehmen. Sie versuchte vielmehr, auch durch die Fortsetzung ihrer bereits laufenden Arbeitsprogramme sicherzustellen, daß die regulären Regierungsgeschäfte und das einmal erreichte Tempo bei den Reformen so weit wie möglich aufrechterhalten wurden. Die Präsenz arbeitet auch weiterhin mit der albanischen Regierung zusammen, um ihr bei der Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen der Krise und der nach wie vor bestehenden Aufgabe des Aufbaus der Zivilgesellschaft in Albanien, zu helfen. Dabei hat sie nicht nur den Vorteil, über ein Mandat und Beziehungen zur Regierung

zu verfügen, die mehr als zwei Jahre vor Eintreten der Notsituation etabliert wurden, sondern auch die Kapazitäten eines landesweiten Netzes, bestehend aus international besetzten Außenstellen, die ihr die einzigartige Fähigkeit verleihen, Albanien und seiner Bevölkerung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene Hilfe zu leisten.

Hansjörg Eiff

Die OSZE-Mission im Kosovo

Am 1. Juli 1999 beschloß die OSZE zum dritten Mal seit 1992 die Errichtung einer Langzeitmission im Kosovo.
Man könnte von einer Operation in drei Ansätzen sprechen, die zusammen den Hauptbeitrag der OSZE zu den seit dem Zerfall Jugoslawiens andauernden Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um eine Regelung des Kosovo-Konflikts darstellen.[1]
In der Ausgestaltung und im Schicksal dieser Ansätze spiegeln sich die Hartnäckigkeit des Kosovo-Konflikts und seine Verschärfung in den letzten eineinhalb Jahren wider. Mit der Verschlechterung der politischen und humanitären Situation im Kosovo verstärkte sich das internationale Engagement bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt seitens der NATO.
Was die OSZE anging, wurde gleichzeitig deutlich, daß sie mit den ihr gegebenen "weichen" Mitteln nicht in der Lage war, die Konfliktsituation allein zu befrieden.
In jüngster Zeit eröffnet die Einsetzung einer internationalen Übergangsverwaltung, an der die OSZE als einer von mehreren Trägern beteiligt ist und die von einer internationalen Sicherheitspräsenz unter maßgeblicher Beteiligung der NATO abgestützt wird, neue Chancen für eine längerfristige Regelung des Kosovo-Konflikts.

Die erste OSZE-Mission im Kosovo

Die erste Kosovo-Mission bestand vom 8. September 1992 bis zum 29. Juni 1993 als Hauptteil einer dreiteiligen, für die größten Minderheitengebiete der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) - Kosovo, Sandschak und Vojvodina - eingerichteten Mission. Sie umfaßte zu keinem Zeitpunkt mehr als 20 Mitarbeiter. Der Einsatz von internationalem Militär kam angesichts entschiedener serbisch-jugoslawischer Ablehnung nicht in Betracht.
Unter vergleichsweise gewaltarmen äußeren Verhältnissen im Kosovo umfaßte das Mandat der Mission gemäß Beschluß des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) vom 14. August 1992:

1 Die im "Vorläufigen Abkommen für Frieden und Selbstverwaltung im Kosovo" (Rambouillet-Abkommen) vom 23. Februar 1999 vorgesehene "Implementierungsmission" der OSZE (IM), die mangels serbisch-jugoslawischer Zustimmung zu dem Abkommen nicht zustande kam, bleibt hier außer Betracht.

- die Förderung des Dialogs zwischen den Behörden und Vertretern der Bevölkerung und Gemeinschaften,
- die Sammlung von Informationen über Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie die Förderung von Lösungen für solche Probleme,
- die Einrichtung von Kontaktstellen für die Lösung von Problemen sowie
- Hilfestellung bei der Verfügbarmachung von Informationen über die Gesetzgebung in den Bereichen Menschenrechte, Minderheitenschutz, Medienfreiheit und demokratische Wahlen.

Dieses Mandat formulierte keine Ziele wie die Wiederherstellung der Autonomie des Kosovo oder die Verbesserung der Lage der Minderheiten und enthielt keinen Vermittlungs- oder Verhandlungsauftrag. Insofern kam es serbisch-jugoslawischen Interessen entgegen.
Andererseits hatte die erste Mission den Auftrag, sich mit Menschenrechtsverletzungen zu befassen, womit faktisch auch die Möglichkeit gegeben war, die Lage der albanischen Volksgruppe zu behandeln. Für diese war die Einrichtung der Mission ein wichtiger Schritt in Richtung der von ihren Führern geforderten Internationalisierung des Kosovo-Problems.
Die Arbeit der ersten OSZE-Mission fiel teilweise in die Amtszeit des einer Öffnung gegenüber dem Westen aufgeschlossenen jugoslawischen Ministerpräsidenten Milan Panić und des Außenministers Ilija Djukić. Sie wurde von allen Seiten überwiegend positiv beurteilt. Selbst Slobodan Milošević äußerte gegenüber internationalen Besuchern, die OSZE-Mission habe objektiv berichtet, ihre Mitglieder seien länger im Lande geblieben und nützlicher gewesen als internationale Kurzbesucher. Gleichwohl konnte das Mandat der ersten Mission über den 28. Juni 1993 hinaus nicht verlängert werden, weil die BRJ - nach der Entlassung Panićs und Djukićs - die Verlängerung des Mandats mit der Wiederzulassung Jugoslawiens zur OSZE verknüpfte, die die Teilnahme der BRJ wegen der Rolle Belgrads im Bosnien-Konflikt seit Juli 1992 suspendiert hatte. An dieser Position der BRJ scheiterte bis zu der Absprache zwischen dem amerikanischen Sonderunterhändler Holbrooke und Präsident Milošević im Oktober 1998 die Fortsetzung einer OSZE-Präsenz in der BRJ und damit im Kosovo.
Die erste Mission der OSZE war seinerzeit die einzige intergouvernementale Vertretung der Staatengemeinschaft im Kosovo. Mit ihrem Abzug im Jahre 1993 trat eine fünf Jahre andauernde Vakanz ein. So schwach die Befugnisse der ersten OSZE-Mission waren, so muß ihr Abzug im Lichte der späteren Entwicklung doch als gravierender Verlust eines potentiell bedeutsamen Instruments zur Beeinflussung der Lage im Kosovo angesehen werden.

Die zweite OSZE-Mission im Kosovo

Die zweite OSZE-Mission im Kosovo, die sogenannte Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), bestand vom 25. Oktober 1998 bis zum 8. Juni 1999. Ihrer Errichtung vorausgegangen war die Eskalation des Kosovo-Konflikts in Form des bewaffneten Aufstands der "Kosovo-Befreiungsarmee" (UCK), von Exzessen der serbischen Sicherheitskräfte sowie der Vertreibung und Flucht von Teilen der Bevölkerung. Der entsprechend gewachsene Druck der internationalen Gemeinschaft nötigte Milošević u.a. die Zustimmung zu einem internationalen Überwachungsmechanismus ab.
Dies öffnete den Weg für eine erneute OSZE-Präsenz im Kosovo, ohne daß jetzt die Frage der Wiederzulassung der BRJ zur OSZE noch mitentschieden werden mußte. Das hieß, die BRJ nahm weiterhin nicht an der OSZE teil. Während Milošević insoweit zurücksteckte, konnte er andererseits ein relativ mildes Überwachungssystem durchsetzen: die "Verifikation" durch unbewaffnete OSZE-Emissäre bei Beschränkung militärischer Überwachung durch die NATO auf den Luftraum. Die Einrichtung der KVM stellte einen Kernpunkt der von Holbrooke und Milošević am 13. Oktober 1998 in Belgrad bekanntgegebenen Abmachungen für eine friedliche Lösung des Kosovo-Konflikts dar. Daran schloß sich die Unterzeichnung eines Abkommens durch den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Bronislaw Geremek, und den jugoslawischen Außenminister Zivadin Jovanović am 16. Oktober 1998 in Belgrad an. Dieses Abkommen bildete zusammen mit dem vom Ständigen Rat der OSZE am 25. Oktober 1998 beschlossenen Mandat die Grundlage für die KVM. Hauptaufgabe der KVM waren die Verifikation des Waffenstillstandes, des Rückzugs der serbischen Sicherheitskräfte und der Einstellung von Zwangsmaßnahmen gegen die Zivilbevölkerung, die Überwachung der Polizei, die Durchführung und Überwachung von freien und demokratischen Wahlen im Kosovo, die Unterstützung beim Aufbau demokratischer Institutionen und die Unterstützung der humanitären Organisationen, insbesondere bei der Rückkehr von Vertriebenen.
Die verschiedenen Verifizierungsaufgaben beinhalteten keine Kontrollbefugnis im Sinne eines Eingriffes in Befehlsstränge, sondern lediglich die Beobachtung der Parteien im Hinblick auf bestimmte Verhaltensweisen. Das Personal der Mission hatte nach dem Abkommen zwischen der OSZE und der BRJ zwar volle Freiheit der Bewegung und des Zugangs, doch waren die konkreten Auskunfts- und anderen Mitwirkungspflichten der Parteien verhältnismäßig eng begrenzt. So bestand lediglich eine nachträgliche Berichtspflicht bezüglich der Bewegung von Streitkräften, die während der vergangenen Woche erfolgt waren. Etwas weitergehende Befugnisse hatte die Mission bezüglich der Begleitung von Polizeieinheiten und der Entfernung von Verkehrshindernissen. Mit den gegebenen Verfahren war es nur schwer möglich, die Verletzung von

Verpflichtungen zu verhindern. Immerhin gelang es der Mission in den wenigen Monaten ihrer Existenz, mit der Einrichtung von vier Regionalzentren und zehn lokalen Büros ein das gesamte Gebiet im wesentlichen abdeckendes Netzwerk aufzuziehen. Durch hohe sichtbare Präsenz und energische Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen konnte die Mission zeitweise zu einer Beruhigung der militärischen Situation und der humanitären Problemlage wohl beitragen. Kosovo-albanische Gesprächspartner äußerten sich gegenüber dem Verfasser zufrieden über das Bestehen der Mission als Verbindung des Kosovo zur Welt und als deren "Auge" auf dem Kosovo. In diesem Zusammenhang waren die Sammlung und Aufarbeitung der Informationen in der Missionszentrale in Priština sowie in der Koordinationsstelle von OSZE und NATO in Kumanovo/Mazedonien, die Berichterstattung an die OSZE-Institutionen und damit an die Teilnehmerstaaten, ferner die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Mission von Bedeutung.
Entgegen der Verpflichtung zum Abzug der Sicherheitsstreitkräfte wurden ab Anfang 1999 zunehmend jugoslawische Truppen und Sonderpolizei zugeführt. Die Sicherheitslage und die humanitäre Situation verschlechterten sich rapide. Die OSZE-Mission, der geeignete Mittel fehlten, vermochte dies nicht zu verhindern. Es bestätigten sich Erkenntnisse einer vorangegangenen "OSZE-Mission zur technischen Beurteilung", die im Juli 1998 in Belgrad und Priština festgestellt hatte, daß die Waffenruhe ohne robuste Präsenz internationalen Militärs nicht zu gewährleisten war.
Die Entwicklung führte zum Abzug der Mission nach Mazedonien am 20. März 1999 und zur Aufnahme der Luftoffensive der NATO kurz danach.
Die Mission richtete ihr Hauptquartier in Skopje ein. Von zuletzt über 1.300 Mitarbeitern verblieben zunächst etwa 350. Rußland und Belarus nahmen aus Protest gegen die NATO-Operation an der Mission nicht mehr teil. Die Restmission befaßte sich mit Problemen, die sich aus der Massenvertreibung von Albanern aus dem Kosovo ergaben: So unterstützte die KVM den UNHCR bei der Registrierung der Flüchtlinge und sammelte systematisch Augenzeugenberichte über Menschenrechtsverletzungen im Kosovo.
In der Folge der Luftoffensive der NATO und diplomatischer Vermittlung unter aktiver russischer Beteiligung stimmte Serbien-Jugoslawien im Juni 1999 erstmals einer internationalen Militärpräsenz im Kosovo unter VN-Ägide und der Übernahme exekutiver Verantwortung seitens der internationalen Gemeinschaft zu.

Die dritte OSZE-Mission im Kosovo

Damit ergab sich für die OSZE die Möglichkeit eines auf ihre Kernbereiche und spezifischen Fähigkeiten konzentrierten Einsatzes im Rahmen einer alle

relevanten internationalen Organisationen einbeziehenden Operation, in der ein robustes Element militärischer Abschreckung die OSZE zu stützen und zu entlasten vermag.
Die Grundlage für die Aufstellung einer neuen, dritten OSZE-Mission im Kosovo bildet die Resolution Nr. 1244 des VN-Sicherheitsrates vom 10. Juni 1999. Diese ermächtigt den VN-Generalsekretär, mit Unterstützung relevanter internationaler Organisationen eine "zivile Präsenz" einzurichten, die eine Interimsverwaltung des Kosovo gewährleisten und vorläufige demokratische Selbstverwaltungseinrichtungen aufbauen und beaufsichtigen soll. Nach dem Bericht des VN-Generalsekretärs vom 12. Juni 1999 und den getroffenen Absprachen ist die Federführung für die verschiedenen zivilen Aufgaben unter den maßgebenden Organisationen wie folgt verteilt:

- vorläufige Zivilverwaltung: die Vereinten Nationen,
- humanitäre Angelegenheiten: der UNHCR,
- Aufbau der Institutionen: die OSZE,
- Wiederaufbau: die Europäische Union.

Die OSZE stellte sich auf die neue Lage ein, indem sie zunächst die KVM für beendet erklärte und eine Einsatzgruppe (*Task Force*) einrichtete, die die Vorbereitungen für eine neue Mission zu treffen hatte.[2]
Kurz nach dem Einrücken der NATO kehrte auch die OSZE in Gestalt der *Task Force* in das Kosovo zurück.
Am 1. Juli 1999 schließlich beschloß der Ständige Rat die Schaffung der neuen - dritten - OSZE-Mission im Kosovo als "eigene Komponente innerhalb des Gesamtrahmens der Übergangsverwaltungsmission der VN im Kosovo (UNMIK)".[3]
Der Beschluß vom 1. Juli 1999 beschreibt die Aufgaben der Mission im einzelnen wie folgt:

1. Ausbildung von Personal, u.a. Heranbildung einer neuen Kosovo-Polizei an einer von der Mission einzurichtenden und zu betreibenden Polizeischule, Ausbildung von Justizpersonal und Verwaltungsbeamten, in Zusammenarbeit insbesondere mit dem Europarat;
2. Demokratisierung und Aufbau von Verwaltungsstrukturen, insbesondere Entwicklung der Zivilgesellschaft, nichtstaatlicher Organisationen, politischer Parteien und örtlicher Medien;
3. Organisation und Überwachung von Wahlen;

2 Vgl. PC.DEC/296 vom 8. Juni 1999.
3 Beschluß Nr. 305 des Ständigen Rates der OSZE, PC.DEC/305 vom 1. Juli 1999, S. 1.

4. Überwachung, Schutz und Förderung von Menschenrechten, einschließlich der Schaffung einer Ombudsmann-Institution, in Zusammenarbeit u.a. mit dem UNHCR;
5. Aufgaben im Einklang mit Resolution Nr. 1244 des VN-Sicherheitsrates auf Ersuchen des VN-Generalsekretärs oder seines Sonderbeauftragten und nach Billigung durch den Ständigen Rat.

Leitgedanken der Aktivitäten der Mission sind die Schaffung gegenseitiger Achtung und Versöhnung zwischen allen ethnischen Gruppen und die Herstellung einer lebensfähigen multi-ethnischen Gesellschaft, in der die Rechte jedes Bürgers voll und in gleichem Maße respektiert werden.
Aus dem Mandat vom 1. Juli 1999 läßt sich nicht umfassend ablesen, in welcher Weise die Mission real tätig werden wird. Offen bleibt insbesondere, inwieweit sie beratend handelt oder selbst exekutiv eingreift.
Seitdem die zivile Präsenz als Ganzes und die OSZE-Mission als Teil davon den Auftrag haben, vorläufige demokratische Selbstverwaltungseinrichtungen aufzubauen, kann davon ausgegangen werden, daß weder die jugoslawischen Institutionen des Kosovo, soweit sie noch vorhanden sind, noch die zu Beginn der neunziger Jahre eingerichtete "Schattenverwaltung" der Kosovo-Albaner, die unter diesen selbst inzwischen umstritten ist, als gleichwertige Partner der internationalen zivilen Präsenz gelten können.
Die eigene Exekutivrolle dürfte auch für die OSZE-Mission zumindest in der Anfangsphase im Vordergrund stehen. Diese Exekutivfunktion findet im Mandat an drei Stellen konkreten Ausdruck: Einrichtung und Betrieb einer Polizeischule (als Weiterentwicklung von Kompetenzen der OSZE-Mission in Kroatien), Schaffung einer Menschenrechts-Ombudsmanneinrichtung (vergleichbar der entsprechenden Aufgabe der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina) und am deutlichsten in der Organisation und Überwachung von Wahlen (Weiterentwicklung einer zentralen Aufgabe der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, die sich theoretisch auf die Überwachung von Wahlen beschränkte, faktisch aber in deren Organisation bestand).
Die dritte Kosovo-Mission soll auf einen Personalbestand von etwa 700 Mitarbeitern ausgelegt werden. Sie wird damit bedeutend kleiner sein als die zweite, deren Mandat wesentlich weiter gefaßt war, aber, wie sich zeigte, nicht gänzlich ausgeführt werden konnte.
Leiter der Mission ist der bisherige Chef der OSZE-Präsenz in Albanien, der niederländische Diplomat Daan Everts.
Der Erfolg der dritten OSZE-Mission - wie der internationalen Präsenz im Kosovo überhaupt - wird letztlich daran gemessen werden, inwieweit die Schaffung einer lebensfähigen Kosovo-albanisch/serbischen Selbstverwaltung unter Festigung des Friedens gelingt. Es ist der Mission zu wünschen,

daß ihr, anders als ihren beiden Vorgängerinnen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Zeit gegeben sein möge.

Nicole Renvert

Begegnung mit Kroatien

Vertrauensbildung und Normalisierung nach einem Konflikt aus der Sicht einer OSZE-Beobachterin[1]

Auf den ersten Blick öffnet sich dem Besucher Kroatiens das Bild eines Landes, das in seiner Hauptstadt Zagreb den Vorstellungen von einer jungen Demokratie mit einer lebendigen Metropole entspricht. Auffällig modisch gekleidete junge Menschen beherrschen das Straßenbild, Kneipen und Bars reihen sich an Designerläden, und auf den Straßen werden neben frischem Obst und Gemüse auch Schokolade, Zigaretten und Kaffee aus Deutschland und Österreich verkauft. Die historischen Gebäude sind sorgsam renoviert, einige verwitterte Häuserfronten lassen noch den vergangenen Glanz der einstigen Habsburger Monarchie erahnen. Kroatische Flaggen prägen das Stadtbild.

Namen wie Vukovar und Ilok erinnern zwar an die Geschehnisse von 1991, an den Krieg, der hier getobt hat und ein in vieler Hinsicht fragmentiertes Land hinterließ. Aber Ostslawonien scheint weit weg, in eine andere Zeit und in ein anderes Land zu gehören, und nur wenige Besucher nehmen die vierstündige Fahrt nach Vukovar auf sich.[2] Doch die Konfrontation mit Kroatiens jüngster Vergangenheit und die Auseinandersetzung mit diesem Kapitel seiner Geschichte müssen gar nicht so weit entfernt gesucht werden: Nur wenige Kilometer östlich von Zagreb beginnt die Region Westslawonien, in der der Krieg ebenfalls unübersehbare Spuren hinterlassen hat und die ein wichtiges Symbol für den schwierigen Prozeß der Normalisierung in

1 Die Autorin arbeitete ab Dezember 1997 in Westslawonien als Beobachterin und *Political Analyst* der OSZE-Mission in Kroatien zunächst in den Feldbüros Lipik/Pakrac, Nova Gradiska und im Koordinierungszentrum Daruvar. Im Juli 1998 wurde sie ins Hauptquartier der Mission nach Zagreb berufen, um an der Vorbereitung einer Konferenz zum Thema "Wiederaufbau und Entwicklung" mitzuarbeiten. Seit Januar 1999 ist sie als *Political Officer* in der politisch-wirtschaftlichen Abteilung im Hauptquartier der Mission tätig. Der vorliegende Beitrag stützt sich in erster Linie auf die Erfahrungen der Autorin in Westslawonien, da die Begegnung mit den Problemen in dieser Region ihre Tätigkeit als Mitglied der OSZE-Mission entscheidend geprägt hat. Der Beitrag gibt die persönlichen Erfahrungen und die Sichtweise der Autorin wieder und nicht die offizielle Position der OSZE-Mission in Kroatien.

2 Für einen ausführlichen Bericht über die Situation von 1991 bis 1997, die Rolle der Vereinten Nationen und die Hintergründe des Mandats der OSZE siehe: Joachim Eicher, Die OSZE-Mission in Kroatien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg,), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 193-200, sowie Elena Drozdik, Das schwierige Geschäft mit der Wahrnehmung - OSZE-Beobachter in Kroatien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 215-222.

diesem Land ist. Westslawonien fand selten Beachtung in den Medien, doch auch hier hat der Krieg offene Wunden hinterlassen.

Das schwere Erbe der Vergangenheit

Nähert man sich den Ortschaften Pakrac und Lipik, fährt man am "Turistički Biro Lipik" vorbei. Die scheibenlosen Fenster des völlig ausgebrannten, teilweise zerstörten Gebäudes scheinen den Besucher anzustarren. "Willkommen in Lipik" steht auf einem Schild, und es gibt ganze Straßenzüge, in denen kaum ein Haus ein Dach hat und alle Fassaden von Kugeln zerschossen sind. Die Glaskuppel des ehemaligen Kur- und Badehauses liegt zersplittert da. Efeu rankt durch die scheibenlosen Fenster und Türen. Ein hellrosa getünchtes Haus stellt einen Gegensatz zu all dieser Trostlosigkeit dar: das Waisenhaus in Lipik, finanziert von privaten Spendengeldern. Gegenüber, direkt an der Hauptstraße, die in das ebenfalls völlig zerschossene Pakrac führt, weht eine blau-weiße Fahne an einem nicht verputzten Haus: ein Feldbüro der OSZE, vor dem ein OSZE-Jeep parkt.

Das OSZE-Mandat und die Mission

Die OSZE-Mission in Kroatien geht zurück auf einen Beschluß des Ständigen Rates der OSZE vom 18. April 1996 und nahm ihre Arbeit Mitte Juli 1996 auf. Das Mandat wurde bisher dreimal, zuletzt am 19. November 1998 noch einmal bis zum 31. Dezember 1999, verlängert. Die Mission hat die Aufgabe, den Schutz von Minderheiten und der allgemeinen Menschenrechte zu gewährleisten, die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen zu unterstützen und zur Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung beizutragen.[3] Das Mandat wurde am 26. Juni 1997 durch Beschluß des Ständigen Rates noch erweitert.[4] Die Mission ist

3 "Die Mission wird den kroatischen Behörden auf allen Ebenen sowie interessierten Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Hilfestellung leisten und ihnen ihr Fachwissen zur Verfügung stellen. In diesem Zusammenhang wird die Mission im Interesse der Förderung der Aussöhnung, der Rechtsstaatlichkeit und der Einhaltung der höchsten international anerkannten Standards die volle Durchsetzung der Rechtsvorschriften mit Rat und Tat unterstützen und die ordnungsgemäße Funktion und die Entwicklung demokratischer Institutionen, Prozesse und Mechanismen überwachen." OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 65, Punkt 1 der Tagesordnung, Beschluß Nr. 112, PC.DEC/112, 18. April 1996.

4 Beschluß Nr. 176 des Ständigen Rates vom 26. Juni 1997 ermächtigt die Mission, "bei der Umsetzung kroatischer Gesetze und Vereinbarungen sowie der von der kroatischen Regierung eingegangenen Verpflichtungen in folgenden Bereichen behilflich zu sein und diese zu überwachen: Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen und Schutz ihrer Rechte sowie Schutz aller Angehörigen nationaler Minderheiten; konkrete

beauftragt, Hilfestellungs-, Überwachungs- und Beobachtungsfunktionen wahrzunehmen sowie spezifische Empfehlungen an die kroatischen Behörden auszuarbeiten. Nicht vorgesehen sind jedoch direkte, mit denjenigen der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina vergleichbare Interventionskompetenzen und Zwangsmechanismen.

Aufgaben und Herausforderungen

Vor dem Hintergrund dieses Mandats ergeben sich für die Mission und die Beobachter verschiedene Prioritäten. Zunächst einmal muß die Vernetzung der verschiedenen Büros untereinander sowie der Koordinierungszentren und Feldbüros mit den lokalen Behörden in Kroatien gewährleistet sein. Weiterhin gilt es, die Beobachtung und Überwachung des Justizwesens und der Polizei, von Rechtsstaatlichkeit und der Einhaltung der Menschenrechte zu übernehmen, die Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen zu unterstützen sowie Demokratisierung und eine Liberalisierung der Medien zu bewirken.

Struktur der Mission

Neben ihrem Hauptsitz verfügt die OSZE-Mission in Kroatien über inzwischen drei Koordinierungszentren in Knin, Sisak und Vukovar sowie über 17 Außenstellen, sogenannte Feldbüros. Insgesamt ist die Zahl von 140 internationalen Missionsmitgliedern im Jahre 1997 auf annähernd 250 angestiegen. Darunter befinden sich auch 108 Polizeibeobachter, die seit Oktober 1998 für die Mission tätig sind. Die internationalen Polizeibeamten, die für die Dauer ihrer Verwendung als OSZE-Missionsmitglieder von ihrem Dienst in ihrem Heimatland freigestellt sind, begleiten die kroatischen Polizeibeamten auf ihren Streifengängen und bei den anfallenden schriftlichen Arbeiten auf der Dienststelle. Hier beraten die internationalen Polizeibeamten nicht nur, sondern verweisen auch auf international anerkannte Rechtsnormen und erläutern sie, wenn kroatische Beamte gegen diese Normen verstoßen. Sollten sich die jeweiligen Polizeiführer zu keiner Änderung einer solchermaßen beanstandeten Vorgehensweise entschließen, wird von der vorgesetzten Seite der OSZE-Dienststelle auf Anregung der Polizeibeobachter auf politischer Ebene interveniert.[5]

Empfehlungen an die kroatischen Behörden zu richten und gegebenenfalls dringliche Fragen an den Ständigen Rat zu verweisen (...)", OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 121, Punkt 1 der Tagesordnung, Beschluß Nr. 176, PC.DEC/176, 26. Juni 1997.

5 Zur OSZE-Polizeibeobachtungsarbeit siehe Gerald Hesztera, Die Zukunft der Civilian Police im Rahmen der OSZE, in: OSZE -Jahrbuch 1998, a.a.O. (Anm. 2) , S. 265-271. Die Polizeibeobachtungsgruppe der OSZE-Mission in Kroatien verfaßt einen monatlichen Bericht an die OSZE in Wien (*Police Monitoring Group Report*).

Die OSZE-Mission in Kroatien ist auf Kooperation und Partnerschaft mit dem Gastland angelegt. Die Aktionsmöglichkeiten sind dadurch begrenzt. Mit diesen Beschränkungen ist die OSZE-Mission auf allen Ebenen konfrontiert. Sie gelten für den Beobachter in einem Feldbüro ebenso wie für den Leiter eines Koordinierungzentrums und den Missionsleiter. In dieser Struktur liegt jedoch auch eine besondere Chance, da die nachhaltigen Einwirkungen einer von Protektoratszwängen freien Mission langfristig eher ein Umdenken im Sinne eines kooperativen und kollektiven Sicherheitskonzeptes bewirken könnten. Sichtbare Fortschritte lassen sich jedoch nur langsam erzielen und sind oftmals nur schwer zu erfassen, da Normalisierung, Demokratisierung und Reintegration Langzeitprozesse sind.

Zwischen Hoffnung und Resignation: die Aufgaben der Beobachter

Die Realität in Kroatien zwingt den Besucher dieses Landes in eine ständige Balance zwischen Hoffnung und Resignation - eine Balance, die schwierig zu halten ist, wenn man nicht in erster Linie Gast im Lande ist, sondern kritischer Beobachter einer internationalen Organisation mit politischem Mandat.

Nach einer allgemein gehaltenen Einführung in die Missionsarbeit und die Aufgaben der OSZE in Kroatien in Bonn und Wien werden die Beobachter zunächst zu einer kurzen Orientierung in das Hauptquartier der Mission nach Zagreb geschickt. Bei der Einführung in Wien gilt die besondere Aufmerksamkeit den Sicherheitsmaßnahmen, u.a. weil sich noch zahlreiche Waffen in privatem Besitz befinden und die Situation in vielen Orten angespannt sein kann. Die Minensituation und die damit verbundenen Gefahren sind Schwerpunkte der Unterweisung in Zagreb. Entlang der ehemaligen Konfrontationslinie liegen noch zahllose Minen, die auch auf keinem der Pläne des United Nations Mine Action Center (UNMAC) verzeichnet sind.[6]

Die Beobachter werden anschließend in eines der drei Koordinierungszentren geschickt, wo sie mit den anderen internationalen und kroatischen Missionsmitgliedern zusammentreffen und einen Überblick über die konkreten Probleme in ihrem zukünftigen Einsatzgebiet erhalten.

Schon auf der Fahrt in die Koordinierungszentren verändert sich das Bild Kroatiens stetig und entfernt sich immer mehr von demjenigen des auf den ersten Blick modernen, entwickelten und lebendigen Zagreb. Hier auf dem Land scheint die Zeit stehengeblieben zu sein. Männer und Frauen ziehen den Pflug von Hand oder bieten ihre Produkte am Straßenrand an. Die Begegnung mit den

---

6 Vgl. United Nations Mine Action Center (UNMAC), Report des Regionalzentrums in Westslawonien, internes Dokument zur Information einer Delegation der Europäischen Gemeinschaft am 24. Februar 1998. Es werden noch etwa über 1.000 Minenfelder in der Region vermutet. Diese Minen bilden eines der größten Hindernisse für die Rückkehrer und für eine dauerhafte und sichere Besiedlung Kroatiens.

Ortschaften, die tatsächlich die Spuren des Krieges nur zu deutlich tragen, läßt sicherlich keinen Beobachter unberührt. Die zerschossenen Häuser, die vielen verlassenen Ortschaften - die Trostlosigkeit dieses Anblicks paßt so gar nicht in die Natur, die, unbeeindruckt von den politischen Geschehnissen, ringsum weiterwuchert. Aus vielen Dächern der zerstörten Gebäude wachsen Büsche und Bäume, und manchmal steigt Rauch aus einem der Kamine, wenn einzelne Familien in diese Gegend zurückgekehrt sind und unter ärmlichen Bedingungen ihr Dasein fristen. Hilflosigkeit empfindet man angesichts dieser Situation, eine Spur Enthusiasmus auch, daß man hier ist, um zur Veränderung der Situation beizutragen. Doch die Möglichkeiten für einen Beobachter, tatsächlich Veränderungen zu bewirken, sind beschränkt - trotz oder vielleicht auch auf Grund der Vielfältigkeit der Aufgabenstellung.

Realität und Anspruch

Mit den lokalen Behörden finden regelmäßige Zusammenkünfte statt. Die Beobachter treffen sich mit Präfekten, Bürgermeistern, lokalen Behörden sowie mit den Vertretern anderer internationaler Organisationen. Auf diesen Treffen werden Entwicklungen und Probleme der Region besprochen, vor allem im Hinblick auf die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen, ihre soziale, politische und wirtschaftliche Integration und die damit verbundenen Schwierigkeiten. Besondere Aufmerksamkeit gilt natürlich auch der Förderung des friedlichen Miteinanders und des Gemeinschaftslebens durch die Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden sowie nationalen und internationalen nichtstaatlichen Organisationen (*Non-governmental Organizations*, NGOs), die in diesem Gebiet aktiv sind.
Obwohl die OSZE nicht die Lösung von Einzelproblemen betreibt, ist mitunter die Intervention von seiten der Organisation notwendig. Ein Beispiel hierfür ist die oftmals verfahrene Wohnraumsituation oder die zögerliche finanzielle und soziale Unterstützung von Rückkehrern. Eine schriftliche oder mündliche Intervention der Organisation kann dabei helfen, Bewegung in die Abwicklung bestimmter bürokratischer Abläufe zu bringen und sogar Probleme konkret zu lösen, so daß Flüchtlinge oder Vertriebene tatsächlich in ihre Häuser zurückkehren können oder Sozialhilfe erhalten. Auch macht die Organisation in ihren Interventionen auf strukturelle Probleme in der Region aufmerksam, wie z.B. den Mangel an klaren Richtlinien für Eigentumsfragen. In jedem Fall stößt die Mission jedoch auch hier an Grenzen, da diese Interventionen ebenfalls auf ein partnerschaftliches und kooperatives Miteinander ausgerichtet sind und die Respektierung der Souveränität Kroatiens gewährleistet sein muß. Sollte es sich aber in der Tat um Verstöße gegen von Kroatien akzeptierte Weisungen und Abkommen handeln, ist es die Aufgabe der Mission, diese Versäumnisse gegenüber den Behörden mit Nachdruck anzusprechen.

Weiterhin nimmt man als Beobachter regelmäßig an Seminaren und Workshops teil, die sich mit im Rahmen des OSZE-Mandats relevanten Themen wie Rückkehrprozeß, Vertrauensbildung und Normalisierung beschäftigen, und knüpft somit auch für die Arbeit wertvolle Kontakte. Darüber hinaus beobachten die OSZE-Beobachter Gerichtsprozesse, überwachen die Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit und bieten Rechtsberatung für Rückkehrer und Flüchtlinge. In diesen Arbeitsbereich fällt auch die Beobachtung der Entwicklung der Medienlandschaft. Im Laufe des vergangenen Jahres wurde verstärkt das Thema Demokratisierung, insbesondere im Hinblick auf Wahlen, in enger Zusammenarbeit mit NGOs zur Belebung einer bürgerlichen Gesellschaft und zur politischen Unterstützung für kroatische Bürgerrechts- und Menschenrechtsorganisationen erörtert. Schwerpunkt der Arbeit ist jedoch die Überwachung des schleppenden Verlaufes des Rückkehrprozesses.

Die Weitergabe und Verwertung von Informationen

Die Mission verfaßt einen wöchentlichen Bericht und schickt diesen an die OSZE nach Wien. Der Bericht informiert alle 55 Teilnehmerstaaten der OSZE über die Lage in den Ländern, in denen Vertretungen bestehen, spiegelt aber die Arbeit der Beobachter nur ansatzweise wider. Die Beobachter sammeln zunächst möglichst konkrete Informationen über die Lage vor Ort und geben diese an die Koordinierungszentren weiter. Dort werden dann die Beobachtungen analysiert. Diese Analysen der Situation und der Vorkommnisse in den Einsatzgebieten wiederum werden dann an das Hauptquartier in Zagreb übermittelt. Während die Berichte der Beobachter dazu dienen, den Mitarbeitern im Hauptquartier einen genauen Überblick über die jeweilige Situation vor Ort zu vermitteln, muß in Zagreb die Entscheidung fallen, wie man diese Information auf politischer Ebene weiterverwertet, um bestimmte Probleme und Versäumnisse anzusprechen. Der Wochenbericht der Mission nach Wien enthält somit eine politische Nachricht, indem er Versäumnisse, aber auch Fortschritte in der Arbeit der kroatischen Regierung aufzeigt. Das gleiche gilt für den "Fortschrittsreport" (*progress report*), der alle vier Monate von der Mission als Bestandsaufnahme erfüllter Verpflichtungen seitens der kroatischen Regierung erstellt wird.[7]
Für den Beobachter vor Ort ist die unterschiedliche Art des Umgangs mit den Informationen oftmals eine Belastung, denn die Lösung der Probleme wird in der Regel erst durch den langfristigen politischen Dialog und aufgrund des Appells an kroatische Eigeninteressen durch die kroatischen Regierung in die Wege geleitet, während die Probleme selbst nach schneller

7 Die Fortschrittsreporte der OSZE-Mission in Kroatien sind bisher viermal zwischen Mai 1998 und Mai 1999 erschienen: OSCE Mission to Croatia, Progress Report No. 1, 20. Mai 1998; No. 2, 8. September 1998; No. 3, 26. Januar 1999; No. 4, 18. Mai 1999.

und unbürokratischer Hilfe verlangen. Wenn Menschen nicht in ihre Häuser zurückkehren können, da diese besetzt sind, wenn sie keine sozialen Leistungen oder andere Formen der Unterstützung erhalten, erfahren sie Not konkret und direkt und wenden sich dann in der Hoffnung auf rasche Hilfe an die OSZE-Beobachter. Diese können aber in den wenigsten Fällen von Einzelschicksalen helfen, da dieses nicht der Aufgabenstellung des Beobachtens und Beratens entspricht und die Möglichkeiten zur Veränderung einer Situation zunächst bei den Behörden liegen. Zwar intervenieren Beobachter in manchen Fällen in schriftlicher und mündlicher Form, aber sie lösen keine Einzelfälle.
Die OSZE-Beobachter sind keine Sozialarbeiter und leisten auch keine humanitäre Hilfe. Das Mandat der OSZE-Mission in Kroatien sieht vor, daß die Beobachter einen Beitrag zur Stabilisierung und Demokratisierung im Lande leisten, indem sie auf Probleme aufmerksam machen, die im Zusammenhang mir der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen, der Wahrung von Menschenrechten, Normalisierung und Reintegration auftreten. Es ist daher für einen Beobachter manchmal schwer, die Balance zu halten - auf der einen Seite praktische Hilfe leisten zu wollen, sich auf der anderen Seite aber tatsächlich auf das Beobachten, Berichten und Beraten zu beschränken. Es ist ebenfalls schwierig, dabei nicht zu resignieren, denn die vielen Einzelschicksale berühren und tragen zu einem Bild von Kroatien bei, das keineswegs mit dem eines modernen demokratischen Staates in Einklang zu bringen ist. Es läßt sich beispielsweise kaum vertreten, daß Rückkehrerfamilien auch nach einem positiven Bescheid eines Gerichts auf Anerkennung ihres Eigentums nicht die Möglichkeit haben, in ihre Häuser und Wohnungen zurückzukehren, oder daß Vertriebene aus Kroatien, die sich in Drittländern aufhalten, nicht zur Wahl zugelassen werden. Die Hoffnung, zumindest einen kleinen Beitrag zur Verbesserung der demokratischen Landschaft und der Lebensbedingungen in diesem Lande leisten zu können, ist die Motivation des OSZE-Beobachters. Aber diese Motivation läßt sich nicht immer leicht aufrechterhalten angesichts der vielen Probleme in diesem Land und der oftmals einseitigen, vorurteilsbelasteten Einstellung der Bevölkerung. Diese Probleme sind in Westslawonien deutlich sichtbar und exemplarisch für ganz Kroatien.

Der Rückkehrprozeß

Viele Rückkehrer beschreiten den offiziellen Weg der "organisierten" Rückkehr, die von den lokalen Behörden in Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar für Flüchtlingsfragen der Vereinten Nationen (UNHCR) übernommen wird. Das Warten auf die Bestätigung, daß eine Rückkehr möglich ist, kann lange dauern, und viele Menschen umgehen diesen Prozeß, weil es persönliche und wirtschaftliche Gründe gibt, die eine schnelle Rückkehr

zwingend erscheinen lassen. Diese "spontane" Rückkehr birgt weitreichende Probleme. Selbst wenn die Rückkehr von staatlicher Seite organisiert wird, fehlen oft die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bedingungen vor Ort, die ein dauerhaftes und menschenwürdiges Verbleiben in der Region ermöglichen. Schwierigkeiten entstehen beispielsweise im Zusammenhang mit dem Erlangen notwendiger Papiere, von Rechtsschutz, Krankenschutz oder sozialen Leistungen. Meist gibt es auch weder Elektrizität noch fließendes Wasser, die Arbeitsmöglichkeiten sind beschränkt, und das Land ist größtenteils noch vermint. Erschwerend kommt bei "spontanen" Rückkehrern das Problem des Erhalts gültiger Papiere und des Zugangs zu ihrem Besitz und einer Unterkunft hinzu.
Diskriminierung findet in vielen Bereichen statt, vor allem im rechtlichen, durch eine diskriminierende Gesetzgebung und deren Anwendung auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, oder im sozialen Bereich, durch die ungleichmäßige Verteilung von sozialen Leistungen, aber auch im politischen Bereich, insbesondere im Hinblick auf Wahlrecht und Meinungsfreiheit.
Als Beobachter erfährt man viel über das Schicksal der Menschen, die nach Jahren der Abwesenheit aus anderen Teilen Kroatiens oder aus Drittländern zurückkehren. Aber erst mit der Zeit gewinnt man ein ausgewogenes Bild von seinem Einsatzort, entwickelt Kontakte und weiß, wer verläßliche Informationen vermittelt und wer der Wahrheit weniger verpflichtet ist.

Wirtschaftliche Probleme und die Folgen des Krieges

In Westslawonien gab es vor dem Krieg eine florierende Industrie (Textil, Möbel, Chemie) und einen beachtlichen landwirtschaftlichen Zweig sowie Fischerei und Weinbau. Beinahe jeder Bürgermeister dieser Region beschreibt voller Stolz, daß Westslawonien touristisch einmal sehr reizvoll war, da es über ein weites Jagdgebiet und zahlreiche Thermalbäder verfügte. Während des Krieges führte die Konfrontationslinie durch dieses Gebiet, was nicht allein verheerende wirtschaftliche und politische Folgen hatte, sondern auch psychologisch tiefe Wunden hinterließ. Diese Situation schafft wenig Raum für Versöhnung und ein friedliches Miteinander.

Die Situation der Flüchtlinge und Vertriebenen

Die Rückkehr von Flüchtlingen sowie der Zuzug und das Verbleiben von Vertriebenen werden im allgemeinen weder von der kroatischen Regierung noch von der Bevölkerung begrüßt oder unterstützt. Kroatien hat als junger, eigenständiger Staat viele Probleme, und das Flüchtlingsthema ist nur eines von vielen. Die Arbeitslosigkeit, die mancherorts bei über 80 Prozent liegt,

die hohen Lebenshaltungskosten, die Perspektivlosigkeit, die sich allgemein verschlechternde wirtschaftliche Lage und die Korruption sind Themen, die die Menschen in Kroatien mindestens ebenso beschäftigen. Die dadurch hervorgerufene Atmosphäre schafft nicht eben die Bedingungen für einen offenen Umgang mit und eine positive Einstellung gegenüber Minderheiten.
Im Jahre 1991 lebten ca. 55.000 Menschen in dieser Region, davon waren rund 70 Prozent Kroaten, 20 Prozent Serben und zehn Prozent andere Minderheiten (in erster Linie Tschechen, Ungarn und Italiener). Verläßliche Zahlen über die heutige Zusammensetzung der Bevölkerung gibt es nicht. Es ist jedoch offensichtlich, daß die hoffnungslose wirtschaftliche Lage und die schwierigen sozialen und politischen Gegebenheiten die Lebensgrundlagen in dieser Region weitgehend zerstört haben und eine fundamentale Veränderung der Struktur und Zusammensetzung der Bevölkerung zur Folge hatten.

Rückkehr und Reintegration unter schwierigen Bedingungen

Die wenigen serbischen Familien, die in dieser Gegend verblieben oder in diese Gegend zurückgekommen sind, werden mehr oder weniger offen diskriminiert und lassen sich nur schwer wieder in die Gesellschaft integrieren. Kaum einer Familie gelingt es, ihre Ansprüche auf Besitz erfolgreich geltend zu machen. Eine feindliche Atmosphäre empfängt die Rückkehrer. Oftmals spielt auch Neid eine Rolle, da in der Bevölkerung die Meinung herrscht, die internationale Gemeinschaft - und dabei insbesondere die OSZE - interessiere sich nur für das Schicksal der Serben. Mit Ausnahme einiger weniger Initiativen, wie z.B. die der Europäischen Gemeinschaft, gibt es von staatlicher Seite so gut wie keine Aufbauprojekte für Häuser von Serben. Vielfach bleibt ihnen der Zugang zu staatlicher Hilfe verwehrt, ohne wirklichen Rechtsschutz gibt es bei willkürlichen Enteignungen kaum Hoffnung auf Gerechtigkeit, und bei der Vergabe von Arbeitsplätzen haben die serbischen Rückkehrer oft die geringsten Chancen gegenüber anderen Bewerbern.
Ähnliches gilt aber auch für die Situation der Flüchtlinge aus Bosnien, die zwar nun in der Mehrzahl als kroatische Bürger eher anerkannte Rechte haben als die Serben, sich aber trotzdem als Bürger zweiter Klasse fühlen. Auch ihre Integration in die kroatische Gesellschaft verläuft wenig harmonisch, und in manchen Dörfern Westslawoniens ist die Lage so angespannt, daß die Bürgermeister mehr oder weniger offen zugeben, daß sie lieber Serben zurück hätten, als Flüchtlinge und Vertriebene aus Bosnien oder sogar aus dem Kosovo. Solche Bemerkungen sind angesichts der allgemein negativen Einstellung gegenüber den Serben in der Tat bemerkenswert und spiegeln die Stimmung in dieser Region deutlich wider.

Nachbarstaaten und die Verknüpfung mit der Situation in Kroatien

Die Probleme in Westslawonien sind nicht von den Problemen in Bosnien und Herzegowina zu trennen. Die wenigsten bosnischen Flüchtlinge werden wohl in ihre Heimat zurückkehren. Das hat in erster Linie mit der schwierigen wirtschaftlichen Lage, aber auch mit den politischen Gegebenheiten in Bosnien zu tun. Viele dieser bosnischen Flüchtlinge leben heute in Häusern, die von der serbischen Bevölkerung während des Krieges verlassen wurden. Kehren die Serben nun aus Drittländern (wie z.B. Deutschland oder der Republik Jugoslawien) oder aus anderen Teilen Kroatiens zurück, müssen sie oftmals den administrativen und/oder juristischen Weg beschreiten, um an ihr Eigentum zu gelangen und in ihre Häuser zurückkehren zu können. Aber selbst wenn es einen positiven Bescheid auf Anerkennung des Eigentums gibt, ist eine Lösung des Problems keine Selbstverständlichkeit und eher die Ausnahme als die Regel, denn für die Rückkehrer, Flüchtlinge oder Vertriebene, gibt es nur in wenigen Fällen eine Alternativunterkunft. Zwar gibt es in den Gemeinden Häuserkommissionen, die sich mit der Lösung dieser Probleme auseinandersetzen sollen, aber diese verfolgen ihre Arbeit vielerorts nur sehr zögerlich. Als Beobachter sieht man die begrenzten Möglichkeiten vor Ort deutlich, doch man fragt sich, ob das mangelnde Engagement der Kommissionen praktische Ursachen hat oder aus einem Mangel an politischem Willen resultiert. Allerdings lassen sich solche strukturellen Probleme selten auf lokaler Ebene lösen, da die Gemeinden in ihrer Arbeit und bei Entscheidungen an Weisungen der kroatischen Regierung gebunden sind. Auf offizieller Seite besteht jedoch kein sichtbarer Wille, Bewegung in den Rückkehrprozeß zu bringen, was sich dann natürlich auch in der Arbeit der Gemeinden widerspiegelt.
Der Versuch der OSZE-Mission in Kroatien, durch Zusammenarbeit mit der Mission in Bosnien und Herzegowina sowie mit anderen internationalen Organisationen, Bewegung in diese verfahrene Situation zu bringen, scheint erste Erfolge zu zeitigen. So ist z.B. die Anzahl der Bosnier, die zumindest ihre Eigentumsangelegenheiten in ihrer Heimat in Ordnung bringen oder sich über den Zustand ihrer Häuser informieren wollen, angestiegen.

Politische Kultur und Veränderung vor Ort

Die politische Situation ist auf Grund der herrschendes Führungsstrukturen und der Dominanz der Kroatischen Demokratischen Partei (*Hrvatska Demokratska Zajednica*, HDZ) sehr eingefahren, so daß Veränderungen vor Ort nur sehr langsam und zögerlich bewirkt werden können. Durch den Dialog der Beobachter mit lokalen Behörden und Organisationen sowie mit den

Menschen vor Ort versucht die OSZE, den Schutz der Minderheiten zu stärken und ein politisches Umdenken zu erreichen. Dieses gelingt auch in kleinen Schritten, erweist sich allerdings als ein sehr mühsamer und äußerst langwieriger Prozeß. Erfolge zeigen sich beispielsweise, wenn sich nach echter Überzeugungsarbeit der OSZE manch ein Bürgermeister, der sich zunächst dem Rückkehrerproblem gegenüber sehr ablehnend gezeigt und auch keinerlei Initiativen zur Förderung einer konstruktiven Atmosphäre in der Gemeinde entwickelt hatte, tatsächlich bemüht, Lösungen für Wohnungsprobleme und andere Konfliktherde zu finden, die die Atmosphäre in der Region belasten. Dieses Bemühen setzt in der Regel dann ein, wenn sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, daß im langfristigen Interesse einer Region durch Kooperation und Partnerschaft mit der OSZE und anderen internationalen Partnern mehr zu erreichen ist als durch das Verharren in der Vergangenheit und Festhalten an ungerechter Behandlung und Übervorteilung. Ein anschauliches Beispiel dafür ist der Ort Dragalič in Westslawonien, der sich die Finanzierung des Wiederaufbaus bestimmter Einrichtungen und der Minenräumung durch internationale Geberorganisationen sichern konnte. Dragalič gilt als "Rückkehrergebiet", obwohl es sogar neben dem Schulweg und vor dem Rathaus sichtbar Minen gibt und auch die allgemeine wirtschaftliche Lage sehr angespannt ist. In Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden und einem Feldbüro der OSZE-Mission wurde jedoch ein Plan ausgearbeitet, wie die Lebensbedingungen in dieser Gemeinde verbessert werden können und welche Finanzierungsmöglichkeiten es gibt. Dieser Plan war die Basis für die Kontakte zu Geberorganisationen und trug maßgeblich dazu bei, daß die Vorschläge positiv beschieden wurden.
Das Problem eines zentralistisch ausgerichteten Staats, in dem erst auf Weisung der Hauptstadt gehandelt werden kann und somit Eigeninitiativen auf breitem Raum eher gehemmt als gefördert werden, bleibt jedoch bestehen, und die Erfolge auf lokaler Basis sind nur kleine Schritte auf dem Weg zur Normalisierung. Zudem lasten die Folgen des Krieges auf den Menschen hier, und es gibt auf offizieller Seite so gut wie keine Initiativen, einen Dialog zur Annäherung und Aussöhnung der verschiedenen Volksgruppen zu führen. Gerade das Gegenteil ist der Fall: Das Flüchtlingsproblem wird häufig als politisches Mittel mißbraucht, um Bilder von Aggression und Vertreibung heraufzubeschwören.

Leitfiguren und Herausforderungen an die Gesellschaft

Politiker, vor allem diejenigen in den vom Krieg schwer getroffenen Städten wie z.B. Pakrac, zeigen nur in Ausnahmefällen den Willen, die Situation zu ändern. Sie bedienen sich vielmehr oftmals noch einer aufrührerischen nationalistischen Kriegsrhetorik. Leitfiguren der Gesellschaft tragen nur

wenig engagiert zu einer Veränderung dieser Situation bei. Der Bischof von Požega, der Hauptstadt des Landes Požeško-Slavonska in Westslawonien, Antun Skvorčević, ist sicherlich eine Ausnahme, wenn er sich für die Aussöhnung der verschiedenen Gesellschaftsgruppen ausspricht und die Wichtigkeit einer multinationalen Identität Kroatiens hervorhebt und somit die Kirche als vermittelndes Element in diesen Prozeß der Normalisierung einbringt. Doch um eine bürgerliche Gesellschaft aufzubauen, brauchen die Menschen in Kroatien neben aktiver praktischer Hilfe vor allem Zeit, um die Erinnerung an den Krieg zu verarbeiten und damit zu leben.

Internationales Engagement

Westslawonien macht nur einen kleinen Teil Kroatiens aus, doch die Probleme des schwierigen Prozesses der Reintegration, der Annäherung, des Umgangs mit der Vergangenheit und der langwierigen Normalisierung, sind exemplarisch für Kroatien in seiner Gesamtheit. Die zahlreichen Schwierigkeiten bereiten wiederum genügend Nährboden für Spannungen und Konflikte, die in ihren Auswirkungen nicht unterschätzt werden sollten. Sinn und Wirkung der OSZE-Mission und die Präsenz der Beobachter sind an strategische Geduld und Langzeitprozesse im Land selbst gebunden, an einen politischen Generations-, Gesinnungs- und Einstellungswandel.
Die OSZE-Mission in Kroatien verkörpert in ihrer Funktion das internationale Engagement für Kroatien. Ein demokratisches, modernes Kroatien hat in jeder regionalen Sicherheits- und Stabilitätsstruktur eine Schlüsselfunktion. Aufgabe der Mission und der Beobachter ist es, durch eine Politik der kleinen Schritte politische Überzeugungsarbeit zu leisten und dabei an langfristige kroatische Eigeninteressen zu appellieren, die im Sinne einer Annäherung an europäische Normen und als Weiterentwicklung eines Normalisierungs- und Demokratisierungsprozesses zu verstehen sind. Kroatien befindet sich in einer äußerst schwierigen und belasteten Übergangsphase seiner historischen Entwicklung und steht vor der Entscheidung, sich Europa anzunähern oder an der Schwelle zu Europa stehenzubleiben. Die Folgen des jüngsten Balkankrieges und Kroatiens aktiver Rolle in diesem Konflikt sind ständige Begleiter der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Entwicklung dieses Landes. Kroatien kämpft gerade im Jahre 1999 infolge des Kosovokonflikts gegen das Stigma an, weiterhin als Krisenregion gesehen zu werden, durch das es Gefahr läuft, den Anschluß an Europa zu verpassen und in die politische und wirtschaftliche Isolation zu geraten.
Welchen Weg Kroatien mit der Hilfe der internationalen Gemeinschaft auch immer beschreiten wird, bleibt trotz des Engagements in dieser Region eine offene Frage.

Yannick du Pont

Der Chancengleichheit den Boden bereiten: Demokratisierung durch Förderung eines pluralistischen und gemäßigten Parteiensystems in Bosnien und Herzegowina

"Es hat sich gezeigt, daß politische Parteien, die nicht auf ethnischer Zugehörigkeit basieren, von den verschiedenen internationalen Organisationen offen unterstützt werden."[1]

Einführung

Im November 1990 wurden die ersten post-kommunistischen Wahlen in Bosnien und Herzegowina abgehalten. Obwohl sie erst im Wahljahr gegründet worden waren, erzielten die drei wichtigsten nationalistischen Parteien, die die drei ethnischen Hauptgruppen repräsentieren, einen überwältigenden Wahlsieg. Bosniaken wählten mehrheitlich die Demokratische Aktionspartei (SDA), die bosnischen Kroaten die Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ) und die bosnischen Serben die Serbische Demokratische Partei (SDS). Nach ihrem Sieg bildeten diese drei Parteien am 18. November 1990 eine Regierungskoalition. In so gut wie allen Wahlbezirken wurden alle Regierungsebenen, zentrale wie dezentrale, zwischen den drei Koalitionspartnern aufgeteilt. Auf ihrem jeweiligen Territorium errichteten die Parteien eine straffe Kontrolle über die Streitkräfte, die Polizei, die Justiz, die humanitäre Hilfe, die Medien, die Wirtschaft und andere Schlüsselbereiche. Bis heute halten sie ein hohes Maß an Kontrolle aufrecht.[2]

Nach der Unterzeichnung des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina im November 1995 entstand ein schwacher Zentralstaat, bestehend aus zwei Entitäten mit weitreichender Selbstverwaltung: der Republika Srpska und der Föderation Bosnien und Herzegowina. Während die große Mehrheit der Einwohner der Republika Srpska bosnische Serben sind und deren wichtigste Parteien die SDS und die Serbische Radikale Partei (SRS), bilden bosnische Kroaten und Bosniaken

1 Report on the conformity of the legal order of Bosnia and Herzegovina with the Council of Europe standards, AS/Bur/BiH (1999) 1Rev., Straßburg, 7. Januar 1999, S. 39 (dieses und alle weiteren Zitate aus Quellen in englischer Sprache sind eigene Übersetzungen).

2 Vgl. John B. Allock/Marko Milivojevic/John J. Horton (Hrsg.), Roots of Modern Conflict. Conflict in the former Yugoslavia, California 1998; European Community Monitor Mission (ECMM), An Overview of the Bosnia and Herzegovina Political Spectrum, Pre-election Special Report, Sarajewo 1998; David A. Dyker/Ivan Vejvoda, Yugoslavia and After, New York 1996, S. 99.

die überwiegende Mehrzahl der Einwohner der Föderation. In letzterer ist die politische Macht weiterhin zwischen SDA und HDZ aufgeteilt. Die Föderation ist kaum arbeitsfähig und politisch zwischen den beiden Kräften gespalten. *De facto* ist das Land somit in drei Sektoren aufgeteilt.

Die internationale Staatengemeinschaft verfolgt "bewußt die Politik, häufig Wahlen abzuhalten, um ein Nachlassen der Unterstützung für ultranationalistische Politiker zu beschleunigen".[3] Wenige Jahre internationalen Engagements sollten das Land auf den Weg zu westlicher Demokratie führen und gemäßigte politische Kräfte in den Vordergrund treten lassen. Diese Erwartung stellte sich als eine gravierende Fehleinschätzung heraus. Die Nationalisten gewannen nicht nur 1996 die ersten Nachkriegswahlen mit überwältigendem Erfolg, sie büßten ihre Mehrheit auch bei den folgenden Wahlen 1997 und 1998 nicht ein. Eine Ausnahme bildet die Zentralregierung der Republika Srpska, wo eine gemäßigt nationalistische Koalition (SLOGA) an der Macht ist.[4] Oppositionsparteien wurden zwar stärker, jedoch nicht schnell genug, um landesweit gegen sie antreten zu können. Der frühere Direktor der Internationalen Krisengruppe (*International Crisis Group*, ICG) für Bosnien und Herzegowina,[5] Christopher Bennett, stellte nach den Wahlen des Jahres 1998 fest: "Die Wahlen ähneln einem ethnischen Zensus, und diejenigen Politiker, die die ethnische Karte ausspielen, schneiden am besten ab."[6]

Wichtiger noch: Kurz nach den ersten Wahlen nach Dayton wurde klar, daß die gewählten nationalistischen Parteien weder Frieden noch Stabilität gewährleisten konnten, daß sie vielmehr den Krieg mit politischen Mitteln fortsetzten. Schon 1997 stellte die OSZE fest, daß übergeordnete Behörden, die Führungsspitzen der herrschenden politischen Parteien, Streitkräfte und Polizei die Demokratisierungsbemühungen der OSZE blockierten. Der überaus einflußreiche Friedensimplementierungsrat (*Peace Implementation Council*, PIC)[7] steht der nationalistischen Herrschaft seit jeher kritisch gegenüber. So stellte ein Ministertreffen des Rates am 9. Juni 1998 z.B. fest,

---

3 Report on the conformity of the legal order of Bosnia and Herzegovina with the Council of Europe standards, a.a.O. (Anm. 1), S. 39.

4 Um eine Mehrheit zu erhalten, benötigt die gemäßigte SLOGA-Koalition die Unterstützung der föderationsgestützten Koalition für ein Vereinigtes und Demokratisches Bosnien und Herzegowina (KCD, unter dem Vorsitz der bosniakisch-nationalistischen SDA).

5 Die Internationale Krisengruppe ist eine nichtstaatliche Organisation, die hauptsächlich mit der Erarbeitung politischer Analysen befaßt ist.

6 Vgl. European Voice vom 22.-28. Oktober 1998.

7 Der Friedensimplementierungsrat ist die zentrale internationale Institution zur Überwachung der Implementierung des Friedensabkommens von Dayton. Er besteht aus Vertretern Kanadas, Frankreichs, Deutschlands, Italiens, Japans, Rußlands, Großbritanniens, der USA, der EU-Präsidentschaft, der Europäischen Kommission und der Türkei (im Namen der Organisation der Islamischen Konferenz). Internationale Organisationen wie die UNO und die OSZE sind ebenfalls vertreten. Er hat einen Lenkungsausschuß, der unter dem Vorsitz des Hohen Repräsentanten arbeitet und diesen politisch berät. Vgl. Conclusions of the Peace Implementation Conference Held at Lancaster House, London, on 8 and 9 December 1995; Informationen von Herrn Lonnback, Büro des Hohen Repräsentanten, Sarajewo.

"daß es den bosnischen politischen Führern, die 1996 gewählt wurden, weitgehend nicht gelungen ist, den Interessen der Bevölkerung Bosnien und Herzegowinas durch eine rasche Implementierung des Friedensabkommens zu dienen und die Grundlagen für eine Zukunft in Frieden und Wohlstand zu schaffen".[8] Erst kürzlich, am 15. Juni 1999, brachte der Rat seine tiefe Besorgnis über den mangelnden Fortschritt bei der Implementierung des Dayton-Friedensabkommens zum Ausdruck. Neben seinen Vorbehalten gegenüber den nationalistischen Parteien unterstützt der PIC massiv die multiethnischen Oppositionsparteien. Diese Unterstützung wurde auf seiner Konferenz im Juni 1998 besonders deutlich: "Der Lenkungsausschuß ermutigt politische Parteien und nichtstaatliche Organisationen in den Mitgliedsländern des Friedensimplementierungsrates, multiethnische und solche Parteien in Bosnien, die das Dayton-Abkommen unterstützen, zu fördern und ihnen beizustehen."[9] Die anhaltende Teilung des Landes stellt nicht nur die Lebensfähigkeit des Staates in Frage; ein multiethnisches Bosnien und Herzegowina, das ohne fremde Hilfe auskommt, ist letztendlich die Voraussetzung für den Rückzug der internationalen Staatengemeinschaft. Bevor deren Aktivitäten allerdings in nennenswertem Umfang reduziert werden können, müssen gemäßigte Parteien noch erheblich mehr Unterstützung von seiten der Wählerschaft erhalten.

In diesem Beitrag werden vier Instrumente erörtert, derer sich die OSZE bedient, um gemäßigte und multiethnische Oppositionsparteien zu unterstützen: politische Unterstützung, materielle/Sachmittelunterstützung, Schulungen und Unterstützung bei der Wahlgesetzgebung. Die ersten drei davon werden von der Demokratisierungsabteilung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina geleistet. Die Unterstützung bei der Wahlgesetzgebung erfolgt hauptsächlich durch das Büro des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative,* OHR) in Zusammenarbeit mit den für Wahlen zuständigen OSZE-Mitarbeitern. Bevor wir uns diesen Instrumenten zuwenden, sollen der Aufbau der Mission und die Stellung ihrer Demokratisierungsabteilung kurz beschrieben werden.

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina

Bosnien und Herzegowina ist seit April 1992 Teilnehmerstaat der OSZE. Die Organisation nahm ihre Tätigkeit im Land im Jahre 1994 mit der Ernennung eines Ombudsmanns für Menschenrechte und der Einrichtung einer Mission in Sarajewo auf. Die jetzige OSZE-Mission in Bosnien und

8 Declaration of the Ministerial PIC SB, Artikel 61, Luxemburg, 9. Juni 1998.
9 Ebenda.

Herzegowina wurde jedoch erst am 8. Dezember 1995 auf dem fünften Treffen des OSZE-Ministerrates eingerichtet. Sie hat drei Aufgaben: Überwachung der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, Überwachung und Berichterstattung über Menschenrechtsangelegenheiten sowie Verhandlung und Implementierung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen und Rüstungskontrolle. Die Mission hat fünf Abteilungen: Wahlen, Demokratisierung, Menschenrechte, regionale Stabilisierung und Medien. Daneben gibt es Unterabteilungen für politische Angelegenheiten, Presse, Verwaltung, Personal und operative Maßnahmen. Zusätzlich unterhält die Mission zwei Wahlgremien, die Provisorische Wahlkommission (*Provisional Election Commission*, PEC) und die Berufungs-Unterkommission für Wahlen (*Elections Appeals Sub-Commission*, EASC). Über das ganze Land verteilt unterhält die OSZE vier Regionalzentren und 24 Außenstellen. Ihr internationaler Stab wird zu einem großen Teil von den Teilnehmerstaaten abgeordnet. Im April 1999 arbeiteten 223 internationale Mitglieder in der Mission, von denen die meisten (88 Prozent) von Nordamerika und Westeuropa gestellt werden. Dieselben Staaten bringen auch über 90 Prozent der Haushaltsmittel auf, die sich 1999 insgesamt auf etwa 56 Millionen US-Dollar belaufen. Die Beteiligung der mittel- und osteuropäischen Staaten an der Mission ist gering. Die Mission arbeitet weitgehend unabhängig. Obwohl sie entsprechend ihrem Mandat aus dem Allgemeinen Rahmenabkommen für Frieden und im Einklang mit den Direktiven des Ständigen Rates in Wien und des Friedensimplementierungsrats handeln muß, hat sie einen erheblichen Spielraum.

Anfang 1996 wurde innerhalb der Menschenrechtsabteilung eine kleine Demokratisierungseinheit geschaffen, die sich mit Fragen der Zivilgesellschaft, vertrauensbildenden Initiativen und Dialog befaßte. Ihre Aktivitäten wurden in erster Linie als ein Instrument zur Sicherstellung der Bedingungen für freie und faire Wahlen betrachtet und fielen unter den auf Wahlen bezogenen Annex des Rahmenabkommens für Frieden. Nach dem Lissabonner OSZE-Gipfel vom Dezember 1996 wurde beschlossen, eine eigene Demokratisierungsabteilung einzurichten.[10] Im Laufe des Jahres 1997 ermutigte der Friedensimplementierungsrat die OSZE, ihre Demokratisierungsaktivitäten fortzusetzen, denen in der Folge durch die OSZE-Troika auf ihrem Treffen in Warschau im Januar 1998 hohe Priorität eingeräumt wurde.[11] Das Demokratisierungskonzept wurde im Laufe der Zeit erweitert und ist nicht mehr - wie noch 1996 - ausschließlich auf Wahlen bezogen. Die Abteilung führt heute Programme zur Entwicklung der Zivilgesellschaft und politischer Parteien, zur Staatsführung und zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit durch. Das Hauptquartier der Abteilung

10 Vgl. Siri Hustad, OSCE in Bosnia and Herzegovina: Lessons Learned - Building Democracy in Former Yugoslavia: The Democratisation Programme 1996/97, Norwegian Institute of Human Rights, Oslo 1998, S. 3 und 8.

11 Vgl. OSCE Press Communiqué, 21. Januar 1998, CIO.INF/7/98.

hat seinen Sitz in Sarajewo und Vertretungen in allen Regionalzentren und Außenstellen. 1997 betrug das erste Budget der Demokratisierungsabteilung nur knapp über eine Million US-Dollar und setzte sich ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen von vier Teilnehmerstaaten zusammen. 1999 waren die Finanzmittel auf über vier Millionen US-Dollar angestiegen. Sie werden aus dem regulären Haushalt der Mission bestritten, von dem sie etwa sieben Prozent ausmachen.

Politische Unterstützung

Im November 1998 organisierte die Demokratisierungsabteilung der OSZE-Mission eine Konferenz zum Thema "Die Rolle der internationalen Gemeinschaft bei der Entwicklung eines demokratischen und multiethnischen politischen Umfeldes in Bosnien und Herzegowina". An der Konferenz nahmen nationale und internationale Experten sowie Vertreter von NGOs und Botschaften teil. Man kam unter anderem zu dem Ergebnis, daß die internationale Gemeinschaft auch weiterhin multiethnische Parteien unterstützen sollte. Zu diesem Zweck startete die Demokratisierungsabteilung der OSZE-Mission verschiedene Projekte im Rahmen ihres Programms zur Entwicklung politischer Parteien. Sie zielen hauptsächlich darauf ab, zwei Parteien und eine Koalition zu unterstützen:[12]

- die Sozialdemokratische Partei, die erst im Februar 1999 aus der Vereinigung der "alten" Sozialdemokratischen Partei (SDP), bei der es sich wiederum um die reformierte ehemalige Republikanische Liga der Kommunisten handelte, und der 1993 gegründeten Sozialdemokraten von Bosnien und Herzegowina (SDBiH) hervorging. Die neue Partei ist multiethnisch und sozialistisch orientiert. Sie ist mit Abstand die stärkste Partei in Opposition zur SDA. Sie hat ihre wichtigsten Machtbasen in den großen städtischen Zentren der Föderation und operiert hauptsächlich in dieser Entität;
- die Neue Kroatische Initiative (NHI), die am 27. Juni 1998 von gemäßigten ehemaligen Mitgliedern der nationalistischen HDZ nach ihrem Austritt aus dieser Partei gegründet wurde. Sie ist eine gemäßigt kroatisch-nationalistische Partei, die sich in der Föderation betätigt. Sie war relativ erfolglos bei dem Versuch, landesweit Unterstützung zu gewinnen, es gelang ihr aber, in mittleren und nördlichen Landesteilen der Föderation einige Stimmen auf sich zu vereinen. Sie gilt als größte gemäßigte Opposition zur HDZ, ist jedoch nach wie vor eher schwach;

12 Vgl. OSCE Mission to Bosnia and Hercegovina, Democratisation Department, Semi-annual Report, January-July 1999, S 13.

- die SLOGA-Koalition. Sie ist eine instabile, gemäßigt serbisch-nationalistische Allianz aus drei politischen Parteien (Serbische Nationale Allianz, SNS; Partei der Unabhängigen Sozialdemokraten, SNSD; Sozialistische Partei der Republika Srpska, SPRS), von denen zwei von früheren SDS-Mitgliedern gegründet wurden. Wie die SDP und die NHI wird sie von der internationalen Gemeinschaft erheblich unterstützt. Im Unterschied zu NHI und SDP stellt sie gegenwärtig die Regierungskoalition in der Entität der Republika Srpska. Eine Mehrheit auf dieser Ebene ist abhängig von der Unterstützung der föderationsgestützten Parteien in der Republika Srpska. Signifikanten Einfluß hat sie allerdings nur im westlichen Teil der Republika Srpska, die östliche Hälfte steht weiter unter der Kontrolle der SDS/SRS. Die SLOGA-Koalition ist das größte Bündnis gegen die radikale SDS/SRS-Koalition.

Materielle Unterstützung und Sachleistungen

Obwohl verschiedene Formen von materieller und Sachmittelunterstützung angeboten wurden, sollen hier nur die beiden wichtigsten diskutiert werden: finanzielle und Sachmittelunterstützung für Wahlkampagnen (seit den Wahlen von 1996) und Servicezentren für politische Parteien (vor den Wahlen von 1998).
Seit 1996 wurden in Bosnien und Herzegowina vier Wahlen abgehalten. Bei allen erhielten die politischen Parteien zur Führung ihres Wahlkampfes von der OSZE direkte finanzielle Unterstützung (1996 und zweimal 1997) oder Sachmittel (1998). Während 1996 und 1997 die Provisorische Wahlkommission der OSZE für diese Unterstützung verantwortlich war, reformierte und implementierte 1998 die Demokratisierungsabteilung das Programm.
Vor den Wahlen des Jahres 1996 unterstützte die OSZE politische Parteien mit rund 4,2 Millionen US-Dollar. Bei diesen Wahlen erhielten alle Parteien Unterstützung. Das führte zu einem äußerst peinlichen Zwischenfall, da die OSZE auch der Partei des als Kriegsverbrecher beschuldigten Zeljko "Arkan" Raznjatović[13] 200.000 US-Dollar zukommen ließ.[14] Die Nachrichtenagentur Reuters meldete seinerzeit: "In den Wahlkampfmaterialien, die die OSZE finanziert hat, wenden sich Arkans Kandidaten gegen die Wiedervereinigung Bosniens, die nach dem Vertrag von Dayton vorgesehen ist, und treten statt dessen für die Vereinigung mit dem benachbarten Serbien ein."[15] OSZE-Vertreter erwiderten, daß sie alle Seiten gleichermaßen unterstützen müßten, solange das

13 Das US-Außenministerium hatte Arkans berüchtigte paramilitärische Verbände schon 1993 beschuldigt, Kriegsverbrechen zu begehen. Vgl. z.B. US Representative to State Department, Telegram from Istanbul, code: 93istanb03414, 14. September 1993.
14 Vgl. The Balkan Institute, Balkan Watch, 37/1996.
15 Vgl. Das Internet-Periodikum "This Week in Bosnia-Hercegovina", 12. September 1996.

Kriegsverbrechertribunal Arkan nicht offiziell unter Anklage gestellt habe, und daß sie Wahlkampfliteratur nicht zensieren könnten.
Für die Kommunalwahlen des Jahres 1997 wurden rund 1,44 Millionen US-Dollar zur Verfügung gestellt. Da die drei regierenden Parteien Anspruch auf öffentliche Gelder hatten, erhielten sie keine zusätzlichen Mittel von der OSZE. Wie bei den ersten (und allen folgenden) Wahlen wurde die Höhe der Beträge, die den Parteien ausgezahlt wurden, nicht veröffentlicht, was von einer BDIMR-Beobachtermission kritisiert wurde: "Die Verteilung der Gelder nicht publik zu machen, könnte Mißtrauen unter den Parteien und Kandidaten schüren und ist der Transparenz des Wahlprozesses nicht zuträglich."[16]
Im Vorfeld der Wahlen zur Nationalversammlung in der Republika Srpska hatten alle Parteien Anspruch auf Unterstützung - mit Ausnahme von Arkans Partei, der inzwischen vom Kriegsverbrechertribunal unter Anklage gestellt worden war. Die OSZE wendete dafür etwa 821.000 US-Dollar auf.
Während des Wahlkampfs des Jahres 1998 ergaben sich drei erhebliche Änderungen: Erstens verwaltete nun die Demokratisierungsabteilung die Unterstützung, die in Sachmittelhilfeprogramm umbenannt wurde. Zweitens wurde Geld nicht mehr direkt vergeben, sondern die OSZE zahlte die Rechnungen für Wahlkampfaktivitäten und stellte verschiedene Sachmittel zur Verfügung. Diese geänderte Strategie wurde vom BDIMR begrüßt, da sie "den Mißbrauch von Geldern, wie er 1997 vorgekommen ist, verhinderte".[17] Drittens, und dies ist die wichtigste Veränderung, wurde die Unterstützung stärker auf sogenannte multiethnische Parteien ausgerichtet. Insgesamt wurden ca. zwei Millionen US-Dollar ausgegeben.
Von diesen zwei Millionen wurden 750.000 US-Dollar für Wahlkampfunterstützung verwendet. Die Mittel waren auf 20 Parteien und einen unabhängigen Kandidaten gemäßigter oder multiethnischer Orientierung beschränkt. Weder die SDA, SRS, SDS noch die HDZ kamen für eine zusätzliche Unterstützung in Frage.[18] Die OSZE durfte keine direkten finanziellen Mittel mehr vergeben, konnte Parteien aber mit Sachmitteln unterstützen. "In dem Umfang, in dem die OSZE Sachmittelhilfe leistet, werden politische Parteien, Koalitionen und unabhängige Kandidaten, die entweder durch eine multiethnische Plattform oder eine entsprechende Kandidatenliste die ethnische Vielfalt fördern, bei der Vergabe von Sachmitteln bevorzugt."[19]
Dieser Politikwechsel ist bemerkenswert, insbesondere wenn man bedenkt, daß die OSZE 1996 noch alle Parteien, die sich an den Wahlen in Bosnien beteiligten, finanziert hat - sogar die eines als Kriegsverbrecher Verdächtigten.

---

16 ODHIR Election Observation Report, Bosnia and Herzegovina Municipal Elections, 13-14 September 1997, Warschau 1997.
17 ODHIR Election Observation Report, Bosnia and Herzegovina Elections 1998, 12-13 September 1998, Warschau 1998.
18 Vgl. ebenda, S. 7.
19 OSCE, Provisional Election Commission, Rules and Regulations, Article 7.140, Campaign Funding, verabschiedet am 2. April 1998.

Das BDIMR stellte fest, daß in der Republika Srpska die Parteien der SLOGA-Koalition am meisten von der Förderung profitierten. In der Föderation waren die SDP, die SD Bosnien und Herzegowina und die NHI die Hauptnutznießer. Dieselben Parteien wählte die Demokratisierungsabteilung später als vorrangige Kandidaten für ihre Schulungen (s.u.) aus. Die Liste der Parteien, die gefördert wurden, und die Beträge, die im einzelnen für sie ausgegeben wurden, sind vertraulich.
Die indirekte finanzielle Unterstützung für gemäßigte und multiethnische Parteien wurde vom BDIMR kritisiert: "Sie erfordert einige diskriminierende Entscheidungen von seiten der Wahlbehörden, dahingehend, daß diese einigen registrierten Parteien Mittel zur Verfügung stellen, anderen hingegen aufgrund deren politischer Programme nicht. Dieses kann der Wahrnehmung der Wahlbehörden seitens der Parteien schaden. In vielen Unterstützerländern ist es gängige Praxis, sowohl Gelder als auch Sachmittel proportional zu verteilen (...) Es ist unüblich, daß Fördermittel vom politischen Inhalt der Parteiprogramme abhängig gemacht werden, insbesondere wenn sie von den Wahlbehörden bewilligt werden (...) Dies steht auch nicht im Einklang mit OSZE-Verpflichtungen zur Gleichbehandlung aller politischen Parteien durch die Behörden."[20]
Dennoch war das Sachmittelprogramm sehr wichtig, insbesondere da die Oppositionsparteien mit den aus dem Ausland finanzierten nationalistischen Regierungsparteien konkurrieren müssen, die zudem (verdeckt) Mittel aus dem Staatshaushalt für ihren Wahlkampf nutzen. Neutralität im Sinne des BDIMR wäre daher für diese starken nationalistischen Regierungsparteien von erheblichem Vorteil. Obwohl sich die OSZE 1996 *de jure* neutral verhalten hatte, war sie es *de facto* sicherlich nicht.
Zusätzlich zu den 750.000 US-Dollar, die für multiethnische und gemäßigte Parteien vorgesehen sind, sollte noch einmal der gleiche Betrag für alle Parteien aufgewendet werden. Dieser wurde für Ausbildungsseminare, 16 Servicezentren für politische Parteien (s.u.) und Zeitungen, die die Parteiprogramme abdruckten, verwendet. Darüber hinaus wurde eine halbe Million US-Dollar von der Abteilung für Medienentwicklung ausgegeben.

Servicezentren für politische Parteien

Als Teil des Sachmittel-Unterstützungsprogramms wurden 1998 zweieinhalb Monate vor den Wahlen 16 Servicezentren für politische Parteien im ganzen Land eingerichtet. In der Zeit vor den Wahlen organisierten diese Zentren über 500 Veranstaltungen für politische Parteien, darunter öffentliche Versammlungen, Runde Tische, Radio- und Fernsehdebatten sowie Pressekonferenzen. Zusätzlich stellten die Zentren

20 ODHIR Election Observation Report, Bosnia and Herzegovina Elections 1998, a.a.O. (Anm. 18), S. 7-8.

u.a. Büroräume, Telefone, Fax- und Fotokopiergeräte zur Verfügung.
Die Demokratisierungsabteilung kam später zu dem Schluß, daß Servicezentren für politische Parteien "primär den alternativen Parteien zugute kamen, die für eine multiethnische Demokratie eintreten, oft kleiner sind und denen die nötigen Ressourcen fehlen, um eigene örtliche Büros einzurichten oder einen landesweiten Wahlkampf zu führen".[21] Augenscheinlich haben die Servicezentren für politische Parteien tatsächlich dazu beigetragen, daß Oppositionsparteien Sitze erringen konnten. Die Wahlen in Goražde sind ein gutes Beispiel dafür. Hier hat die Unterstützung für gemäßigte und multiethnische Parteien bei den letzten Wahlen auf Kantonsebene erheblich zugenommen. 1996 erhielten eine Koalition aus fünf multiethnischen/gemäßigten Parteien und eine weitere gemäßigte Partei zusammen fünf Prozent der Stimmen und einen von 31 Sitzen in der Kantonsversammlung.[22] 1998 stieg die Unterstützung für solche Parteien auf 28 Prozent und neun Sitze.[23] Es ist schwierig, den genauen Einfluß zu messen, den die Servicezentren für politische Parteien auf die Ergebnisse hatten, zumal andere Faktoren zweifellos auch eine Rolle spielten und im gesamten Land ein genereller Trend hin zur Unterstützung für gemäßigte Parteien zu beobachten war.
Nach den Wahlen setzten zehn der Zentren, die in "politische Servicezentren" umbenannt wurden, ihre Arbeit fort. Sie werden von einem einheimischen Direktor und einem Assistenten betrieben. Zu ihren Aktivitäten gehören die Förderung der Schulung gemäßigter und multiethnischer Oppositionsparteien, die Bereitstellung von Büroräumen und -ausstattung, die Unterstützung bei der Organisation von Pressekonferenzen und Wählerversammlungen, die Erleichterung des Kontakts zwischen Oppositionsparteien und die Mithilfe bei der Organisation von Gremien zur Koordination der Opposition.[24] Neben ihren eigenen Aktivitäten helfen die politischen Servicezentren der OSZE bei der Durchführung weiterer Programme.

Schulung von Oppositionsparteien

"Wir hatten gerade die OSZE-FES-Schulung. Sie war sehr, sehr gut (...) Wir erhielten auch finanzielle Unterstützung, die es uns ermöglichte, unsere

---

21 OSCE Mission to Bosnia and Her cegovina, Democratisation Department, Semi-annual Report, July-December 1998, S. 13.
22 Vgl. Zoran Tomic/Nevenko Herceg, Izbori u Bosni i Hercegovini, Sveuciliste u Mostaru, Mostar 1998, S. 156.
23 Official Gazette of Bosnia and Herzegovina, Year II, No. 23, Sarajewo, 15. November 1998, S. 660, 664.
24 Vgl. Semi-annual Report, a.a.O. (Anm. 22), S. 14-15.

Plakate (für den Wahlkampf, YdP) zu drucken. Ohne ihre Hilfe wäre unsere Arbeit mühsam, eindeutig viel schwieriger."[25]

Die Parteien, die zur Teilnahme an der Schulung ausgewählt wurden, waren zu einem großen Teil identisch mit denen, die auch Wahlkampfunterstützung erhielten. Vorrangig wurden die föderationsgestützten Parteien SDP und NHI sowie die in der Republika Srpska aktive SLOGA-Koalition in die Schulungsmaßnahmen einbezogen.[26] Wie bereits erwähnt, werden diese Parteien als die wichtigsten angesehen, die eine multiethnische Demokratie unterstützen, und die das Potential haben, sich zu wirklichen politischen Akteuren zu entwickeln. Diesen Parteien wurde "bevorzugte Unterstützung" angeboten, die "auf die individuellen Bedürfnisse der jeweiligen Partei zugeschnitten ist".[27] Als erste dieser Schulungen wurde diejenige für die SDP durchgeführt.
Die internationale Unterstützung für die SDP wurde auch auf der Vereinigungskonferenz der Sozialdemokratischen Partei und der Sozialdemokraten von Bosnien und Herzegowina offenkundig. Wichtige Vertreter der internationalen Gemeinschaft wohnten der Konferenz, die am 27. Februar 1999 in Sarajewo stattfand, bei. Internationale Organisationen wie das Büro des Hohen Repräsentanten, die Vereinten Nationen, die OSZE, der Europarat und die EU waren ebenso vertreten wie die Botschafter der wichtigsten Staaten.[28]
In der Folgezeit entwickelte die OSZE in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und der SDP ein Schulungsprogramm. Die FES, die der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands nahesteht, arbeitet bereits seit 1996 mit der SDP zusammen. Die Schulung fand im März 1999 in Form von Workshops für 200 Parteifunktionäre statt. Insbesondere in Verbindung mit den zahlreichen anderen Schulungen, die die Partei von europäischen sozialdemokratischen Parteien und dem amerikanischen *National Democratic Institute* (NDI) erhält, kann von diesen Schulungsmaßnahmen ein nachhaltiger Einfluß erwartet werden.
Für die anderen beiden SLOGA-Parteien sollten im Spätsommer spezifische Schulungen durchgeführt werden. Die Unterstützung für die NHI bestand hauptsächlich darin, die Verbindungen zur norwegischen Christdemokratischen Partei zu erleichtern, die beim Aufbau der Infrastruktur der NHI Hilfestellung leisten und u.a. Werbematerialien für die Partei entwickeln wird.[29]

---

25 Selim Beslagić, zweiter Mann bei der SDP und Bürgermeister von Tuzla, in einem Interview.
26 Vgl. Semi-annual Report, a.a.O. (Anm. 22), S. 13.
27 Ebenda, S. 14.
28 Vgl. ONASA Election Service, Sarajewo, 26. Februar 199 9; ONASA Evening Service, Sarajewo, 27. Februar 1999.
29 Vgl. Semi-annual Report, a.a.O. (Anm. 22), S. 13.

Unterstützung bei der Wahlgesetzgebung

"Das neue 'endgültige Wahlgesetz' ist der erste Schritt zu unserem Sieg. Das aktuelle Wahlgesetz unterstützt die Nationalisten."[30]

Eine Form der Unterstützung, die hauptsächlich vom Büro des Hohen Repräsentanten und von Wahlmitarbeitern der OSZE ausgeht und von der Demokratisierungsabteilung unterstützt wird, ist das neue "endgültige Wahlgesetz".
Im Dayton-Abkommen wurde eine Provisorische Wahlkommission unter OSZE-Vorsitz damit beauftragt, die Wahlen im Jahre 1996 nach einer sogenannten "Wahlordnung" durchzuführen. Anschließend sollte einer nationalen Ständigen Kommission die Verantwortung für künftige Wahlen unter einem neuen Wahlgesetz übertragen werden.[31] Dies verzögerte sich jedoch. Bis heute wurden alle Wahlen nach dem Dayton-Abkommen durchgeführt. Gleichzeitig beherrschten monoethnische Parteien, die ihre Unterstützung aus einer einzigen Volksgruppe erhielten, alle Wahlen. Das Wahlsystem bestraft Parteien nicht etwa, die Unterstützung nur bei ihrer eigenen ethnischen Gruppe suchen, sondern ermutigt sie regelrecht dazu.
In Bosnien und Herzegowina werden grundsätzlich alle Wahlen auf Entitätsebene abgehalten; das Dayton-Abkommen enthält keine Bestimmungen für gesamtstaatliche Wahlen. Die Präsidentschaftswahlen sind ein gutes Beispiel dafür und wurden im Dayton-Abkommen sehr genau definiert. "Die Präsidentschaft von Bosnien und Herzegowina soll aus drei Mitgliedern bestehen: einem Bosniaken und einem Kroaten, jeweils direkt auf dem Territorium der Föderation gewählt, und einem Serben, direkt auf dem Territorium der Republika Srpska gewählt."[32] Auf diese Weise ist es weder für einen Bosniaken oder Kroaten aus der Republika Srpska noch für einen Serben aus der Föderation möglich, gewählt zu werden. In der Praxis werden die Präsidentschaftsmitglieder ausschließlich von ihrer jeweiligen ethnischen Gruppe gewählt und repräsentieren auch nur diese.
Gegenwärtig machen das Büro des Hohen Repräsentanten und die OSZE in ihrem gemeinsamen Bemühen um ein neues Gesetz, das die allgemeinen Wahlen im Herbst 2000 regeln soll, Fortschritte. Es könnte deutlichen Einfluß auf die Politik in Bosnien und Herzegowina nehmen. Neben einer Stabilisierung des Landes befördert eine solche Entwicklung auch die eigene Agenda, hängt die Exit-Strategie der OSZE doch vollständig von einem stabilen Bosnien und Herzegowina ab. Die Alternative wäre ein unbefristetes Protektorat Bosnien und Herzegowina. Daher forderte das Madrider Treffen

30 Selim Beslagić, a.a.O. (Anm. 26).
31 Vgl. The General Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 3, Elections, Article V: Permanent Election Commission, Dayton, 21. November 1995.
32 The General Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 4, Constitution, Article V: Presidency, Dayton, 21. November 1995.

des Friedensimplementierungsrats im November 1998, daß das neue Gesetz u.a. "das Konzept eines multiethnischen Staates fördern" und "Kandidaten, Parteien und Koalitionen dazu ermutigen soll, sich um eine breitere Unterstützungsbasis unter allen Bürgern Bosnien und Herzegowinas zu bemühen".[33]

Ein System, das Parteien dazu ermuntern würde, auf Stimmen aus allen ethnischen Gruppen zu setzen, würde zu einer gemäßigteren Politik führen. Es ist unwahrscheinlich, daß ein bosnischer Serbe für einen bosniakisch-nationalistischen Kandidaten stimmen würde, schon eher würde er einen gemäßigten unterstützen - und jeweils umgekehrt. Es würde den heutigen gemäßigten Parteien helfen, mehr Mandate zu erhalten, und zugleich nationalistische Politiker dazu ermutigen, eine moderatere politische Linie einzuschlagen, da die Unterstützung einer ethnischen Gruppe ihnen nicht länger den Wahlsieg garantieren würde.

Eine Meinungsumfrage der OSZE vom März 1999[34] läßt auf den ersten Blick allerdings ernsthafte Zweifel an der Machbarkeit eines multiethnischen Wahlsystems aufkommen. Ihre Ergebnisse legen eher den Schluß nahe, daß es das beste wäre, das ethnisch geteilte System beizubehalten.[35] Es wäre jedoch falsch, sofort den Schluß zu ziehen, daß alle nationalistischen Wähler für eine ethnische Teilung des Landes sind. Nach Angaben der Internationalen Krisengruppe könnten viele von ihnen auch "verkappte Gemäßigte" sein: "Einige Bosnier wählen nur deshalb nationalistische Parteien, weil sie möchten, daß Bosnien geteilt bleibt. Andere fühlen sich jedoch gezwungen, aus Abwehrgründen nationalistisch zu wählen: Sie fürchten die Extremisten in den anderen Volksgruppen. Diese 'Wahl aus Angst' hat zur Folge, daß die Stärke aller drei nationalen Parteistrukturen erhalten bleibt. Die Wähler wären eher geneigt, gemäßigte Parteien zu wählen, wenn ihnen diese Angst genommen würde. Das herrschende Wahlsystem bietet ihnen keine Anreize dafür. Auch ist es unmöglich, einzuschätzen, wie groß die Zahl dieser verkappten Gemäßigten ist."[36]

Ein System, das eine Mäßigung aller drei Gruppen gleichzeitig erzwingen würde, könnte dieses *de facto* bestehende "Gefangenendilemma" lösen. Of-

---

33 Conclusions of the Madrid Peace Implementation Council, Section V, Democratisation, 16. Dezember 1998.

34 Zwischen dem 21. und 25. März 1999 führte eine örtliche Firma für die OSZE eine Meinungsumfrage bezüglich der Wahlen durch. Insgesamt 3.000 wahlberechtigte Bürger wurden in ganz Bosnien und Herze gowina befragt. Nach: http://w ww.oscebih.org/PEL/SurveyGraphs-eng/Survey-graphs-Eng-2.htm.

35 Auf die Frage nach dem Hauptgr und für ihre Wahlentscheidung bei den letzten Wahlen antworteten mit "Vertritt die nationalen Interessen meines Volkes am besten": 31 Prozent; "Ich habe immer schon so gewählt": 17,8 Prozent; "Bürger anderer Nationalitäten haben auch ihre eigene Partei gewählt": 12,1 Prozent; "Ich bin Mitglied der Partei, die ich gewählt habe": 7,4 Prozent; "Gutes Wirtschaftsprogramm": 7 Prozent; 24,4 Prozent verteilten sich auf neun weitere Gründe.

36 International Crisis Group Report, Breaking the Mould: Electoral Reform in Bosnia and Herzegovina, Sarajewo, 4. März 1999.

fensichtlich ist das Gesetz nicht nur eine rein rechtliche oder technische Angelegenheit, sondern ein entscheidendes politisches Instrument, das bis zu einem gewissen Ausmaß die politische Zukunft von Bosnien und Herzegowina bestimmen wird. Dazu die Internationale Krisengruppe: "Verschiedene Wahlsysteme begünstigen verschiedene Ergebnisse. Wähler mit unterschiedlichen politischen Ansichten können - je nach ihren eigenen Prioritäten - unterschiedliche Reformtypen unterstützen. So können Wahlsysteme entworfen werden, die eine ganze Bandbreite von Ergebnissen fördern können."[37]

Andererseits sind die nationalistischen Parteien jeglichen Veränderungen, die die internationale Gemeinschaft am Wahlsystem vornimmt, gegenüber abgeneigt. Sie sind sich darüber im klaren, daß die Änderungen, wie sie von der internationalen Gemeinschaft vorgesehen sind, ihre Machtbasis ernsthaft unterminieren können.

Obwohl das neue Wahlgesetz eine Mäßigung herbeiführen soll, sind der Reform Grenzen gesetzt. Der Friedensimplementierungsrat hat dazu festgestellt, daß das Wahlgesetz mit den Annexen 3, 4 und 7 des Abkommens von Dayton in Einklang stehen muß.[38] Damit setzt er der Reichweite einer möglichen Reform enge Grenzen. So wird es z.B. schwierig sein, alle Bürger von Bosnien und Herzegowina gemeinsam in einer Wahl abstimmen zu lassen. Wie bereits weiter oben ausgeführt, wird sich der Modus der Präsidentschaftswahlen kaum verändern lassen. Darüber hinaus können andere als Bosniaken, Serben oder Kroaten überhaupt nicht in die Präsidentschaft gewählt werden. Dies steht in direktem Widerspruch u.a. zu Paragraph 7.5 des Kopenhagener Dokuments der OSZE aus dem Jahre 1990, der dem Wahlannex des Friedensabkommens von Dayton als Anhang beigefügt ist. Dieser verlangt, "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".[39]

Bereits im April 1998 hatten das OHR, die OSZE und der Europarat einen ersten Gesetzentwurf vorgelegt. Er wurde jedoch von denselben Organisationen wieder verworfen und nie veröffentlicht. Nach diesem fruchtlosen Entwurf wurde die Konzeption dahingehend geändert, Bosnien stärker in den Prozeß einzubeziehen. Am 1. August 1998 wurde vom Büro des Hohen Repräsentanten eine nationale Arbeitsgruppe aus sieben Mitgliedern gebildet, die Mitte September die Arbeit aufnahm. Im Februar 1999 mahnte der Lenkungsausschuß des Friedensimplementierungsrats Ergebnisse an und setzte den 1. Juli als Frist für einen Entwurf. Gleichzeitig kam er zu dem Schluß,

---

37 Ebenda.

38 Vgl. Conclusions of the Peace Implementation Council, a.a.O (Anm. 33).

39 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. H.1, S. 6.

daß verstärkte internationale Anleitung erforderlich sei. Der Friedensimplementierungsrat machte jedoch keine expliziten Angaben, welche internationale Organisation in diesem Prozeß die Führung übernehmen sollte, so daß diese eine Zeitlang zwischen dem OHR und der OSZE hin und her wechselte. Im Mai ernannte das Büro des Hohen Repräsentanten einen ständigen neuen Leiter der Entwurfsgruppe. Gleichzeitig richtete die OSZE ein Sekretariat für das endgültige Wahlgesetz ein. Diese Neuerungen bewirkten, daß das Projekt schließlich doch vorankam.

Derzeit liegt der Gesetzentwurf dem Europarat und dem Lenkungsausschuß des Friedensimplementierungsrats zur Kommentierung vor. Wenn alle wichtigen internationalen Akteure die Möglichkeit zur Stellungnahme hatten, wird das Gesetz dem bosnischen Parlament zugeleitet. Da dort Nationalisten aus den drei ethnischen Gruppen eine klare Mehrheit haben, ist die Annahme eines fortschrittlichen Wahlgesetzes unwahrscheinlich: Sie müßten dazu für ein Gesetz stimmen, das die Anzahl ihrer eigenen Sitze verringern würde. Es wird daher erwartet, daß der Hohe Repräsentant das Gesetz verfügen wird. Auch wenn dieses neue Gesetz ihren Einfluß verringert, werden die nationalistischen Parteien jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach bei den Wahlen des Jahres 2000 überall die politische Kontrolle behalten. Es wird somit extrem heikel für die OSZE sein, den Behörden, die weiterhin mit Mitgliedern nationalistischer Parteien besetzt sein werden, die dieses Gesetz ablehnen, die Verantwortung für dessen Implementierung zu übertragen.

Ist es unter solchen Umständen möglich, "Verantwortung an staatliche Institutionen zu übergeben",[40] wie es das Madrider Treffen des Friedensimplementierungsrats fordert? Dies erscheint höchst unwahrscheinlich, denn, wie Brian Hopkinson, der Direktor der Internationalen Krisengruppe für Bosnien und Herzegowina bemerkt, "in dem Moment, in dem Carlos Westendorp etwas verfügt, schafft das Ausland Fakten. Die Menschen würden sie zurückweisen (...) Wenn sie (die internationale Gemeinschaft, YdP) ein neues Gesetz macht und es verordnet, ist sie verantwortlich und wird bleiben müssen, um es zu implementieren." Man kann daher mit Sicherheit davon ausgehen, daß die OSZE-Präsenz noch für eine Weile notwendig sein wird.

In einem Interview mit einem Mitarbeiter aus dem Büro des Hohen Repräsentanten warnt dieser, daß viele Menschen davon enttäuscht sein werden, daß das neue Wahlgesetz nur einen begrenzten Wandel herbeiführen kann: "Das Wahlgesetz kann den Spielraum erweitern, es kann aber nicht die Meinung von 95 Prozent der Bevölkerung verändern (...) Das endgültige Wahlgesetz wird mit unrealistischen Erwartungen überladen."[41] In der Tat haben sich die Internationale Krisengruppe und die SDP in einer ersten Reaktion auf den Entwurf enttäuscht über die behutsamen Änderungsvorschläge ge-

---

40 Conclusions of the Madrid Peace Implementation Council, a.a.O. (Anm. 33).
41 Vertrauliche Quelle.

zeigt.[42] Die internationale Gemeinschaft wird für graduelle und nicht für radikale Veränderungen eintreten, da letztere den Zorn der nationalistischen Parteien hervorrufen würden, und in diesem Fall wiederum könnte es passieren, daß die internationale Gemeinschaft die Kontrolle über die Lage im Lande verliert.

Schlußfolgerung

Die internationale Gemeinschaft hoffte zweifellos, daß die nationalistischen Parteien inzwischen von gemäßigteren abgelöst worden wären. Obwohl bei den Wahlen des Jahres 1998 wachsende Unterstützung für gemäßigte Oppositionsparteien erkennbar war, sind diese noch keine ernsthafte Konkurrenz für die nationalistischen Parteien (außer im Westen der Republika Srpska).
Seit dem Abkommen von Dayton hat die OSZE sich zunehmend im politischen Leben Bosnien und Herzegowinas engagiert. 1996 war es noch möglich, daß unter dem naiven Banner der Neutralität die politische Partei eines unter Anklage gestellten Kriegsverbrechers finanzielle Unterstützung erhielt. Glücklicherweise konzentriert sich die OSZE-Unterstützung im Jahre 1999 auf gemäßigte und multiethnische Parteien. Politisch, finanziell, rechtlich und in Form von Schulungsmaßnahmen erhalten diejenigen politischen Kräfte Unterstützung, von denen man erwartet, daß sie dem Land eine bessere Zukunft bieten. Obwohl die Unterstützung sich auf ein breites Spektrum von gemäßigten Parteien erstreckt, konzentriert sie sich auf die föderationsgestützte SDP und NHI sowie auf die SLOGA-Koalition in der Republika Srpska. Diese Förderung wurde u.a. vom Friedensimplementierungsrat politisch gewürdigt. Nichtsdestoweniger ist es offensichtlich, daß sich die politische Realität in Bosnien und Herzegowina nur langsam verändert und internationales Engagement auch nur begrenzten Einfluß hat.
Unterstützung ist nicht ohne Risiken. Erstens kann die Hilfe seitens internationaler Organisationen politisch kontraproduktiv sein. Die Internationale Krisengruppe sieht in diesem Zusammenhang auch das Problem einer zu offensichtlichen Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft für den Vorsitzendes des SLOGA-Koalitionspartners SNSD: "Es würde ihm schaden, in der Republika Srpska als Marionette der westlichen Politik angesehen zu werden. Er ist es nicht, aber die extreme und offensichtliche internationale Unterstützung für ihn birgt das Risiko, ihn als solche erscheinen zu lassen."[43] Das gleiche Problem ist mit Blick auf die NHI zu erwarten. Überhaupt ist das Vertrauen der bosnischen Kroaten und der

42 Vgl. Office of the High Representative, OBN News Review, 12. August 1999 (http://www.ohr.int)
43 ICG Report, Republika Srpska - Poplasen, Brčko and Kosovo: Three Crises and Out?, Sarajewo, 6. April 1999.

bosnischen Serben in die OSZE ziemlich gering. Eine Umfrage des Informationsdienstes der Vereinigten Staaten aus dem Jahr 1998 illustriert dies. Danach haben 72 Prozent der Bosniaken Vertrauen in die OSZE, aber nur 25 Prozent der bosnischen Kroaten und 21 Prozent der bosnischen Serben.[44]

Zweitens wurde die Neutralität der Organisation vom BDIMR bezweifelt. Als Organisator der Wahlen vertrat das BDIMR die Ansicht, die OSZE sollte die Parteien nicht aufgrund ihrer politischen Programme unterschiedlich behandeln. Diese Schlußfolgerung (die das BDIMR seiner Wahlkampfunterstützung des Jahres 1998 zugrunde legte, die logischerweise aber aus seiner Sicht für alle Formen der Unterstützung gilt) trägt jedoch der politischen Realität in Bosnien und Herzegowina nicht in ausreichendem Maße Rechnung. Wir haben gesehen, daß die nationalistischen Parteien über eine enorme Mehrheit verfügen und das politische Leben im Lande fest im Griff haben. Darüber hinaus erhalten sie alle erhebliche Unterstützung aus dem Ausland. Neutralität in dem Sinne, wie das BDIMR sie versteht, würde den stärksten und damit nationalistischen Parteien am meisten nützen. Der Standpunkt des BDIMR würde demnach zu einer Scheinneutralität führen. Es scheint, daß die OSZE gewisse "Gegenmanipulationen" mit dem Ziel des Chancenausgleichs auf der politischen Bühne nicht nur nicht vermeiden kann, sondern sie auch gar nicht vermeiden sollte. Der Politikwechsel in Richtung auf die Herstellung von Chancengleichheit auf der politischen Bühne wäre sicherlich auch mit Blick auf die Wahlen im Jahre 2000 zu begrüßen und hält hoffentlich bis dahin an. Selbstverständlich muß diese Form der Unterstützungspolitik einer beständigen demokratischen Kontrolle und Diskussion innerhalb der Organisation unterworfen sein. Gewisse Grenzen sollten gesetzt und respektiert werden. In diesem Zusammenhang berichtete Christopher Bennett, der frühere Direktor der Internationalen Krisengruppe, nach den Wahlen von 1998, daß "OSZE-Vertreter (...) sich beklagen, es sei Druck auf sie ausgeübt worden, zusammen mit den Briefwahlunterlagen Wahlkampfmaterial bevorzugter Parteien zu verschicken - Druck, dem nachzugeben, das muß betont werden, sie sich weigerten."[45]

Dieser letzte Punkt berührt das Prinzip der Souveränität und politischen Unabhängigkeit von OSZE-Teilnehmerstaaten, wie es in der Helsinki-Schlußakte niedergelegt wurde. Aber die Hervorhebung dieser Prinzipien wäre verfehlt, da Bosnien und Herzegowina *de jure* zwar ein souveräner Staat sein mag, *de facto* aber ein internationales Protektorat ist,[46] in dem offensichtlich - zwangsläufig - andere Standards gelten. Nun, da es mit dem Kosovo ein zweites internationales Protektorat gibt, ist es höchste Zeit, innerhalb der OSZE eine politische Diskussion über die Notwendigkeit, Möglichkeiten

---

44 Vgl. USIS Survey, Public Opinion in Bosnia and Herzegovina, Volume V: Two years after Dayton, Table 7, Washington, April 1998.

45 European Voice, a.a.O. (Anm. 6), S. 19.

46 Vgl. ICG Report, Whither Bosnia?, Sarajewo, 9. September 1998.

und Grenzen politischen Interventionismus zu beginnen, zumal sich abzeichnet, daß ein starkes OSZE-Engagement in der Region noch für lange Zeit unvermeidbar sein wird.

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Thomas Dorenwendt

Das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien

Nach einem Beschluß des Ständigen Rates vom 16. März 1995 nahm das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien (*OSCE Central Asia Liaison Office*, CALO) im Juni 1995 in der usbekischen Hauptstadt Taschkent seine Arbeit auf. Als wichtigste Aufgabe des CALO gilt, die fünf zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan stärker in die OSZE zu integrieren. Mit der Etablierung des CALO als einer OSZE-Vertretung in Zentralasien reagierte die Organisation auf infrastrukturelle und finanzielle Schwierigkeiten der zentralasiatischen Staaten, sich in der OSZE zu engagieren.

Während die Mandate der OSZE-Missionen meist auf einen bestimmten Konflikt zugeschnitten sind, sind die Aufgaben des CALO an den generellen Zielen der OSZE, wie der Etablierung demokratischer Verfahren und der Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen sowie einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung, orientiert. Diesen Unterschied spiegelt auch die formale Stellung des CALO wider, das sich in seinem Status von den OSZE-Missionen dadurch unterscheidet, daß es Teil des OSZE-Sekretariats und nicht des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) ist. Damit untersteht es direkt dem Generalsekretär und ist auch ihm - und nicht wie die OSZE-Missionen dem Direktor des KVZ - berichtspflichtig.

Bis Mai 1996 war das CALO lediglich mit einem Büroleiter und einheimischem Sekretariatspersonal besetzt. Seitdem wird der Büroleiter von einem Experten in Fragen der menschlichen Dimension unterstützt. Im Frühjahr 1998 wurde das Büro durch einen weiteren Experten in Fragen der menschlichen Dimension und einen Experten in ökonomischen und ökologischen Fragen verstärkt. Außerdem ist seit Anfang 1998 ein regionaler Koordinator für Wahlen des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) an das CALO abgeordnet, der die Wahlhilfeprogramme betreut. Die Personalstruktur des Büros verdeutlicht bereits in Ansätzen, wo die Schwerpunkte seiner Arbeit liegen: Monitoring und Assistenz im Bereich der Menschenrechte sowie die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen, darunter insbesondere nichtstaatliche Organisationen (NGOs). Hinzu kommt die ökonomische Dimension der OSZE, d.h., das CALO analysiert sicherheitsrelevante Entwicklungen im Umwelt- und Ökonomiebereich und bietet OSZE-Mechanismen zu ihrer Verregelung an. Zusätzlich unterstützt das CALO die zentralasiatischen Staaten bei der Implementierung und Verbesserung demokratischer Wahlverfahren.

Ebenso wie mit den Regierungen der fünf zentralasiatischen Staaten arbeitet das CALO auch direkt mit politischen Parteien und Bewegungen, lokalen und internationalen NGOs, wissenschaftlichen Institutionen sowie internationalen Organisationen zusammen. Im Unterschied zu internationalen Geberorganisationen und Hilfsprogrammen wie z.B. Weltbank, TACIS oder UNDP bietet die OSZE kaum Programme zur z.B. technischen oder finanziellen Unterstützung an. Den augenscheinlichen Nachteil, kein oder nur wenig Geld für die konkrete technische Zusammenarbeit zur Verfügung zu haben, hat das CALO in einen Vorteil zu wenden verstanden: Wer keine eigenen Programme hat, kann eine Mediatorenrolle zwischen konkurrierenden Geberorganisationen übernehmen und ist in der Lage, festgefahrene Diskussionen zwischen Regierungen und Geberorganisationen um eine Perspektive zu bereichern, die von finanziellen Interessen und Implementierungsdruck unabhängig ist.
Trotz der kontinuierlichen personellen Erweiterung des Büros konnte das CALO mit vier Mitarbeitern (zuzüglich desjenigen des BDIMR) seiner regionalen Aufgabe nicht vollständig gerecht werden. Zu groß sind die Entfernungen, zu schlecht die Infrastruktur, als daß sich mit einem Büro in Taschkent eine befriedigende Kooperation mit den anderen Staaten etablieren ließe. Obwohl die meisten Mitarbeiter des CALO die Hälfte des Monats in den anderen zentralasiatischen Staaten oder in der usbekischen Provinz auf Reisen waren, reichte diese Zeit nie aus, um die Vorwürfe der Regierungen in Bischkek, Astana (Almaty) oder Aschgabad, das CALO konzentriere sich zu sehr auf Usbekistan, zu zerstreuen. Mit der OSZE-Mission in Tadschikistan hat sich eine klare Arbeitsteilung ergeben, indem die Mission die Aufgaben des CALO in Tadschikistan übernimmt, während das CALO der Mission logistische Unterstützung gewährt.
Allerdings wäre es falsch, die Tatsache, daß die Kooperation zwischen der OSZE und den zentralasiatischen Staaten z.T. noch nicht sehr intensiv ist, allein darauf zurückzuführen, daß das CALO aufgrund seiner geographischen Lage und der dünnen Personaldecke nicht in der Lage ist, flächendeckend zu agieren. Vielmehr tragen auch einige zentralasiatische Staaten die Verantwortung für die eher oberflächliche Zusammenarbeit, da ihre Regierungen in bestimmten Bereichen (Menschenrechtsfragen, Wahlverfahren) kein Interesse daran haben, daß sich die OSZE über eine bloße Akklamation hinaus betätigt.
Mit dem Beschluß des Ständigen Rates vom 23. Juli 1998, OSZE-Zentren in Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan zu eröffnen, haben sich auch die Aufgaben des CALO verschoben. Obwohl das Mandat und der Status des CALO sich bis Ende 1998 nicht geändert haben, es seine regionale Zuständigkeit also formal behalten hat, beschränkt sich der Tätigkeitsbereich des

CALO seit der Eröffnung der anderen OSZE-Zentren Ende 1998 ausschließlich auf Usbekistan.

Die Arbeitsschwerpunkte des CALO

Mit einem zweiten Berater in Fragen der menschlichen Dimension hat sich schon durch die Personalstruktur ein Schwerpunkt in diesem Bereich herausgebildet. Besonderes Augenmerk hat das CALO dadurch auf die Zusammenarbeit mit lokalen NGOs und die Entspannung der Beziehungen zwischen NGOs und staatlichen Institutionen legen können. Wie für die menschliche Dimension gilt auch für die anderen Arbeitsschwerpunkte, daß die Bedingungen für eine Zusammenarbeit in den einzelnen zentralasiatischen Staaten sehr unterschiedlich sind. In diesem Fall heißt das, daß sowohl zivilgesellschaftliche Strukturen in unterschiedlichem Ausmaß existieren als auch die Bereitschaft der Regierungen stark variiert, NGOs als Partner zu akzeptieren oder als Pressure-groups zuzulassen.
Das CALO initiiert regelmäßig Gesprächskreise mit Vertretern von NGOs und Regierung, um auf beiden Seiten Verständnis für die Interessen und Aufgaben der jeweils anderen Seite zu wecken. Häufig wurden die Gespräche anhand eines vorher bestimmten Themenkomplexes - wie z.B. Frauenpolitik oder Umweltprobleme - geführt, um über diese Treffen eine für beide Seiten verbesserte und konkret nachprüfbare Kooperation herbeizuführen. 1998 sind auf diese Weise mehr als zehn solcher Treffen zwischen Regierung und NGOs zustande gekommen. Aus Sicht des CALO war es wichtig, diese Gesprächskreise nicht nur in den Hauptstädten zu organisieren, sondern auch in die Provinzen hineinzutragen, da gerade dort die Vorbehalte staatlicher Institutionen gegenüber NGOs nach wie vor besonders stark sind.
Die Gesprächskreise haben sich zu einem sehr erfolgreichen Instrument entwickelt, gegenseitige Vorurteile bei NGOs und Regierungsvertretern abzubauen. Es kam aber auch zu Mißverständnissen, und zwar sowohl zwischen Regierungsvertretern und NGOs als auch bezüglich der Rolle der OSZE. Insbesondere Regierungsvertreter waren unzufrieden mit der Politik des CALO, auch diejenigen NGOs einzuladen, die (noch) keine staatliche Zulassung erhalten hatten. Für die OSZE war es jedoch wichtig, auf dieser Regelung zu beharren, da staatliche Institutionen die Ablehnung oder Verschleppung von Zulassungen als Repressionsmittel gegen NGOs verwenden. NGO-Vertreter wiederum warfen der OSZE doppelte Standards vor: So würde sie in den zentralasiatischen Staaten bestimmte Verfahren wie die NGO- oder Wahlgesetzgebung nicht so nachhaltig kritisieren, wie dies bei einer vergleichbaren Gesetzgebung in westlichen Demokratien der Fall wäre.

Die vom CALO initiierten Gesprächskreise werden ergänzt von einer jeweils bilateralen Kooperation mit Regierung und NGOs. Ein Gegenstand besonderer Diskussionen mit staatlichen Institutionen war z.B. die in einigen Fällen aus Sicht der OSZE nicht befriedigende nationale NGO-Gesetzgebung. In der direkten Zusammenarbeit mit NGOs liegen die Schwerpunkte auf der Vermittlung von Kontakten zu Geberorganisationen und Hilfsprogrammen wie z.B. UNDP oder USAID. Auch tritt das CALO in begründeten Fällen als Fürsprecher von NGOs gegenüber der staatlichen Administration auf.
Zusätzlich zu den ausschließlich vom CALO initiierten Treffen zwischen Regierung und NGOs werden zahlreiche Veranstaltungen zur menschlichen Dimension in Zusammenarbeit mit dem BDIMR geplant. Dazu gehören z.B. Menschenrechtsseminare für Anwälte, ein Menschenrechtstraining für Grenztruppen oder ein regionales Seminar für NGOs, die sich für die Förderung von Frauen in den zentralasiatischen Gesellschaften einsetzen.
Der zweite Schwerpunkt in der menschlichen Dimension liegt auf der Beobachtung der Menschenrechtssituation. Insbesondere in diesem Bereich war die Begrenzung der regionalen Repräsentanz auf Taschkent ein Nachteil, da sich zum einen Instrumente wie die Beobachtung von Strafprozessen im Falle mutmaßlich politisch motivierter Verfahren stark auf Usbekistan beschränkten und zum anderen fast ausschließlich mutmaßliche Opfer von Menschenrechtsverletzungen in Usbekistan bzw. der Hauptstadt Taschkent ihren Weg in das CALO fanden.
Nach der Ermordung mehrerer Polizeioffiziere im usbekischen Ferganatal, für die islamistische Extremisten verantwortlich gemacht wurden, galt das besondere Interesse des CALO den Gerichtsverfahren gegen die mutmaßlichen Täter. Aufmerksamkeit erregte auch der Prozeß gegen afghanische Flüchtlinge in Usbekistan, die während des Krieges aus Afghanistan geflohen waren und nun nach über zehn Jahren wieder in ihre Heimat abgeschoben werden sollten. Als sehr wirkungsvoll erwies sich in derartigen Situationen die enge Kooperation mit anderen internationalen Organisationen wie dem VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM), den Botschaften der OSZE-Teilnehmerstaaten und NGOs. Häufig wird das konkrete Vorgehen bei dem vom CALO initiierten regelmäßigen "Gesprächskreis Menschenrechte" mit NGOs, internationalen Organisationen und den diplomatischen Vertretungen der OSZE-Teilnehmerstaaten abgestimmt.
Die wirtschaftliche Dimension der OSZE, die bis zur Ernennung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE im Frühjahr 1998 eher ein Stiefkind der Organisation war, ist seit Mai 1998 mit einem Experten in ökonomischen und ökologischen Fragen im CALO zum ersten Mal auch in einem der Außenbüros der OSZE explizit personell vertreten. Schwerpunkt der Arbeit des Experten ist es, sicherheitsrelevante

Entwicklungen im Wirtschafts- und Umweltbereich zu analysieren und gegebenenfalls den zentralasiatischen Regierungen die Dienste der OSZE anzubieten, Konflikte zu verhandeln, die in diesen Bereichen entstehen.
In der Wirtschaftsdimension gilt nach Einschätzung des CALO das regionale Wassermanagement als besonders besorgniserregend. Alle Länder Zentralasiens sind unmittelbar von der Verteilung des Wassers der beiden großen Ströme Syr Darja und Amu Darja abhängig. Noch geht es aber nicht einmal darum, zu entscheiden, wer zukünftig wieviel Wasser zugeteilt bekommt. Die Regierungen Zentralasiens wissen, daß diese Frage durch das explosive Bevölkerungswachstum in der Region besonderen Zündstoff enthält, und lehnen eine Diskussion dieses Problems bisher kategorisch ab. Vielmehr treten die unterschiedlichen Interessen der Oberlaufanrainerstaaten Kirgisistan (Syr Darja) und Tadschikistan (Amu Darja) und der Unterlaufanrainerstaaten Kasachstan (Syr Darja), Usbekistan (Syr Darja und Amu Darja) und Turkmenistan (Amu Darja) hinsichtlich der Frage, zu welcher Jahreszeit und wofür das Wasser genutzt wird, immer stärker in den Vordergrund. Kirgisistan z.B. ist auf das Wasser im Winter zur Stromerzeugung angewiesen, während Usbekistan und Kasachstan das Wasser im Sommer zur Bewässerung ihrer Baumwollfelder benötigen. Da aber die beiden Unterliegerstaaten nicht über ausreichende Staukapazitäten verfügen, um das Wasser, das von Kirgisistan im Winter zur Energiegewinnung verbraucht wird, bis zum Sommer aufzustauen, ist es für sie verloren. Zu Sowjetzeiten existierten Verträge zwischen den zentralasiatischen Republiken, die die enge Verbindung zwischen Wasser- und Energiemanagement berücksichtigten und folglich den Unterlaufstaaten die Lieferung von Brennstoffen oder Energie an die Oberlaufstaaten im Winter abverlangten. Mit der Unabhängigkeit fühlten sich die Unterlaufstaaten nicht mehr an die Vereinbarungen gebunden, und die mehrjährige parallele Winter- und Sommernutzung der Wasserressourcen hätte 1998 bereits zu einem Kollaps der Wasserversorgung geführt, wenn nicht außergewöhnlich viel Regen gefallen wäre.
Eng verbunden mit dem Wassermanagement in Zentralasien ist die Lage in der Aralseeregion. Noch immer leben hier ca. drei Millionen Menschen mit verseuchtem Trinkwasser. Die Kindersterblichkeit und die Verbreitung von typischen Mangel- und Armutskrankheiten wie Typhus, Anämie und Tuberkulose sind in dieser Region um ein Vielfaches höher als in anderen Gebieten Zentralasiens. Nur aufgrund der extrem starken traditionalen Verwurzelung der Bewohner der Aralseeregion an ihrem Heimatort ist es bislang zu keiner sicherheitsbedrohenden Migration gekommen.
Im Wirtschaftsbereich geben neben den allen Transformationsstaaten eigenen Problemen insbesondere Handelshindernisse zwischen den zentralasiatischen Staaten Anlaß zur Sorge. Hohe Einfuhrzölle und gesetzwidrig erhobene Abgaben durch Zoll- und Polizeieinheiten sorgen für

derart hohe Transportkosten, daß sich der Handel mit bestimmten Waren nicht mehr lohnt. Fahrzeugen mit tadschikischen Nummernschildern beispielsweise ist der Grenzübertritt nach Usbekistan gänzlich verboten, worunter insbesondere der Norden Tadschikistans stark leidet. Auch führen häufige Änderungen von Import- und Exportbestimmungen zur Verzögerung oder zum völligem Ausfall von Lieferungen.

Das CALO hat im Mai 1998 mit einer Bestandsaufnahme regionaler und nationaler Umwelt- und Wirtschaftsprobleme in Zentralasien begonnen. Die Regierungen der Staaten Zentralasiens haben das Engagement der OSZE in diesem Bereich von Beginn an sehr begrüßt. Internationalen Geberorganisationen, die die OSZE als ausschließlich politischen Akteur kennen, mußte das CALO zunächst verdeutlichen, daß die OSZE in der Entwicklungszusammenarbeit mit den zentralasiatischen Staaten sich nicht in den Kreis der Geberorganisationen einreihen will, sondern daß die Perspektive der OSZE auch im Umwelt- und Wirtschaftsbereich eine rein sicherheitspolitische bleibt. Ebenso kamen aus den Vertretungen der EU-Länder zunächst abwartende Reaktionen auf das Engagement der OSZE im Wirtschafts- und Umweltbereich.

Trotz bzw. gerade wegen ihres starken Interesses an der wirtschaftlichen Dimension der OSZE versuchen die zentralasiatischen Regierungen, diese als Forum zur Formulierung und Durchsetzung nationaler Wirtschaftsinteressen zu nutzen. Diese Politik wird weitgehend vom CALO unterstützt, allerdings mit zwei Ausnahmen: Erstens gibt es eine Vielzahl von Problemen, wie z.B. das Wassermanagement und, damit verbunden, das Aralseeproblem, die sich ausschließlich auf regionaler Ebene regeln lassen. Zweitens ist die OSZE aus ihrer sicherheitspolitischen Perspektive sehr daran interessiert, auf eine Intensivierung der regionalen wirtschaftlichen Kooperation hinzuwirken. Diese Perspektive steht zwar nicht im Widerspruch zu den nationalen Interessen der zentralasiatischen Staaten, verschiebt aber den Schwerpunkt des Engagements der OSZE. Konsequenterweise ist das CALO sehr darum bemüht, regionale Organisationen, Institutionen und Vereinigungen zu unterstützen und ihnen im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten eine Stimme im Kontext der OSZE-Institutionen zu verleihen. Zu ihnen gehören z.B. der *Interstate Council of Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan* (ICKKTU), der die wirtschaftliche Kooperation in der Region vorantreiben soll, sowie das *Regional Energy Dispatcher Board*, ein Verbund der zentralasiatischen Energieversorger, aber auch die Initiative zentralasiatischer NGOs, ein regionales Umweltzentrum zu gründen.

Ein OSZE-Seminar über "regionale Umweltprobleme und kooperative Lösungsansätze" im September 1998 in Taschkent sollte die Bereitschaft der OSZE verdeutlichen, als Forum zur Verhandlung von Umweltkonflikten zu dienen. Mit der inhaltlichen Gestaltung des Seminars setzte das CALO ein

deutliches Zeichen, daß die OSZE Umweltprobleme nicht nur als Auslöser menschlicher Tragödien betrachtet, sondern auch als Sicherheitsrisiken ernst nimmt. Die Diskussion konzentrierte sich neben dem regionalen Wasser- und Energiemanagement auch auf die Sanierung von Lagerstätten von radioaktivem Müll. Diese Halden, in denen unter anderem auch Abraum aus ostdeutschen Uranbergwerken gelagert wird, wurden in den fünfziger und sechziger Jahren in stark erdrutschgefährdeten Gebieten angelegt und drohen heute von Regen und Flüssen ausgewaschen zu werden, wodurch das gesamte Syr Darja-Flußsystem radioaktiv verseucht werden könnte.

1999 wird es die Aufgabe des Experten in ökonomischen und ökologischen Fragen sein, deutlich zu machen, daß die OSZE ein verbindlicher Partner der zentralasiatischen Regierungen bei der Verhandlung von regionalen Wirtschafts- und Umweltproblemen ist. Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit der OSZE mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (*United Nations Economic Commisson for Europe*, UNECE). UNECE hat in Anlehnung an die Erfahrung in anderen Regionen ein Sonderprogramm für Zentralasien (*Special Programme for Central Asia*, SPECA) gestartet, das in den Bereichen Transport, kleine und mittelständische Unternehmen sowie Wasser- und Energiemanagement zu einer engeren Kooperation der zentralasiatischen Staaten führen soll. Da UNECE nicht über eine Vertretung in Zentralasien verfügt, gibt es Pläne, nach denen die OSZE SPECA-Aufgaben vor Ort übernehmen soll. Auch hier wird erst die Zukunft zeigen, inwieweit die OSZE die ihr zugedachte Rolle ausfüllen kann.

Obwohl der regionale Koordinator für Wahlen der OSZE nicht unmittelbar zum Personalstab des CALO gehört, sondern vom BDIMR abgeordnet ist, muß er bei einer Analyse der Arbeit des CALO mitberücksichtigt werden. Denn erstens wird er von allen Kooperationspartnern als Mitarbeiter des Büros wahrgenommen, und zweitens hat seine Tätigkeit über die Wahlhilfeprogramme des BDIMR hinaus großen Einfluß auf die allgemeine Politik des CALO. Die Wahlhilfeprogramme der OSZE für Zentralasien umfassen die Bereiche Wahlbeobachtung, Schulungen für Mitarbeiter der nationalen Wahlkommissionen und die Aufgabe, die Wahlgesetze einer kritischen Analyse zu unterziehen und gegebenenfalls Korrekturvorschläge zu machen. Nicht in allen Bereichen war das CALO in gleichem Maße erfolgreich.

Die Kooperation mit den zentralasiatischen Staaten bei der Wahlbeobachtung ist inzwischen einigermaßen routiniert und professionalisiert. Das betrifft sowohl die Entsendung von OSZE-Beobachtern aus Zentralasien z.B. zu den Wahlen in Bosnien im September 1998 als auch die Anfragen der zentralasiatischen Staaten, OSZE-Beobachter zu den Präsidentschaftswahlen nach Kasachstan im Januar 1999 oder zu einem Verfassungsreferendum in Kirgisistan im Oktober 1998 zu entsenden. Die Entscheidung der OSZE, keine Wahlbeobachter zu den kasachischen Präsidentschaftswahlen zu schicken, war eine deutliche

Botschaft an die zentralasiatischen Staaten, daß die OSZE nicht gewillt ist, undemokratischen Wahlverfahren *a priori* Legitimität durch die Anwesenheit von OSZE-Beobachtern zu verleihen. Durch regelmäßige Aufenthalte des Leiters des Verbindungsbüros und des Koordinators für Wahlen in Kasachstan im Vorfeld der Wahlen hat das CALO auf eine Koordinierung der Bemühungen unter den diplomatischen Vertretungen der OSZE-Teilnehmerstaaten mit dem Ziel hingewirkt, die kasachische Regierung zu einer Korrektur des Wahlverfahrens zu bewegen.
Auch die Schulungsprogramme des BDIMR für Mitglieder der Wahlkommissionen in den zentralasiatischen Staaten bzw. ein Seminar für "Young Election Professionals" waren sehr erfolgreich. Trotz anfänglicher Vorbehalte und vereinzelter Absagen seitens der zentralasiatischen Regierungen waren die Veranstaltungen von sehr offenen und kritischen Diskussionen geprägt. Äußerst positiv für die Nachbereitung der Seminare wirkte sich der Umstand aus, daß der Koordinator für Wahlen "vor Ort" war und nicht weit entfernt im BDIMR in Warschau.
Schwieriger gestalteten sich die Bemühungen der OSZE, auf die nationale Wahlgesetzgebung korrigierend Einfluß zu nehmen. In Usbekistan und Kirgisistan hat das CALO versucht, die Wahlgesetze in Workshops mit Vertretern der relevanten staatlichen Stellen zu diskutieren, nachdem sie zuvor vom BDIMR analysiert worden waren. Die Zurückhaltung der zentralasiatischen Regierungen in diesem Bereich zeigte sich deutlich daran, daß es in einem Fall ein halbes Jahr dauerte, die Regierung davon zu überzeugen, ihr Einverständnis zu einem solchen Workshop zu geben. In beiden Fällen aber mündeten diese Workshops letztlich in sehr fruchtbare und offene Diskussionen.

Alte strukturelle Probleme und neue Aufgaben für 1999: ein Ausblick

Mit der Entscheidung des Ständigen Rates, in Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan OSZE-Zentren zu eröffnen, ist ein zentrales Problem des CALO gelöst: dem Anspruch einer regionalen Vertretung gerecht zu werden, ohne die personellen Kapazitäten dafür zu haben. Die Vervierfachung des Personals und drei zusätzliche Vertretungen in Zentralasien ermöglichen es der OSZE nun, mit allen zentralasiatischen Staaten gleichermaßen zusammenzuarbeiten.
Die neuen Zentren, die Ende 1998 bzw. Anfang 1999 eröffnet wurden, werden - ob gewollt oder nicht - eine weitere Auswirkung auf die Arbeit der OSZE haben: Es wird in weiten Bereichen zu einer Nationalisierung der Aktivitäten kommen. Dies deutete sich bereits im Dezember 1998 im CALO an, als der Leiter des Büros mit seinen Besuchen bei verschiedenen usbekischen Provinzgouverneuren einen Kurswechsel vollzog. Hatten seine

Visiten bis dahin fast ausschließlich Repräsentanten auf nationaler Regierungsebene gegolten, deutete sich hier ein neuer Schwerpunkt der Politik des CALO an.

In einigen klassischen Tätigkeitsfeldern der OSZE wird die Nationalisierung zu einer Steigerung der Arbeitseffizienz führen. So läßt sich die menschliche Dimension mit der Beobachtung der Menschenrechtslage und der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen durchaus aus einem regionalen Kontext lösen und auf nationale Bedürfnisse zuschneiden. In anderen Bereichen wie der wirtschaftlichen Dimension besteht allerdings die Gefahr, daß mit der Etablierung der nationalen Zentren der dringend gebotene regionale Zusammenhang verlorengeht. Wasser- und Energiemanagement und die Erleichterung grenzüberschreitenden Handels sind Gegenstände, die in Zentralasien multilateral verhandelt werden müssen. In diesen Bereichen müssen auch die OSZE-Zentren in Zukunft eng kooperieren.

Die Gründe für die Schwierigkeiten der OSZE, ihrer Aufgabe gerecht zu werden, Sicherheit in Zentralasien durch eine Verbesserung regionaler Kooperation zu erhöhen, sind bis zu einem bestimmten Punkt auch struktureller Natur. Auch wenn die zentralasiatischen Regierungen regionale Kooperation zumindest verbal immer wieder als sicherheitspolitisches Instrument bemühen, täuscht das nur wenig darüber hinweg, daß hier nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion der Begriff nationaler Sicherheit elementar mit dem Streben nach Autarkie verbunden ist. Insbesondere in der Wirtschafts- und Energiepolitik und beim Wassermanagement wird deutlich, daß nationale Sicherheit gleichgesetzt wird mit weitestgehender Unabhängigkeit von Importen. Die vielfältigen Abkommen zur Intensivierung regionaler Kooperation, die z.B. im Rahmen des *Interstate Council* unterzeichnet werden, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich dabei bisher ausschließlich um politische Willenserklärungen handelt, die ohne zu zögern von den Regierungen kurze Zeit später durch nationale Verordnungen oder Gesetze konterkariert werden.

Auch wenn vor dem Hintergrund der sowjetisch verordneten Kooperation politische Bestrebungen, die Konzeption von nationaler Sicherheit an nationalen Grenzen zu orientieren, verständlich wirken, stellen die gegenwärtigen Sicherheitsdoktrinen der zentralasiatischen Staaten im politischen Alltag ein großes Hindernis für das Bemühen des CALO dar, die sicherheitspolitische Relevanz regionaler Kooperation in politisches Handeln umzusetzen. Ob die Eröffnung nationaler OSZE-Zentren dazu beiträgt, die regionale Komponente von Sicherheitspolitik zu verstärken, oder ob sie eher zu einer weiteren Nationalisierung der Sicherheitsdebatte führen wird, hängt nicht zuletzt von der Zusammenarbeit der Zentren untereinander ab. Die Erfahrung aus den OSZE-Missionen hat gezeigt, dass bei aller notwendigen politischen Bewegungsfreiheit der Missionen eine Koordinierung dieser Arbeit durch das KVZ in Wien dringend geboten ist.

Ein nicht zu unterschätzendes Problem ist das Image der OSZE, das sich seit Bestehen des CALO in Zentralasien herausgebildet hat. Obwohl ihr Aufgabenbereich viel breiter ist, wird die OSZE in Zentralasien vor allem als Organisation wahrgenommen, die die Achtung der Menschenrechte in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten gestellt hat. Insbesondere zentralasiatische Regierungsstellen bemängeln, daß das CALO in der Vergangenheit zu wenig Gewicht auf andere sicherheitspolitische Bereiche gelegt habe und sich zu stark auf die Menschenrechtsproblematik konzentriere. Den zentralasiatischen Regierungen ist verständlicherweise wenig daran gelegen, ständig von der OSZE für Defizite in ihrer Menschenrechtspolitik kritisiert zu werden. Aus institutioneller Perspektive stellt diese Perzeption ein Problem dar, denn nichts wäre fataler, als wenn die OSZE bei ihrer Arbeit vor Ort als reine Menschenrechtsorganisation wahrgenommen würde.
Durch die Aufstockung des Personals hat das CALO 1998 hier einigen Boden gutmachen können. Die Unterstützung des Aufbaus zivilgesellschaftlicher Strukturen, die Assistenz bei Wahlen und deren Vorbereitung und das umwelt- und wirtschaftspolitische Engagement des CALO zeichnen ein differenzierteres Bild als in den Jahren zuvor. Dennoch bleibt auch Kritik, so z.B., daß ein regionales Seminar über Sicherheitspolitik in Aschgabad im Februar 1998 ohne Nachbearbeitung im weitgehend luftleeren Raum stehenblieb. Solche Gelegenheiten muß die Organisation stärker nutzen, um durch mehr Nachdruck, Verbindlichkeit und Kontinuität den Partnern in Zentralasien deutlich zu machen, daß es ihr ernst ist mit den auf Seminaren oder Konferenzen diskutierten Themen und der Erreichung der gemeinsam mit den Regierungen deklarierten Ziele.

Romani Rose

Die Politik der OSZE gegenüber Sinti und Roma muß sich ändern

In der Schlußakte von Helsinki hatten die Teilnehmerstaaten der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) schon im Jahre 1975 den Schutz der "nationalen Minderheiten" als unabdingbares Erfordernis für den demokratischen Rechtsstaat festgelegt. In der "Charta von Paris" vom 21. November 1990 erklärten die Staats- und Regierungschefs der KSZE: "Wir sind entschlossen, den wertvollen Beitrag nationaler Minderheiten zum Leben unserer Gesellschaften zu fördern, und verpflichten uns, deren Lage weiter zu verbessern (...) Ferner erkennen wir an, daß die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten als Teil der allgemein anerkannten Menschenrechte uneingeschränkt geachtet werden müssen."[1]

Kritik am Ministerrat der OSZE

Bis heute fehlt die Bereitschaft, auch die Sinti und Roma in den verschiedenen Teilnehmerstaaten grundsätzlich gleichberechtigt als nationale Minderheiten anzuerkennen. Auch von seiten der OSZE-Gremien und der internationalen Organisationen werden sie nicht als solche behandelt. Bei den regelmäßigen Überprüfungskonferenzen und Tagungen zur menschlichen Dimension wird formal jeweils zwischen Angelegenheiten von "nationalen Minderheiten" und "Roma und Sinti" unterschieden.
Aufbauend auf überkommenen Vorurteilsstrukturen und Klischees von "reisenden Zigeunern", werden Sinti und Roma noch immer als angebliche "soziale Randgruppen" klassifiziert oder Sinti- und Roma-Fragen unter dem Stichwort "soziale Problematik" behandelt.
Zur Politik der europäischen Staaten gegenüber den in diesen Ländern seit jeher beheimateten Sinti- und Roma-Minderheiten faßte zuletzt der Ministerrat der OSZE am 3. Dezember 1998 einen "Beschluß über die Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE im Hinblick auf Fragen der Roma und Sinti".[2] Der Beschluß klassifiziert pauschal die gesamte Sinti- und Roma-Bevölkerung in Europa als "Integrationsproblem". Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma kritisierte diesen Beschluß auf dem zusätzlichen OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension am 6. September 1999 in Wien als Herabwürdigung und

1 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. A.2, S. 7-8.
2 Siebentes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 2. und 3. Dezember 1998, im vorliegenden Band, S. 511-616, hier: S. 522-523.

Ausgrenzungspolitik gegenüber den Sinti und Roma, die in ihren jeweiligen Heimatländern seit jeher als nationale Minderheiten integriert leben. Der Ministerrat fordert mit seinem Beschluß von den OSZE-Teilnehmerstaaten, "gemeinsame Ansätze zu entwickeln, die es den Roma- und Sinti-Gemeinschaften erleichtern sollen, sich in die jeweilige Gesellschaft, in der sie leben, zu integrieren".[3] Der Ministerrat der OSZE würde keine andere Minderheit in Europa in dieser Weise charakterisieren und sie lediglich als "Gemeinschaften" statt als nationale Minderheiten bezeichnen.
Der Zentralrat fordert anstelle dieser Ausgrenzungspolitik einen Beschluß der OSZE zur Anerkennung und Verwirklichung der Minderheitenrechte für die Sinti und Roma, wie sie in zwei Dokumenten des Europarats enthalten sind, nämlich dem "Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten" und der "Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen".

Zur Arbeit des "Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte" (BDIMR) in Warschau

Obwohl nach dem Budapester Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Jahre 1994 beim "Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte" der OSZE in Warschau die sogenannte "Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti" eingerichtet wurde, hat dies nicht zu der vom Zentralrat geforderten Änderung der bisherigen Politik der OSZE gegenüber Sinti und Roma geführt. Die Arbeit der "Kontaktstelle" besteht neben Seminarveranstaltungen vor allem in der Einrichtung von Datenbanken mit Adressen und mit der Sammlung von Veröffentlichungen verschiedenster Art. Das hat natürlich nicht zu einer veränderten Haltung gegenüber den Sinti- und Roma-Minderheiten beigetragen.
Im Jahre 1994 bat das BDIMR bei der ersten Sitzung zur Gründung der "Kontaktstelle" den Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, für das *OSCE ODIHR Bulletin* einen Artikel zu verfassen, der in der Frühjahrsausgabe 1995 unter dem Titel "Sinti and Roma as National Minorities in the Countries of Europe" erschien.[4] In diesem Artikel forderte der Zentralrat vom BDIMR eine Empfehlung an die Teilnehmerstaaten der OSZE, ihre Sinti- und Roma-Minderheiten gleichberechtigt neben den anderen Minderheiten als nationale Minderheiten nach dem "Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten" auch formal anzuerkennen und ihre Minderheitensprache nach dem rechtsverbindlichen Teil III der "Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen" zu schützen.
Diese Ausführungen haben das BDIMR offenbar eher gestört, als daß es sich damit hätte identifizieren können. Deshalb stellte es der Abhandlung des

3 Ebenda, S. 522.
4 Romani Rose, Sinti und Roma as National Minorities in the Countries of Europe, in: OSCE ODIHR Bulletin 2/1995, S. 41-45.

Zentralrats einen anderen Aufsatz voran, der die vermeintliche Auffassung der OSZE wiedergeben sollte.[5] Dort wurde - nach abstrusen "Analysen" über Sinti und Roma - in offensichtlicher Unkenntnis der internationalen Abkommen zum Minderheitenschutz ausgeführt, daß der Begriff "nationale Minderheit" von "Stalin 1942 für kommunistische Länder kodifiziert" worden sei und heute "willkürlich im Westen benutzt" werde.
Diese - insbesondere Anfang der neunziger Jahre zum Ausdruck gebrachte - Haltung des BDIMR überraschte nicht, weil es eng mit den Stellen des Europarats in Straßburg zusammenarbeitet, die schon in den siebziger und achtziger Jahren eine vorurteilsbeladene Politik gegenüber "Zigeunern" betrieben und entsprechend sich wiederholende Empfehlungen und Entschließungen herausgaben. So schrieb z.B. im Jargon alter Kolonialpolitik der Europarat in der Entschließung 249/1993 über die "Zigeuner in Europa" am 18. März 1993: "Die Ständige Konferenz der Gemeinden und Behörden Europas ruft die Roma oder Zigeuner selbst dazu auf, darauf zu achten, daß die Rechtsnormen ihrer Aufenthaltsländer respektiert werden." Eine noch deutlichere gesellschaftliche Ausgrenzung und Stigmatisierung durch europäische Gremien ist kaum denkbar. Man stelle sich solche öffentlichen Aufrufe wie den des Europarates an die jüdischen Gemeinden in Europa vor, sie sollten "die Rechtsnormen ihrer Aufenthaltsländer respektieren".
Auch der damalige Bericht des Hohen Kommissars der KSZE für nationale Minderheiten, Max van der Stoel, über die Roma enthielt ähnliches Gedankengut. In seinem offiziellen Report auf dem Treffen des Ausschusses Hoher Beamter am 21. September 1993 erklärte er pauschal zu den "Roma in der KSZE-Region", daß für sie "Straffälligkeit, Betteln, Prostitution und das betrügerische Ausnutzen verfügbarer sozialer Quellen möglicherweise attraktiver werden" als ihre beruflichen Einkommen.
Eine derartige Abqualifizierung und Diffamierung von Millionen von Menschen in Europa ist Rassismus, den damals alle - nur nicht der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma - widerspruchslos hinnahmen.

Forderungen für eine andere Politik der OSZE

Aufgaben und Verpflichtungen der OSZE - wie auch des Europarates und der Europäischen Union - müssen darin bestehen, für die Einhaltung der fundamentalen Schutzrechte gegenüber den Sinti- und Roma-Minderheiten in wirksamer Weise zu sorgen.
Das "Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten"[6] ist eine grundlegende Konvention, mit der sich die Staaten in Europa verbindlich

---

5 Nicolae Gheorghe/Thomas Acton, Dealing with Multiculturality: Minority, Ethnic, National and Human Rights, in: ebenda, S. 30-40.

6 Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 1 November 1995, European Treaty Series No. 157 (die folgenden Zitate sind eigene Übersetzungen).

verpflichten, "das Bestehen nationaler Minderheiten in ihren jeweiligen Hoheitsgebieten zu schützen". In der Präambel des Rahmenübereinkommens wird ausdrücklich auf das Kopenhagener Dokument der KSZE vom 29. Juni 1990 Bezug genommen. Für die Sinti- und Roma-Minderheiten wird es aber bisher nicht in der erforderlichen Weise angewandt und in keinem Staat angemessen umgesetzt.

Die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens enthalten die wichtigsten Rechte und Freiheiten, die die "Angehörigen nationaler Minderheiten einzeln sowie in der Gemeinschaft mit anderen ausüben und genießen" sollen. Durch die Ratifizierung in den jeweiligen Mitgliedstaaten werden sie Teil des innerstaatlichen Rechts mit Gesetzesrang. Enthalten ist ein Katalog von Antidiskriminierungsvorschriften mit dem Grundsatz, "den Angehörigen nationaler Minderheiten das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewährleisten". In Artikel 4 Absatz 1 heißt es: "In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten."

Das Rahmenübereinkommen sieht darüber hinaus die Verpflichtung der Regierungen vor, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, "um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern". Dazu gehört die Einbeziehung in politische Entscheidungsprozesse, soweit sie Angelegenheiten der Minderheiten betreffen. Des weiteren wird die Mitwirkung der Minderheitenvertretungen in den staatlichen Gremien in den Bereichen Bildung, Forschung und Medien (wie beispielsweise in den Rundfunk- und Fernsehräten) vorgesehen.

Zur Überwachung des Rahmenübereinkommens wurde vom Ministerkomitee des Europarates ein Ausschuß eingesetzt, der nicht nur regelmäßige Berichte seitens der Staaten einfordert, sondern auch Beschwerden betroffener Angehöriger der nationalen Minderheiten entgegennimmt.

Das Rahmenübereinkommen garantiert, daß jeder Angehörige einer nationalen Minderheit das Recht hat, frei zu entscheiden, ob er als solcher behandelt werden möchte oder nicht (Artikel 3 Absatz 1). Diese Vorschrift verbietet jede Form der behördlichen Sondererfassung der Sinti und Roma, wie sie vielfach noch Praxis von Polizeibehörden etwa in Bayern ist.

Vom Ministerrat der OSZE erwartet der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma die Aufforderung an die Teilnehmerstaaten, das Rahmenübereinkommen zu unterzeichnen.

Die "Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen"[7] bezieht sich in der Präambel ebenfalls auf das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE aus dem Jahre 1990 sowie darüber hinaus auf die Schlußakte der KSZE von Helsinki aus dem Jahre 1975.

Die Charta verlangt, daß sich jeder Vertragsstaat je anerkannter Minderheitensprache zu "mindestens 35 Absätzen bzw. Unterabsätzen der im III. Teil dieser Charta festgelegten Schutzbestimmungen" verpflichtet und dies in der Ratifizierungsurkunde gegenüber der internationalen Gemeinschaft festlegt (Artikel 2 Absatz 2).

Zielsetzung der Charta ist es, unter Beachtung dieser für die Anerkennung einer Minderheitensprache erforderlichen Zahl, "den Schutz und die Stärkung der Minderheitensprachen im Rahmen der nationalen Souveränität" zu gewährleisten.

Die Sprache Romanes der deutschen Sinti und Roma beispielsweise hat im Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland ihren eigenen Sprachraum und wird seit 600 Jahren in Deutschland von den hier beheimateten Sinti und Roma von Kindheit an neben Deutsch als zweiter Muttersprache verwendet. Das deutsche Romanes als Minderheitensprache unterscheidet sich von der Sprache der in Spanien oder Frankreich beheimateten Roma oder wiederum von der Sprache der in Ungarn oder Rumänien beheimateten nationalen Roma-Minderheiten. Der Schutz durch die Charta ist vor allem für das Romanes erforderlich, nachdem die Sinti und Roma aufgrund der Rassenpolitik der Nationalsozialisten bereits einmal als sogenannte "außereuropäische Fremdrasse" ausgegrenzt und einschließlich ihrer Kultur und Sprache vollständig vernichtet werden sollten.

Die in Teil III der Charta aufgeführten "Maßnahmen zur Förderung der Benutzung von Regional- oder Minderheitensprachen im öffentlichen Leben" bilden einen umfassenden Katalog der Schutz- und Förderungsmaßnahmen. Abgestellt auf die jeweilige Situation in den Mitgliedstaaten des Europarats, reicht der Maßnahmenkatalog von grundsätzlichen Schutzbestimmungen für die Angehörigen der Minderheit und ihre Sprache im öffentlichen, rechtlichen und politischen Leben bis hin zu detaillierten Verwaltungsmaßnahmen, Einrichtungen und die Beschriftung von Ortsschildern für bestimmte Regionen, soweit dies angemessen ist. Die verschiedenen Maßnahmen für die Bereiche Bildung, Kultur und Medien sind so zusammengestellt, daß sie - je nach den unterschiedlichen Gegebenheiten - auch nur teilweise von den Mitgliedstaaten übernommen werden können. Entsprechend dem Grundgedanken der Charta müssen für eine wirksame Ratifizierung, Annahme oder Billi-

7 Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages, Strasbourg, 5 November 1992, European Treaty Series No. 148 (alle folgende n Zitate sind eigene Übersetzungen).

gung mindestens 35 Absätze oder Unterabsätze, die aus den Bestimmungen in Teil III der Charta ausgewählt wurden, auf die zum Zeitpunkt der Ratifizierung, Annahme oder Billigung benannten Minderheitensprachen von den Mitgliedstaaten angewandt werden. Zu diesen 35 Absätzen und Unterabsätzen müssen jeweils mindestens drei aus den Artikeln 8 (Bildung) und 12 (Kulturelle Aktivitäten und Einrichtungen) sowie jeweils einer aus den Artikeln 9 (Justiz), 10 (Verwaltung und Öffentlicher Dienst), 11 (Medien) und 13 (Wirtschaft und Soziales) gehören (Artikel 2 Absatz 2).
Die Maßnahmen sollen die Angehörigen der Minderheiten in die Lage versetzen, die Sprache innerhalb ihrer Familien zu erhalten und an ihre Kinder weiterzugeben. Darüber hinaus wird die Anerkennung der Minderheit und ihrer Sprache durch die Aufnahme in die Charta politisch sichtbar gemacht und verbindlich manifestiert. Mit der entsprechenden Aufnahme der mindestens 35 Schutzbestimmungen für Romanes in die Ratifizierungsurkunde ist auch den ausgrenzenden Klischees von den sogenannten "heimatlosen Zigeunern" entgegenzutreten.
Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma erwartet eine entsprechende Empfehlung zur Umsetzung auch dieser fundamentalen Konvention zum Minderheitenschutz vom Ministerrat der OSZE.
Der Zentralrat wendet sich gegen jede Art von Sonderstatus, Sonderregelungen und Sonderinstitutionen für Sinti und Roma, die in Wirklichkeit zur Ausgrenzung führen würden, da - fünfzig Jahre nach dem nationalsozialistischen Völkermord - damit ein Minderheitenrecht zweiter Klasse für Sinti und Roma geschaffen würde.
Der Zentralrat kritisiert die Empfehlungen des Europarates, die die OSZE in verschiedenen Papieren ausdrücklich übernommen hat. Die Empfehlung 1203/1993 des Europarates enthält die Formulierung "Zigeuner eignen sich nicht zur Definition als nationale oder sprachliche Minderheit". Das hat zur Folge, daß die Mitgliedstaaten den Schutz gemäß den entsprechenden Konventionen für die Sinti- und Roma-Minderheiten verweigern. Es ist auch nicht länger zu akzeptieren, daß die Sinti- und Roma-Minderheiten pauschal als "Migranten" und "Nomaden" bezeichnet werden. Ebenso abzulehnen ist die Klassifizierung der Minderheitensprachen der Sinti und Roma als sogenannte "nicht-territoriale Sprachen", die mit dem Ziel erfolgt, sie aus dem gesamten rechtsverbindlichen Teil III der "Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen" auszuschließen.

Politische und finanzielle Stärkung demokratischer Selbstorganisationen der Sinti und Roma

Die OSZE muß im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit dem Europarat und der Europäischen Union ihre Mittel dafür einsetzen, die Selbstvertretungsorganisationen der Sinti- und Roma-Minderheiten in ihren jeweiligen Heimat-

staaten zu fördern, um sie in die Lage zu versetzen, ihre Selbstvertretungsaufgaben und Initiativen gegen Rassismus und Diskriminierung wahrzunehmen. Dazu gehört auch eine Förderung aus Mitteln der zwischenstaatlichen Organisationen in den Fällen, in denen die Staaten selbst zu einer entsprechenden Förderung noch nicht in der Lage sind.
Die zur Zeit in einigen Ländern bedrohlich eskalierenden ethnischen Konflikte haben auch zu einer dramatischen Schwächung der staatlichen Gewalten geführt. Es ist eine historische Erfahrung, daß unter dem Zerfall staatlicher Autorität und politischer Moral in der Öffentlichkeit sowie unter der wachsenden Bereitschaft zur Gewalt zuerst die Minderheiten zu leiden haben.
Die Sinti- und Roma-Minderheiten sind in ihren jeweiligen Heimatländern alteingesessene nationale Minderheiten. Die 70.000 deutschen Sinti und Roma beispielsweise unterscheiden sich in ihrer Lebenseinstellung nicht von derjenigen, wie sie bezüglich Wohnen, Beruf, Bildung, Religion usw. auch in der deutschen Mehrheitsgesellschaft vorherrscht. Sie gehen ihren Berufen als Kaufleute, Handwerker, Fabrikarbeiter, Angestellte, Akademiker, Beamte oder Künstler von ihren Wohnorten aus nach.
In vielen Ländern allerdings ist eine große Zahl von Roma massiver Diskriminierung ausgesetzt und leidet in einer Situation, die ohnehin von allgemeiner schrecklicher Not gekennzeichnet ist, zusätzlich unter Ausgrenzung und Benachteiligung.
Für Flüchtlingsfamilien, die ihr Land aufgrund von Verfolgung und rassistischer Gewaltanschläge - wie zur Zeit im Kosovo - verlassen, müssen auch im Rahmen der OSZE Hilfen durch geeignete Maßnahmen gegeben werden. Das gleiche gilt für die vergleichsweise geringe Zahl von Personen, die seit langem staatenlos sind. Nur eine solche Politik ist realistisch und kann eine Perspektive haben.

Situation der Roma-Minderheiten in einigen OSZE-Ländern

Mit größter Sorge sieht der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma die Situation der Roma-Minderheit im Kosovo. Seit Juni 1999 häufen sich die Berichte über Morde, Gewalt, Plünderungen und über das Niederbrennen der Häuser von Roma-Familien im Kosovo. Auf der Tagung der OSZE am 6. September 1999 in Wien regte der Zentralrat deshalb einen formalen Beschluß der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten zum Schutz und zur Wahrung der Minderheitenrechte für die Roma im Kosovo auf dem Gipfeltreffen im November 1999 in Istanbul an.
Trotz der Präsenz der KFOR-Truppen sind Tausende der Roma-Familien auf der Flucht aus ihren Heimatorten. Immer häufiger sind auch Kinder, Frauen und alte Menschen Opfer von Folterungen und systematischer, gesetzloser Gewalt. Das sind mit Sicherheit keine "Racheaktionen", erklärten inzwischen auch deutsche Angehörige der KFOR-Truppen. Der Zentralrat wendet sich

ausdrücklich gegen die vorgetäuschte Rechtfertigung albanischer Nationalisten, es handele sich bei diesen Gewaltakten lediglich um "Vergeltungsmaßnahmen".
Die OSZE und die Vereinten Nationen müssen bei dem begonnenen Aufbau eines Verwaltungs- und Rechtssystems im Kosovo von Beginn an die Minderheitenrechte der seit jeher in diesem Land beheimateten rund 150.000 Roma sichern. Es darf nicht zugelassen werden, daß eine systematische Vertreibung aus allen Teilen des Landes erfolgt und das Kosovo in einen albanischen und einen serbischen Teil aufgeteilt wird, während die Roma und andere Minderheiten rechtlos werden.
Bundesaußenminister Fischer schrieb dem Zentralrat dazu am 24. Juni 1999, daß "dem Schutz der Rechte nationaler Minderheiten eine zentrale Bedeutung" beigemessen werde, die im Abkommen von Rambouillet ihren Niederschlag gefunden habe und "eine Grundlage für die künftige Friedensregelung im Kosovo bilden solle". Der Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen in Deutschland, Jean-Noel Wetterwald, bestätigte in dem vom Zentralrat erbetenen Bericht vom 7. Juli 1999 die "größte Sorge" wegen der "Vertreibung der Roma aus ihren Heimatdörfern und -städten" im Kosovo.
Der Zentralrat richtete deshalb am 9. Juli 1999 einen öffentlichen Appell an die Innenminister der deutschen Bundesländer, Roma aus dem Kosovo nicht abzuschieben. Roma aus dem Kosovo leben als Flüchtlinge auch in anderen europäischen Ländern.
Es gibt nach wie vor einen weitverbreiteten, staatlich veranlaßten oder tolerierten Rassismus gegenüber den Minderheiten der Sinti und Roma in den OSZE-Staaten und sich wiederholende rechtsradikale Gewaltverbrechen an einzelnen Angehörigen der Roma-Minderheiten.
Im Sommer 1996 hatte die tschechische Stadt Kladno "für Roma-Kinder unter 15 Jahren" ein Zutrittsverbot zu Schwimmbädern erlassen mit der rassistischen Begründung, Roma-Kinder seien als Krankheitsüberträger anzusehen. Dagegen haben die Roma-Familien in Kladno geklagt, das Kreisgericht rechtfertigte dieses rassistische Verbot im Februar 1997 jedoch sogar noch. Ein anderes Gericht in der Tschechischen Republik hatte im August 1999 zwei Jugendliche freigesprochen, da für ihre Absicht, Roma-Kinder wegen ihrer dunklen Hautfarbe aus dem Fenster eines fahrenden Zuges zu werfen, "keine rassistischen Beweggründe erkennbar" seien.
Bis zum Jahr 1998 hatte die Tschechische Regierung jede formale Aufnahme der Roma-Minderheit in das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten abgelehnt. Die diskriminierende Politik und Behördenpraxis in der Tschechischen Republik wird von rechtsradikalen Gewalttätern nach wie vor als Freibrief für Gewaltakte gegen Roma benutzt. Im Februar 1998 warfen rechtsradikale Skinheads eine 26jährige Roma-Frau in der Tschechischen Republik in die Elbe, wo sie im eiskalten Wasser ertrank. Im Januar und im Februar 1998 warfen unbekannte Täter in Ostrava und in einem Ort in

Nordmähren Brandsätze in Wohnungen tschechischer Roma-Familien, deren Angehörige dadurch verletzt wurden. Im Juli 1997 rief ein Senator der Tschechischen Regierungspartei UDS öffentlich dazu auf, Mietverträge mit Roma-Familien in Prag aufzulösen. Die Kommission der Europäischen Union bezeichnete es im Juli als ein "Problem", daß die Tschechische Republik für die Roma dieses Landes die Menschenrechte und den Minderheitenschutz nicht in ausreichendem Maße garantiere.
Gleichzeitig überfielen Skinheads den jüdischen Oberrabbiner im slowakischen Bratislava, verletzten ihn schwer und riefen "Jude raus". Wiederholt haben rechtsradikale Skinheads auch Angehörige der slowakischen Roma-Minderheit angegriffen. Im Dezember 1996 wurde ein Roma auf dem Heimweg zum Weihnachtsurlaub in Handlova ermordet, ein weiterer wurde schwer verletzt. Ein erschreckendes Beispiel der Benachteiligung ist die Situation der überlebenden Opfer der Flutkatastrophe in der Ostslowakei im Juli 1998. Obwohl die Roma-Familien ihr Eigentum verloren und 55 Todesopfer, unter ihnen vor allem Kinder, zu beklagen hatten, blieben sie von Hilfsleistungen ausgeschlossen. Für sie ist ein größeres Engagement der Staatengemeinschaft der OSZE und der Europäischen Union erforderlich.
Bekannt ist dem Zentralrat auch die diskriminierende Situation der Roma in Bulgarien, die von besonderer materieller Not in diesem Land betroffen sind. Die bulgarische Verfassung verbietet der Roma-Minderheit die Gründung einer eigenen politischen Partei und verstößt damit gegen die Grundsätze der OSZE und gegen das "Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten".
Mord- und Gewaltanschläge gegen Angehörige der Roma-Minderheiten gab es in den vergangenen Jahren auch in Belgrad und in mehreren italienischen Städten ebenso wie in Deutschland.

Stigmatisierung in Presse und Medien

Ein wesentlicher Grund für diese von Gewalt und Vorurteilen geprägte öffentliche Stimmung gegen Sinti und Roma ist die Weitergabe rassistischer und stigmatisierender Berichte von Behörden an die Presse, nicht nur in westeuropäischen Staaten wie Deutschland, Frankreich, Spanien und Italien, sondern auch in osteuropäischen Ländern wie Bulgarien und Rumänien. Die Praxis vieler Behörden, in der Berichterstattung über einzelne Beschuldigte diese mit der eventuellen Minderheitenzugehörigkeit öffentlich zu kennzeichnen und damit über die Presse Vorurteile gegen alle Sinti und Roma zu schüren, war ein wesentlicher Kern der Nazi-Rassenpropaganda gegen Juden ebenso wie gegen Sinti und Roma. Deshalb verlangt der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma von der OSZE und der Bundesregierung sowie den Bundesländern in Deutschland ein Diskriminierungsverbot im Beamtenrecht und im Pressegesetz. Deutschland müßte aufgrund des Holocaust an den Sinti und

Roma und aufgrund der daraus entstandenen besonderen Verantwortung für die Minderheiten der Sinti und Roma anderen europäischen Staaten für ein solches gesetzliches Verbot ein positives Beispiel geben.
Zum Holocaust an den Sinti und Roma sagte der frühere Bundespräsident Roman Herzog am 16. März 1997 bei der Eröffnung des Dokumentations- und Kulturzentrums Deutscher Sinti und Roma in Heidelberg: "Der Völkermord an den Sinti und Roma ist aus dem gleichen Motiv des Rassenwahns, mit dem gleichen Vorsatz und dem gleichen Willen zur planmäßigen und endgültigen Vernichtung durchgeführt worden wie der an den Juden. Sie wurden im gesamten Einflußbereich der Nationalsozialisten systematisch und familienweise vom Kleinkind bis zum Greis ermordet."

Entwicklung der Minderheitenpolitik in Deutschland

Erst aufgrund massiver öffentlicher und internationaler Proteste des Zentralrats gegen die ursprüngliche Weigerung der Bundesregierung und der Landesregierungen in Deutschland, die deutschen Sinti und Roma genauso anzuerkennen wie die sorbische, friesische und dänische Minderheit, änderten die Regierungen ihre politische Entscheidung. Am 25. Februar 1995 gab das Bundesinnenministerium öffentlich eine Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zur bevorstehenden Unterzeichnung des "Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten" beim Europarat ab. Danach werden mit Zustimmung aller Bundesländer im Rahmen dieses Abkommens in Deutschland die Friesen mit deutscher Staatsbürgerschaft, die dänische Minderheit, das sorbische Volk und die deutschen Sinti und Roma als nationale Minderheiten anerkannt. Mit dem Ratifizierungsgesetz im Februar 1998 hat auch das deutsche Parlament erstmals diese Anerkennung im Wege eines Gesetzes vollzogen.
Das im August 1998 verabschiedete Ratifizierungsgesetz zur Minderheitensprachen-Charta sah aber dennoch zunächst nur einen verbindlichen Schutz für die Minderheitensprachen der dänischen, sorbischen und friesischen Minderheit und den niederdeutschen Dialekt vor, nicht aber für das Romanes der deutschen Sinti und Roma. Bund und Länder waren bis zu diesem Zeitpunkt nicht bereit gewesen, die Mindestzahl von 35 Schutzbestimmungen, wie sie die Charta für die Anerkennung einer Minderheitensprache verlangt, auch für das deutsche Romanes zu akzeptieren.
Erst die von Hessens damaligem Ministerpräsidenten Hans Eichel initiierte Kabinettsentscheidung der Hessischen Landesregierung führte am 14. Juli 1998 den Beschluß herbei, daß für den Bereich des Landes Hessen das Romanes der dort lebenden Sinti- und Roma-Minderheit mit der erforderlichen Anzahl von Schutzbestimmungen anerkannt, geschützt und gefördert wird. Die entsprechende Umsetzung durch eine einfache Ergänzung des Ratifizierungsgesetz zur Minderheitensprachen-Charta durch Bundestag und Bundes-

rat steht noch aus, da sich das Bundesinnenministerium bislang weigerte, die Vorlage für das Ergänzungsgesetz über das Bundeskabinett in den Deutschen Bundestag einzubringen. Der damalige Regierungssprecher der Hessischen Landesregierung, Staatssekretär Klaus-Peter Schmidt-Deguelle, begründete in einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem Zentralrat Deutscher Sinti und Roma am 14. Juli 1998 die hessische Initiative damit, daß die Sprache der deutschen Sinti und Roma durch den Holocaust in ihrer Erhaltung und Entwicklung eine massive Beeinträchtigung erfahren habe.
Die Bundesregierung fördert seit 1982 das Büro des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma in Heidelberg mit insgesamt fünf Mitarbeitern. Am 16. März 1997 wurde durch den damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog das Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma in Heidelberg mit einer ständigen Ausstellung über den Holocaust an den Sinti und Roma eröffnet. Das Zentrum wird ebenfalls von der Bundesregierung und vom Land Baden-Württemberg gefördert.
Trotz dieser grundlegenden Schritte der politischen Anerkennung und Förderung sind nach wie vor wesentliche Diskriminierungstatbestände gegenüber der Minderheit vorhanden. Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma wendet sich gegen jede Art der Sondererfassung in Polizei- und Behördendateien. Diese Praxis der Sondererfassung wird insbesondere innerhalb bayerischer Polizeibehörden nach wie vor aufrechterhalten. Sinti und Roma werden mit dem Datenkürzel "Personentyp Sinti und Roma" (vorher "Zigeunertyp") extra erfaßt. Der bayerische Datenschutzbeauftragte ist dieser Praxis lange Zeit überhaupt nicht entgegengetreten, mit der Begründung, die Erfassung erfolge "allein nach dem äußeren Erscheinungsbild" der Personen.
Im April 1999 veröffentlichten die Internationalen Künstler gegen Rassismus und der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma gemeinsam mit einer Reihe von Persönlichkeiten wie Simon Wiesenthal, Ignatz Bubis, Gregory Peck, Tim Robbins, Armin Mueller-Stahl, Vanessa Redgrave, Senta Berger, Hannelore Elsner und Siegfried Lenz in der NEW YORK TIMES und in der deutschen Zeitung DIE WELT einen internationalen Appell an den Bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber zur Beseitigung dieser besonderen Erfassung von Sinti und Roma in Polizeidateien. Im Juli 1998 reichte der Zentralrat gegen diese Praxis eine Verfassungsbeschwerde und Popularklage beim bayerischen Verfassungsgerichtshof ein, damit die auf bloßen überkommenen Klischeevorstellungen und Stereotypen beruhende Erfassung eines angeblichen "Roma/Sinti-Typs" oder "Zigeunertyps" abgeschafft und die gesammelten Daten vernichtet werden.
Inzwischen hat der bayerische Datenschutzbeauftragte in seinem Bericht vom 16. Dezember 1998 die Kritik des Zentralrats bestätigt, daß nämlich Sinti und Roma ohne Anlaß und Rechtsgrund sogar mit den Nummernschildern ihrer Autos und weiteren persönlichen Daten in Bayern generell erfaßt werden. Laut Bericht rechtfertige die Polizei das Vorgehen als angebliche "vorbeu-

gende Verbrechensbekämpfung", Sinti und Roma "könnten eine öffentliche Gefahr sein".
So wie die Staatengemeinschaft nach 1945 solche Diffamierungen und Erfassungen von Menschen als "Judentyp" verhinderte, muß sie dies jetzt auch im Falle der fortgesetzten bayerischen Erfassungspraxis tun, forderte der Zentralrat vom OSZE-Ministerrat auf dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension am 6. September 1999 in Wien.
Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma hat es begrüßt, daß der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, Max van der Stoel, auf dieser Wiener OSZE-Tagung den Vorschlag unterbreitete, zu der auch in anderen Ländern Europas bestehenden Behörden- und Polizeipraxis der Sondererfassung von Roma- und Sinti-Angehörigen eine besondere Konferenz der OSZE-Staaten durchzuführen. Ebenso erfreulich sind die jetzt auch von OSZE-Gremien aufgenommenen Vorschläge für die Schaffung gesetzlicher Diskriminierungsverbote gegen die stigmatisierende Kennzeichnung von Beschuldigten als "Roma", "Sinti", "Zigeuner" oder mit anderen Synonymen in der Berichterstattung von Behörden und zahlreichen Medien. Für dieses Verbot setzt sich nicht nur seit Anfang der neunziger Jahre der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma regelmäßig auch auf OSZE-Konferenzen ein, sondern eine entsprechende Empfehlung kam auch von der US-Delegation bei der OSZE in ihrer Erklärung vom 12. November 1996 anläßlich der OSZE-Überprüfungskonferenz in Warschau. Der Vorsitzende der US-Kommission für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Botschafter Christopher Smith, erklärte darin: "Sippenhaftung hat keinen Platz in einem objektiven Journalismus". Rassistischer Kennzeichnung ("Stereotypisierung") müsse "in Zukunft der Kampf angesagt werden".
Das wird auch Gremien des Europarates, die in ihrem verblendeten Rassismus bisher nach "Statistiken" für vermeintlich "wissenschaftliche Untersuchungen" über eine angebliche "Kriminalitätsrate der Zigeuner" verlangten, zu einer Umkehr ihrer Politik veranlassen müssen.

Aufbau kooperativer Sicherheit

Heinz Dieter Jopp

Regionale Rüstungskontrolle in Europa: Die Rüstungskontrollvereinbarungen nach dem Abkommen von Dayton (Mitte 1997 bis Mitte 1999)

Der jüngste Konflikt um das Kosovo, die ethnische Vertreibung hunderttausender Kosovo-Albaner, die gezielte Ermordung von Zivilisten durch serbische Truppen und paramilitärische Einheiten, die latente Gefahr der Auslösung eines Flächenbrandes auf dem Balkan führten der ganzen Welt erneut vor Augen, wie notwendig eine Stabilisierung des gesamten südosteuropäischen Raumes ist. Sollen sich Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik nicht ständig und mit immer neuen Variationen lediglich in Krisenmanagement erschöpfen, gilt es einen Politikansatz zu entwickeln, der die Entstehung gewaltsamer Konflikte in der Region nach Möglichkeit verhindert und Voraussetzungen für die Entfaltung von Demokratie, Marktwirtschaft und regionaler Zusammenarbeit schafft. In diese Richtung zielt die von der deutschen EU-Präsidentschaft initiierte und gemeinsam mit den EU-Partnern entwickelte Initiative für einen "Stabilitätspakt für Südosteuropa" unter dem Dach der OSZE, der am 10. Juni 1999 von 38 Staaten (einschließlich der USA und der Russischen Föderation) formell beschlossen wurde. Dabei geht es um einen langfristigen Stabilisierungsprozeß, der die Staaten der Region mit Vertretern der internationalen Gemeinschaft (einschließlich ihrer Organisationen) an einem "Regionaltisch Südosteuropa" zusammenführt, um derzeit vorhandene politische und ökonomische Strukturdefizite abzubauen. An drei Arbeitstischen (Demokratisierung und Menschenrechte; wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Zusammenarbeit; Sicherheitsfragen) sollen bi- und multilaterale Abkommen entwickelt werden, mit denen das Konfliktpotential der Region überwunden werden kann. Dieses Konfliktpotential wird in einigen Ländern der Region durch ein erhebliches Arsenal an Waffen verschärft, verbunden mit der Bereitschaft, dieses für eigene Interessen auch einzusetzen. Hier kann Rüstungskontrolle durch Abrüstung, aber auch durch Transparenz und Vertrauensbildung gegensteuern.

Rüstungskontrolle war und ist zentraler Bestandteil des umfassenden Sicherheitskonzeptes der OSZE. Sie hat auch frühzeitig den Nutzen "regionaler Tische" erkannt, an denen spezifische Sicherheitsangelegenheiten der Region erörtert und regional wirksame Maßnahmen der Rüstungskontrolle verhandelt werden können. Als Beispiel für die erfolgreiche Umsetzung dieses Ansatzes gelten die Abkommen über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina gemäß Artikel II des Anhangs 1-B des Allgemeinen Rahmenabkommens von Dayton sowie über Abrüstung für Bosnien und

Herzegowina, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien gemäß Artikel IV Dayton.[1] Der Stand ihrer Implementierung wie auch ihre Bedeutung für die im März 1999 eröffneten Verhandlungen zur Schaffung eines regionalen Gleichgewichtes in und um das frühere Jugoslawien gemäß Artikel V Dayton sollen im folgenden untersucht werden. Hierbei sollte als langfristiges Ziel die Einbeziehung Südosteuropas und insbesondere der Bundesrepublik Jugoslawien in die kooperativen Sicherheitsstrukturen der OSZE mit ihren verbrieften und erprobten Kontrollmechanismen im Auge behalten werden.

Die Implementierung des "Abkommens über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina" (Artikel II Dayton)[2]

Die weitere Implementierung des "Abkommens über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina" vom Januar 1996 war zunehmend von der Bereitschaft der Vertragsparteien geprägt, nicht mehr gegeneinander, sondern miteinander offene Fragen des Artikel II-Abkommens zu klären und möglichst einvernehmliche Lösungen zu suchen. Diese veränderte Haltung schlug sich bereits sehr positiv bei der ersten Überprüfungskonferenz des Artikel II-Abkommens vom 16.-20. Februar 1998 nieder. Nicht ohne Stolz stellte der als Gastredner geladene ungarische Botschafter István Gyarmati als ehemaliger erster Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Implementierung des Artikel II-Abkommens fest, daß man den Weg von einer "*mission impossible*" Ende 1995 zu einem leidlich implementierten Abkommen gegangen sei. Er begründete diese Erfolgsgeschichte der OSZE mit dem gemeinsamen Willen und der Kooperation zwischen den Vertragsparteien und den Mitgliedern der Kontaktgruppe.[3] Am Ende dieser ersten Überprüfungskonferenz war deutlich geworden, daß die Parteien die Konferenz in erster Linie zur Bilanzierung der bisherigen Umsetzung der Vereinbarungen nutzten. Sie sahen in ihr kein Forum für Nachverhandlungen, wie es etwa bei den

---

1 Zu den Vertragsverhandlungen und ersten Ergebnissen der Umsetzung siehe insbesondere: Rüdiger Hartmann, Die Bedeutung regionaler Rüstungskontrollbemühungen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa am Beispiel der Rüstungskontrollverhandlungen gemäß dem Abkommen von Dayton, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 267-278.

2 Die folgenden Ausführungen sollen Überlegungen von Rüdiger Hartmann aus dem Jahre 1997 fortschreiben. Vgl. ders., Regionale Rüstungskontrolle in Europa: Die Rüstungskontrollvereinbarungen nach dem Abkommen von Dayton (Mitte 1996 bis Mitte 1997), in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/ IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 285-293.

3 Zu den Staaten der Balkan-Kontaktgruppe zählen die USA, Großbritannien, Frankreich, Italien, Deutschland und die Russische Föderation.

Überprüfungskonferenzen des Wiener Dokuments und des KSE-Vertrages seit Jahren erfolgreich praktiziert wird.[4]

Im Jahre 1998 konnten neben der Fortsetzung der Inspektionen und Überprüfungsbesuche die bereits 1997 begonnenen Luftbeobachtungsflüge nach dem Muster des Vertrages über den Offenen Himmel (*Open Skies*) mit dem Ziel fortgesetzt werden, vergleichbare Bestimmungen für die Belange der Transparenz und Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina zu entwickeln. Ein mit deutsch-russischer Unterstützung im Mai 1998 in Sarajewo durchgeführter Workshop machte die Parteien mit der Planung und Vorbereitung derartiger Flüge vertraut, ein deutsch-russischer Testflug mit einem russischen *Open-Skies*-Flugzeug im Juli 1998 sowie die Auswertung der Photos beim Verifikationszentrum der Bundeswehr in Geilenkirchen mit deren Umsetzung und Bewertung. Diese Erfahrungen mündeten in den Vorschlag, den Parteien ein Luftbeobachtungsregime zur Annahme im Juni 1999 zu empfehlen, das jedoch an Aufwand und Kosten deutlich unterhalb der Vertragsregelungen des *Open-Skies*-Vertrages liegt.

Einen weiteren Meilenstein auf dem Weg zu Vertrauensbildung, Transparenz und Stabilität stellte 1998 die erstmalige Durchführung von Besuchen von Waffenproduktionsanlagen dar. Daneben entwickelte der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Artikel II und IV, seit Herbst 1997 der frühere italienische General Carlo Jean, in enger Abstimmung mit dem Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina ein Netz von Seminarveranstaltungen mit den Parteien, das die Kooperationsbereitschaft zwischen ihnen stärken sollte. Weiter sind zivil-militärische Zusammenarbeit bei Katastrophen, demokratische Kontrolle von Streitkräften und Verteidigungshaushalten, Entwicklung einer gemeinsamen Militärdoktrin und die Gründung von sicherheitspolitischen Lehrstühlen an den Universitäten in Bosnien und Herzegowina Themenschwerpunkte eines Aktionsprogrammes für 1998 und 1999.

Die zweite Überprüfungskonferenz zu Artikel II vom 15.-19. März 1999 in Wien stärkte die inzwischen entwickelte Kooperation zwischen den Parteien. Wie gefestigt die Zusammenarbeit zwischen ihnen tatsächlich ist, konnte man an der Fortdauer ihres vertragskonformen Verhaltens nach dem Beginn der NATO-Luftangriffe im Kosovo-Konflikt ablesen. Die Vertreter der Republika Srpska unterbrachen lediglich kurzzeitig die formellen Beziehungen zur Regierung von Bosnien und Herzegowina, erfüllten jedoch weiterhin alle Verpflichtungen aus Artikel II. Trotz dieser gut funktionierenden praktischen Zusammenarbeit der Parteien blieben die Republika Srpska und die Föderation bisher freilich bei ihrer grundsätzlichen Ablehnung, der Zentralregierung in den Außenbeziehungen

4 Zu den Einzelergebnissen und Vereinbarungen siehe: Final Document of the First Conference to Review the Implementation of the Agreement on Confidence- and Security-building Measures in Bosnia and Herzegovina, CIO.GAL/8/98, 5. März 1998.

die Befugnis einzuräumen, im Namen aller (zum Beispiel im Kontext der Vertragserfüllungen des Wiener Dokuments) zu handeln.

Die Implementierung des "Abkommens über subregionale Rüstungskontrolle" (Artikel IV Dayton)

Auf einem Treffen der subregionalen Beratungskommission (*Sub-regional Consultative Commission*, SRCC) im November 1997 konnte der bis dahin als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Implementierung des Dayton-Abrüstungsabkommens (Artikel IV-Abkommen vom Juni 1996) zuständige norwegische Botschafter Vigleik Eide eine positive Bilanz zum Abschluß der Reduzierungsphase (1. Juli 1996 - 31. Oktober 1997) ziehen. Mit bemerkenswert gewachsener Professionalität hatten die Parteien ihre notifizierten Reduzierungsverpflichtungen erfüllt. 6.580 Waffensysteme wurden reduziert und von diesen 6.455 zerstört. Damit konnten die in Dayton festgelegten Obergrenzen und das dort vereinbarte Kräfteverhältnis der Parteien untereinander erreicht werden.[5] Zwischenzeitlich aufgetretene Irritationen wegen vermeintlich zu geringer Stärkeangaben zu einzelnen reduzierungspflichtigen Waffensystemen durch einige Vertragsparteien konnten insbesondere mit Hilfe deutscher Datenexperten aufgeklärt werden. Hauptursache war die unterschiedliche Zählweise reduzierungspflichtigen Materials durch die Vertragsparteien, aber auch durch Angehörige der NATO-Truppen (*Implementation* bzw. *Stabilization Force*, IFOR/SFOR). Damit hatten sich das zähe Verhandeln seitens des OSZE-Beauftragten und die stets solidarische Unterstützung durch die Staaten der Kontaktgruppe ausgezahlt.
Im Juni 1998, zwei Jahre nach Abschluß des Artikel IV-Abkommens in Florenz, konnte diese Erfolgsbilanz in einer ersten Überprüfungskonferenz fortgeschrieben werden. Alle Vertragsparteien (einschließlich der Bundesrepublik Jugoslawien) stimmten einer Verlängerung der Ausübung des Vorsitzes in der SRCC durch General Jean bis Ende 1998 zu, sahen sie hierin doch eine Garantie für den zwischenzeitlich erzielten Zugewinn an Vertrauen und Transparenz, der entscheidend zur Stabilisierung der Region beitrage. Weiterhin konnte das Protokoll über vorhandene Waffentypen an die Realität (Zerstörung und Neubeschaffung) angepaßt werden. Damit konnte General Jean als persönlicher Beauftragter für Artikel II und IV auf dem Treffen der Außenminister der OSZE in Oslo im Dezember 1998 für beide Abkommen eine positive Bilanz ziehen und optimistisch sein Programm für 1999 vorle-

5 Gemäß dem Abkommen von Dayton wurden für die Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien und Herzegowina zu begrenzende Waffensysteme im Verhältnis 5:2:2 festgelegt. Innerhalb Bosnien und Herzegowinas gilt ein Verhältnis von 2:1 für die Föderation und die Republika Srpska.

gen.[6] Mitte Dezember 1998 einigten sich die Parteien auf die Übernahme der Verantwortung als Vorsitz der SRCC und entließen damit die OSZE aus ihrer bisherigen Führungsrolle bei der Umsetzung des Artikel IV-Abkommens.
Im April 1999 erklärte die Bundesrepublik Jugoslawien aufgrund der Ereignisse im Kosovo eine - vertraglich nicht vorgesehene - "Suspendierung" des Artikel IV-Abkommens für ihr Staatsgebiet.[7] Die anderen Vertragsparteien und die Kontaktgruppenstaaten wiesen diesen jugoslawischen Schritt zurück, erklärten sich jedoch informell dazu bereit, geplante Inspektionen gemäß Artikel IV in der Bundesrepublik Jugoslawien auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben, eigene Inspektionsverpflichtungen ohne Aufschub zu erfüllen und bis zum Ende der Kampfhandlungen weitere Sitzungen der SRCC nur auf informeller Basis abzuhalten. Damit sollte Jugoslawien als Vertragspartei die Möglichkeit der Teilnahme an Treffen der SRCC und ihrer Arbeitsgruppen offengehalten werden.

Die Verhandlungen zur Etablierung "eines regionalen Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien" (Artikel V Dayton)

Unter dem Einfluß der positiven Entwicklungen bei der Implementierung von Artikel II und IV konnte auf dem Treffen der Außenminister im Dezember 1997 in Kopenhagen ein Beschluß über den Beginn von Mandatsverhandlungen für ein Artikel V-Abkommen herbeigeführt werden.[8] Wichtige Festlegungen des Beschlusses, der einen weiten Teilnehmerkreis unter der Ägide des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation vorsah, waren ein umfassender Sicherheitsdialog, die Entwicklung spezifischer, an die regionalen Sicherheitsbedürfnisse angepaßter vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) sowie anderer geeigneter Maßnahmen, vor allem Informationsaustausch und effiziente Verifikation, sowie deren Verknüpfung mit bereits bestehenden Rüstungskontrollverträgen (Artikel II und IV, Wiener Dokument 1994, KSE-Vertrag). Militärische Signifikanz, Praktikabilität und Kosteneffektivität sollten Grundlage der Verhandlungsüberlegungen sein. Bosnien und Herzegowina muß mit einer einheitlichen Delegation in diesen Verhandlungen vertreten sein. Zum

6 Vgl. hierzu: Status of 1999 Programmes for the Implementation of the Vienna (CSBMs) and Florence (Sub-Regional Arms Control) Agreements, OSCE MC.GAL/5/98 vom 2. Dezember 1998

7 Auch nach dem gültigen Vertragstext wäre eine Kündigung gemäß Artikel XII des Vertrages frühestens mit dem 14. Dezember 1999, also 42 Monate nach Vertragsbeginn, möglich.

8 Vgl. Sixth Meeting of the Ministerial Council, Copenhagen, 18-19 December 1997, in Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Ed.), OSCE Yearbook 1998, Baden-Baden 1999, S. 431-457, hier: Decision No. 2, S. 442-443.

Sonderbeauftragten für die Verhandlungen zu Artikel V hatte der OSZE-Vorsitz den französischen Diplomaten Henry Jacolin ernannt.
Nachdem bis April 1998 zwanzig Staaten[9] ihre Bereitschaft erklärt hatten, gleichberechtigt über ein Mandat zu Artikel V zu verhandeln, konnte Botschafter Jacolin am 15. Juni 1998 einen ersten Mandatsentwurf vorlegen. Rechtzeitig vor dem Treffen der OSZE-Außenminister in Oslo Anfang Dezember 1998 konnten sich die zwanzig Staaten am 27. November 1998 auf ein Mandat zur Aufnahme der Verhandlungen zu Artikel V einigen.[10]
Aufgrund der Ereignisse im Kosovo zu Beginn des Jahres 1999 verzögerte sich die Aufnahme der formellen Verhandlungen. Erst am 8. März 1999 konnte Botschafter Jacolin zusammen mit Vertretern aller zwanzig Verhandlungsdelegationen die Verhandlungen in Wien offiziell eröffnen. Hierbei sprach sich die Mehrheit der Delegationen für zügige Verhandlungen mit dem Ziel einer Vereinbarung auf dem nächsten Gipfeltreffen der OSZE Mitte November in Istanbul aus. Sie stützten auch den von der Bundesregierung verfolgten Ansatz, zusätzlich zu den politisch-militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen Regelungen zur Kontrolle der Waffenarsenale zu vereinbaren. Wichtiges Ziel aus deutscher Sicht ist dabei die Entwicklung und Umsetzung eines Systems der "*Cross Information and Verification*" zur Konsolidierung des Artikel IV-Abkommens auf der Grundlage weitgehend gleichgerichteter Vorschriften des KSE-Vertrages und des Artikel IV-Abkommens. Mit diesem System sollen die Informationen der Teilnehmer des Artikel IV-Abkommens auch den Teilnehmern des KSE-Vertrages, die Vertragsparteien des Artikel V-Abkommens sind, und umgekehrt zur Verfügung gestellt werden. Gleiches gilt für die Teilnahme an Inspektionen, ohne hierdurch die jeweiligen Passivquoten zu verändern. Österreich, Slowenien, Albanien und Mazedonien, die bisher keinem Regime angehören, könnten in diesen Informations- und Verifikationsaustausch auf der Grundlage ihrer erklärten Bestände einbezogen werden.
Die infolge des Kosovo-Konflikts im März vorübergehend unterbrochenen Verhandlungen zu Artikel V wurden - unter Einschluß der Bundesrepublik Jugoslawien - am 6. September dieses Jahres wieder aufgenommen. Es steht

---

9 Zu diesen zwanzig Staaten gehören neben den Mitgliedern der Kontaktgruppe sowie Kroatien, Bosnien und Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien als Vertragsparteien des Artikel IV-Abkommens auch Bulgarien, Griechenland, Mazedonien, die Niederlande, Österreich, Rumänien, Slowenien, Spanien, die Türkei und Ungarn.

10 Schwerpunkte eines Vertrages sollen die Herstellung eines breiten Sicherheitsdialoges zwischen den Vertragsparteien, die Stärkung von Transparenz und Berechenbarkeit im Bereich militärischer Sicherheit, die Ergänzung bestehender und sich gegenseitig stärkender regionaler Maßnahmen der Rüstungskontrolle und der Vertrauensbildung sowie die Förderung der Kooperation und gutnachbarschaftlicher Beziehungen sein. Damit sollen Sicherheit und Stabilität in der Region gestärkt und der Prozeß der Integration aller Staaten der Region in die sich derzeit entwickelnden gesamteuropäischen Sicherheitsstrukturen gefördert werden.

zu erwarten, daß die Staats- und Regierungschefs auf dem OSZE-Gipfel im November in Istanbul den Auftrag erteilen, die Verhandlungen zügig mit dem Ziel fortzusetzen, in der zweiten Jahreshälfte 2000 ein Abkommen zu unterzeichnen.

Ausblick

Mit Blick auf die bisherigen Entwicklungen insbesondere in Bosnien und Herzegowina seit Abschluß des Übereinkommens von Dayton kann festgestellt werden, daß sich der Rüstungskontrollansatz in vollem Umfang bewährt hat. Er schuf nicht nur die Voraussetzung zur Zerstörung einer großen Zahl von Waffensystemen, sondern machte alle Vertragsparteien (Artikel II und IV) mit dem Rational kontrollierter Rüstung zur Stabilisierung einer Region vertraut. Die inzwischen gewohnte entspannte Arbeitsatmosphäre bei den informellen und formellen Gesprächen und Verhandlungen zur Implementierung beider Abkommen ist Ausdruck wachsenden Vertrauens im politisch-militärischen Bereich. Die hier erzielten Fortschritte können eine gewisse Vorbildfunktion in dem ansonsten nach wie vor schleppenden Prozeß des Wiederaufbaus und der Wiederherstellung demokratischer Strukturen in Bosnien und Herzegowina einnehmen.
Nach dem Ende der militärischen Konfrontation im Kosovo-Konflikt ist die Mitwirkung der Bundesrepublik Jugoslawien an der fortgesetzten, vollen Implementierung des Artikel IV-Abkommens ein vorrangiges rüstungskontrollpolitisches Ziel. Die Frage, ob das Waffenarsenal der Bundesrepublik Jugoslawien durch die Militärschläge der NATO signifikant reduziert wurde, ist durch die Instrumente des Artikels IV (Informationsaustausch und Verifikation) zu klären. Die von der Bundesrepublik Jugoslawien am 16. September auf einem formellen Treffen der SRCC übergebene Datenaustausch läßt erhebliche Zweifel an einer bedeutenden Reduzierung aufkommen. Ob ein nur beschränkt reduziertes Potential der Bundesrepublik Jugoslawien an vertragsrelevanten Waffensystemen zu einer Senkung der Obergrenzen im Rahmen von Artikel IV genutzt werden kann, bedarf somit sorgfältiger Überlegung und Konsultation mit den Vertragsparteien. Jedenfalls sollten die Artikel V-Verhandlungen dadurch nicht aufgehalten werden. Sie bieten derzeit den nicht zu unterschätzenden politischen Vorteil, daß dort die Bundesrepublik Jugoslawien als gleichberechtigter Partner teilnehmen kann. Diese Teilnahme ist in dem eingangs erwähnten Stabilitätspakt für Südosteuropa erst mittelfristig möglich. Für die Rüstungskontrolle eröffnet sich damit erneut die Möglichkeit, im politisch-militärischen Bereich eine Vorreiterrolle zur Stabilisierung der Region zu übernehmen.

Pál Dunay/Wolfgang Zellner

Die Anpassung des KSE-Vertrags zwischen schleichender Marginalisierung und konzeptioneller Neubestimmung europäischer Rüstungskontrolle

Die politische Hauptschwierigkeit der KSE-Anpassung liegt zum einen darin, daß die Aufgaben, für die der ursprüngliche Vertrag von 1990 gemacht war, heute im wesentlichen erfüllt sind, während über neue Funktionen konventioneller Rüstungskontrolle in Europa unter den derzeitigen Bedingungen noch kein hinreichender Konsens besteht. Zum anderen entstehen Krisen und Kriege heute in erster Linie aus innenpolitischen Konfliktkonstellationen, während Rüstungskontrolle militärische Handlungsmöglichkeiten lediglich auf zwischenstaatlicher Ebene regulieren kann. Im Zusammenhang damit haben sich die Bedingungen für den Einsatz militärischer Macht gegenüber der Ära der Ost-West-Konfrontation grundlegend geändert. Einerseits sind die Möglichkeiten gewachsen, innenpolitisch, in zerfallenden Staatsverbänden auch auf internationaler Ebene, militärische Gewalt einzusetzen. Andererseits kann der illegitime Gebrauch militärischer Gewalt innerhalb eines Staates heute eine militärische Reaktion von außen nach sich ziehen - wie das Beispiel Kosovo zeigt, auch einseitig, ohne Mandat der Vereinten Nationen. Damit ist zwar einerseits der disziplinierende Zwang der bipolaren Blockstruktur entfallen, andererseits aber muß jeder "politische Unternehmer", der den innenpolitischen Einsatz militärischer Gewalt in Erwägung zieht, das Risiko einkalkulieren, daß das neue europäische Machtzentrum, gleich ob es als westliches Bündnis oder als Koalition einzelner Länder auftritt, solches Verhalten auch mit militärischen Mitteln sanktionieren könnte. Zusammengenommen bedeutet dies, daß innerstaatliche militärische Gewaltanwendung und einseitige militärische Reaktionen darauf eine neue, bis 1990 nicht in Betracht zu ziehende intervenierende Variable gegenüber dem auf zwischenstaatliche Beziehungen gerichteten Instrumentarium der Rüstungskontrolle darstellen, über deren operative Parameter es zumindest stillschweigend einen Konsens oder Kompromiß geben muß, wenn nicht die Rüstungskontrolle selbst gefährdet werden soll.

Der "alte" KSE-Vertrag bildete den zentralen Bezugsrahmen zur Regelung der militärpolitischen Aspekte der Auflösung des Warschauer Vertrags und der Sowjetunion. Auf der Grundlage von KSE-Regeln wurde das Rüstungsniveau im Anwendungsgebiet um mehr als 60.000 Großwaffensysteme gesenkt. Nahezu 4.000 Vor-Ort-Inspektionen und ein detaillierter Informationsaustausch sorgten für ein bislang unvorstellbares Maß an Transparenz und einen kontinuierlichen Kommunikationsfluß zwischen den Regierungen der Vertragsstaaten. Im Ergebnis ist ein Rüstungskontrollregime entstanden, wie es in dieser Dichte in keinem anderen Teil der Welt jemals anzutreffen war.

Auf diesen Tatbestand bezog sich der OSZE-Ministerrat, als er auf seinem siebten Treffen am 2.-3. Dezember 1998 in Oslo bekräftigte, "daß der KSE-Vertrag als Eckpfeiler der europäischen Sicherheit von größter Bedeutung ist".[1]

Ungeachtet solcher Gipfel-Deklaratorik spricht vieles dafür, daß eine Neudiskussion der konzeptionellen Grundlagen europäischer Rüstungskontrolle nicht mehr allzu lange zu umgehen ist. Der alte rüstungskontrollpolitische Konsens aus der Endphase der Ost-West-Konfrontation, dem der KSE-Vertrag seine Entstehung verdankt, trägt immer weniger, ein neuer existiert (noch) nicht, auch und gerade nicht innerhalb des westlichen Bündnisses. Das ist um so bedeutender, als das westliche Bündnis nicht wie in der Vergangenheit einer von zwei zentralen Akteuren, sondern das sicherheitspolitische Zentrum schlechthin in Europa ist. Wenn das Bündnis kein gemeinsames Konzept hat, dann gibt es, zumindest realpolitisch gesehen, überhaupt keines. Eine offene oder gar öffentlich geführte Diskussion über den Stellenwert und die Funktionen konventioneller Rüstungskontrolle in Europa gibt es bisher nicht. Die KSE-Anpassung liefert aber wie kaum ein anderes Feld Anschauungsmaterial, wie sich dieser implizit geführte Diskurs konkret auf die Verhandlungen und ihre Ergebnisse auswirkt.

Die KSE-Anpassungsverhandlungen - eine Geschichte "verpaßter Termine"

Seit dem 21. Januar 1997 verhandeln die 30 Vertragsstaaten auf der Grundlage eines am Rande des Lissabonner OSZE-Gipfels im Dezember 1996 verabschiedeten "Dokuments"[2] über die Anpassung des KSE-Vertrags. Die Anpassungsverhandlungen gehen auf russisches Drängen in zwei zentralen Problembereichen zurück, dem die NATO erst nach jahrelangem Zögern nachgab. Die Anpassung wurde zum einen notwendig, weil das zentrale Konstruktionsprinzip des Vertrags - zwei "Gruppen von Vertragsstaaten", die ursprünglich mit den Mitgliedstaaten von NATO und Warschauer Vertrag identisch waren - spätestens mit dem Beitritt Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns zum westlichen Bündnis gegenstandslos wurde und Rußland eine Erweiterung der NATO ohne vorherige "Modernisierung" des KSE-Vertrags als Vertragsverletzung betrachtet. Die russischen Forderungen im Zusammenhang mit der NATO-Erweiterung richten sich im wesentlichen auf das Zentrum des Anwendungsgebietes, d.h. auf Mitteleuropa. Zum ande-

---

1 Siebentes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 2. und 3. Dezember 1998 in Oslo, im vorliegenden Band, S. 511-616, hier: S. 513.

2 Von den Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa verabschiedetes Dokument über Umfang und Parameter des in Absatz 19 des Schlußdokuments der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags angeordneten Prozesses, Anlage zum Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 478-483.

ren fordert Rußland bereits seit 1993 die Beseitigung der sogenannten "Flankenregel", die den Streitkräften der im Norden und Süden des Anwendungsgebietes gelegenen Vertragsstaaten besondere Beschränkungen auferlegt. Vorgeschichte und Verlauf der KSE-Anpassungsverhandlungen[3] sind vom Wechselspiel zwischen diesen beiden Problembereichen geprägt.

Seit Beginn der KSE-Anpassung wurden im Konsens festgelegte Zieldaten, deren Einhaltung der russischen Position entgegengekommen wäre, (knapp) verfehlt. Im Lissabonner Dokument hatte man sich vorgenommen, daß die Anpassungsverhandlungen nicht länger als die ursprünglichen Verhandlungen 1989/1990, also etwa 20 Monate, dauern sollten. Demnach hätte man im Herbst 1998 zu einem Abschluß kommen müssen, rund ein halbes Jahr vor dem Vollzug des NATO-Beitritts von Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn am 12. März 1999, was der russischen Position entsprochen hätte. Dieses Ziel wurde ebenso verfehlt wie die in der NATO-Rußland-Grundakte enthaltene Absicht, "auf den möglichst baldigen Abschluß einer Rahmenvereinbarung hin(zu)wirken, in der die Grundelemente eines angepaßten KSE-Vertrags"[4] enthalten sind. Mit dieser vage gehaltenen Terminvorgabe war unausgesprochen der NATO-Gipfel vom 8. und 9. Juli 1997 gemeint, auf dem die Erweiterung des Bündnisses beschlossen wurde. Statt dessen einigte man sich erst am 23. Juli 1997 auf einen "Beschluß (...) über einige Grundelemente für die Anpassung des KSE-Vertrags",[5] der Grundregeln für die Vertragsanpassung enthält. Und auch der jüngste Konsensbeschluß, das sogenannte *Decision Document*[6] vom 30. März 1999, das Lösungen für die wichtigsten Sachfragen enthält, wurde erst erzielt, als der NATO-Beitritt der drei Staaten bereits vollzogen war. Man mag diese Zeitabfolge als zufällig erachten, sie reflektiert jedenfalls die Auffassung der NATO, wonach es zwischen der Erweiterung des Bündnisses und der Anpassung des KSE-Vertrags keinen rechtlichen Zusammenhang gibt.

Insgesamt war das Verhandlungstempo höchst ungleichmäßig. Während man bereits im ersten halben Jahr konzeptionelle Schlüsselfragen lösen konnte, kam in den darauf folgenden anderthalb Jahren nicht allzu viel zustande. Das bedeutet aber auch, daß man in den wenigen Monaten, die noch bis zum Gipfeltreffen in Istanbul bleiben, eine weitere Phase hoher Intensität brauchen wird, um einen unterschriftsreifen Text zu erstellen, selbst wenn dieser im

---

3 Zu Vorgeschichte und Verlauf der KSE-Anpassungsverhandlungen bis zur Annahme des Beschlusses "über einige Grundelemente für die Anpassung des KSE-Vertrags" vom 23. Juli 1997 vgl.: Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen - Die Anpassung des KSE-Vertrags, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 2), S. 295-315.

4 Vgl. Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 452.

5 Beschluß der Gemeinsamen Beratungsgruppe vom 23. Juli 1997 über einige Grundelemente für die Anpassung des KSE-Vertrags, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Bericht zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung 1997, Bonn 1998, S. 80-84.

6 Joint Consultative Group, Decision No. 3/99, 30. März 1999 (JCG.DEC/3/99).

Rahmen des sogenannten minimalistischen Ansatz nur die drängendsten Fragen regeln soll.

Stabilität versus Flexibilität im Zentrum

Mit der Annahme des Dokuments über einige Grundelemente für die Anpassung des KSE-Vertrags gab Rußland seine ursprünglichen Forderungen nach Einführung einer Bündnissuffizienz, eines Stationierungsverbots in den NATO-Beitrittsländern und einer Absenkung der Obergrenzen auf die Ist-Bestände zum Ende der Reduzierungsperiode (16. November 1995) auf und übernahm die *konzeptionelle* Grundstruktur des NATO-Vorschlags. Demnach sollten die bisherigen Gruppenobergrenzen und das darauf basierende Regionalsystem (mit Ausnahme des Flankenbereichs) durch ein neues System nationaler und territorialer Obergrenzen ersetzt werden. Eine nationale Obergrenze bezeichnet dabei den zulässigen Höchstbestand eines Vertragsstaates in einer vertraglich begrenzten Waffenkategorie, ganz gleich, wo dieses Gerät stationiert ist. Unter einer territorialen Obergrenze versteht man in den drei vertraglich begrenzten Kategorien der Landstreitkräfte den zulässigen Höchstbestand in einer zumeist mit dem Gebiet eines Vertragsstaates deckungsgleichen territorialen Einheit. Zusammengenommen erlaubt dieses neue System, das im wesentlichen auf deutsche Vorschläge zurückgeht, ein erheblich höheres Maß an rüstungskontrollpolitischer Stabilität im Sinne einer engeren Raumbindung von Großgerät und damit von Streitkräften. Die NATO hatte ferner angekündigt, daß die aggregierten nationalen Obergrenzen ihrer 16 Mitgliedstaaten bei den drei TLE (*Treaty Limited Equipment*/ vertraglich begrenztes Gerät) der Landstreitkräfte erheblich unter den bisherigen Gruppenobergrenzen liegen würden; entsprechende Erklärungen von NATO-Staaten während des Jahres 1997 ergaben eine Gesamtabsenkung um ca. 11.000 TLE. Russischen Besorgnissen bezüglich einer Erhöhung des Rüstungsniveaus in den NATO-Beitrittsländern versuchte das westliche Bündnis mit dem Vorschlag einer Stabilitätszone entgegenzukommen, der vorsah, die territorialen Obergrenzen in Belarus, Polen, der Slowakischen Republik, der Tschechischen Republik, Ungarn, der Ukraine (ohne Flankenbereich) und der Region Kaliningrad einzufrieren.
Der relativ raschen Einigung auf den Beschluß vom 23. Juli 1997 folgte jedoch eine fast einjährige Stagnationsphase, deren wesentlicher Grund in einem tiefen Dissens innerhalb des westlichen Bündnisses über das anzustrebende Verhältnis zwischen rüstungskontrollpolitischer Stabilität und militärischer Flexibilität lag. Diese beiden Ziele stehen in einem wechselseitigen Verdrängungsverhältnis: Je höher das Niveau an rüstungskontrollpolitischer Stabilität, desto geringer ist die Bandbreite einseitig nutzbarer militärischer Einsatzoptionen. Es kann also im Verhältnis dieser beiden Ziele nicht um ein

Absolutsetzen des einen oder des anderen gehen, sondern nur um die Suche nach einem optimalen Mischungsverhältnis.

Ab Herbst 1997 begannen die USA, unterstützt von Großbritannien, Spanien und teilweise auch Polen, ein Niveau militärischer Flexibilität zu fordern, das aus der Sicht Deutschlands und anderer NATO-Staaten den durch das neue Begrenzungssystem erzielten Stabilitätsgewinn wieder zunichte zu machen drohte. Während die deutsche Bundesregierung das Ziel verfolgte, daß "(m)it der KSE-Anpassung (...) jetzt destabilisierende Streitkräftekonzentrationen überall in Europa zuverlässig verhindert werden",[7] bewertete die US-Regierung die Absicherung militärischer Handlungsmöglichkeiten eindeutig höher als einen Zugewinn an rüstungskontrollpolitischer Stabilität. Der politisch-taktische Hintergrund der US-amerikanischen Flexibilitätsforderungen besteht dabei in der Existenz einer wachsenden Minderheit im US-Kongreß, die konventioneller Rüstungskontrolle in Europa skeptisch bis ablehnend gegenübersteht. Darauf stützen sich Gruppen innerhalb der Administration, insbesondere das Pentagon, die Rüstungskontrolle in Europa nach dem Ende der Sowjetunion als tendenziell funktionslos und potentiell gefährlich, weil militärische Optionen einschränkend, bewerten. Zeitweise konnte man durchaus den Eindruck haben, daß es diesen Kräften nicht ungelegen käme, wenn Rußland unter dem Druck der Forderungen der NATO aus dem Vertrag ausstiege. Die strategische Bedeutung des Dissenses zwischen den USA und einer Reihe europäischer NATO-Mitglieder liegt darin, daß erstmals seit dem Ende des Kalten Krieges deutlich wird, daß sich das westliche Bündnis zwar auf rüstungskontrollpolitische Kompromisse einigen kann, jedoch nicht mehr über eine konsistente gemeinsame Grundphilosophie für europäische Rüstungskontrolle verfügt.

Deutschland und die USA bildeten dann auch die Gegenpole in der langen und phasenweise heftig geführten bündnisinternen Debatte, die erst mit dem NATO-Vorschlag über "*Certain CFE Treaty Mechanisms*"[8] vom 22. Juni 1998 ihr (vorläufiges) Ende fand, ohne daß die zugrundeliegenden Positionsdifferenzen wirklich ausgeräumt werden konnten. In diesem Dokument konnten die USA ihre Vorstellungen weitestgehend durchsetzen. Das wichtigste der in den "*Certain CFE Treaty Mechanisms*" verankerten Flexibilitätsinstrumente ist die sogenannte "zeitweilige Stationierung" (*Temporary Deployment*/TD), wobei zwischen einfacher (*Basic* TD/BTD) und außergewöhnlicher (*Exceptional* TD/ETD) zeitweiliger Stationierung unterschieden wird. Die einfache TD berechtigt jeden Vertragsstaat, seine territorialen Obergrenzen "zeitweilig" - dieser Begriff ist jedoch nicht definiert und soll

---

7 Bericht zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung 1997, a.a.O. (Anm. 5), S. 18.

8 Proposal on Certain CFE Treaty Mechanisms by the Kingdom of Belgium, Canada, the Kingdom of Denmark, the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Republic of Iceland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Kingdom of Norway, the Portuguese Republic, the Kingdom of Spain, the Republic of Turkey, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America, 22. Juni 1998 (JCG.DEL/28/98).

auch nicht definiert werden - um 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme zu überschreiten. Das entspricht in etwa der Ausrüstung einer Brigade. Bei einer außergewöhnlichen zeitweiligen Stationierung erhält jeder Vertragsstaat das Recht, das Dreifache dieser Menge, also 459 Panzer, 723 gepanzerte Kampffahrzeuge und 420 Artilleriesysteme "zeitweilig" zu stationieren, was in etwa zwei Kampfdivisionen entspricht. Im Flankenbereich soll die ETD jedoch keine Anwendung finden. Die deutsche Position ist in diesem Vorschlag lediglich noch in der Formulierung erkennbar, daß vor zeitweiligen Stationierungen der sogenannte *Headroom*, d.h. die Differenz zwischen Obergrenzen und Ist-Beständen, zu nutzen sei, sowie in dem Ziel, "jeden potentiell bedrohlich breiten oder gleichzeitigen Aufwuchs konventioneller Streitkräfte zu vermeiden". Letzteres änderte jedoch nichts an der US-amerikanischen Auffassung, daß auch die außergewöhnliche zeitweilige Stationierung in jedem einzelnen Land parallel zulässig sein soll. Abgesehen von der zeitweiligen Stationierung räumte der NATO-Vorschlag vom 22. Juni 1998 jedem Staat das Recht ein, seine territorialen Obergrenzen um 150 Panzer, 250 gepanzerte Kampffahrzeuge und 100 Artilleriesysteme oder 20 Prozent (das jeweils Niedrigere) anzuheben, eine entsprechende Absenkung durch einen anderen Vertragsstaat vorausgesetzt.
Rußland akzeptierte zwar die einfache, nicht aber die außergewöhnliche zeitweilige Stationierung. Bei einem Treffen von Rüstungskontrollexperten im Rahmen des NATO-Rußland-Rates rechnete der russische Admiral Kusnezow Mitte Juli 1998 vor, daß die NATO bei maximaler Nutzung aller von ihr vorgeschlagener Flexibilitätsinstrumente (Nutzung *Headroom*, Veränderung territorialer Obergrenzen, BTD und ETD) ihre Bestände in den drei Beitrittsländern Polen, Tschechische Republik und Ungarn um bis zu 1.799 Panzer, 4.142 gepanzerte Kampffahrzeuge und 2.142 Artilleriesysteme erhöhen dürfte. Im Verlauf der Verhandlungen relativierte Rußland jedoch seine Ablehnung der ETD. Im Oktober 1998 erklärte der russische Vertreter die Bereitschaft seines Landes, bei Nutzung des *Headroom* eine doppelte einfache TD zu akzeptieren. Sogar über ETD könne man unter gewissen Bedingungen sprechen.[9] Deutschland versuchte im folgenden durchzusetzen, daß eine ETD auf den niedrigeren Beständen, nicht auf den Obergrenzen aufbaut, scheiterte damit aber am Einspruch der USA und kleinerer NATO-Länder, die um ihre Verstärkungsmöglichkeiten fürchteten. Erreicht wurde lediglich eine "Erklärung zum KSE-Vertrag" des Nordatlantikrates, die in gänzlich unverbindlicher Form Zurückhaltung bei der Nutzung der ETD versprach.[10]
Wenn die KSE-Anpassung in dieser Situation nicht an den überzogenen Flexibilitätsforderungen der NATO scheitern sollte, standen drei Lösungsmög-

9 Vgl. Statement by Mr. A.V. Grushko, Head of the Delegation of the Russian Federation for Questions of Military Security and Arms Control, to the Joint Consultative Group, Wien, 6. Oktober 1998 (JCG.DEL/45/98).

10 Vgl. Ministertagung des Nordatlantikrats, Kommuniqué, Brüssel, 8. Dezember 1998, Erklärung zur Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte (KSE) in Europa, in: NATO Brief 1/1999, S. 21-22.

lichkeiten bzw. deren Kombination zur Wahl. Erstens hätte die NATO ihre Flexibilitätsanforderungen generell abmildern können, was angesichts der harten Haltung der USA ausschied. Zweitens konnten einzelne NATO-Staaten aufgrund einseitiger Erklärungen auf die Nutzung bestimmter Flexibilitätsinstrumente verzichten. Drittens schließlich konnten die drei NATO-Beitrittsländer ihre territorialen Obergrenzen so weit absenken, daß auch das darauf aufbauende ungeschmälerte Flexibilitätsinstrumentarium seine Bedrohlichkeit für Rußland hinlänglich verlor.

Das *Decision Document* vom 30. März 1999 formuliert Lösungen für den größten Teil der Substanzfragen der KSE-Anpassung, die nun noch in Vertragssprache übersetzt werden müssen. Zugleich legten alle Vertragsstaaten außer Aserbaidschan Zahlen für ihre bei Unterzeichnung der Anpassung zu erklärenden nationalen und territorialen Obergrenzen vor. Der in der Flexibilitätsfrage gefundene Kompromiß basiert auf einer Kombination der obengenannten Varianten zwei und drei. Rußland akzeptiert in diesem Dokument das gesamte von der NATO vorgeschlagene Flexibilitätsinstrumentarium. Dafür erklärten sich Polen, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik und Ungarn bereit, bis Ende 2002 bzw. 2003 ihre territorialen Obergrenzen um insgesamt 1.700 TLE abzusenken. Da die nationale Obergrenze von Vertragsstaaten mit Territorium im Anwendungsgebiet deren territoriale Obergrenze nicht überschreiten darf, werden die nationalen Obergrenzen der vier Staaten ebenfalls um 1.700 TLE sinken. Ergänzend erklärten Belarus, Deutschland, Polen, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik, Ungarn und die Ukraine ihre Bereitschaft, auf eine Anhebung ihrer territorialen Obergrenzen zu verzichten. Der Umstand, daß sich mit Deutschland auch ein "altes" NATO-Mitglied diesem Schritt anschloß, nahm ihm das Odium einer besonderen Beschränkung für "Vertragsstaaten zweiter Klasse" und modifizierte damit den ursprünglichen NATO-Vorschlag einer Stabilisierungszone nicht unwesentlich. Deutschland hatte ursprünglich versucht, Polen von den Vorzügen einer einseitigen Beschränkung seines ETD-Volumens zu überzeugen, scheiterte damit aber an den USA, die eindeutig eine Absenkung der Obergrenzen bevorzugten. Polen selbst hatte ursprünglich erhebliche Bedenken, einer Absenkung seiner territorialen Obergrenzen (um 763 TLE) zuzustimmen, und erklärte sich dazu erst bereit, nachdem Belarus auf eine ursprünglich intendierte Erhöhung seiner territorialen Obergrenzen um 20 Prozent verzichtet hatte, und Rußland erklärte, keine zusätzlichen Kampftruppen in Kaliningrad und im Bezirk Pskow stationieren zu wollen. Für Rußland wiederum war zusätzlich von Bedeutung, daß sich Polen, die Tschechische Republik und Ungarn bereit erklärten, bis zum Inkrafttreten der Vertragsanpassung ihre ETD auf ihre Bestände und nicht auf die bis dorthin erheblich höheren territorialen Obergrenzen beziehen zu wollen.

Im Ergebnis kompensieren die angekündigten Reduzierungen der territorialen Obergrenzen der vier Višegrád-Staaten und die Nichterhöhungsverpflichtungen gut die Hälfte des Gesamtvolumens des Flexibilitätsinstrumen-

tariums. Damit bewegt sich die Bilanz in etwa auf dem Niveau, das Rußland im Oktober 1998 als akzeptabel bezeichnet hatte. Mindestens ebenso bedeutsam ist, daß jede künftige Verlagerung territorialer Obergrenzen nicht mehr in Richtung Osten, sondern nur noch nach Westen, Süden oder Südosten erfolgen kann. Die Summe der nationalen Obergrenzen im Anwendungsgebiet wird um knapp 11.000 TLE oder rund sieben Prozent sinken. Dieses Volumen wird allein von den 19 Mitgliedstaaten der NATO aufgebracht, geringfügige Absenkungen der russischen Obergrenzen (385 TLE) kommen überwiegend Kasachstan zugute.

Angemessene Lösungen für das Flankenproblem?

Die ursprünglichen KSE-Verhandlungen von 1989/1990 konzentrierten sich aufgrund der geopolitischen Perspektive des Ost-West-Konflikts auf die Zentralregion, die grundlegend neu geordnet wurde. In der Periode nach dem Inkrafttreten des Vertrages stand jedoch die Flankenregion im Mittelpunkt der Auseinandersetzung. Die Auflösung der Sowjetunion, die daraus folgende Neubewertung der strategischen Bedeutung des Nord- und des Transkaukasus, die vielen Nachbarschaftskonflikte in der Region, etwa zwischen Armenien und Aserbaidschan, und Sezessionskriege wie in Georgien berühren direkt diese Frage.
Dessenungeachtet genoß das Flankenproblem keine besondere Priorität bei den Anpassungsverhandlungen. Dafür gab es zwei Gründe: Erstens bezog sich die Forderung Rußlands nach "Kompensation" für die NATO-Erweiterung primär auf das Zentrum und nicht auf die "Peripherie". Und zweitens waren die russischen und ukrainischen Forderungen bezüglich der Flanke nicht allzu lange vor Beginn der Anpassungsverhandlungen auf der Ersten Überprüfungskonferenz des Vertrags im Mai 1996 weitgehend erfüllt worden. Obwohl man versprochen hatte, dem Flankenproblem in den Anpassungsverhandlungen angemessene Beachtung zu schenken, blieb die Frage für jene Staaten, die kein Territorium im Flankenbereich besitzen, von untergeordneter Bedeutung. Für die führenden NATO-Staaten bedeutete dies, den erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen und den Zusammenhalt des westlichen Bündnisses nicht dadurch zu gefährden, daß man über das "Zahlen eines vernünftigen Preises" an Rußland und andere Flankenstaaten hinausging.
Obwohl die Flankenfrage durchaus während der gesamten Anpassungsverhandlungen im Raum stand, wurde sie im Gegensatz zur Zentralregion nicht durchgängig behandelt; die Diskussion flackerte vielmehr gelegentlich auf, um dann wieder zu versiegen. Der Grund für dieses eigenartige "Oszillieren" war, daß die auf der Ersten Überprüfungskonferenz erzielte Übereinkunft, die allerdings das Problem russischer TLE auf dem Territorium anderer Flankenstaaten noch nicht hinreichend löste, erst im Verlaufe der Anpassungsver-

handlungen, nämlich am 31. Mai 1999, in Kraft trat. Es wäre absurd gewesen, die Diskussion über eine Frage, die man gerade gelöst hatte, erneut zu eröffnen. Von daher war es völlig angemessen, daß der erste große "Fortschrittsbericht" der Verhandlungen feststellte: "Die Vertragsstaaten vereinbaren, daß die Substanz von Artikel V, wie abgeändert durch das Dokument, das von den Vertragsstaaten (...) vereinbart wurde (...) beibehalten wird, aber mit der aus den Verhandlungen im einzelnen hervorgehenden Struktur des angepaßten Vertrags in Einklang zu bringen ist, wobei gewährleistet sein muß, daß die Sicherheit keines Vertragsstaats in irgendeiner Phase beeinträchtigt wird."[11] Diese vage Formulierung ermöglichte einerseits neue Forderungen, die künftige nachteilige Wirkungen des Flankenabkommens von 1996 verhindern wollten, andererseits schien die Betonung darauf zu liegen, an den Ergebnissen der Ersten Überprüfungskonferenz festzuhalten.

Trotz der gedämpften Erwartungen, die in eine erneute Revision der modifizierten Flankenregel gesetzt wurden, stellte sich heraus, daß aus unterschiedlichen Gründen keiner der direkt betroffenen Staaten der Region mit der Übereinkunft zufrieden war. Rußland wollte mehr Spielraum gewinnen, d.h. entweder eine Beseitigung der Flankenregel oder ein (erneutes) Heraufsetzen der Obergrenzen erreichen. Rußland brachte für seinen Wunsch nach mehr Flexibilität an der Flanke recht eindeutige Argumente vor, so sagte etwa der russische Verhandlungsleiter: "Über unsere Situation im Süden sind Sie sich völlig im klaren: aggressiver Nationalismus, separatistische Bestrebungen, bewaffnete Provokationen, ungeregelte interethnische Konflikte, die Drohung einer gefährlichen Destabilisierung. Es gibt Kräfte, die Rußlands Einheit und territoriale Integrität bedrohen."[12] Die Ukraine hatte andere Gründe: Ein Teil ihres Territoriums gehört zur Flankenregion, ein anderer zu einer Zone, für die weit weniger strenge Begrenzungen gelten. Von daher fühlte sie sich um etwas mehr Flexibilität "betrogen". Andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion erhoben Forderungen, die sich auf offene Konflikte, nicht notifizierte TLE und ausländische Truppen auf ihren Territorien und denen ihrer Konfliktpartner bezogen. Die Türkei hat als aufstrebende Regionalmacht spezifische Interessen. Da sie eine Erhöhung der russischen Obergrenzen in der Flankenregion verhindern wollte, mußte sie indirekt daran interessiert sein, daß die stillschweigende Kompensation an Rußland für die NATO-Erweiterung anderswo, nämlich in der Zentralregion, angesiedelt würde. Dieselbe Interessenlage kam auf anderer Ebene darin zum Ausdruck, daß sich die Türkei der Fremdstationierung größerer Mengen von TLE auch in solchen Ländern widersetzte, die im Gegensatz zu Aserbaidschan, das von der Türkei unterstützt wird, daran Interesse zeigen. Es ist schwierig zu sagen, ob die Türkei in erster Linie eine friedliche Lösung des Berg-Karabach-Konflikts

---

11 Beschluß der Gemeinsamen Beratungsgruppe, a.a.O. (Anm. 5), Pkt. 16, S. 83.

12 Statement by the Head of the R ussian Federation Arms Control Delegation, A.V. Grushko, at the Joint Consultative Group, Wien, 15. September 1998, S. 2 (eigene Übersetzung).

oder nur eine möglichst vorteilhafte Regelung für Aserbaidschan erreichen will. Neuerdings haben auch andere Flankenstaaten, wenn auch nicht ganz so nachdrücklich wie die bereits erwähnten, Forderungen vorgetragen: Griechenland verlangte mehr Angriffshubschrauber, offensichtlich mit Blick auf die türkischen Bestände. In einer späteren Phase der Verhandlungen begann Rumänien, seinen Status als Flankenstaat in Frage zu stellen. Es argumentierte, die Nichtzulässigkeit einer außergewöhnlichen zeitweiligen Stationierung in der Flankenregion würde seine Chancen auf einen Beitritt zur NATO schmälern. Da die NATO eine derartige Bedeutung dieses ohnehin überschätzten Faktors aber rundweg abstritt, verzichtete Rumänien darauf, die Forderung nach Revision seines Flankenstatus formell in die Verhandlungen einzubringen.[13]

Untersucht man die Behandlung der Flankenfrage seit der Verabschiedung des Dokuments über einige Grundelemente für die Anpassung vom Juli 1997 genauer, kann man zwei Perioden identifizieren, in denen sie etwas größere Bedeutung gewann: eine in den ersten Monaten des Jahres 1998, als sich der künftige Vertrag in vagen Umrissen abzuzeichnen begann, die andere während der ersten Jahreshälfte 1999, als die Flankenfrage zuerst zu einem bedeutenderen Thema und wenig später zu einem wichtigen Stolperstein der Verhandlungen wurde.

Im Januar 1998 trug Rußland Überlegungen vor, die stillschweigend auf eine Revision des modifizierten Flankenabkommens vom Mai 1996 hinausliefen. Die zugrundeliegende Idee war, daß der angepaßte Vertrag auf einem System nationaler und territorialer Obergrenzen basiert, welches das bisherige Regionalkonzept ersetzt, und daß man dieses Prinzip auch auf die Flankenregion anwenden könne. Darüber hinaus wollte Rußland nicht, daß seine auf dem Territorium anderer Staaten stationierten TLE sowohl auf Rußlands "nationale und territoriale Obergrenzen als auch auf die territorialen Obergrenzen der Staaten, in denen diese TLE stationiert sind",[14] angerechnet werden. Für den Fall, daß es nicht gelingen sollte, die Flanke ganz zu beseitigen, wollte Rußland zurück zum geographischen Zuschnitt der alten Flankenregion von 1990, aber kombiniert mit den erheblich höheren Obergrenzen der modifizierten Flankenregel von 1996. Schließlich forderte Rußland, daß "nicht-kampffähige" TLE in zwei großen Wartungsdepots bei St. Petersburg und Kuschewskaja nicht gegen die Flankenobergrenze zählen sollten.[15] Nach längerer Diskussion konstatierten die NATO-Staaten einen Dissens mit Rußland und erklärten, daß das westliche Bündnis nicht die Absicht habe, von der

---

13 Es ist interessant, daß die sicherheitspolitische Elite Rumäniens strategischen Faktoren für die NATO-Erweiterung durchgängig hohe Bedeutung beimißt. Dabei ist nicht klar, ob dies eher auf den Druck des rumänischen Verteidigungs-Establishments oder auf eine Unterschätzung der herausragenden Bedeutung politischer Faktoren für den Erweiterungsprozeß zurückzuführen ist. Tatsache ist jedoch, daß politische Faktoren in dieser Frage eine weitaus größere Rolle als alle anderen Beweggründe spielen.

14 Statement by the Delegation of the Russian Federation to the Joint Consultative Group, Wien, 20. Januar 1998, S. 1 (eigene Übersetzung).

15 Vgl. ebenda, S. 2 (eigene Übersetzung).

modifizierten Flankenregel von 1996 abzugehen. Erst zu einem späteren Zeitpunkt und nach Vor-Ort-Inspektionen in den erwähnten Wartungsdepots erklärte sich die NATO bereit, die dort befindlichen TLE nicht auf die Obergrenze anzurechnen.

Anfang 1999 kam es erneut zu lebhafteren Debatten über die Flankenfrage. Bis zum 25. Januar handelte die Türkei im Auftrag der NATO eine Einigung mit Rußland aus, die in Übereinstimmung mit der modifizierten Flankenregel steht, diese bekräftigt und in einigen Aspekten verändert. Dementsprechend wird es auch weiterhin eine einzige Flankenobergrenze für das Territorium der Russischen Föderation geben, d.h., der nördliche und der südliche Flankenbereich werden als Einheit behandelt. Dies gibt Rußland mehr Flexibilität, da es seine TLE-Bestände im Norden verringern kann, um seine Präsenz im Süden zeitweilig zu verstärken. Norwegen, der einzige NATO-Staat in der nördlichen Flankenregion, hat deshalb die Besorgnis geäußert, daß Rußland seine Bestände im Norden zu Lasten derer im Süden verstärken könne. Angesichts der gegenwärtigen und absehbaren Turbulenzen im Süden Rußlands ist dies jedoch höchst unwahrscheinlich. Der geographische Zuschnitt der Flankenregion bleibt gegenüber dem Abkommen von 1996 unverändert, ebenso die Obergrenzen mit Ausnahme der Kategorie der gepanzerten Kampffahrzeuge, in der Rußland nun 2.140 statt bisher 1.380 Stück in der verkleinerten Flankenregion stationieren darf. Die Transparenzmaßnahmen von 1990 gelten ebenfalls weiter. Außergewöhnliche zeitweilige Stationierungen sind in der Flankenregion nicht gestattet. Vergleichsweise neu, zumindest im KSE-Kontext, war, daß ausdrücklich festgestellt wurde, daß die Stationierung russischer Truppen auf dem Territorium anderer Flankenstaaten nur mit der "freiwilligen Zustimmung des Gastgeberstaates" zulässig sei.[16] Diese Passage findet sich später auch im Beschluß der Gemeinsamen Beratungsgruppe vom 30. März 1999 wieder.[17]

Prozeß und Ergebnisse der Verhandlungen über die Flankenfrage verdienen Beachtung. Es war die Türkei, ein Land mit starkem Interesse an der Flanke, die die Übereinkunft mit Rußland aushandelte, die dann von der NATO bestätigt wurde. Sie mußte dabei flexibel vorgehen, da für andere Staaten andere Themen Vorrang hatten. Die Tatsache, daß die Türkei damit auf eine etwas unübliche Weise der Komplexität der Interessenlagen anderer Vertragsstaaten ausgesetzt war, trug sicherlich dazu bei, daß sie auf die Forderungen Rußlands bezüglich gepanzerter Kampffahrzeuge erstaunlich flexibel reagierte. Ein westlicher Unterhändler hat das so formuliert: "Die Russen sagten: 'Wenn Sie uns (gepanzerte Kampffahrzeuge) an der (Süd)flanke ge-

---

16 Eine ähnliche, rechtlich nicht verbindliche Regel findet sich im Abschlußdokument des KSZE-Gipfeltreffens von Helsinki 1992. Eigentlich sollte dies selbstverständlich sein, da die Stationierung von Truppen auf dem Territorium eines anderen souveränen Staates ohne dessen Zustimmung einen Akt der Aggression darstellt.

17 Es ist interessant, daß das russisch-türkische Übereinkommen vom 25. Januar 1999 von der "freiwilligen Zustimmung" (*free consent*) des Gaststaates spricht, während in dem Beschluß der Gemeinsamen Beratungsgruppe vom 30. März 1999 lediglich von "Zustimmung" (*consent*) die Rede ist.

ben, geben wir ihnen mehr Raum im Zentrum (von Europa).'"[18] Dies führte zu einem Ergebnis, das denjenigen, die mit der traditionell harten Haltung der Türkei in Flankenfragen vertraut sind, erstaunlich erscheinen mag.

Man könnte meinen, daß nach dem Beschluß vom 30. März 1999 nicht viel mehr zu tun blieb, als offene "technische" Fragen zu klären, um den angepaßten Vertrag auf dem Istanbuler OSZE-Gipfeltreffen - der vom OSZE-Ministerrat im Dezember 1998 gesetzten Frist - unterzeichnen zu können. Die Realität hingegen sah anders aus, teils auch wegen flankenbezogener Fragen. Aserbaidschan blockierte die Ernennung des italienischen Diplomaten Umberto Zannier zum Koordinator der für die Texterstellung zuständigen Arbeitsgruppe. Aserbaidschan war der Ansicht, daß seine Positionen in der Phase, die zum Beschluß vom 30. März 1999 führte, nicht genügend berücksichtigt worden waren. Da die Zeit in Wien immer knapper wurde, demarchierten verschiedene Staaten in Baku und versuchten, die aserbaidschanische Führung davon zu überzeugen, daß ihre unkooperative Haltung den Verhandlungen schade und deren rechtzeitigen Abschluß gefährde. Selbst die Türkei, die Aserbaidschans Sicherheitsbedürfnisse in vielfacher Hinsicht stützt, rief Baku auf, eine kooperativere Haltung anzunehmen.[19] Man brauchte zwei Monate, um einen "Durchbruch" zu erreichen und die Verhandlungen fortsetzen zu können. Diese Verzögerung machte deutlich, daß für etwas anderes als den "minimalistischen Ansatz" der Anpassung nicht mehr genügend Zeit zur Verfügung stand.

Was die Flankenfrage betrifft, bestehen noch ungelöste Probleme bezüglich der Anwesenheit russischer Truppen sowie nichtnotifizierter TLE auf dem Territorium zweier GUAM-Staaten (Georgien, Moldau). Wenn die freiwillige Zustimmung dieser souveränen Staaten zu einer Stationierung russischer Truppen auf ihrem Territorium fehlt, müßten diese abgezogen werden. Rußland betrachtet diese Frage jedoch traditionell als bilaterales Thema. Da die russisch-türkische Einigung vom 25. Januar 1999 das Thema explizit erwähnt, kann man es nicht unter den Tisch fallen lassen. Andererseits sollte die Angelegenheit nicht zu eindimensional dargestellt werden. Es gibt Fälle, in denen bestimmte Länder der Ansicht sind, daß die Stationierung ausländischer Truppen zu ihrer inneren Stabilität und zur Kontrolle sezessionistischer Tendenzen beiträgt. In Georgien scheint dies zumindest zeitweise der Fall gewesen zu sein. Da Rußland bereits angekündigt hat, daß der Abzug aus Moldau sehr langsam verlaufen werde, könnten die Flankenländer versuchen, diese Frage zu multilateralisieren, um den Druck auf Rußland zu vergrößern. Im Unterschied dazu verfolgen jene Länder, die keine direkten Flankeninteressen haben, grundsätzlich zwei Ziele: Sie wollen erstens eine Regelung der

---

18 Umit Enginsoy, Russia, Allies to Alter CFE: Compromise Would Revamp Weapon Deployment Options, in: Defense News 12/1999, S. 27 (eigene Übersetzung).

19 Die Türkei hegt offensichtlich eine ganz bestimmte Befürchtung. Als Gastgeberin des Istanbuler OSZE-Gipfels Mitte November will sie, daß dieser ein Erfolg wird. Da wahrscheinlich keine anderen bedeutenden Dokumente vorliegen werden, hofft sie, daß der Abschluß des angepaßten KSE-Vertrags dem Gipfel zu Glanz verhilft.

noch offenstehenden Probleme der Fremdstationierung im Flankenbereich innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens erreichen. Zweitens aber wollen sie verhindern, daß der gesamte Anpassungsprozeß zur Geisel dieser Frage wird.
In einigen Vertragsstaaten gibt es ausländische TLE-Bestände, deren Status ungeklärt ist und einer Lösung harrt. Das wichtigste derartige Problem betrifft mehr als 300 gepanzerte Kampffahrzeuge und etwa 300 Panzer in Berg-Karabach. Aserbaidschan besteht verständlicherweise auf einer Lösung und hat durch sein Verhalten deutlich gemacht, daß es bereit ist, bei Bedarf den Prozeß erneut zu blockieren. Dabei wird Aserbaidschan die anderen Vertragsstaaten kaum davon überzeugen können, daß die KSE-Anpassung ein geeignetes Instrument zur Lösung des Berg-Karabach-Konflikts ist. Andererseits ist die Möglichkeit nicht auszuschließen, daß der Mehrheit der Vertragsstaaten noch einmal eine Lektion dahingehend erteilt wird, daß es nicht mehr ausreicht, ein Lippenbekenntnis zur Lösung der Flankenfrage abzulegen, um sie dann doch anderen, als wichtiger erachteten Themen zu opfern. Dies führt uns zu der Schlußfolgerung zurück, zu der wir bereits vor zwei Jahren gekommen waren: Die KSE-Anpassung kann nicht vereinfacht als Neuauflage der bipolaren Struktur internationaler Sicherheit durchgeführt werden. Mit der Flankenfrage sind die Strukturen komplizierter geworden und neue Interessen ins Spiel gekommen, die dauerhaft zu negieren nicht möglich ist.[20]
Ein weiteres Problem besteht darin, daß die Russische Föderation die modifizierte Flankenregel von 1996 verletzt. Auf der Grundlage der von Rußland zum 1. Juli 1999 vorgelegten Notifizierungen kam die US-Delegation zu dem Ergebnis, daß die von Rußland notifizierten Bestände aktiver Streitkräfte die russischen Anteilshöchstgrenzen um 159 Panzer und 1.512 gepanzerte Kampffahrzeuge überschreiten.[21] Rußland hat offenbar die modifizierte Flankenregel bereits *ad acta* gelegt, obwohl sie gerade erst in Kraft getreten ist, und bezieht sich schon jetzt auf den Beschluß vom 30. März 1999. Die dort vorgesehenen Obergrenzen werden von Rußland eingehalten, nicht aber die ebenfalls dort verankerten Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen für Fremdstationierungen.[22] Diese Inkonsistenz, die eine Vertragsverletzung darstellt, mag von untergeordneter Bedeutung sein, und natürlich ist der Wert des gesamten Vertrags ungleich höher als eine derartige militärisch unbedeutende Verletzung. Andererseits sollte man bedenken, daß der KSE-Vertrag anders als bestimmte amerikanisch-russische Rüstungskontrollverträge die Kategorie einer "technischen" Vertragsverletzung nicht kennt und die Unterscheidung zwischen "kleineren" und "größeren" Vertragsverletzungen von daher nicht unproblematisch ist. Wenn der Vertrag nicht längerfristig untergraben werden soll, müssen die Vertragsstaaten zu derartigen Verstößen gegen seine Bestimmungen Position beziehen. Auf jeden Fall muß verhindert

20 Vgl. Zellner/Dunay, a.a.O. (Anm. 3), S. 315.
21 Vgl. United States of America, Delegation to the Joint Consultative Group, Statement, Wien, 6. Juli 1999, S. 1 (JCG.DEL/47/99).
22 Vgl. ebenda, S. 2.

werden, daß eine Vertragsverletzung zur Basis weitergehender Forderungen in nachfolgenden Verhandlungsphasen wird.

Die KSE-Anpassung: eine nicht hinreichend genutzte Chance mit ungewissen Aussichten

Die Anpassungsverhandlungen werden wohl bis zum November 1999 erfolgreich abgeschlossen werden können, aller Wahrscheinlichkeit nach wird der Text des angepaßten KSE-Vertrags auf dem Istanbuler OSZE-Gipfel unterzeichnet werden. Was bedeutet das aber für die Substanz und den weiteren Prozeß konventioneller Abrüstung in Europa?
Was die Substanz betrifft, wird der KSE-Vertrag an veränderte Bedingungen angepaßt werden, ohne bereits hinreichend klare Konturen eines neuen konzeptionellen Rahmens für Rüstungskontrolle in Europa zeichnen zu können. Dazu ist die zukunftsorientierte Kombination von nationalen und territorialen Obergrenzen zu stark von teilweise direkt konterkarierenden Ausnahmeregeln überlagert, welche die grundsätzlich stabilitätsfördernde Wirkung dieses Konzepts vielfach unterlaufen und die politische Ausstrahlung des angepaßten Vertrags wesentlich abschwächen. In diesem Widerspruch kommt primär der andauernde und nicht gelöste Dissens innerhalb des westlichen Bündnisses zum Ausdruck, das zwar zu Kompromissen finden, aber keine tragfähige Rüstungskontrollstrategie für Europa erarbeiten konnte. Dieser Umstand wird es erschweren, Rüstungskontrolle an Krisenprävention und -management anschlußfähig zu machen, jene Felder also, die das politische Geschäft der neunziger Jahre und vermutlich auch das des kommenden Jahrzehnts bestimmen. Darüber hinaus trägt der angepaßte Vertrag für den Augenblick gerade genug, aber auch nicht viel mehr zur Lösung jener spezifischen Fragen bei, welche die Anpassung notwendig gemacht haben. Das gilt sowohl für die Zentralregion als auch für die Flanke, erst recht für den Zusammenhang zwischen beiden Fragen. Gewiß ist Rußland in beiden Bereichen ein schwieriger Verhandlungspartner. Solange aber das westliche Bündnis als *das* sicherheitspolitische Gravitationszentrum in Europa über kein zukunftsfähiges gemeinsames Konzept verfügt, darf der Verweis auf Rußland zumindest zum Teil als Ausrede gelten. Insgesamt fällt die KSE-Anpassung nicht nur hinter idealtypische Erwartungen von Wissenschaftlern zurück, von 34monatigen Verhandlungen hätte man auch realistischerweise mehr erwarten können. Festzuhalten bleibt: Die Chance, den Zwang zur Anpassung von KSE als Möglichkeit zu einem konsistenten Neuentwurf europäischer Rüstungskontrolle zu begreifen, wurde nicht hinreichend genutzt. Dies führt zu der etwas enttäuschenden Schlußfolgerung, daß der Wechsel von einem Rüstungskontrollansatz auf der Grundlage begrenzter Konfrontation zu einem auf der Basis von Zusammenarbeit (noch) nicht gelungen ist. Statt dessen spielt Rüstungskontrolle immer dann eine Rolle, wenn die Hin-

terlassenschaften der Konfrontation in den Vordergrund treten. Dieses Problem betrifft drei unterschiedliche Ebenen: Konzept, politische Bedingungen und praktische Schritte. Zumindest auf zweien von ihnen ist kein Durchbruch gelungen, auf der konzeptionellen allenfalls ein halber.

Je nachdem, wie minimal der "minimalistische Ansatz" ausfällt, werden auch nach Unterzeichnung des angepaßten Vertrags noch eine Reihe von Fragen zu behandeln sein. Die mögliche Parallelität von Weiterverhandeln, und sei es über "technische" Fragen, und der anlaufenden Ratifizierungsprozesse dürfte für letztere wenig förderlich sein. Dies gilt um so mehr, als die Ratifizierung in einer Reihe von Vertragsstaaten, darunter Rußland und die USA, als ausgesprochen schwierig gelten darf.

Je länger Ratifizierung und Inkraftsetzung dauern, desto länger ist auch jene Übergangsphase, in der die neuen Vertragsbestimmungen vorläufig angewendet werden, während die alte Vertragssubstanz weiter völkerrechtliche Gültigkeit behält. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interessen und Interpretationen kann dies sowohl zu Kontroversen über die Gültigkeit bestimmter Bestimmungen führen als auch in einer Reihe von Ländern jenen Kräften Argumente liefern, die die Ratifizierung verhindern, verzögern oder konditionieren wollen. Das gilt insbesondere dann, wenn Exekutive und Legislative unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Einen Vorgeschmack auf diese Problematik hat man bekommen, als Rußland das modifizierte Flankenabkommen von 1996 mit dem (impliziten) Hinweis auf die weniger restriktiven Regeln der Einigung vom 30. März 1999 nicht einhielt. Setzt sich derlei in einem jahrelangen Prozeß von Ratifizierung und vorläufiger Anwendung fort, ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß die *gesamte* Vertragssubstanz einer erheblichen Korrosionswirkung ausgesetzt wird. Eine längere Phase der Ungewißheit über den KSE-Vertrag würde dieses zentrale Instrument europäischer Rüstungskontrolle aber nicht nur ganz allgemein einem Zermürbungstest aussetzen, sondern darin eingeschlossen eine Reihe konkreter Funktionen gefährden bzw. ihr Wirksamwerden verzögern, die europäische Rüstungskontrolle unter den heutigen Bedingungen ausfüllen kann und sollte.

Erstens würde die verbindliche Inkraftsetzung jener Reduzierungen verschoben, die der angepaßte Vertrag vorsieht. Angesichts der herrschenden Budgetzwänge mag dies als nicht besonders bedeutend erscheinen. Es kommt aber darauf an, daß dieser Prozeß in geregelter, transparenter, kontrollierbarer und möglichst nicht revidierbarer Weise abläuft.

Zweitens würde die Öffnung des Vertrags für den Beitritt einer Reihe von Staaten verschoben, die daran bereits Interesse gezeigt haben. Dies beträfe möglicherweise auch sicherheitspolitisch sensible Regionen wie die baltischen Staaten, deren Beitritt zum KSE-Vertrag stabilisierende Wirkung haben könnte.

Drittens würden sowohl die Harmonisierung bereits bestehender subregionaler Rüstungskontrollverträge wie derjenigen unter dem Dayton-Abkommen

als auch der Abschluß neuer Verträge wesentlich schwieriger werden. Das gilt nicht nur für die noch zu führenden sogenannten Artikel-V-Verhandlungen zwischen den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und ihren Nachbarstaaten, sondern auch für die verschiedenen Problemkonstellationen im Kaukasusgebiet.

Viertens berührt jede Verzögerung des Inkrafttretens auch die Kodifizierung einer Reihe bilateraler Kräfteverhältnisse, die durch den angepaßten Vertrag geregelt werden.

Fünftens könnten, zumindest bei einer längeren Phase der Unsicherheit, selbst das Transparenz-, Informations- und Inspektionsregime und die Vielfalt der darauf aufbauenden Kooperationskontakte in Mitleidenschaft gezogen werden.

Sechstens schließlich ist daran zu erinnern, daß der KSE-Vertrag nicht nur das Kernstück europäischer Rüstungskontrolle darstellt, die ohne ihn zum Torso würde, sondern auch die notwendige Unterfütterung der sicherheitspolitischen Kooperation zwischen dem westlichen Bündnis, Rußland, der Ukraine und einer Reihe weiterer Staaten. So ist etwa die in der NATO-Rußland-Grundakte in Aussicht genommene Qualität der Beziehungen ohne die Basis des KSE-Vertrags schlechterdings unvorstellbar.

Ein Scheitern der KSE-Anpassung, aber auch schon eine signifikante Verzögerung ihres Inkrafttretens hätte damit weitreichende negative Auswirkungen auf die Sicherheitsbeziehungen in Europa, die in ihrer Tragweite noch gar nicht abzuschätzen sind. Deshalb wird es vor der Unterzeichnung der Vertragsanpassung darauf ankommen, Gegenstände und Verfahren der vorläufigen Anwendung möglichst präzise zu definieren. Nach Unterzeichnung wird man die Ratifizierungsfrage als größere politische Herausforderung begreifen müssen, die ein nachhaltiges Engagement der politischen Führungsebene erforderlich macht.

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Piotr Switalski[1]

Die wirtschaftliche Dimension - Auf der Suche nach dem Mehrwert der OSZE

Die wirtschaftliche Dimension ist wesentlicher Bestandteil der OSZE. Bestimmungen zur wirtschaftlichen Dimension, die im Laufe der Geschichte der KSZE/OSZE formuliert wurden, füllen über dreihundert Seiten. Kaum ein anderer Teilbereich der OSZE kann mit ähnlich umfangreichen Verpflichtungen aufwarten. Nichtsdestoweniger sind die Diskussionen über die wirtschaftliche Dimension sehr oft von Frustration und dem Gefühl, den Erwartungen nicht gerecht zu werden, geprägt. Auf dem siebten Wirtschaftsforum in Prag gingen einige der Delegierten sogar so weit, diese Dimension als "Stiefkind" oder "ungewolltes Kind" der OSZE zu bezeichnen.

Grundsätzlich wird wohl kaum jemand etwas gegen die Auffassung einwenden können, daß die wirtschaftliche Dimension für die erfolgreiche Erfüllung der Aufgabe der OSZE - auf der Basis gemeinsamer Werte ein stabiles Sicherheitsumfeld aufzubauen - extrem wichtig bleibt. Ebenso unbestreitbar ist, daß die Agenda der OSZE den umfassenden Sicherheitsbegriff widerspiegeln muß, zu dessen unveräußerlichen Bestandteilen Wirtschaft und Umweltschutz gehören.

Für viele Staaten beruht das Gefühl von Sicherheit unter den heutigen Bedingungen zunehmend auf wirtschaftlichem Wohlstand. In Abwesenheit existentieller militärischer Bedrohungen wird ihre Perzeption von Sicherheit von wirtschaftlichen Faktoren bestimmt. Es ist ganz bezeichnend, daß zu Beginn der Diskussion über das Charta-Dokument über europäische Sicherheit, als die Delegationen dazu aufgefordert waren, anzugeben, was sie unter Risiken und Herausforderungen für die Sicherheit verstehen, beinahe die Hälfte aller genannten Faktoren mit der wirtschaftlichen Dimension zusammenhing. Genannt wurden insbesondere solche Risiken wie Unterbrechung der Energie- und Rohstoffzufuhr, wachsende ökonomische Ungleichheiten, Handelshemmnisse, grenzüberschreitende Umweltverschmutzung, Mißmanagement bei der Wasserbewirtschaftung und andere mehr.

Schwierigkeiten entstehen dann, wenn diese allgemeinen Vorstellungen in konkrete Punkte für die Tagesordnung der OSZE "übersetzt" werden sollen. Die wirtschaftliche Dimension ist nämlich auch nach wie vor derjenige Bereich, in dem die einzelnen Vorstellungen und Erwartungen hinsichtlich der speziellen Rolle der OSZE noch immer beachtlich weit auseinandergehen.

---

1 Der Autor ist Stellvertretender Direktor der Abteilung für Europäische Sicherheit im polnischen Außenministerium. Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind ausschließlich diejenigen des Autors.

Nach Ansicht einiger Staaten sollte die OSZE ihre wirtschaftliche Dimension ausbauen und eine maßgeblichere Rolle auf diesem Gebiet spielen. Erwähnenswert ist in dieser Hinsicht insbesondere das lebhafte Interesse an einer Aufwertung der wirtschaftlichen Dimension, das die zentralasiatischen und transkaukasischen Staaten an den Tag legen. Andere Staaten sind höchst skeptisch, was den Nutzen einer Betätigung der OSZE in Wirtschaftsangelegenheiten anbelangt. Diese Skepsis ist häufig auf den Ansatz der Europäischen Union zurückzuführen. Selbst unabhängige Experten geben hier widersprüchliche Ratschläge.

Vom "zweiten Korb" zur wirtschaftlichen Dimension: Wirtschaftsforum und Überprüfungstreffen

Der "Minderwertigkeitskomplex" der wirtschaftlichen Dimension ist nichts Neues. In der Zeit zwischen dem Gipfel von Helsinki im Jahre 1975 und dem Pariser Gipfel von 1990 standen schließlich Menschenrechte und humanitäre Fragen sowie militärische Aspekte wie z.B. vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) im Rampenlicht der damaligen KSZE. Der "zweite Korb" stand im Schatten der anderen, höchst wichtigen Aspekte. Die Staaten im Osten hofften, über den "Wirtschaftskorb" besseren Zugang zu westlicher Technologie und westlichen Märkten zu erlangen, während die westlichen Staaten versuchten, den staatlichen Zugriff auf Außenhandel und -wirtschaft der Staaten im Osten zu lockern. Mit anderen Worten: Der Westen drängte auf den freien Fluß von Rohstoffen und Kapital, verläßliche Statistiken und Unternehmensfreiheit. Der Osten wollte westliche Technologie, Kredite, Joint-ventures und gute Handelsbedingungen. Einen Kompromiß zu finden, war relativ leicht, und in der Regel waren auf den Hauptfolgetreffen der KSZE diejenigen, die die Textentwürfe für den "zweiten Korb" verfaßten, die ersten, die Übereinstimmung bei den Texten vermelden konnten. Diese Übereinkommen dienten - umfangreich, wie sie waren - eher als nützliche Indikatoren dafür, in welchen Bereichen die Kooperation zwischen Ost und West erwünscht war, denn als konkrete Vereinbarungen für gemeinsames Handeln.
1990 rückte der "zweite Korb" ins Rampenlicht. Die Bonner Konferenz von 1990 bildete den Auftakt zu den historischen Übereinkünften von Paris. Es war der Höhepunkt des "Wirtschaftskorbes" der KSZE. Das Bonner Dokument war das erste KSZE-Dokument überhaupt, in dem alle Teilnehmerstaaten der KSZE die gemeinsamen Werte Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit ihrer Unterzeichnung anerkannten. Dazu gehörte auch das Bekenntnis zur Marktwirtschaft. Einige müssen wohl gedacht haben, die Rolle der KSZE habe sich in diesem Bekenntnis bereits erschöpft.

Tatsächlich wurden den OSZE-Vereinbarungen nach 1990 keine neuen wichtigen normativen Verpflichtungen im Bereich Wirtschaft mehr hinzugefügt. Die Diskussionen und Beschlüsse konzentrierten sich vielmehr auf den institutionellen Aspekt. Im Jahre 1992 beschlossen die Teilnehmerstaaten die Einrichtung des Wirtschaftsforums. Es tritt einmal im Jahr zusammen und hat die Aufgabe, dem Dialog über den Übergang zur freien Marktwirtschaft einen politischen Impuls zu geben, praktische Schritte zur Entwicklung marktwirtschaftlicher Systeme und wirtschaftlicher Zusammenarbeit anzuregen und Aktivitäten im Rahmen der einschlägigen internationalen Organisationen zu fördern. Das Wirtschaftsforum ist die wichtigste Plattform der Organisation für den Dialog über die wirtschaftliche Dimension. Seminare zur Vorbereitung der Treffen des Forums und zur Nachbearbeitung seiner Diskussionen finden heute ebenfalls regelmäßig statt.

1996 fand erstmals ein eigenständiges Treffen zur Überprüfung der Durchführung im Bereich der wirtschaftlichen Dimension statt. Seitdem gehen diese Treffen normalerweise den Sitzungen des Wirtschaftsforums voraus.

Die Überprüfung der Durchführung kann eine wichtige Rolle bei der Nutzung des Potentials, das der wirtschaftlichen Dimension innewohnt, zum Wohle der gesamten OSZE spielen. Die Lehren aus den Implementierungsdebatten der menschlichen Dimension zeigen, das derartige Diskussionen ganz brauchbare Indikatoren für die Frühwarnung sind. Sie tragen außerdem dazu bei, die Auswirkungen von Wirtschaftspolitik und ökonomischen Prozessen auf die Sicherheit zu erkennen. Schließlich können sie Ideen und konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung bestehender Verpflichtungen hervorbringen.

Um diese Ziele erreichen zu können, müssen Überprüfungstreffen entsprechend konzentriert und offen verlaufen. Ein Überprüfungstreffen, das Unzulänglichkeiten und Probleme nicht ehrlich benennt, verfehlt seinen Zweck. Die bislang aus den Überprüfungen gewonnene Erfahrung ergibt genügend Material, um über notwendige Verbesserungen nachdenken zu können.

Ebenfalls eine nützliche Rolle spielen die umfassenden Übersichten, die von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (*United Nations Economic Commission for Europe*, UN/ECE) vorbereitet werden. Die erste wurde dem Implementierungstreffen 1996 vorgelegt und später für das Wirtschaftsforum im Jahre 1998 aktualisiert. Solche Berichte wären als Teil der Vorbereitungen für jedes der jährlichen Treffen von Nutzen. Sie sollten rechtzeitig vor jedem Überprüfungstreffen verteilt werden, damit genügend Zeit bleibt, sie zu analysieren und entsprechend zu reagieren. Die Beobachtungen der ECE müßten um Ausführungen, die die Erfahrungen des Amtierenden Vorsitzenden und des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE im Bereich der wirtschaftlichen Dimension seit dem jeweils letzten Überprüfungstreffen zusammenfassend

wiedergeben, ergänzt werden. Andere Einrichtungen der OSZE wie beispielsweise die OSZE-Außenstellen und -Missionen könnten ebenfalls nützliche schriftliche Beiträge zu den Treffen beisteuern.
Eine herausragende Rolle bei der Vorbereitung und Durchführung der Überprüfungstreffen sollte auch Vertretern der Wirtschaft und nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) eingeräumt werden. Stimmen aus der Wirtschaft, die auf Handels- oder Investitionshindernisse hinweisen, würden den Diskussionen mehr Glaubwürdigkeit verleihen. Nichtstaatliche Akteure sind außerdem unbefangener, wenn es darum geht, Themen anzusprechen, die Staaten gern vermeiden, weil sie es manchmal für undiplomatisch halten, über sie zu reden. Eine Reihe unabhängiger Wirtschaftsberater, die einige der Regierungen der Übergangsstaaten beraten, könnte ebenfalls eingeladen werden und ihre Beobachtungen hinsichtlich der Probleme, die sich bei der Implementierung von OSZE-Verpflichtungen ergeben, mitteilen.
Ein solch ambitioniertes Konzept für die Überprüfungstreffen erfordert umfangreiche Vorbereitungen von seiten des OSZE-Vorsitzes und des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE. Es wird jedoch nur dann Früchte tragen, wenn auch die Teilnehmerstaaten selbst sich der Herausforderung stellen, einen zwar kritischen, aber kooperativen Beitrag zur Überprüfung zu leisten. Vergleicht man die Überprüfungstreffen seit 1996 miteinander, kann man einen allmählichen, aber konstanten Fortschritt in Richtung auf eine offenere und konkretere Diskussion feststellen. Dennoch ist nur eine Handvoll Staaten bereit, sich kritisch zu tatsächlichen Implementierungsproblemen zu äußern und die Implementierungsraten einzelner Staaten vorzutragen. Selbst jene Staaten, die offen genannt und somit geradezu zur Polemik herausgefordert werden, ziehen es vor, dies nicht in der Öffentlichkeit auszutragen. Die Mehrheit der Teilnehmerstaaten scheint sich der üblichen Haltung anzuschließen, die Existenz manchmal ganz erheblicher Implementierungsprobleme im wirtschaftlichen Bereich zwar einzugestehen, der OSZE aber abzusprechen, der richtige Ort und Rahmen für ihre Thematisierung zu sein.
Zumindest seit dem Überprüfungstreffen, das 1996 dem Lissabonner Gipfel vorausging, gibt es zwar eine beachtliche Tendenz in Teilen der OSZE, die Rolle der traditionellen Implementierungstreffen zugunsten einer verstärkten Diskussion über laufende praktische Erfahrungen zu beschneiden. Man sollte aber einsehen, daß die Vorstellung von der OSZE als Quelle von Normen und Standards ohne eine ernsthafte und intensive Auswertung der Durchführung von OSZE-Verpflichtungen nur schwer aufrechtzuerhalten sein wird.
Der schwächste Punkt der Treffen zur Überprüfung der Durchführung ist jedoch, daß die Diskussion nie über den Rahmen des Wirtschaftsforums hinausgeht. Im Gegensatz zur menschlichen und zur militärischen Dimension verfügt die OSZE in der wirtschaftlichen Dimension weder über Mechanis-

men noch über traditionelle Verfahren zur tagtäglichen Überwachung der Durchführung von Verpflichtungen. Wird in einem Teilnehmerstaat ein Gesetz verabschiedet, das Anlaß zur Sorge hinsichtlich seiner Vereinbarkeit beispielsweise mit OSZE-Standards für freie Wahlen gibt, ist zu erwarten, daß das BDIMR, eine Außenstelle oder zumindest einige der Teilnehmerstaaten beinahe unverzüglich reagieren. Beispiele für ähnliche Reaktionen in den Reihen der OSZE für den Fall, daß ein Staat ein Gesetz zur Einführung von Währungs- oder Verwaltungsvorschriften verabschiedet, die den Erfordernissen für faire Geschäftsbedingungen für ausländische Firmen zuwiderlaufen, sind selten, wenn es überhaupt welche gibt.
Um eine solch tägliche Überwachung der Implementierung zu organisieren, muß die OSZE nicht einmal eigene Mechanismen schaffen. Eine gut funktionierende Verbindung zwischen dem Vorsitz, dem Koordinator und den bestehenden Wirtschaftsinstitutionen wie z.B. der ECE kann dies leicht gewährleisten.
Die politische Schlußfolgerung, die aus den Implementierungstreffen gezogen werden kann, ist die, daß die allgemeine Verpflichtung auf die Marktwirtschaft in keinem der Teilnehmerstaaten in Zweifel gezogen wird. In diesem Sinne ist der Übergang zu Marktwirtschaften unumkehrbar. Das Problem ist vielmehr, wie konsequent die einzelnen Staaten dieses Ziel mit ihrer jeweiligen Politik verfolgen. Es stellt sich die Frage nach dem Maßstab, mit dem die OSZE die Konsistenz dieser Politik messen kann. Das Bonner Dokument, das nach wie vor der wichtigste Bezugspunkt für die Einschätzung des Verhaltens von Staaten ist, wurde bereits vor fast einem Jahrzehnt verabschiedet, als sich die Volkswirtschaften im Osten des Kontinents gerade erst anschickten, sich auf den Übergangskurs zu begeben. Seitdem wurden viele neue Erfahrungen gemacht, traten neuartige, zu Beginn der neunziger Jahre manchmal kaum vorhersehbare Probleme auf, entstanden neue Herausforderungen. Die veränderten Umstände verlangen nach einer Neubewertung. Vielleicht sollte man daraus den logischen Schluß ziehen, die Bonner Verpflichtungen auf den neuesten Stand zu bringen und zu erweitern. Je konkreter sie sind, je abgestimmter auf die heutigen politisch-wirtschaftlichen Gegebenheiten, desto größeren Nutzen werden die Implementierungsdebatten bringen.

Der Mehrwert der OSZE: die Verbindung von Wirtschaft und Sicherheit

Man muß sich vergegenwärtigen, daß es einen erheblichen konzeptionellen Unterschied zwischen dem "zweiten Korb" der KSZE und der wirtschaftlichen Dimension der OSZE gibt. Wirtschaftliche Angelegenheiten wurden zu KSZE-Zeiten in allumfassender Weise als Motor für die Entwicklung des

zweiten Bestandteils des Namens der KSZE - der "Zusammenarbeit" - behandelt. Gerechtfertigt war dies u.a. dadurch, daß die KSZE ein einzigartiges Forum zur Erörterung der Ost-West-Kooperation war, auch auf wirtschaftlichem Gebiet. Während des Kalten Krieges eröffneten sich nur wenige Wege multilateraler Kommunikation.

Die heutige "wirtschaftliche Dimension" ist funktional eher mit dem Begriff der "Sicherheit" verknüpft, als daß sie allumfassend ist. Die Zahl der Wirtschafts- und Finanzeinrichtungen, die auf ökonomischem Gebiet aktiv sind, ist beeindruckend. Die Ressourcen, über die sie verfügen, ihre technische Expertise und die intellektuellen Fähigkeiten, die sie anzubieten haben, gehen weit über das hinaus, was die OSZE leisten kann. Die OSZE, selbst Verfechterin produktiver Arbeitsteilung zwischen den internationalen Organisationen, sollte sich daher bei der Weiterentwicklung des Profils der wirtschaftlichen Dimension auf ihre komparativen Vorteile konzentrieren. Der größte Vorteil der OSZE ist ihre Fähigkeit, die Verbindung zwischen wirtschaftlichen Phänomenen und Sicherheit herzustellen. Diese Fähigkeit, sich auf die Schnittstelle zwischen Sicherheit und Wirtschaft zu konzentrieren, ist der "Mehrwert" der OSZE.

Auf konzeptioneller Ebene ist diese Verbindung nicht schwer zu definieren. Die Schwierigkeit besteht in ihrer politischen Ausgestaltung, d.h. in der Festlegung der konkreten Fragen, die in der OSZE angesprochen und in ihrem Rahmen behandelt werden sollen.

Spätestens seit dem Ratstreffen in Rom ist die am häufigsten diskutierte Frage diejenige nach der Einbindung der wirtschaftlichen Dimension in das Hauptfeld der OSZE-Aktivitäten. Werden ökonomische und ökologische Aspekte von Sicherheit nicht als ständige Tagesordnungspunkte auf die reguläre Agenda des Ständigen Rates gesetzt, bleibt diese Frage offen. Die Themen, die ganz selbstverständlich im Ständigen Rat zur Sprache gebracht werden, sind solche, die unmittelbar mit der Erfüllung der Aufgaben der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge zusammenhängen. Die wirtschaftlichen Probleme, die in konkreten Situationen, mit denen die OSZE befaßt ist, auftreten, verdienen ständige Aufmerksamkeit. Es gibt darüber hinaus auch ökonomische Entwicklungen allgemeinerer Art, deren sich die OSZE annehmen kann, und wenn nur im Zuge des Informationsaustauschs. Die Nützlichkeit der OSZE als Kanal für den Austausch von Informationen sollten wir nicht vergessen.

Es ist sinnvoll, einmal eine Liste von Themen wirtschaftlicher Natur, die in der Vergangenheit durchaus Gegenstand eines gut vorbereiteten Meinungsaustauschs im Rahmen des Ständigen Rates hätten sein können, zusammenzustellen. Die Auswirkungen der Finanzkrise in Rußland, die Risiken, die mit den Finanzierungssystemen in Albanien verbunden waren, Themen wie die Durchführung von Initiativen und Programmen der Europäischen Union

für Wirtschaftsprojekte, die auch den Bereich der Sicherheit berühren (Traceca, Inogate, Aralsee usw.), sind nur die augenfälligsten Beispiele der letzten Jahre. Selbst die Frage der Erweiterung der Europäischen Union und insbesondere ihre Auswirkungen auf regionale und subregionale Beziehungen könnten von Zeit zu Zeit eine Diskussion wert sein.

Zusätzlich zu der üblichen Vorgehensweise, aktuelle Themen *ad hoc* - manchmal im Zuge der Frühwarnung - zu erörtern, könnten routinemäßigere Formen der Behandlung von Themen der wirtschaftlichen Dimension hilfreich sein. Zu erwähnen wären in diesem Zusammenhang beispielsweise die häufigere Berichterstattung über die Tätigkeit des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten im Ständigen Rat oder auch häufigere Besuche der Vertreter von Wirtschaftsorganisationen beim Ständigen Rat.

Hinzu kommt, daß einige der gesetzlichen Standards in der Wirtschafts- und Umweltpolitik von einer Verbreitung im gesamten OSZE-Raum weit entfernt sind. Die OSZE könnte als Vehikel zur Verbreitung dieser Regime dienen.

Die Diskussionen über das Charta-Dokument über europäische Sicherheit sind eine gute Gelegenheit, einmal der Frage nachzugehen, wie die zukünftige Wirtschaftsarchitektur im OSZE-Raum aussehen und welche Auswirkungen sie auf die Sicherheitsbeziehungen haben wird. Tatsache ist, daß die Wirtschaftsarchitektur trotz der allgemeinen Verpflichtung zur Marktwirtschaft höchst uneinheitlich ist.

Mit welchem Tempo wird die Erweiterung der Europäischen Union vonstatten gehen, und wo wird ihre Grenze sein? Welche Staaten werden in die OECD aufgenommen werden und wann? Wann wird der OSZE-Raum homogen im Sinne der Mitgliedschaft in der WTO sein? Ist es sinnvoll, Integrationsschemata zu entwickeln, die die Integration in die Weltwirtschaft verlangsamen? Welche Aussichten hat die subregionale Zusammenarbeit über institutionelle Grenzen hinweg? Man muß sich bewußt machen, daß diese Fragen auch für die Sicherheitsarchitektur von Bedeutung sind. Verständlicherweise werden sie von den sehr emotional geführten Diskussionen über die NATO-Erweiterung und die wechselseitigen Beziehungen zwischen der OSZE und anderen Organisationen in den Schatten gedrängt. Auf lange Sicht wird die Frage der europäischen Wirtschaftsarchitektur aber keineswegs von geringerer Bedeutung sein.

Vielleicht ist dies ein weiteres Argument dafür, eine solche Diskussion im Rahmen eines Treffens zu führen, das zur Annahme eines Bonn-II-Dokuments einberufen wird.

Das Wirtschaftsforum dient der wirtschaftlichen Dimension als "Anker". Sein *Modus operandi* bedarf allerdings einer kritischen Würdigung. Die Debatten des Forums leiden unter ihrer Ergebnislosigkeit. Das Forum als solches ist ein Treffen des Hohen Rates, was eigentlich heißen sollte, das hochrangige Beamte zusammenkommen, um politische Leitlinien zu The-

men, die ihnen zur Beratung vorgelegt wurden, zu diskutieren und vorzubereiten. In der Praxis ähneln Organisation und Ausführung der Arbeit eher einem Seminar, einer akademischen Zusammenkunft. Ohne klar erkennbare politische und praktische Ziele in den Debatten ist es dem Wirtschaftsforum jedoch unmöglich, sein Potential voll auszuschöpfen. Schlußfolgerungen des Vorsitzenden und Zusammenfassungen der Berichterstatter liefern in der Regel genügend substantiellen Stoff zum Nachdenken. Wieviel von diesem Stoff wurde aber bislang in Konsens-Beschlüsse der OSZE umgesetzt? Wieviel davon schlug sich in der täglichen Arbeit der OSZE-Institutionen nieder? Wieviel von seiner Substanz hat tatsächlich Auswirkungen auf die Politik der Teilnehmerstaaten und der Spezialorganisationen gehabt?
Man kann die Ansicht vertreten, daß der Dialog als solcher schon einen Wert besitzt. Das ist auch richtig. Aber: In der wirtschaftlichen Dimension stellen die Zahl der bestehenden Foren und das breite Spektrum der in zahlreichen Seminaren diskutierten Themen besondere Anforderungen an die Auswahl der Themen und an die Organisation der Arbeit des Wirtschaftsforums. Das Wirtschaftsforum muß durch das, was es tut, einen zusätzlichen Wert, einen "Mehrwert", schaffen. Und die Beratungen im Forum sollten konsequent darauf gerichtet sein, diesen Mehrwert zu definieren.
Seit 1992 ist das umstrittenste "hausinterne" Thema die Frage, ob die OSZE ein Instrument zur Bearbeitung der wirtschaftlichen Dimension braucht. Es ging dabei um Personal- und Haushaltsfragen. Seit dem Ratstreffen von Rom im Jahre 1993 wurde die Zahl der Mitarbeiter für die wirtschaftliche Dimension im Sekretariat Jahr für Jahr geringfügig, aber doch stetig aufgestockt.
Die Einrichtung des Postens des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE innerhalb des Sekretariats war ein besonders wichtiger Schritt. Das Mandat, auf das man sich im November 1997 geeinigt hatte, war darauf ausgerichtet, eine kompetentere Behandlung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Aspekte der Sicherheit durch den Ständigen Rat und die OSZE-Institutionen zu gewährleisten.
Vorrangig gehört es zu seinen regelmäßigen Aufgaben,

- die Interaktion zwischen der OSZE und einschlägigen internationalen Organisationen zu verstärken,
- den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Ansätzen der Arbeit der OSZE-Missionen und der Aktivitäten vor Ort größeres Gewicht zu verleihen,
- den Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zu vertiefen,
- die Kontakte der OSZE zu nichtstaatlichen Organisationen und zur Privatwirtschaft auszubauen sowie

– ein Arbeitsprogramm für entsprechende zusätzliche Aktivitäten im Rahmen oder im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Dimension der OSZE auszuarbeiten.

Drei Aspekte seiner Tätigkeit scheinen besondere Aufmerksamkeit zu verdienen:
Erstens sollte die OSZE durch die Tätigkeit des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten ihre Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen und zur Wirtschaft ausbauen. Eine Vernetzung mit NGOs, insbesondere im Umweltbereich, trägt dazu bei, eine tragfähige Brücke zwischen der wirtschaftlichen Dimension und den anderen Aufgaben der OSZE zu schlagen. Schließlich hilft die Stärkung des Einflusses nichtstaatlicher Organisationen, insbesondere in den neu errichteten Demokratien, bei der Erfüllung eines strategischen Ziels der OSZE, nämlich beim Aufbau von Zivilgesellschaften. Viele der vom BDIMR in der Zusammenarbeit mit NGOs im Bereich der menschlichen Dimension bereits errichteten bewährten Strukturen können vom Koordinator kreativ genutzt werden.
Zweitens sollte zusätzlich zu der bereits gut eingespielten Kooperation mit Wirtschaftsgremien wie z.B. der ECE oder den Finanzorganisationen der Entwicklung von Arbeitskontakten mit subregionalen Organisationen wie dem Barentsrat, dem Rat der Ostseestaaten, dem Schwarzmeer-Kooperationsabkommen oder der Zentraleuropäischen Initiative größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Arbeit, die von ihnen geleistet wird, dient ebenfalls strategischen Zielen der OSZE, nämlich der Stabilisierung subregionaler Beziehungen durch zivile Sicherheitsmaßnahmen. Auch diese Strukturen können einen wertvollen Beitrag zu den Aktivitäten der wirtschaftlichen Dimension der OSZE bieten.
Drittens kann der Koordinator insbesondere den jeweils vor Ort tätigen OSZE-Missionen und -Büros dabei behilflich sein, ein erkennbares Profil ihrer Mitwirkung in der wirtschaftlichen Dimension zu entwickeln. Dabei ist wahrscheinlich zunächst zu überlegen, wie ihre Berichterstattung über ökonomische und ökologische Prozesse und Entwicklungen erweitert werden kann; dies gilt auch im Zusammenhang mit Frühwarnung. Durch ihre Kontakte vor Ort zu den Vertretern von Finanzorganisationen und anderen einschlägigen Institutionen können sie nützliche Initiativen zur Unterstützung der politischen Ziele der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung durch geeignete Wirtschaftsprogramme in die Wege leiten.
Schließlich sollte der Koordinator jederzeit bereit sein, den Vorsitz in der Frage, wie die Arbeit an der wirtschaftlichen Dimension innerhalb der OSZE forciert werden kann, konzeptionell zu beraten.
Angesichts der Erfahrungen, die in den ersten Monaten der Tätigkeit des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten gewonnen

werden konnten, wäre es sinnvoll, mögliche Verbesserungen - auch im Hinblick auf eine Erhöhung des Budgets für seine Aktivitäten - zu erörtern.

Ausblick

Auch die besten Konzepte verwirklichen sich nicht von selbst. Die wirtschaftliche Dimension lebt vom Talent und von der Erfahrung der Menschen, die in diesem Bereich arbeiten.
Die wirtschaftliche Dimension wird sich kaum in die alltägliche Arbeit der OSZE integrieren lassen, ohne daß es einen ausreichend großen Kreis von Diplomaten gibt, die den Ständigen Vertretungen in Wien angehören und in der Lage sind, sich mit Fragen der wirtschaftlichen Dimension Tag für Tag kompetent auseinanderzusetzen. Dieser Kreis hat in den vergangen Jahren begonnen, sich langsam, aber stetig zu formieren. Seine Mitglieder müssen nicht unbedingt Wirtschaftsexperten sein, sondern vor allem Sicherheitsexperten - Sicherheitsexperten mit wirtschaftlicher Vorstellungskraft und Zugang zu guten wirtschaftlichen Informationsquellen.
Diese Experten könnten die Vorbereitungen für die Diskussionen im Rahmen der wirtschaftlichen Dimension im Ständigen Rat übernehmen, eine organischere Verbindung zwischen Inhalt und Form der Diskussionen des Wirtschaftsforums und des Ständigen Rates gewährleisten sowie die Aktivitäten im Anschluß an die Treffen des Forums überwachen. Sie sollten dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten kompetente Partner sein.
Ob der Beitrag der Missionen vor Ort zur wirtschaftlichen Dimension weiter ausgebaut werden kann, hängt ebenfalls von der Verfügbarkeit zumindest eines qualifizierten Wirtschaftsexperten in jeder Mission ab.
Realistische politische Konzepte für die wirtschaftliche Dimension und engagierte Menschen in den Kreisen der OSZE-Diplomatie werden vermutlich dazu beitragen, das noch immer vorherrschende Gefühl der Frustration über den Stand der Dinge in der wirtschaftlichen Dimension zu überwinden. Die OSZE kann davon eine Menge profitieren. Ohne die Erweiterung der Aktivitäten in der wirtschaftlichen Dimension wird es der OSZE kaum gelingen, den Mangel an Vertrauen gegenüber der OSZE zu beheben, der in einigen Teilen der OSZE noch herrscht, z.B. in Zentralasien.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Max van der Stoel

Gedanken zur Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung

Seit ich Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten geworden bin, gebe ich mir große Mühe, meiner Hauptaufgabe als Instrument zur Konfliktverhütung inhaltlich Gestalt zu geben. In diesem Beitrag werde ich zunächst zusammenfassend mein Mandat und meine Arbeitsmethoden vorstellen und daran anschließend einige allgemeine Betrachtungen zur Situation von Minderheiten präsentieren.

Wie das Mandat ausführt, ist der Hohe Kommissar "ein Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt". Er "sorgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt für 'Frühwarnung' und gegebenenfalls für 'Frühmaßnahmen' im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet (heute: OSZE-Gebiet, M.v.d.S.) zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln, der die Aufmerksamkeit oder das Eingreifen des Rates oder des AHB (heute: des Ministerrates oder des Hohen Rates, M.v.d.S.) erfordert".

Der Hohe Kommissar hat also einen zweifachen Auftrag: Erstens soll er versuchen, zur Lösung besonderer Probleme interethnischer Natur und damit zur Eindämmung und Deeskalation von Spannungen, in denen es um Angelegenheiten nationaler Minderheiten geht, beizutragen. Zweitens soll er die OSZE-Teilnehmerstaaten alarmieren, indem er eine "Frühwarnerklärung" abgibt, sobald derartige Spannungen in ein Stadium überzugehen drohen, in dem er mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln nichts mehr zu ihrer Eindämmung tun kann.

Unter Berücksichtigung dieses Mandats verstehe ich meine Aufgaben als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten als einen in politischen Kategorien formulierten Auftrag und betrachte die mir an die Hand gegebenen Werkzeuge als im wesentlichen auf politische Angelegenheiten zugeschnitten. Meine "Blaupausen" sind die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie internationale Rechtsnormen und -standards. Die politischen und die rechtlichen Elemente meiner Arbeit sind insofern miteinander verknüpft, als mein politischer Einsatz (in Form von Besuchen und Empfehlungen) kurzfristig erfolgt, während die Durchführung der Empfehlungen (normalerweise durch Gesetzgebungsakte) durch den betroffenen Staat die langfristigen Rahmenbedingungen für das interethnische Miteinander

schaffen kann. Meine Rolle ist daher weitgehend die desjenigen, der den Parteien bei der Suche nach Kompromißlösungen für interethnische Probleme Hilfestellung leistet.

Seit der Aufnahme meiner Tätigkeit als Hoher Kommissar habe ich einen Ansatz verfolgt, der mit drei Schlagworten zu charakterisieren ist: Unparteilichkeit, Vertraulichkeit und Zusammenarbeit.

Ich betrachte es als unabdingbar für meine Wirksamkeit, daß der Ruf meines Amtes als unparteiischer Dritter zu jeder Zeit gewahrt bleibt. Angesichts der heiklen Fragen, mit denen der Hohe Kommissar sich zu befassen hat, kann er es sich nicht leisten, mit der einen oder der anderen Seite identifiziert zu werden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, darauf hinzuweisen, daß das Mandat des Hohen Kommissars mich in der englischen Fassung als *High Commissioner "on" National Minorities* bezeichnet, und nicht als *High Commissioner "for" National Minorities* und damit eine Unterscheidung trifft. Ich bin weder ein Ombudsmann, noch untersuche ich Verletzungen von Minderheitenrechten im Einzelfall.

Vertraulichkeit ist wichtig für meine Effektivität. Das bedeutet daher: Ich arbeite unauffällig. Unmittelbar beteiligte Parteien glauben häufig, sich kooperativer und entgegenkommender verhalten zu können, wenn sie wissen, daß die Inhalte ihrer Diskussionen nicht an die Außenwelt weitergetragen werden. In dem Gefühl, sie müßten den Eindruck erwecken, starke Forderungen zu vertreten, oder versuchen, die Aufmerksamkeit von außen auszunutzen, geben Parteien gerade im Vorfeld von Wahlen in der Öffentlichkeit wesentlich markigere Statements ab als in vertraulichen Gesprächen. Da mein Einsatz in einem bestimmten Land ein schrittweiser Prozeß ist, der normalerweise auch Folgemaßnahmen erfordert, ist es mir wichtig, das Vertrauen meiner Gesprächspartner über einen langen Zeitraum aufrechtzuerhalten. Sensationshascherei könnte diesen Prozeß zum Scheitern bringen.

In ähnlicher Weise ist die kooperative und nicht auf Zwang beruhende Art des Engagements des Hohen Kommissars ein Kennzeichen erfolgreicher präventiver Diplomatie. Dauerhafte Lösungen sind nur möglich, wenn ein ausreichendes Maß an gutem Willen und Übereinstimmung auf seiten der direkt betroffenen Parteien vorhanden ist. Bei meinen Aktivitäten versuche ich stets, solche Lösungen zu finden und die Parteien an eine solche Übereinstimmung heranzuführen.

Das Mandat des Hohen Kommissars aus dem Jahre 1992 enthielt eine Reihe innovativer Elemente, die für die Konfliktprävention von Belang sind. Erstens kann er oder sie als außenstehende Drittpartei zum frühestmöglichen Zeitpunkt in einen drohenden Konflikt eingreifen. Zweitens liegt ein solches Eingreifen im Ermessen dieser Drittpartei: Es bedarf weder der Zustimmung des Ständigen Rates der OSZE noch derjenigen des betroffenen Staates.

Drittens hat der Hohe Kommissar weitreichende Befugnisse, wenn er in einer bestimmten Situation hinzugezogen wird. Dazu gehört auch das Recht zur Einreise in einen Teilnehmerstaat ohne dessen formale Einwilligung oder die ausdrückliche Unterstützung weiterer Teilnehmerstaaten. Viertens kann er oder sie als nichtstaatlicher Akteur (wenn auch der Organisation und insbesondere dem Amtierenden Vorsitzenden gegenüber rechenschaftspflichtig) unabhängig arbeiten. Und schließlich hat die OSZE mit der Einsetzung des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten ein Frühwarninstrument entwickelt, das gezielt auf den extrem sensiblen Bereich der nationalen Minderheiten ausgerichtet ist. Ich bin davon überzeugt, daß alle diese Elemente zusammengenommen das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zu einer wertvollen Einrichtung für die OSZE machen, zu einem einzigartigen Instrument der internationalen Mediation und zu einem unerläßlichen Ansprechpartner, an den sich sowohl Regierungen als auch Minderheiten wenden können, wenn sie mit Angelegenheiten nationaler Minderheiten befaßt sind.

In den Jahren meiner Arbeit als Hoher Kommissar habe ich die Praxis regelmäßiger Reisen in die Länder, in denen ich tätig werde, eingeführt. In den meisten Fällen gebe ich mehrere aufeinander aufbauende Empfehlungen ab. Im allgemeinen stehen zwei große Bereiche im Mittelpunkt dieser Empfehlungen. Zum einen schlage ich spezifische Veränderungen in der Minderheitenpolitik der Regierung vor, um einige der drängendsten Anliegen, Probleme und Spannungsursachen in Angriff zu nehmen. Solche Empfehlungen betreffen in zunehmender Zahl mögliche Veränderungen der bestehenden nationalen Gesetzgebung, die sich auf die Stellung von Angehörigen nationaler Minderheiten beziehen. Bildungsreformen sind ebenfalls ein immer wiederkehrendes Thema. Zum anderen rege ich verschiedene mögliche Maßnahmen zur Einrichtung oder Stärkung institutioneller Kapazitäten für den Dialog und die Kommunikation zwischen Regierung und Minderheit an. Die Empfehlungen richte ich für gewöhnlich in Form eines Schreibens an den Außenminister des betroffenen Staates. Sie werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, nachdem die Regierung, an die sie gerichtet sind, Gelegenheit hatte, eine Antwort zu übermitteln.

Die Empfehlungen sind nicht bindend. Es gibt zwar Vorschläge, ihnen einen rechtlichen Charakter zu verleihen, doch war ich stets davon überzeugt, daß es das Gegenteil des Gewünschten bewirken würde, wenn meine Empfehlungen für Staaten rechtlich bindend wären. Sähen Staaten sich gezwungen, meine Empfehlungen zu befolgen, könnten sie weniger Bereitschaft dazu aufbringen, bei der Suche nach Kompromißlösungen mit mir zusammenzuarbeiten. Die OSZE ist eine Organisation kooperativer Sicherheit, und auch ich habe mich immer um einen kooperativen Ansatz in

meinem Verhältnis zu Staaten und Minderheiten bemüht. Ich ermutige sie zu demselben Ansatz in ihren Beziehungen untereinander.
Die Reaktionen anderer OSZE-Staaten auf meine Empfehlungen sind für meine Arbeit besonders wichtig. Obwohl das Mandat mir gestattet, weitgehend unabhängig tätig zu sein, könnte ich ohne die politische Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten natürlich nicht zufriedenstellend arbeiten. Das wird jedesmal um so deutlicher, wenn ich meine Berichte und Empfehlungen dem betroffenen Staat und danach dem Ständigen Rat der OSZE vorlege, in dem alle Teilnehmerstaaten vertreten sind. In diesem Stadium erweist sich, ob ich für meine Aktivitäten und Empfehlungen genügend Rückhalt habe und ob Staaten bereit sind, nötigenfalls eigene Folgemaßnahmen zu treffen. Um zu verhindern, daß ich isoliert handle, bleibe ich in Übereinstimmung mit meinem Mandat in engem Kontakt mit dem Amtierenden Vorsitzenden, dem ich nach Rückkehr von meinen Reisen in OSZE-Teilnehmerstaaten streng vertraulich Bericht erstatte. Bislang haben meine Aktivitäten, Berichte und Empfehlungen bei den OSZE-Teilnehmerstaaten Anerkennung und Unterstützung gefunden. Das gibt mir die notwendige politische Rückenstärkung durch die Organisation insgesamt.
Seit 1993 haben sich meine Aktivitäten als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten konstant ausgeweitet. Das unterstreicht die entscheidende Bedeutung der Behandlung von nationale Minderheiten betreffenden Fragen bei der Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität im OSZE-Raum. Auch 1998/1999 war ich mit Minderheitenfragen in verschiedenen Teilen Europas und Zentralasiens, im einzelnen in Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Rumänien, der Slowakei, der Ukraine und Ungarn, befaßt. In jedem Einzelfall sind die besonderen Umstände unterschiedlich. Dennoch wiederholen sich bestimmte Themen und Probleme immer wieder und können daher systematisch analysiert werden.

1. Beschäftigt man sich mit dem Studium von Minderheitenfragen, ist das ausgeprägte Interesse, mit dem die sogenannten "*kin-states*" fast ausnahmslos das Schicksal der mit ihnen verwandten Minderheit jenseits der Grenze verfolgen, nicht zu übersehen. Ein solches Interesse ist legitim; allerdings ist es ebenso verständlich, daß die Regierung desjenigen Staates, in dem diese Minderheit lebt, häufig dazu neigt, Äußerungen der Besorgnis angesichts ihrer Politik oder Gesetzgebung in bezug auf die Minderheit als unangebrachte Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Staates zu betrachten. In einer solchen Situation gibt es zwei einander ergänzende Wege, Reibungen zu vermeiden. Der eine besteht darin, die OSZE - oder, präziser, ihren Hohen Kommissar für nationale Minderheiten - zu bitten, die Angelegenheit zu prüfen. Die andere Möglichkeit ist die, daß der *kin-state*

und der Staat, in dem die Minderheit lebt, einen Dialog sowohl über die Pflicht eines Staates, die Identität einer Minderheit zu achten und zu fördern, als auch über die Pflicht der Angehörigen einer nationalen Minderheit, dem Staat gegenüber loyal zu sein, aufnehmen. Ein solcher Dialog ist zwar nicht immer frei von Spannungen, kann aber dennoch zu positiven Ergebnissen führen. Ja, der Prozeß selbst kann häufig schon eine Übung in Vertrauensbildung sein. Daraus resultieren mitunter bilaterale Verträge über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Beziehungen, die Mechanismen für regelmäßige Konsultationen enthalten können oder Gelegenheiten für einen Meinungsaustausch über Minderheitenfragen schaffen.

Derartige Verträge können jedoch keine spezifischen Lösungen für spezifische Minderheitenprobleme gewährleisten. Spezifische Minderheitenprobleme müssen vielmehr innerhalb von Staaten auf der Grundlage ihrer Verpflichtung zur Einhaltung internationaler Normen und Prinzipien gelöst werden. Reicht das nicht aus, kann der Hohe Kommissar als wichtige Drittpartei fungieren. Während die betroffene Bevölkerungsminderheit Zweifel an der Objektivität des Staates und der Staat wiederum an den Motiven des *kin-state* hegen können, wird der Hohe Kommissar als außenstehender ehrlicher Makler angesehen. Durch sein Eingreifen kann der Hohe Kommissar nicht nur bestimmte Fragen innerhalb des betroffenen Landes lösen, sondern auch dazu beitragen, die Eskalation von Spannungen zwischen diesem und dem *kin-state* (und gegebenenfalls sogar weiteren Staaten, in denen Bevölkerungsminderheiten derselben Ethnizität wie der des *kin-state* leben) zu verhindern. Wenn man so will, ist dies die regionale Dimension der konfliktverhütenden Rolle des Hohen Kommissars.

In Fällen, in denen es keinen *kin-state* gibt - wie beispielsweise bei den Krim-Tataren, den meschetischen Türken und den Sinti und Roma -, könnte man sogar sagen, daß meine Rolle als ehrlicher Makler noch wichtiger ist. Aus eben diesem Grunde widme ich einen Großteil meiner Aufmerksamkeit diesen sozial benachteiligten Gruppen.

2. Ein Ergebnis meines Engagements in verschiedenen Minderheitenfragen ist, daß ich immer tiefer von der Notwendigkeit angemessener Kanäle und Einrichtungen für den *Dialog zwischen Regierung und Minderheit* überzeugt bin. Streitigkeiten entstehen häufig infolge unzulänglicher Dialogmöglichkeiten auf innerstaatlicher Ebene. Auch wenn der Dialog nicht zu völliger Übereinstimmung in den entsprechenden Fragen führt, so kann doch der Meinungsaustausch an sich schon zu einem besseren Verständnis für die Probleme und Sorgen der anderen Seite und zu einem Abbau der Mauern aus gegenseitigem Mißtrauen beitragen. Es ist vor allem wichtig, daß die betroffenen Parteien Gesetzentwürfe, die für Minderheiten relevant sind, angemessen mitgestalten können, bevor sie dem Parlament vorgelegt werden. Dasselbe gilt für Regierungspläne, Veränderungen in

Politikbereichen vorzunehmen, die für Minderheiten von besonderer Bedeutung sind. Wird Minderheiten das Gefühl gegeben, am Prozeß beteiligt zu sein, fühlen sie sich auch für das Ergebnis mitverantwortlich.
Als Reaktion auf diese Problematik fördere ich die Erschließung von Dialogstrukturen und die Einrichtung anderer Instrumente demokratischer Diskussion und Entscheidungsfindung. Ergebnisse, die in solchen Gesprächsforen erzielt werden, können den Behörden in Form von Empfehlungen vorgelegt und so mit der Zeit integraler Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses in diesen Ländern werden. Die Fortentwicklung dieser Einrichtungen und Prozesse wird einerseits die Bereitschaft der Behörden demonstrieren, den Anliegen von Minderheiten Gehör zu schenken, und andererseits zeigen, daß die Minderheiten ihrerseits bereit sind, am politischen Leben des Landes, in dem sie leben, teilzunehmen.
Der Dialog sollte jedoch nicht nur auf nationaler Ebene stattfinden. Zahlreiche Minderheitenprobleme sind lokale Angelegenheiten und sollten daher auch auf lokaler Ebene behandelt werden. Dort, wo Entscheidungsprozesse in hohem Maße zentralisiert sind, sind die Anliegen von Minderheiten oftmals unterrepräsentiert. Eine gute und effektive demokratische Staatsführung schließt die - zumindest beratende - Beteiligung der Betroffenen am Entscheidungsprozeß ein. Diese Form der Mitsprache kann den Grad, in dem sich Angehörige von Minderheiten mit dem Staat identifizieren, in dem sie leben und dessen Staatsbürger sie sind, signifikant erhöhen. Dadurch wird sie zu einem wichtigen Element sowohl der Konfliktverhütung als auch des Demokratieaufbaus.
3. Eine andere Beobachtung, die ich während meiner Amtszeit als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten machen konnte, zeigt, daß Minderheiten oftmals eine ausgeprägte Vorliebe für den Status der *Territorialautonomie* haben. Sie sehen darin eindeutig den besten Weg zum Schutz ihrer Interessen und ihrer Identität. Umgekehrt stelle ich aber auch immer wieder großen Widerwillen auf seiten der Regierungen fest, eine solche Form der Autonomie zu gewähren. Sind die Beziehungen zwischen der Regierung und einer Minderheit belastet und liegt die Region, welche die Minderheit als territorialen Ausdruck ihrer nationalen Identität betrachtet, an der Grenze zum *kin-state*, hegt die betroffene Regierung oftmals den Verdacht, daß das Drängen der Minderheit auf territoriale Autonomie Teil einer heimlichen Agenda ist, die letztendlich auf Sezession und/oder Vereinigung mit dem *kin-state* abzielt. Zwar erklären Minderheiten diesen Verdacht häufig für unbegründet; aber wie so oft in der Politik spielen Wahrnehmungen eine Schlüsselrolle, auch wenn sie unzutreffend sind.
Zu diesem heiklen Thema gibt es zwei wichtige Überlegungen: Erstens sollte man sich ins Gedächtnis rufen, daß Territorialautonomie als eine Option im Kopenhagener Dokument der OSZE Erwähnung findet. Das Dokument verpflichtet jedoch keine Regierung dazu, solche autonomen

Gebiete einzurichten. Zweitens: Auch wenn territoriale Autonomie als Option im Kopenhagener Dokument erwähnt wird, müssen Minderheiten berücksichtigen, daß entsprechende Forderungen wahrscheinlich auf schärfsten Widerstand stoßen werden. Vielleicht könnten sie ihre Ziele wirksamer verfolgen, wenn sie sich auf die Gestaltung der Gesetzgebung konzentrierten, die ihnen größere Mitspracherechte in Bereichen einräumt, die für sie von besonderem Interesse sind, wie beispielsweise Bildung und Kultur, oder wenn sie versuchen würden, sich auf Angelegenheiten zu konzentrieren, die nicht nur ihre Unterstützung haben, sondern auch in der Mehrheit Sympathien genießen, wie z.B. die Ausweitung der Befugnisse lokaler Selbstverwaltung.

Die Erfahrung hat uns gelehrt, daß interethnische Beziehungen sich zum Positiven verändern, wenn ein Staat offener und stärker dezentralisiert wird und dem einzelnen größere Entscheidungsfreiheit einräumt. Dynamische Minderheiten können Staaten stärken; nicht-integrierte Minderheiten können Staaten desintegrieren. Zur Diskussion dieser Punkte und zum Erfahrungsaustausch verschiedener OSZE-Staaten in diesem Bereich fand vom 18. bis 20. Oktober 1998 in Locarno die internationale Konferenz "Staatsführung und Mitsprache: Integrierte Vielfalt" statt. Gastgeber der Konferenz, die von meinem Büro mit Unterstützung des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte vorbereitet worden war, waren die Schweizer Regierung und der Kanton Tessin. Die Konferenz hob insbesondere die Notwendigkeit einer positiven Wechselwirkung zwischen den Prinzipien der Selbstbestimmung und der Achtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der Unverletzlichkeit international anerkannter Grenzen hervor. Diese Prinzipien sind keineswegs miteinander unvereinbar.

Selbstbestimmung "von außen" durch Sezession birgt ein Konfliktpotential. Als Alternative dazu steht Staaten heute, wie auf der Konferenz festgestellt wurde, eine große Bandbreite an Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung, den lebenswichtigen Interessen und Bestrebungen von Minderheiten durch Selbstbestimmung "von innen" entgegenzukommen. Dazu gehören die effektive Einbindung von Minderheiten in die öffentliche Entscheidungsfindung sowohl in Form von Wahlen als auch durch besondere Mechanismen für Dialog, Konsultation und Beratung, verschiedene Formen kultureller oder funktionaler Autonomie, Gelegenheiten zum Gebrauch der Muttersprache, Möglichkeiten für Minderheiten, ihre eigene Kultur zu leben, sowie Schulsysteme, die den wirklichen Bedürfnissen und Wünschen von Minderheiten zur Entwicklung und Bewahrung ihrer Identität entsprechen. Derartige Integrationsformen bieten realistische Alternativen zur nachteiligen Politik der Zwangsassimilierung einerseits und zur Selbstisolierung von Minderheiten andererseits. Es hat sich in der Tat gezeigt, daß die Behandlung der Anliegen von Minderheiten durch Integrationsmaßnahmen Angehörige von Minderheiten dazu veranlassen

kann, sich nicht bloß um die eigenen Belange zu kümmern, sondern auch um diejenigen des gesamten Staates. Solch eine friedliche Integration verhindert, daß extremer Nationalismus zu einer direkten Bedrohung der Stabilität und der Sicherheit im Staat wird. Sowohl nationale als auch internationale Bemühungen um eine solche Integration sind fundamentale Voraussetzungen für erfolgreiche Konfliktprävention im Innern eines Staates, in einer Region und im gesamten OSZE-Raum. Als eine Folgeaktivität der Locarno-Konferenz beschäftigte sich auf mein Ersuchen eine Gruppe internationaler Experten mit dieser Thematik mit dem Ziel, eine umfassende Sammlung allgemeiner Empfehlungen hierzu zu formulieren. Diese Empfehlungen, die der Debatte über diese wichtigen Fragen im heutigen Europa mehr Substanz verleihen sollen, wurden zu Beginn des Sommers 1999 der OSZE vorgelegt.

4. *Bildung* ist offenkundig ein äußerst wichtiges Element der Bewahrung und Entwicklung der Identität von Angehörigen nationaler Minderheiten. Daher hielt ich es für sinnvoll, mehrere international anerkannte Experten einzuladen, die Empfehlungen zur angemessenen und kohärenten Anwendung von Minderheitenrechten im Bereich Bildung und Erziehung im OSZE-Raum aussprechen sollen. Dementsprechend stellte die Foundation on Inter-Ethnic Relations, die eng mit meinem Büro zusammenarbeitet, eine solche Expertengruppe auf, die sich umgehend auf die *Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten* verständigte. Die Stiftung organisierte kurze Zeit später unter meinem Vorsitz im November 1996 in Wien ein Seminar zu Minderheitenfragen im Bildungsbereich, das sich der Teilnahme von Bildungsministern und Vertretern von Minderheiten aus einer Reihe von Staaten, in denen diese Probleme besonders in Auge springen, erfreute. Die *Haager Empfehlungen* wurden von relevanter Seite positiv aufgenommen als praktische und ausgewogene Leitlinien zur Lösung vieler Fragen, die Bildungsrechte von Minderheiten betreffen. In dem Maße, in dem die Empfehlungen den Regierungen eine brauchbare Hilfe bei der Ausarbeitung einer geeigneteren und akzeptableren Gesetzgebung und Politik im Hinblick auf Bildung und Erziehung von Minderheiten sind, werden sie auch dazu dienen, eine bedeutende Ursache interethnischer Spannungen zu beseitigen oder zumindest zu verringern. Mehrere Staaten haben bereits im Rahmen aktueller nationaler Debatten auf die *Haager Empfehlungen* Bezug genommen.

Um an einem Beispiel zu illustrieren, wie wichtig die Lösung von Minderheitenproblemen im Bildungs- und Erziehungsbereich für eine wirksame Konfliktprävention sein kann, kann man einen Blick auf die Frage der albanischsprachigen höheren Bildung in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien werfen. Die albanische Gemeinschaft sieht dieses Thema, mit dem sie von ihren Führern leicht politisch zu mobilisieren ist, als fundamental für die Stellung der albanischen Minderheit in dem Land an. In den

vergangenen Jahren wurden mehrere positive Schritte zur Lösung dieses Problems unternommen. Die Regierung führte ein Quotensystem ein, das zu einem Anstieg der Zahl albanischer Studenten an den Hochschulen geführt hat. Auf meine Bitte startete die Foundation on Inter-Ethnic Relations ein Programm, das Schülern höherer Schulen, an denen der Unterricht in albanischer Sprache erteilt wird, helfen soll, sich auf die Aufnahmeprüfungen an den Universitäten vorzubereiten.

Das grundlegende Problem der albanischsprachigen höheren Bildung ist jedoch noch nicht gelöst. Im November 1998 habe ich eine Reihe von Empfehlungen für eine mögliche Kompromißlösung vorgelegt. Ich schlug vor, eine an eine Universität angeschlossene albanischsprachige Akademie zur Ausbildung von Lehrern für Grundschulen und weiterführende Schulen zu gründen sowie eine private dreisprachige (Englisch, Mazedonisch, Albanisch) Universität für Wirtschaft und öffentliche Verwaltung einzurichten. Beim Entwurf dieser Lösungen habe ich die objektiv vorhandenen Bedürfnisse der albanischen Bevölkerung im Bereich Bildung und Erziehung, die Notwendigkeit, den Unterricht in albanischer Sprache auf allen Ebenen auszubauen, sowie die Anforderungen des mazedonischen Bildungs- und Erziehungswesens berücksichtigt. Ich ging bei meinen Überlegungen auch davon aus, daß es erforderlich sei, einen ausreichenden Grad der Integration aller ethnischen Gruppen in dem Land innerhalb des gesamten Bildungswesens sicherzustellen. Ich führe derzeit sowohl mit der Regierung als auch mit Vertretern der albanischen Gemeinschaft Diskussionen über die Details der Durchführung dieser Projekte. Anläßlich meines letzten Besuches in Skopje im Juli 1999 versicherte mir die dortige Regierung, daß Überlegungen angestellt würden, tertiäre Bildung in albanischer Sprache im Rahmen einer privaten Hochschule zu ermöglichen. Allerdings - dies ist hinzuzufügen - müßte die Finanzierung dieser privaten höheren Bildungseinrichtung durch die internationale Gemeinschaft getragen werden. Diese Aussicht würde die komplizierten zwischenethnischen Beziehungen, die durch den Flüchtlingsstrom während der Kosovo-Krise noch verschärft wurden, wesentlich verbessern.

5. Zum *Gebrauch von Minderheitensprachen* habe ich 1996 einen Fragebogen an alle OSZE-Teilnehmerstaaten verschickt. Dies geschah auf ausdrücklichen Wunsch einer Reihe von Ländern nach vergleichenden Studien über die Situation von Minderheiten in den OSZE-Staaten. Im Jahre 1998 hat mein Büro begonnen, die Antworten der Regierungen zu analysieren. Diese Antworten und meine eigene Einschätzung der Gesamtsituation ließen Rückschlüsse auf allgemein übliche Praktiken und die Vielfalt bestehender Vorgehensweisen zu, von denen sich die einzelnen Staaten vielleicht Beispiele versprechen oder aus denen sie Schlußfolgerungen für bestimmte Situationen ziehen möchten. Die Ergebnisse dieser Studie sind in einen Bericht eingegangen, der kürzlich an alle Teilnehmerstaaten verteilt wurde.

Zu diesem Prozeß gehörte auch die Befragung einer Gruppe international anerkannter Experten, von denen wir Empfehlungen für eine angemessene und kohärente Anwendung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten auf ihre Sprache im OSZE-Gebiet erhalten wollten. Diese Konsultationen, die von der Foundation on Inter-Ethnic Relations ausgerichtet wurden, mündeten in die *Oslo-Empfehlungen über die Rechte nationaler Minderheiten auf ihre Sprache*. Die Empfehlungen wurden Vertretern von Institutionen, die sich in einer Reihe von OSZE-Staaten mit den Rechten von Minderheiten auf ihre Sprache befassen, auf einer Konferenz, die im Februar 1998 in Wien stattfand, vorgestellt. Sie beziehen sich auf spezifische Bereiche im Zusammenhang mit dem Gebrauch von Minderheitensprachen: Personen- und Ortsnamen, die Ausübung der Religion, das Leben in der Gemeinschaft, Medien, das Wirtschaftsleben, Verwaltungsbehörden und öffentliche Dienste sowie die Justizverwaltung.

In der Slowakei ist der Gebrauch von Minderheitensprachen ein umstrittenes Thema, seit das Land im Jahre 1993 unabhängig wurde. In den vergangenen sechs Jahren wurde die Frage der Minderheitensprachen in unterschiedlichen Zusammenhängen diskutiert, insbesondere aber mit Blick auf die Erosion von Minderheitenrechten, die in der ehemaligen Tschechoslowakei existiert hatten. Zu den umstrittensten Fragen gehörten zur Zeit der Mečiar-Regierungen z.B. die Stellung ungarischsprachiger Schulen, der amtliche Gebrauch von Minderheitensprachen, die Registrierung ungarischer Namen in Ungarisch sowie das Recht auf Schulzeugnisse sowohl in der Amts- als auch in der Minderheitensprache. Die Situation spitzte sich insbesondere nach der Verabschiedung eines neuen Staatssprachengesetzes im November 1995 zu. Dieses Gesetz schuf ein rechtliches Vakuum in bezug auf den amtlichen Gebrauch von Minderheitensprachen und war von internationalen Normen und Standards weit entfernt. Eine von mir eingeleitete Initiative zur Hinzuziehung von Experten beim Entwurf eines ergänzenden Minderheitensprachengesetzes blieb unter der letzten Mečiar-Regierung fruchtlos. Bei mehreren Gelegenheiten mahnte ich die Regierung, daß die Einhaltung internationaler Prinzipien und Standards ein wichtiges Kriterium für die Entwicklung engerer Beziehungen zu den europäischen und internationalen Staatengemeinschaften sei.

Im Oktober 1998 begann die neue slowakische Regierung, der auch Vertreter der ungarischen Minderheit angehören, unverzüglich mit der Umsetzung einer Reihe meiner Empfehlungen, darunter die Aufhebung des Gesetzes über Kommunalwahlen (das ich zu einem früheren Zeitpunkt als unvereinbar mit auch von der Slowakei akzeptierten internationalen Standards kritisiert hatte) und die Wiedereinführung von Schulzeugnissen sowohl in der Staats- als auch in der Minderheitensprache. Besonders wichtig ist, daß sich die Regierung dazu verpflichtete, ein neues

Minderheitensprachengesetz einzuführen, in dem einige allgemeine Grundsätze im Hinblick auf den Gebrauch dieser Sprachen, eine detaillierte Bezugnahme auf die bestehende slowakische Gesetzgebung zum Schutz von Minderheitensprachen sowie eine Lösung für das Problem des amtlichen Gebrauchs von Minderheitensprachen niedergelegt werden sollten. Das im Juli 1999 angenommene Gesetz stellt, obwohl es nicht perfekt ist, einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Integration der ungarischen Minderheit in die slowakische Gesellschaft und zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der Slowakei und ihren Nachbarn dar.

6. Große Aufmerksamkeit habe ich stets der Frage der *Integration von Minderheiten in die Gesamtgesellschaft* geschenkt. Mitunter fällt Angehörigen nationaler Minderheiten oder verschiedener ethnische Gruppen die Integration in die Gesellschaft schwer, selbst wenn sie bester Absicht sind. Beispielsweise sind in manchen Staaten, in denen staatenlose Einwohner Sprachtests oder andere Prüfungen absolvieren müssen, um die Staatsbürgerschaft zu erlangen, die Kosten für entsprechende Kurse ein Hindernis, oder die Möglichkeiten, an Kursen teilzunehmen, sind unzureichend. Dies scheint ein untergeordnetes Problem zu sein; die Anhäufung einer ganzen Reihe von Einzelproblemen kann sich aber rasch zu einem größeren Problem auftürmen. Umgekehrt kann Hilfe, die sich auf Kleinigkeiten konzentriert, weitreichende und langfristige Erfolge zeitigen.

Ein konkretes Beispiel dafür ist die Arbeit, die im Jahre 1998 in Lettland und Estland geleistet wurde. Seit 1993 befasse ich mich - in Zusammenarbeit mit den Regierungen dieser beiden baltischen Staaten - mit der Frage der Integration von Minderheiten in diesen Ländern. Ich habe mich dabei stets darum bemüht, die historischen Erfahrungen der beiden Länder ebenso wie die Herausforderungen der post-kommunistischen Transformation und die Anliegen der Minderheiten zu berücksichtigen. Besondere Aufmerksamkeit habe ich der Integration der jungen Generation von Angehörigen einer Minderheit geschenkt, denjenigen, die im unabhängigen Lettland und Estland geboren, aufgewachsen und zur Schule gegangen sind. Ich hob immer wieder hervor, daß die Verleihung der Staatsbürgerschaft an Kinder staatenloser Eltern, die in den beiden Ländern nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit geboren wurden, den Integrationsprozeß fördern und damit dazu beitragen würde, Spannungen zu verringern.

Im Laufe des Jahres 1998 verabschiedeten sowohl Lettland als auch Estland entsprechende Novellierungen ihrer Staatsbürgerschaftsgesetze, so wie ich es vorgeschlagen hatte. In Lettland wurden diese Novellen, zu denen u.a. die Aufhebung von Bestimmungen gehörte, die das Recht zur Beantragung der Staatsbürgerschaft für eine erhebliche Zahl von Nicht-Staatsbürgern um Jahre verschoben hätten, in einem Referendum angenommen. Ich kam daher zu dem Schluß, daß meine Empfehlungen an die Regierungen von Lettland

und Estland zu Fragen der Staatsbürgerschaft umgesetzt worden waren. Gleichzeitig setze ich meine Tätigkeit in diesen Ländern in bezug auf eine Reihe anderer wichtiger Minderheitenfragen fort, wie z.B. hinsichtlich der Gesetzgebung zur Staatssprache.
Das lettische Staatssprachengesetz wurde in über zwei Jahren vom lettischen Parlament ausgearbeitet, und dieser Prozeß wurde durch mein Büro, die OSZE-Mission in Lettland und den Europarat begleitet. Bereits früh hatte ich die lettischen Gesetzgeber gewarnt, daß insbesondere die zu starke Einflußnahme auf die Sprachnutzung im privaten Sektor das Gesetz in Widerspruch zu internationalen Normen und Standards bringen würde. Trotz intensiver Konsultationen internationaler Experten mit lettischen Spezialisten, Parlamentariern und Politikern wurde allerdings im Juli 1999 ein Gesetz angenommen, welches eben diese internationalen Standards nur unzureichend beachtet. Einem Appell einer Reihe nationaler Regierungen und internationaler Organisationen folgend und nach gründlicher Analyse der Argumente entschied sich die lettische Präsidentin Vaira Vike-Freiberga, das Gesetz an das Parlament zu abermaligen Diskussion zu senden.

Wann immer ich mich mit Situationen befaßt habe, die in den Bereich meines Mandats als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten fallen, habe ich mich letztlich nie um universell anwendbare Lösungen bemüht. Es gibt keine goldenen Regeln für den Umgang mit Minderheitenfragen. Jede Situation muß in ihrem spezifischen Kontext analysiert werden. Es gibt jedoch einige allgemeine Ziele und Perspektiven, von denen ich mich bei meiner Arbeit habe leiten lassen und die auch als Zielvorstellungen bei der Entwicklung harmonischer Gesellschaften und bei der Konfliktverhütung Berücksichtigung finden sollten.
Der Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten muß als wesentlich im Interesse des Staates und der Mehrheit angesehen werden. Es ist eine Wechselbeziehung. Frieden und Stabilität ist in der Regel am besten gedient, wenn sichergestellt ist, daß Angehörige nationaler Minderheiten ihre Rechte uneingeschränkt wahrnehmen können. Zeigt der Staat Loyalität gegenüber den Angehörigen nationaler Minderheiten, so kann er umgekehrt auch die Loyalität all derer erwarten, die ein Interesse an der Stabilität und dem Wohlergehen dieses Staates haben.
Lösungen für interethnische Probleme sollten so weit wie möglich im Rahmen des Staates selbst gesucht werden. Der wichtigste Beitrag zur Beseitigung von Minderheitenproblemen als Ursache von Instabilität in Europa ist die Förderung eines besseren und harmonischeren Verhältnisses zwischen der Mehrheit und der Minderheit im Staat selbst. Es gilt, den konstruktiven und substantiellen Dialog zwischen Mehrheit und Minderheit ebenso zu beleben wie Minderheiten zur wirksamen Beteiligung am öffentlichen Leben

zu ermuntern. Durch Dialog und Mitsprache können Angehörige nationaler Minderheiten sinnvoll in politische Prozesse einbezogen werden und damit auch die Staatsführung insgesamt verbessern. Darüber hinaus können Angehörige nationaler Minderheiten ihre Bestrebungen in vollem Umfang im Rahmen des Staates entfalten. Diese Entfaltung muß keinen territorialen Ausdruck finden; sie kann voll und ganz durch eine Politik und eine Gesetzgebung verwirklicht werden, die den Schutz und die Vertiefung der Identität der Minderheit auf verschiedenen Gebieten fördern, beispielsweise in den Bereichen Kultur und Bildung. Auf solchen Gebieten kann soziale Integration durch größere Annäherung ethnischer Unterschiede stattfinden.

Die Last, diese Annäherung zu ermöglichen, liegt nicht allein beim Staat. Nationale Minderheiten müssen ihrerseits eine konstruktive Rolle bei der Suche nach Lösungen für ihre eigenen Probleme übernehmen. Wenn sie sich weigern, anzuerkennen, daß sie ein gemeinsames Schicksal mit der Mehrheit in dem Staat, in dem sie leben, verbindet, wenn sie beharrlich versuchen, sich vom Rest der Gesellschaft zu isolieren und auf Institutionen und Strukturen bestehen, die diese Isolation auch noch fördern, dann wird die Reaktion auf der anderen Seite höchstwahrscheinlich wachsendes Mißtrauen und zunehmende Unnachgiebigkeit sein. Andererseits kann die Minderheit versuchen, ihrerseits eine Politik zu betreiben, die das Bemühen um die Wahrung ihrer Identität mit der Anerkennung der Tatsache verbindet, daß das Zusammenleben auf ein und demselben Territorium - und damit auch das Vorhandensein gemeinsamer Interessen - unvermeidlich einen gewissen Grad an Integration in die sie umgebende Gesellschaft erfordert. Wenn sie es ablehnt, sich zu isolieren, wenn sie anerkennt, daß die Schicksale der Minderheit und der Mehrheit miteinander verknüpft sind, dann wird die Minderheit auch in der Lage sein, größeres Verständnis für den Schutz und die Förderung ihrer eigenen Identität zu wecken.

Bedenkt man diese Punkte, so können und sollten Strukturen zum Schutz der Interessen von Minderheiten innerhalb von Staaten errichtet werden. Zuweilen wird die Alternative genannt, nationale Eigenständigkeit mit Eigenstaatlichkeit gleichzusetzen und so einen Flickenteppich ethnisch homogener Kleinststaaten in Europa zu schaffen. Das ist jedoch keine echte Alternative. Da Minderheiten in Europa nicht in geographisch kompakten Gebieten leben, ist es unmöglich, ethnisch homogene Staaten zu schaffen, ohne das unmenschliche und völlig inakzeptable Instrument der ethnischen Säuberung anzuwenden. Durch die wirksame Integration nationaler Minderheiten, werden die Minderheiten, die Staaten und Europa als Ganzes ein stabilerer und friedlicherer Ort sein. Vielleicht wird einmal der Tag kommen, an dem Europa keinen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten mehr braucht. Wie jedoch auch die jüngsten Entwicklungen wieder zeigen, liegt noch ein langer Weg vor uns, bis wir sicher sein können, daß es kein weiteres "Kosovo" mehr geben wird.

Sune Danielsson[1]

Kompetenzerwerb durch Schulung - Eine Strategie für die OSZE

Hintergrund: die Herausforderungen für die OSZE

Alle internationalen Organisationen sehen sich angesichts eines sich rapide wandelnden internationalen Umfeldes neuen Herausforderungen gegenüber. Die meisten von ihnen nutzen Schulung und Kompetenzerwerb, um sich neuen Situationen anzupassen. Die OSZE steht vor denselben Herausforderungen. Darüber hinaus ist die OSZE eine sehr junge Organisation, die flexibel sein und schnell auf neue Aufgaben reagieren möchte. Sie unterhält eine Reihe von Missionen vor Ort, deren Mitarbeiter jeweils für kurze Zeit abgeordnet sind. Ihre Strukturen sind dezentralisiert.

Das Wiener Sekretariat existiert in seiner jetzigen Form erst seit 1993. Seine personellen Ressourcen sind begrenzt. Da die OSZE keine Organisation ist, in der bestimmte Laufbahnen vorgesehen sind, ist das Personal des Sekretariats zeitlich befristet beschäftigt. Was die Flexibilität betrifft, mag es ausreichen, die Anpassungen zu erwähnen, die die OSZE leisten mußte, um den Herausforderungen bei der Einrichtung der Kosovo-Verifizierungsmission Ende 1998 gerecht werden zu können, einer Mission, die viermal so groß war wie die größte aller bisherigen OSZE-Missionen.

Die Missionen vor Ort sind - mit wenigen Ausnahmen[2] - mit Personal besetzt, das von den Teilnehmerstaaten abgeordnet wird. Die Dienstzeit beträgt sechs Monate, kann jedoch verlängert werden. Häufig bleiben Missionsmitglieder über einen Zeitraum von zwei Dienstzeiten, d.h., sie arbeiten etwa zwölf Monate in einer Mission. Das System, Missionen personell durch kurzfristige Abordnungen auszustatten, bedeutet, daß die Missionen auf die Erfahrungen von Missionsmitgliedern mit unterschiedlichem beruflichem und nationalem Hintergrund zurückgreifen kann. Das System bringt jedoch auch bestimmte Probleme mit sich, z.B. in bezug auf Kontinuität.

Im Jahre 1995 beschäftigte die OSZE rund 70 internationale Mitarbeiter in den verschiedenen Missionen vor Ort. Bis Mitte Oktober 1998 war die Zahl der internationalen Missionsmitglieder auf etwa 600 gestiegen. Darüber hinaus arbeiteten ca. 1.000 lokale Mitarbeiter in den 17 Missionen vor Ort. Das

---

1 Botschafter Sune Danielsson ist Koordinator für Kompetenzerwerb und Schulung in der OSZE. Die hier vertretenen Ansichten sind die des Autors und spiegeln nicht notwendigerweise die der OSZE wider.

2 Die Ausnahmen beziehen sich im allgemeinen auf Personal, das mit Verwaltungs- und Finanzangelegenheiten in den Missionen befaßt ist. Diese Missionsmitglieder haben Zeitverträge und sind Angestellte der OSZE.

war die Lage vor Einrichtung der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM). Unmittelbar bevor die KVM im März 1999 aus dem Kosovo abgezogen wurde, hatte sie nahezu 1.400 internationale Mitglieder und beinahe 1.700 Ortskräfte.[3] Auch wenn das Personal nach Abzug der Mission reduziert wurde, dienen die angeführten Zahlen doch der Illustration der fast dramatisch zu nennenden Entwicklung der OSZE-Aktivitäten vor Ort innerhalb weniger Jahre.

Die Anfangsphasen der Arbeit

Schon vor den Entwicklungen des Jahres 1998 wurden sich die Teilnehmerstaaten zunehmend der Notwendigkeit bewußt, die wachsende Zahl der Missionsmitglieder auf ihre Aufgaben vor Ort vorzubereiten. Auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten initiierte der Generalsekretär, Botschafter Giancarlo Aragona, die Arbeit an der Entwicklung eines systematischen Schulungsprogramms. Der Verfasser dieses Beitrags wurde im März 1998 von der schwedischen Regierung mit der Aufgabe an das Sekretariat abgeordnet, ein umfassendes Schulungsprogramm für die OSZE auszuarbeiten.

Diese Initiative verlief parallel zu den Diskussionen im Ständigen Rat über die Verstärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE, die schließlich zur Umstrukturierung des Sekretariats führten. Der Aufbau eines Schulungssystems innerhalb der OSZE diente demselben Zweck, nämlich der Stärkung der Fähigkeit der Organisation, ihre immer größer werdenden Aufgaben effektiv und kostengünstig zu bewältigen.

Die Arbeit begann mit einem umfangreichen Konsultationsprozeß. Im Sekretariat wurde eine interne Arbeitsgruppe eingerichtet, um das Personal in den Prozeß einzubeziehen. Mit den Vertretungen bei der OSZE wurde eine Reihe von Beratungen geführt, damit deren Input einfließen konnte. Mit dem BDIMR und dem HKNM fanden Gespräche statt, und beide benannten entsprechende Mitglieder der Arbeitsgruppe. Und zu guter Letzt, wenn auch keineswegs in bezug auf die Wichtigkeit, wurden die Missionen vor Ort gebeten, Vorschläge und Kommentare zu unterbreiten, und im Anschluß daran die Missionen in Kroatien und in Bosnien und Herzegowina besucht, um die Ausbildungsanforderungen im Detail zu erörtern.

Als Teil der Erarbeitung eines umfassenden Ausbildungsansatzes wurde eine Übersicht über die bestehenden Schulungsmaßnahmen erstellt. Ende Mai 1998 wurde die Situation wie folgt zusammengefaßt:

3 Am 15. März 1999 hatte die KVM 1.378 internationale und 1.680 lokale Mitarbeiter, also ein Gesamtpersonal von 3.058 Personen.

"In einigen Fällen erhalten neue Missionsmitglieder eine Unterweisung, bevor sie ihre Tätigkeit aufnehmen, in vielen Fällen erhalten sie jedoch vor dem verlassen ihrer Heimatländer lediglich eine geringfügige oder gar keine Einführung.
Alle Missionsmitglieder reisen über Wien zu ihren entsprechenden Missionen. In Wien erhalten sie vom Sekretariat eine eintägige administrative Orientierung, in deren Verlauf sie einführend über die OSZE und ihre Funktionsweise sowie über Missionsunterstützung und die Bedingungen der Abordnung informiert werden und einen Überblick über das Mandat der Mission und damit in Zusammenhang stehende Themen bekommen.
Wenn sie im Missionsgebiet eintreffen, erhalten sie normalerweise eine Unterweisung im örtlichen Hauptquartier. In den meisten Missionen gibt es jedoch darüber hinaus keine systematische Schulung. Eine Ausnahme ist die Mission in Kroatien, in der man dazu übergegangen ist, ein Ausbildungsprogramm sowohl für leitendes Personal als auch für andere Missionsmitglieder zu starten. Die Mission hat kürzlich in Absprache mit dem Sekretariat einen Schulungsbeamten ernannt. In der Mission in Bosnien und Herzegowina wird in einer Reihe von spezifischen Fragen ausgebildet, aber die Last ihrer Aufgaben macht es schwierig für die Mission, ein umfassendes Schulungsprogramm durchzuführen. Der Personalchef ist gerade damit beauftragt worden, die Ausbildung in der Mission zu koordinieren. Ansonsten sind das *Training-on-the-Job* und 'Überschneidungen' zwischen Mitgliedern, die die Mission verlassen, und Neuankömmlingen die verbreitetste Form der Ausbildung in den Missionen.
1996 und 1997 wurden einige neue Missionsmitglieder nach Wien zu einem Schulungsseminar für Missionsmitglieder eingeladen. An den Seminaren nahmen jeweils etwa 25 Personen teil; die meisten von ihnen hatten ihre Tätigkeit zu dem Zeitpunkt noch nicht aufgenommen. Ziel dieser Seminare ist es, das Wissen und das Know-how künftiger oder potentieller Mitglieder von Langzeitmissionen zu erweitern und sie sowohl in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben besser zu erfüllen, als auch sie darauf vorzubereiten, sich schnell in neue Arbeitsbedingungen einzufinden. 1997 wurden im Haushalt die Mittel für ein zweites Seminar eingeplant. Dieses Seminar fand jedoch nicht statt, da es zu wenige Anmeldungen aus den Teilnehmerstaaten gab. Aus demselben Grund wurde auch das für Juni 1998 geplante Seminar verschoben.
Für Ortskräfte der Mission, die im Finanzwesen und der Verwaltung arbeiten, werden Schulungsseminare durchgeführt.

Einige Missionsmitglieder werden zu Lehrgängen ins BDIMR entsandt. Dies geschieht bisher jedoch nicht systematisch, mit Ausnahme der Mission in Tadschikistan.
In einigen Fällen erhält der Missionsleiter ein besonderes Briefing durch den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und das BDIMR.
Wenn der Einsatz eines Mitglieds einer kleineren Mission beendet ist, kommt es normalerweise zu einer kurzen Abschlußbesprechung nach Wien ins Sekretariat. Die Rückmeldungen ausscheidender Missionsmitglieder werden jedoch nicht systematisch genutzt, um die Arbeit der Mission durch die gemachten Erfahrungen zu verbessern und ein institutionelles Gedächtnis der Organisation aufzubauen. Für die Mitglieder der größeren Missionen gibt es nach Beendigung ihrer Dienstzeit gar keine organisierte Form der Abschlußbesprechung in Wien.
Das BDIMR führt jährlich zehn bis zwölf Wahlbeobachtungsmissionen durch. Jede Mission sorgt für eine kurze Schulung der 50 bis 200 Wahlbeobachter. Ziel dieser Schulungen ist es, die Wahlbeobachter über die Methoden der Wahlbeobachtung der OSZE zu instruieren, z.B. darüber, worauf sie bei der Wahlbeobachtung besonders achten müssen, und ihnen Informationen über die OSZE-Verpflichtungen im Bereich freier Wahlen sowie über örtliche Gegebenheiten und Gesetzgebung zu vermitteln. Das BDIMR bereitet auch Projekte zur Ausbildung einheimischer Wahlbeobachter vor, z.B. lokaler Beamter, Vertreter politischer Parteien und nichtstaatlicher Organisationen."[4]

Es wurde auch eine Bestandsaufnahme internationaler und nationaler Institutionen vorgenommen, die Kurse anbieten, die für die OSZE von Bedeutung sein könnten. Diese Bestandsaufnahme wurde im Mai 1998 auf der Basis der dem Sekretariat seinerzeit vorliegenden Informationen gemacht.[5] Folgende Institutionen bieten möglicherweise für die OSZE relevante Kurse an: CASIN (Centre for Applied Studies in International Negotiations) in Genf, das Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre in Clemens Port, das Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), das Peace Centre Burg Schlaining in Österreich, die Scuola Superiore S. Anna in Pisa, das United Nations Staff College in Turin, UNITAR (United Nations Institute for Training and Research) und das United States Institute of Peace in Washington.
Die ersten Ergebnisse dieser Arbeiten wurden in einem Arbeitspapier über Ausbildung in der OSZE am 22. Mai 1998 vorgestellt. Das Arbeitspapier umfaßt auch einen Plan für das weitere Vorgehen, der die folgenden Punkte enthält:

---

4 Zitiert nach einem Arbeitspapier über Ausbildung in der OSZE vom 22. Mai 1998, S. 4-5 (eigene Übersetzung).
5 Vgl. ebenda, Anhang.

- Fortsetzung der Konsultationen im Sekretariat, mit OSZE-Institutionen und den Missionen vor Ort sowie mit interessierten Teilnehmerstaaten zur Feinabstimmung der Identifizierung von Erfordernissen/Zielen und insbesondere Prioritäten;
- Abschluß der Entwicklung einer Ausbildungsstrategie für die OSZE vor Ende des Jahres;
- Bitte an diejenigen Missionen vor Ort, die dies noch nicht getan haben, ein systematisches Ausbildungsprogramm auf der Grundlage der vorrangigen Aufgaben der Mission und in Abstimmung mit dem Sekretariat zu formulieren sowie diejenigen Schulungsaktivitäten zu initiieren, die am dringendsten benötigt werden;
- Ernennung eine Schulungskoordinators im Sekretariat; dabei ist zu bedenken, daß die größten personellen Kapazitäten zu Beginn des Prozesses gebraucht werden;
- Beginn der Entwicklung von Richtlinien und Systemen zum Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses der Organisation;
- Beginn der Entwicklung von Ausbildungsmaterialien wie z.B. Handbüchern, Richtlinien und Unterrichtsmodulen;
- Einbeziehung des Sekretariatspersonals durch die interne Arbeitsgruppe in die Ausbildung als diejenigen, die sie planen und durchführen, aber auch als deren Nutznießer;
- Beginn der Ausbildung der Ausbilder;
- Aufnahme von Kontakten zu internationalen Organisationen und anderen, um konkrete Möglichkeiten der Kooperation bei der Ausbildung zu erkunden.

Kommentare der Teilnehmerstaaten

Das Arbeitspapier wurde den Vertretungen bei der OSZE zugeleitet mit der Bitte um Anregungen für die weitere Arbeit. Bei der Diskussion dieser ersten Ergebnisse auf einer informellen Sitzung des Ständigen Rates am 9. Juni 1998 waren die Reaktionen der Teilnehmerstaaten auf das Arbeitspapier im allgemeinen positiv, und der Vorschlag, eine Schulungsstrategie zu entwickeln, fand breite Unterstützung.

Die Koordinierungseinheit

Im Vorgriff auf die Beendigung der Arbeit an der Strategie beschloß der Generalsekretär, im Sekretariat eine Koordinierungseinheit für Kompetenzerwerb und Schulung einzurichten. Der Beschluß spiegelt den Ansatz der Arbeit an der Strategie wider, nämlich neue schwerfällige Strukturen im Sekretariat zu vermeiden. Vielmehr bestand die zugrunde liegende Philosophie darin, eine Einheit zu schaffen, deren Hauptaufgabe die Koordinierung der Ausbildungsaktivitäten innerhalb der Organisation sein soll. Das heißt, die Schulungsmaßnahmen innerhalb der OSZE müssen durch die Mobilisierung aller Teile der Organisation, jedoch in Koordination mit dem Sekretariat durchgeführt werden. Das wird nicht nur die Kosten niedrig halten, sondern auch die größtmögliche Nähe zu den jeweils laufenden Aktivitäten der Organisation herstellen und sicherstellen, daß die Ausbildung für die Arbeit der Missionen vor Ort und die Institutionen der Organisation relevant ist. Gleichzeitig werden ein einheitlicher Ansatz, Konsistenz und Qualität durch die Koordination gewährleistet.
Die Einheit besteht zur Zeit aus dem Koordinator für Kompetenzerwerb und Schulung und einem Schulungsassistenten. Der Generalsekretär ernannte den Verfasser dieses Beitrags zum Koordinator, als er beschloß die Einheit einzurichten.

Die Fertigstellung der Strategie

Auf der Grundlage der Anregungen aus den Teilnehmerstaaten wurde die Arbeit an einer OSZE-Schulungsstrategie fortgesetzt. Beiträge kamen von verschiedenen Stellen des Sekretariats über die informelle Arbeitsgruppe, die zu diesem Zweck eingerichtet worden war. Eine Reihe von Vorschlägen kam auch von OSZE-Institutionen und aus den Missionen vor Ort, insbesondere den Missionen in Bosnien und Herzegowina sowie Kroatien.
Es wurde ein Vorschlag für eine Strategie erarbeitet, dessen Beratung durch die Teilnehmerstaaten sich jedoch verzögerte, weil dem Aufbau der Kosovo-Verifizierungsmission Priorität eingeräumt werden mußte. Die vorgeschlagene Strategie wurde auf einem informellen Treffen des Ständigen Rates am 25. November 1998 diskutiert.
Trotz der intensiven Beratungen, die mit den interessierten Delegationen geführt worden waren, bevor die vorgeschlagene Strategie in Umlauf gesetzt wurde, hatten einige den Eindruck, daß der Vorschlag zu anspruchsvoll sei. Das hing nicht so sehr mit den Ausbildungsinhalten als solchen zusammen, sondern spiegelte vielmehr die allgemeine Haltung einiger Delegationen in bezug auf die OSZE als Organisation wider. Kurz gesagt: sie sind der Mei-

nung, der OSZE dürfe es nicht ermöglicht werden, sich zu einer den VN ähnlichen Organisation zu entwickeln. Gegen dieses Argument wurde vorgebracht, daß dies mit der vorgeschlagenen Strategie nicht beabsichtigt sei. Ganz im Gegenteil: Die vorgeschlagene Strategie sollte dazu dienen, die OSZE innerhalb ihres bestehenden organisatorischen Rahmens so konsteneffektiv wie möglich zu machen. Obwohl die überwiegende Mehrheit der Delegationen den Vorschlag befürwortete, mußte den geäußerten Bedenken Rechnung getragen werden, um einen Konsens zu erreichen. Deshalb wurden zwischen den am stärksten interessierten Delegationen Verhandlungen begonnen mit dem Ziel, eine für alle akzeptable Lösung zu finden. Diese Verhandlungen wurden mit allgemeiner Übereinstimmung hinsichtlich des Inhalts der Strategie erfolgreich abgeschlossen. Die Endfassung des Strategiedokuments mit dem Titel "Kompetenzerwerb durch Schulung: Eine Strategie für die OSZE"[6] wurde vom Ständigen Rat am 18. März 1999 angenommen.[7]
In diesem Beschluß erkannte der Ständige Rat an, daß die beträchtliche Zunahme von OSZE-Aktivitäten, insbesondere vor Ort, es erforderlich macht, sich entschlossen um eine Verbesserung des Kompetenzerwerbs und der Schulung in der Organisation zu bemühen. Nachdem der Rat das Strategiedokument begrüßt hatte, genehmigte er es und ersuchte den Generalsekretär, mit der Umsetzung der Strategie zu beginnen und jährlich darüber zu berichten, wobei der erste Bericht dem Ständigen Rat Anfang Dezember 1999 vorgelegt werden soll. Darüber hinaus ersuchte der Rat die Teilnehmerstaaten, den Generalsekretär regelmäßig über auf diese Strategie zugeschnittene Schulungsaktivitäten in ihren Ländern zu informieren.

Die Inhalte der Strategie

Zunächst sollte vielleicht etwas über die Terminologie gesagt werden, die im Strategiedokument verwendet wird. Der Begriff "Kompetenzerwerb durch Schulung" spiegelt den umfassenden Ansatz der Strategie wider. Schulung ist ein Mittel, das die Organisation in die Lage versetzt, ihre Aufgaben auf effiziente Art zu erfüllen. Die Strategie berücksichtigt den allgemeinen Eindruck der Teilnehmerstaaten, des Personals der Organisation und von deren Partnern vor Ort, daß es wichtig ist, Wege zur Professionalisierung der Gesamtleistung der Organisation zu finden. Sie unterstreicht auch die Tatsache, das ein verantwortliches und kosteneffektives Schulungsprogramm Methode, Nachdenken und Umsicht erfordert. Aktuelle und gelegentliche Workshops sind relativ einfach zu organisieren. Ein nachhaltiges System jedoch, das den Aufbau eines institutionellen

6 SEC.GAL/25/99/Rev.1 vom 12. März 1999.
7 Vgl. PC-Journal Nr. 215 vom 18. März 1999, Beschluß Nr. 291.

Gedächtnisses, das Herausfiltern des Wesentlichen und das Lernen aus Erfolgen bzw. Mißerfolgen gewährleistet und sicherstellt, daß solide Managementprinzipien Teil der OSZE-Kultur werden und die neuesten Informationstechnologien dem Mitarbeiterstab der OSZE zur zweiten Natur werden, verlangt nach einem sorgfältigen und strategischen Ausbildungsansatz.

Die Begriffe "Schulung" und "Kompetenzerwerb" bedeuten, daß sowohl formelle (z.B. Workshops) als auch informelle (z.B. Beratung, Einarbeitung und eigenes Lernen) Aktivitäten enthalten sind. Sie umfassen auch die Entwicklung von Materialien und verweisen gleichermaßen auf die Vorbereitung auf die Missionstätigkeit, die Schulung vor Ort sowie die Nachbereitung am Ende der Dienstzeit. Darüber hinaus sollte Schulung als Managementinstrument, als Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen sowie als Gelegenheit zur Verbesserung der Personalführung verstanden werden.

Die OSZE-Strategie für Kompetenzerwerb durch Schulung, wie sie vom Ständigen Rat genehmigt wurde, ist eine "Blaupause" für Aktionen im Zeitraum von 1999 bis Ende 2001.

Übergeordnetes Ziel der Strategie ist es, die Fähigkeit der Institutionen und Missionen zur Erfüllung ihres von den Teilnehmerstaaten beschlossenen Mandats ebenso zu erhöhen wie die interne Leistungsfähigkeit der OSZE und damit auch die Effektivität und Nachhaltigkeit der Tätigkeit der Missionen vor Ort. Außerdem wurde noch eine Reihe spezifischerer Ziele aufgelistet wie z.B. die Entwicklung eines institutionellen Gedächtnisses, die Identifizierung der besten Verfahren, der Aufbau von Teams, die Verbesserung der Kommunikationsfähigkeiten sowie die Einheitlichkeit des Ansatzes.

Die Strategie beruht auf einer Analyse, die zunächst den Bedarf der OSZE an Kompetenzerwerb und Schulung identifiziert; dabei geht es entweder um Schwächen, die behoben werden müssen, Stärken, auf denen man aufbauen kann, Gelegenheiten, die ergriffen werden müssen, oder um neue Kenntnisse und Fähigkeiten, die von außen übernommen werden müssen. Die Analyse benennt als Adressatenkreis, der erreicht werden soll, den gesamten Mitarbeiterstab der OSZE auf allen Ebenen unter besonderer Hervorhebung der Missionsmitglieder mit ihren verschiedenen Spezialgebieten. Das Personal des Sekretariats und der Institutionen darf dabei keinesfalls vergessen werden, da es bei der effektiven Unterstützung der Aktivitäten vor Ort eine Schlüsselrolle spielt.

Angesichts der vielfältigen Ausbildungserfordernisse werden Prioritäten gesetzt. Die OSZE-Missionen vor Ort konzentrieren sich bisher auf Konfliktprävention oder auf die Situation nach Konflikten, kurz gesagt: auf das Funktionieren der Zivilgesellschaft. Es liegt daher auf der Hand, daß die Schulung von Missionsmitgliedern im Bereich der Menschenrechte und ver wandter Themen wie z.B. Konfliktverhütung Priorität hat. Um die Leistun-

gen der OSZE zu verbessern, werden weitere Prioritäten die spezielle Vorbereitung auf praktische Aufgaben in OSZE-Missionen, allgemeine Kenntnisse über die OSZE, Verhaltensnormen und Ethik, Fragen der Gleichberechtigung sowie die institutionelle Kommunikation sein. Eingedenk der Arbeitsweise der OSZE sollte dieser Ansatz flexibel gehandhabt werden. Neben diesen eigentlichen Prioritäten stützt sich die Strategie auf vernünftige und erprobte Prinzipien aus der Praxis des Managementtrainings, die erheblich dazu beitragen können, daß eine "Schulungskultur" schnell und effektiv Wurzeln schlägt. Es ist z.B. vorgesehen, dem gesamten Mitarbeiterstab seine Verpflichtung zum Lernen bewußt zu machen - in seinem eigenen Interesse und in dem der OSZE; darin müssen die Mitarbeiter allerdings von der Organisation unterstützt werden. Ein weiteres Prinzip lautet, daß die Schulungsaktivitäten auch dazu dienen, die Ziele der OSZE zu verwirklichen. Und noch ein weiteres Prinzip besagt, daß Aktivitäten mit wahrscheinlich starker Multiplikatorwirkung und/oder Nachhaltigkeit Einzelveranstaltungen vorzuziehen sind.

Auf der Grundlage der vorangegangenen Analyse und der angeführten Überlegungen umfassen die Hauptzüge der Strategie folgendes: einen strategischen Planungshorizont von drei Jahren, einen auf hohe Beteiligung ausgerichteten, gemeinsamen management- und mitarbeitereigenen Ansatz in Verbindung mit einer zentralen Koordinationsfähigkeit, Aufbau und ständige Aktualisierung eines Bestandes an Kenntnissen und den besten Verfahren, ein Bewertungs- und Evaluierungssystem für die Wirksamkeit der Schulung sowie einen ausreichenden Programmumfang, so daß eine OSZE-weite Wirkung in kurzer Zeit sichergestellt werden kann.

Die Umsetzung dieser Kompetenzerwerbs- und Schulungsstrategie, einschließlich ihres Managements und der tatsächlichen Durchführung ihrer Aktivitäten, wird ein kooperatives Zusammenwirken einer Reihe miteinander verzahnter Mechanismen erfordern. Während Dezentralisierung, auf der Grundlage der Leistung vor Ort durch die Missionen gemäß den vereinbarten jährlichen Schulungsplänen, Engagement und Energie dort sicherstellt, wo sie am meisten zählen, wird eine Unterstützungsstruktur, die aus Kontaktstellen in allen Teilen der Organisation und dem Koordinator im Sekretariat besteht, für umfassende Qualitätskontrolle und die überaus wichtige Entwicklung eines OSZE-weiten Bestands an Materialien und Kenntnissen sorgen. Beim Koordinator liegt auch die institutionelle Verantwortlichkeit, und hier laufen die Berichte über die gesamten Schulungsmaßnahmen zusammen. Außerdem greift er bei Problemen ein und ist für die Evaluierung zuständig. Die tatsächliche Durchführung der Aktivitäten wird durch eine Reihe von Maßnahmen sichergestellt werden. Dazu gehören Workshops sowie die beeindruckende Bandbreite der Möglichkeiten, die die moderne Kommunikationstechnologie bietet. Die Einheit für Kompetenzerwerb und Schulung im Sekretariat wird

so viele Schulungsmaßnahmen wie möglich anbieten, auch in den Missionen vor Ort. Der Koordinator wird aber auch versuchen, Ausbildungsmöglichkeiten aus anderen Quellen, z.B. den Teilnehmerstaaten, anderen internationalen Organisationen und NGOs, bestmöglich zu nutzen.
Die Strategie soll die Bedürfnisse der Organisation befriedigen. Sie wird durch ein kontrolliertes und dezentralisiertes System auf der Grundlage eines auf Beteiligung basierenden Managements umgesetzt werden. Das ist auch der Grund, aus dem das Netzwerk aus Kontaktstellen in den Missionen vor Ort und den Institutionen eine bedeutende Rolle bei der Erfüllung der Hauptziele spielt, die in der Strategie festgelegt sind. Die Kontaktstellen werden in enger Abstimmung mit dem Koordinator arbeiten. Sie werden den Schulungsbedarf an ihrem jeweiligen Arbeitsplatz ermitteln und Pläne für Schulungsmaßnahmen erstellen, die vom Koordinator überprüft werden. Diese Pläne werden dann als Basis für das Ausbildungsbudget der Institutionen und Missionen dienen. Darüber hinaus sind sie die Grundlage für die Entscheidung darüber, welche der Aktivitäten kostengünstiger zentral durchzuführen sind, damit mehrere oder alle Missionen davon profitieren können. Die Aufgaben des Koordinators werden darin bestehen, für Konsistenz, Qualitätskontrolle und die Einheit von Ansatz und Inhalt zu sorgen sowie zentrale Haushaltszuweisungen zu verwalten. Er wird darüber hinaus Missionen und Arbeitseinheiten bei der Durchführung von Schulungsaktivitäten, die für ihre Aufgaben relevant sind, ermutigen und unterstützen. Schließlich wird Schulungsmaterial benötigt, wenn nachhaltige Ergebnisse erzielt werden sollen. Zu Beginn der Umsetzung wird der Koordinator den Schwerpunkt auf die Entwicklung eines Moduls legen, das einen Überblick gibt und zur Grundlage für die Einweisung neuer Mitarbeiter vor Ort und im Sekretariat werden soll. Schulungsmaterial und Handbücher werden auch zum Komplex Verwaltung benötigt, und es sollte ein allgemeines Missionshandbuch erstellt werden, das die beruflichen Anforderungen und das Verhalten von Missionsmitgliedern vor Ort behandelt.

Der Beginn der Schulungsaktivitäten

Parallel zur Arbeit an der Strategie wurde mit einer Reihe von Aktivitäten begonnen, noch bevor die Strategie genehmigt war. Da die meisten Missionsmitglieder nur eine begrenzte Zeit in ihrer Mission verbleiben, wurde der Schwerpunkt zunächst auf die Schulung in der Anfangsphase der Abordnung als Teil der Einführung neuer Mitarbeiter vor Ort und im Sekretariat gelegt.
Ein zweitägiger *Einführungskursus* wird in Wien für neue Missionsmitglieder und neue Mitarbeiter des Sekretariats abgehalten. Dieser Lehrgang

wurde mit der Genehmigung der Strategie obligatorisch.[8] Er gibt einen allgemeinen Überblick über die OSZE, ihre Arbeitsweise und ihre Aktivitäten sowie einführende Informationen über die Verwaltung und die praktische Arbeit.[9] Bislang wird der Kursus alle zwei Wochen durchgeführt. Bis Ende Juni 1999 wurden 22 Kurse mit 262 Teilnehmern abgehalten.

Es ist vorgesehen, den Einführungskursus zu einem Schulungspaket weiterzuentwickeln, das nicht nur in Wien, sondern auch in den großen Missionen vor Ort durchgeführt werden kann. Dieses Paket kann auch als Schulungsgrundlage dienen, die in und von Teilnehmerstaaten zur Vorbereitung ihrer Staatsangehörigen auf die Arbeit in OSZE-Missionen angeboten werden könnte. Solche Schulungsaktivitäten werden hoffentlich zumindest von einigen Teilnehmerstaaten aufgenommen werden und auch Angehörigen anderer Teilnehmerstaaten offenstehen.

Zu den Einzelthemen, die in dem Einführungskursus behandelt werden, gehören grundsätzliche Informationen über Menschenrechte und Fragen der Gleichberechtigung.

Die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Mary Robinson, schlug in einer Stellungnahme vor dem Ständigen Rat im Juni 1998 vor, daß ihr Büro und die OSZE auf dem Gebiet der *Menschenrechtsausbildung* zusammenarbeiten sollten. Der Koordinator und das Büro der Hohen Kommissarin (OHCHR) entwickelten aufgrund dieser Initiative einen kooperativen Ansatz für die Menschenrechtsausbildung für Missionen vor Ort, was wiederum zur Zusammenarbeit von OSZE/BDIMR, OHCHR, Europarat und Europäischer Kommission in einem Pilotprojekt zur Menschenrechtsausbildung für Missionen vor Ort führte. Man hofft, daß durch dieses Projekt größeres Bewußtsein für bestehende Standards geweckt werden kann, so daß sie in den Aktivitäten vor Ort effektiver angewandt werden können. Dies wird auch dazu beitragen, die wahllose Inanspruchnahme von Hilfsprogrammen vor Ort zu vermeiden. Die Schulung wird auch praktische Fertigkeiten einschließen, die in den Missionen vor Ort benötigt werden. *Last but not least* werden durch diesen gemeinsamen Versuch einheitliche Standards für die Menschenrechtsausbildung entwickelt, was - und das ist wichtig - die Universalität der Menschenrechte widerspiegelt. Das Pilotprojekt wurde in Form eines Workshops über Menschenrechtsausbildung in Vor-Ort-Missionen umgesetzt, der in den Räumlichkeiten der European Masters in Venedig-Lido auf Einladung der Europäischen Kommission im Juli 1999 stattgefunden hat. Von 25 Teilnehmern kamen bis zu 18 aus der OSZE. Man hofft, daß der Workshop die Grundlage für fortgesetzte gemeinsame Ausbildungsbemühungen im

8 Vgl. SEC/GAL/25/99/Rev.1, Abschnitt 8.3, S. 10.

9 Eine Ausnahme bildete die KVM, die die Einführung neuer Mitarbeiter im Missionsgebiet durchführte.

Bereich der Menschenrechtsarbeit für Missionen vor Ort bildet.
Darüber hinaus werden Anstrengungen unternommen, Missionen vor Ort in ihrer Arbeit in bezug auf Fragen der *Geschlechterdiskriminierung* durch Schulungen zu unterstützen. Viele der Missionen arbeiten in Situationen nach Konflikten, in denen Frauen, die Opfer von Konflikten wurden, ein besonders heikles Problem darstellen. Dies ist nur ein Beispiel geschlechtsspezifischer Probleme, mit denen die Missionen befaßt sind. Derzeit ist ein Schulungshandbuch in Vorbereitung, das den Missionen Richtlinien an die Hand geben wird, wie mit solchen Problemen umzugehen ist. Schulungen werden auch Teil der Kampagne für politisches Bewußtsein sein - eine Folgemaßnahme der Organisationsrichtlinie über ein professionelles Arbeitsumfeld in der OSZE.[10]
Vorbereitende Planungen laufen derzeit zur Ausbildung in *Mediationsverfahren* in Form eines Workshops, der in Zusammenarbeit mit UNITAR organisiert wird.
Jede Aktivität vor Ort benötigt eine effizient arbeitende Verwaltung als Grundlage. Zu diesem Zweck wurde 1998 ein *Verwaltungsschulungsworkshop* abgehalten, dem im Juni 1999 ein zweiter folgte. Auch bei der Einführung neuer *Informationstechnologien* (IT) werden Schulungsmaßnahmen eingesetzt. Alle neuen Mitarbeiter erhalten eine IT-Ausbildung, die auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist, wenn sie ihre Arbeit in der Organisation aufnehmen.
Neben den im Hauptquartier laufenden oder geplanten Aktivitäten haben einige *Missionen vor Ort* eine Reihe von Initiativen entwickelt. Die Mission in Kroatien verfügt über ein ausgereiftes Trainingsprogramm, das u.a. eine Einführung und eine spezielle Schulung für die Polizeiüberwacher umfaßt, die seit Oktober 1998 Teil der Mission sind. Die Mission in Bosnien und Herzegowina hat ein Ausbildungsprogramm, zu dem ein Empfangsprogramm, eine IT-Schulung und ein Managementtraining für einige der Missionsmitglieder gehören.
Dies sind einige Beispiele von Schulungsaktivitäten, die nun zunehmend zu einem integralen Bestandteil der OSZE-Aktivitäten werden.

Schlußbemerkungen

Aus den Entwicklungen des vergangenen Jahres kann geschlossen werden, daß die erhöhte Aufmerksamkeit, die der Frage der Ausbildung zuteil wird, an sich schon Auswirkungen hat. Das Bewußtsein für die Notwendigkeit

10 Organisationsrichtlinie Nr. 11/99 über ein professionelles Arbeitsumfeld in der OSZE vom 9. Juni 1999, verteilt mit dem Dokument SEC.GAL/62/99 vom 10. Juni 1999.

von Ausbildung ist gewachsen. Darüber hinaus steigt das Verständnis dafür, daß Schulungsmaßnahmen als Mittel des Managements und als Mittel zur Unterstützung der wesentlichen Aktivitäten der Organisation genutzt werden können. Die OSZE-Strategie zum Kompetenzerwerb durch Schulung hat die Richtung aufgezeigt, der die Organisation weiter folgen sollte. Die Strategie wird aber nicht aus sich selbst heraus Erfolg haben. Damit sie aber erfolgreich ist, müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein. Dazu gehören:

- die politische Unterstützung der Teilnehmerstaaten,
- starke und sichtbare Managementunterstützung,
- ausreichende Finanzmittel,
- Integration von Kompetenzerwerb und Schulung in die OSZE-Aktivitäten und ein Platz innerhalb der Organisation, der diesen Ansatz verdeutlicht,
- die Entwicklung einer "Ausbildungskultur", d.h. einer Atmosphäre, in der der Einsatz von Ausbildung auf breiter Basis verstanden und akzeptiert wird.

Die Genehmigung der Strategie ist nur der Anfang eines Prozesses, und es ist wichtig, daß er über die Zeit fortgesetzt wird, damit die gewünschten Resultate erzielt werden. Kompetenzerwerb und Schulung bedeuten Wandel. Wenn es nicht allgemein anerkannt wird, daß bestimmte Vorgehensweisen überdacht werden müssen, wird es schwierig werden, die angestrebten Ergebnisse zu erbringen.

Wenn die Umsetzung der Strategie in die Praxis erst einmal in Gang gekommen ist, wird es an der Zeit sein, über die nächsten Schritte nachzudenken. Ein offensichtlicher Weg, die Leistung der Organisation zu verbessern, ist, die Schulungsaktivitäten der OSZE um Vorbereitungskurse für künftige Missionsmitglieder in den Teilnehmerstaaten zu ergänzen. Es steht zu hoffen, daß einige Teilnehmerstaaten solche Schulungsmaßnahmen organisieren und auch Teilnehmer aus anderen Staaten dazu einladen. Es ist jedoch entscheidend, daß die Inhalte, die künftigen Missionsmitgliedern vermittelt werden, konsistent sind - ganz gleich wo die Ausbildung stattfindet. Das Schulungsmaterial, das die OSZE vorbereitet, wird ein wichtiges Mittel sein, die Einheitlichkeit des Ansatzes zu gewährleisten. Wahrscheinlich werden aber noch weitere Maßnahmen notwendig sein, um die gleichen Qualitätsstandards bei nationalen Schulungsmaßnahmen sicherzustellen. Diese Frage sollte näher untersucht werden.

Schließlich muß die OSZE, um ihre Herausforderungen meistern und ihre zunehmend anspruchsvolleren Aufgaben bewältigen zu können, zu einer "lernenden Organisation" werden. Das bedeutet, daß die Organisation aus ihren Erfolgen, aber auch aus ihren Fehlern lernen muß. Durch das

Herausarbeiten der besten Vorgehensweisen und den Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses kann die Effektivität der Organisation gesteigert werden. Dies kann jedoch nicht isoliert geschehen, sondern muß in ein Lernsystem eingebunden sein. Ein solches System sollte auf Erfahrungen mit bestehenden Systemen beruhen, die in der Privatwirtschaft, in den Streitkräften einiger Teilnehmerstaaten sowie in einigen internationalen Organisationen entwickelt und angewendet werden.

Schulung ist ein wesentlicher Bestandteil eines solchen Systems, sowohl um die besten Verfahrensweisen zu verbreiten als auch um ein Feedback zu erhalten, das - nach entsprechender Auswertung - als Grundlage für Empfehlungen dienen können, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen. Ein weiterer wichtiger Beitrag zu einem solchen System wäre die systematische Auswertung der Erfahrungen scheidender Missionsmitglieder.

Dieses sind einige Vorschläge für weitere Schritte, die Arbeitsweise der OSZE zu verbessern und sicherzustellen, daß sie eine flexible und kostengünstige Organisation bleibt, auch wenn neue Aufgaben sie vor neue Herausforderungen stellen.

Außenbeziehungen und Einflüsse

Heiko Borchert

Den Friedensaufbau professionalisieren - Die institutionelle Zusammenarbeit verbessern[1]

Im Jahre 1992 hatte der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali mit seiner *Agenda for Peace* den Versuch unternommen, konzeptionelle Klarheit in die Friedensbemühungen der Vereinten Nationen zu bringen. Seine Studie unterschied zwischen Bemühungen zur Konfliktprävention, zur Konfliktbeilegung - die diesbezüglichen Maßnahmen reichen von der friedlichen Streitbeilegung über friedenserhaltende bzw. -erzwingende Operationen bis hin zu Zwangsmaßnahmen - und zur Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit. Unter dem Begriff "Friedensaufbau" können alle Maßnahmen der dritten Gruppe zusammengefaßt werden, denn hierbei handelt es sich um "Maßnahmen zur Bestimmung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren, um das Wiederaufleben eines Konfliktes zu verhindern".[2] Solche Maßnahmen sind in Ländern erforderlich, die von gewaltsam ausgetragenen Konflikten heimgesucht wurden und deren politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen durch die Auseinandersetzungen teilweise oder vollständig zerstört wurden. Zur Anwendung kommen dabei sowohl militärische als auch zivile Unterstützungsleistungen, wobei letztere ein breites Spektrum politischer, rechtlicher und ökonomischer Projekte umfassen.

Effektives Konfliktmanagement, das nicht nur die Folgen einer Krise beheben, sondern vor allem an ihren Ursachen ansetzen muß, erfordert das Ineinandergreifen von Konfliktprävention, -beilegung und -nachbearbeitung. In diesem Sinne ist der Friedensaufbau als erster Schritt zur erfolgreichen Konfliktprävention zu verstehen, denn bereits während des Wiederaufbaus zerstörter staatlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Strukturen werden die Grundlagen für deren Stabilität oder Labilität gelegt. Um eine stabile Entwicklung zu ermöglichen, sind die internationalen Unterstützungsbemühungen darauf ausgerichtet, demokratisch-rechtsstaatliche Institutionen aufzubauen, eine Wirtschaftsordnung bzw. -verfassung im Einklang mit dem Ideal der sozialen Marktwirtschaft zu

---

1 Dieser Beitrag basiert auf der Dissertation des Verfassers, Europas Sicherheitsarchitektur: Erfolgsfaktoren - Bestandesaufnahme - Handlungsbedarf, Baden-Baden 1999, die vom Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 42 (Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik) gefördert wurde (Projekt-Nr. 4042-47350).

2 Boutros Boutros-Ghali, Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Dokumentationen, Informationen, Meinungen 43/1992, Ziff. 21, S. 7.

errichten, die Leistungsfähigkeit politischer, judikativer und administrativer Strukturen sicherzustellen sowie die demokratische Kontrolle militärischer, polizeilicher und paramilitärischer Streitkräfte zu gewährleisten. Hierzu leisten internationale Organisationen wie die OSZE, die Europäische Union, der Europarat, die Vereinten Nationen, die internationalen Finanzorganisationen, die NATO und die WEU konkrete Hilfe, indem sie den Staaten mit finanzieller und technischer Hilfe beratend und unterstützend zur Seite stehen, sie bei der Umsetzung internationaler Abkommen begleiten bzw. diese überwachen, Verhandlungen durchführen und vorübergehend staatliche Aufgaben übernehmen (*transitional authority*). Diese Maßnahmen sollen die Integration der betroffenen Staaten in die internationale Staatengemeinschaft erleichtern und die Grundlagen für friedliche und gewaltfreie zwischenstaatliche Beziehungen stärken.
An der zentralen Bedeutung der Bemühungen zum Friedensaufbau kann kein Zweifel bestehen. Die Art und Weise, wie diese Leistungen von der internationalen Gemeinschaft umgesetzt werden, läßt hingegen einen großen Handlungsbedarf erkennen, der sich vorab aus zwei Gründen erklärt. Zum einen sind die Arbeitsprogramme der internationalen Organisationen nur in geringem Maße aufeinander abgestimmt, so daß es gerade im zivilen Bereich zu teilweise substantiellen Überschneidungen kommt, die eine Verbesserung der Zusammenarbeit dringend erforderlich machen. Zum anderen klafft zwischen den militärischen und den zivilen Anstrengungen eine große Lücke. Während erstere in ausreichendem Maß mit finanziellen, personellen und technischen Ressourcen versorgt werden, ist die Unterstützungsbereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft im zivilen Bereich relativ schnell erschöpft. Gerade hier müssen, wie in der Folge ausgeführt wird, die Verbesserungsvorschläge ansetzen.

Lessons learned

Um konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit beim Friedensaufbau vorschlagen zu können, ist zuerst zu fragen, welche Erfahrungen aus den bisherigen Bemühungen hergeleitet werden können. Die folgende Aufstellung gibt an, welchen Aspekten künftig verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden muß:

– Die zivilen und militärischen Aspekte des Friedensaufbaus müssen besser aufeinander abgestimmt werden. Einerseits geht es darum, das in den Beiträgen der Staaten zu den zivilen bzw. militärischen Bemühungen bestehende Ungleichgewicht auszubalancieren. Andererseits muß die Koordination der zivil-militärischen Beziehungen im Missionsgebiet verbessert werden.

- Analog zu den militärischen Kommandostrukturen bedürfen auch die zivilen Bemühungen eines straffen und zentralisierten Koordinationsrahmens. Aufgrund der Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina und Albanien ist zusätzlich zu überlegen, inwieweit die Langzeitmissionen der OSZE in den Krisengebieten künftig die zivile Gesamtkoordination übernehmen könnten.
- Bei der Ausarbeitung der Mandate ist der institutionellen Zusammenarbeit vor Ort durch die Formulierung allgemeiner Grundsätze (z.B. Ernennung von Verbindungsoffizieren, Errichtung gemeinsamer Koordinationsbüros, Durchführung gemeinsamer Pressekonferenzen) größere Aufmerksamkeit zu schenken.
- Im Verhältnis zu den Konfliktparteien sollten die Kompetenzen der Friedensaufbaumissionen gestärkt werden, indem diesen ein Weisungsrecht ersteren gegenüber eingeräumt wird.
- Für die Planung, Durchführung und Nachbearbeitung von Missionen des Friedensaufbaus müssen verstärkt integrierte Ansätze unter Beteiligung aller relevanten internationalen Organisationen entwickelt werden.
- Beim Aufbau der Missionen sind vorhandene Synergiepotentiale besser zu berücksichtigen und soweit als möglich auszuschöpfen, indem beispielsweise die vorhandene Infrastruktur allen internationalen Organisationen zugänglich gemacht wird.
- Die Zahl der involvierten internationalen Akteure ist durch die konsequente Anwendung des *Lead-agency*-Konzepts möglichst gering zu halten. Für alle relevanten Bereiche des Friedensaufbaus sollte jeweils eine verantwortliche internationale Organisation bestimmt werden, die in den jeweiligen Kompetenzfeldern weisungsberechtigt ist und die entsprechenden Arbeiten koordiniert.
- Das Informationsmanagement ist bei der Vorbereitung und Durchführung friedensaufbauender Missionen konsequent bedürfnisorientiert auszugestalten.
- Bereits im Vorfeld eines Einsatzes sollten die internationalen Organisationen ihre Zusammenarbeit nach Sachthemen strukturieren und ausbauen.
- Die im Friedensaufbau gesammelten Erfahrungen sollten systematisch aufbereitet werden, um daraus Konsequenzen für künftige Einsätze herleiten und ein institutionelles Gedächtnis aufbauen zu können.

Verbesserung der Zusammenarbeit im Vorfeld

Um die Wirkung der internationalen Friedensaufbaubemühungen zu erhöhen, muß die institutionelle Zusammenarbeit im Vorfeld eines Einsatzes

verbessert und gestärkt werden. Dazu ist *erstens* der Informationsfluß zwischen den europäischen Sicherheitsorganisationen grundsätzlich zu überdenken. Künftig darf es nicht mehr darum gehen, die Position einer internationalen Organisation durch das Zurückhalten von Informationen zu stärken oder zu schwächen, sondern es muß systematisch gefragt werden, welche Information in welcher Form zu welchem Zeitpunkt wo zur Verfügung stehen muß, um die Probleme zu lösen. Die Prozesse der Informationsbeschaffung und -verteilung sind dementsprechend auszugestalten, wobei es insbesondere darum geht, die Zurückhaltung der Teilnehmerstaaten und die Barrieren zwischen den Organisationen zu überwinden. Einige Beispiele sollen diese Forderung illustrieren.

Die Einschätzung der politischen Situation in einem Land ist sowohl für die EU als auch für die internationalen Finanzorganisationen von Bedeutung. In dieser Hinsicht sollte zu deren Beurteilung eine stärkere Kooperation mit den vor Ort stationierten Missionen der OSZE oder der Vereinten Nationen angestrebt werden, die ihre regelmäßig ausgearbeiteten *situation reports* auch den Wirtschaftsorganisationen zugänglich machen könnten. Zusätzlich sollten deren Lokalbüros verstärkt in die Analyse der ökonomischen Situation eines Krisengebietes einbezogen werden, um beispielsweise die Verteilung internationaler Finanzhilfen zu optimieren und den Aufbau lokaler Wirtschaftsstrukturen zu fördern. Umgekehrt sind ökonomische Störungen oftmals Anlaß politischer Auseinandersetzungen. So könnte beispielsweise die in einem Land festgestellte wirtschaftliche Verschlechterung die EU-Kommission dazu veranlassen, Kontakt mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten aufzunehmen, wenn erkannt wird, daß es sich dabei um die wirtschaftliche Benachteiligung von Minderheiten handelt, die zu ihrer Behebung entsprechender politischer Entscheidungen bedarf.

Ähnliche Überlegungen sind auch für die Nutzung militärischer Aufklärungssatelliten denkbar. Diese spielen nicht nur bei der Vorwarnung von Angriffen, sondern auch im Zusammenhang mit der Beobachtung von Krisenherden, der Überwachung humanitärer Einsätze und Abrüstungsabkommen sowie der Sammlung strategischer bzw. taktischer Daten eine wesentliche Rolle.[3] Wenn beispielsweise bei politischen Unruhen Ungewißheit über das Verhalten militärischer Streitkräfte besteht, könnte ein Rückgriff auf entsprechende Aufklärungsinformationen zur Klärung der Lage beitragen und dadurch die Handlungsfähigkeit einer politischen Organisation wie der OSZE erhöhen, die selbst nicht über solche Informationskapazitäten verfügt.

Weil Wissen und Erfahrung immer wichtiger werden und weil beide an die Person des Wissenden gebunden sind, müssen die internationalen Organisationen *zweitens* ihre *human resources* besser nutzen. Dazu stellt der

3 Vgl. Assembly of WEU, A European intelligence policy, Dokument 1517, 13. Mai 1997, Para. 35.

systematische Austausch der Mitarbeiter einen ersten Ansatz dar. Ziel könnte es beispielsweise sein, innerhalb klar definierter Arbeitsfelder eine allgemeine Rotation der Mitarbeiter für eine Zeit von sechs Monaten zu beschließen. Dieser Austausch erfolgt mit dem Zweck, den gegenseitigen Einblick in die täglichen Arbeitsabläufe zu ermöglichen, verbessert das Verständnis für die organisationsspezifischen Erfordernisse, erleichtert das Kennenlernen sowie die Zusammenarbeit und trägt zur Sozialisierung bei. Während dieser Zeit sammeln die Mitarbeiter wertvolle Erfahrungen, die sie nach ihrer Rückkehr in ihre tägliche Arbeit einbringen können.
Gerade wenn die OSZE beim Friedensaufbau künftig in verstärktem Maße in die Rolle der Gesamtkoordinatorin schlüpfen soll, könnte sie von der systematischen Personalrotation wesentlich profitieren: Zu denken ist beispielsweise an entsprechende Abkommen mit dem Europarat und dem UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) in Fragen des Umgangs mit Minderheiten und der Rückführung von Flüchtlingen, an den Austausch mit der EU und den internationalen Finanzorganisationen auf der einen und dem Büro des OSZE-Koordinators für ökonomische und ökologische Angelegenheiten auf der anderen Seite sowie an die Rotation zwischen der OSZE und der NATO bzw. der WEU, um die zivil-militärischen Beziehungen zu verbessern. Insgesamt scheint dieser periodische Austausch der Mitarbeiter, der innerhalb der Organisationen vor allem Ansprüche an die Betreuung der "Praktikanten" und die Erleichterung des Wissenstransfers stellt, sehr gut geeignet, bürokratische Hindernisse zu überwinden und zu einer gesamteuropäischen Problemsicht beizutragen.
Darüber hinaus ist auch über eine gemeinsame Aus- und Weiterbildung nachzudenken, die neben der Vermittlung spezifischen Wissens für die Notwendigkeit der Zusammenarbeit sensibilisieren sollte. Zwei grundsätzliche Angebote sind zu unterscheiden:

- *Seminare* werden zu spezifischen Themen durchgeführt und dienen in erster Linie dem Erfahrungsaustausch, der Wissensvermittlung sowie dem Knüpfen persönlicher Kontakte. Bereits in solchen Veranstaltungen könnten mit Hilfe von Fallstudien praktische Einblicke in die internen Abläufe der verschiedenen Organisationen vermittelt werden.
- *Simulationen* gehen einen Schritt weiter. Im militärischen Bereich ist es seit jeher üblich, Einsätze im Vorfeld einzuüben. Ähnliches fehlt jedoch für den politischen Bereich. Es wäre beispielsweise hilfreich, wenn im Rahmen einer zweiwöchigen Übung unter "echten" Bedingungen das Zusammenspiel von UNO, OSZE, EU, Europarat, NATO, WEU und anderen internationalen Organisationen nachgestellt werden könnte. Solche Simulationen sollten weniger computergestützt, als vielmehr auf die persönliche Kommunikation ausgerichtet sein und den Teilnehmern

verdeutlichen, innerhalb welcher Rahmenbedingungen die Mitarbeiter der unterschiedlichen Organisationen agieren. Diese Sensibilisierung trägt zu einem besseren Problemverständnis bei und fördert die Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns.

Im Sinne der konstanten Stärkung dieser Bemühungen ist schließlich die Gründung einer ständigen Bildungseinrichtung zur Förderung der zivilen Aufbauarbeiten anzuregen. Diese könnte von einer Gruppe von Staaten - vorteilhafterweise mit Beteiligung nichtstaatlicher Akteure - unterhalten werden und würde ihre Dienste der OSZE und den Vereinten Nationen anbieten. Ziel dieser Schule, die internationale Polizeikräfte und zivile Missionsteilnehmer gemeinsam ausbilden sollte, müßte es sein, ein möglichst gleich hohes Ausbildungsniveau aller Missionsteilnehmer sicherzustellen, allgemeine Hintergrundinformationen für den Einsatz im Missionsgebiet sowie spezifische Kenntnisse zu vermitteln. Der Besuch entsprechender Kurse vor Missionsantritt müßte vorgeschrieben werden. Ebenso sollte diese Einrichtung die Erfahrung der Missionsteilnehmer systematisch auswerten, um ihr Ausbildungskonzept anzupassen, den Erfahrungsaustausch mit Teilnehmern anderer Missionen anzuregen und gleichzeitig zum Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses in Sachen Friedensaufbau beizutragen.
Um die gesamteuropäische Problemsicht zu stärken, sind *drittens* organisationsübergreifende Arbeitsgruppen einzurichten. Zu diesem Zweck sollte in einem ersten Schritt systematisch analysiert werden, in welchen Bereichen sich die Arbeiten der internationalen Organisationen überschneiden (Schnittstellenanalyse) und wer jeweils für die Umsetzung der diesbezüglichen Aufgaben verantwortlich ist. Danach sollte, wie es die OSZE-Plattform für kooperative Sicherheit bereits vorsieht, die direkte Kommunikation durch die Einrichtung von Kontaktstellen und die Ernennung von Verbindungsoffizieren erleichtert werden.[4] Auf dieser Grundlage geht es schließlich darum, gemeinsame und organisationsübergreifende Fachgruppen zu bilden, die sich bereits im Vorfeld überlegen, wie die Arbeitsprogramme ihrer Organisationen besser aufeinander abgestimmt werden können. Folgende Arbeitsgruppen sind denkbar:

– *Streitkräfte:* Für den Wiederaufbau und die Reorganisation militärischer und polizeilicher Kräfte könnten NATO, WEU und OSZE ihre Arbeit koordinieren. Die beiden Allianzen bringen durch ihre Mitarbeiter die konkrete militärische Erfahrung ein, und die Mitarbeiter der OSZE

4 Vgl. Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, Anhang: Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 465-481, hier: S. 479-481.

könnten dabei helfen, diese Bemühungen in die übergeordneten Anstrengungen zum Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen zu integrieren.

- *Minderheiten:* Mit der Verbesserung der Situation von Minderheiten könnten sich sowohl der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE, Mitarbeiter des Europarats, des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge als auch Vertreter der EU auseinandersetzen, um politische, rechtliche und wirtschaftliche Maßnahmen besser aufeinander abzustimmen.
- *Wirtschaftlicher Wiederaufbau:* Zur Bewältigung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus könnte sich eine Fachgruppe aus Mitarbeitern der EU und der internationalen Finanzorganisationen darum kümmern, daß die gewährten Finanzmittel optimal eingesetzt werden, daß ein - vor allem aus volkswirtschaftlicher Sicht unverzichtbarer - gesunder Mittelstand entsteht und daß die neu aufzubauenden Finanzsysteme sowie die übrigen Wirtschaftsstrukturen auf die Anforderungen des weltwirtschaftlichen Wettbewerbs ausgerichtet und vorbereitet werden. Während das für die eigentliche Betriebsführung unerläßliche Kapital z.B. über Risikokapitalmärkte, den allgemeinen Kapitalmarkt oder auch über Kreditfinanzierung zu erhalten ist, ist der Zugang zu erforderlichem Wissen in der Regel bedeutend schwieriger. Deshalb sind neue Konzepte zur Institutionalisierung von Austauschprogrammen und Patenschaften (*business angels*) auszuarbeiten, die Kooperation im Bereich der Forschung und Entwicklung für bereits fortgeschrittenere Unternehmen zu intensivieren sowie die Unterstützung durch professionelle Beratungsunternehmen auszubauen.
- *Administrative Strukturen:* Sie müssen nicht nur den Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit genügen, sondern auch neue Erkenntnisse der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (*New Public Management*) berücksichtigen. In dieser Hinsicht könnten sich Mitarbeiter der OSZE, der EU und der internationalen Finanzorganisationen beispielsweise mit professionellen Beratungsunternehmen koordinieren.
- *Organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Geldwäsche:* Es gilt inzwischen als gesicherte Erkenntnis, daß insbesondere Länder, die von Kriegen oder Konflikten gezeichnet sind, für die erwähnten Kriminalitätsformen besonders attraktiv sind.[5] Ebenso gibt es zahlreiche internationale Spezialinstitutionen wie das *United Nations Drug Control Programme* (UNDCP), das *Office for Drug Control and Crime Prevention* (ODCCP) oder auch Interpol, die sich mit der Bekämpfung der damit zusammenhängenden Probleme und Ursachen beschäftigen. Zusammen mit den lo-

5 Vgl. Kurt Schelter/Michael Niemeier, Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa - auch für die OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 347-356.

kalen Missionen der OSZE, den Länderbüros des *United Nations Development Programme* (UNDP) sowie der finanziellen Unterstützung der internationalen Finanzorganisationen sollten die Erarbeitung und Umsetzung integrierter Ansätze zur Bekämpfung dieser Kriminalitätsformen geplant und realisiert werden.

Verbesserung der Zusammenarbeit vor Ort

Um die institutionelle Kooperation in den Krisengebieten zu verbessern, müssen *erstens* die zivilen Kapazitäten gestärkt werden. Dabei sind zwei wesentliche Erfahrungen aus dem militärischen Bereich zu berücksichtigen: Zum einen handelt es sich bei den Truppen, die der NATO oder der WEU zum Krisenmanagement, der Friedenserhaltung oder -erzwingung assigniert werden, um "vorbereitete Einheiten", die hinsichtlich der zu übernehmenden Aufgaben bzw. ihrer Zusammensetzung und Ausrüstung hinreichend bestimmt sind. Zum anderen haben sich gerade bei solchen Einsätzen flexibel verlegbare und leichte Gefechtsstände, in denen sich die Soldaten problemlos bewegen können und welche die sichere Unterbringung aller Apparate des Führungssystems ermöglichen sowie die Durchführung von Sitzungen oder Lagebesprechungen erlauben, als unerläßlich erwiesen.[6]
Konsequent umgesetzt bedeutet dies, daß der OSZE eine permanente und schnell einsetzbare Einheit zum Friedensaufbau zur Verfügung gestellt werden sollte (*OSCE Peacebuilding Unit*).[7] Diese sollte sich aus einer technischen Unterstützungseinheit (*Headquarters Support Unit*) nach dem Vorbild der Schweizer Gelbmützen sowie aus zivilen Experten (*Civilian Reconstruction Unit*) zusammensetzen, die ihr Wissen und ihre Erfahrung primär in den Bereichen Wahlbeobachtung, Staatsaufbau und Wirtschaftsberatung einbringen.[8] Die beiden Untereinheiten könnten voneinander losgelöst oder gemeinsam als eigenständiges Missionselement in die Krisengebiete entsandt werden. Je nach Situation wäre es erforderlich, entweder mit internationalen Truppenverbänden vor Ort entsprechende Abkommen bezüglich des Schutzes der primär zivilen Kräfte zu vereinbaren oder diesen Einheiten bewaffnete Truppen zur Seite zu stellen. Die Tatsache, daß die Schweizer Gelbmützen von der OSZE bereits eingesetzt wurden, um

6 Vgl. R. Uwe Proll, Führung sich herstellen, in: Europäische Verteidigung. Eine kritische Bestandsaufnahme, Bonn 1997, S. 82; Horst Welsch, Containerisierte Gefechtsstände. Eine innovative Systemlösung der Firma Dornier, in: ebenda, S. 83.

7 Vgl. Heiko Borchert/Jürg Martin Gabriel, Die Schweizer Armee und die europäische Sicherheitsordnung: Herausforderungen und Aufträge, in: Thomas Cottier/Alwin Kopse (Hrsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen, Zürich 1998, S. 609-636, hier: S. 629.

8 In vergleichbarer Weise setzte sich beispielsweise das 335. *Civil Affairs Command* der US-Armee, das 1996 nach Bosnien und Herzegowina entsandt wurde, u.a. aus Managern des öffentlichen und privaten Bereichs, Ingenieuren und Bankern zusammen. Siehe: Michael C. Williams, Civil-Military Relations and Peacekeeping, Oxford 1998, S. 62.

Material zur Errichtung einer neuen Mission nach Minsk (Belarus) zu transportieren, zeigt, daß solche Dienstleistungen seitens der OSZE auf große Nachfrage stoßen.[9] Insbesondere in der Phase des Missionsaufbaus könnte mit Hilfe einer solchen Einheit sichergestellt werden, daß die zivilen Bemühungen schnell und flexibel lanciert werden können.

Zur besseren Koordination der Zusammenarbeit im Missionsgebiet sollten *zweitens* "Büros der internationalen Organisationen" eingerichtet werden, die aus den ordentlichen Budgets der beteiligten Organisationen finanziert werden. Bei deren Errichtung sind die weltweit aktiven Büros des *Office for the Coordinator for Humanitarian Affairs* (OCHA) und des UNDP zu berücksichtigen. Diese haben innerhalb des VN-Systems die Aufgabe, die Arbeiten der VN-Sonderorganisationen zu koordinieren, und könnten diese Aufgabe unter Umständen auch für andere internationale Organisationen übernehmen bzw. könnten diesen ihre Räumlichkeiten zur Verfügung stellen. Mit der Errichtung gemeinsamer Büros wird im Missionsgebiet eine zentrale Anlaufstelle für alle internationalen und nationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteure geschaffen, die diese kompetent und umfassend informiert bzw. berät und Ressourcen (z.B. Pressedienste, Sekretariat etc.) zur gemeinsamen Nutzung zur Verfügung stellt. Als Verbindungspersonen werden in jedem Büro - nach Bedarf - Vertreter der internationalen Organisationen eingesetzt, die vor Ort die organisationsspezifischen Tätigkeiten koordinieren und, falls erforderlich, weitere Experten hinzuziehen. Sind in einem Krisengebiet mehrere gemeinsame Büros aktiv, so ist einem die Gesamtkoordination zu übertragen.

Drittens wäre bei sehr anspruchsvollen und ressourcenintensiven Missionen - wie beispielsweise in Bosnien und Herzegowina oder dem internationalen Engagement im Kosovo - ein neuer Weg zu gehen. In solchen Fällen sollten die internationalen Organisationen auf die Entsendung eigener Missionen verzichten und an deren Stelle eine gemeinsame Internationale Mission einrichten, deren Organigramm beispielhaft in der Abbildung auf Seite 472 dargestellt ist. Während auf der Input-Seite noch nach den Beiträgen der einzelnen Organisationen unterschieden wird, stehen auf der Output-Seite die zu lösenden Probleme im Vordergrund.

An der Spitze steht der Missionsleiter, der entweder aus dem Kreis der internationalen Organisationen oder der Teilnehmerstaaten nominiert wird. Er verfügt über ein Büro und einen eigenen Stab, die ihn sowohl administrativ als auch fachlich entlasten. Neben der Leitung der Mission hat er die Aufgabe, die internationalen Organisationen und die Staaten über die erzielten Fortschritte zu informieren. Je nach den Erfordernissen im Krisengebiet und der Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien ist darüber hinaus zu

9 Gespräch mit Marco Cantieni, Kommandierender der *Swiss Headquarters Support Unit*, Sarajewo, 14. März 1998.

überlegen, inwieweit dem Missionsleiter gegenüber letzteren ein Weisungsrecht eingeräumt wird.

Das Management der Internationalen Mission übernimmt ein Führender Ausschuß, der insbesondere für die politische Planung verantwortlich ist. Er setzt sich aus dem Missionsleiter, den Vorsitzenden der Fachgruppen sowie der administrativen und technischen Unterstützungseinheit zusammen. Ist es aufgrund der im Krisengebiet herrschenden Lage zusätzlich erforderlich, die internationalen Wiederaufbaubemühungen durch Streitkräfte zu schützen, oder spielen diese beispielsweise eine Rolle bei der Überwachung eines Waffenstillstands bzw. der Friedenserzwingung, gehört auch der militärische Oberbefehlshaber dem Führenden Ausschuß an.[10]

Die zentralen Dienstleistungen werden von einer administrativen bzw. einer technischen Unterstützungseinheit erbracht. Erstere ist u.a. für die Pressearbeit zuständig, besorgt das finanzielle Controlling und betreut die im Krisengebiet tätigen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). Letztere ist beispielsweise nach dem Vorbild der in Bosnien und Herzegowina stationierten Schweizer Gelbmützen für den Unterhalt des gemeinsamen Wagenparks verantwortlich, unternimmt Transporte, sorgt für die Aufrechterhaltung der Logistik, gewährleistet den Postdienst und stellt die Informatikunterstützung sicher.

Die eigentlichen Hilfeleistungen werden in sogenannten Fachgruppen koordiniert, welche die Vorgaben des Führenden Ausschusses umsetzen. Die in der Abbildung dargestellte Unterteilung ist dabei lediglich als illustratives Beispiel zu verstehen, denn die konkrete Struktur ist selbstverständlich an die lokalen Gegebenheiten anzupassen. Den Fachgruppen Militär, Infrastruktur, Wirtschaftsaufbau, Staatsaufbau und Humanitäres werden die Experten der internationalen Organisationen, der einzelnen Staaten bzw. lokal rekrutiertes Personal entsprechend vorhandener Erfahrung und Wissen zugeteilt. Dabei versteht es sich von selbst, daß angesichts fachbereichsübergreifender Sachfragen erforderlichenfalls zusätzliche Teams gebildet werden müssen. So kann sich beispielsweise durch die Berichterstattung der Medien im Wahlkampf eine Überschneidung zwischen den Gruppen Staatsaufbau und Humanitäres ergeben. Der Aufbau der Infrastruktur für den Verkehr kann unter Umständen den Bau neuer Brücken erfordern, zu deren Unterstützung Pioniereinheiten eingesetzt werden. Und Fragen der Rückführung von Flüchtlingen betreffen nicht nur die Fachgruppe Humanitäres, sondern reichen auch in den Staatsaufbau

10 Aufgrund der Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina ist davon auszugehen, daß bei Missionen, an denen sich die NATO beteiligt, die militärische Kommandogewalt beim Oberbefehlshaber im Felde liegen wird. Dieser untersteht seinerseits wiederum dem SACEUR und damit dem Nordatlantikrat oder wäre, bei einem WEU-geführten alliierten Streitkräftekommando (CJTF), dem (europäischen) DSACEUR und dem WEU-Rat untergeordnet.

hinein, wenn es beispielsweise darum geht, Eigentumsrechte oder politische Rechte festzulegen.
Eine dergestalt strukturierte Internationale Mission weist gegenüber dem bisher praktizierten Verfahren eigenständiger und in ihren Aufgaben konkurrierender Missionen den wesentlichen Vorteil auf, daß viele bislang getrennt voneinander erbrachte Leistungen nun "in einem Haus" zur Verfügung stehen. Dazu zählen insbesondere die Lageanalyse, die beispielsweise durch Satelliteninformationen der NATO bzw. der WEU unterstützt werden kann, die Frühwarnung und Beschlußfassung, die nun durch die zentralisierte Entscheidungsfindung erleichtert wird, sowie die Politikplanung, die aus "einem Guß" erfolgt. Ferner verkürzen sich die Kommunikationswege drastisch, der Koordinationsaufwand sinkt, die Pressearbeit fällt leichter, die Mission tritt gegenüber den lokalen Parteien geschlossen auf, sie verfügt insgesamt über ein gestärktes Profil, und personelle Engpässe können einfacher überbrückt werden. Zudem sollten *lessons learned* in diesem Umfeld leichter fallen, weil sich die Erfahrungen nun nicht mehr auf einzelne Organisationen beschränken, sondern innerhalb thematischer Sachfragen erarbeitet werden können.

Systematisches Lernen

Bei der Errichtung "lernender Organisationen" geht es im wesentlichen darum, die optimale Anpassung einer Organisation an die sich verändernden Umweltbedingungen und die davon ausgehenden Herausforderungen sicherzustellen. Damit Organisationen lernen können, muß einerseits das Wissen der Mitarbeiter auf die Organisationsebene übertragen und andererseits das in einer Organisation kollektiv verfügbare Wissen weiterentwickelt werden. Dabei kommt der Nutzung des vorhandenen und der systematischen Erschließung neuen Wissens zentrale Bedeutung zu.
Der Leitidee organisationalen Lernens folgend, müssen auch beim Friedensaufbau die bislang gesammelten Erfahrungen systematisch ausgewertet werden, um die Planung und Durchführung künftiger Missionen zu optimieren. Die Vereinten Nationen haben aus diesem Grund 1995 eine *Lessons Learned Unit* innerhalb der Abteilung für friedenserhaltende Maßnahmen eingerichtet. Diese hat die Aufgabe, laufende und abgeschlossene Missionen systematisch auf die Frage nach den daraus zu ziehenden Lehren zu untersuchen, entsprechende Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, die Umsetzung dieser Vorschläge zu überwachen sowie zum "institutionellen Gedächtnis" der Vereinten Nationen beizutragen. Zu diesem Zweck führen die Mitarbeiter dieser Abteilung vor Ort Interviews durch, befragen die Mitglieder der Vereinten Nationen, erarbeiten eigene Berichte, organisieren Seminare, greifen auf die entsprechende Forschungsliteratur zurück und

unterhalten ein eigenes Dokumentationszentrum, in dem die entsprechenden Materialien zur Verfügung gestellt werden.
Analog dazu sollte die OSZE die Einrichtung einer Lerneinheit im Konfliktverhütungszentrum ins Auge fassen. Gerade im Hinblick auf die Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit hätte diese u.a. die Aufgabe, zu untersuchen, welche Bedingungen für eine reibungslose Kooperation vor Ort erfüllt werden müssen. Darüber hinaus sollte sie die im Zusammenhang mit der Definition der Mandate und der den Missionen zur Verfügung zu stellenden Mittel, der Planung, dem Umgang mit Informationen, der Sicherheit der Missionsteilnehmer, der logistischen Unterstützung, der Budgetierung und Finanzierung, der Aus- und Weiterbildung der Missionsteilnehmer sowie dem Umgang mit der Bevölkerung im Missionsgebiet gesammelten Erfahrungen systematisch auswerten.[11]
Neben der Analyse der eigenen Arbeit ist konsequent auch auf Erfahrungen aus dem militärischen Bereich sowie auf Erkenntnisse aus der Managementlehre und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zurückzugreifen. Letztere diskutieren seit längerem die Konsequenzen, die sich z.B. aus dem Trend zu autonomen, flexibel agierenden Einheiten ergeben, die ihre Aufgaben über klar definierte Leistungsaufträge weitestgehend selbständig erfüllen. Ebenso wird dem Informationsmanagement große Aufmerksamkeit geschenkt, denn dieses wird als eigentliches "Nervensystem" moderner Organisationen verstanden. Ein Beispiel soll verdeutlichen, worin der Nutzen dieser Überlegungen für den Friedensaufbau liegt.
Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß dem Informationsaustausch zwischen den Missionen sowie zwischen diesen und den jeweiligen Hauptquartieren mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muß. Neben der Verbesserung der persönlichen Kommunikation geht es dabei um die Bereitstellung adäquaten technischen Geräts. Eine die Gesamtkoordination übernehmende OSZE-Mission könnte im Missionsgebiet eine zentrale Datenbank aufbauen, in der alle relevanten Beschlüsse, Sitzungsprotokolle, Terminpläne und sonstige Unterlagen wie Landkarten oder Minenpläne gespeichert sind und - durch Sicherheitsvorkehrungen geschützt - abgerufen werden können. Konsequenterweise sollten alle damit verbundenen Leistungen an professionelle Anbieter aus der Wirtschaft ausgelagert werden. Deren Mitarbeiter würden als Missionsteilnehmer aufgenommen und könnten so die Unterstützung vor Ort sicherstellen.[12] Die Vorteile für die OSZE liegen auf der Hand: Sie defi-

11 Zu diesen Aspekten hat die *Lessons Learned Unit* der Vereinten Nationen unter dem Titel "Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from recent experience" ein Handbuch herausgegeben, das auch online zugänglich ist (http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/handbuk.htm).

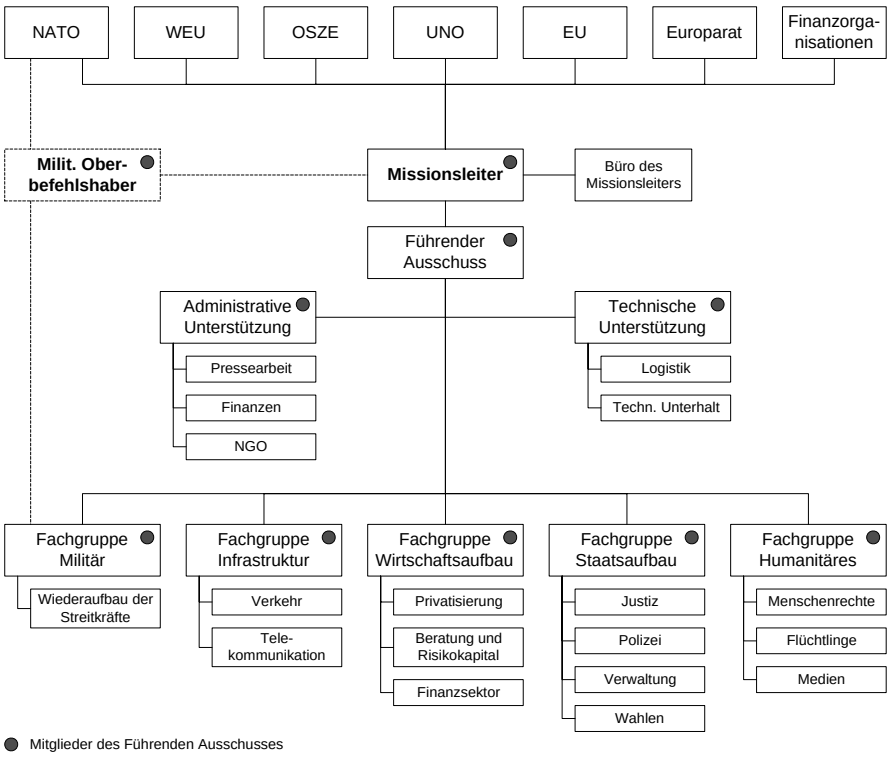
12 Ein Ansatz, der im militärischen Bereich zur Wartung sensiblen elektronischen Geräts bereits diskutiert wird. Siehe: Joachim Rohde, The Roles of Arms Industries in Supporting Military Operations, Arbeitspapier, Stiftung Wissenschaft und Politik, AP 3045, Oktober 1997.

niert in Leistungsaufträgen die Vorgaben, die von den Unternehmen zu erfüllen sind. Mit der konkreten Umsetzung muß sie sich nicht mehr auseinandersetzen. Dadurch werden Ressourcen frei, die anderweitig eingesetzt werden können. Die Evaluation der von Dritten erbrachten Leistungen sollte von der angeregten Lerneinheit vorgenommen werden, die dem Generalsekretär im Falle unbefriedigender Erfüllung entsprechende Maßnahmenvorschläge unterbreiten würde.

Schlußfolgerungen

Der Friedensaufbau ist für die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum unverzichtbar. Durch die Neuausrichtung zerstörter gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politisch-administrativer Strukturen an den Leitwerten der rechtsstaatlichen Demokratie sowie der sozialen Marktwirtschaft legt der Friedensaufbau die Grundlage für friedliche und prosperierende zwischenstaatliche Beziehungen. Dabei werden jedoch die zivilen Unterstützungsleistungen noch nicht mit derselben Seriosität und Professionalität geplant, durchgeführt und nachbearbeitet, wie das im militärischen Bereich selbstverständlich ist. An diesem Punkt setzen die vorgestellten Verbesserungsvorschläge an: Zum einen muß die Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen im Vorfeld verbessert werden, indem der Informationsfluß konsequent bedürfnisorientiert strukturiert wird, Mitarbeiter der internationalen Organisationen systematisch ausgetauscht und gemeinsam aus- bzw. weitergebildet sowie themenspezifische und organisationsübergreifende Arbeitsgruppen eingerichtet werden. Zum anderen ist die institutionelle Zusammenarbeit im Missionsgebiet zu verbessern, indem die zivilen Kapazitäten grundlegend gestärkt, in Krisengebieten "Büros der Internationalen Organisationen" errichtet sowie - in besonders anspruchsvollen Fällen - gemeinsame Internationale Missionen zum Friedensaufbau zusammengestellt werden. Parallel dazu muß sich der zivile Friedensaufbau konsequent an eigenen Erfahrungen sowie vergleichbaren Erkenntnissen aus dem militärischen Bereich, der Managementlehre und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung orientieren, um die dauerhafte Weiterentwicklung und Verbesserung der eigenen Leistung sicherzustellen.

Organigramm einer Internationalen Mission zum Friedensaufbau



Günter Burghardt

Frühwarnung und Konfliktprävention als Aufgaben der Europäischen Union und der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE

Die Europäische Union und Konfliktprävention

Seit einiger Zeit sind Konfliktprävention, Frühwarnung und Frühmaßnahmen Schlüsselelemente jeglicher aktiven Außenpolitik. Es ist auch eine allgemein akzeptierte Tatsache, daß sowohl die menschlichen als auch die finanziellen Kosten der Konfliktlösung und des Krisenmanagements weit höher sind als die Kosten effektiver Konfliktverhütung. Dennoch wächst die Zahl regionaler Konflikte weiter.

Auch Europa ist davon nicht verschont geblieben: Die Ideologie der ethnischen Säuberungen, primitiver Nationalismus, Morde und Vertreibung von und Brutalität gegen ganze Bevölkerungen haben kürzlich im Kosovo ihren Höhepunkt erreicht, nachdem sie vorher schon andere Teile des früheren Jugoslawien getroffen hatten. Der dabei angerichtete Schaden hat die Kosten einer rechtzeitigen Stabilisierung bei weitem überschritten.

Die Schlußfolgerung, die daraus gezogen werden muß, ist, daß die Bemühungen im Bereich der Konfliktverhütung verstärkt werden müssen. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Union eine besondere Rolle zu spielen.

Die Europäische Union selbst ist eine Sicherheitsgemeinschaft, die auf der Idee beruht, daß Aussöhnung, Integration und die Organisation von Interdependenz die besten Garantien für Frieden und Wohlstand zwischen Nationen bieten. Der gegenwärtige Erweiterungsprozeß der Union ist das größte Projekt der Konfliktvorbeugung in der Geschichte (post 1989). Die Erweiterung der Union wird zum gegenseitigen politischen wie wirtschaftlichen Nutzen aller sein, aber selbstverständlich ist es eines der übergeordneten Ziele des Erweiterungsprozesses, einschließlich der sehr umfassenden Strategie der Beitrittsvorbereitung, Frieden, Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung in Europa sicherzustellen.

Im Laufe der letzten fünf Jahrzehnte hat sich die Europäische Union darüber hinaus zu einem Hauptakteur auf der internationalen Bühne entwickelt. Sie engagiert sich auf verschiedenen Ebenen in der internationalen Zusammenarbeit und ist ein bedeutender Akteur im internationalen Handel und in Wirtschaftsbeziehungen, der Entwicklungszusammenarbeit und der Außenpolitik im allgemeinen.

In bezug auf die ehemalige Sowjetunion trägt die Union durch das TACIS-Programm und durch Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Rußland, der Ukraine und den übrigen Nachfolgestaaten zur Festigung von Demokratie und einer funktionierenden Marktwirtschaft bei. Die Europäische Union spielt bei der Implementierung des nahöstlichen Friedensprozesses und des Dayton-Abkommens für Bosnien eine Hauptrolle. Sie hat sich mit einem Assoziierungs- und Stabilisierungsprozeß im Balkan und im Kosovo engagiert. Wir haben den Übergang Südafrikas zur Demokratie aktiv unterstützt. Wir haben Vorbehaltsklauseln hinsichtlich grundlegender Menschenrechte in unsere Kooperationsabkommen mit unseren Drittstaaten-Partnern aufgenommen, auch in das Lomé-Abkommen mit afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten. Die Liste der Maßnahmen der EU-Außenpolitik, die dem Zweck der Konfliktprävention oder der Friedenskonsolidierung dienen, ist lang.

Die Europäische Union ist sich ihrer Verantwortung als Hauptakteur in den internationalen Beziehungen sehr bewußt. Obwohl sie ursprünglich als "Zivilmacht" konzipiert war, entwickelt die EU schrittweise ihre außen- und sicherheitspolitischen Fähigkeiten nach dem Amsterdamer Vertrag. Dabei werden die zivilen und die militärischen Instrumente zunehmend komplementär zur Bewältigung von Krisenmanagement eingesetzt werden müssen.

Auf dem weiten Feld der Konfliktprävention ergänzen die politischen Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) die Instrumente der Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft. In der Union wird daher großes Gewicht auf die Verbesserung der Frühwarnkapazitäten der Union gelegt, damit sich die EU an Frühmaßnahmen beteiligen und zu einem aktiv statt zu einem reaktiv Handelnden in den internationalen Beziehungen wird.

Die Erfahrung zeigt jedoch, daß man sinnvollerweise eher von "rechtzeitigen Maßnahmen" als von "Frühmaßnahmen" sprechen sollte; d.h., daß die größte Herausforderung für die EU in bezug auf die Konfliktverhütung ist, die richtigen Instrumente zum richtigen Zeitpunkt in den verschiedenen Entwicklungsstadien einer internationalen Krisensituation anzuwenden.

In einem einigermaßen stabilen Land oder einer Region, insbesondere wenn es ernsthafte und verläßliche örtliche Ansprechpartner gibt, kann die Union zu einer dauerhaften positiven Entwicklung durch Handel, Wirtschaftshilfe, Institutionenaufbau, Demokratie-Programme, Umweltprojekte etc. beitragen. In einer akuteren Krisensituation, wie z.B. der Kosovo-Krise mit ihrem riesigen Flüchtlingsproblem, insbesondere in Albanien und Mazedonien, ist die Kommission im Bereich der humanitären Hilfe, der Rehabilitation und des Wiederaufbaus an vorderster Front engagiert. Diese erfordern im Gegenzug begleitende Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Schließlich ist der Wiederaufbau nach einem Konflikt ebenfalls Krisenvorbeugung, soweit er dem Ziel dient, den Frieden zu festigen und Stabilität zu fördern. Hier kann die Europäische Union wiederum eine Reihe von Instrumenten der Gemeinschaft einsetzen und mit anderen relevanten Institutionen wie Weltbank oder verschiedenen VN-Organen zusammenarbeiten.

Die Institutionen der Europäischen Union stehen unter erheblichem Druck, bei der Behandlung laufender Angelegenheiten schnell zu reagieren, was zu Lasten tiefergehender Analysen der strukturellen Dynamik von Konflikten in den verschiedenen geographischen Regionen der Welt und mittelfristig möglicher Szenarien gehen mag. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Anerkennung der Frühwarnung als Voraussetzung für rechtzeitiges Handeln richtete die Kommission 1996 - auf Initiative des Europäischen Parlaments - das *Conflict Prevention Network* (CPN) ein.

Es wurde ein weitreichendes europäisches Netzwerk von *Think-Tanks*, Experten und einschlägigen NGOs geschaffen, das einen Fundus an Expertise bereitstellt. CPN stellt analytische Bewertung und Politikberatung zur Verfügung und macht sie verantwortlichen Akteuren auf europäischer Ebene über die Kommission und das Europäische Parlament zugänglich.

CPN mißt strukturellen Problemen, die mit einiger Wahrscheinlichkeit Krisen auslösen können, besondere Bedeutung bei. Strukturelle Ursachen können schwache oder diskriminierende staatliche Institutionen, ethnische Spannungen, ausgrenzende Ideologien, schwere Wirtschaftsprobleme, politische, wirtschaftliche oder kulturelle Diskriminierung etc. sein. Darüber hinaus werden künftige Szenarien erarbeitet, in denen einzelne Ereignisse identifiziert werden, die zum Ausbruch eines latenten Konflikts führen könnten.

Eine Reihe von Analysen, *Policy*- und Wirkungsstudien ermöglichen die Weiterentwicklung von EU-Konzepten, -Instrumenten und -Verfahren für eine aktive Politik.

Darüber hinaus tragen "*Lessons-learned*"-Tagungen dazu bei, methodologische und institutionelle Schlußfolgerungen zu ziehen und Verbesserungen vorzuschlagen. Das Ziel ist es, Akademiker, Praktiker und Politiker zusammenzubringen und von ihnen zu profitieren.

Ein Expertenausschuß des CPN tritt mindestens dreimal jährlich zusammen. Der Expertenausschuß setzt sich aus Vertretern der Kommission und des Europaparlaments (Mitglieder des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und Entwicklung des EP) zusammen. Die Hauptaufgaben der Expertengruppe bestehen darin, allgemeine Richtlinien für das CPN im Hinblick auf den Aufbau des Netzwerks zu erarbeiten, den Arbeitsplan des CPN zu entwerfen, Konzepte und Strategien zu entwickeln sowie die Ergebnisse der abgeschlossenen Projekte zu diskutieren.

Auf Ersuchen der Kommission und des Europaparlaments organisiert das CPN eine Reihe von Projekten unterschiedlicher Art, je nach dem, welche

Analyse oder welcher Rat benötigt wird, und führt sie auch durch. Die Projekte werden in enger Kooperation mit der ersuchenden operativen Dienststelle durchgeführt, damit sichergestellt ist, daß der Input des CPN politikrelevant und operationell von Nutzen ist. Zu diesem Zweck wird grundsätzlich Vertraulichkeit vereinbart, die das gegenseitige Vertrauen zwischen Akademikern und Praktikern sicherstellt.
Das CPN veröffentlicht jedoch auch in vielen Fällen mit Zustimmung der ersuchenden Stelle die Arbeitsergebnisse.
Die hauptsächlichen Aktivitäten des *Conflict Prevention Network* umfassen:

- detaillierte Studien, substantielle Hintergrundanalysen in einem vorausschauenden politischen Zusammenhang;
- *Ad-hoc-Briefings*;
- Seminare über spezifische horizontale Themen aus dem Bereich der Konfliktverhütung;
- Workshops, die in erster Linie der Vor- oder Nachbereitung einer detaillierten Studie dienen.

Das CPN wägt auch die Möglichkeiten der Europäischen Union ab, im Bereich der Konfliktverhütung auf der operativen und praktischen Ebene mit anderen relevanten Organisationen zusammenzuarbeiten, z.B. mit der OSZE, verschiedenen VN-Organen und der Weltbank. Es berücksichtigt dabei die Rolle, die diese Organisationen übernehmen können, sowie die Instrumente, die diesen zur Verfügung stehen.
Die Europäische Kommission und das Europaparlament haben interne Strukturen geschaffen, um den Nutzen, den diese Institutionen aus dem Service des CPN ziehen, zu optimieren. Dies betrifft sowohl die Weiterleitung und Koordination von Ersuchen um die verschiedenen Aktivitäten an das CPN als auch die Präsentation und Verteilung der Arbeitsergebnisse.
Was die Themen betrifft, analysiert das CPN in erster Linie konkrete Regionen oder einzelne Länder, es untersucht aber auch Fragen wie z.B. die Rolle der Medien bei der Konfliktverhütung, beim Demokratieaufbau etc.
Das CPN ist ein interessantes Projekt, das den Wunsch der Europäischen Kommission widerspiegelt, ihre Bemühungen um die Konfliktverhütung zu optimieren. Es ist jedoch ein kleines Projekt im Vergleich zu dem viel größeren Vorhaben, eine effektive und wirklich Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik für die Europäische Union zu schaffen.
Seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages im Jahre 1993, der für die Union den vertraglichen Rahmen und einige neue Instrumente im Bereich der GASP zur Verfügung stellt, sind Fortschritte gemacht und wichtige Erfahrungen gesammelt worden. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen stellt der Amsterdamer Vertrag, der am 1. Mai 1999 in Kraft trat, einen weiteren

wichtigen Fortschritt auf dem Weg zu einer effizienteren europäischen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dar.
Verschiedene neue Maßnahmen im Rahmen der GASP sind für die künftige Rolle der Union als einer der Hauptverantwortlichen in bezug auf Konfliktprävention von Bedeutung. Das Streben nach einer soliden analytischen Grundlage für den Entscheidungsprozeß und nach einem Frühwarnsystem findet seinen Ausdruck auch in der Schaffung einer Strategieplanungs- und Frühwarneinheit im Generalsekretariat des Rates. Die Ernennung eines Hohen Vertreters für die GASP und die Möglichkeit, Sonderbeauftragte für besondere Fragen zu ernennen, wird das Profil der Union in vieler Hinsicht schärfen. Das Beschlußverfahren im Ministerrat ist durch die Einführung der konstruktiven Enthaltung und von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen bei der Durchführung gemeinsamer Strategien flexibler gestaltet geworden. Das neue Instrument der gemeinsamen Strategien wird auch dazu beitragen, eine umfassende und einheitliche Politik der EU gegenüber spezifischen Ländern und Regionen zu erreichen. Die Integration der sogenannten Petersberger Aufgaben der WEU (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich friedenschaffender Maßnahmen) in den Amsterdamer Vertrag wird es der Union ermöglichen, militärische Kapazitäten in Anspruch zu nehmen, wenn dies unvermeidlich ist, um außenpolitische Beschlüsse durchzusetzen.
Bis die Union die neuen Möglichkeiten des Amsterdamer Vertrags optimal nutzen kann, besteht weiterhin eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem Gewicht der Europäischen Union als Weltwirtschaftsmacht und ihrer Fähigkeit, eine führende Rolle bei der Krisenprävention und beim Krisenmanagement auszufüllen. Die schrittweise Integration der WEU gehört zum Fahrplan der EU. Die Entwicklung einer eigenständigen Fähigkeit der EU, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich friedenschaffender Maßnahmen, durchzuführen, ist mit der britisch-französischen Initiative und den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates im Juni 1999 in Köln in Angriff genommen worden.

Frühwarnung und Konfliktprävention: Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE

Eine Hauptaufgabe der OSZE besteht in der Konfliktverhütung und dem Krisenmanagement.
Dies trat nie deutlicher zutage als im Balkan. Wer hätte gedacht, daß die neunziger Jahre, die nach dem Fall der Berliner Mauer mit so großen Hoff-

nungen und Versprechungen begonnen hatten, mit einem Treck von hunderttausenden von Flüchtlingen und Vertriebenen enden würden - unschuldige Opfer ethnischer Konflikte und Greueltaten gegen die Menschenrechte mitten im OSZE-Gebiet?

Als ob sie die Verwundbarkeit des Übergangs zur Demokratie in vielen der Teilnehmerstaaten der KSZE (wie sie damals hieß) vorausgeahnt hätten und um die neuen Risiken und Herausforderungen für die europäische Sicherheit besser bewältigen zu können, faßten die KSZE-Teilnehmerstaaten auf verschiedenen Gipfeltreffen eine Reihe wegweisender Beschlüsse. Beginnend mit der Charta von Paris aus dem Jahre 1990, über das Helsinki-Dokument von 1992 bis zum darauffolgenden Gipfeltreffen in Budapest paßte sich die KSZE schrittweise an und wandelte sich zu dem, was sie heute in ihrer Region ist: ein Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge.

Die OSZE erstreckt sich auf den geographischen Raum und umfaßt die gemeinsamen Werte der Staaten "von Vancouver bis Wladiwostok". Ihr Sicherheitsansatz ist *umfassend* und *kooperativ*. Sowohl mit ihren Vor-Ort-Missionen und operativen Tätigkeiten als auch über ihre zahllosen Institutionen nimmt sich die OSZE eines breiten Spektrums sicherheitsrelevanter Fragen an; dazu gehören Rüstungskontrolle, präventive Diplomatie, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Menschenrechte, Wahlbeobachtung sowie ökonomische und ökologische Sicherheit. Sie bietet ihren Teilnehmerstaaten ein Forum, in dem auf der Grundlage souveräner Gleichheit ein politischer Dialog geführt und gemeinsam nach Lösungen gesucht werden kann.

Die OSZE hat sich folglich zu einer operativeren Institution entwickelt, die sich auf den politischen und wirtschaftlichen Reformprozeß konzentriert, der zur Konsolidierung demokratischer Stabilität ebenso notwendig ist wie für die effektive Implementierung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen.

Die Aufgaben im Bereich von Frühwarnung und Konfliktverhütung finden ihren Niederschlag in den Mandaten verschiedener OSZE-Institutionen. So besagt z.B. das Mandat des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, daß er "zum frühestmöglichen Zeitpunkt für 'Frühwarnung' und gegebenenfalls für 'Frühmaßnahmen' im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität oder die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln",[1] sorgt.

---

1 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. A.6, S. 7.

Die jüngsten Krisen zeigen jedoch eindringlich die Notwendigkeit, die OSZE-Mechanismen für Dialog und Konfliktverhütung bzw. -lösung zu stärken.
Gerade im Falle des Kosovo wurde im Herbst 1998 mit der Einrichtung der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) die Fähigkeit der OSZE, auf solche Herausforderungen zu reagieren, auf die Probe gestellt. Obwohl die KVM das Vertrauen der ansässigen Bevölkerung gewinnen konnte und so zur Vertrauensbildung beitrug, gab es dennoch eine Reihe struktureller Schwächen. Der Haushaltsbeschluß für 1999, das OSZE-Sekretariat personell in den Bereichen Planung, Missionsunterstützung, Finanzmanagement und personelle Ressourcen zu verstärken, ist zu begrüßen.
Natürlich steht die OSZE bei der Bearbeitung der Sicherheitsbedürfnisse der Region nicht allein.
Die EU hat eine wichtige Rolle im Anpassungsprozeß gespielt, dem sich die OSZE in Reaktion auf die Herausforderungen der Zeit nach dem Kalten Krieg unterzogen hat. Seit 1989 ist die Europäische Gemeinschaft und später die Europäische Union bei KSZE-, später OSZE-Treffen durch einen Vertreter des Landes, das die EU-Ratspräsidentschaft innehat, und einen Repräsentanten der Europäischen Kommission durch eine eigene Delegation vertreten. Der Präsident der Kommission und der für auswärtige Beziehungen zuständige Kommissar nehmen gemeinsam mit ihren Außenministerkollegen aus den 55 OSZE-Teilnehmerstaaten an Gipfel- und Ministerratstreffen der OSZE teil. Präsident Jacques Delors und Ratspräsident Giulio Andreotti haben im November 1990 in Paris die Charta für ein neues Europa im Namen der Europäischen Union unterschrieben. Tatsächlich bestreiten die Mitgliedstaaten der EU etwa zwei Drittel des OSZE-Haushalts. Darüber hinaus stellt die EU über den EU-Haushalt in erheblichem Maße bei Ersuchen um zusätzliche Unterstützung sowohl finanzielle als auch Sachmittel bereit.
Beispiele für EU-Hilfen für die OSZE umfassen die Unterstützung des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) bei der Beobachtung freier Wahlen und beim Aufbau nationaler Wahl- und Menschenrechtsinstitutionen in neuen Demokratien, so z.B. bei den Wahlen in Bosnien und Herzegowina in den Jahren 1997 und 1998; bei letzteren trug die EU 60 Prozent der Kosten für die Wahlbeobachtung, einschließlich des gemeinsamen Medienzentrums von EU und OSZE. Sie ist auch an der Finanzierung des Programms zum Demokratieaufbau in Zentralasien beteiligt, das vom BDIMR entwickelt wird.
Diese Zusammenarbeit hat auch im Bereich von Konfliktverhütung und Krisenmanagement zu mehreren bedeutenden Aktivitäten geführt. Die EU-Troika und die Kommission nahmen an der González-Mission in Belgrad im Dezember 1996 teil und OSZE-Experten an der EU-Mission nach Belarus im Januar 1997. Die Kommission war auch bei der Kaukasusreise

des damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des polnischen Außenministers Professor Bronislaw Geremek, vertreten. Bei der Unterstützung Albaniens arbeiten EU und OSZE ebenfalls zusammen. Sie teilen sich den Vorsitz der Gruppe "Freunde Albaniens", die die Unterstützung im Land überwacht.

Dieses Zusammenwirken von EU und OSZE unterstreicht den bedeutenden Beitrag, den die EU zum Erreichen der Ziele der OSZE leisten kann. Die OSZE erkennt allerdings angesichts der wichtigen Rolle, die die EU bereits in vielen OSZE-Staaten durch ihre Assoziierungs-, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie durch die PHARE-, TACIS und MEDA-Hilfsprogramme spielt, auch den bedeutenden "Zugewinn" an, den die EU zur Unterstützung politischer Stabilität und Nationenbildung in der OSZE-Region erbringt. Die Abkommen der EU basieren unter anderem auf dem "*acquis*" der VN, der OSZE und des Europarats.

Die EU entwickelt einen Prozeß zur Identifizierung spezifischer Aktionen in Konfliktgebieten, die darauf abzielen, wirtschaftliche Entwicklung voranzubringen und ein Klima zu schaffen, daß der Aussöhnung förderlich ist: Das Wiederaufbauprojekt der EU in der Region Zchinwali, Südossetien, ist ein bemerkenswertes Beispiel hierfür, das durch den oben erwähnten Besuch Professor Geremeks in Georgien und seine Gespräche mit Präsident Eduard Schewardnadse viel Aufmerksamkeit erregte.

Diese Arbeit hat auch zu enger Kooperation mit den OSZE-Missionen vor Ort geführt, die dazu ermuntert werden, Verbindung mit EU-Delegationen zu halten und sich mit ihnen zu beraten, sei es in Zentralasien, im Kaukasus oder auf dem Balkan.

Der Ruf nach verstärkter politischer und finanzieller EU-Unterstützung für OSZE-geführte Aktionen stellt beide Organisationen vor die Notwendigkeit, den gegenwärtigen Status der EU im OSZE-Zusammenhang neu zu bewerten. Der Erfolg der EU und anderer internationaler Institutionen zeigt, daß in unserer Welt der wachsenden Globalisierung die Staaten nicht mehr die einzigen wichtigen Akteure auf der internationalen Bühne sind, insbesondere im Hinblick auf Frühwarnung und Konfliktverhütung. Andererseits ist eine intergouvernementale klassische internationale Organisation wie die OSZE auf die dynamische Mitwirkung und auf die EU als Integrationsgemeinschaft angewiesen. Integration und Kooperation sind deshalb die komplementären Prozesse, zu deren Verstärkung eine intensive EU/OSZE-Zusammenarbeit die unerläßliche Voraussetzung darstellt.

Jonathan Dean

OSZE und NATO - Ergänzung oder Konkurrenz?

Eine langfristige Perspektive europäischer Sicherheit[1]

NATO (Nordatlantikvertrags-Organisation) und OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) verkörpern - vom idealen Standpunkt her betrachtet - je eine Hälfte einer umfassenden europäischen Sicherheitsorganisation. Die NATO mit - seit März 1999 - 19 Mitgliedern stellt Streitkräfte zur Abschreckung gegen Aggressionen und für Peacekeeping- und Friedenserzwingungsmissionen in Europa. Die OSZE mit ihrem umfassenderen Teilnehmerkreis von 55 Staaten hat sich auf Konfliktprävention und den Friedensaufbau in der Zeit nach einem Konflikt - Wahlen, Polizei und Zivilverwaltung - spezialisiert. Gegenwärtig sind beide Organisationen zutiefst in den Kosovo-Konflikt verstrickt.

Es ist offensichtlich, daß beide Organisationen - unabhängig vom Ausgang des Konflikts um das Kosovo und die Behandlung der Kosovaren - weiterbestehen werden. Jedoch riskiert die NATO, die eine Militäraktion gegen Serbien durchführt, mit ihrem Engagement im Kosovo ungleich mehr als die OSZE, die bisher eine untergeordnete Rolle spielt. Gelingt es der NATO, das Problem der Kosovo-Flüchtlinge zu meistern, ihnen die Rückkehr ins Kosovo unter relativ akzeptablen Lebensbedingungen zu ermöglichen, zu einer Übereinkunft mit Serbien zu kommen, die dem Kosovo weitgehende Autonomie innerhalb Serbiens einräumt, und effektive Peacekeeping-Kräfte aufzubieten, die die Umsetzung des Abkommens sicherstellen, wird sie auf der Schwelle zum kommenden Jahrhundert hohes Prestige genießen. Das Ansehen der OSZE wird wahrscheinlich von dem der NATO mitgetragen. Ein Versagen der NATO in wichtigen Fragen in bezug auf das Kosovo wird der europäischen und transatlantischen Einigkeit schweren Schaden zufügen, und die nachfolgende Diskussion über die angemessene Rolle für NATO und OSZE wird wahrscheinlich Jahre andauern. Dann wird auch die generelle Durchführbarkeit multilateraler Militäraktionen zur Durchsetzung der Menschenrechte in Frage gestellt.

Aber selbst wenn die Kosovo-Krise letztlich abklingt - ob zum Guten oder Schlechten - werden die beiden Hälften einer idealen europäischen Sicherheitsorganisation, NATO und OSZE, auf absehbare Zeit wohl kaum zu einer einzigen umfassenden Institution verschmelzen. Wie bereits angedeutet, war der gegenwärtige Zustand produktiver Koexistenz keineswegs immer charakteristisch für die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen. Während des Kalten Krieges bestand die hauptsächliche Aufgabe der

1 Das Manuskript wurde im April 1999 abgeschlossen.

Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (wie die OSZE vor 1995 hieß) darin, Gespräche und Verhandlungen zwischen Ost und West zu fördern. Diese Aufgabe wurde von manchen im Westen in Frage gestellt, letztlich aber doch unterstützt als Vehikel zur Verbreitung westlicher politischer Vorstellungen in den Warschauer-Pakt-Staaten. Damals galt die KSZE als möglicherweise nützliche, nicht aber wesentliche Ergänzung zur NATO, die die Hauptverantwortung für die Verteidigung Europas trug.

Dieses leicht gespannte, gleichwohl produktive Verhältnis veränderte sich mit dem Ende des Kalten Krieges zum Schlechteren. Politisch Verantwortliche in den USA, voller Sorge über die Möglichkeit eines Wiedererstarkens isolationistischer Tendenzen in der politischen Meinung der USA, wollten unbedingt ihren überragenden Einfluß auf Europa erhalten, den sie während des Kalten Krieges durch die NATO ausgeübt hatten. Diese Furcht vor Isolationismus erwies sich als fehlgeleitet. Der traditionelle amerikanische Isolationismus verzeichnete keinen besonderen Zuwachs; statt dessen erschien er nach dem Kalten Krieg in einem neuen Gewand: als amerikanischer Unilateralismus. Dennoch waren die Sorgen der US-Administration in bezug auf die NATO berechtigt. In den Jahren vor dem zögerlichen Beschluß der USA im Jahre 1995, sich direkt am Peacekeeping in Bosnien zu beteiligen, hatte die NATO lediglich eine Restfunktion als Rückversicherung gegen die entfernte Möglichkeit des Wiederauflebens einer russischen Bedrohung. Sie wurde für ihr Versagen, eine konstruktivere Rolle in den Konflikten in Kroatien und Bosnien zu spielen, heftig kritisiert und mehr und mehr als ein teures und nutzlosen Relikt einer überwundenen Konfrontation angesehen. Das Endergebnis war die energische Kampagne zur NATO-Erweiterung.

In dieser Situation erschien selbst eine unentschlossene OSZE als mögliche Bedrohung für das Überleben der NATO, und die US-Administration ging ihr gegenüber in die Offensive. So besagte z.B. der KSZE-Beschluß über die Einrichtung eines Rates der Außenminister vom November 1990, daß der Rat nur einmal im Jahr zusammentreten sollte. Trotz dringender Bemühungen - Jugoslawien war im Begriff zu zerfallen und in Moldau, Georgien und Aserbaidschan brachen Konflikte aus - gelang es der KSZE nicht, sich auf einen Mechanismus zu einigen, den Ministerrat in dringlichen Fällen zusammenzurufen. Die Vereinigten Staaten widersetzten sich solchen Dringlichkeitsmechanismen entschieden. Der Nationale Sicherheitsrat unter General Brent Scowcroft vertrat unerschütterlich die Ansicht, daß die NATO - und nur die NATO - die richtige Organisation zum Krisenmanagement in Europa sei. Es dauerte weitere sechs Monate, bis zum Treffen der KSZE-Außenminister in Berlin im Juni 1991, bis man einen Dringlichkeitsmechanismus beschließen konnte. Wiederum von November 1990, als mit der Charta von Paris der Kalte Krieg offiziell für

beendet erklärt wurde, bis zum Treffen der KSZE-Außenminister Ende 1993 widersetzten sich die USA der Einrichtung eines Ständigen Ausschusses mittlerer Beamter aus KSZE-Staaten in Wien, der sich mit dringlichen Situationen befassen sollte. Und das, obwohl Außenminister Baker im April 1990 erklärt hatte, beide Organisationen ergänzten einander. Letztlich sahen die USA jedoch ein, daß die KSZE einerseits gute Arbeit leistete und andererseits zu schwach war, um eine ernsthafte Bedrohung für die NATO darzustellen. Daraufhin konzentrierte Washington seine obstruktiven Aktivitäten auf die WEU - ebenfalls ein schwacher Rivale der NATO -, bis man schließlich erkannte, daß der wahre Rivale der NATO auf lange Sicht die Europäische Union selbst ist.

Es gab noch andere Gründe für die Zurückhaltung der US-Administration gegenüber der OSZE, darunter das konsensuale Beschlußverfahren, bei dem die USA nur einer von insgesamt 55 Teilnehmerstaaten sind. Zwar beschließt auch die NATO im Konsens, jedoch wird die Vorrangstellung der USA in der NATO nicht ernsthaft in Frage gestellt, wie es z.B. durch Frankreich, Rußland oder andere in der OSZE geschieht. Die Vereinigten Staaten haben sich auch wiederholten europäischen Vorstößen in Richtung auf supranationale Verpflichtungen der OSZE widersetzt, Vorstöße, die z.B. in den Bemühungen zum Ausdruck kamen, "politisch bindende" Übereinkünfte in Verträge zu überführen, sowie in der Einrichtung des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs der OSZE, die von europäischen Teilnehmerstaaten erfolgreich gegen amerikanische Opposition durchgesetzt wurde. Alle bisherigen US-Administrationen sehen in der Tendenz, die OSZE auf eine vertragliche Grundlage zu stellen, eine potentielle Bedrohung der nationalen Souveränität der USA. (In Wahrheit befürchten sie, der US-Senat würde OSZE-Verträge mit der Begründung ablehnen, diese schränkten die Souveränität der Vereinigten Staaten ein, womit das Verhältnis der USA zur OSZE noch mehr geschwächt würde, als wenn man diesen Weg nie beschritten hätte.)

Auch für Rußland ist eine andere Sicherheitsorganisation von größerer Bedeutung als die OSZE: die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Frankreich und Deutschland räumen natürlich der Europäischen Union Priorität ein. Rußland aber sieht, daß die OSZE ihm eine legitime Stimme und Rolle in europäischen Sicherheitsbelangen verleiht, während die EU-Mitgliedstaaten den Wert einer Organisation erkennen, die das politische und wirtschaftliche Umfeld der EU schützt und dazu beiträgt, neue Mitglieder auf die Aufnahme in die EU vorzubereiten.

Darüber hinaus hat der Umstand, daß die entscheidenden Mächte in der europäischen Sicherheitslandschaft anderen Organisationen den Vorzug geben, sie nicht davon abgehalten, sich zunehmend der OSZE zu bedienen, die tatsächlich sowohl unverzichtbar wie unerreicht ist in der Intensität ihrer Bemühungen um Konfliktprävention und Friedensaufbau nach einem

Konflikt sowie in ihrer Funktion als organisatorischer Rahmen für äußerst wertvolle Abkommen zur Abrüstung und über vertrauensbildende Maßnahmen. Die OSZE-Aktivitäten beim Aufbau demokratischer Institutionen und bei der Stärkung der Menschenrechte, ihre Pionierleistungen beim Schutz nationaler Minderheiten und ihre oftmals gefährlichen Missionen vor Ort im früheren Jugoslawien und in acht ehemaligen Sowjetrepubliken sind verdienstvoll und innovativ. Die Langzeitmissionen der OSZE an Orten wie Lettland und Moldau sind besonders nützlich in bezug auf Konfliktprävention und -lösung und tragen zur Verbesserung des Mehrheiten-Minderheiten-Verhältnisses bei.

Diese Art von Missionen ist unverzichtbar für die Aufrechterhaltung des Friedens in Europa, und die NATO könnte sie praktisch gar nicht ausführen. Hier gibt es wirkliche Komplementarität. Zwar könnten möglicherweise die Vereinten Nationen solche Funktionen erfüllen, die VN haben aber nicht den Vorteil der OSZE, eine europäische Regionalorganisation und damit näher am Problem und vermutlich eher in der Lage zu sein, in erheblichem Umfang zivile Beamte oder frühere Beamte mobilisieren zu können.

Insbesondere im früheren Jugoslawien, als Überwacher von Sanktionen und Wahlbeobachter in Bosnien, als Organisation, die Polizisten in Slawonien und Verifikateure, Polizei und Verwaltung im Kosovo bereitstellt, ergänzt die OSZE die NATO Peacekeeping-Aktivitäten und wird zweifellos auch im Kosovo nach Beendigung des Konflikts eine Schlüsselrolle spielen. Diese Komplementarität kostet die OSZE jedoch einiges. Mit dem Programm "Partnerschaft für den Frieden" hat die NATO frühere Programme der OSZE zur Stärkung der zivilen Kontrolle über das Militär und für das Training für Peacekeeping-Einsätze übernommen.

Insgesamt mangelt es der OSZE weiterhin an Führung, Geld und Personal für ihre zunehmende Anzahl von Funktionen, während der NATO von ihren Mitgliedern immer noch weit höhere Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Beschlußfassung in der OSZE ist weiterhin eine Schwäche: Kleine und mittlere Teilnehmerstaaten reagieren sensibel auf die Möglichkeit, von den Großmächten dominiert zu werden, und lehnen deshalb nach wie vor die Einrichtung eines kleineren Kreises von Ländern ab, deren Repräsentanten wichtige Beschlüsse zumindest vorbereiten könnten, die dann von allen Teilnehmerstaaten im Konsens gefaßt werden. Die OSZE ist nicht stark genug, sich die NATO einzuverleiben, noch will die NATO ihren Zusammenhalt dadurch verwässern, daß sie den viel größeren Teilnehmerkreis der OSZE aufnimmt. Daher werden diese beiden Hälften einer idealen europäischen Sicherheitsorganisation noch für lange Zeit eigenständige Institutionen bleiben, wenngleich nicht notwendigerweise für immer. Die Rivalität zwischen NATO und OSZE könnte jedoch wieder aufleben, wenn die NATO im Kosovo versagt und durch die daraus erwachsende Kritik geschwächt ist. In diesem Fall würde die Diskussion, ob

NATO, OSZE oder EU die vorrangige Sicherheitsorganisation in Europa sein soll, erneut geführt werden.

Die Zukunft

Es sieht so aus, als würden sowohl die NATO als auch die OSZE die nächsten paar Jahrzehnte überdauern. In dieser Zeit - nimmt man den schlimmsten Fall an - könnte Rußland mit seinem immer noch bedeutenden Nuklearwaffenarsenal unter einer nationalistisch-faschistischen Regierung erneut zu einem Problem werden. Die Türkei und Ägypten könnten unter die Kontrolle radikaler Islamisten geraten, die schließlich den Zusammenschluß einer islamistischen Allianz Nordafrikas und des Nahes Ostens zustande bringen und deren Führung übernehmen könnten, die den westlichen Staaten feindlich gegenüberstünde und die Ölreserven am Persischen Golf kontrollierte. Selbst wenn sie nicht wirklich eintreten, wird die Möglichkeit des Eintretens solcher *Worst-case*-Szenarien die NATO auf Jahrzehnte am Leben und finanziell gut ausgestattet erhalten. Die Staaten des Balkans, des Kaukasus und Zentralasiens könnten für genug Unruhe und Blutvergießen sorgen, um sowohl die NATO als auch die OSZE mit Konfliktprävention, Peacekeeping und Konfliktnachsorge in dieser Zeit vollauf zu beschäftigen.

Die NATO-Mitgliedstaaten haben ein überarbeitetes strategisches Konzept vorbereitet, das bei den Feierlichkeiten anläßlich des 50jährigen Bestehens der NATO im April 1999 verabschiedet wurde. Es gab gewisse Meinungsverschiedenheiten über Teile dieses Konzepts, die sich auf ein mögliches Eingreifen der NATO am Persischen Golf oder in Nordafrika beziehen. Im Vorfeld des Kosovo-Einsatz gab es jedoch keine ernsthaften Unstimmigkeiten über die Verwendung von NATO-Truppen zu Peacekeeping-Zwecken an der Peripherie von NATO-Mitgliedstaaten. Auch steht die Rolle der OSZE bei der Konfliktprävention, beim Friedensaufbau und bei der Rüstungskontrolle nicht in Frage. Daher werden beide Organisationen ihre komplementären Aufgaben wahrscheinlich weiterhin wahrnehmen, bis die Kosovo-Kämpfe beendet sind. Danach könnte, je nach Ausgang, die Rolle der NATO beim Peacekeeping zur Disposition stehen und die OSZE mit weiteren Aufgaben überhäuft werden.

Die einzige Unstimmigkeit über die Aufgabenverteilung in der europäischen Sicherheit herrscht heute in der Diskussion über die künftige organisatorische Gestalt der OSZE. Rußland hat seine Bemühungen, die OSZE mit Hilfe seines Projekts für ein "gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert" zur vorrangigen Sicherheitsorganisation in Europa zu machen, noch nicht ganz aufgegeben. Die von Rußland vorgesehene erweiterte Organisation würde Peacekeeping und Sicherheitspolitik der NATO kontrollieren sowie deren

künftige Erweiterung verhindern. Aber die Unfähigkeit der russischen Außenpolitik, eine konsequente und dauerhafte Koalition zu Gunsten dieses Projekts auf die Beine zu stellen, machte es den Vereinigten Staaten leicht, diesen Bemühungen die Substanz zu entziehen. Heute trägt das Projekt den harmlosen Titel "Charta-Dokument über europäische Sicherheit" und ist auf eine Reihe beruhigender Prinzipien reduziert.

Die Vision einer größeren, besseren OSZE bleibt jedoch - trotz energischen Zurückstutzens seitens der USA und Großbritanniens - im Hintergrund lebendig und wird von Frankreich, Italien, Spanien und den kleineren europäischen Staaten am Leben erhalten. Es ist die Vision einer idealen regionalen Sicherheitsorganisation für Europa, eine Art effektiverer Völkerbund, mit universaler Mitgliedschaft, auf vertraglicher Grundlage, mächtiger, finanziell besser ausgestattet als die heutige OSZE, in der Lage, in komplizierten Fragen schnell zu entscheiden, und mit starken Peacekeeping-Kräften zu ihrer Verfügung, deren Einsatz sie unverzüglich anordnen kann, eine Organisation auf europäischer Basis, die die Vereinigten Staaten zwar unterstützen, aber nicht zu dominieren versuchen.

Das ist ein logisches Ideal. Es mag sich tatsächlich etwas herausbilden, das diesem Ideal einer regionalen europäischen Sicherheitsorganisation näherkommt, vielleicht Mitte des nächsten Jahrhunderts. Wenn das geschieht, wird es jedoch wahrscheinlich eher den Namen Europäische Union als OSZE tragen.

Der Aufstieg der Europäischen Union

Wie für die NATO und die OSZE war auch für die Europäische Union der Beginn des Jahres 1999 eine Herausforderung. Die Europäische Währungsunion trat mit Beginn des Jahres in Kraft, und im März sah sich die gesamte Europäische Kommission unter Präsident Jacques Santer gezwungen, aufgrund der Anschuldigungen wegen Korruption, Vetternwirtschaft und Schlamperei zurückzutreten. Trotz dieser Schwierigkeiten ist es wahrscheinlich, daß die Europäische Union um das Jahr 2010 herum die Europäische Währungsunion erfolgreich vollendet haben wird. Zu dem Zeitpunkt wird auch die erste Phase der Osterweiterung der EU nahezu abgeschlossen, und Estland, Polen, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern werden der EU beigetreten oder an der Schwelle zum Beitritt sein. Die zweite Gruppe von Beitrittskandidaten - Lettland, Litauen, die Slowakei, Rumänien und Bulgarien - werden die ersten Hürden auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft genommen haben. Europas wirtschaftlicher Wohlstand und seine bessere Unterstützung der OSZE-Konfliktprävention haben

möglicherweise die Anzahl lokaler Konflikte verringert. Auch Rußland hat sich bis dahin eventuell etwas beruhigt, obwohl seine politische Zukunft wahrscheinlich immer noch unsicher sein wird.

Schon heute sind die Einwohnerzahl und das Bruttoinlandsprodukt aller EU-Staaten zusammen höher als die der Vereinigten Staaten. Unter den hier angenommenen günstigen Voraussetzungen wird diese Differenz zugunsten der EU vermutlich zunehmen. Die EU wird ihrem offiziellen Ziel, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, allmählich näherkommen. Wenn die Union die Fähigkeit erlangt hat, schnell effektive Beschlüsse in harten außen- und sicherheitspolitischen Fragen zu fassen, wird sie dieses Ziel erreicht haben und im Begriff stehen, zur Supermacht zu werden.

Bis dahin ist es jedoch noch ein weiter Weg, und ungefähr für die beiden nächsten Jahrzehnte wird die Europäische Union wohl eine eher unhandliche Mischung aus föderativen und konföderativen Elementen bleiben. In dieser doch sehr langen Übergangszeit wird Washington wahrscheinlich in der Lage sein, die US-Führungsrolle im euro-atlantischen Sicherheitsraum aufrechtzuerhalten.

Europas Widerwillen gegenüber der amerikanischen Vorrangstellung auf diesem Gebiet wird jedoch voraussichtlich wachsen, und es könnte häufiger zum Ausbruch ernster Unstimmigkeiten kommen. Die NATO selbst wird bis dahin im Hinblick auf Führungspositionen zunehmend europäisiert sein, d.h., nahezu alle militärischen und zivilen Schlüsselpositionen werden dann mit Europäern besetzt sein. In dieser Phase könnte die Ebene formaler Kontakte zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union größere Bedeutung erlangen als amerikanisch-europäische Konsultationen innerhalb der NATO.

Im Jahre 2030 sind wahrscheinlich alle Beitrittskandidaten in die EU aufgenommen. Selbst ein zunehmend demokratisches Rußland könnte dazugehören. Durch die Mitgliedschaft in der EU hätte Rußland sich schließlich eine anhaltende und beständige Quelle für Investitionen, Entwicklung und Modernisierung für seine Wirtschaft erschlossen. Die Frage der Mitgliedschaft der Türkei könnte positiv gelöst sein.

Wenn die generellen Trends in Europa einigermaßen günstig sind, könnte die Europäische Union zu dem Zeitpunkt, an dem dieses Stadium der Erweiterung erreicht ist - in 20 oder mehr Jahren -, sowohl stark genug als auch ausreichend an langfristigen Sicherheitsbelangen, die Europa betreffen, interessiert sein, um endlich die beiden Hälften einer idealen europäischen Sicherheitsorganisation, NATO und OSZE, zusammengefügt und beide als untergeordnete und gleichrangige Elemente der EU selbst in die Europäische Union integriert zu haben.

Elizabeth Abela/Monika Wohlfeld

Die Mittelmeerdimension der Sicherheit[1]

Die Beziehungen der OSZE zu den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum

Die Notwendigkeit anerkannter Beziehungen

Seit den Anfängen des Helsinki-Prozesses waren eine Reihe von südlichen Mittelmeeranrainerstaaten und Israel Vorreiter einer besonderen Beziehung zur OSZE, die auf der Verknüpfung von europäischer Sicherheit mit derjenigen des Mittelmeerraumes beruht. Die geographische Nähe sowie die historischen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Bindungen der OSZE-Staaten zu Mittelmeerländern führten 1975 zur Aufnahme eines Kapitels über "Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum" in die Schlußakte von Helsinki. Mit der Unterzeichnung der Schlußakte erklärten die Staats- und Regierungschefs,

> "daß Sicherheit in Europa im weiteren Zusammenhang der Sicherheit der Welt zu betrachten ist und daß sie mit der Sicherheit im Mittelmeerraum in seiner Gesamtheit eng verbunden ist, und daß dementsprechend der Prozeß der Verbesserung der Sicherheit nicht auf Europa beschränkt sein, sondern sich auch auf andere Teile der Welt erstrecken soll, insbesondere auf den Mittelmeerraum".[2]

Seither ist die Verknüpfung von europäischer Sicherheit mit der des Mittelmeerraumes immer wieder in verschiedenen KSZE/OSZE-Dokumenten, aber auch auf Seminaren und Treffen, die die Mittelmeerdimension der Sicherheit zum Thema hatten, unterstrichen worden. Diese Beziehung gewinnt jedoch nur langsam an Substanz.
Dieser Beitrag behandelt zunächst kurz die Zusammensetzung der Gruppe der südlichen Mittelmeeranrainer, die am Sicherheitsdialog mit der OSZE beteiligt sind, und gibt dann eine Reihe von Vorschlägen zur Vertiefung der Mittelmeerdimension der OSZE wieder, die von den Teilnehmerstaaten oder den Mittelmeerländern vorgelegt wurden. Daran schließt sich eine Diskussion der Geschichte der Vertiefung der Beziehungen an, einschließlich der

---

1 Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind ausschließlich diejenigen der Autorinnen und geben nicht unbedingt den Standpunkt der OSZE wieder.

2 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. A.1, S. 46.

Bildung einer Mittelmeer-Kontaktgruppe, der Mittelmeerseminare der OSZE und schließlich operationeller Fragen. Mit der Erörterung der Mittelmeerdimension im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Sicherheitsmodells (Charta-Dokument für das einundzwanzigste Jahrhundert), das auf dem kommenden Gipfeltreffen in diesem Jahr in Istanbul angenommen werden soll, schließt der Beitrag.

Die Mittelmeerdimension der Sicherheit: Welche Länder sind beteiligt?

Die OSZE unterhält mit sechs Kooperationspartnern im Mittelmeerraum Beziehungen: Ägypten, Algerien, Israel, Marokko und Tunesien sowie - seit Juni 1998 - Jordanien.
Auf dem Ministerratstreffen in Rom im Jahre 1993 ersuchten Ägypten, Algerien, Israel, Marokko und Tunesien um eine engere Anbindung an die Aktivitäten der KSZE. Diesen fünf Mittelmeerstaaten, die als "nichtteilnehmende Mittelmeerstaaten" bezeichnet wurden, wurde mit Beschluß des Ausschusses Hoher Beamter (25. Sitzung des AHB im März 1994 in Prag) eine strukturiertere Form der Beziehungen angeboten. Im Dezember 1995 beschloß der Ständige Rat die Umbenennung in "Kooperationspartner im Mittelmeerraum" (*Mediterranean Partners for Co-operation*, MPC).
Im Jahre 1994, einem Jahr, in dem die Mittelmeerdimension der Sicherheit große Aufmerksamkeit erfuhr, schlug der israelische Außenminister Shimon Peres vor, den KSZE-Dialog auf Jordanien und die Palästinenser auszudehnen. Der Ständige Vertreter Italiens bei der OSZE, Mario Sica, schrieb 1996, daß es vorstellbar sei, "daß der Dialog sich in der Zukunft auf Jordanien und die Palästinenser ausweiten könnte, wie es von Israel vorgeschlagen wurde (...) und, abhängig von den Entwicklungen im Mittleren Osten, auch auf weitere Staaten".[3]
Tatsächlich strebte Jordanien vier Jahre später den Status als Kooperationspartner im Mittelmeerraum an. Im Mai 1998 wurde Jordanien durch einen Beschluß des Ständigen Rates als solcher willkommen geheißen, nachdem das Land darum ersucht hatte. Angesichts der jüngsten Entwicklungen im nahöstlichen Friedensprozeß ist es durchaus denkbar, daß weitere Staaten ihr Interesse bekunden, ebenfalls OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum zu werden.
Gelegentlich wurde die "Sicherheit in angrenzenden Gebieten" erwähnt, die sich auf die Mittelmeerdimension und die Beziehungen zu den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum, die Kooperationspartner (Japan und Korea) sowie weitere Nicht-Teilnehmerstaaten bezieht. Der Hinweis auf

3 Mario Sica, Die neue Mittelmeer-Dimension der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 411-416, hier: S. 415.

"angrenzende Gebiete" findet sich bereits im Bericht des Expertentreffens über die Möglichkeiten und Mittel zur Förderung konkreter Initiativen für eine gegenseitig nutzbringende Zusammenarbeit in verschiedenen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Bereichen in Valletta im Jahre 1979.
Die MPC-Staaten sind keine kohärente regionale Gruppierung. Dennoch gehen sie gelegentlich auch gemeinsam vor. So sprachen die fünf Mittelmeerpartner beispielsweise bei der Überprüfungskonferenz vor dem Lissabonner Gipfeltreffen mit einer Stimme. Sie brachten einen Vorschlag ein, nach dem die MPC-Staaten zur Teilnahme an OSZE-Treffen eingeladen werden sollen, z.B. denen des Ständigen Rates, des Forums für Sicherheitskooperation und des Sicherheitsmodellausschusses. Dieser Vorschlag wurde nicht angenommen, da es keinen Konsens darüber gab. Wiederholt haben OSZE-Teilnehmerstaaten die MPC ermuntert, zu relevanten Fragen gemeinsame Beiträge zu leisten und einheitliche Positionen zu entwickeln - bisher allerdings ohne großen Erfolg. Diese Unfähigkeit, geschlossen aufzutreten, schwächt die Position der Mittelmeer-Kooperationspartner in ihrem Werben um engere Beziehungen zur OSZE. Natürlich setzt die Forderung der Teilnehmerstaaten nach gemeinsamen Positionen die Vorstellung einer in sich geschlossenen internationalen Region voraus, in der solche Interaktionsmuster jedoch (noch) gar nicht vorhanden sind. Insbesondere hat das Auf und Ab des nahöstlichen Friedensprozesses Einfluß auf die wechselseitigen Beziehungen der Mittelmeerländer. So stellte z.B. Ägypten kürzlich in einem Papier, das an die Teilnehmerstaaten verteilt wurde, fest, daß "greifbare und substantielle Fortschritte (...) in allen Bereichen der arabisch-israelischen Verhandlungen" eine Voraussetzung für die Implementierung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen sind.[4] Man könnte anführen, daß angesichts des laufenden politischen Prozesses in Israel die Aussichten auf einen Fortschritt in den OSZE-Mittelmeerbeziehungen realistischer geworden sind.

Vorschläge

Im Laufe der Jahre wurden zahlreiche Vorschläge in unterschiedlichen Zusammenhängen und von verschiedenen Staaten unterbreitet, darunter die MPC selbst, wie die Beziehungen zwischen der OSZE und den Mittelmeerstaaten weiterentwickelt werden können. Tatsächlich werden Vorschläge, seitdem sich die Staaten der Europäischen Union zu einer Fraktion zusammengeschlossen haben und in der OSZE mit einer gemeinsamen Stimme auftreten, von der EU als Ganzes oder von Malta eingebracht. Einige Staaten sind gegen jede weitere Institutionalisierung im Rahmen der OSZE,

4 Ägypten, PC.DEL/380/98, 4. September 1998 (eigene Übersetzung).

da sie eine Überlastung der ohnehin schon sehr umfangreichen Agenda der OSZE und eine Überbeanspruchung ihrer Ressourcen befürchten. Eine Reihe von Teilnehmerstaaten legt darüber hinaus Wert darauf, daß der Dialog der OSZE mit den MPC-Staaten andere bestehende Strukturen - wie den Barcelona-Prozeß - nicht beeinträchtigt. Angesichts des Umstandes, daß nicht alle Teilnehmerstaaten die verschiedenen Vorschläge zur Gänze unterstützen, mindert das oben beschriebene Scheitern der MPC-Staaten, gegenüber der OSZE geschlossen aufzutreten und so ihre Prioritäten klarzumachen, ihre Chancen auf die Umsetzung dieser Vorschläge noch.

Die folgende Aufzählung ist ein Versuch, die wichtigsten der vorgelegten Vorschläge zur Zusammenarbeit der Organisation mit den MPC-Staaten zusammenzufassen. Der Zweck dieser Auflistung ist nicht die Erstellung eines kompletten Kataloges aller Ideen; vielmehr soll dadurch auf die Fülle von Ansätzen und Konzepten hingewiesen werden, die die interne Diskussion über die künftige Richtung der Mittelmeerdimension innerhalb der OSZE auszeichnet. Viele der folgenden Vorstellungen sind mehrmals und bei verschiedenen Gelegenheiten eingebracht worden (bei Treffen der Kontaktgruppe, Mittelmeerseminaren etc.). Einige wurden auf die Tagesordnung gesetzt, und wieder einige wurden angenommen. Andere mögen angesichts der politischen Situation im Nahen Osten schlicht unrealistisch gewesen sein.

Eine Reihe von Vorschlägen bezieht sich auf den Sektor Information. Insbesondere der Aufbau eines Informationssystems (MEDGATE), das den Mittelmeerpartnern Informationen und Kenntnisse über den Prozeß der Standard- und Normenbildung in der OSZE vermittelt, sowie die Entwicklung eines Vorfeldprogramms der OSZE im Mittelmeerraum wurden vorangetrieben.

Eine weitere Gruppe von Vorschlägen bezieht sich auf den Status der MPC-Staaten. Gefordert wurden u.a. eine Intensivierung des Dialogs im Ständigen Rat, einschließlich des uneingeschränkten Zugangs zu Plenarsitzungen des Ständigen Rates, im Forum für Sicherheitskooperation und im Sicherheitsmodellausschuß, die Formalisierung der informellen, allen Teilnehmerstaaten offenstehenden Kontaktgruppe sowie die Einführung eines Beobachterstatus für MPC-Staaten in der OSZE.

Ein Thema von besonderem Interesse für die MPC-Staaten sind Anti-Terrorismus-Maßnahmen. Für diesen Bereich, in dem die OSZE nicht viel Erfahrung hat, wurde vorgeschlagen, eine Muster-Anti-Terrorismus-Konvention zu entwickeln, die die OSZE-Staaten und die MPC beschließen könnten, Sondersitzungen des Forums für Sicherheitskooperation zu Terrorismusfragen unter Beteiligung der MPC abzuhalten, eine den MPC-Staaten zugängliche Terrorismus-Datenbank aufzubauen sowie vorbeugende Maßnahmen zur Aufdeckung von Verbindungen zwischen organisierter Kriminalität, Drogenhandel und terroristischen Gruppen einzuführen.

In der ökonomischen und ökologischen Dimension reichen die bisherigen Vorschläge von der Erweiterung des Spektrums des Wirtschaftsforums um Themen wie Migration, Umwelt, Wissenschaft und Technologie sowie Nahrungsmittelsicherheit über die Implementierung der Verpflichtungen aus der wirtschaftlichen Dimension im Hinblick auf die verstärkte Zusammenarbeit mit dem Mittelmeerraum und den Informationsaustausch über Umweltpolitik und -programme bis hin zum Aufbau einer gesicherten Datenbank über Umweltpolitik und -programme, insbesondere im Mittelmeerraum. So befaßte sich dann auch das Wirtschaftsforum 1999, zu dem alle MPC-Staaten eingeladen waren (jedoch nicht alle teilnahmen), vorwiegend mit Umweltfragen.

Die MPC haben auch Interesse an vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM) in bezug auf die menschliche Dimension (kulturelle VBM, einschließlich des Aufbaus von Informationssystemen und Datenbanken, sowie religiöse VBM, die darauf abzielen, unverzerrte Darstellungen der Religionen für die allgemeine Öffentlichkeit zu präsentieren). Obwohl die menschliche Dimension von Beginn an Teil der KSZE/OSZE ist und religiöse und kulturelle Vielfalt und Toleranz Markenzeichen der OSZE sind, gehen einige der von den Mittelmeer-Kooperationspartnern vorgeschlagenen VBM über die Sachkenntnis oder das Arbeitsgebiet der OSZE hinaus.

Obwohl anerkannt wird, daß herkömmliche VBM sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) derzeit im Mittelmeerraum nicht umgesetzt werden können,[5] glaubt man dennoch, daß die OSZE eine Quelle der Inspiration[6] sein und als Modell für ähnliche Ansätze im Bereich von Transparenz, vertrauensbildenden Maßnahmen und VSBM in der Region dienen könnte.

Sowohl die OSZE-Teilnehmerstaaten als auch die MPC müssen sich überlegen, ob angesichts fehlender Aussichten, im südlichen Mittelmeerraum herkömmliche VBM einzuführen, eine Konzentration auf vertrauensbildende Maßnahmen der menschlichen Dimension die Grundlage dafür bilden kann, letztlich doch VBM zu entwickeln, die dem umfassenden Sicherheitskonzept der OSZE entsprechen.

Ein vielversprechender Bereich des Mittelmeerdialogs der OSZE bezieht sich auf die operative Arbeit der OSZE: Besuche der MPC bei Missionen,

---

5 Tanner schreibt, daß "angesichts der vielschichtigen Bedrohungsszenarien in Verbindung mit subregionalen militärischen Rivalitäten und der fortgesetzten Militarisierung der Region die Anwendung klassischer Rüstungskontrolle sowie militärisch relevanter VSBM außerordentlich dringlich, jedoch derzeit auch hochgradig unrealistisch erscheint". Fred Tanner, The Euro-Med Partnership for Arms Limitations and Confidence Building after Malta, in: The International Spectator 2/1997, S. 9. Akteure aus der Region deuten an, daß "das Fehlen eines umfassenden, gerechten und dauerhaften Friedens (...) die Parteien in der Region davon abhält, fortschrittliche VBM anzuwenden, die sich im Rahmen der OSZE als effektiv erwiesen haben". Erklärung von Amre Moussa, Außenminister der Arabischen Republik Ägypten, Dezember 1997 (eigene Übersetzung).

6 OSZE-Mittelmeerseminar über die Erfahrungen der OSZE im Bereich Vertrauensbildung, Kairo 1995.

Beiträge zur Wahlbeobachtung und -überwachung der OSZE und in Zukunft vielleicht die Abordnung von Personal an OSZE-Institutionen und -Missionen. Die beiden erstgenannten Vorschläge sind bereits implementiert, über den dritten wird derzeit beraten (s.a. den Abschnitt über das Sicherheitsmodell).

Der Aufbau von Strukturen, die die Erfahrung der OSZE widerspiegeln, wird angeregt durch den Vorschlag, die Expertise der OSZE beim Aufbau von Strukturen im Mittelmeerraum analog zu denen, die die OSZE zur Konfliktverhütung, Frühwarnung, präventiven Diplomatie und für andere Aktivitäten und Mechanismen errichtet hat, zu nutzen. In diesem Zusammenhang wurden folgende Themen angesprochen: Übertragung von OSZE-Expertise im Bereich innerer Stabilisierung, u.a. bei Wahlen und der Entwicklung des Justizwesens, regionale runde Tische auf der Grundlage der Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt, ein Stabilitätspakt für den Mittelmeerraum, die Entwicklung eines Konfliktverhütungszentrums für den Mittelmeerraum (mit enger Zusammenarbeit mit dem KVZ der OSZE als erstem Schritt) sowie eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum (KSZM).

Der ambitionierteste Vorschlag einer KSZM auf der Grundlage der Erfahrungen der KSZE verdient besondere Aufmerksamkeit. Dieser Vorschlag wurde auf einem KSZE-Treffen in Palma de Mallorca im Jahre 1990 von der sogenannten "4+5-Gruppe" entwickelt, der vier südeuropäische EG-Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Portugal und Spanien) sowie die fünf Teilnehmer der Union des Arabischen Maghreb (Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien und Tunesien) sowie Malta als Beobachter angehören.

Da kein Konsens erzielt werden konnte, wurde ein unverbindlicher offener Bericht herausgegeben, der besagte, daß bei einem Treffen außerhalb des KSZE-Prozesses eine Reihe allgemein anerkannter Regeln und Prinzipien aus den Bereichen Stabilität, Kooperation und der menschlichen Dimension im Mittelmeerraum diskutiert werden könnten, wenn die Umstände in der Region dies erlaubten. Ein bekannter Regionalexperte für den Mittelmeerraum gab folgende Bewertung dieser Initiative ab:

> "Der KSZM-Vorschlag versuchte also, Konzepte im Zusammenhang mit der Idee einer umfassenden internationalen Region zu institutionalisieren, in der solche Formen der Zusammenarbeit nicht existierten. Im Ergebnis kann er als verfrühte Initiative charakterisiert werden (...) (Eine) KSZM muß der regionalen Dynamik, die sie zu ermutigen versucht, folgen und nicht vorangehen. Der ihr zugrunde liegende 'koope-

rative Sicherheitsansatz' spiegelt die konfliktreicheren Beziehungsmuster, die es im Mittelmeerraum gibt, nicht wider."[7]

Das KSZM-Konzept ist jedoch noch nicht gestorben. Die Zusammenfassung eines OSZE-Seminars im Jahre 1997 stellt fest, daß die "Idee der Einberufung einer KSZM nicht endgültig zu den Akten gelegt werden sollte: Eine KSZM könnte eine Koordinationsrolle im Hinblick auf andere Initiativen, wie etwa den Barcelona-Prozeß und das Mittelmeer-Forum, spielen".[8]

Die Strukturierung der Beziehungen

Die Mittelmeerstaaten wurden auf den Folgetreffen nach der Gipfelkonferenz von Helsinki 1975 dazu eingeladen, Beiträge zu leisten. Im Verlauf der zweiten Phase der Konferenz hatten die Demokratische Volksrepublik Algerien, die Arabische Republik Ägypten, Israel, das Königreich Marokko, die Arabische Republik Syrien und die Tunesische Republik eigene Beiträge und Erklärungen abgegeben. Seither fand eine Reihe spezieller Treffen zu Themen, die den Mittelmeerraum betreffen und hauptsächlich wirtschaftliche, ökologische, wissenschaftliche sowie kulturelle Probleme behandelten und zu denen die Mittelmeerstaaten eingeladen waren, statt (Valletta 1978, Venedig 1984, Palma de Mallorca 1990 und Valletta 1993). Auf dem zweiten Gipfeltreffen der OSZE im Jahre 1990 in Paris bekräftigten die Teilnehmerstaaten, daß sie "die Bemühungen zur Festigung von Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum als wichtigen Faktor der Stabilität in Europa fortsetzen" werden.[9] Das Dokument des Helsinki-Gipfels aus dem Jahre 1992 hält fest, daß "die nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten weiter eingeladen (werden), zu KSZE-Aktivitäten beizutragen".[10]
Nachdem im Jahre 1994 den fünf besagten Mittelmeerstaaten auf deren Ersuchen um engere Anbindung an die Aktivitäten der KSZE eine strukturierte Beziehung angeboten worden war, wurden sie in der Folge zu einer Reihe von KSZE-Treffen eingeladen (Treffen des Ministerrates, Überprüfungskonferenzen, regelmäßige Treffen mit der OSZE-Troika, also den Vertretern des vorigen, gegenwärtigen und künftigen Amtierenden

7 Stephen C. Calleya, Navigating Regional Dynamics in the Post-Cold War World: Patterns of Relations in the Mediterranean Area, Aldershot 1997, S. 152-155 (eigene Übersetzung).
8 Consolidated Summary, OSCE Mediterranean Seminar on the Security Model for the Twenty-First Century: Implications for the Mediterranean Basin, 3.-5. September, Kairo, S. 8 (eigene Übersetzung).
9 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.2, S. 14.
10 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.6, S. 25.

Vorsitzenden, und von Fall zu Fall auch zu Seminaren und anderen *Ad-hoc*-Treffen zu Themen von besonderem Interesse). Sie erhielten auch Zugang zu allen KSZE-Dokumenten und das Recht, ihre Standpunkte dem Amtierenden Vorsitzenden zur Kenntnis zu bringen.

Die Kontaktgruppe

Die Beziehungen wurden auf dem Gipfeltreffen von Budapest im Jahre 1994 weiterentwickelt. Dort wurde beschlossen, im Rahmen des Ständigen Rates in Wien eine informelle, allen Teilnehmerstaaten offenstehende Kontaktgruppe auf Expertenebene einzurichten, "damit der Austausch von Informationen und die Formulierung neuer Ideen erleichtert werden".[11] Dieser neue Kooperationsrahmen sah die Ausrichtung von Mittelmeerseminaren über Themen gegenseitigen Interesses vor sowie Konsultationen auf hoher Ebene zwischen der OSZE - repräsentiert durch die Troika und den Generalsekretär - und den Mittelmeerstaaten.
Obwohl die Treffen der Kontaktgruppe mit den Mittelmeerpartnern informell sind, sind einige der Teilnehmerstaaten und die MPC-Staaten auf Botschafterebene vertreten. Alle sechs MPC nehmen regelmäßig an den Treffen der Kontaktgruppe teil, die mehrmals jährlich stattfinden. Einzelne Staaten können ihr Interesse bekunden, an den Beratungen der Kontaktgruppe mit den MPC teilzunehmen oder weitere Treffen zu besuchen, zu denen sie eingeladen werden können.
In der Hauptsache bietet die Kontaktgruppe den MPC die Möglichkeit zum Informationsaustausch und zur Diskussion zwischen den MPC und den Teilnehmerstaaten der OSZE über Themen gemeinsamen Interesses. Die Agenda umfaßt auch die Unterrichtung durch einen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden über aktuelle Ereignisse, insbesondere über OSZE-Missionen und Aktivitäten vor Ort. Daran schließt sich normalerweise ein Vortrag eines OSZE-Mitarbeiters über einen der Hauptaspekte der Aktivitäten der OSZE an, z.B. über den Beauftragten für Medienfreiheit, den Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE oder über einen Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden.
Die Kontaktgruppe mit den MPC ist der wichtigste Dialograhmen, ihre Treffen finden aber relativ selten statt, und es mangelt ihr an einem strategischen Konzept für die Förderung dieses Dialogs. Dies und die Tatsache, daß eine Reihe von Vorschlägen der MPC zur engeren Anbindung an die OSZE bisher nicht weiter ausgearbeitet wurden, trägt im Gegenzug zu einer gewissen Frustration der MPC bei, was die Teilnehmerstaaten

11 Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest: Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 484.

ihnen gelegentlich als Desinteresse auslegen. Vielleicht könnte man dieses Phänomen sogar als *circulus vitiosus* bezeichnen, über den nachgedacht werden muß, will man die Entwicklung des Dialogs zwischen der OSZE und den MPC-Staaten erleichtern.

Seminare

Ein großer Teil des fortlaufenden Mittelmeerdialogs findet im Rahmen der Mittelmeerseminare statt, die sich jeweils auf spezifische Einzelfragen konzentrieren. An den Seminaren nehmen in der Regel hochrangige Vertreter der Kooperationspartner im Mittelmeerraum, der Teilnehmerstaaten, internationaler Organisationen sowie Wissenschaftler und nichtstaatliche Organisationen teil. Die Seminare bieten Zeit und Gelegenheit zum Meinungsaustausch, hier können schon einmal eingebrachte Ideen und Vorschläge wiederaufgegriffen sowie möglicherweise Beiträge zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der OSZE und den MPC geleistet werden. Bisher gibt es allerdings nur wenige sichtbare Ergebnisse oder Folgeaktivitäten.
Das letzte Seminar zum Thema "Die menschliche Dimension der Sicherheit, Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit" fand 1998 in Malta statt. Jordanien wird 1999 Gastgeber des OSZE-Mittelmeerseminars über "Die Implementierung der menschlichen Dimension" sein. Als Neuling hat sich Jordanien angeboten, das nächste Mittelmeerseminar im Dezember 1999 auszurichten, und dadurch sein aktives Interesse an dem Dialog zwischen der OSZE und den MPC bekundet.

Entwicklungen auf der Arbeitsebene

Im Juni 1998 faßte der Ständige Rat der OSZE einen Beschluß, der es Vertretern der MPC ermöglicht, von Fall zu Fall an Wahlbeobachtungs- und Wahlüberwachungseinsätzen der OSZE bzw. des BDIMR mitzuwirken und Kurzbesuche bei OSZE-Missionen zu machen, damit sie sich auch weiterhin über die OSZE-Erfahrungen ein Bild machen können.[12] Die MPC wurden ermutigt, diesen Beschluß dazu zu nutzen, sich aktiv zu beteiligen und sich aus erster Hand über Erfahrungen der OSZE vor Ort zu informieren.
Der Beschluß beruhte auf einem Vorschlag, den die EU im Rahmen der Kontaktgruppe vorgelegt hatte und der unterstrich, wie wichtig es sei, daß die Mittelmeerpartner von den Erfahrungen der OSZE vor Ort profitieren. Der Vorschlag ging von der Annahme aus, daß die MPC durch Besuche bei den Missionen und die Teilnahme an den Wahlbeobachtungsmissionen ihren Nutzen aus den Erfahrungen der OSZE ziehen und ihr umfassendes Sicherheitskonzept vor Ort studieren können. Der Beschluß des Ständigen

12 Vgl. Beschluß Nr. 233, PC.DEC/233, 11. Juni 1998, in: OSZE, Ständiger Rat, 172. Plenarsitzung, PC-Journal Nr. 172, 11. Juni 1998, Punkt 7 der Tagesordnung.

Rates besagt, daß "angesichts des von den Partnern im Mittelmeerraum bekundeten, anhaltenden Interesses, mehr über die OSZE-Aktivitäten zu erfahren, und des Wunsches der Teilnehmerstaaten, die Interaktion zwischen den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und der Arbeit unserer Organisation zu verbessern"[13], Vertreter der MPC OSZE-Missionen Kurzbesuche abstatten sowie an OSZE- bzw. BDIMR-Wahlbeobachtungs- und Wahlüberwachungseinsätzen teilnehmen können.
Im folgenden Jahr, im Mai 1999, nutzten die MPC anläßlich eines von der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina organisierten Workshops in Sarajewo, zu dem sie eingeladen waren, erstmalig die Gelegenheit, eine Mission zu besuchen. Durch Vorträge zu spezifischen Fragen gaben Experten der Mission Einblick in die Arbeit der OSZE vor Ort, einschließlich ihrer Tätigkeit in den Bereichen Wahlen, Demokratisierung, Menschenrechte und regionale Stabilisierung. Es fand auch ein Besuch der Außenstelle in Travnik im Bezirk Zentralbosnien statt. Neben Vertretern verschiedener Teilnehmerstaaten nahmen fast alle Kooperationspartner im Mittelmeerraum teil. Seither haben die Delegationen der MPC ihr Interesse geäußert, auch andere Missionen der OSZE zu besuchen.
Hinsichtlich der Möglichkeit, an Wahlbeobachtungen teilzunehmen, ließ der ägyptische Vertreter verlauten, daß Vertreter Ägyptens angewiesen seien, sich zu beteiligen, wenn eine Wahlüberwachung in einem OSZE-Teilnehmerstaat stattfände, in dem Ägypten eine diplomatische Vertretung hat. So haben ägyptische Botschaftsangehörige die Wahlen in Armenien beobachtet, und Israel hat an der Wahlbeobachtung in Estland mitgewirkt.
Mit der Wahrnehmung sowohl der Möglichkeit zum Besuch von OSZE-Missionen als auch der Teilnahme an Wahlbeobachtung und -überwachung bekunden die MPC ihr Interesse an der Funktionsweise der OSZE. Gleichzeitig tragen die zu den Aktivitäten der OSZE bei und verleihen so den Beziehungen ein Element der Gegenseitigkeit.

Das Sicherheitsmodell

Gegenwärtig konzentriert sich die Aufmerksamkeit der MPC auf das sogenannte Sicherheitsmodell. Während des Budapester Gipfeltreffens im Jahre 1994 beschlossen die OSZE-Teilnehmerstaaten, ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert zu erarbeiten, dessen Ziel es sein sollte, "einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien (zu) schaffen, in dem alle Staaten gleichberechtigte Partner sind". Der Höhepunkt der Debatte über das Sicherheitsmodell wird die Annahme eines Charta-Dokuments auf dem

13 Ebenda.

kommenden OSZE-Gipfeltreffen im November 1999 in Istanbul sein. Dieses soll ein umfassendes politisches Dokument sein, daß die europäische Sicherheit auf der makro-politischen Ebene zum Ausdruck bringt.

Von Beginn der Diskussionen über ein Sicherheitsmodell an haben die Mittelmeerpartner ihr Interesse an einer aktiven Beteiligung bekundet. Obwohl sie mehrfach Gelegenheit hatten, die Diskussion über das Sicherheitsmodell zu verfolgen und sich auch im Rahmen verschiedener Foren (Seminare[14], Kontaktgruppe) daran zu beteiligen, wurden sie erst Anfang 1999 zur Teilnahme an einem der Treffen des wichtigsten Verhandlungsgremiums, des Sicherheitsmodellausschusses, eingeladen.

Der Vorsitzende der Kontaktgruppe mit den Mittelmeerpartnern (1996 die Schweiz) berichtete auf dem Lissabonner Gipfeltreffen im Jahre 1996 über Beiträge zum Sicherheitsmodell. In die Liste der Prioritäten wurde aufgenommen, daß konkrete Maßnahmen in denjenigen Bereichen untersucht werden sollten, in denen die OSZE besondere Expertise gesammelt hat und in denen sie ihre Erfahrungen mit den Mittelmeerpartnern teilen könnte. Erwähnung fanden dabei insbesondere die Entwicklung von VSBM, präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Menschenrechte und weitere Themen aus der Liste der Risiken und Herausforderungen. Es wurde auch festgehalten, daß "Fragen im Zusammenhang mit Terrorismus, sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten sowie kulturellen und religiösen Fehlwahrnehmungen auf großes Interesse stoßen".[15]

Die Gespräche von Teilnehmerstaaten mit den MPC in der Kontaktgruppe und in den Seminaren fanden ihren Höhepunkt in der Aufnahme der Mittelmeerdimension in die Beschlüsse des Kopenhagener Ministerratstreffen 1997. In den Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit heißt es: "In Anerkennung der Unteilbarkeit der Sicherheit stellen sie (die Teilnehmerstaaten) fest, daß verstärkte Sicherheit und Zusammenarbeit in angrenzenden Gebieten, insbesondere im Mittelmeerraum, einen für die Stabilität im OSZE-Gebiet wesentlichen Faktor darstellen. Sie werden eine engere Zusammenarbeit mit allen Kooperationspartnern in Erwägung ziehen, um die den OSZE-Teilnehmerstaaten gemeinsamen Normen und Wertvorstellungen zu fördern. Sie werden die Partner auch dazu ermutigen, sich das Sachwissen der OSZE zunutze zu machen."[16]

---

14 Beispielsweise war das Kairoer Seminar im Jahre 1997 dem Thema "Das Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert: Auswirkungen auf den Mittelmeerraum" gewidmet.

15 The Security Model Discussion 1995-1996. Report of the Chairman-in-Office to the Lisbon Summit, Lissabon, 30. November 1996 (eigene Übersetzung).

16 Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 465-481, hier: S. 478.

Während des Ministerratstreffens in Oslo im Jahre 1998 traf die Troika auf Ministerebene mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum zusammen. Letztere gaben ihrem Wunsch Ausdruck, an der Ausarbeitung und dem Entwurf jeglichen Kapitels über die Mittelmeerdimension im Rahmen der Europäischen Sicherheitscharta mitzuwirken. Sie betonten auch ihr Interesse daran, beim Umgang mit Bedrohungen ihrer eigenen regionalen Sicherheit auf die Expertise der OSZE zurückzugreifen.[17] Allerdings äußerten sie auch eine gewisse Enttäuschung über den Prozeß. Der ägyptische Außenminister deutete an, daß "seit dem Budapester Gipfeltreffen im Jahre 1994 verschiedene OSZE-Konferenzen eine verstärkte Beteiligung der Partnerländer im Mittelmeerraum in bezug auf die Mittelmeerdimension des Sicherheitsmodells gefordert haben (...) Ägypten hat daher dringend die unverzügliche Implementierung der Gipfelresolutionen von Budapest und Lissabon verlangt, die den MPC Zugang zu verschiedenen Instanzen der Organisation in Fragen der Mittelmeerdimension des Sicherheitsmodells gewähren. Bedauerlicherweise sehen wird bis heute keine greifbaren Fortschritte in bezug auf diesen wesentlichen Schritt."[18] Weiter sagte er, daß er zwar verstehe, warum der Prozeß der Ausarbeitung des Sicherheitsmodells nur langsam voranginge, daß die MPC aber dennoch zur Gestaltung dieses Prozesses bereits im Anfangsstadium beitragen könnten.

Anfang des Jahres 1999 wurden die Mittelmeerpartner zusammen mit den Kooperationspartnern Japan und Korea erstmals dazu eingeladen, an einem einschlägigen Treffen des Sicherheitsmodellausschusses über "Sicherheit und Zusammenarbeit in angrenzenden Gebieten - Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern" teilzunehmen.

Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Beitrags waren die Diskussionen über die endgültige Fassung des Entwurfs des Charta-Dokuments und seiner Elemente noch nicht abgeschlossen.

Schlußfolgerungen

Zwei Prozesse bilden die Ausgangslage für die Mittelmeerdimension der OSZE: die Entwicklung des *acquis communautaire* der OSZE, insbesondere Fortschritte beim Charta-Dokument, und der Friedensprozeß im Nahen Osten, der nicht nur die Zusammensetzung der Gruppe der südlichen Mittelmeeranrainer, die an dieser Dimension teilnehmen, bestimmt, sondern auch deren Zusammenhalt als Gruppe oder Region.

---

17 Vgl. Norwegisches Außenministerium, Presseerklärung vom 1. Dezember 1998.

18 Rede S.E. Amre Moussa, Außenminister der Arabischen Republik Ägypten beim siebten Ministerratstreffen der OSZE, Oslo, 2.-3. Dezember 1998 (eigene Übersetzung).

Die politischen Entwicklungen in Israel ermutigen all diejenigen, die meinen, es sei nun an der Zeit, einen regionalen Ansatz gegenüber dem südlichen Mittelmeer zu entwickeln, einen Wissenstransfer aus der OSZE einzuleiten sowie Herangehensweisen und Strukturen ähnlich denjenigen der OSZE in der Region zu erarbeiten. Es bleibt abzuwarten, ob die erhoffte Wiederbelebung des Friedensprozesses im Nahen Osten wirklich stattfindet - und wenn ja, in welchem Maße - und in welchem Tempo die südlichen Mittelmeerstaaten darauf reagieren und sich der OSZE als geschlossene Gruppe präsentieren.

Parallel dazu bietet die Entwicklung des Charta-Dokuments eine gute Gelegenheit, die operationellen Grundlagen der Beziehungen zwischen der OSZE und den MPC neu festzulegen. Auch hier muß die Zeit zeigen, ob die Teilnehmerstaaten der OSZE zu einem Konsens über den künftigen Kurs in der Mittelmeerdimension gelangen können und welche Elemente aus der Fülle der Vorschläge zur Stärkung dieser Beziehungen Eingang in das Dokument finden werden, das Ende des Jahres in Istanbul verabschiedet werden soll.

Eines ist klar: Den MPC ist sehr daran gelegen, ihre Beziehungen zur OSZE auszubauen. Beim Ministerratstreffen in Oslo 1998 unterstrich Marokko beispielsweise die Notwendigkeit, "den Status der MPC zu legitimieren und die Verbindungen zur OSZE zu stärken sowie den Entscheidungsprozeß der OSZE durch die aktive Teilnahme der MPC an einem 'Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert', ihre Beteiligung an OSZE-Missionen und an Wahlbeobachtungen in der gemeinsamen OSZE-MPC-Region sowie durch die praktische Umsetzung beiderseitiger vertrauensbildender Maßnahmen und präventive Diplomatie zur Beilegung von Krisensituationen transparenter zu machen ".[19] Andere MPC vertreten einen ähnlichen Ansatz, der inzwischen auch nicht mehr unrealistisch zu sein scheint.

19 Marokko, MC.DEL/59/98, Oslo, 3. Dezember 1998.

Kristina Stockwood

Das IFEX Clearing House - Aktivitäten und Zusammenarbeit mit der OSZE

Gemeinsam für das Recht auf freie Meinungsäußerung

Das Recht auf freie Meinungsäußerung hat in diesem Jahrzehnt zahlreiche Fürsprecher gewonnen. Viele von ihnen sind nichtstaatliche Organisationen, die eigens dafür geschaffen wurden, für die Freiheit der Medien zu kämpfen. Zu ihnen gehört IFEX (International Freedom of Expression eXchange). Aber auch zwischenstaatliche Organisationen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder die Vereinten Nationen haben Schritte zum Schutz der freien Meinungsäußerung unternommen. Auch wurden in diesem Jahrzehnt erstmals offizielle Vertreter zum Schutz der freien Meinungsäußerung ernannt, einige davon auf regionaler Ebene, wie der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit und der Sonderberichterstatter für freie Meinungsäußerung der OAS (Organization of American States), die es beide erst seit 1998 gibt. Das Amt des VN-Sonderberichterstatters für freie Meinungsäußerung wurde ebenfalls in den neunziger Jahren geschaffen. Ähnlich wurde IFEX im Jahre 1992 mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Arbeit der Organisationen für freie Meinungsäußerung weltweit zu vereinen. Die "Community" der freien Meinungsäußerung ist sprunghaft angewachsen und näher zusammengerückt.

IFEX ist ein Zusammenschluß von rund 40 Gruppen, die sich weltweit der Förderung der freien Meinungsäußerung und dem Schutz der Rechte von Journalisten und Schriftstellern widmen.[1] IFEX hat Mitglieder in allen Re-

1 Mitglieder von IFEX sind derzeit: Alliance of Independent Journalists, Jakarta; ARTICLE 19, London; Association of Independent Electronic Media, Belgrad; Canadian Journalists for Free Expression, Toronto; Committee to Protect Journalists, New York; Egyptian Organization for Human Rights, Kairo; Free Expression Ghana, Accra; Free Media Movement, Colombo; Freedom of Expression Institute, Johannesburg; Freedom House, New York; Glasnost Defence Foundation, Moskau; Greek Helsinki Monitor, Kifisia; Hong Kong Journalists Association; Human Rights Watch; Index on Censorship, London; Institute for the Studies on Free Flow of Information, Jakarta; Instituto Prensa y Sociedad, Lima; Independent Journalism Centre, Lagos; Inter American Press Association, Miami; International Federation of Journalists, Brüssel; International Federation of Newspaper Publishers, Paris; International Press Institute, Wien; Journalists Safety Service, Amsterdam; Media Institute of Southern Africa, Windhoek; Media Watch, Dhaka; Network for the Defence of Independent Media in Africa, Nairobi; Norwegian Forum for Freedom of Expression, Oslo; Pacific Islands News Association, Fidschi; Pakistan Press Foundation, Karatschi; Paraguay Union of Journalists, Asunción; Periodistas, Buenos Aires; Press Freedom Committee of the Guatemalan Journalists' Association, Guatemala City; Reporters Association of Thailand, Bangkok; Reporters sans frontières, Paris; West African Journalists' Association, Accra, Dakar; World Association of Community Radio Broadcasters, Montreal; World Press Freedom Committee, Reston, Virginia; Writers in Prison Committee of International PEN, London, PEN American Center, PEN Canada. Weitere Informationen sind vom IFEX Clearing House unter folgender Adresse erhältlich: 489 College St. #405,

gionen der Erde, die im Falle von Verletzungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung, wo immer diese auch auftreten, tätig werden. Die Mitglieder kommen aus den unterschiedlichsten Ländern, von Ägypten über Argentinien, Rußland und Ghana bis hin zu Bangladesch. Elf OSZE-Staaten sind die Herkunftsländer der Hälfte aller IFEX-Mitglieder: Belgien, Frankreich, Griechenland, das ehemalige Jugoslawien, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Rußland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten.

Das IFEX Clearing House mit Sitz in Toronto/Kanada entlastet IFEX bei der Arbeit. Es wird von der Vereinigung Canadian Journalists for Free Expression (CJFE) betrieben. Das Clearing House hilft die Arbeit der IFEX-Mitglieder zu koordinieren, Überschneidungen bei unseren Aktivitäten zu reduzieren und unsere gemeinsamen Ziele effektiver zu verfolgen. Wir arbeiten mit unzähligen Helfern in aller Welt zusammen, darunter interessierte Einzelpersonen, andere nichtstaatliche Organisationen und Büros wie das von Freimut Duve, dem Beauftragten für Medienfreiheit der OSZE.

Die Idee, die IFEX zugrunde liegt, ist die, daß wir durch den Austausch von Informationen diejenigen, die das Recht auf freie Meinungsäußerung verletzen, besser ins Visier nehmen und Mißstände auch in den kleinsten Dörfern und den entferntesten Winkeln der Erde ans Licht bringen können. Appelle stoßen zwar in vielen Fällen bei den Tätern auf taube Ohren; dennoch sehen IFEX und IFEX-Mitglieder immer wieder Anzeichen dafür, daß ihre Aufrufe etwas bewirkt haben - von einem Prozeß in Peru bis zu den Gefängniszellen in Nigeria. Uns erreichen Danksagungen von Journalisten, denen wir dadurch geholfen haben, daß wir Appelle zu ihrer Unterstützung herausgegeben und weltweit hunderte anderer Menschen dazu aufgerufen haben, dies ebenfalls zu tun.

IFEX ist in der Lage, umgehend auf einen Notfall zu reagieren. Das Clearing House erhält tagtäglich Informationen von unseren Mitgliedern über elektronische Post, die als Alarmmeldungen verfaßt und dann schnellstens über das IFEX Action Alert Network (AAN) an Mitglieder und Helfer in aller Welt verschickt werden. Mehr als 700 von ihnen sind via E-mail erreichbar, und tausende weitere besuchen den IFEX Internet Service (www.ifex.org), in dem die Alarmmeldungen versandt werden.

Die Möglichkeit, Informationen elektronisch zu empfangen und zu verschikken, bedeutet, daß sich die Reaktionszeit verringert und die Effizienz erhöht hat. Sie eröffnet Menschen in Regionen mit unzureichenden Telekommunikationsdiensten den Zugang zur Welt. Diejenigen, die keinen Internet-Zugang haben, können einen wöchentlichen IFEX-Report per Post erhalten.

Toronto, Ontario/Kanada, M6G 1A5; Tel.: +1 416 515 9622; Fax: +1 416 515 7879; E-mail: ifex@ifex.org; Website: www.ifex.org

Die IFEX-Mitglieder starten Alarm-Aktionen, wenn Journalisten, Schriftsteller oder Medienmitarbeiter angegriffen, verhaftet, verschleppt, bedroht oder ermordet werden, ebenso in Fällen von Zensur oder Veröffentlichungsverboten sowie beim Erlaß von Mediengesetzen, die international anerkannte Standards verletzen. In gleicher Weise reagieren sie auf die strafrechtliche Verfolgung von Journalisten, Schriftstellern oder Verlegern und auf eine Vielzahl weiterer Fälle. Einige der Mitglieder konzentrieren sich stärker auf Angriffe gegen Journalisten, andere auf Mediengesetze und wieder andere auf Verletzungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung im allgemeinen.

Im Jahre 1998 wurden vom IFEX Clearing House über 1.500 Alarmmeldungen in Umlauf gebracht. Sie betrafen u.a. die Ermordung von mindestens 52 Journalisten und Schriftstellern, 94 Fälle, in denen Journalisten oder Schriftsteller inhaftiert und länger als 48 Stunden festgehalten wurden, 301 Vorfälle, bei denen Journalisten oder Schriftsteller angegriffen oder geschlagen wurden, 34 Fälle von Todesdrohungen gegen Journalisten oder Schriftsteller, 217 Anklagen, Verurteilungen oder Gerichtsverfahren sowie 118 Fälle, in denen die Herausgabe von Medienprodukten verboten, zeitweilig ausgesetzt oder ganz eingestellt wurde.

Die sofortige Reaktion auf Angriffe gegen die Medienfreiheit ist ebenfalls integraler Bestandteil der Arbeit des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit. Die wichtigste Aufgabe des Amtsinhabers besteht entsprechend dem im November 1997 verabschiedeten Mandat für den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit darin, "bei schweren Verstößen von Teilnehmerstaaten gegen die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in bezug auf freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit (...) rasch zu reagieren". Bei der Abfassung des Mandats gaben die OSZE-Teilnehmerstaaten das Versprechen, "die Prinzipien und Verpflichtungen, zu denen sie sich in Fragen der Medienfreiheit bekannt haben", zu bekräftigen. "Insbesondere erinnern sie daran, daß die freie Meinungsäußerung ein grundlegendes und international anerkanntes Menschenrecht und elementarer Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft ist und daß Freiheit, Unabhängigkeit und Pluralismus der Medien für eine freie und offene Gesellschaft (...) wesentlich sind."[2]

Neben der Arbeit am AAN gibt das Clearing House das "Communiqué" heraus, ein wöchentlich erscheinendes Bulletin, das aktuelle Nachrichten zum Thema freie Meinungsäußerung enthält und über Ereignisse und Auszeichnungen berichtet. Es wird in englischer, französischer und spanischer Sprache veröffentlicht und ist als Druckerzeugnis, als E-mail oder über das Internet erhältlich. In jedem Jahr erscheint am oder um den 3. Mai herum eine Sonderausgabe zum Welttag der Pressefreiheit mit einer Übersicht über die

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluß Nr. 193, Mandat des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, in: PC.DEC/193, 5. November 1997, S. 1.

Aktivitäten rund um den Globus. In diesem Jahr präsentierte auch der IFEX Internet Service eine Sonderseite zum Welttag der Pressefreiheit.
Das vom Clearing House durchgeführte *IFEX Outreach Programme* soll der Ungleichheit zwischen Nord und Süd Rechnung tragen. Diese Initiative unterstützt noch junge Organisationen zum Schutz freier Meinungsäußerung in den Entwicklungsländern, in Osteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion. IFEX bietet diesen Gruppen technische und finanzielle Hilfe, aber auch die Ermutigung, die sie benötigen, um die besonderen Schwierigkeiten, vor denen sie in ihren Ländern stehen, zu überwinden. Sobald sie Mitglieder der IFEX-Gemeinde werden, steht diesen Gruppen ein zuverlässiges Netzwerk zu ihrer Unterstützung zur Verfügung. Im Gegenzug verbreiten sie wichtige Nachrichten über Verletzungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung, gegen die sonst vielleicht nichts getan würde.
Ein weiteres wichtiges Betätigungsfeld, auf dem die IFEX-Mitglieder mit vereinten Kräften arbeiten, sind gemeinsame Aktionen, wie beispielsweise eine Aktion Anfang April 1999, mit der gegen Übergriffe auf unabhängige Medien im ehemaligen Jugoslawien protestiert wurde. Die World Association of Community Radio Broadcasters (AMARC) leitete die gemeinsame Aktion vom 6. April, mit der die Schließung von Radio B92 und zunehmende Sanktionsmaßnahmen gegen unabhängige Medien in der Bundesrepublik Jugoslawien verurteilt wurden. Am frühen Morgen des 2. April hatten jugoslawische Polizeibeamte die Büros von Radio B92 versiegelt und die gesamte Belegschaft angewiesen, ihre Arbeit in den Räumlichkeiten unverzüglich einzustellen. Ein die Polizei begleitender Justizbeamter teilte Sendeleiter Saša Mirković mit, er sei entlassen und durch Aleksandar Nikaćević, Mitglied der regierenden Sozialistischen Partei Serbiens von Slobodan Milošević, ersetzt worden. "Damit" - so das Statement - "wurde Radio B92 effektiv unter die Kontrolle der Regierung gebracht." Dieser Schritt erfolgte nur wenig später als eine Woche nach dem Beginn der Bombardierungen in Serbien und im Kosovo durch die NATO. In dem Statement heißt es weiter: "Radio B92, der führende unabhängige Radiosender in der Region, ist die wichtigste Quelle alternativer Informationen in und aus Serbien seit Beginn der NATO-Luftschläge."[3]
AMARC schlossen sich CJFE, Freedom House, der griechische Helsinki Monitor, das Institut für Studien zum Freien Fluß von Informationen in Indonesien, das International Press Institute, die Pakistan Press Foundation sowie die World Association of Newspapers an. Es zeigt sich, daß Gruppen in Ländern, die weit vom Konflikt entfernt sind, in Zeiten der Not ihre Kollegen unterstützen können, auch wenn sie selbst keinerlei direktes Interesse haben außer an der Aufrechterhaltung der freien Meinungsäußerung.

3 Eigene Übersetzung.

Die Association of Independent Electronic Media (ANEM) in Belgrad wurde im Februar 1999 in den Kreis der IFEX-Mitglieder aufgenommen, unmittelbar bevor die Krise im Kosovo dramatisch aufflammte. Der Schritt erfolgte gerade noch rechtzeitig, um Informationen direkt von der Quelle in der Region über das IFEX Action Alert Network verbreiten zu können. Die IFEX-Mitglieder reagierten mit demonstrativer Solidarität mit der bedrängten Gruppe.

Über weite Strecken dieses Jahrzehnts war der Balkan Schauplatz von Verletzungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung - neben anderen Menschenrechtsverletzungen. Beobachter wie das IFEX Clearing House und der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit registrieren die zahlreichen Verstöße in der Region. Im September 1998 wurde Duve zum Vorsitzenden des Rates der Unabhängigen Medienkommission in Bosnien und Herzegowina bestellt, "auf dessen Tagesordnung derzeit die vorrangige Aufgabe steht, für die Medien ein Umfeld zu schaffen, das einer offenen, pluralistischen und demokratischen Informationsgesellschaft förderlich ist".[4] Am 6. Oktober 1998 wies Duve die serbischen Behörden darauf hin, daß Drohungen gegenüber unabhängigen Medien für den Fall, daß sie im Ausland produzierte Programme ausstrahlen, "im Widerspruch zu den Prinzipien und Verpflichtungen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die Jugoslawien im Jahre 1975 unterzeichnet hat, stehen". Ebenfalls im Oktober 1998 drängte Duve die serbischen Behörden in einer geradezu vorausschauenden Erklärung dazu, "nationalen und internationalen Medien den unverzüglichen und ungehinderten Zugang in die konfliktgeschüttelte Region Kosovo zu gewähren".[5] Dies ist nur ein Beispiel, bei dem unsere Arbeit zu ähnlichen Schlußfolgerungen geführt hat.

Das IFEX Clearing House hat ebenfalls Alarmmeldungen über Angriffe auf die unabhängigen Medien in Belarus in Umlauf gebracht. Die OSZE reagierte ihrerseits umgehend auf die Unterdrückung. Im Februar 1999 appellierte der OSZE-Botschafter der Vereinigten Staaten, David Johnson, in einer Adresse an den Ständigen Rat der OSZE an die belarussische Regierung, den Medien die freie Berichterstattung über Pläne der Opposition, im Mai Wahlen abzuhalten, zu gestatten, und verurteilte das Vorgehen gegen unabhängige Medien, das durch gegen die Medien gerichtete Gesetze ermöglicht wird.

Die Mitglieder von IFEX haben in den vergangenen Jahren ebenfalls gemeinsame Aktionen durchgeführt, darunter eine Aktion zur Unterstützung von Demokratie und unabhängigen Medien in Nigeria, ein Aufruf an die chinesischen Behörden, das Recht auf freie Meinungsäußerung in Hongkong nach dessen Übergabe unter ihre Kontrolle zu bewahren, sowie Aktionen

---

4 Bericht des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, in: OSZE Newsletter 9/1998, S. 12.

5 Eigene Übersetzung.

mit der Forderung nach freier Meinungsäußerung in Ländern von Algerien bis Peru. Mit vereinter Stimme kann IFEX an Regierungen oder andere, die sich der Verletzung von Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte schuldig gemacht haben, der jedem das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung zusichert, appellieren.

In jedem Jahr kommen die IFEX-Mitglieder zu einem Treffen zusammen, auf dem sie Strategien für das vor ihnen liegende Jahr erörtern. Aus diesen Treffen gehen gemeinsame Erklärungen als Reaktion auf akute Krisen hervor. In diesem Jahr fand das IFEX-Treffen in Südafrika - und damit zum ersten Mal in Afrika überhaupt - statt. Die IFEX-Mitglieder diskutierten bei dieser Gelegenheit über Medien in Krisenzeiten, repressive Mediengesetze, den Aufbau einer Medienvereinigung in Südostasien, Medienfreiheit im Nahen Osten und Nordafrika, die derzeitige Situation in Jugoslawien, das Vorgehen gegen unabhängige Medien in Simbabwe, die Lage der Medien in Nigeria sowie weitere afrikaspezifische Themen.

IFEX funktioniert hervorragend als "Netzwerk aus Netzwerken". Etliche unserer Mitglieder sind Netzwerke wie z.B. die Pacific Islands News Association (PINA), die West African Journalists' Association (WAJA), das Media Institute of Southern Africa (MISA) und die Inter American Press Association (IAPA).

Ebenso ist die OSZE ein Netzwerk aus Ländern. Das OSZE-Sekretariat bezieht seit vielen Jahren Informationen von IFEX, und umgekehrt erhält das IFEX Clearing House seit seiner Gründung, als die OSZE noch unter dem Namen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bekannt war, Mitteilungen aus dem Sekretariat. Seit es den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit gibt, haben wir auch mit dessen Büro den Austausch von Informationen aufgenommen. Mit diesem neuen Amt, das sich demselben Aufgabenbereich widmet wie wir, haben wir die Zusammenarbeit noch weiter intensiviert und den Informationsfluß ganz erheblich gesteigert.

Ich hatte im Oktober 1998 die Gelegenheit, Freimut Duve anläßlich seines Kanadabesuchs zu treffen. Er erklärte, es sei zwingend erforderlich gewesen, den Posten des Medienbeauftragten zu schaffen, da für ihn die Freiheit der Medien von größter Bedeutung für die Demokratie sei. Das charakterisiert treffend den Kern des IFEX-Auftrags: Freie Meinungsäußerung ist integraler Bestandteil von Freiheit selbst, und wir müssen für ihren Schutz kämpfen.

Anhang

Siebentes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten

am 2. und 3. Dezember 1998 in Oslo

I. Erklärung des Ministerrats von Oslo

I.

Wir haben erörtert, welche Herausforderungen für die Sicherheit in unserer Region bestehen, welchen Beitrag die OSZE leisten kann, um ihnen zu begegnen, und wie dies künftig weiterentwickelt werden kann. Wir betonen, daß die internationale Gemeinschaft auf diese Herausforderungen konzertiert antworten muß. 1998 war in dieser Hinsicht - auch für die OSZE - ein wichtiges Jahr.

Die Krise im Kosovo ist in der OSZE an die erste Stelle der Anliegen und Aktionen gerückt. Wir fordern die Parteien auf, der Gewalt ein Ende zu setzen und gemeinsam eine politische Lösung auszuhandeln.

Die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) ist die größte und schwierigste Operation, die von der OSZE jemals in Angriff genommen wurde. Sie ist Ausdruck der Anerkennung der internationalen Gemeinschaft für das sich entwickelnde Potential und die Sachkompetenz der Organisation im Hinblick auf einen Beitrag zur Sicherheit. Für einen Erfolg der KVM sind nicht nur transparente interne Konsultationsmechanismen erforderlich, sondern es bedarf auch einer effizienten Zusammenarbeit mit anderen zwischenstaatlichen Gremien sowie mit nichtstaatlichen Organisationen; und das erfordert eine entsprechende Ausstattung mit Ressourcen durch die Teilnehmerstaaten.

Dieses Jahr hat die OSZE mit Erfolg die allgemeinen Wahlen in Bosnien und Herzegowina überwacht. Sie wird die schrittweise Übertragung der Verantwortung für den Aufbau der Demokratie an die Behörden dieses Landes weiterhin fördern.

Die Rolle der OSZE bei der Polizeikontrolle in der kroatischen Donauregion bewirkte eine neue und praktische Ausrichtung der operativen Fähigkeiten der OSZE.

Die OSZE wird ihre Bemühungen um die Lösung der Konflikte in Georgien und Moldau sowie des Konflikts in Berg-Karabach fortsetzen und verstärken. Es ist notwendig, daß die OSZE alle ihre Aufgaben mit gleicher Tatkraft und Entschlossenheit in Angriff nimmt.

Wir begrüßen die zwischen der OSZE/dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte und den Regierungen Georgiens, Armeniens und Aserbaidschans unterzeichneten Memoranda of Understanding, die eine Vertiefung der Zusammenarbeit in den Bereichen Demokratie und Menschen-

rechte bewirken sollen. Wir nehmen Kenntnis vom Vorschlag des Amtierenden Vorsitzenden, in der Republik Armenien und der Republik Aserbaidschan OSZE-Büros zu eröffnen.
Wir vermerken mit Genugtuung das zunehmende Engagement der OSZE in Zentralasien und begrüßen die Schaffung der OSZE-Zentren in Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan als weiteren Ausdruck unserer Verpflichtung, Stabilität und Zusammenarbeit im gesamten OSZE-Gebiet zu fördern. Wir begrüßen auch die Unterzeichnung von Memoranda of Understanding über die Zusammenarbeit zwischen der OSZE/dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte und den Regierungen Kasachstans und Kirgisistans durch den Amtierenden Vorsitzenden.
Wir sind uns dessen bewußt, daß die Ausweitung von OSZE-Operationen eine weitere Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE, einschließlich ihres Sekretariats, erfordert, und begrüßen es, daß der Generalsekretär erste Schritte in Richtung dieses Ziels unternommen hat. Wir sprechen uns für eine baldige Fertigstellung einer Ausbildungsstrategie der OSZE aus, die die Fähigkeit der Organisation stärken soll, ihre Aufgaben wahrzunehmen.

II.

Wir haben den Fortschritt registriert, den die Arbeit an einem Charta-Dokument für europäische Sicherheit in diesem Jahr gemacht hat. Dies war das Ergebnis konzentrierter, zielgerichteter Verhandlungen. Besonderes Gewicht wurde dabei auf die praktische Entwicklung der handlungsorientierten OSZE-Instrumente gelegt, einschließlich der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Institutionen. Sowohl abstrakt als auch praktisch wurde die Entwicklung der OSZE-Plattform für kooperative Sicherheit vorangetrieben, die ein Instrument zur Stärkung von Solidarität und Partnerschaft in Europa und eines der wesentlichen Elemente eines Charta-Dokuments darstellt. Entwicklungen vor Ort waren eine Bereicherung der Diskussion über die Rolle der OSZE bei der Konfliktbeilegung.
Wir drängen darauf, die Entwicklung eines Charta-Dokuments rasch voranzutreiben.

III.

Erneut kommen wir zu dem Schluß, daß das Potential der OSZE, zur Sicherheit beizutragen, in der großen Zahl ihrer Mitglieder, ihren gemeinsamen Werten und ihrer auf Transparenz und Konsens beruhenden Beschlußfassung liegt. Wir betonen, daß die Achtung der OSZE-Prinzipien und die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen für die Sicherheit nach wie vor von grundlegender Bedeutung sind. Es bedarf unablässiger Bemühungen, um deren Einhaltung

zu fördern und dadurch die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, darunter auch der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, die Entwicklung freier Marktwirtschaften und den sozialen Fortschritt zu stärken und die Not von Flüchtlingen und Vertriebenen zu lindern. Die Verantwortung für die Verwirklichung dieser Ziele liegt zu allererst bei den einzelnen Staaten, doch hängt auch viel von der Solidarität innerhalb der OSZE und einer echten Partnerschaft auf Grundlage souveräner Gleichheit ab.

Besonders wichtig sind uns die subregionale und bilaterale Zusammenarbeit als Ergänzung OSZE-weiter Aktivitäten zur Förderung von Solidarität und Partnerschaft.

Dieser Geist der Solidarität und Partnerschaft ist für die Fähigkeit der OSZE unabdingbar, auf Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich einzugehen. Das erstreckt sich nicht nur auf die Partnerschaft zwischen Staaten, sondern auch auf die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Organisationen und Institutionen, denen diese Staaten angehören. Die OSZE sollte auf diesem Weg pragmatischer, flexibler und nicht hierarchiegebundener Zusammenarbeit ihre eigene operative Tätigkeit in Gebieten, in denen sie ihre Stärke unter Beweis gestellt hat, weiterentwickeln.

Wir nehmen zur Kenntnis, daß die Polizeioperationen der OSZE nunmehr Bestandteil der Bemühungen unserer Organisation auf dem Gebiet der Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten sind. Internationale Polizeioperationen können einen wichtigen Beitrag zum Aufbau einer Gesellschaft auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit leisten, wodurch die Demokratie gefestigt und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gefördert werden kann. Die Teilnehmerstaaten werden die Kompetenz der OSZE hinsichtlich Polizeioperationen stärken. Zu diesem Zweck wird es zu einer engen Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen kommen, die mit Polizeioperationen einschlägige Erfahrungen haben, vor allem mit den Vereinten Nationen.

IV.

Wir bekräftigen unser Bekenntnis zur Rüstungskontrolle als einem wichtigen Element unserer gemeinsamen Sicherheit.

Wir bekräftigen, daß der KSE-Vertrag als Eckpfeiler der europäischen Sicherheit von größter Bedeutung ist. Die vollständige Umsetzung des Vertrags und seine Anpassung an das sich wandelnde Sicherheitsumfeld in Europa werden ein wesentlicher Beitrag zu unserer gemeinsamen und unteilbaren Sicherheit sein. Im Zusammenhang damit nehmen wir Kenntnis vom Bericht des Vorsitzenden der Gemeinsamen Beratungsgruppe. Wir begrüßen die Verpflichtung der Vertragsstaaten, den Anpassungsprozeß bis zum OSZE-

Gipfeltreffen 1999 zu Ende zu bringen. Für dieses Ziel wird es notwendig sein, in den ersten Monaten des kommenden Jahres die offenen Kernfragen zu lösen und mit der Redaktionsarbeit zu beginnen. Wir begrüßen die gegenseitige Verpflichtung der Vertragsstaaten, mit doppeltem Einsatz auf dieses Ziel hinzuarbeiten.
Wir nehmen den Bericht über die Tätigkeit des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) zustimmend zur Kenntnis. Wir legen als Zielvorgabe fest, daß die Überprüfung des Wiener Dokuments 1994 bis zum OSZE-Gipfeltreffen 1999 abgeschlossen sein soll. Wir begrüßen die erhöhte Aufmerksamkeit, die das FSK im Einklang mit den Beschlüssen des Gipfeltreffens von Lissabon und des Ministerratstreffens von Kopenhagen der regionalen Dimension von Sicherheit und vertrauensbildenden Maßnahmen widmet.
Wir bekräftigen die Bedeutung des Vertrags über den offenen Himmel und die Notwendigkeit seines unverzüglichen Inkrafttretens.
Wir nehmen mit Genugtuung zur Kenntnis, daß eine Vereinbarung über das Mandat für Verhandlungen über regionale Stabilität zustande kam, wie dies gemäß Anhang 1-B Artikel V des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina vorgesehen ist.

V.

Wir bekräftigen, daß verstärkte Sicherheit und Zusammenarbeit in angrenzenden Gebieten, insbesondere im Mittelmeerraum, für die Stabilität in der OSZE-Region wichtig sind.
Wir begrüßen Jordanien als neuen Kooperationspartner im Mittelmeerraum. Wir schätzen die seit langer Zeit bestehende Beziehung zu den Mittelmeerpartnern und ihr Interesse an der Arbeit der OSZE. Mit fortschreitendem wechselseitigen Dialog könnten Verbesserungen der Kooperationsmechanismen zur Stärkung der Grundsätze und Werte der OSZE ins Auge gefaßt werden. Wir unterstützen die Arbeit der Mittelmeer-Kontaktgruppe in Wien und ermutigen die Mittelmeerpartner dazu, weiterhin einen Beitrag zur Tätigkeit der OSZE zu leisten, unter anderem durch die Entsendung von Besuchern zu OSZE-Missionen und Gastbeobachtern zu Wahlüberwachungseinsätzen der OSZE.
Die OSZE begrüßt die Unterstützung ihrer Aktivitäten seitens ihrer Kooperationspartner. Wir schätzen die Beiträge Japans und der Republik Korea zu den Bemühungen der OSZE. Wir danken Japan für seine großzügige finanzielle Unterstützung der Wahlen in Bosnien und Herzegowina und im Zusammenhang mit dem Kosovo.

Wir alle sind erschüttert über die Not der vielen Menschen im Kosovo, die Opfer gewaltsamer Auseinandersetzungen wurden und aus Angst aus ihren Heimstätten flüchten mußten.
Das Engagement im Kosovo ist für die OSZE sowohl Herausforderung als auch Chance. Es macht deutlich, daß Sicherheit, Demokratie, Menschenrechte und Grundfreiheiten untrennbar miteinander verbunden sind.
Dank der energischen Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft und auch der OSZE herrscht nun Waffenruhe. Sie ist noch brüchig, bedeutet jedoch einen großen Schritt vorwärts. Vertriebene und Flüchtlinge beginnen mit der Rückkehr in ihre Heimstätten. Derzeit sind weitere diplomatische Bemühungen um eine politische Lösung im Gange. Diese Bemühungen haben unsere volle Unterstützung.
Noch herrscht Gewalt im Kosovo, was uns alle mit großer Sorge erfüllt. Wir fordern alle beteiligten Parteien dringend auf, der Gewalt Einhalt zu gebieten und ihre Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen. Wir fordern die Behörden der BRJ, die serbischen Behörden und alle Kosovo-Albaner dringend auf, im Hinblick auf eine politische Regelung zusammenzuarbeiten, damit so rasch wie möglich ein sinnvoller politischer Dialog aufgenommen werden kann. Die internationale Staatengemeinschaft ist entschlossen, Hilfe zu leisten. Aber nur die Parteien selbst können ihre Streitigkeiten beilegen. Je früher dies geschieht, um so früher können der Wiederaufbau und die Entwicklung des Kosovo in Angriff genommen werden.
In den Resolutionen 1160 und 1199 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen steht, was von seiten der Parteien notwendig ist, damit die Auseinandersetzung ein Ende findet. Diese Resolutionen halten auch fest, daß die Souveränität und die territoriale Integrität der BRJ zu achten sind, während für den Kosovo eine politische Lösung sichergestellt wird, zu der eine substantielle, umfassende und sinnvolle Selbstverwaltung gehört. Die OSZE hat die Aufgabe übernommen, zu überwachen, daß alle Parteien sich an diese Resolutionen halten.
Die OSZE ist dabei, ihren bisher größten Einsatz, die Kosovo-Verifizierungsmission, in die Wege zu leiten. Abgesehen von der Kontrolle der Einhaltung wird die KVM Hilfestellung bei der Umsetzung der von den Parteien zu erzielenden politischen Lösung leisten, indem sie Wahlen überwacht, den Aufbau demokratischer Institutionen unterstützt und bei der Entwicklung von Polizeikräften im Kosovo Hilfe leistet. Wir wollen dabei effizient und auf eine Art und Weise vorgehen, die die Standpunkte der zur KVM beitragenden Regierungen voll und ganz berücksichtigt.
Der Leiter der KVM, Botschafter Walker, sein Team und das OSZE-Sekretariat haben die letzten Wochen mit großem Einsatz an der Einrichtung der

Mission gearbeitet. Das Unternehmen wächst zahlenmäßig rasch an. Wir ermutigen alle daran Beteiligten dazu, ihre hervorragende Arbeit fortzuführen. Die OSZE wird in enger Koordinierung mit anderen an den internationalen Bemühungen im Kosovo beteiligten internationalen Organisationen und NGOs ihre Arbeit fortsetzen.
Wir fordern alle Konfliktparteien eindringlich auf, die Waffenruhe einzuhalten, die einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates genau zu befolgen und mit der KVM eng zusammenzuarbeiten, damit diese ihre Aufgaben im ganzen Kosovo unbehindert erfüllen kann. Die OSZE wird sich ihrerseits streng an die Bedingungen der von Außenminister Geremek in seiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender und von Außenminister Jovanovic unterzeichneten Vereinbarung über die Einrichtung der KVM halten. Wir betonen, daß ihre Umsetzung im Hinblick auf alle künftigen Überlegungen über die Teilnahme der BRJ an der OSZE von Bedeutung sein wird.
Die Mitarbeiter der KVM müssen die Möglichkeit haben, ihre Aufgaben in Sicherheit wahrzunehmen. Die Verifikatoren der OSZE sind keine Kampftruppe. Obwohl ihr eigentlicher Schutz die Einhaltung der Bedingungen der Vereinbarung durch alle Parteien ist, muß zu ihrem Schutz auch Sicherheit herrschen. Die OSZE begrüßt die Zusage anderer Organisationen, der OSZE und ihren Verifikatoren bei ihrer Mission im Kosovo Unterstützung und Schutz angedeihen zu lassen, sollte dies notwendig sein.
Wir hoffen und glauben, daß die KVM als Wegbereiter für eine Lösung des Konflikts im Kosovo dient. Sie kann weiterhin auf unsere volle Unterstützung zählen. Doch ist es an den Parteien selbst, diesen Weg einzuschlagen und dafür zu sorgen, daß dem Kosovo eine friedliche Zukunft beschieden ist.

Beschlüsse des Treffens des Ministerrats in Oslo

Beschluß über Georgien[1]

Die Minister wissen die effiziente Zusammenarbeit zwischen Georgien und der OSZE zu schätzen. Sie betonen, daß die OSZE ihre Bemühungen bei der der Konfliktbeilegung sowie bei der Überwachung des Aufbaus demokratischer Institutionen in Georgien intensivieren soll. Die Minister unterstreichen, daß angesichts fehlender Fortschritte bei der friedlichen Beilegung der Konflikte in Georgien zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, um die Sicherheit des internationalen Personals und die Transparenz in bezug auf militärische Waffen und Ausrüstungen in den Konfliktgebieten zu erhöhen.
Die Minister erkennen gewisse Fortschritte im Prozeß der friedlichen Konfliktbeilegung in der Region Zchinwali/Südossetien, Georgien, insbesondere

1 MC(7).DEC/1/Corr.

hinsichtlich der militärischen Sicherheitslage und der Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen. Sie betonen, daß es dringend notwendig ist, auf allen Seiten die Bemühungen zu verstärken, um die Aktivitäten in bezug auf politische Verhandlungen über die Festlegung des politischen Status dieser Region und die Erleichterung des Prozesses der Rückkehr von Flüchtlingen voranzutreiben.

Die Minister äußern die Hoffnung, daß es schon bald zu bedeutsamen Fortschritten in Richtung einer friedlichen Lösung des Konflikts in Abchasien, Georgien, kommt. Sie verurteilen auf das schärfste die im Mai und Juni 1998 im abchasischen Distrikt Gali, Georgien, verübten Gewalttaten, deren Ergebnis massive Zerstörungen und die gewaltsame Vertreibung georgischer Bevölkerung waren. In diesem Zusammenhang erinnern sie an zahlreiche Dokumente der Vereinten Nationen, den Budapester Beschluß der OSZE und insbesondere die Gipfelerklärung von Lissabon, in denen größtmögliche Unterstützung für die Souveränität und die territoriale Integrität Georgiens innerhalb seiner international anerkannten Grenzen zum Ausdruck gebracht wurde. Sie verurteilen auch die terroristischen Handlungen. Sie betonen, daß auf den Einsatz von Gewalt verzichtet werden muß, daß die rasche, unverzügliche, sichere und bedingungslose Rückkehr der Flüchtlinge in den Distrikt Gali wesentlich ist und daß als Voraussetzung für eine umfassende Konfliktlösung unverzüglich bilaterale Verhandlungen abgeschlossen werden.

Die Minister betonen, daß dem Genfer Prozeß als Rahmen für die friedliche Beilegung des Konflikts in Abchasien, Georgien, eine führende Rolle zukommt, und unterstreichen, daß die Vereinten Nationen an erster Stelle für eine Beschleunigung dieses Prozesses zuständig sind. Sie erklären, daß die OSZE bereit ist, die Vereinten Nationen in ihren Bemühungen zu unterstützen. Sie appellieren an die Vereinten Nationen und die Gruppe der Freunde des Generalsekretärs der Vereinten Nationen als Initiatoren des Genfer Prozesses sowie an die Russische Föderation als Vermittler, ihre Bemühungen um die Umsetzung der bereits gefaßten Beschlüsse und eingegangenen Verpflichtungen zu intensivieren. Sie ersuchen den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, mit den Freunden des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in allen Fragen, die Abchasien, Georgien, betreffen, engen Kontakt zu halten. Sie erklären, daß die OSZE bereit ist, an der Umsetzung einer endgültigen und umfassenden Lösung mitzuwirken, einschließlich der Hilfestellung für eine Lokalverwaltung des Distriktes Gali, insbesondere im Hinblick auf einen gemeinsamen Mechanismus zur Untersuchung von Straftaten in der Konfliktzone und auf die Vollzugsorgane.

Die Minister betonen, daß das Eintreten für die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Überwachung der reibungslosen und sicheren Rückkehr der Flüchtlinge und die Hilfeleistung bei der Entwicklung rechtmäßiger und demokratischer Institutionen und Prozesse, insbesondere beim Aufbau einer gemeinsamen Lokalverwaltung im Distrikt Gali unter Beteiligung der Flüchtlinge, zu einer friedlichen Beilegung des Konflikts in Abchasien, Georgien, beitragen können. In diesem Zusammenhang ersuchen sie den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und innerhalb der OSZE entsprechende Konsultationen zu führen, um die Zweckmäßigkeit eines OSZE-Büros im Distrikt Gali zu erkunden. Die Minister betonen, daß alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen sind, um die Sicherheit der Mitarbeiter dieses Büros zu gewährleisten.
Die Minister bekunden ihre Unterstützung für den georgisch-abchasischen Dialog, insbesondere über vertrauensbildende Maßnahmen. Die Minister ermutigen die Parteien, den Beschlüssen über vertrauensbildende Maßnahmen Taten folgen zu lassen und sich weiter mit dem auf dem Athener Treffen zu Abchasien, Georgien, unterbreiteten Vorschlägen auseinanderzusetzen. Sollten alle Parteien einem ähnlichen Treffen in Istanbul zustimmen, könnte dies eine gute Gelegenheit dafür bieten. Die Minister betonen die Rolle des UN/OSZE-Menschenrechtsbüros in Suchumi für die Überwachung und Hilfestellung bei der Umsetzung vertrauensbildender Maßnahmen zwischen den beiden Parteien.
Die Minister verweisen zwar erneut darauf, daß Wiederaufbaumaßnahmen kein Ersatz für eine politische Lösung sein können, sie sind sich jedoch dessen bewußt, daß die Sanierung der von Konflikten betroffenen Gebiete und Regionen und die Rückkehr der Flüchtlinge wichtig sind, um den Prozeß der Konfliktbeilegung voranzubringen. Sie rufen alle Parteien dazu auf, die geeigneten Voraussetzungen für die Durchführung dieser Maßnahmen zu schaffen. Sie verpflichten sich, die Möglichkeiten für eine aktivere Rolle der OSZE in dieser Hinsicht zu erkunden, in enger Absprache mit internationalen Gebern und Institutionen, die diesbezüglich bereits in Georgien aktiv sind, und als Ergänzung zu deren Tätigkeit.

Beschluß über Moldau[2]

Die Minister stellen fest, daß die Verhandlungen über den Status der moldauischen Region Transnistrien nicht vorankommen. Sie fordern eine Wiederbelebung dieser Verhandlungen, was durch die OSZE-Mission in Moldau sowie die russischen und ukrainischen Vermittler erleichtert werden soll. Sie rufen beide Parteien nachdrücklich dazu auf, ihre Gespräche zu intensivieren,

2 MC(7).DEC/2/Corr.

die zu einer Festigung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität der Republik Moldau und gleichzeitig zu einer Verständigung über einen Sonderstatus für die Region Transnistrien führen sollen.
Sie betonen die positive Rolle der Friedenstruppen für die Sicherung der Stabilität in der Region.
Die Minister fordern die vollständige Umsetzung der einschlägigen OSZE-Beschlüsse und sind besorgt darüber, daß der Abzug der gegenwärtig in der Republik Moldau stationierten russischen Truppen keine Fortschritte macht, wobei davon auszugehen ist, daß der Abzug russischer Waffen, Militärausrüstung, Munition und anderen russischen Kriegsgeräts aus Moldau der erste Schritt in diese Richtung sein sollte.
Um hier Abhilfe zu schaffen, kommen die Minister überein, daß sich folgende kleine und "machbare" Schritte positiv auf eine vollständige Lösung dieser Probleme auswirken könnten:

(a) Hinsichtlich einer politischen Regelung der Frage des Status Transnistriens:

- Vollständige Umsetzung der in den Odessa-Protokollen vom 20. März 1998 festgelegten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen;
- Intensivierung des Dialogs über die offenen Fragen zwischen den zuständigen Behörden und Experten beider Seiten, insbesondere im Hinblick auf die Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche, wie im Memorandum und der Gemeinsamen Erklärung der Präsidenten der Russischen Föderation und der Ukraine vom 8. Mai 1997 vereinbart;
- Feststellung und Umsetzung konkreter Projekte in den Bereichen Umwelt und wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen sowie betreffend Informationsflüsse über den Dnjestr;
- Treffen zum Transnistrien-Problem auf hoher Ebene.

(b) Hinsichtlich militärischer Fragen:

- Prüfung von Hilfsangeboten bei der Lösung der durch das vorhandene unsichere Kriegsmaterial verursachten Umweltprobleme;
- Prüfung der bestehenden Hilfsangebote, die sich auf den Abzug beziehungsweise die Zerstörung russischer Waffen, Militärausrüstung und Munition und anderen russischen Kriegsgeräts beziehen;
- Erstellung eines Zeitplans für den Abzug von Waffen, Militärausrüstung, Munition und anderem Kriegsgerät innerhalb einer Frist von sechs Monaten ab dem OSZE-Ministerratstreffen 1998 in Oslo;
- Abschluß der verbleibenden Protokolle des moldauisch-russischen Abkommens vom 21. Oktober 1994 über den Abzug russischer Truppen;
- Wiederaufnahme der Arbeit der Gemischten moldauisch-russischen Kommission zu Militärfragen.

(c) *Hinsichtlich der Tätigkeit der OSZE-Mission in Moldau:*

– Prüfung einer möglichen Rolle der OSZE-Mission zur Sicherstellung von Transparenz im Hinblick auf den Prozeß des russischen Truppenabzugs.

Beschluß über ein Charta-Dokument für europäische Sicherheit: Der Weg in die Zukunft[3]

Der Ministerrat,
von neuem seinen Willen bekundend, die Schlüsselrolle der OSZE im Rahmen der im Entstehen begriffenen europäischen Sicherheitsarchitektur auf der Grundlage von Partnerschaft und Zusammenarbeit zu entwickeln,
die beträchtlichen Fortschritte bei der Entwicklung der einander verstärkenden und nicht hierarchischen Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen und Institutionen begrüßend,
die fortdauernde operative Entwicklung der OSZE insbesondere in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, umfassende Konfliktbeilegung und Normalisierung der Lage nach Konflikten zur Kenntnis nehmend,
den Fortschrittsbericht des Amtierenden Vorsitzenden über die 1998 geleistete Arbeit am Charta-Dokument zur Kenntnis nehmend und die bisher erzielten Ergebnisse begrüßend,
die politische Verpflichtung der OSZE-Teilnehmerstaaten bestätigend, daß die Arbeit im Hinblick auf die Ausarbeitung eines umfassenden und substantiellen Charta-Dokuments über europäische Sicherheit fortgesetzt werden soll, das es wert ist, auf einem OSZE-Gipfeltreffen verabschiedet zu werden,
ist wie folgt übereingekommen:

1. Mit der Zielsetzung, daß die Arbeit an einem Charta-Dokument 1999 abgeschlossen werden soll, wird der Vorsitzende des Sicherheitsmodell-Ausschusses in einer der nächsten Sitzungen des Ausschusses ein Programm für den Entwurf des Charta-Dokuments vorlegen. Der Entwurf wird sich auf den Kopenhagener Beschluß Nr. 5 und eine von diesem Beschluß abgeleitete detaillierte Struktur eines Charta-Dokuments als Grundlage beziehen, die dem Sicherheitsmodell-Ausschuß von seinem Vorsitzenden spätestens Ende März 1999 vorgelegt werden soll. Die Fortschritte des Entwurfs werden 1999 in erweiterten Sitzungen des Ständigen Rates beurteilt werden.
2. Die Verhandlungen über das Charta-Dokument werden auf den bisher erzielten Ergebnissen aufbauen und weiterhin unter anderem die praktischen Bemühungen um eine Stärkung der Arbeit der OSZE in all ihren

3 MC(7).DEC/3/Corr.

3. Dimensionen aufnehmen und die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Institutionen weiterentwickeln.
4. Die Weiterentwicklung der Plattform für kooperative Sicherheit als Teil eines Charta-Dokuments sollte auch Bestimmungen umfassen, die sich auf die subregionale Dimension der Sicherheit im OSZE-Gebiet beziehen.

Beschluß über weitere operative Stärkung der OSZE[4]

Der Ministerrat,
unter Hinweis auf seinen Beschluß Nr. 3 vom vergangenen Jahr in Kopenhagen,
den Beschluß Nr. 257 des Ständigen Rates und den Bericht des Generalsekretärs über die Umsetzung dieses Beschlusses (MC.GAL/1/98/Rev.1 Restr.) begrüßend,
in Kenntnis der wachsenden operativen Tätigkeit der Organisation und insbesondere der Errichtung der Kosovo-Verifizierungsmission, die eine deutlich größere Arbeitsbelastung für das OSZE-Sekretariat nach sich zieht,
in dem Bestreben, die Leistungsfähigkeit und Kostenwirksamkeit der OSZE-Operationen zu steigern,
im Bewußtsein der Notwendigkeit, die Fähigkeiten der OSZE bezüglich Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten in diesem Bereich weiter zu stärken, und insbesondere der Notwendigkeit, die operativen Fähigkeiten des OSZE-Sekretariats zu fördern,

1. beauftragt den Ständigen Rat, sich vorrangig und so rasch wie möglich mit Ersuchen des Generalsekretärs betreffend die Besetzung des OSZE-Sekretariats mit Personal mit Zeitarbeitsverträgen zu befassen, angesichts der Notwendigkeit, die verstärkten operativen Fähigkeiten der OSZE entsprechend zu unterstützen;
2. beschließt, daß sich der Ständige Rat mit einer weiteren operativen Stärkung der OSZE befassen wird;
3. beschließt ferner, daß der Ständige Rat Mitte 1999 die im Hinblick darauf erzielten Fortschritte prüfen wird;
4. ersucht den Amtierenden Vorsitzenden, einen Bericht über die erzielten Fortschritte auszuarbeiten, in den die Ergebnisse der erwähnten Tagung des Ständigen Rates einfließen sollen.

4 MC(7).DEC/4/Corr.

Beschluß über die Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE im Hinblick auf Fragen der Roma und Sinti[5]

Der Ministerrat,
eingedenk der bestehenden OSZE-Verpflichtungen gegenüber den Roma und Sinti, und
unter Hinweis auf den Beschluß des Budapester Gipfeltreffens, im BDIMR eine Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (Zigeuner) einzurichten,

1. beschließt, in dieser Hinsicht die Fähigkeit der OSZE durch Stärkung der bestehenden Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti im BDIMR auszubauen. Diese wird unter anderem folgende Prioritäten verfolgen:

   – Verstärkung des Zusammenwirkens der OSZE mit den Regierungen der Teilnehmerstaaten, mit Vertretern der Volksgruppen der Roma und Sinti sowie mit internationalen Organisationen, Initiativen und für Fragen der Roma und Sinti bedeutsamen NGOs, und insbesondere Sicherstellung einer weiteren wechselseitigen Stärkung der Zusammenarbeit mit dem Koordinator für Roma im Europarat, um eine Doppelgleisigkeit der Bemühungen zu vermeiden, einschließlich der Einrichtung regelmäßiger Konsultationen mit diesen Organisationen, Initiativen und NGOs, um Synergien und gemeinsame Ansätze zu entwickeln, die es den Volksgruppen der Roma und Sinti erleichtern sollen, sich in die jeweilige Gesellschaft, in der sie leben, unter Erhaltung ihrer Identität vollständig zu integrieren;
   – gegebenenfalls Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen OSZE-Institutionen und -Missionen/Präsenzen vor Ort im Hinblick auf Roma und Sinti;
   – Entwicklung eines Arbeitsprogramms - ausgehend von Beiträgen der Teilnehmerstaaten, der OSZE-Institutionen und insbesondere des HKNM, der Volksgruppen der Roma und Sinti, von NGOs und internationalen Organisationen und anderen Institutionen und Initiativen -, das unter anderem Seminare, Workshops und Clearingstellen beinhalten soll;
   – Sammlung von Informationen aus den Teilnehmerstaaten über gesetzliche und andere Maßnahmen in bezug auf die Lage der Roma und Sinti, um diese der OSZE-Gemeinschaft sowie anderen interessierten internationalen Organisationen zugänglich zu machen und zusätzliche Berichte zur Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet auszuarbeiten;

2. beschließt ferner, daß sich die Kontaktstelle ausschließlich mit Angelegenheiten der Roma und Sinti befassen soll;

5 MC(7).DEC/5.

3. beauftragt den Ständigen Rat, geeignete Mittel und Wege ausfindig zu machen, um für die entsprechenden Ressourcen zur Durchführung dieses Beschlusses zu sorgen.

Beschluß über den Standort des Büros des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten[6]

Der Ministerrat
- nimmt dankbar die Zusage der Niederlande an, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten auch weiterhin Räumlichkeiten in Den Haag zur Verfügung zu stellen, sowie deren Bereitschaft, diese zu renovieren, zu vergrößern und zu verschönern;
- geht davon aus, daß diese Zusage, die sich ursprünglich auf den Zeitraum bis einschließlich des Jahres 2004 erstreckt hatte, unabhängig davon gilt, wer das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten innehat; und
- stellt mit Genugtuung fest, daß diese Zusage einen beachtlichen Beitrag zur OSZE darstellt.

Beschluß über Zentralasien[7]

Der Ministerrat,
in Befürwortung einer verstärkten Tätigkeit der OSZE in Zentralasien, unter anderem mittels der neu geschaffenen OSZE-Zentren in der Region,

- stellt fest, daß die Aktivitäten in Zentralasien einer Koordinierung zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen und Institutionen bedürfen;
- ersucht den Amtierenden Vorsitzenden, in einem Bericht auf die verschiedenen Möglichkeiten einzugehen, die der OSZE zur Stärkung dieses koordinierten Ansatzes zu Gebote stehen;
- beauftragt den Ständigen Rat, diesen Bericht vor der Sommerpause zu behandeln.

6 MC(7).DEC/6.
7 MC(7).DEC/7.

Beschluß über den OSZE-Vorsitz im Jahr 2000[8]

Der Ministerrat beschließt, daß Österreich im Jahr 2000 den OSZE-Vorsitz wahrnehmen wird.

IV. Zusammenfassung des Vorsitzenden

Der Ministerrat der OSZE tagte in Oslo, um die Rolle und die Aktivitäten der OSZE, insbesondere den Beitrag der Organisation zur Bewältigung der aktuellen Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich, einer Überprüfung zu unterziehen.
Schwerpunkte der Diskussionen auf dem Treffen waren das Engagement der OSZE im Kosovo, die Rolle der OSZE für die europäische Sicherheit und ihr Beitrag dazu sowie die operativen Fähigkeiten der Organisation. Es wurden der aktuelle Stand der Verhandlungen über ein Charta-Dokument für europäische Sicherheit erhoben und konkrete Anregungen gegeben, wie die Arbeit zu dieser Frage künftig gestaltet werden könne.
Die Minister erörterten regionale Konflikte im OSZE-Gebiet und die Bemühungen, mit denen die Organisation zu ihrer Beilegung beiträgt. Zahlreiche operative Fragen hinsichtlich der Stärkung der Aktivitäten der OSZE kamen zur Sprache.
Die Diskussionen mündeten in der Verabschiedung einiger im folgenden aufgezählter Dokumente durch die Minister.
Die Minister verabschiedeten die Erklärung des Ministerrats von Oslo, gaben eine Erklärung zum Kosovo ab und nahmen folgende Beschlüsse an:

- über Georgien,
- über Moldau,
- über ein Charta-Dokument für europäische Sicherheit: Der Weg in die Zukunft,
- über die weitere operative Stärkung der OSZE,
- über die Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE im Hinblick auf Fragen der Roma und Sinti,
- über den Standort des Büros des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten,
- über Zentralasien,
- über den OSZE-Vorsitz im Jahr 2000,
- über den Termin des nächsten OSZE-Gipfeltreffens.[9]

---

8 MC(7).DEC/8.

9 Anm. d. Red.: Der Beschluß kam wie folgt zustande: Ständiger Rat, Beschluß Nr. 283:
Unter Hinweis auf den Beschluß des Siebenten Ministerratstreffens über den nächsten OSZE-Gipfel,
- empfiehlt der Ständige Rat, das Gipfeltreffen von Istanbul am 18. und 19. November 1999 abzuhalten;

Der Amtierende Vorsitzende der OSZE und polnische Außenminister Bronislaw Geremek legte dem Ministerrat seinen Tätigkeitsbericht für 1998 und einen Bericht über den Stand der Arbeiten an einem Charta-Dokument für europäische Sicherheit vor.
Neben den in den angeführten Dokumenten enthaltenen Punkten erörterten die Minister die in dieser Zusammenfassung aufscheinenden Fragen.

Vom 23. bis 26. November bereiste der Amtierende Vorsitzende die Länder der Südkaukasus-Region, darunter die Republik Armenien und die Aserbaidschanische Republik. Im Verlauf dieser Reise traf er mit dem armenischen und dem aserbaidschanischen Präsidenten sowie mit der Führung von Berg-Karabach zusammen und informierte sich über die Lage im Konfliktgebiet. Alle Parteien sind sich darin einig, daß der Minsk-Prozeß der OSZE der einzige geeignete Rahmen für die Fortsetzung des Friedensprozesses ist. Die Parteien bekräftigten ihre Verpflichtung zur Einhaltung der Waffenruhe. Auf Anregung des Amtierenden Vorsitzenden vereinbarten alle Parteien als vertrauensbildende Maßnahme einen Austausch von Kriegsgefangenen.
Der Amtierende Vorsitzende der OSZE erhielt den Bericht der Ko-Vorsitzenden der Minsk-Konferenz über ihre Bemühungen zur Beilegung des bewaffneten Konflikts in Berg-Karabach. Der Amtierende Vorsitzende begrüßt die rege Tätigkeit der Ko-Vorsitzenden im Verlauf des Jahres 1998. Demgemäß fordert er die Konfliktparteien nachdrücklich dazu auf, die Verhandlungen im Rahmen der Minsk-Gruppe der OSZE unverzüglich wiederaufzunehmen, damit rasch eine für alle Seiten annehmbare Grundlage für eine umfassende Konfliktlösung gefunden wird. Er ruft die Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe der OSZE dazu auf, ihre Bemühungen um das Zustandekommen dieser Verhandlungen und die Suche nach einer Lösung fortzusetzen. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE ist der festen Überzeugung, daß alle Parteien politische Entschlossenheit und die Bereitschaft zeigen müssen, alle rechtmäßigen Interessen und Anliegen zu berücksichtigen. Auf diese Weise kann und sollte der Konflikt unter Mitwirkung der Ko-Vorsitzenden beigelegt werden, damit in der Südkaukasus-Region wieder dauerhafter Friede und Stabilität einkehren.

Die Minister sprachen den Bemühungen des Amtierenden Vorsitzenden um die Kosovo-Krise, die von der OSZE-Gemeinschaft unterstützt werden, ihre Anerkennung aus. Hinsichtlich der Einrichtung der Kosovo-Verifizierungsmission der OSZE (KVM) wurde betont, daß diese Aufgabe eine außerordentliche Herausforderung darstellt. Die Minister begrüßten es, daß der in

---

Diese Empfehlung gilt nach Ablauf der Einspruchsfrist am 21. Dezember 1998 mit Ende des Arbeitstags als Beschluß des Ministerrats.
In: PC-Journal Nr. 202, Punkt 10 der Tagesordnung, 17. Dezember 1998.

Wien ansässige Ad-hoc-Ausschuß ohne Beschränkung der Teilnehmerzahl für den Sandschak, die Vojvodina und den Kosovo als Informationskanal für den Einsatz der KVM und die Verhältnisse im Kosovo sowie als informelles Diskussionsforum für OSZE-Beschlüsse in bezug auf die KVM herangezogen wird. Im Zusammenhang damit wurde die auf dem Lissabonner Gipfeltreffen eingegangene Verpflichtung zur Transparenz in den Handlungen und gegenseitigen Beziehungen der OSZE-Staaten in Erinnerung gerufen, und wie dies am besten in die Beschlußfassung der OSZE Eingang finden könne.

Die Minister beglückwünschten die Parteien der Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und subregionale Rüstungskontrolle im Gefolge von Dayton zu den bei deren Umsetzung erzielten Fortschritten und ermutigten zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Parteien. Sie dankten dem Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, General Jean, für seinen Beitrag zu diesem Prozeß.
Mit Genugtuung wurde die Übereinkunft begrüßt, die zwischen den interessierten Parteien zum Mandat für Verhandlungen über regionale Stabilisierung, wie in Anhang 1-B Artikel V des Friedensübereinkommens von Dayton vorgesehen, erzielt wurde. Die Minister dankten dem Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden, Botschafter Jacolin, für die Arbeit am Mandat, wodurch nun der Verhandlungsprozeß beginnen kann.

Die wichtige Rolle der OSZE in Albanien wurde hervorgehoben, einschließlich ihrer neuen Funktion, in der sie gemeinsam mit der Europäischen Union den Vorsitz in der Gruppe der "Freunde Albaniens" übernimmt, um die Bemühungen der betroffenen Länder und internationaler Gremien aufeinander abzustimmen.
Die Minister bekundeten erneut ihre Unterstützung für das Engagement der OSZE in Belarus, insbesondere die Bemühungen, den dortigen Behörden bei der Befolgung der OSZE-Verpflichtungen behilflich zu sein. Sie betonten die Bedeutung einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen der Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE und dem Gastland.
Die Minister äußerten sich anerkennend über die Unterstützungsgruppe der OSZE in Tschetschenien, Russische Föderation. Die Mitarbeiter der Gruppe verdienen besonderes Lob für ihre Arbeit in einem äußerst unsicheren Umfeld, in dem Geiselnahmen nach wie vor zu großer Besorgnis Anlaß geben.
Die Bereitschaft der OSZE, über ihre Mission den Friedensprozeß in Tadschikistan voranzubringen, wurde erneut zum Ausdruck gebracht.
Im Verlauf der Diskussion wurde die Hoffnung geäußert, Kasachstan möge eng mit der OSZE zusammenarbeiten, auch im Hinblick auf die Verbesserung des Wahlverfahrens.

Im Zuge der Überprüfung der operativen Aktivitäten der OSZE, einschließlich der Missionen und Institutionen, würdigten die Minister die Mitarbeiter der OSZE für ihre außerordentliche Leistung und hoben die Vielfältigkeit der Aufgaben hervor, die die OSZE vor Ort ausführt, angefangen von der vorbeugenden Diplomatie und Konfliktverhütung bis zur Normalisierung der Lage nach Konflikten und zur Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit.
Die Minister betonten, daß sie der Effizienz der operativen Arbeit der OSZE große Bedeutung beimessen. In Anerkennung der Herausforderung, die die vermehrten Einsätze vor Ort für die OSZE mit sich bringen, dankten sie dem Generalsekretär für seinen Bericht über die Umsetzung der OSZE-Beschlüsse betreffend die Stärkung der operativen Fähigkeiten des Sekretariats.
Die Minister betonten, wie wichtig die Umsetzung des Gemeinsamen Konzepts für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen ist. Sie beurteilten die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen als sehr gut.
Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE wurde als eines der Mittel für die friedliche Beilegung von Streitfällen erwähnt. Die Minister betonten, daß die Unterzeichnung und Ratifizierung des Stockholmer Übereinkommens von 1992 über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der OSZE, durch die der Gerichtshof eingerichtet wurde, dazu beitragen würde, daß dieses Instrument zum Einsatz kommt.
Im Zuge der Diskussion wurden auch organisatorische und finanzielle Aspekte der Funktionsweise der OSZE gestreift.

Die Minister wiesen besonders darauf hin, daß die auf den einzelnen bezogene Arbeit zur menschlichen Dimension und zum Aufbau der Demokratie entscheidend für die umfassende Sicherheit ist. Sie würdigten in diesem Zusammenhang die hervorragende Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte und des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit. Besonderer Dank wurde Max van der Stoel für seine Bereitschaft ausgesprochen, weiterhin als Hoher Kommissar zu fungieren.
Nach wie vor bedarf es einer verbesserten Erfüllung und Umsetzung aller Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, insbesondere in bezug auf Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten. Die Minister verwiesen unter anderem auf die nach wie vor bestehende Verpflichtung der OSZE, sich des Problems anhaltender Menschenrechtsverletzungen anzunehmen, wie etwa unfreiwillige Migration, Drohungen gegenüber unabhängigen Medien, Wahlbetrug, Äußerungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Vorbehaltlos verurteilt wurden alle terrori-

stischen Handlungen und Praktiken, und es wurde ein Bekenntnis zur Verstärkung der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Beseitigung dieser Bedrohung von Sicherheit, Demokratie und Menschenrechten abgelegt.
In der menschlichen Dimension wurde besonders hervorgehoben, daß Angehörigen nationaler Minderheiten innerhalb der Staatsgrenzen bessere Lebensbedingungen geboten werden müssen, daß deren effiziente Einbindung in den öffentlichen Entscheidungsprozeß wichtig ist und daß ein harmonisches Zusammenleben zwischen Minderheiten und Mehrheitsbevölkerung gefördert werden muß. Auch die Probleme der Staatenlosigkeit kamen zur Sprache. Die Minister erinnerten an die OSZE-Verpflichtungen im Hinblick auf die Chancengleichheit zwischen Mann und Frau. Sie kamen überein, das Ziel vollständiger und echter Gleichberechtigung von Mann und Frau als grundlegenden Aspekt einer gerechten und demokratischen Gesellschaft weiter zu verfolgen.

In den Diskussionen über die wirtschaftliche Dimension wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, freie Marktwirtschaft und sozialen Fortschritt sowie die ökonomische und ökologische Zusammenarbeit in der gesamten OSZE-Region weiter zu fördern. Es wurde erwähnt, daß diskriminierende Bestimmungen im Handel und Hindernisse im freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr und Informationsfluß im Einklang mit einschlägigen Normen und Vereinbarungen beseitigt werden müssen. Die Minister begrüßten die Tätigkeit des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE.

Bezüglich der Gefahren infolge der unkontrollierten Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen verwiesen mehrere Minister mit Genugtuung darauf, daß im Forum für Sicherheitskooperation eine Diskussion darüber aufgenommen wurde, wie die OSZE am besten zur Bewältigung dieser Herausforderung beitragen kann, ohne daß es zu Überschneidungen mit bestehenden Initiativen kommt. Sie begrüßten das für 1. März 1999 vorgesehene Inkrafttreten des Übereinkommens von Ottawa über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung, wobei sie auf dessen humanitäre Bedeutung aufmerksam machten.

Unter Hinweis auf die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum wurde angesichts der positiven Erfahrungen mit der in Wien ansässigen Mittelmeer-Kontaktgruppe, der bewährten Tradition der Mittelmeerseminare und der regelmäßigen hochrangigen Konsultationen zwischen der OSZE-Troika und den Partnern an die Bestimmungen des Budapester Dokuments der OSZE von 1994 erinnert.

Die Minister bekundeten der Regierung Norwegens ihren tief empfundenen Dank für die ausgezeichnete Organisation des Ministerratstreffens.

V. Berichte an das Treffen des Ministerrats in Oslo

Tätigkeitsbericht des Amtierenden Vorsitzenden für das Jahr 1998

1. 1998 erfuhr der Beitrag der OSZE zur europäischen Sicherheit eine qualitative Aufwertung und Erweiterung hinsichtlich einer raschen Reaktion auf Risiken und Herausforderungen. Die politische Mission der Organisation, die in der Stärkung von Frieden und Stabilität im OSZE-Gebiet durch die Festigung gemeinsamer Werte, die Konfliktverhütung im weiteren Sinne und durch die Förderung der kooperativen Sicherheit besteht, sah sich angesichts bestehender und möglicherweise drohender Konflikte ständigen Herausforderungen gegenüber. Die Bemühungen um eine strengere Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen waren nach wie vor ein Aufgabenbereich, dem die Organisation große Beachtung schenkte.
2. Die OSZE agierte in einem veränderlichen und komplexen Sicherheitsumfeld, das sie zur Entwicklung ihrer operativen Fähigkeiten veranlaßte und sie in ihrer Mission bestärkte, zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen für Solidarität und Partnerschaft zwischen den Teilnehmerstaaten zu sorgen. Die aufkeimende Krise im Kosovo stellte die Fähigkeit der OSZE auf die Probe, sich in angemessener Weise an die Erfordernisse der Konfliktverhütung anzupassen. Während die Institutionen und die zahlreichen Missionen der OSZE weiterhin an der Erfüllung ihrer Aufgaben arbeiteten, verstärkte die Organisation ihre Präsenz in Zentralasien und schuf die Voraussetzungen für ein ähnliches Engagement in Transkaukasien. Das Bekenntnis der OSZE zur Aufwertung ihrer Rolle in einem nicht hierachiegebundenen Sicherheitssystem für Europa fand in aktiven Überlegungen über eine künftige OSZE-Charta für europäische Sicherheit seinen Niederschlag. Diese Überlegungen fanden Rückhalt in der Entwicklung einer dynamischen Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen, die zu einer gegenseitigen Stärkung bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele führte.
3. 1998 hat die OSZE unter Beweis gestellt, daß sie bei der Förderung von Sicherheit und Stabilität durch die Anwendung von Instrumenten der Frühwarnung, der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten eine entscheidende Rolle spielt. Langzeitmissionen und Vertreter der OSZE vor Ort haben sich über das gesamte Gebiet hinweg abermals als effiziente, reaktionsschnelle und flexible Instrumente erwiesen, durch die angesichts der vielfältigen Risiken und Herausforderungen im Bereich der Sicherheit und Stabilität vorbeugend und mäßigend einge-

griffen werden kann. Die OSZE hat sich erneut als verläßlicher Mechanismus zur Förderung von Dialog, Solidarität, Partnerschaft und Zusammenarbeit erwiesen. Im Mittelpunkt stand nach wie vor ihre Hilfe bei der Umsetzung grundlegender Prinzipien und Verpflichtungen, einschließlich so fundamentaler Aspekte wie größere Achtung der Menschenrechte und Demokratisierung.

4. Bei allen ihren Unternehmungen arbeitete die OSZE mit einschlägigen internationalen Organisationen und Institutionen eng zusammen. Dieser Zusammenarbeit, die auf dem vom Ministerrat der OSZE 1997 in Kopenhagen festgelegten Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen beruht, liegen pragmatische Ansätze, eine verantwortungsbewußte Lastenteilung und die Nutzung der jeweiligen Stärken aller Beteiligten zugrunde. Die Kontakte der OSZE mit ihren Partnerorganisationen und -institutionen nahmen 1998 sowohl auf der Ebene der Zentralen als auch vor Ort ein noch nie dagewesenes Ausmaß an. Sie erstreckten sich neben den Aktivitäten des Amtierenden Vorsitzenden auch auf die Tätigkeit der Institutionen der OSZE und ihrer Missionen und Vertreter im gesamten OSZE-Gebiet.

5. Die operative Tätigkeit der OSZE erstreckte sich 1998 sowohl auf die Konsolidierung und Anpassung laufender Aktivitäten als auch auf die Erfüllung neuer Mandate. Neben der Fortführung bisheriger Bemühungen nahm die OSZE neuartige Einsätze in Angriff, wie etwa die Überprüfung der Einhaltung von Verpflichtungen und die Polizeiüberwachung, wodurch die Organisation in Sachen Konfliktverhütung nun über ein neues Potential verfügt. Im Bereich der vorbeugenden Diplomatie und in den Beiträgen zur Krisenbewältigung und zur Normalisierung der Lage nach Konflikten lag der Schwerpunkt auf der Frühwarnung in bezug auf Risiken und Herausforderungen.

6. 1998 verstrichen acht Monate, bis die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) von der internationalen Gemeinschaft dazu gebracht werden konnte, den Krieg im Kosovo zu beenden und in größerer Zahl mit dem Abzug ihrer Sondereinheiten aus der Provinz zu beginnen. In späteren Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (Nr. 1160, 1199 und 1203) bezog die internationale Gemeinschaft Stellung zur Kosovo-Krise, wobei an die BRJ bestimmte Forderungen gerichtet wurden. Dennoch konnte Belgrad nur durch die Androhung einer militärischen Intervention davon abgehalten werden, seine Befriedungsaktionen in der Provinz fortzusetzen, die unter der Zivilbevölkerung einen hohen Blutzoll forderten und zu Vertreibungen führten. Die OSZE reagierte unverzüglich auf die serbische Repression gegenüber der albanischstämmigen Bevölkerung im Kosovo. Davon zeugte die Erklärung ihres Amtierenden Vorsitzenden vom 2. März, gefolgt von einem Aktionsplan des Amtierenden Vorsitzenden für den Kosovo und dem Beschluß Nr. 218

des Ständigen Rates, in dem die BRJ eindringlich aufgefordert wurde, die unangemessene Anwendung von Gewalt in der Provinz zu beenden und in einen echten Dialog mit den Vertretern der Kosovo-Albaner einzutreten. Der Amtierende Vorsitzende verwies auch auf die Notwendigkeit, Vorschläge über den Status des Kosovo auszuarbeiten und in der BRJ unter internationaler Beteiligung Gespräche am Runden Tisch abzuhalten, was er als unverzichtbare Aspekte der Suche nach friedlichen Lösungen bezeichnete. Die OSZE setzte unermüdlich ihre Bemühungen fort, die Mission des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden, Felipe González, wieder einzusetzen und in der BRJ, einschließlich des Kosovo, eine ständige OSZE-Präsenz sicherzustellen. Über mehrere Monate hinweg führte der Amtierende Vorsitzende auf Botschafterebene einen Dialog mit den jugoslawischen Behörden zur Frage der Teilnahme der BRJ an der OSZE. Da jedoch die BRJ die Teilnahme zur Vorbedingung für die Rückkehr der OSZE in das Land machte, wurden die Gespräche ausgesetzt. Gemäß Sicherheitsratsresolution Nr. 1160 begann der Amtierende Vorsitzende, die Vereinten Nationen monatlich über die Lage im Kosovo und über die Maßnahmen zu informieren, mit denen die OSZE auf die Krise reagiert. Im März verstärkte die OSZE ihre Präsenz in Albanien und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, um eine wirksamere Überwachung zu ermöglichen.

7. Nach intensiven Verhandlungen zwischen dem US-Sonderbeauftragten Richard Holbrooke und Belgrad akzeptierte die BRJ schließlich im Herbst 1998 politische Gespräche und eine Vermittlung zwischen den Konfliktparteien im Kosovo. Es kam zu einer Vereinbarung über die Einrichtung eines Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Forderungen der internationalen Gemeinschaft durch die BRJ. Die OSZE war bereit, durch die Einrichtung der Kosovo-Verifizierungsmission im Oktober einen Beitrag zu den konzertierten internationalen Bemühungen um die Beendigung der Gewalt im Kosovo zu leisten. Das diesbezügliche Abkommen, das am 16. Oktober in Belgrad vom Amtierenden Vorsitzenden und der BRJ unterzeichnet wurde, verbesserte die Aussichten auf ein Ende der Repression im Kosovo und auf die Wiederaufnahme des politischen Dialogs zwischen den Konfliktparteien. Gleichzeitig stand die OSZE vor der außerordentlichen Aufgabe, eine riesige Überprüfungsoperation von noch nie dagewesenem Ausmaß zu organisieren, was den Konfliktverhütungsaktivitäten der OSZE eine völlig neue Dimension verlieh.

8. Die OSZE erfüllte auch 1998 die Rolle, die ihr im Allgemeinen Rahmenübereinkommen von Dayton für Frieden in Bosnien und Herzegowina zugewiesen worden war. Sowohl die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen nach Artikel II als auch die subregionale Rüstungskontrolle nach Artikel IV in Anhang 1-B des Übereinkommens wurden konsolidiert. Die Arbeit in bezug auf das Verhandlungsmandat für regionale Stabilisierung

nach Artikel V machte ebenfalls Fortschritte in Richtung einer Einigung. In Bosnien und Herzegowina leistete die OSZE einen beträchtlichen Beitrag zu den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft in bezug auf die Festigung der staatlichen Strukturen, die Demokratisierung und die Einhaltung der Menschenrechte. Diese Arbeit erfolgte gemäß den Empfehlungen des Rates für die Umsetzung des Friedens (PIC). Im Vordergrund der Aktivitäten der OSZE-Mission standen Aufgaben im Zusammenhang mit den allgemeinen Wahlen im September, doch leistete die OSZE auch in anderen Bereichen Unterstützung durch ihren Einsatz für die Demokratisierung, die Menschenrechte - unter anderem auch die Rechte der Rückkehrer - sowie für den Aufbau und das Funktionieren demokratischer Institutionen wie etwa des Ombudsmann-Büros. In Bosnien und Herzegowina hat sich gezeigt, wie wertvoll die gegenseitige Ergänzung und Verstärkung der Aktivitäten verschiedener internationaler Organisationen und Institutionen ist. Der Beitrag der OSZE zur Vorbereitung und Durchführung der Wahlen in diesem Land erwies sich als zweckmäßig, da sich die Wähler für ein pluralistischeres politisches Spektrum entschieden haben. Das Engagement des OSZE-Wahlpersonals verdient höchstes Lob.

9. Die fortgesetzte Präsenz der OSZE-Mission in Kroatien hat dazu beigetragen, daß sich dieses Land verstärkt um die Wiederherstellung des Vertrauens nach dem Krieg, die Rückkehr der Flüchtlinge und die Weiterentwicklung demokratischer Standards bemüht. Die Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch Kroatien war eine Vorbedingung dafür, daß die OSZE der Regierung und den Gebietskörperschaften auf dem Weg zu mehr Toleranz, Versöhnung, Rechtsstaatlichkeit und einer Bürgergesellschaft beisteht. Die OSZE übernahm einen neuen Auftrag in Kroatien und betrat mit der Einrichtung einer Polizeiüberwachungsoperation in der kroatischen Donauregion Neuland im Hinblick auf den Ausbau ihrer Kapazitäten. Die Übernahme der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Polizeiunterstützungsgruppe der Vereinten Nationen in der Donauregion durch die OSZE wurde im Oktober 1998 abgeschlossen. Weitere ehrgeizige Aufgaben waren die Integration der örtlichen serbischen Volksgruppe in die kroatische Gesellschaft, die weitere Umsetzung des Flüchtlingsrückkehrprogramms sowie die Hilfestellung bei der Gesetzesausarbeitung in den Bereichen Menschenrechte, Justiz, Medien und Wahlen.

10. Die in Albanien herrschende politische Instabilität verlangte von der OSZE noch größere Entschlossenheit und verstärkte Anstrengungen zur Unterstützung dieses Landes durch die Förderung des politischen Dialogs und zur besseren Verankerung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch die Stärkung seiner Institutionen. Auf dieses Ziel wurde gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen hingearbeitet. Die OSZE kam ihrer Aufgabe als flexibler Koordinationsrahmen für die internationale

Unterstützung an Albanien weiter nach, unter anderem durch ihre neue Rolle als Kovorsitzender, gemeinsam mit der Europäischen Union, der Gruppe "Freunde Albaniens", die im September 1998 ins Leben gerufen wurde und in der die betroffenen Länder und internationale Gremien vertreten sind. Die internationale Ministerkonferenz über Albanien im Oktober in Tirana, an der auch die OSZE teilnahm, begrüßte das von der Regierung vorgelegte umfassende Reformprogramm und formulierte eine Reihe von Prioritäten für die Stabilisierung und Entwicklung des Landes. Mit der anschließenden Verstärkung der OSZE-Präsenz in Albanien zeigte die Organisation ihre Entschlossenheit zur Fortsetzung ihrer Hilfsbestrebungen. Zuvor war die Präsenz durch eine Überwachungskomponente ergänzt worden, deren Aufgabe es ist, die Lage im Kosovo und an der Grenze zwischen Albanien und der Bundesrepublik Jugoslawien zu analysieren.

11. Das Mandat der OSZE-"Spillover"-Überwachungsmission in Skopje ist dazu gedacht, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien für eine dauerhafte innere Stabilität zu sorgen, die in unvorhergesehener Weise von der Krise im benachbarten Kosovo gefährdet wurde. Die Lage im Land war 1998 stabil und ruhig, wodurch sich die OSZE-Mission in ihrer Tätigkeit auf die Zusammenarbeit mit der Regierung zur Förderung interner Aspekte der Stabilität konzentrieren konnte, wozu unter anderem die Achtung der Menschenrechte, Wahlen und wirtschaftliche Möglichkeiten gehören.

12. Die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus setzte ihren konstruktiven Dialog mit der Regierung und mit Vertretern verschiedener Segmente der belarussischen Gesellschaft in einer ganzen Reihe von Fragen betreffend den Aufbau demokratischer Institutionen und einer Zivilgesellschaft fort. Die Gruppe war in verschiedenen Bereichen beratend tätig, so etwa bei der Ausarbeitung eines Wahlgesetzes, der Einrichtung eines Ombudsmann-Büros, beim Strafgesetz und bei der Strafprozeßordnung, und leistete Hilfestellung bei Projekten, die ihr wichtig erschienen, etwa beim Gesetzesentwurf über elektronische Medien. Die Gruppe überwachte auch die Einhaltung internationaler Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratisierung und setzte sich für demokratische Werte und für Projekte zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Kräften in Belarus ein. Trotz aller Bemühungen waren keine nennenswerten Fortschritte zu verzeichnen. Von großer Wichtigkeit für die Förderung der Demokratie in Belarus wäre ein Runder Tisch zur Bereinigung der Verfassungskrise. Belarus sollte seine Rolle als ein demokratisches Mitglied europäischer Organisationen spielen. Dadurch würde auch den Menschenrechten in Belarus zum Durchbruch verholfen werden.

13. Im abgelaufenen Jahr war der OSZE auch der Abzug russischer Truppen, Munition und Ausrüstung aus der transnistrischen Region Moldaus sowie eine politische Gesamtregelung des Konflikts um Transnistrien ein Anliegen.

Die OSZE setzte ihr seit langem bestehendes Engagement für eine Lösung beider Fragen durch Treffen über militärische Transparenz und politische Fragen im Juli und Oktober 1998 fort. Angebotene praktische Hilfe bei der Zerstörung von Munition und das unveränderte Festhalten an einer Lösung des Problems des Truppenabzugs in Form aufeinanderfolgender machbarer Schritte waren für die OSZE nach wie vor von zentraler Bedeutung. Hier sind die Beiträge Rußlands und der Ukraine als Vermittler in den Bemühungen um eine politische Lösung des Konflikts um Transnistrien zu nennen.

14. 1998 setzte sich der positive politische Wandel in Georgien in Richtung einer offeneren und demokratischeren Gesellschaft und die Umgestaltung zu einer Marktwirtschaft fort. Es gab gewisse Fortschritte bei der Suche nach einer friedlichen Lösung des Konflikts um die Region Südossetien/Zchinwali, insbesondere was die militärische Sicherheitslage und die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen anbelangt. Keine nennenswerten Fortschritte gab es hingegen in bezug auf eine friedliche Lösung des Konflikts um Abchasien, Georgien, obwohl die Bemühungen um eine Regelung verstärkt wurden und einiges zu Optimismus Anlaß gibt.

15. Die OSZE bemühte sich weiter um Fortschritte bei der Lösung des Konflikts um Berg-Karabach. Die Kovorsitzenden der Minsk-Gruppe setzten ihre Arbeit mit den Parteien im Hinblick auf eine möglichst rasche Wiederaufnahme der Verhandlungen fort. Die Überwachung der Kontaktlinie durch den Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden und seine Mitarbeiter trug wesentlich zur Festigung der Waffenruhe und zur Vertrauensbildung zwischen den Parteien bei.

16. Durch den Besuch ihres Amtierenden Vorsitzenden im Kaukasus im November unterstrich die OSZE ihr fortgesetztes Engagement für eine friedliche Lösung der Konflikte in der Region. In Georgien betonte der Amtierende Vorsitzende die nach wie vor bestehende Bereitschaft der OSZE, sich über ihre Mission für die Förderung einer politische Regelung des südossetischen Konflikts einzusetzen und zur Vertrauensbildung zwischen den Parteien im Streit um den zukünftigen Status Abchasiens beizutragen. Dabei wurde auch die Möglichkeit erörtert, in der Region Gali ein OSZE-Büro einzurichten. Im Zusammenhang mit Berg-Karabach appellierte der Amtierende Vorsitzende an die betroffenen Parteien, den nötigen politischen Willen zu Verhandlungen und Zugeständnissen im Interesse einer für alle Seiten annehmbaren und vorteilhaften Lösung aufzubringen. Während des Besuchs wurde der Austausch von Kriegsgefangenen vereinbart. Armenien und Aserbaidschan reagierten auch positiv auf den Vorschlag des Amtierenden Vorsitzenden, in Eriwan und Baku OSZE-Büros einzurichten. Der Amtierende Vorsitzende unterzeichnete Memoranda of Understanding zwischen dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und den drei

Ländern, deren Ziel es ist, die Zusammenarbeit im Bereich der Demokratie und der Menschenrechte zu vertiefen.

17. Die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, Russische Föderation, befaßte sich wie bisher mit der Unterstützung und Erleichterung von humanitärer Hilfe und mit der Überwachung der Geschehnisse im Land, einschließlich der Achtung der Menschenrechte. Die OSZE war als einzige internationale Organisation in Tschetschenien präsent. Die Entwicklungen im Land sind nicht gerade ermutigend. Die häufigen Entführungen geben ständig Anlaß zu ernster Sorge um die Sicherheit. Die ausgesprochen unübersichtliche Lage in Tschetschenien ist und bleibt eines der größten Hindernisse für die Arbeit der Unterstützungsgruppe und führte unter anderem zu vorübergehenden Schwierigkeiten bei der Beschaffung des notwendigen Personals in Grosny und für ihre ständige Präsenz im Land.

18. Die OSZE half mit bei der Aufgabe der nationalen Aussöhnung in Tadschikistan, unter anderem durch die Beratung bei der Entwicklung rechtlicher und demokratischer politischer Institutionen und Prozesse. Die OSZE überwachte wie bisher die Menschenrechtslage und förderte dadurch die Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in Tadschikistan. Hier sei erwähnt, daß zwar einige Fortschritte bei der Umsetzung des Friedensabkommens zu verzeichnen sind, die Verwirklichung der meisten Protokolle jedoch nur schleppend vor sich geht.

19. Im April besuchte der Amtierende Vorsitzende Kasachstan, Kirgisistan, Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan. Im Verlauf dieser Besuche bestätigte sich die Bereitschaft der Gastländer, sich weiter in den Rahmen der OSZE-Prinzipien und -Aktivitäten einzufügen, und ihr von allen Teilnehmerstaaten geteilter Wunsch, die OSZE-Gemeinschaft zu stärken. Die Empfehlungen des Amtierenden Vorsitzenden im Anschluß an seinen Besuch in Zentralasien führten zur Einrichtung von OSZE-Zentren in Almaty, Aschgabat und Bischkek. Dadurch haben die OSZE und die betroffenen Länder die einmalige Gelegenheit, ihre Zusammenarbeit in allen wesentlichen Bereichen zu verstärken, einschließlich der wirtschaftlichen, ökologischen, menschlichen und politischen Aspekte der Sicherheit, wodurch auch die Verbindungen und die Stabilität innerhalb der Region gestärkt und das Entstehen von Risiken und Herausforderungen für die Stabilität verhindert werden sollen. Die Aspekte der menschlichen Dimension der Zusammenarbeit wurden durch Memoranda of Understanding zwischen dem BDIMR und Kasachstan beziehungsweise Kirgisistan verstärkt. Die Memoranda wurden vom Amtierenden Vorsitzenden auf dem Ministerratstreffen in Oslo unterzeichnet.

20. Die OSZE-Aktivitäten in der Ukraine konzentrierten sich hauptsächlich auf Menschenrechts- und Wirtschaftsprojekte, die bei der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen helfen sollen, indem der gesamte Demokratisierungsprozeß im Land gestärkt und angeregt wird. Dank der

Fortschritte bei der Durchführung des Mandats der OSZE-Mission in der Ukraine können ernsthafte Überlegungen über den Umfang und die Modalitäten der zukünftigen Zusammenarbeit zwischen der OSZE-Vertretung in der Ukraine und den Behörden des Gastlandes angestellt werden.

21. Die OSZE-Missionen in Estland und Lettland erfüllten weiterhin mehrere nützliche und konkrete Funktionen als Wegbereiter der sozialen Integration in beiden Ländern. Durch die Verfolgung dieses Ziels und ihren Beitrag zur Umsetzung einer Reihe damit verbundener Projekte hatten sie einen stabilisierenden Einfluß auf die interethnischen Beziehungen. Die OSZE-Vertreter in Estland und Lettland leisteten wie bisher den zuständigen staatlichen und zwischenstaatlichen Gremien Hilfestellung bei der Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der Rechtsstellung und der Lage pensionierter russischer Militärangehöriger in beiden Ländern. Im August wurde die lettische Radarstation Skrunda entsprechend dem diesbezüglichen bilateralen Abkommen von 1994 zwischen Lettland und der Russischen Föderation abgeschaltet, womit die Demontage der Einrichtung begonnen hat. Das von der OSZE auf Ersuchen der Parteien festgelegte Inspektionsregime für die Radarstation Skrunda und die Arbeit der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Kommission haben ihren Teil zur erfolgreichen Erfüllung dieser OSZE-Aufgabe beigetragen.

22. Neben der Konsolidierung und Weiterentwicklung ihrer operativen Aktivitäten befaßte sich die OSZE gemäß den Beschlüssen des Kopenhagener Ministerratstreffens 1997 aktiv mit der Ausarbeitung eines Charta-Dokuments für europäische Sicherheit. Einem diesbezüglichen Bericht ist zu entnehmen, daß diese Arbeit zügig voranschreitet. Dank dieser Fortschritte werden die in Oslo versammelten OSZE-Minister den designierten Amtierenden Vorsitzenden mit der Aufgabe betrauen können, die Redaktion des zukünftigen Dokuments so zu organisieren, daß es auf dem nächsten Treffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedet werden kann. Die Partnerorganisationen und -institutionen der OSZE spielten eine aktive Rolle bei der Entwicklung des Konzepts einer Plattform für kooperative Sicherheit; dadurch soll erreicht werden, daß es in den Beziehungen zwischen den mit der Förderung der umfassenden und kooperativen Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befaßten Organisationen und Institutionen zu einer weiteren gegenseitigen Verstärkung kommt.

23. Hinsichtlich der Arbeit zu Fragen der menschlichen Dimension im Berichtsjahr ist zu sagen, daß sich die OSZE abgesehen von der Hilfestellung bei der umfassenden Umsetzung der Verpflichtungen schwerpunktmäßig mit der Beaufsichtigung und Überwachung von Wahlen befaßt hat. Die Zusammenarbeit zwischen dem BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE bei der Wahlbeobachtung wurde verstärkt und in mehreren Fällen durch die Mitwirkung des Europarats noch wirksamer gestaltet. Die neue,

vom BDIMR entwickelte Methodik für Wahlhilfe und Wahlbeobachtung, die die Überwachung des gesamten Wahlprozesses einschließt, hat sich als wirksames und verläßliches Instrument zur Beurteilung der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen erwiesen. Das BDIMR hat in Zusammenarbeit mit mehreren OSZE-Missionen und anderen internationalen und nationalen Institutionen zahlreiche Projekte erstellt und durchgeführt. Sie haben die OSZE in ihrer Rolle als Förderin der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte gestärkt und zum Aufbau und zur Festigung demokratischer Institutionen in mehreren Teilnehmerstaaten beigetragen. Dank der im Juli vereinbarten Modalitäten für die OSZE-Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension war es möglich, die menschliche Dimension verstärkt in die tägliche Arbeit der OSZE einzubinden und von einschlägigen zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen mehr Beiträge zu den OSZE-Aktivitäten zu erhalten. Das Warschauer Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension im Oktober/November bot Gelegenheit zu einer eingehenden Diskussion über die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen. Die OSZE hat über das BDIMR und auf andere Weise ihre Rolle gegenüber der Regionalkonferenz zu Problemen der Migration in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und in deren Umkreis ausgebaut und sich insbesondere mit Fragen der Chancengleichheit von Mann und Frau befaßt. Die OSZE arbeitete auch an der Formulierung einer wirksameren Reaktion auf die Probleme der Volksgruppen der Roma und Sinti.

24. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten leistete weiter einen Beitrag zur Förderung der umfassenden Sicherheit im OSZE-Gebiet, vor allem in Regionen, in denen Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten Auswirkungen auf Frieden und Stabilität haben könnten. Innerhalb seines umfangreichen Tätigkeitsbereichs konzentrierte sich der Hohe Kommissar auf die Unterstützung von Regierungen im Umgang mit den politischen Anliegen und Bestrebungen im Bereich der Menschenrechte von Angehörigen nationaler Minderheiten. Unter den zahlreichen Initiativen dieser Art sei die internationale Konferenz über "Staatsführung und Mitsprache: Integrierte Vielfalt" im Oktober in Locarno genannt. Bei dieser Veranstaltung wurden die Vorteile der Dezentralisierung und der Subsidiarität als Mittel zur Berücksichtigung der Vielfalt in der Gesellschaft und letztendlich als Beitrag zur Lösung von Minderheitenfragen erörtert.

25. Das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit nahm im ersten Quartal 1998 seine Arbeit auf. Der OSZE-Medienbeauftragte hat ein weitverzweigtes Netz von Kontakten mit Regierungen und mit internationalen und nichtstaatlichen Organisationen geknüpft und eine konstruktive Zusammenarbeit unter anderem mit dem Europarat und dem BDIMR hergestellt. Das Büro befaßt sich schwerpunktmäßig mit Frühwarnung und der raschen Reak-

tion auf schwere Verstöße gegen OSZE-Verpflichtungen im Bereich der freien Meinungsäußerung und der Medien.

26. Die OSZE-Aktivitäten zur wirtschaftlichen Dimension wurden im abgelaufenen Jahr verstärkt. Der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten hat mit der aktiven Umsetzung seines Mandats begonnen. Dadurch ergab sich eine viel engere Zusammenarbeit der OSZE mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Europäischen Kommission sowie eine verbesserte Interaktion mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Außerdem wurde das Netz von Kontakten mit nichtstaatlichen Organisationen und dem Privatsektor ausgeweitet. Das erfolgreiche Sechste Treffen des Wirtschaftsforums im Juni 1998 in Prag sowie die Regionalseminare im Vorfeld des Wirtschaftsforums im nächsten Jahr verschafften der wirtschaftlichen Dimension der Organisation größere Geltung.

27. 1998 verstärkte die OSZE das Netz ihrer Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen. Im Berichtsjahr fanden mehrere hochrangige Konsultationen zu konkreten Themen statt. Diese führten zu praktisch verwertbaren Schlußfolgerungen und zur Verstärkung des kooperativen Rahmens der OSZE-Institutionen und -Missionen. Die OSZE nimmt ihre Rolle als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen verstärkt wahr, etwa in Form der Einrichtung der Kosovo-Verifizierungsmission, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen befürwortet wurde. Es wurden Kooperationsvereinbarungen zwischen dem Generalsekretär der OSZE und dem Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), dem BDIMR und UNHCR sowie zwischen dem BDIMR und dem Hochkommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte geschlossen. Die OSZE arbeitete eng mit mehreren Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, dem Europarat und der NATO zusammen und führte Konsultationen mit ihnen. Die Kosovo-Verifizierungsmission der OSZE war eine echte Bewährungsprobe für die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der NATO. Der Informationsaustausch zwischen internationalen Organisationen und Institutionen hat sich vertieft, wobei die OSZE dank ihrer starken Präsenz vor Ort in der Lage war, nützliche Daten zu liefern.

28. Entsprechend dem diesbezüglichen Beschluß des Kopenhagener Ministerratstreffens wurde in der OSZE eine Expertengruppe eingerichtet, um Möglichkeiten der weiteren Stärkung der operativen Fähigkeiten des Sekretariats zu prüfen. Die Gruppe zeigte mehrere Probleme in diesem Bereich auf und gab Empfehlungen über mögliche Abhilfemaßnahmen ab. Diese Arbeit mündete in Beschlüsse über Anpassungen in der Struktur des Sekretariats, die vom Generalsekretär umgesetzt wurden. 1998 entwarf die OSZE eine

"Strategie für Kompetenzsteigerung und Schulung in Konfliktverhütung und Menschenrechten". Mit dieser Strategie sollen die OSZE-Institutionen und -Missionen besser in die Lage versetzt werden, ihre Mandate zu erfüllen, ihre interne Leistung zu steigern und damit die Wirksamkeit und Durchschlagskraft der OSZE-Aktivitäten zu erhöhen. Die Strategie sieht zu diesem Zweck eine Reihe von kurz- und langfristigen Maßnahmen vor. Die anspruchsvolle Aufgabe der Kosovo-Verifizierungsmission verlangt nicht nur eine laufende Reform des OSZE-Sekretariats, sondern auch entsprechende Schulung.

29. 1998 unterhielt und entwickelte die OSZE gute Kontakte und eine zufriedenstellende Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern Japan und Korea. Die Partner zeigen nach wie vor großes Interesse an den Aktivitäten und an der Arbeit der OSZE. Ihr Beitrag und ihre Bereitschaft, weitere Beiträge zur Unterstützung der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo zu leisten, darunter auch der OSZE, wurden dankbar aufgenommen. Im Mai hieß die OSZE Jordanien als einen neuen Kooperationspartner im Mittelmeerraum willkommen. Die Zusammenarbeit zwischen den Mittelmeerpartnern und den Teilnehmerstaaten der OSZE wurde im Berichtsjahr durch monatliche Zusammenkünfte einer Kontaktgruppe noch enger gestaltet, die allen als Forum dient und ein wertvolles Instrument des Dialogs und des Gedankenaustauschs ist. Die OSZE hat die Mittelmeerpartner eingeladen, Vertreter auf Besuch zu ihren Missionen zu entsenden und an ihren Wahlüberwachungsoperationen teilzunehmen. Das diesjährige OSZE-Mittelmeerseminar wurde von allen Teilnehmern als ein weiteres wesentliches Element im Dialog zwischen der Organisation und den Partnern bezeichnet.

30. Während des Berichtsjahrs hielt sich der Vorsitz an die Richtlinien für die Arbeitsmethoden, die der Amtierende Vorsitzende am 15. Januar dem Ständigen Rat vorgelegt hatte. Es wurde eine verstärkte Wechselwirkung und gegenseitige Ergänzung zwischen der OSZE und anderen, mit Fragen der europäischen Sicherheit befaßten internationalen Organisationen angestrebt. Die Zahl der hergestellten Kontakte und die vielfältigen Formen der Interaktion zeigen, daß dieses Ziel erreicht wurde. Ein anderes Ziel war es, das Frühwarnsystem effizienter zu gestalten. Der im Rahmen der OSZE 1998 stattgefundene Informationsfluß im Bereich der Frühwarnung war zufriedenstellend. Handlungsbedarf besteht hingegen bei der entsprechenden Informationsverarbeitung und bei den Verbindungsstellen, die eine koordinierte Aktion ermöglichen, nachdem eine Frühwarnung ergangen ist; ein häufig eingesetztes Mittel waren kurzfristig angesetzte Sonderplenarsitzungen des Ständigen Rates in Wien. Der Gedanke, die OSZE-Aktivitäten in regelmäßigen Zeitabständen einer kurzen Bewertung zu unterziehen, wurde in geringem Umfang verwirklicht (erweiterte Sitzungen des Ständigen Rates) und sollte weiter geprüft werden. Darüber hinaus hatte der Vorsitz die Absicht, in der

OSZE entsprechend dem demokratischen Charakter dieser Organisation ein mehrdimensionales Konsultationssystem beizubehalten. Diese Absicht wurde in zufriedenstellendem Ausmaß verwirklicht, wenn man die Zahl der abgehaltenen informellen, allen Teilnehmern offenstehenden und bilateralen Konsultationen bedenkt.

31. Erwähnenswert ist ferner, daß der Amtierende Vorsitzende beziehungsweise der Vorsitz während des Berichtsjahrs eine sehr enge Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär und dem OSZE-Sekretariat sowie mit anderen OSZE-Institutionen und Vertretern vor Ort eingeführt hat. Die Zusammenarbeit innerhalb der OSZE-Troika funktionierte gut. Der Amtierende Vorsitzende absolvierte offizielle Besuche in Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Tadschikistan, Turkmenistan, der Ukraine, Usbekistan und der Bundesrepublik Jugoslawien. Diese Besuche sowie Konsultationen in verschiedenen anderen Ländern gaben Gelegenheit zur Erörterung von Fragen, die für die Organisation von Interesse sind.

Zwischenbericht des Amtierenden Vorsitzenden über die Arbeit an einem Charta-Dokument über europäische Sicherheit 1998

Die OSZE nimmt im neuen europäischen Sicherheitssystem eine Schlüsselstellung ein und hat als Organisation, die auf Konfliktverhütung im weitesten Sinn spezialisiert ist, bei der Bewältigung neuer Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich eine wesentliche Rolle zu spielen. Sie wirkt auch richtungweisend durch die Festlegung von Normen und Prinzipien, hat sich dem Konzept der umfassenden und unteilbaren Sicherheit verschrieben und fungiert als integrativer und flexibler Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationen und Institutionen.

Um ihren neuen Aufgaben gerecht zu werden, muß die OSZE mit neuen Instrumenten ausgestattet werden. Die Arbeit am Charta-Dokument über europäische Sicherheit ist daher von besonderer Bedeutung.

Zusammenfassung der wichtigsten Aktivitäten

Grundlage für die Arbeit im Sicherheitsmodell-Ausschuß unter polnischem Vorsitz war der Kopenhagener Beschluß Nr. 5 über Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit. Im Einklang mit diesem Beschluß wurden zwei zusätzliche Arbeitsgruppen zur Behandlung konkreter Elemente des Charta-Dokuments eingesetzt. Darüber hinaus wurde der Si-

cherheitsmodell-Ausschuß beauftragt, zu anderen Fragen, die von den Arbeitsgruppen nicht erfaßt werden, Verhandlungen zu führen.
Alle im Kopenhagener Beschluß Nr. 5 erwähnten konkreten Elemente wurden eingehend erörtert. Grundlage für die Debatten in den Arbeitsgruppen waren die von den Vorsitzenden der beiden Gruppen vorbereiteten Arbeitspapiere. Diese Arbeitspapiere beruhten auf zuvor eingebrachten Vorschlägen. Durch diese Vorgehensweise traten die Diskussionen über das Charta-Dokument in eine qualitativ neue Phase ein, die von einem substantiellen, organisierten und strukturierten Meinungsaustausch und von Debatten über den Inhalt des künftigen Charta-Dokuments geprägt war.
Diese Arbeitsmethode scheint ihre wichtigsten Zwecke erfüllt zu haben, nämlich zielgerichtete Diskussionen voranzutreiben, Bereiche herauszuarbeiten, in denen sich Einvernehmen abzeichnet, und die schwierigsten Probleme aufzuzeigen.
Anhang 1 gibt die Arbeit am Charta-Dokument im Jahr 1998 chronologisch wieder.
In einer Reihe von Fragen gab es beträchtliche Fortschritte. Gleichzeitig waren in vielen Fragen erhebliche Auffassungsunterschiede zu verzeichnen. Allgemein herrscht jedoch die Auffassung, daß es nunmehr an der Zeit ist, die Diskussionen schrittweise in einen Redaktionsprozeß überzuleiten.
Nach Ansicht des Vorsitzes würde es den Redaktionsprozeß erleichtern, wenn man sich über die Struktur der Charta auf der Grundlage der bisher geleisteten Arbeit einigen könnte. Aus diesem Grund wurde vom Amtierenden Vorsitzenden ein vorläufiges Inhaltsverzeichnis der künftigen Charta vorgelegt, das keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Darüber hinaus hat der Amtierende Vorsitzende in Zusammenarbeit mit der Troika seine Sicht des Grundgerüstes der Charta ausführlich dargelegt (siehe Anhang 2). Dieser Anhang veranschaulicht die bedeutenden Fortschritte, die 1998 in den Verhandlungen erzielt wurden.
Im Einklang mit dem Kopenhagener Beschluß wurde der Amtierende Vorsitzende beauftragt, bis zur Ausarbeitung einer Plattform für kooperative Sicherheit als Teil des Charta-Dokuments gemeinsam mit dem Generalsekretär die Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen Organisationen und Institutionen auf der Grundlage des in Kopenhagen verabschiedeten Gemeinsamen Konzepts zu intensivieren. Unter polnischem Vorsitz konnte die Zusammenarbeit der OSZE mit einer Reihe internationaler Organisationen und Institutionen weiter verstärkt werden. Anhang 3 enthält eine Liste dieser OSZE-Kontakte, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Diese Liste veranschaulicht, wie intensiv und umfangreich die praktische Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen und Institutionen 1998 war. Gleichzeitig wirkten die wichtigsten Partner der OSZE sehr aktiv an der Ausarbeitung des Konzepts einer "Plattform für kooperative Sicherheit" mit. Zu

den wichtigsten Ereignissen zählten in diesem Zusammenhang zwei informelle Sitzungen des Sicherheitsmodell-Ausschusses, an denen auch Vertreter internationaler Organisationen und Institutionen teilnahmen. Diese beiden Sitzungen boten Gelegenheit zu einer Diskussion über die Erfahrungen, die bisher im Laufe der Zusammenarbeit und der Kontakte gemacht wurden, unter besonderer Betonung der Zusammenarbeit vor Ort. Sie forderten eine pragmatische Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der jeweiligen Stärken. Gleichzeitig war man sich darin einig, daß die Zusammenarbeit auf dem Prinzip der Gleichberechtigung der verschiedenen Organisationen beruhen müsse und daß deren Besonderheiten zu berücksichtigen seien.

Konkrete Fragen

Neue Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich

Grundsätzlich wurde davon ausgegangen, daß das Charta-Dokument einen Rahmen und allgemeine Prinzipien für die Feststellung neuer Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich bieten müsse und daß sich die Teilnehmerstaaten überlegen sollten, welche Rolle der OSZE zukommt und wie sie am besten zu den internationalen Bemühungen um die Bewältigung dieser neuen Risiken und Herausforderungen beitragen kann. Eine weitere Annahme war, daß sich die Teilnehmerstaaten in diesem Zusammenhang weiterhin von einem umfassenden Sicherheitskonzept, von der Unteilbarkeit der Sicherheit und vom Prinzip leiten lassen sollten, daß kein Teilnehmerstaat der OSZE danach trachten soll, seine eigene Sicherheit auf Kosten anderer zu festigen.

Es zeichnete sich Einvernehmen darüber ab, daß sich in einem veränderlichen Sicherheitsumfeld immer wieder neue Risiken und Herausforderungen ergeben und somit eine vollständige Definition aller Wahrscheinlichkeit nach weder möglich noch wünschenswert ist. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, daß die Gipfelerklärung von Lissabon wie auch die Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell und der Kopenhagener Ministerratsbeschluß über Leitlinien für ein Charta-Dokument eine Reihe neuer Risiken und Herausforderungen aufzeigen.

Es wurde vorgeschlagen, die in den Dokumenten von Lissabon und Kopenhagen aufgeführten Fragen durch weitere Punkte zu ergänzen. Diese Vorschläge bedürfen noch der Erörterung.

Es wurde auch betont, daß sich andere internationale Organisationen bereits mit zahlreichen Fragen in bezug auf neue Risiken und Herausforderungen befassen. Unnötige Doppelgleisigkeit müsse vermieden werden, und es sei zu überlegen, welchen spezifischen Beitrag die OSZE zu den bereits laufenden Bemühungen anderer internationaler Organisationen leisten könne. Zur Frage,

welche Rolle die OSZE bei der Behandlung neuer Risiken und Herausforderungen spielen könnte, gab es zahlreiche Vorschläge. Diese bedürfen einer weiteren Prüfung.

Politisch-militärische Aspekte der Sicherheit

Man kam dahingehend überein, daß politisch-militärische Aspekte, einschließlich der Rüstungskontrolle, Teil des umfassenden und kooperativen Sicherheitskonzepts der OSZE sind. Die vollständige Umsetzung und die Weiterentwicklung von Rüstungskontrollvereinbarungen und vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen sind wesentliche Voraussetzungen für mehr politische und militärische Stabilität und Sicherheit.
Es zeichnet sich Einvernehmen darüber ab, daß sich die Teilnehmerstaaten in ihren Überlegungen über mögliche neue Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz, Vorhersehbarkeit und Zusammenarbeit an den nach wie vor wichtigen bestehenden Vereinbarungen orientieren sollen. Aufbauend auf den bisher erzielten Ergebnissen und im Hinblick auf die Festigung der Sicherheit aller Teilnehmerstaaten sollte bei der künftigen Arbeit an Rüstungskontrollmaßnahmen, vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen und anderen politisch-militärischen Aspekten nicht nur auf neue und sich abzeichnende Herausforderungen eingegangen sondern auch für mehr Transparenz, Offenheit und Zusammenarbeit im politisch-militärischen Bereich gesorgt werden.
Keinen Konsens gab es allerdings zu Vorschlägen, die den Verzicht der Staaten auf Stationierung von Kernwaffen in Gebieten, in denen solche Waffen derzeit nicht vorhanden sind, die Schaffung kernwaffenfreier Zonen im OSZE-Gebiet und Sicherheitsgarantien für jene Teilnehmerstaaten, die keinem Militärbündnis angehören, zum Ziel hatten.

Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten

Allgemein herrschte die Auffassung, daß Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten im Hinblick auf mehr Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet vorrangige Ziele seien. Als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist die OSZE die erste Instanz für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in ihrem Gebiet. Deshalb ist es besonders wichtig, die Bemühungen um eine weitere Verbesserung der Effizienz der OSZE als eines der wichtigsten Instrumente für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten fortzusetzen.
Die Diskussionsteilnehmer betonten, daß die Voraussetzungen dafür geschaffen werden müßten, damit von allen verfügbaren Mechanismen und Instru-

menten in vollem Umfang Gebrauch gemacht werden kann. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere darauf hingewiesen, daß das Frühwarnsystem einer weiteren Verbesserung und Konsolidierung bedürfe, unter anderem müsse sichergestellt werden, daß alle Frühwarnsignale, die von verschiedenen Institutionen und Missionen/Einsätzen vor Ort eintreffen, eingehend analysiert werden.

Eine Reihe von Fragen wurde in die Diskussionen neu eingebracht, unter anderem, ob es zweckmäßig sei, die verfügbaren Instrumente, Mechanismen und Verfahren zu systematisieren, eine Liste ihrer möglichen Aufgaben und Zwecke zu erstellen und allgemeine Regeln hinsichtlich ihrer Mandate aufzustellen. Es gab auch Diskussionsbeiträge zur Frage, ob es notwendig ist, die derzeitigen Verfahren für die Bestellung der Leiter der OSZE-Einsätze vor Ort zu ändern, zur Rolle des Amtierenden Vorsitzenden im Management dieser Einsätze, zur Berichterstattung durch die Leiter der Einsätze und zur Einstellung von Personal.

Ferner wurde zum Ausdruck gebracht, daß die OSZE bei der Zusammenarbeit mit humanitären Organisationen die Besonderheiten der jeweiligen Organisation berücksichtigen solle. Es wurde auch die Notwendigkeit betont, Prinzipien für diese gemeinsame Arbeit festzulegen, etwa Achtung der Menschenwürde, Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung.

Angesichts erheblicher Auffassungsunterschiede zwischen den Teilnehmerstaaten war es nicht möglich, die Diskussionen zu allen diesen Fragen zum Abschluß zu bringen.

Es wurde auch festgestellt, daß die Einschulung von Mitarbeitern, die mit Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten befaßt sind, verbessert werden müsse, unter anderem durch die Schaffung eines Systems, zu dem die Partnerorganisationen der OSZE, insbesondere auf ihrem wichtigsten Fachgebiet, beitragen könnten.

Die Rolle der OSZE bei Polizeieinsätzen

Die Diskussionsteilnehmer verwiesen darauf, daß die OSZE durch Polizeieinsätze einen wichtigen Beitrag zum Aufbau und zur Festigung der Demokratie und zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten leisten könne. Diese Einsätze seien Teil der "Einzigartigkeit" der Organisation und entsprächen ihrer Rolle als eines der wichtigsten Instrumente zur Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten in Übereinstimmung mit Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen.

Es wurde Einvernehmen darüber erzielt, daß die OSZE ihre Kapazitäten dahingehend ausbauen solle, daß sie in der Lage ist, bei Polizeiaktivitäten entsprechende Hilfestellung zu leisten, wenn ein Teilnehmerstaat darum ersucht,

und daß überlegt werden soll, ob es sinnvoll ist, bei allen gegenwärtigen und künftigen OSZE-Missionen/Präsenzen vor Ort eine Polizeikomponente einzuplanen.
Beachtliche Fortschritte gab es bei der Suche nach möglichen Formen einer Beteiligung der OSZE an Polizeieinsätzen und hinsichtlich der Prinzipien, auf denen solche Einsätze beruhen sollten. Es herrschte Einvernehmen darüber, daß sich die OSZE in erster Linie in der Überwachung lokaler Polizeikräfte engagieren solle, um unter anderem den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten, daß sie verschiedene Formen der Einschulung, auch durch Programme zur "Ausbildung von Ausbildnern", organisieren und Mechanismen zur Beratung lokaler Polizeikräfte entwickeln solle, unter anderem im Hinblick auf die Festigung von Recht und Ordnung und die Aufrechterhaltung eines sicheren und stabilen Umfelds. Es wurde auch vorgeschlagen, daß die OSZE zu härteren Einsätzen bereit sein solle.
Es wurde betont, daß bei OSZE-Polizeimissionen die Normen und Prinzipien der OSZE und das Völkerrecht unbedingt einzuhalten seien, insbesondere das humanitäre Völkerrecht und die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen sowie die einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.
In einigen Fragen konnte bisher kein Einvernehmen hergestellt werden. Auffassungsunterschiede gibt es etwa in der Frage, ob Polizeieinsätze der OSZE als multidisziplinäre Aufgabe im Rahmen der Plattform für kooperative Sicherheit zu betrachten seien. Uneinig ist man sich außerdem über die Notwendigkeit einer Befehlskette, die sich von jener anderer Missionen/Einsätze vor Ort unterscheidet, und hinsichtlich des genauen Inhalts der Einsatzmandate.

Hilfestellung bei der Einhaltung/Umsetzung von Prinzipien, Normen und Verpflichtungen

Allgemein wurde die Auffassung vertreten, daß die Befolgung der OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen zur Schaffung eines gemeinsamen und unteilbaren Sicherheitsraums beitrage und die Sicherheit aller Teilnehmerstaaten der OSZE erhöhe. Außerdem wurde betont, daß die Einhaltung der Verpflichtungen und auch die Bereitschaft jedes Teilnehmerstaats, sich verstärkt um die Einhaltung von Verpflichtungen zu bemühen und diesbezüglich den OSZE-Institutionen gegenüber offen zu sein, ein wesentlicher Aspekt der kooperativen Sicherheit sei.
Drei Hauptthemen standen im Mittelpunkt der Diskussionen: das Vorgehen, wenn ein Fall von Nichteinhaltung festgestellt wird, Hilfestellung im Interesse einer verbesserten Einhaltung und Maßnahmen in Fällen, in denen Bemühungen um verbesserte Durchführung scheitern.

Zum ersten Thema bestand Einvernehmen hinsichtlich der Notwendigkeit, alle OSZE-Institutionen in die Überwachung der Einhaltung von OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen einzubeziehen. Es wurde auch betont, daß ein Mechanismus geschaffen werden müsse, der in Fällen angeblicher Nichteinhaltung Klarstellungen und Diskussionen ermöglicht.
Breites Einvernehmen herrschte auch dahingehend, daß alle Teilnehmerstaaten sowie alle OSZE-Strukturen und -Institutionen jenen Staaten, die bei der Umsetzung ihrer OSZE-Verpflichtungen Schwierigkeiten haben, entsprechende Hilfestellung anbieten sollen. In diesem Zusammenhang wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, daß von allen bestehenden Instrumenten und Verfahren in vollem Umfang Gebrauch gemacht werden müsse.
Es kam kein Konsens darüber zustande, wie die OSZE im Falle einer eindeutigen, groben und anhaltenden Verletzung von OSZE-Prinzipien durch einen Teilnehmerstaat vorgehen solle. Die Auffassungen bewegen sich hier in zwei grundsätzliche Richtungen. Auf der einen Seite ist man der Meinung, daß die OSZE zu Strafmaßnahmen greifen solle, die unter anderem darin bestehen könnten, daß an die Teilnehmerstaaten die Empfehlung ergeht, politische, wirtschaftliche und andere Formen der Zusammenarbeit mit dem betreffenden Staat einzustellen, daß beschlossen wird, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Angelegenheit zu befassen, wobei auch Sanktionen empfohlen werden können, daß dem Staat, der sich eines Verstoßes schuldig gemacht hat, das Recht aberkannt wird, während der Beratungen des Ständigen Rates oder seiner subsidiären Organe das Wort zu ergreifen, und daß ihm das Recht auf Teilnahme am Entscheidungsprozeß des Ständigen Rates verwehrt wird. Auf der anderen Seite herrscht die Auffassung, daß die OSZE ausschließlich kooperative Maßnahmen ergreifen solle.

Gemeinschaftliches Vorgehen

Bei den Überlegungen zu dieser Frage wurde grundsätzlich davon ausgegangen, daß im Falle der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die Souveränität, die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit irgendeines Teilnehmerstaats der OSZE oder im Falle des Zusammenbruchs von Recht und Ordnung in einem Teilnehmerstaat eine rechtzeitige und unverzügliche Reaktion der Teilnehmerstaaten erforderlich ist. Es herrschte auch Einvernehmen darüber, daß die Teilnehmerstaaten noch Möglichkeiten suchen sollen, in solchen Fällen ihr Vorgehen mit anderen sicherheitsbezogenen Organisationen im OSZE-Gebiet zu koordinieren.
Es wurde auch betont, daß jedes Vorgehen der OSZE beziehungsweise ihrer Teilnehmerstaaten die übergeordnete Verantwortung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit unberührt läßt.

Einvernehmen war dahingehend zu verzeichnen, daß alle Aktionen im Falle des Zusammenbruchs von Recht und Ordnung in einem Land, die unter anderem in Konsultationen, Diskussionen in verschiedenen OSZE-Gremien, Vermittlungsversuchen der OSZE sowie in koordinierten Reaktionen, insbesondere im Rahmen der Bestimmungen von Kapitel III des Helsinki-Dokuments 1992 - auch im Hinblick auf friedenserhaltende Aktivitäten - bestehen können, mit den OSZE-Normen und -Prinzipien und insbesondere mit dem Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Teilnehmerstaats im Einklang stehen müssen.
In bezug auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die Souveränität, die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit eines Teilnehmerstaats wurde betont, daß die Teilnehmerstaaten alle notwendigen Schritte gemeinsam und rasch in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere Artikel 51, einleiten sollen.
Einvernehmen wurde darüber erzielt, daß die Teilnehmerstaaten jenen Staaten Hilfe und Unterstützung entziehen sollten, die ihrer Verpflichtung zum Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt nicht nachkommen, daß die Teilnehmerstaaten gemeinsam vorgehen, um sicherzustellen, daß der Staat, der Gewalt androht oder anwendet, von der OSZE beziehungsweise der internationalen Gemeinschaft zur Rechenschaft gezogen wird, und daß die Teilnehmerstaaten Fälle der Androhung oder Anwendung von Gewalt in den zuständigen politischen Organisationen, den Sicherheits- und Verteidigungsorganisationen, denen sie angehören, zur Sprache bringen sollen.
Uneinigkeit bestand darüber, ob der Beschluß, einen Streitfall im Namen der OSZE gemeinsam an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu verweisen, wann immer nach Ansicht der Teilnehmerstaaten ein Einschreiten des Sicherheitsrats erforderlich sein könnte, insbesondere im Rahmen der Bestimmungen von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, erforderlichenfalls ohne die Zustimmung der Staaten, die Streitparteien sind, oder eines dieser Staaten gefaßt werden kann. Allerdings war man sich darin einig, daß die Teilnehmerstaaten Maßnahmen, die gegebenenfalls vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen getroffen werden, abgesehen von der erforderlichen Unterstützung durch die einzelnen Staaten auch kollektiv unterstützen sollen.

Menschliche Dimension

Im Verlauf der Debatte wurde betont, daß die menschliche Dimension ein Kernstück des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist. Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit muß allen Teilnehmerstaaten ein unmittelbares Anliegen sein, und es herrscht die einhellige Auffassung, daß der umfassende Sicherheitsan-

satz nach Verbesserungen bei der Durchführung aller Verpflichtungen in der menschlichen Dimension verlangt.
Es wurde auch bekräftigt, daß die Verpflichtungen im Rahmen der menschlichen Dimension unmittelbar gelten und daß die Teilnehmerstaaten für die mangelnde Einhaltung der von ihnen eingegangenen Verpflichtungen zur Rechenschaft zu ziehen sind.
Auch die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen internationalen Organisationen entsprechend dem der "Plattform für kooperative Sicherheit" zugrundeliegenden Konzept wurde betont.
Der Schwerpunkt in den Diskussionen lag auf den Themen Demokratisierung, Wahlen, nationale Minderheiten, Flüchtlinge/Migration/Wanderarbeitnehmer und auf institutionellen Fragen.
Bei den meisten konkreten Bestimmungen waren beträchtliche Fortschritte zu verzeichnen. In bezug auf Angehörige nationaler Minderheiten bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Auffassungsunterschiede.

Ökonomische und ökologische Fragen

In den Diskussionen trat die allgemeine Auffassung zutage, daß ökonomische und ökologische Fragen niemals für sich allein oder um ihrer selbst willen betrachtet werden dürfen, sondern als Teil der Bemühungen im Zusammenhang mit Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten anzusehen sind. Aus diesem Grund sollten die Teilnehmerstaaten die erforderlichen Schritte setzen, und die durch wirtschaftliche, soziale und ökologische Probleme bedingten Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich frühzeitig erkennen zu können. Unterschiedliche Auffassungen gab es hinsichtlich der Möglichkeit, die Indikatoren zur Feststellung von Krisensituationen in ein formelles System/einen formellen Mechanismus zu kleiden.
Man war sich darin einig, daß von der ökonomischen und ökologischen Dimension der OSZE gemäß dem der "Plattform für kooperative Sicherheit" zugrundeliegenden Konzept ein politischer Anstoß für die Arbeit wirtschaftlicher und finanzieller Fachgremien ausgehen solle und daß die OSZE als europaweite Sicherheitsorganisation bestens dazu geeignet sei, die notwendigen Bestrebungen der Reformstaaten um Einbindung ihrer Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft durch entsprechende Anreize zu unterstützen. Es gibt jedoch noch grundsätzliche Auffassungsunterschiede darüber, ob die OSZE über diese Rolle hinausgehen und in diesem Bereich zusätzliche Kapazitäten aufbauen soll.
Die wichtigsten in den Diskussionen angesprochenen Themen waren: die Rolle der OSZE insgesamt und institutionelle Angelegenheiten, das Frühwarnsystem, die Normalisierung der Lage nach Konflikten, die Rolle der OSZE-Missionen/OSZE-Einsätze vor Ort, die Zusammenarbeit mit internatio-

nalen Organisationen und Institutionen sowie mit NGOs und Möglichkeiten für die Einrichtung einer eigenen Stiftung für die wirtschaftliche Dimension der OSZE.

Plattform für kooperative Sicherheit

Der Arbeit lag in erster Linie die Annahme zugrunde, daß umfassende Sicherheit im OSZE-Gebiet die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Teilnehmerstaaten und den einschlägigen Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, erfordert. Die Teilnehmerstaaten waren sich darin einig, daß die nichthierarchischen, der gegenseitigen Stärkung dienenden Beziehungen zwischen diesen Organisationen und Institutionen gefestigt werden müssen, wobei die jeweiligen Stärken genutzt werden sollen, damit im OSZE-Gebiet die Grundlage für eine gemeinsame, umfassende und unteilbare Sicherheit geschaffen wird. Zu diesem Zweck haben sie sich zur Zusammenarbeit auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit entschlossen. Ausgehend von dieser Plattform werden die Teilnehmerstaaten einander ergänzende und verstärkende Beziehungen zwischen internationalen Organisationen und Institutionen aufbauen, die mit der Festigung umfassender Sicherheit im OSZE-Gebiet befaßt sind.

Allgemein herrschte die Auffassung, daß Fragen der umfassenden Sicherheit keineswegs eindimensional betrachtet werden dürfen. Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen im Bereich der menschlichen und der wirtschaftlichen Dimension solle weiter gefördert werden. Auch die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen sei eine wichtige Dimension im Hinblick auf die Hilfestellung an Teilnehmerstaaten, wenn es um die Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen geht. Im Einklang mit den Prinzipien der Plattform wurde vorgeschlagen, daß Polizeiaktivitäten auf enger Koordinierung und der Nutzung der jeweiligen Stärken beruhen sollen. In bezug auf neue Risiken und Herausforderungen solle je nach Art und Besonderheiten der Risiken differenziert vorgegangen werden. Das Potential, das die Plattform der OSZE im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen bei der Hilfestellung an zentralasiatische Staaten bietet, solle stärker genutzt werden. Gleichzeitig wurde betont, daß bei allen Bemühungen, den Geltungsbereich der Plattform auszudehnen, unbedingt vermieden werden müsse, deren Grundkonzept zu verwässern, indem man versucht, dieselben Vereinbarungen auf alle anderen Organisationen unterschiedslos anzuwenden.

Man war sich auch darin einig, daß der Informationsaustausch mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen, unter anderem durch regelmäßige Kontakte und feste Verbindungen, verbessert werden müsse, die Schaffung eines formellen Rahmenabkommens zwischen der OSZE und an-

deren internationalen Organisationen als Grundlage für die Zusammenarbeit auf allen Ebenen fand jedoch keine Unterstützung.

Die OSZE als Forum für regionale und subregionale Interaktion

Die Auffassung, daß eine Zusammenarbeit auf regionaler/subregionaler Ebene, die der Befriedigung lokaler Bedürfnisse, der Lösung lokaler Probleme und der Herstellung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Staaten in einzelnen Regionen dient, ein wertvoller Beitrag zur umfassenden Sicherheit der OSZE-Gemeinschaft sei, lag allen Diskussionen zugrunde. Darüber hinaus herrschte allgemein die Auffassung, daß die Arbeit an einem Charta-Dokument Gelegenheit biete, das Potential der regionalen/subregionalen Dimension als Teil der Aktivitäten der Organisation verstärkt zu nutzen und somit zur Unteilbarkeit der Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet beizutragen.

Die Delegationen sind sich darin einig, daß die OSZE die Teilnehmerstaaten in ihren regionalen/subregionalen Bemühungen unterstützen und ermutigen und alle anderen Teilnehmerstaaten der OSZE über laufende regionale/subregionale Prozesse informieren solle. Die Teilnehmerstaaten sollen ihrerseits dafür Sorge tragen, daß die Ziele, Prinzipien und Normen der regionalen/subregionalen Vereinbarungen, Organisationen, Abmachungen und Initiativen, an denen sie mitwirken, mit den OSZE-Prinzipien und -Normen im Einklang stehen. Die meisten Delegationen scheinen sich auch darin einig zu sein, daß das Charta-Dokument eine übersichtsartige Aufzählung möglicher Bereiche der regionalen/subregionalen oder bilateralen Zusammenarbeit enthalten solle.

Kein Konsens kam jedoch zu dem Vorschlag zustande, daß die OSZE auf Ersuchen der an subregionalen Prozessen beteiligten Staaten die Aufgaben und Befugnisse eines Garanten für die Umsetzung regionaler/subregionaler Vereinbarungen und Beschlüsse wahrnehmen solle. Auch der Vorschlag, dem Ständigen Rat die regelmäßige Überprüfung der Fortschritte in regionalen/subregionalen Prozessen, die Festlegung neuer Bereiche sowie Empfehlungen über Formen regionaler/subregionaler Bestrebungen zu ermöglichen, bedarf noch weiterer Erörterungen. Es wurde auch vorgeschlagen, der OSZE die Einberufung einer Konferenz subregionaler Organisationen und Vereinigungen zu ermöglichen, um einen Erfahrungsaustausch durchzuführen und sicherzustellen, daß Fragen im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Stabilität im OSZE-Gebiet möglichst umfassend untersucht werden, aber auch mit diesem Vorschlag wird man sich noch eingehender befassen müssen.

Die Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung (in Anbetracht der Rolle, die sie insgesamt bei der Konfliktverhütung spielt)

Zur Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung wurden verschiedene Ansichten geäußert. Eine davon lautet, daß die OSZE bei friedenserhaltenden Einsätzen keine militärische Rolle spielen solle, da andere internationale Organisationen oder Staatenkoalitionen über die nötige Kompetenz für die Durchführung solcher Einsätze verfügen. Die OSZE habe ihre Fähigkeit in den Bereichen "Konfliktverhütung" und "humanitäre Hilfe" unter Beweis gestellt, die keine militärischen Ressourcen sondern ziviles Personal und zivile Aufgaben erfordern.
Einer anderen Meinung zufolge solle die OSZE Maßnahmen treffen, um ihre Befähigung zu friedenserhaltenden Einsätzen zu verbessern, wozu auch die Durchführung eigener friedenserhaltender Einsätze, die Teilnahme an Einsätzen, die aufgrund eines Beschlusses der Vereinten Nationen erfolgen, und auch die Mitwirkung anderer Organisationen und Staatengruppen an friedenserhaltenden Einsätzen der OSZE gehören.
Der dritte Ansatz, bei dem sich Einvernehmen abzeichnen dürfte, beruht in seinem Grundkonzept auf dem Helsinki-Dokument 1992, das für friedenserhaltende Aktivitäten der OSZE drei Kategorien vorsieht: Die OSZE kann Beiträge zu multifunktionalen Einsätzen in Bereichen leisten, in denen sie über besondere Stärken verfügt; die OSZE kann von anderen Organisationen Unterstützung für eigene friedenserhaltende Einsätze anfordern; die OSZE kann selbst friedenserhaltende Einsätze leiten und durchführen.
Breites Einvernehmen dürfte dahingehend bestehen, daß der OSZE bei multifunktionalen friedenserhaltenden Einsätzen in Bereichen, in denen ihre besonderen Stärken liegen, eine ausschlaggebende Rolle zukomme. Außerdem ist man sich weitgehend darin einig, daß sich die OSZE die Möglichkeit offenhalten solle, andere Organisationen um Bereitstellung ihrer Ressourcen zu ersuchen. Konsens könnte sich auch darüber abzeichnen, daß es sinnvoll ist, sich Optionen in bezug auf militärische Friedenserhaltung unter OSZE-Führung offenzuhalten. Kein Einvernehmen gibt es zum Vorschlag, bestimmte Truppenverbände als OSZE-Friedenskontingente auszuweisen und eine dem Ständigen Rat und dem OSZE-Sekretariat unterstehende einheitliche militärische Führungsstruktur zu schaffen.

Sicherheit und Zusammenarbeit in angrenzenden Gebieten

Ausgangspunkt aller Erörterungen war, daß die Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit in angrenzenden Gebieten, insbesondere im Mittelmeerraum, ein wichtiger Stabilitätsfaktor im OSZE-Gebiet ist und daß eine engere Zusammenarbeit mit allen Kooperationspartnern erforderlich ist, um den ge-

meinsamen Normen und Wertvorstellungen der OSZE-Teilnehmerstaaten Geltung zu verschaffen.
Allgemeines Einvernehmen dürfte bezüglich der ins Auge gefaßten Ausweitung der Zusammenarbeit mit den Partnern bestehen. Sowohl zum Inhalt als auch zu den Modalitäten einer solchen Zusammenarbeit gab es eine Reihe konkreter Vorschläge, so zum Beispiel hinsichtlich der Notwendigkeit, das Programm der informellen, allen Teilnehmerstaaten offenstehenden Kontaktgruppe inhaltlich aufzuwerten, hinsichtlich der Stärkung der institutionellen und verfahrenstechnischen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum (KPM) und dem Konfliktverhütungszentrum und in bezug auf Einladungen zu Sitzungen des Ständigen Rates, des Forums für Sicherheitskooperation und des Sicherheitsmodell-Ausschusses. Diese Vorschläge bedürfen noch weiterer Erörterungen.
Es gab auch Vorschläge in bezug auf die Zusammenarbeit mit Japan und der Republik Korea, zum Beispiel im Hinblick auf die gemeinsame Durchführung von Einsätzen in Zentralasien und die Aufnahme enger Kontakte zwischen der OSZE und dem Asiatischen Regionalforum. Auch diese Ideen bedürfen noch der weiteren Klärung und Ausarbeitung.

Anhang 1

Chronologie der Arbeit am Charta-Dokument 1998

Der polnische Vorsitz nahm die Arbeit am Charta-Dokument Anfang 1998 auf. Am 15. Januar wurde ein Programm für die Anfangsphase der Arbeit am Charta-Dokument erstellt. Es wurde auch Einvernehmen darüber erzielt, daß nach praktischen Mitteln zur Verbesserung der Effizienz der OSZE in ihrem gesamten Tätigkeits- und Arbeitsbereich gesucht werden muß, um ihre Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen während der Verhandlungen über das Charta-Dokument zu intensivieren.
Am 23. Januar wurde dem Sicherheitsmodell-Ausschuß das erste Arbeitsprogramm für den Prozeß, der zur Verabschiedung des Charta-Dokuments führen soll, vorgelegt.
Ein erster Überblick über das Grundkonzept des Charta-Dokuments wurde am 18. Februar verteilt. Leider konnte aufgrund von Auffassungsunterschieden zwischen den Delegationen kein Einvernehmen zu diesem Grundkonzept hergestellt werden.
In der erweiterten Sitzung des Ständigen Rates vom 27. März 1998 wurde beschlossen, drei Arbeitsorgane - nämlich den Sicherheitsmodell-Ausschuß und die beiden Arbeitsgruppen (A und B) - mit der Aufgabe zu betrauen, den Inhalt des Charta-Dokuments auszuarbeiten. Der Sicherheitsmodell-Ausschuß

wurde zusätzlich zur Verhandlungsführung auch mit der Überwachung und Überprüfung der in den Arbeitsgruppen geleisteten Arbeit betraut.
Am 3. Juli fand eine informelle Sitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses statt, an der auch Vertreter der Nordatlantikvertrags-Organisation, der Westeuropäischen Union, der Kommission der Europäischen Union, des Europarats und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten teilnahmen, um Fragen in bezug auf die Entwicklung der "Plattform für kooperative Sicherheit" und insbesondere in bezug auf den Beitrag, den internationale Organisationen und Institutionen zur Arbeit der OSZE an diesem Konzept leisten könnten, zu erörtern.
In der erweiterten Sitzung des Ständigen Rates vom 17. Juli wurde die Arbeit am Charta-Dokument einer Überprüfung unterzogen. In dieser Sitzung legte der Vorsitz einen Bericht über die Stärkung der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen im Einklang mit Beschluß Nr. 5 des Ministerratstreffens von Kopenhagen vor.
Angesichts der im ersten Halbjahr erzielten Fortschritte beschloß der Sicherheitsmodell-Ausschuß, daß die Arbeitsgruppen öfter als bisher zusammentreten sollen.
Am 1. Oktober begann der Sicherheitsmodell-Ausschuß sich mit der Frage zu befassen, in welcher Weise die bisher erzielten Fortschritte ihren Niederschlag finden sollen. Dabei standen drei mögliche Varianten im Mittelpunkt der Erörterungen:

1. Ein nicht verhandelbarer, vom Amtierenden Vorsitzenden vorzulegender Zwischenbericht;
2. ein Zwischenbericht samt Dokumenten mit Richtlinien für die weitere Arbeit an bestimmten zur Diskussion stehenden Einzelfragen und dem Hinweis auf Bereiche, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen;
3. ein kommentierter Rahmen, daß heißt ein Zwischenbericht mit einer kommentierten Agenda für die weitere Arbeit, bestehend aus
   - Dokumenten mit Richtlinien für die weitere Arbeit,
   - Überlegungen des Vorsitzenden zur Frage der Struktur,
   - Empfehlungen für ein weiteres Arbeitsprogramm.

Am 29. Oktober fand eine zweite informelle Sitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses statt, die der Erörterung von Fragen im Zusammenhang mit dem Konzept der "Plattform für kooperative Sicherheit" diente; an dieser Sitzung nahmen Vertreter mehrerer in Genf beziehungsweise in Wien ansässiger UN-Organisationen teil, darunter die Internationale Atomenergie-Organisation, OCHA, ODCCP, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, die UNESCO, der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte und der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge.

Die letzte erweiterte Sitzung des Ständigen Rates im Jahr 1998, an der auch der Amtierende Vorsitzende teilnahm, fand am 12. November statt. Man war sich darin einig, daß die OSZE in Oslo versuchen solle, ihr ungebrochenes politisches Bekenntnis zur Arbeit am Charta-Dokument über europäische Sicherheit zu bekräftigen und, wo immer dies möglich ist, die Verhandlungsfortschritte in einzelnen Fragen festzuhalten, und daß der Redaktionsprozeß beginnen und in ein Charta-Dokument münden solle, das den Vorstellungen aller OSZE-Staaten gerecht wird, eine gemeinsame Vision für das einundzwanzigste Jahrhundert begründet und somit würdig ist, auf dem OSZE-Gipfeltreffen verabschiedet zu werden.

Anhang 2

Grundgerüst der Charta über Europäische Sicherheit

Neue Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich

I. Allgemeine Überlegungen

1. Ein gemeinsamer und unteilbarer Sicherheitsraum im OSZE-Gebiet liegt in der gemeinsamen Verantwortung der Teilnehmerstaaten der OSZE. Sie haben sich dazu verpflichtet, auf die Sicherheitsanliegen aller Teilnehmerstaaten solidarisch einzugehen.
2. Das Ende der Block-zu-Block-Konfrontation machte Menschenrechte und Demokratie zu Werten, denen sich alle unsere Staaten verschrieben haben. Gleichzeitig hat jedoch die neue Offenheit und Freiheit ein Umfeld geschaffen, das das Entstehen neuer Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich begünstigt.
3. Die Gipfelerklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert beauftragte die Teilnehmerstaaten mit der "Weiterentwicklung der vorhandenen und Entwicklung zusätzlicher Instrumente, damit die Teilnehmerstaaten dazu ermutigt werden, daß sie die OSZE stärker heranziehen, um im Sicherheitsbereich Fortschritte zu machen".
4. Im Beschluß des Ministerratstreffens von Kopenhagen heißt es, das Charta-Dokument "sollte den Bedürfnissen unserer Völker im neuen Jahrhundert entsprechen, indem es auf Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich eingeht und damit zu einem gemeinsamen Sicherheitsraum innerhalb des OSZE-Gebiets beiträgt"; die Teilnehmerstaaten sollen auch "Überlegungen darüber anstellen, welche Rolle die OSZE sinnvollerweise spielen kann, unter anderem darüber, wie die OSZE bei der Behandlung neuer Risiken und

Herausforderungen im Sicherheitsbereich die internationalen Bemühungen erleichtern kann".
5. Die OSZE hat in diesem Bereich bereits einiges geleistet, insbesondere im Forum für Sicherheitskooperation (FSK). Das FSK hat Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen und der Nichtverbreitung ausgearbeitet. Der vom FSK 1994 verabschiedete Verhaltenskodex geht auf einige Aspekte des Terrorismus ein.
6. Die Bestellung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE im Jahr 1998 kommt unserem Verständnis dieser Sicherheitsaspekte entgegen.

II. Prinzipien

1. Die Teilnehmerstaaten der OSZE haben sich zu solidarischem Vorgehen verpflichtet, um die vollständige Umsetzung der in der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris und anderen OSZE-Dokumenten festgeschriebenen OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu fördern. Wir müssen zusammenstehen, um die neuen Risiken und Herausforderungen zu bewältigen.
2. Das Charta-Dokument wird einen Rahmen und allgemeine Prinzipien vorgeben, um neue Risiken und Herausforderungen aufzuzeigen, bestehende Verpflichtungen zu bekräftigen, zur Entwicklung neuer Prozesse anzuregen und diese neuen Prozesse mit den in anderen Organisationen bereits in Gang befindlichen Prozessen zu verknüpfen.
3. Dabei werden die Teilnehmerstaaten prüfen, welche Rolle der OSZE angemessen ist, und wie die OSZE zu internationalen Bemühungen um Bewältigung neuer Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich beitragen kann.
4. Die Teilnehmerstaaten werden sich weiterhin vom umfassenden Sicherheitskonzept der OSZE, von der Unteilbarkeit der Sicherheit, vom Prinzip, daß kein OSZE-Teilnehmerstaat danach trachten darf, seine eigene Sicherheit auf Kosten anderer zu festigen, und von den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen leiten lassen.

III. Feststellung neuer Risiken und Herausforderungen

1. Die Gipfelerklärung von Lissabon, die Lissabonner Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell und der Kopenhagener Ministerratsbeschluß über Leitlinien für ein Charta-Dokument zeigen eine Reihe neuer Risiken und Herausforderungen auf.
2. Die Gipfelerklärung von Lissabon (Artikel 7, 9, 12) nennt illegale Waffenlieferungen, Verletzungen der Menschenrechte wie etwa Vertreibung, sowie mangelnde Demokratisierung, die Bedrohung der Unabhängigkeit der

Medien, Wahlbetrug, Erscheinungsformen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus.
3. Die Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell (Artikel 2) weist darauf hin, daß die Menschenrechte nicht in allen OSZE-Staaten in vollem Umfang geachtet werden. Ethnische Spannungen, aggressiver Nationalismus, Verletzungen der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten sowie erhebliche Schwierigkeiten im wirtschaftlichen Übergangsprozeß können die Stabilität bedrohen und auch auf andere Staaten übergreifen. Terrorismus, organisiertes Verbrechen, illegaler Drogen- und Waffenhandel, unkontrollierte Wanderungsströme und Umweltzerstörung geben der gesamten OSZE-Gemeinschaft zunehmend Anlaß zu Besorgnis.
4. Der Ministerratsbeschluß von Kopenhagen (Nr. 5 Buchstabe g) nennt Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Äußerungen von Intoleranz, aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus.

IV. Neue Risiken und Herausforderungen im steten Wandel

Zu behandelnde Fragen

1. Daß neue Risiken und Herausforderungen in einem veränderlichen Sicherheitsumfeld einem steten Wandel unterworfen sind, bedeutet wohl, daß eine vollständige Definition weder möglich noch wünschenswert ist. Die Zukunft könnte durchaus weitere neue Risiken und Herausforderungen bereithalten.
2. Es wurde vorgeschlagen, den oben erwähnten, vereinbarten Bereichen neuer Risiken und Herausforderungen folgende Punkte hinzuzufügen:

In der politisch-militärischen Dimension:
- Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der zu ihrem Einsatz erforderlichen Geräte
- Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung
- Menschenhandel
- Schmuggel von Bestandteilen und Material für Massenvernichtungswaffen

In der menschlichen Dimension:
- Verhinderung der Familienzusammenführung
- Diskriminierung aufgrund des Geschlechts
- Mißachtung der Rechte von Wanderarbeitnehmern

In der wirtschaftlichen Dimension:
- Unterbrechung der Energiezufuhr und der Versorgung mit natürlichen Ressourcen
- wirtschaftliches Gefälle

– Behinderung des freien Handels
– Nichteinhaltung von Übereinkommen im wirtschaftlichen Bereich

V. Neue Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich und eine mögliche Rolle der OSZE

Zu erörternde Fragen

Andere internationale Organisationen sind bereits in vielen der oben beschriebenen Bereiche tätig. Klar ist, daß unnötige Doppelgleisigkeiten vermieden werden sollen. Daher geht es darum, welchen spezifischen Beitrag die OSZE zu den bereits laufenden Bemühungen anderer internationaler Organisationen leisten kann.
Diese Frage könnte folgendermaßen beantwortet werden:

– Eine der grundlegenden Aufgaben der OSZE ist ihre Funktion als Frühwarninstrument bei sich abzeichnenden Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich. Die Missionen und die verschiedenen Institutionen der OSZE sind wichtige Teile der Organisation, wenn es um die Wahrnehmung der Frühwarnfunktion geht.

Deshalb müssen die Missionen in der Lage sein, das Entstehen neuer Risiken und Herausforderungen und alle Anzeichen hierfür gezielter zu verfolgen und über ihnen bekanntgewordene destabilisierende Entwicklungen zu berichten. Dies könnte dadurch geschehen, daß in das Mandat von Missionen erforderlichenfalls entsprechende Bestimmungen aufgenommen werden und daß die Mitarbeiter von Missionen so unterwiesen und ausgebildet werden, daß sie die Entwicklungen besser geschult verfolgen können. Falls OSZE-Missionen vor Ort um eine Zivilpolizei-Komponente ergänzt werden, sollten diese Mitarbeiter entsprechend geschult werden, damit sie entstehende neue Risiken und Herausforderungen und deren Auswirkungen auf die regionale Stabilität erkennen und darüber berichten können.

– Parallel zur Arbeit am Charta-Dokument könnte ein Runder Tisch organisiert werden, bei dem neue Risiken und Herausforderungen erörtert und Überlegungen darüber angestellt werden, welchen Beitrag die OSZE im Rahmen des Charta-Dokuments noch leisten kann.
– Es könnte auch im Sekretariat eine Anlaufstelle eingerichtet werden, die für die Ausarbeitung einer OSZE-Strategie zur Bewältigung neuer Risiken und Herausforderungen zuständig wäre. Dies könnte schon vor der Verabschiedung des Charta-Dokuments geschehen, da es der Arbeit am Charta-Dokument zugute käme. Im Charta-Dokument könnten im Gegenzug die Aufgaben dieser Anlaufstelle näher ausgeführt werden.

- Zusätzlich zu einer verstärkten Frühwarnfunktion der OSZE in bezug auf neue Risiken und Herausforderungen wie oben skizziert könnten sich die Teilnehmerstaaten im Charta-Dokument dazu verpflichten, die Arbeit an einem "Verhaltenskodex" in Angriff zu nehmen, in dem auf neue Risiken und Herausforderungen, die Koordinierung der einzelstaatlichen Politik in dieser Frage und die diesbezügliche zwischenstaatliche Zusammenarbeit eingegangen werden könnte.
- In diesem Rahmen sind die Teilnehmerstaaten der OSZE berechtigt, sich darüber zu informieren, welche Maßnahmen andere Teilnehmerstaaten ergreifen, um ihren Verpflichtungen in Angelegenheiten, die unter das Thema "Neue Risiken und Herausforderungen" fallen, nachzukommen. Dies kann im Charta-Dokument anhand von Beispielen illustriert werden. In diesem Zusammenhang kann jeder Teilnehmerstaat einen anderen Teilnehmerstaat jederzeit direkt oder im Rahmen der regulären Sitzungen des Ständigen Rates um Klarstellung in bezug auf die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen durch diesen Staat ersuchen. Um Klarstellung kann auch im Rahmen der FSK-Sitzungen zu mandatsbezogenen Fragen ersucht werden (zum Beispiel zum Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit). Die ersuchten Teilnehmerstaaten werden sich verpflichten, innerhalb einer bestimmten Frist für Klarstellung zu sorgen. Zu allen bilateralen und multilateralen Konsultationen kann gegebenenfalls der Amtierende Vorsitzende oder dessen Vertreter beigezogen werden. Ein Teilnehmerstaat, der von den Folgen der Nichteinhaltung von Verpflichtungen durch einen anderen Teilnehmerstaat betroffen ist, wird nach Anwendung der obenerwähnten Bestimmungen alle anderen Teilnehmerstaaten im Ständigen Rat (beziehungsweise im FSK) informieren.
- Auch die OSZE-Institutionen können auf Ersuchen und innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs damit beauftragt werden, eine objektive Beurteilung der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen durch Teilnehmerstaaten vorzunehmen.
- Die OSZE kann durch öffentliche Unterstützungserklärungen eine wichtige politische Rolle bei der Bewältigung neuer Risiken und Herausforderungen spielen. Diese Rolle könnte in der Charta noch besser ausgearbeitet werden.
- Solidarität ist nicht nur eine Frage der Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten auf bilateraler Ebene oder in der OSZE. Auch die Zusammenarbeit zwischen Organisationen beziehungsweise die Zusammenarbeit mit einem Teilnehmerstaat in anderen Organisationen sind wesentliche Elemente. Deshalb sollte das OSZE-Sekretariat über einen oder mehrere Mitarbeiter verfügen, die entsprechend erfahren und qualifiziert sind, um die Zusammenarbeit und Kontakte mit anderen Institutionen und Organisationen in

die Wege zu leiten, wenn es darum geht, gemeinsam auf neue Risiken und Herausforderungen zu reagieren. Diese Aufgabe könnte auch von der in Kapitel V Absätze 2 und 3 erwähnten Anlaufstelle im Sekretariat wahrgenommen werden.

Praktische Vorarbeiten können nicht auf die Zeit nach der Verabschiedung des Charta-Dokuments verschoben werden. Deshalb sollte im ersten Halbjahr 1999 ein Treffen zwischen Vertretern von Organisationen und Institutionen stattfinden, die mit neuen Risiken und Herausforderungen befaßt sind, damit der OSZE konkretere Leitlinien dafür vorgegeben werden, wie sie zu den internationalen Bemühungen hinsichtlich neuer Risiken und Herausforderungen beitragen kann. Der Sicherheitsmodell-Ausschuß könnte sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich auf die einschlägigen Erfahrungen internationaler Organisationen zurückgreifen, wenn er sich mit den politischen und operativen Aspekten der Frage auseinandersetzt, auf welche Weise die OSZE zu der in internationalen Gremien laufenden Arbeit in Sachen neuer Risiken und Herausforderungen beitragen kann, wobei darauf Bedacht zu nehmen ist, daß Doppelgleisigkeiten vermieden werden, aber sicherzustellen ist, daß die OSZE ein Maximum einbringt.
Die oben dargelegten Vorschläge bedürfen einer weiteren Erörterung.

Politisch-militärische Aspekte der Sicherheit

I. Allgemeine Überlegungen

1. Politisch-militärische Aspekte einschließlich der Rüstungskontrolle sind Teil des umfassenden und kooperativen Sicherheitskonzepts der OSZE. Das eindeutige Bekenntnis der OSZE-Teilnehmerstaaten zur uneingeschränkten Umsetzung und Weiterentwicklung von Rüstungskontrollvereinbarungen und vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen ist wesentlich für die Verbesserung der politischen und militärischen Stabilität und Sicherheit im OSZE-Gebiet. Das Charta-Dokument wird die positiven Tendenzen zur Zusammenarbeit, Transparenz und Vorhersehbarkeit verstärken.
2. Die Teilnehmerstaaten sind eine Reihe von Verpflichtungen im Bereich der politisch-militärischen Sicherheitsaspekte einschließlich der Rüstungskontrolle eingegangen. Diese Verpflichtungen sind rechtlich oder politisch bindend und unterscheiden sich in ihrem inhaltlichen und geographischen Geltungsbereich, je nachdem, ob es sich um weltweite, OSZE-weite, regionale oder bilaterale Verpflichtungen handelt. Die uneingeschränkte Durchführung dieser Verpflichtungen ist wesentlich für die kollektive und individuelle Sicherheit der Teilnehmerstaaten, und zwar unabhängig davon, ob sie Vertragsstaaten oder Unterzeichner solcher Übereinkommen sind.

3. Die Arbeit an diesem Kapitel des Charta-Dokuments ist im Zusammenhang mit anderen in Gang befindlichen Prozessen im politisch-militärischen Bereich zu sehen.

II. Prinzipien

Die Teilnehmerstaaten werden sich bei ihrer weiteren Arbeit im Bereich der politisch-militärischen Sicherheitsaspekte von folgenden Prinzipien leiten lassen:

- Unteilbarkeit der Sicherheit;
- Aufrechterhaltung und Stärkung der Sicherheit aller Teilnehmerstaaten, ungeachtet einer eventuellen Zugehörigkeit zu politisch-militärischen Bündnissen;
- Aufrechterhaltung und Verbesserung von Transparenz und Vorhersehbarkeit;
- Sicherstellung der demokratischen politischen Kontrolle der Streitkräfte;
- kein Teilnehmerstaat, keine Organisation oder Gruppierung wird seine/ihre Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer festigen;
- kein Teilnehmerstaat, keine Organisation oder Gruppierung darf eine übergeordnete Verantwortung für die Wahrung von Frieden und Stabilität im OSZE-Gebiet haben oder irgendeinen Teil des OSZE-Gebiets als seinen/ihren Einflußbereich betrachten;
- alle Teilnehmerstaaten werden jederzeit für die vollständige Umsetzung der Rüstungskontrollvereinbarungen sorgen;
- die Teilnehmerstaaten werden dafür sorgen, daß die Rüstungskontrollvereinbarungen weiterhin den Sicherheitsbedürfnissen im OSZE-Gebiet gerecht werden;
- OSZE-weite und regionale Ansätze sollen einander ergänzen;
- jeder Teilnehmerstaat wird unter Berücksichtigung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen nur solche militärische Fähigkeiten aufrechterhalten, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind;
- alle Teilnehmerstaaten haben das Recht, ihre Sicherheitsvereinbarungen, einschließlich von Bündnisverträgen, frei zu wählen, oder diese zu verändern.

III. Entwicklung des Charta-Dokuments im politisch-militärischen Bereich

1. Bei der Erörterung möglicher neuer Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz, Vorhersehbarkeit und Zusammenarbeit werden die Teilnehmerstaaten von der ungebrochenen Bedeutung bereits bestehender Vereinbarungen ausgehen. Der KSE-Vertrag hat ein Grundkonzept für militärische Stabi-

lität und Vorhersehbarkeit geschaffen, das für die Sicherheit aller Teilnehmerstaaten der OSZE von fundamentaler Bedeutung ist. Das Wiener Dokument hat für mehr Transparenz und gegenseitiges Vertrauen im Hinblick auf die Streitkräfte und die militärischen Aktivitäten aller OSZE-Teilnehmerstaaten gesorgt.
2. Der Verhaltenskodex hat wichtige Normen für politisch-militärische Aspekte der Sicherheit festgelegt.
3. Auf regionaler Ebene sind die Artikel II, IV und V des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina wesentlicher Bestandteil der Bemühungen der OSZE um die Festigung von Sicherheit und Stabilität.
4. Darüber hinaus kann auch der Vertrag über den offenen Himmel einen bedeutenden Beitrag zu Transparenz und Offenheit leisten, sobald er in Kraft getreten ist.
5. Ausgehend von den bereits erzielten Ergebnissen und im Interesse der Stärkung der Sicherheit aller Teilnehmerstaaten wird die künftige Arbeit an Rüstungskontrollmaßnahmen, vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen sowie anderen politisch-militärischen Aspekten auf entstehende und neue Herausforderungen eingehen und für mehr Transparenz, Offenheit und Zusammenarbeit im politisch-militärischen Bereich sorgen.
6. In diesem Zusammenhang wurde folgendes vorgeschlagen:

- Es soll überlegt werden, auf welche Weise zur Stärkung der Nichtverbreitungsregelungen beigetragen werden kann, um der drohenden Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu begegnen. Die OSZE-Teilnehmerstaaten werden ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu politisch-militärischen Bündnissen und Vereinbarungen auf die Stationierung von Kernwaffen in Gebieten verzichten, in denen solche Waffen derzeit nicht vorhanden sind.
- Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollen Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Idee der kernwaffenfreien Zonen in der OSZE-Region im Einklang mit international anerkannten Prinzipien für die Schaffung solcher Zonen und als notwendige und wichtige Komponente des neuen Sicherheitsgefüges zu verwirklichen.
- Besondere Aufmerksamkeit soll der Achtung der Sicherheitsinteressen von Staaten gelten, die keinen militärischen Bündnissen oder Gruppierungen angehören. Deren Sicherheit soll durch ein Netz gesamteuropäischer, subregionaler und nationaler Maßnahmen garantiert werden, einschließlich der Durchführung von Rüstungskontrollmaßnahmen, und zwar auf der Grundlage des Prinzips der Unteilbarkeit der Sicherheit und einer universellen Einbindung in entsprechende Sicherheitsgarantien.
- Das Charta-Dokument soll auf der Grundlage der in Abschnitt II genannten Prinzipien zur Förderung einer auf Zusammenarbeit gründenden Reak-

– tion auf Herausforderungen und Risiken beitragen, denen mit politisch-militärischen Maßnahmen begegnet werden kann. In die weitere Ausarbeitung solcher Maßnahmen sollen als Foren für Dialog und Zusammenarbeit das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation und gegebenenfalls der Ständige Rat einbezogen werden.

Die oben angeführten Vorschläge bedürfen einer weiteren Erörterung.

Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten, einschließlich der Rolle der OSZE in bezug auf Polizeieinsätze

I. Allgemeine Überlegungen

1. Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten sind von vorrangiger Bedeutung für die Festigung von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet. Welche Rolle der OSZE in diesem Bereich zukommt, ist in OSZE-Dokumenten, insbesondere im Helsinki-Dokument 1992, genau beschrieben.
2. Die OSZE hat sich bereits eine international anerkannte Position als Organisation gesichert, die auf Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten spezialisiert ist. Es fehlt aber noch der Nachweis, daß die OSZE fähig ist, in diesem Bereich effizient zu agieren, und daß sie ein geachteter Partner ist. Die OSZE wird so lange ein attraktiver Kooperationspartner bleiben, wie sie in der Lage ist, einen spezifischen Beitrag zur Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten zu leisten, und solange sie nicht darauf Anspruch erhebt, die einzige Quelle der Weisheit zu sein. Aus diesem Grund ist der Nutzung von Synergien in diesem Bereich besondere Beachtung zu schenken. In Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen der OSZE wären Überlegungen darüber anzustellen, wie ein effizientes, umfassendes und in sich komplementäres System unter Nutzung der Stärken der verschiedenen Organisationen aussehen soll.
3. Die der OSZE zur Verfügung stehenden Verfahren und Mechanismen sind effizient und nützlich. Es bleibt jedoch noch einiges zu tun, um Synergien in vollem Umfang nutzbar zu machen, ein homogenes System zu schaffen, die Informationen aus den verschiedensten Quellen effizient zu verarbeiten und eine Verbindung zwischen den Beratungen in den politischen Organen der OSZE in Wien und ihren operativen Einsätzen vor Ort herzustellen. Dadurch würde das Bewußtsein für Entwicklungen, die den Frieden und die Stabilität im OSZE-Gebiet gefährden, geschärft.

4. Die jüngsten Erfahrungen haben gezeigt, daß die derzeitigen Einsätze zum Zwecke der Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten immer öfter Polizeiaktivitäten als Teil der umfassenden Bemühungen der internationalen Gemeinschaft einschließen. Wie die Erfahrungen der OSZE in Kroatien, Bosnien und Herzegowina und Albanien gezeigt haben, ist für eine erfolgreiche Umsetzung der Mandate zur Förderung der Menschenrechte über das Zusammenwirken mit rein zivilen Behörden hinaus auch die Überwachung von Polizeieinsätzen erforderlich. Das heißt, daß bestimmte Elemente der Polizeiarbeit bereits Bestandteil des Auftrags von OSZE-Missionen sind, die sich mit Fragen der Rechtsstaatlichkeit befassen. In Gebieten, in denen ein Konflikt herrscht oder droht, wird die Polizei häufig zu einem Hindernis für die Demokratisierung, wenn sie der Kontrolle einzelner politischer Führer oder Parteien unterstellt wird. Außerdem werden in solchen Situationen Menschenrechtsverletzungen oft gerade von der Polizei begangen. Internationale Polizeieinsätze sind daher ein wichtiger Beitrag zum Aufbau und zur Festigung der Demokratie und zur Einhaltung der Menschenrechte. Solche Einsätze tragen zur "Einzigartigkeit" der Organisation bei.

5. Die OSZE sollte sich die von anderen Organisationen vor Ort gewonnenen Erfahrungen zunutze machen. Die Vereinten Nationen verfügen über die größten Erfahrungen in zivilpolizeilichen Aktivitäten. Aber auch andere einschlägige internationale Organisationen können bei solchen Aktivitäten eine Rolle spielen. Einige Organisationen waren oder sind in verschiedener Form in internationalen Polizeieinsätzen engagiert. Von ihren Stärken sollte bestmöglich Gebrauch gemacht werden. Die Diskussionen über Polizeiaktivitäten der OSZE sind deshalb auch im breiteren Zusammenhang der Plattform für kooperative Sicherheit zu sehen. Welche Organisation am besten geeignet ist, eine konkrete Aufgabe in einem bestimmten Land zu übernehmen, muß von Fall zu Fall je nach den herrschenden Umständen entschieden werden.

6. Angesichts ihres großen Teilnehmerkreises, ihrer Flexibilität im Sinne einer raschen Reaktion auf sich ändernde Verhältnisse und ihrer maßgeblichen Rolle bei der Konfliktverhütung in Europa und bei der Suche nach Lösungen erscheint es nur logisch, daß die OSZE im Bereich der Polizeiaktivitäten Kompetenz erwirbt. Die Polizeieinsätze der OSZE könnten sich zusammen mit bereits laufenden Aktivitäten zu einem fortlaufenden Ganzen verbinden, wobei alle Elemente zueinander in Beziehung stünden und einander verstärken würden. Wenn solche Einsätze fehlen und diese Aufgaben nicht durch polizeiliche Schulung oder Überwachung ergänzt werden, könnte dies die Wirksamkeit anderer Aufgaben der OSZE beeinträchtigen. Derartige Einsätze könnten auch dazu beitragen, daß das betreffende Land (samt seinen Polizeikräften) in die euro-atlantische Wertegemeinschaft eingebunden wird. Schließlich wäre es auch denkbar, daß andere Organisationen aufgrund

der herrschenden Verhältnisse, ihrer Prioritäten oder ihres Teilnehmerkreises nicht zum Einschreiten bereit sind, selbst wenn ein Polizeieinsatz angebracht wäre.
7. Die jüngsten Entwicklungen im OSZE-Gebiet verlangen nach einer möglichst raschen Ausarbeitung eines OSZE-Konzepts für Polizeieinsätze. Aus diesem Grund müßten noch vor der Verabschiedung des Charta-Dokuments über europäische Sicherheit, das dem Konzept endgültige Gestalt verleihen wird, grundlegende Richtlinien für diese Einsätze ausgearbeitet werden.
8. Als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist die OSZE die erste Instanz für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in ihrem Gebiet. Deshalb ist es von größter Wichtigkeit, daß die Bemühungen um eine weitere Verbesserung der Effizienz der OSZE als eines der wichtigsten Instrumente für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten weitergehen.

II. Prinzipien

1. Die Teilnehmerstaaten sind sich darin einig, daß für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in erster Linie die Vereinten Nationen zuständig sind, wie es in ihrer Charta heißt, und daß die Prinzipien des Völkerrechts und der Gerechtigkeit zu achten sind. OSZE-Aktivitäten in bezug auf Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten sollten in vollem Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen durchgeführt werden.
2. Aktivitäten in Sachen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten sollten auf der uneingeschränkten Achtung der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen beruhen, einschließlich jener in der Erklärung der Schlußakte von Helsinki über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten. Die diesbezüglichen Aktivitäten sollten unparteiisch und ausgewogen sein.
3. Die Teilnehmerstaaten bekennen sich zur kontinuierlichen Weiterentwicklung des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE. Entsprechende Maßnahmen sollten in erster Linie auf Konfliktverhütung abzielen, und es sollte das Ziel der OSZE sein, im frühestmöglichen Stadium auf die tieferliegenden Ursachen von Konflikten einzugehen.
4. Die Teilnehmerstaaten bekennen sich zu einer verstärkten Rolle der OSZE im Hinblick auf Polizeieinsätze. Zu diesem Zweck sollte es zu einer engen Zusammenarbeit mit jenen internationalen Organisationen kommen, die bereits über Erfahrungen mit Polizeieinsätzen verfügen, insbesondere den Vereinten Nationen.

5. Wann immer über neue OSZE-Missionen oder über die Verlängerung des Mandats einer bestehenden Mission entschieden wird, wäre zu überlegen, ob die Aufnahme eines Polizeielements in die Arbeit der Mission angezeigt ist.
6. Die OSZE sollte auf Ersuchen eines Teilnehmerstaats bereit sein, im Hinblick auf polizeiliche Aktivitäten entsprechende Hilfe zu leisten. Diese Hilfe könnte unter anderem in verschiedenen Formen der polizeilichen Schulung, der Beratung über eine Reform/Umstrukturierung der Polizei und in einer Polizeiüberwachung bestehen.
7. Die Teilnehmerstaaten sind sich darin einig, daß die OSZE ihre Einsatzfähigkeit weiter erhöhen und gleichzeitig flexibel und effizient bleiben soll.
8. Die Teilnehmerstaaten bekräftigen ihre auf dem Ministerratstreffen von Rom eingegangene Verpflichtung betreffend die Rechtsfähigkeit der OSZE-Institutionen und ihre Vorrechte und Immunitäten (CSCE/4-C/Dec.2), insbesondere die Vorrechte und Immunitäten von Mitarbeitern der OSZE-Missionen und von OSZE-Vertretern.

III. Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten

Zu behandelnde Fragen

1. Frühwarnsystem
Die Notwendigkeit, das Frühwarnsystem zu verbessern, betrifft alle Organe, OSZE-Missionen und -Präsenzen vor Ort. Das OSZE-Sekretariat könnte entsprechend seinem Mandat, etwa auf der Grundlage der Aktivitäten des Konfliktverhütungszentrums und des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, dem Amtierenden Vorsitzenden wie bisher periodische (zum Beispiel vierteljährliche) Berichte über mögliche Herausforderungen im OSZE-Gebiet vorlegen. Derartige Berichte könnten auch der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), das BDIMR und der Beauftragte für Medienfreiheit erstellen.
2. Systematisierung verfügbarer Instrumente, Mechanismen und Verfahren
Im Laufe der Diskussionen zu diesem Thema wurde die Ansicht vertreten, daß eine Liste möglicher Instrumente, Mechanismen und Verfahren für "operative OSZE-Aktivitäten" - von persönlichen Vertretern und Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden bis zu OSZE-Präsenzen vor Ort - erstellt werden sollte.
3. Systematisierung der Ziele von Instrumenten, Mechanismen und Verfahren
Es besteht der allgemeine Wunsch nach einer Liste, in der die möglichen Aufgaben und Zwecke von Mechanismen und Verfahren für "operative OSZE-Aktivitäten" - von der Erkundung bis zur Beteiligung an der Streitbeilegung und der Wiederherstellung von Recht und Ordnung - aufgeführt sind.

4. Systematisierung der Mandate
Es wurde vorgeschlagen, allgemeine Regeln für die Mandate von Mechanismen und Verfahren für "operative OSZE-Aktivitäten" aufzustellen - Vorbereitung, Einleitung, Beendigung, Verabschiedung, genaue Aufgabenstellung.
5. Bestellung der Leiter "operativer OSZE-Aktivitäten"
Es wurde die Ansicht geäußert, daß ein Konsultationsverfahren in bezug auf die Bestellung der Leiter "operativer OSZE-Aktivitäten" eingeführt werden müsse.
6. Managementregeln
Es wurde vorgeschlagen, ein Verfahren einzuführen, das der Amtierende Vorsitzende in wichtigen Fragen, die sich auf die Funktionsweise von Mechanismen und Verfahren für "operative OSZE-Aktivitäten" beziehen, zu befolgen hätte.
7. Berichterstattung
Einem Vorschlag zufolge wären formelle Regeln für die Vorlage schriftlicher beziehungsweise mündlicher Berichte durch die Leiter "operativer OSZE-Aktivitäten" aufzustellen sowie Regeln für die Prüfung der in diesen Berichten ausgesprochenen Empfehlungen durch die Teilnehmerstaaten, einschließlich der vom Inhalt dieser Berichte unmittelbar betroffenen Staaten.
8. Einstellung von Personal
Es wurde die Ansicht geäußert, daß das gegenwärtige Einstellungsverfahren sowohl im Hinblick auf das für die Auswahl der Kandidaten verantwortliche Organ (KVZ) als auch bezüglich der grundlegenden Einstellungsprinzipien (geographische Ausgewogenheit und budgetäre Verhältnismäßigkeit) geändert werden müsse.
Ferner wurde vorgeschlagen, das Prinzip der Entsendung von Personal zu "operativen OSZE-Aktivitäten" unbedingt beizubehalten und Regeln für die Dauer von Entsendungen aufzustellen (ein Jahr mit möglicher Verlängerung für ein weiteres Jahr).
9. Schulung
Die Schulung des Personals für Aktivitäten im Zusammenhang mit Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten müsse verbessert werden. Sie könnte von der Troika in Zusammenarbeit mit der betreffenden OSZE-Institution organisiert werden.
Außerdem könnte ein System geschaffen werden, zu dem Partnerorganisationen der OSZE einen Beitrag leisten, vor allem in ihrem jeweiligen Schwerpunktbereich.
10. Zusammenarbeit mit humanitären Organisationen
Erneut wurde darauf hingewiesen, daß die OSZE bei der Zusammenarbeit mit humanitären Organisationen die Besonderheiten der einzelnen Organisationen in Betracht ziehen solle. Für dieses Zusammenwirken sollten Prinzi-

pien festgelegt werden (Achtung der Menschenwürde, Unparteilichkeit, Nichtdiskriminierung).

IV. Polizeieinsätze

Mögliche Arten von OSZE-Polizeieinsätzen

Polizeieinsätze können im allgemeinen die unterschiedlichsten Aktivitäten umfassen. Die wahrscheinlichsten Einsatzbereiche sind derzeit

- die passive und aktive Überwachung der örtlichen Polizei, um unter anderem sicherzustellen, daß die Menschenrechte und Grundfreiheiten geschützt werden,
- verschiedene Formen der Schulung (vor Ort und in Schulungsräumen), unter anderem Programme zur "Ausbildung der Ausbildner", und
- die Beratung der örtlichen Polizei als Teil der OSZE-Aktivitäten in Sachen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten, unter anderem in Fragen der Festigung von Recht und Ordnung und der Aufrechterhaltung einer sicheren und stabilen Lage.

Komplexere und anspruchsvollere Missionen sollten nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Es wäre denkbar, daß die OSZE für Aufgaben herangezogen wird, wie sie von unbewaffneten Polizeikräften durchgeführt werden. Dies würde wahrscheinlich die Partnerschaft mit einer militärischen Mission (etwa der SFOR) voraussetzen. Bei künftigen Missionen könnte die OSZE auch die zivilpolizeilichen Aktivitäten internationaler Organisationen mit OSZE-Einsätzen zur Krisenbewältigung verbinden.
Im Hinblick darauf könnte die OSZE auch feststellen, welche Elemente der nationalen Polizei sich gegebenenfalls besonders für einen von der OSZE koordinierten Einsatz mit anspruchsvolleren Überwachungsaufgaben eignen würden.
Heute erscheint es äußerst unwahrscheinlich, daß es jemals bewaffnete Polizeieinheiten der OSZE geben könnte, die Aufgaben der Exekutive wahrnehmen. Es sollte jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß Polizeieinsätze der OSZE einen Beitrag zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung, zur Durchsetzung des Rechts und zur Förderung innerstaatlicher Aussöhnung leisten können.

Hauptansatzpunkte für die künftige Arbeit

1. Das Charta-Dokument sollte unter anderem auf der Grundlage des Helsinki-Dokuments 1992 und des Verhaltenskodex Richtlinien für künftige polizeiliche Aktivitäten der OSZE enthalten.

2. Das Charta-Dokument sollte explizit festhalten, daß polizeiliche Aktivitäten Teil der OSZE-Aufgaben vor Ort bei der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten sind.
3. Polizeiliche Aktivitäten sollten im Charta-Dokument als multidisziplinäre Aufgabe unter Beteiligung verschiedener Organisationen behandelt werden. Eine enge Koordination entsprechend den Prinzipien der Plattform für kooperative Sicherheit und dem Gemeinsamen Konzept sollte daher zum Leitprinzip erhoben werden. Es sollte klar zum Ausdruck kommen, daß die Stärken der einzelnen Organisationen genutzt und Doppelgleisigkeiten in der Arbeit vermieden werden müssen.
4. Der Zusammenhang zwischen Polizeimissionen und Polizeireformen mit Reformen in anderen Bereichen, etwa in der Justiz und im Strafvollzug, sowie Änderungen des rechtlichen Rahmens für die Tätigkeit der Polizeiorgane sollte ebenfalls im Charta-Dokument angesprochen werden. Diesbezüglich sollte auch deutlich gemacht werden, daß enge Kontakte zu anderen internationalen Organisationen notwendig sind.
5. Die OSZE sollte im Charta-Dokument ihre grundsätzliche Bereitschaft bekunden, als Teil ihrer Aktivitäten in Sachen Krisenbewältigung sowohl zur Überwachung als auch zur Schulung und Beratung örtlicher Polizeikräfte beizutragen.
6. Es wäre auch die Möglichkeit zu prüfen, daß die OSZE gegebenenfalls einen flexiblen Rahmen für die Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung, einschließlich Polizeiaktivitäten, vorgibt.
7. Die Aufnahme zivilpolizeilicher Komponenten in OSZE-Missionen vor Ort erfordert zumindest eine vorübergehende Stärkung der operativen Kapazität der Organisation. Ein oder mehrere Mitarbeiter mit einschlägigen Erfahrungen und Qualifikationen sollten ausgewählt und mit der Vorbereitung von Polizeieinsätzen der OSZE betraut werden. Gleichzeitig sollte das Sekretariat und insbesondere das KVZ mit den nötigen Mitteln ausgestattet werden, damit sie Polizeiaktivitäten der OSZE entsprechend unterstützen können.
Darüber hinaus sollten die Teilnehmerstaaten unter Angabe von Qualifikation usw. Personen namhaft machen, die in der Lage sind, Aufgaben wie die Planung und Durchführung verschiedener Arten von Polizeieinsätzen zu übernehmen.
8. Ferner könnten als Grundlage für die Erörterung und Vereinbarung von Mandaten für Polizeimissionen verschiedenster Art für die mit polizeilichen Überwachungsaufgaben betrauten Mitarbeiter von Missionen Standards und Anforderungsprofile ausgearbeitet werden. Die mit der Vorbereitung von Polizeieinsätzen der OSZE betrauten Personen sollten sich aktiv an diesem Prozeß beteiligen. Die OSZE könnte mit der Abteilung der Vereinten Nationen für friedenserhaltende Operationen zusammenarbeiten und deren bereits

vorhandene Standards für Kroatien und Bosnien und Herzegowina zur Grundlage nehmen.
9. Ein OSZE-Mandat könnte für Polizeiaktivitäten der OSZE ausreichen, doch dürfte in einigen Fällen ein Mandat der Vereinten Nationen erforderlich sein.
Ein Mandat für exekutive Polizeiaufgaben bedarf jedenfalls eines Beschlusses durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.
10. Der Leiter der Mission/Präsenz vor Ort sollte für das lokale Management der zivilpolizeilichen Aktivitäten verantwortlich sein.
11. Es sollte betont werden, daß die Polizeimissionen der OSZE sich strikt an die Normen und Prinzipien der OSZE und des Völkerrechts, einschließlich des humanitären Völkerrechts, und insbesondere an die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und die einschlägigen Beschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu halten haben.
12. Es wäre sinnvoll, zwischen OSZE-Missionen, die zur Gänze polizeilichen Aktivitäten gewidmet sind, und jenen - wohl wahrscheinlicheren - Fällen zu unterscheiden, in denen Elemente der Polizeiüberwachung nur ein Teil des Gesamtmandats von OSZE-Missionen sind.
13. Die Möglichkeit der OSZE, Ressourcen anderer Organisationen zu nutzen, sollte in Erwägung gezogen werden.
14. Die Missionen sollten über einen geeigneten Mitarbeiterstab verfügen. Zu diesem Zweck sollte die OSZE in Absprache mit der DPKO-CIVPOL-Abteilung der Vereinten Nationen ein internationales Verzeichnis geeigneter Personen für Polizeieinsätze, insbesondere für Überwachungs- und Schulungsaufgaben, erstellen.
15. Es könnte vorkommen, daß OSZE-Teilnehmerstaaten Kurse zur Vereinheitlichung polizeilicher Schulungsprogramme veranstalten wollen. Diese Programme könnten unter anderem folgende Themen umfassen: Polizeitätigkeit und Menschenwürde; Polizeitätigkeit in einer demokratischen Gesellschaft; Anforderungen an die Polizei von heute; spezielle Anforderungen im Hinblick auf die Bekämpfung der Korruption, der organisierten Kriminalität, des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels usw. Solche Kurse könnten im Rahmen einer OSZE-Polizeiakademie (ortsgebunden oder durch ein mobiles Schulungsteam) veranstaltet werden, sie könnten aber auch aus einem Satz von OSZE-Polizeistandards bestehen, die in Form kooperativer Aktivitäten innerhalb bestehender Polizeiüberwachungs-/Schulungsprogramme und -institute (in Ungarn, Italien, Polen, Schweden, der Schweiz und anderswo) umgesetzt werden.
16. Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollten sich bereit erklären, die zur Durchführung von Polizeieinsätzen im Auftrag der OSZE erforderlichen technischen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Zu beantwortende Fragen

(a) Soll für Polizeieinsätze eine andere Befehlskette als die für OSZE-Missionen gelten, soll also an die Stelle des Amtierenden Vorsitzenden der Ständige Rat (politische Lenkung) und an die Stelle des Sekretariats eine einheitliche militärische Führungsstruktur (Verwaltung und Einsätze) treten?
(b) Soll ein Polizeieinsatz der OSZE im Mandat befristet werden oder soll sich seine Dauer ausschließlich danach richten, ob die Einsatzziele erreicht wurden?
Zu erörtern wären ferner folgende Fragen zu diesem Thema:

- Die bisherigen Erfahrungen von OSZE-Missionen mit polizeilichen Überwachungsaufgaben, und was von den Vereinten Nationen zu lernen ist;
- Prüfung der Polizeiüberwachungs-/Schulungsprojekte im OSZE-Gebiet und Lehren daraus;
- Missionsmandat/konkrete Einsatzbefugnisse für die Polizeiüberwachung durch die OSZE;
- Organisation, Struktur, personelle Besetzung von Missionen und Wege der Berichterstattung;
- persönliche Sicherheit der OSZE-Polizeibeobachter;
- wo und wie kann die Polizeiüberwachung zur persönlichen Sicherheit beitragen und den Zugang internationaler und nichtstaatlicher Organisationen, die an humanitären Hilfsaktionen teilnehmen, erleichtern;
- Qualifikation und Auswahl der Mitarbeiter;
- ob und wie durch Polizeiüberwachung die zivile Überwachung der Menschenrechte unterstützt werden kann;
- mögliche Standards, an denen das Verhalten von Polizeikräften/paramilitärischen Kräften gemessen werden kann;
- die Vor- und Nachteile bewaffneter gegenüber unbewaffneten Polizeikräften;
- die Vor- und Nachteile uniformierter gegenüber nichtuniformierten Polizeikräften als Beobachter;
- die Rolle, die die OSZE bei der Fort- und Weiterbildung spielen könnte, um das Verhalten von Polizeikräften/paramilitärischen Kräften zu verbessern;
- konkrete Unterstützung für Reformbestrebungen in der örtlichen Polizei;
- das Zusammenwirken der Justizbehörden mit der Führung der Polizeikräfte/paramilitärischen Kräfte;
- wie der Strafvollzug gehandhabt und die strafrechtlichen Bestimmungen umgesetzt werden; Übereinstimmung der diesbezüglichen politischen Grundsätze mit internationalen Standards und den Helsinki-Prinzipien;

– die Art der Beziehung zwischen der Polizei und den Strafvollzugsbehörden und die Form des Zusammenwirkens von Justiz/Anklagebehörden und Polizei;
– die Rolle kriminialpolizeilicher Stellen in der Exekutivarbeit und ihre Auswirkungen auf die Einhaltung der Menschenrechte.

Hilfestellung bei der Einhaltung/Umsetzung von Prinzipien, Normen und Verpflichtungen

I. Allgemeine Überlegungen

1. Die Teilnehmerstaaten gehen davon aus, daß die Einhaltung der OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen zur Schaffung eines gemeinsamen und unteilbaren Sicherheitsraums beiträgt und die Sicherheit aller OSZE-Teilnehmerstaaten erhöht. Die Achtung der Verpflichtungen, einschließlich der Bereitschaft jedes Teilnehmerstaats, sich verstärkt um deren Einhaltung zu bemühen und diesbezüglich den OSZE-Institutionen gegenüber offen zu sein, ist ein wesentlicher Aspekt der kooperativen Sicherheit.
2. Die Nichtbefolgung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen beeinträchtigt den gemeinsamen Sicherheitsraum zum Nachteil aller OSZE-Teilnehmerstaaten.
3. Als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist die OSZE die erste Instanz für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten innerhalb ihres Gebiets.

II. Prinzipien

1. Die Teilnehmerstaaten erkennen an, daß sie für die Beachtung der OSZE-Normen und -Prinzipien und für die Umsetzung ihrer Verpflichtungen ihren Bürgern gegenüber rechenschaftspflichtig und einander verantwortlich sind. Sie erkennen an, daß die OSZE-Verpflichtungen allen Teilnehmerstaaten ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen und nicht ausschließlich eine innere Angelegenheit des betroffenen Staates sind, da die Einhaltung dieser Verpflichtungen einer der Grundpfeiler der internationalen Ordnung ist.
2. Die Teilnehmerstaaten haben sich zu solidarischem Vorgehen verpflichtet, um die vollständige Umsetzung der vereinbarten Prinzipien und Verpflichtungen zu fördern, wie sie in der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris und in anderen OSZE-Dokumenten wie etwa dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit festgeschrieben sind. Sie sind auch zu solidarischem Handeln verpflichtet, um zu verhindern, daß gegen OSZE-Normen und -Prinzipien betreffend die unrechtmäßige Androhung

oder Anwendung von Gewalt verstoßen wird, und um demokratische Institutionen und Menschenrechte zu schützen.
3. Die Teilnehmerstaaten befürworten die Zusammenarbeit zwischen Organisationen im Rahmen des Gemeinsamen Konzepts für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen beziehungsweise die Zusammenarbeit mit den Teilnehmerstaaten über andere Organisationen im Interesse einer besseren Einhaltung der OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen.
4. Die Teilnehmerstaaten sind sich dessen bewußt, daß die Einhaltung letzten Endes in der Verantwortung jedes einzelnen Staates liegt.
5. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich uneingeschränkt dazu, im Falle von Schwierigkeiten bei der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen einen Dialog aufzunehmen, und in diesem Geiste der Zusammenarbeit auch jedem Teilnehmerstaat, der vor solchen Schwierigkeiten steht, Hilfestellung zu leisten.
6. Im Einklang mit dem Völkerrecht, einschließlich der Charta der Vereinten Nationen, werden die Teilnehmerstaaten jene Staaten unterstützen, deren Sicherheit durch die Nichtbefolgung von Verpflichtungen durch einen anderen Teilnehmerstaat bedroht ist, und sie werden jenen Staaten die Unterstützung entziehen, die sich gravierender Verstöße gegen OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen schuldig machen.
7. Die Teilnehmerstaaten werden jederzeit mit anderen Teilnehmerstaaten und mit der OSZE einschließlich ihrer Institutionen zusammenarbeiten, indem sie deren Vertreter auf ihrem Hoheitsgebiet empfangen und ihnen im Einklang mit den Gesetzen des Empfangsstaats freien Zugang zu Personen und Institutionen garantieren oder erleichtern.
8. Jede Aktion der OSZE beziehungsweise ihrer Teilnehmerstaaten erfolgt unbeschadet des Prinzips VI der in der Schlußakte von Helsinki enthaltenen Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten.

III. Vorgehen bei festgestellter Nichteinhaltung und mögliches Eingreifen der OSZE

1. Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE und alle anderen maßgeblichen OSZE-Institutionen werden ihrem jeweiligen Mandat entsprechend in ihrem spezifischen Tätigkeitsbereich die Durchführung der OSZE-Verpflichtungen überwachen; sie können dem Amtierenden Vorsitzenden über die von ihnen festgestellten Mängel bei

der Durchführung dieser Verpflichtungen berichten und dadurch ihre Frühwarnfunktion erfüllen.
2. Jeder Teilnehmerstaat kann einen anderen Teilnehmerstaat jederzeit direkt oder im Rahmen der regulären Sitzungen des Ständigen Rates um Klarstellung in bezug auf die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen durch diesen Staat ersuchen. Um Klarstellung zu Fragen, die unter das Mandat des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) fallen, kann auch im Rahmen von FSK-Sitzungen ersucht werden. Die angesprochenen Teilnehmerstaaten werden in demselben Rahmen innerhalb einer bestimmten (allgemeingültigen oder von Fall zu Fall festzulegenden) Frist für Klarstellung sorgen. Zu allen bilateralen oder multilateralen Konsultationen kann gegebenenfalls der Amtierende Vorsitzende oder sein Vertreter beigezogen werden.
3. Ein Teilnehmerstaat, der bei der Umsetzung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen auf Schwierigkeiten stößt, wird nach Anwendung der obengenannten Bestimmungen bemüht sein, alle anderen Teilnehmerstaaten im Ständigen Rat über die Art und das Ausmaß seiner Schwierigkeiten zu informieren. Der betreffende Teilnehmerstaat kann um Einberufung einer Dringlichkeitssitzung des Ständigen Rates oder des Hohen Rates oder gegebenenfalls um eine Sitzung des erweiterten Ständigen Rates ersuchen.
4. Der Amtierende Vorsitzende kann andere einschlägige internationale Organisationen auf die Schwierigkeiten, mit denen ein bestimmter Staat konfrontiert ist, aufmerksam machen.

IV. Hilfestellung im Interesse einer verbesserten Einhaltung

1. Die Teilnehmerstaaten sind verpflichtet, sowohl einzeln als auch im Wege internationaler Organisationen, denen sie angehören, zu erkunden, wie sie einem anderen Teilnehmerstaat dabei behilflich sein können, daß er seinen Verpflichtungen nachkommt. Diese Hilfestellung kann in Form von Beratung oder jeglicher Aktivität erfolgen, deren Ziel es ist, den Stand der Implementierung durch den betroffenen Staat zu verbessern. Entsprechende Hilfestellung kann gegebenenfalls auch vom Amtierenden Vorsitzenden, der Troika, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, dem Beauftragten für Medienfreiheit, dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE und jeder anderen OSZE-Institution im Rahmen ihres Mandats geleistet werden.
2. Die Teilnehmerstaaten ermutigen dazu, bei der Suche nach Mitteln und Wegen zur besseren Einhaltung das gesamte OSZE-Instrumentarium einzusetzen. Ohne die Bedeutung einzelner bereits bestehender Instrumente oder die Möglichkeit beurteilen zu wollen, ob die OSZE erforderlichenfalls neue

Instrumente anwenden soll, seien hier einige dieser Instrumente aufgezählt, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben:

- Ermutigung zum Dialog;
- Befassung des Ständigen Rates beziehungsweise - falls angebracht - des Forums für Sicherheitskooperation mit der Angelegenheit;
- Behandlung der Angelegenheit in Überprüfungskonferenzen beziehungsweise auf Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension;
- Entsendung von persönlichen Vertretern des Amtierenden Vorsitzenden, Erkundungsmissionen oder Berichterstattern;
- Einberufung von Treffen am Runden Tisch, an denen Vertreter der OSZE, interessierter Regierungen und der betroffenen Parteien teilnehmen;
- Hilfestellung von seiten der OSZE, ihrer Institutionen und Strukturen, insbesondere durch Veranstaltung von Seminaren oder Durchführung von Schulungsprogrammen, Aufbringung von Mitteln, Durchführung von Maßnahmen rechtlicher, wirtschaftlicher, finanzieller oder militärischer Art oder sonstige Aktivitäten, die darauf abzielen, den Stand der Implementierung durch den betroffenen Staat zu verbessern;
- Schlichtung und Entscheidung durch ein Schiedsgericht, sofern anwendbar und auf Beschluß der betroffenen Staaten, wozu auch die Befassung des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs der OSZE gehört;
- Erörterung der Lage und gegebenenfalls Abgabe von Empfehlungen durch OSZE-Institutionen entsprechend ihrem Mandat;
- Einsetzung einer OSZE-Langzeitmission;
- Einberufung einer Sondersitzung des erweiterten Ständigen Rates oder des Hohen Rates.

V. Maßnahmen im Falle des Scheiterns von Bemühungen um eine verbesserte Durchführung

1. Die Teilnehmerstaaten können jederzeit eine allgemeine Diskussion veranlassen, wenn sie der Ansicht sind, daß ein Teilnehmerstaat nicht kooperativ genug an der Verbesserung der Durchführung von OSZE-Verpflichtungen mitarbeitet.
2. Es kann Fälle geben, in denen sich ein Teilnehmerstaat trotz aller Bemühungen der Teilnehmerstaaten beharrlich weigert, seinen Verpflichtungen nachzukommen beziehungsweise Hilfe zu beantragen oder anzunehmen. Aktionen und Maßnahmen sollten in solchen Fällen einen Dialog nicht ausschließen und unter dem Blickwinkel einer Wiederherstellung der Partnerschaft erfolgen. Als allerletztes Mittel und nur in Ausnahmefällen können die Teilnehmerstaaten die Möglichkeit eines vorübergehenden Ausschlusses ei-

nes Teilnehmerstaats von der Arbeit der OSZE in Teilbereichen (Beschlußfassung) in Erwägung ziehen. Jeder diesbezügliche Beschluß bedürfte nach Ablauf einer bestimmten Frist der Bestätigung (oder könnte natürlich jederzeit einvernehmlich widerrufen werden).
In Fällen einer eindeutigen, groben und andauernden Verletzung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen und einer beharrlichen Verweigerung der Zusammenarbeit durch einen Teilnehmerstaat kann der Amtierende Vorsitzende auf Ersuchen eines Teilnehmerstaats eine Sondersitzung des Ständigen Rates einberufen, falls erforderlich unter Beteiligung hochrangiger Vertreter, oder eine Sitzung des Hohen Rates, um den Fall zu erörtern und vorzuschlagen, wie in dieser Situation für Abhilfe gesorgt werden kann. Wenn unter außergewöhnlichen Umständen alle obengenannten Maßnahmen ausgeschöpft sind und trotz aller Hilfsangebote die Einhaltung nicht sichergestellt werden konnte, können die Tagesordnung der Sitzung und alle eventuellen Beschlüsse ohne Zustimmung des betroffenen Staates verabschiedet werden. In der Sitzung kann auch beschlossen werden, eine Sitzung auf Ministerebene einzuberufen.
In solchen Fällen können die Teilnehmerstaaten beschließen, ihre Zusammenarbeit mit dem betreffenden Staat an bestimmte Bedingungen zu knüpfen und nötigenfalls Strafmaßnahmen zu ergreifen. Diese Maßnahmen können unter anderem folgendes umfassen:

- die Empfehlung an die Teilnehmerstaaten, die politische, wirtschaftliche und sonstige Zusammenarbeit einzustellen;
- den Beschluß, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Angelegenheit zu befassen, wobei auch Sanktionen empfohlen werden können;
- die Aberkennung des Rechts, im Ständigen Rat oder in dessen subsidiären Organen das Wort zu ergreifen;
- die Aberkennung des Rechts, an der Beschlußfassung im Ständigen Rat teilzunehmen.

Zu beantwortende Frage

Wer stellt fest, ob ein "eindeutiger, grober und andauernder" Verstoß gegen die OSZE-Normen, -Prinzipien und -Beschlüsse vorliegt, und wie erfolgt diese Entscheidung?
3. In allen Fällen bleibt ein Teilnehmerstaat an die im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen gebunden.

Gemeinschaftliches Vorgehen

I. Allgemeine Überlegungen

1. Die Sicherheit jedes Teilnehmerstaats ist untrennbar mit der Sicherheit der anderen verbunden.
2. Im Falle der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines OSZE-Teilnehmerstaats oder im Falle des Zusammenbruchs von Recht und Ordnung im Inneren irgendeines Teilnehmerstaats muß eine rechtzeitige und sofortige Reaktion der Teilnehmerstaaten erfolgen.

II. Prinzipien

1. Insbesondere geleitet von der Schlußakte von Helsinki und der Charta von Paris und in Bekräftigung des Prinzips der Unteilbarkeit der Sicherheit verpflichten sich die Teilnehmerstaaten dazu, im Falle der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines OSZE-Teilnehmerstaats rasch und solidarisch zu handeln. Sie werden Teilnehmerstaaten im Falle des Zusammenbruchs von Recht und Ordnung im Land Beistand leisten. Die Teilnehmerstaaten sind ferner entschlossen, zu prüfen, wie sich ihre diesbezüglichen Maßnahmen mit anderen Organisationen, die sich mit der Sicherheit im OSZE-Gebiet befassen, koordinieren lassen.
2. Jeder Teilnehmerstaat wird unter gebührender Berücksichtigung der Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und im Einklang mit dem Prinzip der Solidarität durch Maßnahmen, die er für geeignet hält, jedem anderen Teilnehmerstaat/allen anderen Teilnehmerstaaten Beistand leisten, dessen/deren Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt gefährdet ist. Beistand erhalten auch ein Teilnehmerstaat oder Teilnehmerstaaten, der/die mit dem Zusammenbruch von Recht und Ordnung im Land konfrontiert ist/sind. Alle Teilnehmerstaaten werden über derartige Hilfsmaßnahmen unterrichtet.
Keine gemeinsame Aktion der OSZE wird das Recht der OSZE-Teilnehmerstaaten einschränken, einzeln oder gemeinsam einem Staat, der mit der Androhung oder Anwendung von Gewalt beziehungsweise dem Zusammenbruch von Recht und Ordnung im Land konfrontiert ist, darüber hinausgehend Beistand zu leisten.
3. Keine Aktion der OSZE und/oder ihrer Teilnehmerstaaten präjudiziert die übergeordnete Verantwortung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit.

III. Beistand im Fall des Zusammenbruchs von Recht und Ordnung in einem Land

Im Einklang mit Prinzip VI der in der Schlußakte von Helsinki enthaltenen Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten

1. wird der Amtierende Vorsitzende unverzüglich Konsultationen mit den OSZE-Teilnehmerstaaten, insbesondere mit dem Beistand suchenden Staat, und Beratungen in verschiedenen Gremien der OSZE veranlassen. Die Teilnehmerstaaten werden gemeinsam die Sachlage sowie mögliche Mittel und Wege zur Unterstützung des betroffenen Staates prüfen;
2. wird die OSZE auf der Suche nach einer friedlichen Lösung ihre Vermittlung anbieten;
3. werden die Teilnehmerstaaten koordinierte Reaktionen überlegen, insbesondere im Sinne von Kapitel III des Helsinki-Dokuments 1992, unter anderem in Form von friedenserhaltenden Aktivitäten.

IV. Vorgehen im Fall der Androhung oder Anwendung von Gewalt

Unter uneingeschränkter Berücksichtigung der übergeordneten Rolle des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bei der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit wird folgendermaßen vorgegangen:

1. Der Amtierende Vorsitzende wird unverzüglich Konsultationen mit den OSZE-Teilnehmerstaaten, insbesondere mit dem von der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen seine Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit betroffenen Staat, sowie Beratungen in verschiedenen Gremien der OSZE veranlassen. Die Teilnehmerstaaten werden gemeinsam die Sachlage sowie mögliche Mittel und Wege zur Unterstützung des von der Androhung oder Anwendung von Gewalt betroffenen Staates prüfen.
2. Die OSZE wird auf der Suche nach einer friedlichen Lösung ihre Vermittlung anbieten.
3. Die Teilnehmerstaaten werden koordinierte Reaktionen überlegen, insbesondere im Sinne von Kapitel III des Helsinki-Dokuments 1992, unter anderem in Form von friedenserhaltenden Aktivitäten.
4. Die Teilnehmerstaaten werden jenen Staaten ihre Hilfe und Unterstützung versagen, die ihrer Verpflichtung, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines Staates zu enthalten, nicht nachkommen oder in anderer Weise gegen die Charta der Vereinten Nationen und die in der Schlußakte von Helsinki enthaltene Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten, verstoßen.

5. Die Teilnehmerstaaten werden durch gemeinschaftliches Vorgehen dafür Sorge tragen, daß der Staat, der Gewalt gegen die Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines OSZE-Teilnehmerstaats androht oder anwendet, von der OSZE beziehungsweise der internationalen Gemeinschaft zur Rechenschaft gezogen wird.
6. Die Teilnehmerstaaten werden Fälle der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines OSZE-Teilnehmerstaats in den zuständigen politischen, Sicherheits- und Verteidigungsorganisationen, denen sie angehören, prüfen und dabei bemüht sein, das Solidaritätsprinzip konkrete Gestalt annehmen zu lassen. Diese Verpflichtung beeinträchtigt nicht die Rechte und Pflichten der Teilnehmerstaaten unter anderem aus internationalen Übereinkommen und Verträgen, denen sie beigetreten sind.
7. Die Teilnehmerstaaten können beschließen, einen Streitfall gemeinsam im Namen der OSZE an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu verweisen, wann immer ihrer Meinung nach Maßnahmen des Sicherheitsrats erforderlich sind, insbesondere im Hinblick auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen. Ein solcher Beschluß kann nötigenfalls auch ohne die Zustimmung des/der am Streitfall beteiligten Staates/Staaten gefaßt werden.
8. Die Teilnehmerstaaten werden die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gegebenenfalls verabschiedeten Maßnahmen abgesehen von der erforderlichen Unterstützung durch die Einzelstaaten gemeinsam unterstützen.
9. Die Teilnehmerstaaten werden alle notwendigen Aktionen im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen und in Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Sicherheitsorganisationen, denen sie angehören, gemeinsam und umgehend unternehmen, wenn irgendein Teilnehmerstaat gegen die Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines Teilnehmerstaats die Anwendung von Gewalt androht oder Gewalt anwendet, insbesondere dann, wenn sich diese gegen einen Teilnehmerstaat richtet, der nicht für seine eigene Verteidigung sorgen kann. Eine derartige Aktion erfolgt unbeschadet der übergeordneten Verantwortung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit.

Menschliche Dimension

I. Allgemeine Überlegungen

1. Die in der Schlußakte von Helsinki und in späteren OSZE-Dokumenten enthaltenen Normen und Verpflichtungen in der menschlichen Dimension

waren ausschlaggebend für den tiefgreifenden Wandel, der sich im letzten Jahrzehnt im OSZE-Gebiet vollzogen hat.
2. Die menschliche Dimension ist das Kernstück des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE. Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit gehen alle Teilnehmerstaaten gleichermaßen an.
3. Für den umfassenden Sicherheitsansatz der OSZE muß die Umsetzung aller Verpflichtungen in der menschlichen Dimension verbessert werden. Dadurch werden die gemeinsamen Werte einer freien und demokratischen Gesellschaft in allen Teilnehmerstaaten fester verankert und damit die unerläßlichen Grundlagen für unsere gemeinsame Sicherheit geschaffen.
4. Die vor kurzem gefaßten Beschlüsse über die Stärkung des Prozesses der menschlichen Dimension und eine stärkere Einbringung der menschlichen Dimension in die Arbeit des Ständigen Rates schaffen die Voraussetzungen für die gezieltere Erörterung von Fragen, die der OSZE-Gemeinschaft ein besonderes Anliegen sind.

II. Prinzipien

1. Die Teilnehmerstaaten bekräftigen, daß ihre Verpflichtungen in der menschlichen Dimension unmittelbar gelten und daß Staaten für die Nichteinhaltung der von ihnen eingegangenen Verpflichtungen rechenschaftspflichtig sind.
2. Die Teilnehmerstaaten stellen fest, daß sie gemäß dem Prinzip der Rechenschaftspflicht ihren Bürgern gegenüber und untereinander für die Achtung der OSZE-Normen und -Prinzipien und für deren Durchführung verantwortlich sind. Rechenschaftspflicht bedeutet, daß jeder Bürger und jeder Teilnehmerstaat das Recht hat, von den Regierungen eine Erklärung für ihre Handlungen zu erwarten, und daß die Regierungen verpflichtet sind, diesem Verlangen nachzukommen. Die Teilnehmerstaaten sind sich darüber im klaren, daß es in ihrem ureigenen Interesse liegt, das Recht, Bedenken über die Menschenrechtslage in einem Teilnehmerstaat zu äußern, im Interesse des Friedens, der Stabilität und des Wohlergehens im OSZE-Gebiet voll und entschlossen auszuüben.
3. Die Teilnehmerstaaten bekennen sich vorbehaltlos zur Unterstützung der laufenden Bemühungen des BDIMR, des HKNM, des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit und der OSZE-Missionen/Präsenzen vor Ort um eine bessere Einhaltung der Grundsätze, Normen und Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, wodurch sie einen Beitrag zur Stabilität und Sicherheit im OSZE-Gebiet leisten, und zur Entwicklung der Zusammenarbeit und Komplementarität ihrer Arbeit mit der anderer Organisationen, die im

Bereich der menschlichen Dimension tätig sind, gemäß den Prinzipien der Plattform für kooperative Sicherheit.

Hauptansatzpunkte für die zukünftige Arbeit

III. Demokratisierung sowie Förderung und Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

1. Die OSZE und ihre Institutionen und Instrumente sollten praktische Programme zur Förderung demokratischer Institutionen, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Gebiet weiterentwickeln. Die Fähigkeit, auf neu entstehende Bedürfnisse flexibel und rasch einzugehen, sollte verstärkt und die Teilnehmerstaaten sollten dazu angeregt werden, die einschlägigen OSZE-Institutionen und -Instrumente um Hilfestellung zu ersuchen. Insbesondere sollte das BDIMR seine kurzfristigen Beratungsmissionen ("Demokratisierungsteams") weiterentwickeln.
2. Die OSZE sollte eine enge Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen internationalen Organisationen und Institutionen aufbauen, unter anderem in Form gemeinsamer Bedarfserhebungsmissionen, durch Absprachen bei der Entwicklung von Projekten und, wann immer möglich, durch Zusammenarbeit bei ihrer Verwirklichung.
3. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Ausbau von Ombudsmanneinrichtungen/Einrichtungen zum Schutz der Menschenrechte zukommen, die gemeinsam mit einer unabhängigen Justiz innerstaatliche Rechtsmittel im Falle von Menschenrechtsverletzungen anbieten können.
4. Es sollte nach wie vor gegen Äußerungen von Intoleranz, aggressivem Nationalismus, Rassismus und Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, die zu einer potentiellen Bedrohung des Friedens und der Stabilität in der OSZE-Region werden können, vorgegangen werden, und die Teilnehmerstaaten sollten einander bei deren Bekämpfung unterstützen.
5. Es sollten weitere Schritte zur Verwirklichung der völligen Gleichberechtigung von Frau und Mann unternommen werden, einschließlich von Maßnahmen, durch die gewährleistet ist, daß, wenn sich die OSZE mit Fragen befaßt, die sich auf Frauen und Männer unterschiedlich auswirken, geschlechtsspezifische Aspekte uneingeschränkt berücksichtigt werden. Insbesondere die geschlechtsbezogenen Aspekte der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wären zu untersuchen.
6. Zu erörtern wären ferner Maßnahmen gegen alle Formen der Gewalt gegen Frauen und Kinder, insbesondere alle Formen des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung, unter anderem durch Gewährleistung eines angemessenen rechtlichen Schutzes dagegen. Das BDIMR könnte damit beauftragt werden, Informationen über die in diesem Bereich bisher unternommenen

rechtlichen und administrativen Schritte in den Teilnehmerstaaten zu sammeln und darüber auf OSZE-Treffen zu Durchführungsfragen zu berichten.
7. Es sollte deutlich gemacht werden, daß alle Formen der Benachteiligung und Diskriminierung unter anderem aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Abstammung, der Religion oder der politischen Überzeugung bekämpft werden müssen.

IV. Wahlen

1. Es sind weitere Schritte notwendig, um zu gewährleisten, daß Wahlen im OSZE-Gebiet im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen durchgeführt werden. Ferner sollten die Teilnehmerstaaten die Verpflichtung eingehen, internationale Beobachter zu subnationalen Wahlen einzuladen.
2. Der verstärkte Einsatz der OSZE bei der Wahlhilfe und die Stärkung innerstaatlicher Verfahren für Rechtsmittel bei Verstößen gegen die Wahlordnung sollten dadurch unterstützt werden, daß die Teilnehmerstaaten eingeladen werden, dem BDIMR rechtzeitig Entwürfe für Wahlgesetze und für Novellen dazu zur Prüfung zu übermitteln, damit der Gesetzgebungsprozeß allfällige Kommentare berücksichtigen kann.
3. Das BDIMR sollte bereit sein, bei Wahleinsätzen die Rolle eines Koordinators zwischen den Organisationen zu übernehmen, und sollte damit beauftragt werden, seine wahlbezogenen Aktivitäten sowohl hinsichtlich einer Hilfestellung für die Teilnehmerstaaten als der Wahlbeobachtung fortzusetzen und auszubauen. Die vom BDIMR entwickelten Wahlmethoden haben sich als wirksames und verläßliches Instrument zur Beurteilung der Übereinstimmung von Wahlen mit OSZE-Verpflichtungen erwiesen und sollten unterstützt werden. Dem BDIMR sollte die Aufgabe übertragen werden, auch in Zukunft Wahlen anhand dieser Methoden, die den gesamten Wahlprozeß erfassen, zu beobachten, und die Teilnehmerstaaten sollten sich bereit erklären, die für diesen Zweck erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, darunter auch Kandidaten zur Besetzung von Schlüsselpositionen in Wahlbeobachtungsmissionen.
4. Die Teilnehmerstaaten sollten den Empfehlungen des BDIMR im Anschluß an Wahlen rasch Folge leisten. Das BDIMR sollte den betreffenden Staaten Hilfe bei der Umsetzung dieser Empfehlungen anbieten und dem Ständigen Rat über den Stand der Umsetzung berichten.

V. Nationale Minderheiten

1. Die Teilnehmerstaaten bekräftigen die Bedeutung des Prinzips IV der in der Schlußakte von Helsinki enthaltenen Erklärung über die Prinzipien, die

die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten, und sollten demgemäß sicherstellen, daß Angehörige nationaler Minderheiten in den Genuß aller Menschenrechte kommen und ihre Grundfreiheiten einzeln und in Gemeinschaft mit anderen wahrnehmen können. Die Sicherheit war oft dadurch bedroht, daß sich Staaten nicht an diese Verpflichtung hielten. Gleichzeitig muß betont werden, daß nationale Minderheiten ihre Rechte ausschließlich mit friedlichen Mitteln wie Wahlen, Volksabstimmungen, Volksbefragungen und Volksbegehren ausüben dürfen.

2. Es sollten die Voraussetzungen für einen besseren Schutz und eine stärkere Förderung der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität nationaler Minderheiten geschaffen werden.

3. Da es immer wieder zu erzwungener Migration und zu Behinderungen bei der Rückkehr von Flüchtlingen kommt, woraus ersichtlich wird, wie weit Normen und ihre Umsetzung voneinander abweichen, müssen die Verpflichtungen in diesem Bereich, wie sie in Absatz 10 des Dokuments von Lissabon festgelegt sind, in Erinnerung gerufen werden.

4. Selbstverwaltung ist ein anerkanntes Mittel für den Schutz und die Förderung der Identität nationaler Minderheiten und begünstigt ein harmonisches Zusammenleben.

Die Teilnehmerstaaten haben unterschiedliche Formen demokratischer Staatsführung entwickelt, die vom Bundesstaat bis zum Einheitsstaat reichen. Einigen Staaten ist eine in der Verfassung verankerte Staatsbürgerschaft auf Grundlage der Gleichberechtigung als Grundvoraussetzung für den Umgang mit nationalen Minderheiten besonders wichtig.

Die Selbstverwaltung kann von Fall zu Fall unterschiedlich verwirklicht werden. In einigen Fällen kann ein Höchstmaß an Selbstverwaltung notwendig sein. Nationale Minderheiten sollten ihre Bestrebungen mit friedlichen Mitteln geltend machen, die Rechte anderer Minderheiten sollten geachtet und geschützt werden und die territoriale Integrität des Staates sollte nicht in Frage gestellt werden. In Siedlungsgebieten, in denen eine nationale Minderheit in der Mehrheit ist, sollte die örtliche Selbstverwaltung so umgesetzt werden, daß die Rechte anderer Minderheiten in dem Gebiet nicht geschmälert werden.

Auch die Subsidiarität in nationalen oder regionalen staatlichen Strukturen und in der staatlichen Organisation und Verwaltung kommt als Möglichkeit zur Verwirklichung der Selbstverwaltung nationaler Minderheiten in Frage.

5. Zwischen Nachbarstaaten, in denen eine Volksgruppe auf beiden Seiten einer gemeinsamen Grenze lebt, sollte eine enge Zusammenarbeit gefördert werden, damit die gegenseitige Achtung ihrer territorialen Integrität auf Dauer gesichert ist.

6. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten sollte bereit sein, den Teilnehmerstaaten seine guten Dienste anzubieten und zu Fragen im Zusam-

menhang mit der Ausarbeitung einer Satzung für die örtliche Selbstverwaltung zu beraten.
7. Bilateralen Abkommen und internationalen Übereinkommen sollte bei der Gewährleistung der Minderheitenrechte eine vordringliche Rolle zukommen, insbesondere dem Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen.

VI. Institutionelle Fragen

1. Der Ständige Rat sollte ermutigt werden, Fragen der menschlichen Dimension in seine wöchentliche Tagesordnung aufzunehmen, damit diese Fragen innerhalb der OSZE stärker in den Vordergrund rücken.
2. Damit die OSZE-Missionen/Präsenzen vor Ort für Fragen der menschlichen Dimension hellhörig werden, sollten die Missionsmitglieder einschließlich der Missionsleiter und ihrer Stellvertreter eine entsprechende Einschulung erhalten. Diese Schulung sollte auf die Förderung der Menschenrechte als einem Bestandteil der Konfliktverhütung abzielen. Sie sollte außerdem die Missionsmitarbeiter für Fragen der Gleichberechtigung von Frau und Mann und für die Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten sensibilisieren.
3. Die OSZE-Missionen/Präsenzen vor Ort sollten angeleitet werden, Maßnahmen zu ermitteln, wie ihr Gaststaat die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension verbessern könnte, und Vorschläge für eine Nutzung des Sachwissens des BDIMR machen. Zu diesem Zweck sollte das BDIMR den Missionen/Präsenzen vor Ort bei der Verbesserung ihrer Menschenrechtsberichte behilflich sein und die Kommunikation mit den Missionen/Präsenzen vor Ort weiter ausbauen.
4. Das BDIMR sollte seine Bemühungen auf pragmatische und zielgerichtete Projekte in Zusammenarbeit mit Teilnehmerstaaten, anderen OSZE-Institutionen und Missionen/Präsenzen vor Ort sowie mit den einschlägigen internationalen Organisationen konzentrieren. In Anbetracht der Tatsache, daß viele Fragen der menschlichen Dimension auch Bezüge zur Wirtschaft und zur Meinungsfreiheit haben, und im Interesse eines größtmöglichen Nutzens unter Vermeidung von Doppelgleisigkeit sollte das BDIMR seine Bemühungen mit dem Beauftragten für Medienfreiheit und dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE koordinieren.
5. Das BDIMR sollte ermutigt und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden, damit es seine Tätigkeit auf alle Staaten im OSZE-Gebiet ausweiten kann. Dem BDIMR kann bei der Unterstützung der Staaten im Hinblick auf die Stärkung ihrer Rechtsprechung und ihrer Wahlsysteme eine Schlüsselfunktion zukommen, und es kann NGOs entwickeln helfen, die sich

mit Menschenrechtsfragen und der Einbindung nationaler Minderheiten in die Gesellschaft insgesamt befassen.

Ökonomische und ökologische Fragen

I. Allgemeine Überlegungen

1. Die radikalen Veränderungen im letzten Jahrzehnt in Europa, insbesondere das Ende der militärischen Konfrontation zweier Blöcke, brachten einerseits eine Ausweitung der wirtschaftlichen Freiheiten und der Marktwirtschaft mit sich, während sie andererseits die Aufmerksamkeit verstärkt auf nichtmilitärische Komponenten der Sicherheit - einschließlich der ökonomischen und ökologischen - lenkten.
Die neue Sicherheitslage, die durch die Vielzahl von Risiken und Herausforderungen für alle Teilnehmerstaaten geprägt ist, verlangt einen umfassenden Sicherheitsansatz. Das heißt, daß ökonomische und ökologische Fragen niemals isoliert oder für sich allein betrachtet werden dürfen, sondern als Teil der Bemühungen im Zusammenhang mit Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten, für die die OSZE in ihrem Gebiet eines der wichtigsten Instrumente ist. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Verknüpfung zwischen der wirtschaftlichen und der menschlichen Dimension zu. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen in bezug auf die Menschenrechte und die Förderung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten sowie die Einhaltung der Verpflichtungen in der wirtschaftlichen Dimension - sie alle tragen zu einem stabilen politischen System bei, das seinerseits für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und für den Erfolg von Wirtschaftsreformen ausschlaggebend ist.
2. Die augenscheinliche Verbindung zwischen Wohlstand und Sicherheit wird im OSZE-Gebiet immer deutlicher sichtbar. Dieser Zusammenhang ist besonders in den Ländern ausgeprägt, die sich im Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft befinden. Die Herstellung eines akzeptablen Gleichgewichts zwischen lang- und kurzfristigen Bedürfnissen und die Schaffung einer Wirtschaft, die einen stabilen und angemessenen Lebensstandard ermöglicht, tragen erheblich zur Verringerung der politischen Instabilität bei. Im Gefolge von Konflikten verschärfen knappe Ressourcen und wirtschaftliche Härten die politischen Spannungen, was die Aufwärtsentwicklung behindert und die Aussichten auf dauerhaften Frieden verschlechtert. Eine transparente Marktwirtschaft kann dazu beitragen, daß den Menschenrechten und Grundfreiheiten, einschließlich der Redefreiheit und der religiösen Toleranz, mehr Geltung verschafft wird.

II. Prinzipien

1. Die Teilnehmerstaaten sind entschlossen, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um durch wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Probleme verursachte Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich frühzeitig zu erkennen.
2. Die Teilnehmerstaaten sind der Meinung, daß die Fähigkeit der OSZE zur Behandlung ökonomischer und ökologischer Fragen ausgebaut werden sollte, jedoch nicht durch Duplizierung bereits vorhandener Bemühungen oder von Bemühungen, die andere Organisationen oder Gremien erfolgversprechender durchführen könnten. Um festzustellen, wie die OSZE die ökonomische und ökologische Stabilität fördern kann, muß man die Bereiche herausgreifen, in denen ihre Stärken liegen - zum Beispiel Setzung politisch bindender Normen, Schaffung eines der Umsetzung dieser Verpflichtungen förderlichen politischen Umfeldes, Frühwarnung, Überwachung vor Ort und Hilfe durch Koordinierung und Vermittlung.
3. Dank ihres breiten Teilnehmerkreises, ihrer Beschlußfassung auf Konsensbasis, ihrer Missionen vor Ort und ihrer einmaligen Geschichte als normgebende Organisation ist die OSZE hervorragend geeignet, Bedrohungen zu erkennen, das politische Problembewußtsein zu wecken und kooperatives Vorgehen zu fördern. Wenn sich die OSZE besser mit Bedrohungen und Chancen in Wirtschaft und Umwelt auseinandersetzen könnte, würde es ihr eher gelingen, Konflikte zu verhüten und für mehr Wohlstand im gesamten OSZE-Gebiet zu sorgen.
4. Die Teilnehmerstaaten betonen, daß für die internationale Zusammenarbeit in Bereichen, die in die ökonomische und ökologische Dimension fallen, folgende allgemeine Grundsätze gelten:

– Förderung eines stabilen und transparenten rechtlichen, institutionellen und ordnungspolitischen Rahmens und der Rechtsstaatlichkeit als wesentliche Voraussetzungen dafür, daß Wirtschaftsakteure in den Bereichen Handel, Investitionen, Finanzen usw. initiativ werden;
– Gestaltung der internationalen Handelsbeziehungen durch bilaterale und multilaterale Vereinbarungen. Die Mitgliedschaft in den einschlägigen internationalen Organisationen und der Beitritt zu den einschlägigen internationalen Übereinkommen ist die wirksamste Art, die Verabschiedung und Umsetzung allgemein anerkannter Regeln und Vorschriften herbeizuführen, die zu wirtschaftlicher Zusammenarbeit führen; sie ist somit von größter Bedeutung für die vollständige Integration aller Teilnehmerstaaten in das Weltwirtschaftssystem;
– Förderung verschiedener Integrationsprozesse, die in Europa und auf der ganzen Welt im Gange sind. Diese Prozesse können mithelfen, insgesamt Stabilität und Sicherheit zu gewährleisten, sofern sie eine Reihe von Krite-

– rien erfüllen, etwa die freiwillige Teilnahme, Öffnung für alle interessierten Länder, Transparenz, Nichtdiskriminierung und Übereinstimmung mit weltweit gültigen Regeln und Prinzipien;
– Sicherung einer bestandfähigen wirtschaftlichen Entwicklung durch die Schaffung eines stabilen makroökonomischen und finanziellen Rahmens, der ein angemessenes Niveau an sozialer Sicherheit bietet, für Schutz und Erhaltung der Umwelt sorgt und die Voraussetzung für eine solide wissenschaftliche und technologische Basis schafft.

Die internationale Zusammenarbeit auf Grundlage der oben genannten allgemeinen Prinzipien sollte auf Fortschritte in folgenden Bereichen abzielen:

– freier und geordneter Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr;
– eine integrierte, moderne Infrastruktur für Verkehr, Energie und Telekommunikation im freien Wettbewerb;
– Schaffung von Arbeitsplätzen und arbeitsplatzorientierte Ausbildung, Entwicklung von Managementkompetenz und lebenslange Weiterbildung mit dem Schwerpunkt auf internationalen Austauschprogrammen;
– Zusammenarbeit in Wissenschaft und Technologie unter besonderer Berücksichtigung der Erhaltung und Entwicklung des wissenschaftlichen Potentials bei gleichzeitig garantiertem Schutz des geistigen Eigentums;
– Verstärkung der Rolle der Zivilgesellschaft und der NGOs in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

5. Die Teilnehmerstaaten erklären erneut, daß die ökonomische und ökologische Dimension der OSZE den politischen Anstoß für die Arbeit von Fachorganisationen geben sollte. Als europaweite Sicherheitsorganisation ist die OSZE gut geeignet, die notwendigen Anstrengungen der Reformstaaten zur Einbindung ihrer Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft durch derartige Anstöße zu unterstützen.
Derzeit ist eine enge Interaktion zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen und Institutionen notwendig, da die neuen Risiken und Herausforderungen nur bewältigt werden können, wenn man Know-how und Ressourcen gemeinsam nützt. Der OSZE kommt somit eine politische Rolle zu, indem sie entsprechend dem Konzept der Plattform für kooperative Sicherheit diese Interaktion zwischen allen einschlägigen internationalen Organisationen und Institutionen und Organisationen und Initiativen für regionale, subregionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit stärkt.
Zweck dieser Bemühungen sollte eine bessere gegenseitige Ergänzung und Förderung von Synergien sein, was einen optimalen Einsatz der verfügbaren Mittel bei gleichzeitiger Erhaltung der vollen Unabhängigkeit der einzelnen Organisationen und Institutionen ermöglicht. Die OSZE sollte ihre Bemühun-

gen auf spezielle Zielbereiche konzentrieren und in bezug auf Spannungen und Krisensituationen weiterhin flexibel bleiben.
6. Die Teilnehmerstaaten gehen von der festen Überzeugung aus, daß die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte von grundlegender Bedeutung ist, um für jeden einzelnen annehmbare Lebensbedingungen und freie Entfaltung sicherzustellen. Sie sind sich außerdem darin einig, daß die OSZE mit ihrer Unterstützung von Wirtschaftsreformen und Sozialpolitik eine wichtige Rolle im Hinblick auf die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie spielen kann.

Hauptansatzpunkte für die zukünftige Arbeit

III. Allgemeine Rolle der OSZE und institutionelle Fragen

1. Die OSZE sollte über ihre Institutionen und auf andere Weise ein Forum für ökonomische und ökologische Fragen bieten, in dem Fachwissen aus allen verfügbaren Quellen nutzbar gemacht wird.
2. Es wäre zu überlegen, regelmäßige Treffen hochrangiger Vertreter der einschlägigen Organisationen und Institutionen sowie Konsultationen zwischen ihnen abzuhalten. Dadurch könnten ihre Aktivitäten und nötigenfalls ihre kooperativen Arbeitsprogramme koordiniert werden.
3. Von besonderer Bedeutung sind regelmäßige Überprüfungen der Durchführung der Verpflichtungen, bei denen Schwierigkeiten festgestellt und Möglichkeiten zur Bewältigung durch Zusammenarbeit gefunden werden können. Der Überprüfungsprozeß sollte verstärkt werden, damit er so zweckmäßig wie möglich ist. Die OSZE sollte die bereits geübte Praxis fortsetzen, im Rahmen des Wirtschaftsforums, auf Überprüfungskonferenzen und auf Sonderkonferenzen, die auf Beschluß des Ständigen Rates abgehalten werden, eine Überprüfung der Durchführung vorzunehmen. Die Ergebnisse der Überprüfungen sollten den Entscheidungsgremien der OSZE zugehen.
4. Das Wirtschaftsforum sowie die Seminare zur wirtschaftlichen Dimension der OSZE sollten als Forum für den Austausch von Informationen, Erfahrungen und bewährten Praktiken dienen, sowie für die Verbreitung des Wissens über OSZE-Prinzipien und -Werte, die Hebung des öffentlichen Bewußtseins, die Einbindung der Geschäftswelt und der NGOs, den Dialog über kooperative Lösungen usw.
5. Der Ständige Rat sollte in seinen Beratungen über ökonomische und ökologische Fragen in erster Linie auf Gefahren und Schwerpunktbereiche eingehen und kooperative Ansätze fördern.
6. Die OSZE sollte bereit sein, nationale und grenzüberschreitende Umweltprobleme festzustellen und zu behandeln, die hohe menschliche und wirt-

schaftliche Kosten verursachen können, und unter anderem regionale oder multilaterale Vorgehensweisen fördern, indem sie als Koordinator bei Bedarf der Hauptakteure und -organisationen anspricht, politischen Druck macht, Fortschritte überwacht und nötigenfalls als Vermittler fungiert. In diesem Rahmen könnten unter anderem folgende Schlüsselfragen behandelt werden: die Verteilung gemeinsam genutzter natürlicher Ressourcen, die grenzüberschreitende Umweltverschmutzung, die Sicherung der Energieversorgung, Massenmigration als Folge von Umweltkatastrophen und regionale Pläne für eine bestandfähige Entwicklung.

IV. Frühwarnsystem in bezug auf ökonomische und ökologische Fragen

1. In Zusammenarbeit mit einschlägigen Organisationen und Institutionen sollte die OSZE praktische Maßnahmen setzen, um einen Mechanismus und ein System von Indikatoren zu entwickeln, mit deren Hilfe frühzeitig auf Krisenentwicklungen in den Volkswirtschaften von Teilnehmerstaaten aufmerksam gemacht werden kann.
Die OSZE sollte sich auf die Erhebung von Sicherheitsrisiken bedingt durch wirtschaftliche, soziale und ökologische Probleme konzentrieren, ihre Ursachen und möglichen Konsequenzen erörtern und einschlägigen internationalen Institutionen die Notwendigkeit nahebringen, geeignete Maßnahmen zur Milderung der damit verbundenen Schwierigkeiten zu setzen. Die OSZE sollte nicht versuchen, sich mit dem wirtschaftlichen Know-how einer Fachorganisation zu messen, sondern vielmehr Möglichkeiten suchen, ihre Stärken zur Wertschöpfung in Bereichen einzusetzen, in denen sie über Sachkenntnis verfügt.
2. Der dem Generalsekretär unterstellte Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE sollte als zentrale Anlaufstelle für die OSZE-Bemühungen fungieren, diese Gefahren festzustellen und sich damit auseinanderzusetzen.

Zu beantwortende Fragen

(a) Ist es nötig/ist es möglich, ein formales System/einen formalen Mechanismus von Indikatoren einzurichten, mit dessen Hilfe Krisensituationen festgestellt werden können?
(b) Wenn ja, wie soll ein derartiges System/ein derartiger Mechanismus aussehen?
3. OSZE-Missionen kann im Frühwarnsystem eine wichtige Funktion zukommen. In ihren Berichten über ökonomische und ökologische Fragen, die in der Folge im Ständigen Rat erörtert werden können, sollten sie vor allem auf Bedrohungen der Sicherheit als Folge ökonomischer und ökologischer Probleme eingehen. Dies wäre ein Alarmsignal für den betreffenden Staat,

aber auch für andere Teilnehmerstaaten und Fachorganisationen, daß ein wirtschaftliches Problem vorliegt, das in der Folge ein weitreichenderes Sicherheitsproblem im betroffenen Staat oder darüber hinaus nach sich ziehen könnte, wenn man sich nicht damit auseinandersetzt oder es als rein finanzielle Schwierigkeit abtut.

V. Normalisierung der Lage nach Konflikten

1. Die OSZE sollte die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Normalisierung der Lage nach Konflikten unterstützen. Der Amtierende Vorsitzende sollte dafür sorgen, daß einschlägige internationale Organisationen besser über die Bedürfnisse von Teilnehmerstaaten informiert werden, die nach Konflikten Probleme mit der Wiederherstellung der Bürgergesellschaft und dem Wiederaufbau der Volkswirtschaft haben.
2. Die OSZE-Missionen/Präsenzen vor Ort sollten gemeinsam mit den Behörden vor Ort, internationalen Organisationen, NGOs und Finanzinstitutionen vernünftige Wirtschaftsentwicklungsprogramme ausarbeiten und koordinieren und örtlichen Behörden Hilfestellung leisten, unter anderem beim Übergang zur freien Marktwirtschaft, bei der Entwicklung regionaler und subregionaler Förderstrategien für wirtschaftliche Stabilität, bei der Schaffung eines stabilen Bezugsrahmens für allgemeinere politische Ziele und Initiativen - auch in multiethnischen Gesellschaften -, um die Rückkehr von Flüchtlingen zu erleichtern und eine bestandfähige Wirtschaftsentwicklung zu fördern.

VI. Rolle der OSZE-Missionen/Präsenzen vor Ort

1. Die OSZE-Missionen/Präsenzen vor Ort sollten über das notwendige Instrumentarium für die Beobachtung jener Gefahren für die nationale oder regionale Wirtschaftsstabilität verfügen, die Instabilität, politische Unruhen oder sogar einen Konflikt nach sich ziehen können. Diesbezüglich sind Problembereiche zu beachten, die die Entwicklung und Erhaltung einer transparenten Marktwirtschaft im gesamten OSZE-Gebiet unter anderem durch folgende Faktoren behindern: die Auswirkungen des organisierten Verbrechens; unzureichende Transparenz der Vorschriften im wirtschaftlichen Bereich; ungenügende oder unklare rechtliche Rahmenbedingungen; unsystematische Anwendung von Gesetzen; zuviel staatliche Kontrolle/Regulierung der Marktkräfte; wirtschaftlicher Zusammenbruch nach Konflikten; Bedrohung der wirtschaftlichen Stabilität einer Region.
2. Die OSZE-Missionen/Präsenzen vor Ort können auch zur Verbesserung der Wirtschaftstransparenz beitragen.

3. Die OSZE ist zwar keine wissenschaftliche oder technische Organisation, doch könnten ihre Missionen/Präsenzen vor Ort im Hinblick auf Umweltgefahren durchaus aktiver werden - konkret, indem sie etwa fundamentale ökologische Bedrohungen und Gefahrenherde aufzeigen, den Ständigen Rat auf hoher Ebene auf gravierende Probleme und Indikatoren aufmerksam machen, regionale Lösungsansätze für Umweltfragen fördern, indem sie auf höchster Ebene auf gravierende Probleme eingehen und eventuell in Expertengesprächen vermitteln, externe Ressourcen (Geldmittel, Fachwissen, einflußreiche NGOs) koordinieren helfen, um konkreten Bedrohungen zu begegnen, und die Entwicklung umweltorientierter NGOs fördern.

Plattform für kooperative Sicherheit, einschließlich der OSZE als Interaktionsforum für regionale und subregionale Gruppierungen und für die Friedenserhaltung

I. Allgemeine Überlegungen

1. Auf der Grundlage von Absatz 5(e) des Kopenhagener Beschlusses einschließlich des Gemeinsamen Konzepts sind sich die Teilnehmerstaaten darin einig, daß die Sicherheit im OSZE-Gebiet die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen den Teilnehmerstaaten und einschlägigen Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, erfordert. Die Teilnehmerstaaten möchten die nichthierarchische, einander verstärkende Art der Beziehung zwischen diesen Organisationen und Institutionen als Grundlage für gemeinsame, umfassende und unteilbare Sicherheit im OSZE-Gebiet festigen. Zu diesem Zweck kommen sie überein, auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit zusammenzuarbeiten.
2. Auf dieser Plattform werden die Teilnehmerstaaten einander ergänzende und verstärkende Beziehungen zwischen internationalen Organisationen und Institutionen entwickeln, die mit der Festigung der umfassenden Sicherheit im OSZE-Gebiet befaßt sind. Zu diesem Zweck kommen die Teilnehmerstaaten überein, zu gegenseitigem Vertrauen und zu Transparenz in den Beziehungen zwischen internationalen Organisationen und Institutionen im Wege des Dialogs, des Informationsaustauschs, der Zusammenarbeit und der Koordination zu ermutigen.
3. Absatz 5(e) des Kopenhagener Beschlusses einschließlich des Gemeinsamen Konzepts stellt einen wichtigen Schritt zur Entwicklung der Plattform dar, nun sollte der Schwerpunkt darin liegen, die Möglichkeiten der praktischen Zusammenarbeit aufzuzeigen und die Grundlage für die Weiterentwicklung der im Gemeinsamen Konzept enthaltenen Prinzipien zu schaffen.

II. Grundkonzepte

1. Die Plattform dient der Förderung umfassender Sicherheit.
2. Die Prinzipien der Plattform gelten für alle Organisationen und Institutionen, die sich mit Fragen der umfassenden Sicherheit befassen; ihre Mitglieder entscheiden einzeln oder gemeinsam über einen Beitritt.
3. Die Entwicklung der Plattform sollte im Gesamtzusammenhang mit der Rolle der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen erfolgen.
4. Die Plattform beruht auf dem Grundgedanken, daß keine Organisation auf sich allein gestellt den vielfältigen Herausforderungen im Sicherheitsbereich wirksam begegnen kann. Hier muß effizient zusammengearbeitet werden.
5. Der Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten sollte ein nichthierarchischer Ansatz zugrundegelegt werden. Gleichzeitig muß der politische und operative Zusammenhalt zwischen allen Gremien, die mit Herausforderungen im Sicherheitsbereich befaßt sind, beibehalten und weiterentwickelt werden.
6. Die Stärken jeder einzelnen Organisation sollten genutzt und ausgebaut werden. Jede Organisation sollte sich auf die Aufgaben konzentrieren, die sie am besten bewältigen kann.
7. Die OSZE könnte als flexibler Rahmen für eine Zusammenarbeit zwischen den Institutionen fungieren. Diese Rolle der OSZE sollte noch geklärt und weiterentwickelt werden.

III. Kontakte und Zusammenarbeit mit anderen Organisationen

1. In Kopenhagen haben die Teilnehmerstaaten praktische Schritte in Richtung einer Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und jenen Gremien vereinbart, die sich zum Gemeinsamen Konzept bekennen: regelmäßige Kontakte, darunter auch Treffen, innerhalb eines regulären Rahmens für Dialog, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, darunter die Benennung von Verbindungspersonen oder Kontaktstellen, gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen und sonstige Kontakte, die geeignet sind, die Konfliktverhütungsinstrumente jeder Organisation besser kennenzulernen.
2. Im Anschluß an den obenerwähnten Beschluß einschließlich des Gemeinsamen Konzepts hat das Sekretariat die praktische Zusammenarbeit mit einigen Organisationen sowohl zwischen den Zentralen als auch vor Ort aufgenommen.
3. Die Zusammenarbeit mit dem Europarat hat unter anderem durch strukturierte Treffen auf der Ebene der Minister und Generalsekretäre konkrete Gestalt angenommen. Diese Zusammenarbeit hat der Plattform als zentralem Bestandteil der Kooperation zwischen den beiden Gremien mehr Gewicht

verliehen. Die Dreier-Treffen zwischen der OSZE, den Vereinten Nationen und dem Europarat und die "2+2"-Treffen zwischen der OSZE und dem Europarat sind weitere Beispiele für eine Zusammenarbeit auf hoher Ebene.
4. Das Sekretariat hat auch Kontakt mit der Europäischen Kommission und der Westeuropäischen Union sowie Gespräche über verschiedene Formen der Zusammenarbeit sowohl zwischen den Zentralen als auch vor Ort aufgenommen.
5. Die Zusammenarbeit mit der NATO wurde intensiviert: sowohl der OSZE-Vorsitz als auch die Troika und das Sekretariat haben Brüssel besucht, und Vertreter der NATO haben sich in Wien mit ihren Amtskollegen getroffen. Zentrales Thema bei diesen Treffen war die Ausweitung der praktischen Zusammenarbeit bei Krisensituationen in Gebieten, in denen beide Organisationen engagiert sind.
6. Auch mit einigen anderen internationalen Organisationen hat die OSZE eine weitreichende Zusammenarbeit vor Ort entwickelt, unter anderem in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und im Kosovo.
7. Im Interesse der weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen fanden 1998 im Einklang mit dem obenerwähnten Beschluß von Kopenhagen zwei informelle Treffen mit anderen internationalen Organisationen in Wien statt. Am 3. Juli nahmen die NATO, die WEU, der Europarat und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten teil, am 29. Oktober folgende Sonderorganisationen der Vereinten Nationen: UNDP, OCHA, UNHCR, UNHCHR, IAEA, ODCCP und UNESCO. Beide Treffen boten Gelegenheit zu einer Diskussion über die bisherigen Erfahrungen mit der Zusammenarbeit und den Kontakten und über Verbesserungsmöglichkeiten für die Zukunft unter besonderer Betonung der Zusammenarbeit vor Ort. Bei den Treffen wurde betont, daß pragmatisch zusammengearbeitet werden müsse, wobei grundsätzlich die Stärken der einzelnen Organisationen genutzt werden sollen. Gleichzeitig herrschte Einvernehmen darüber, daß die Zusammenarbeit auf dem Prinzip der Gleichberechtigung der verschiedenen Organisationen und auf der Anerkennung ihrer jeweiligen Besonderheiten beruhen müsse.
8. Die Teilnehmerstaaten sind sich darin einig, daß regelmäßige Sondersitzungen eine Möglichkeit zur weiteren Intensivierung des Dialogs zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen darstellen könnten. Solche Sitzungen könnten technischer Art, unter anderem als Konsultation zwischen Sekretariatsmitarbeitern, oder politischer Art mit Beteiligung von Vertretern der Teilnehmerstaaten und von Mitarbeitern der Sekretariate sein.

IV. Die OSZE als Forum für regionale und subregionale Interaktion

Grundprinzipien

1. Im Kopenhagener Beschluß kamen die Minister überein, die OSZE als potentielles Forum für die Interaktion zwischen regionalen und subregionalen Gruppierungen im OSZE-Gebiet anzubieten, um den Informationsaustausch zu erleichtern und eine pragmatische Vorgehensweise bei der Behandlung von Herausforderungen zu entwickeln, unter anderem dann, wenn es um die Normalisierung der Lage nach Konflikten geht.
2. Regionale/subregionale Sicherheitsansätze haben sich zu einem zentralen Element in den umfassenden Bemühungen um Wahrung von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet entwickelt. Regionale/subregionale Zusammenarbeit, die auf die Deckung lokaler Bedürfnisse, die Lösung lokaler Probleme und den Aufbau wechselseitigen Vertrauens zwischen Staaten in einzelnen Regionen abzielt, ist ein wertvoller Beitrag zur Sicherheit der OSZE-Gemeinschaft insgesamt.
Die Arbeit am Charta-Dokument bietet Gelegenheit, verstärkt das Potential der regionalen/subregionalen Dimension als Bestandteil der Arbeit der Organisation zu nutzen und dadurch zur unteilbaren Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet beizutragen. Darüber hinaus sollte das Charta-Dokument einen Rahmen und allgemeine Prinzipien für regionale/subregionale Zusammenarbeit auf nichthierarchischer Grundlage bieten, zu neuen Prozessen ermutigen, diese Prozesse zueinander in Bezug setzen und sicherstellen, daß sie mit der Arbeit und den Normen der OSZE im Einklang stehen.
3. Das Charta-Dokument sollte jedoch nicht darauf abzielen, einen starren, unflexiblen Rahmen zu schaffen, der alle Arten von regionaler/subregionaler Zusammenarbeit erschöpfend aufzählt, da eine solche Zusammenarbeit von einer Vielzahl regionaler/subregionaler Faktoren abhängt.
4. Folgende Überlegungen sollten regionalen/subregionalen Sicherheitsansätzen zugrunde liegen:

- Unteilbarkeit und allumfassender Inhalt der Sicherheit;
- die regionale/subregionale Dimension als Bestandteil der gemeinsamen Sicherheit im OSZE-Gebiet;
- Transparenz;
- Mitwirkung auf freiwilliger Basis;
- regionale/subregionale Ansätze müssen mit weitergefaßten Bezugsrahmen für kooperative Sicherheit vereinbar sein und diese ergänzen, ohne in einer hierarchischen Ordnung zu stehen;
- regionale/subregionale Ansätze müssen mit dem globalen System kollektiver Sicherheit vereinbar sein, wie es in der Charta der Vereinten Nationen festgeschrieben ist;

- im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip sollten direkt betroffene Staaten als erste aktiv werden;
- regionale/subregionale Bemühungen sind das Ergebnis konkreter regionaler/subregionaler Bedürfnisse;
- kein Staat übernimmt eine Führungsrolle;
- regionale/subregionale Prozesse dürfen nicht auf Kosten Dritter erfolgen;
- Einhaltung der OSZE-Normen und -Verpflichtungen.

Die Rolle der OSZE

Zur Rolle der OSZE als Forum für regionale und subregionale Interaktion gab es eine Reihe von Vorschlägen:

- Das Charta-Dokument solle in Form einer Liste die möglichen Bereiche der regionalen/subregionalen oder bilateralen Zusammenarbeit anführen, ohne notwendigerweise neue Institutionen zu schaffen. Diese Aufzählung könnte unter anderem folgende Bereiche umfassen: Schutz nationaler Minderheiten, Zusammenarbeit an den Grenzen, Maßnahmen im Bereich der politischen (auch im Hinblick auf sogenannte neue Risiken und Herausforderungen), wirtschaftlichen, humanitären, bildungspolitischen, ökologischen und kulturellen Zusammenarbeit sowie Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen.
- Ferner könnten sowohl die OSZE als Organisation als auch die einzelnen Teilnehmerstaaten konkrete Schritte setzen, um das Potential der regionalen/subregionalen Dimension stärker zu nutzen.
- Die OSZE solle die Teilnehmerstaaten in ihren regionalen/subregionalen Bemühungen unterstützen und sie dazu ermutigen und alle anderen OSZE-Teilnehmerstaaten über das aktuelle regionale/subregionale Geschehen informieren.
- Ausgehend vom Solidaritätskonzept solle die OSZE auf Ersuchen von Staaten, die an regionalen/subregionalen Aktivitäten beteiligt sind, diese unterstützen. OSZE-Instrumente wie etwa das KVZ, das BDIMR, der HKNM und der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit sollen auf Ersuchen ihre Sachkenntnis in regionale Prozesse einbringen.
- Die OSZE wird die Durchführung von Vereinbarungen, die unter ihrer Schirmherrschaft oder mit ihrer Unterstützung geschlossen wurden, erleichtern und auch bereit sein, als Sammelstelle für regionale/subregionale Vereinbarungen zu fungieren.
- Auf Ersuchen der Staaten, die an subregionalen Prozessen beteiligt sind, kann die OSZE die Befugnisse und Funktionen eines Garanten für die Durchführung regionaler/subregionaler Vereinbarungen und Beschlüsse wahrnehmen.

- Die OSZE wird sicherzustellen trachten, daß die Entwicklung der Zusammenarbeit in der regionalen/subregionalen Dimension der Sicherheit nicht dazu führt, daß die Sicherheit bestimmter Regionen/Subregionen auf Kosten der Sicherheit anderer Regionen/Subregionen gefestigt wird.
- Der Ständige Rat solle die in regionalen/subregionalen Prozessen erzielten Fortschritte regelmäßig prüfen, neue Bereiche für regionale/subregionale Bemühungen erschließen und Empfehlungen abgeben, wie diese Bemühungen vor sich gehen sollen.
- Die OSZE kann beschließen, eine Konferenz subregionaler Organisationen und Vereinigungen ins Leben zu rufen, die dem Erfahrungsaustausch dient und gewährleisten soll, daß für die Wahrung von Stabilität und Sicherheit im OSZE-Gebiet relevante Themen möglichst umfassend behandelt werden. Die Konferenz könnte alle zwei Jahre am Sitz der OSZE tagen und der OSZE die Durchführung konkreter Projekte und Programme empfehlen, die auf die Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit im OSZE-Gebiet und auf eine effizientere Einbindung der regionalen/subregionalen Dimension in die Arbeit der OSZE abzielen.

Viele der obenerwähnten Vorschläge bedürfen einer weiteren Diskussion.

Die Rolle der Teilnehmerstaaten

Hinsichtlich der Rolle der Teilnehmerstaaten im Zusammenhang mit regionalen und subregionalen Gruppierungen wurden folgende Vorschläge gemacht:
1. Die Teilnehmerstaaten werden sicherzustellen trachten, daß die Ziele, Prinzipien und Normen regionaler/subregionaler Übereinkommen, Organisationen, Vereinbarungen und Initiativen, an denen sie beteiligt sind, mit den OSZE-Prinzipien und -Normen im Einklang stehen.
2. Die Teilnehmerstaaten werden ihre Erfahrungen innerhalb der verschiedenen regionalen/subregionalen Strukturen, an denen sie beteiligt sind, austauschen, um im OSZE-Gebiet verstärkten Nutzen aus der regionalen/subregionalen Interaktion anderswo zu ziehen. Zu diesem Zweck sollten die Teilnehmerstaaten die OSZE und den Generalsekretär über ihre Aktivitäten auf dem laufenden halten.
3. Die Teilnehmerstaaten werden mit der OSZE, ihren Institutionen und Vertretern zusammenarbeiten.
4. Die Teilnehmerstaaten werden Staaten, die auf gravierende Weise gegen OSZE-Prinzipien und Verpflichtungen verstoßen, nicht unterstützen.

V. Die Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung (in Anbetracht der Rolle der OSZE in der gesamten Konfliktverhütung)

Die Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit (Kopenhagener Beschluß Nr. 5 Absatz 5 letzter Abschnitt von Buchstabe e) beauftragen uns, mit Nachdruck zu prüfen, welche Rolle der OSZE im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Einsätzen angemessen ist, und bei diesen Überlegungen die einschlägigen OSZE-Dokumente in Betracht zu ziehen.

Prinzipien und Begriffsbestimmungen

1. Die Prüfung der Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung sollte auf frühere Beschlüsse und Dokumente Bezug nehmen. Dies kann jedoch nicht in einem Vakuum erfolgen; die Entwicklungen der letzten Jahre im Bereich der Friedenserhaltung und die Entwicklung der OSZE selbst sind entsprechend Weise [sic!] zu berücksichtigen.
2. Im Helsinki-Dokument 1992, Kapitel III über Instrumente der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Absatz 17, heißt es:

> "Friedenserhaltung ist ein wichtiges operatives Element der Gesamtfähigkeit der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und soll den politischen Prozeß der Lösung von Streitfällen ergänzen. Friedenserhaltende Aktivitäten der KSZE können in Konfliktfällen, die es innerhalb oder zwischen Teilnehmerstaaten gibt, durchgeführt werden, um dazu beizutragen, Frieden und Stabilität zur Unterstützung einer laufenden Bemühung um eine politische Lösung aufrechtzuerhalten."

3. Das Helsinki-Dokument 1992, Kapitel III über Instrumente der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Absätze 18, 22, 23, 24 und 25, enthält einen Satz von Prinzipien für ein mögliches Engagement der OSZE bei friedenserhaltenden Einsätzen. Damit stehen sie im Einklang mit der Definition des Begriffs "Friedenserhaltung" durch die Vereinten Nationen in der "Agenda für den Frieden" des Generalsekretärs (1992).
4. Das Budapester Dokument 1994, Kapitel I über die Stärkung der KSZE, lautet:

"3.Die Staats- und Regierungschefs haben verfügt, daß die KSZE künftig unter anderem folgende Rolle und folgende Aufgaben wahrnehmen wird:
Sie wird

9.- ihre Prinzipien fördern und ihre Fähigkeiten zur Konfliktlösung, Krisenbewältigung und Friedenserhaltung sowie zur Wiederherstellung in der Zeit nach Konflikten entwickeln, unter anderem durch die Unterstützung des Wiederaufbaus;"

5. Im Budapester Dokument wird auch auf einen möglichen friedenserhaltenden Einsatz der OSZE im Falle einer Friedensvereinbarung im Konflikt um Berg-Karabach verwiesen. In Kapitel II, Regionale Fragen, Absatz 4 heißt es, daß die Beilegung des Konflikts die Entsendung multinationaler Friedenstruppen als wesentliches Element der Durchführung einer solchen Vereinbarung ermöglichen würde. In diesem Zusammenhang wurde die Einsetzung einer hochrangigen Planungsgruppe beschlossen, die unter anderem die Aufgabe haben sollte, Empfehlungen über Größe und Art der Truppe, Kommando- und Führungsstruktur und Logistik abzugeben.
6. In den Diskussionen traten zwei unterschiedliche Auslegungen des Kopenhagener Beschlusses über Friedenserhaltung und seiner Beziehung zu anderen KSZE- und OSZE-Dokumenten, wie etwa dem Helsinki-Dokument 1992 und dem Budapester Dokument 1994, zutage. Auf der einen Seite steht die Auffassung, daß die Minister in Kopenhagen aufgrund der beispielsweise in Bosnien gewonnenen Erfahrungen eine kritische Prüfung früherer Beschlüsse angeordnet haben. Der zweite Ansatz lautet, daß diese früheren Beschlüsse Gültigkeit haben und daher nicht in Frage zu stellen sind. Die Auffassungsunterschiede darüber wirkten sich auf die Erörterung dieses Themas aus, da ein enger Zusammenhang zur allgemeinen Frage besteht, welche Rolle der OSZE im Bereich der Friedenserhaltung zukommen soll.
7. In der Diskussion wird eine Reihe von Begriffen wie etwa "friedenserhaltende Einsätze", "Friedenssicherungseinsätze", "Friedenseinsätze" und "Konfliktbeilegungsaktivitäten" verwendet, und oft sind diese Begriffe austauschbar. Es fehlt an einer klaren Definition beziehungsweise einer klaren Vorstellung vom Inhalt dieser Begriffe. In der Diskussion haben einige Delegationen betont, daß die Entwicklung der Friedenserhaltung im letzten Jahrzehnt berücksichtigt werden müsse. Nach dieser Auffassung sind nunmehr an die Stelle der "klassischen" oder traditionelleren Form der Friedenserhaltung mehrdimensionale und komplexe Einsätze getreten, die sowohl militärische als auch zivile Aufgaben umfassen. Instabilität wird als Kontinuum gesehen, das von politischer, wirtschaftlicher und militärischer Stabilität über Spannungen bis zu einer regelrechten Krise und einem offenen Konflikt reicht und in weiterer Folge über die Bewältigung und Wiederherstellung der Lage nach dem Konflikt endlich zur Wiederherstellung der Stabilität führt. Die Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina scheinen diese Sichtweise zu untermauern.
Aus dieser Perspektive folgt, daß verschiedene Organisationen unterschiedlich gut für die Bewältigung der einzelnen Stadien dieses kontinuierlichen Vorgangs gerüstet sind und ihre jeweilige Stärke den besten Zeitpunkt bestimmt, zu dem sie auf den Plan treten sollten.
8. Auch der Bericht der NACC-Ad-hoc-Arbeitsgruppe über Zusammenarbeit bei der Friedenserhaltung an das NACC-Treffen in Athen, Griechenland, vom

11. Juni 1993 könnte für eine gemeinsame beziehungsweise universelle Definition des Begriffs "Friedenserhaltung" von Nutzen sein. In Teil I, 1, Begriffsbestimmungen, heißt es, daß es keine einheitliche, allgemein anerkannte Definition der Friedenserhaltung gibt. Es wird jedoch auf Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen verwiesen, auf das sich die Auffassung der Vereinten Nationen vom Begriff "Friedenserhaltung" bisher berufen hat. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß dieser Begriff selbst nicht in diesem Kapitel aufscheint. Friedenserhaltende Einsätze - so wie sie sich in den Jahren unmittelbar nach Verabschiedung der Charta der Vereinten Nationen entwic??kelt haben - wurzeln im Grundprinzip der friedlichen Beilegung von Konflikten, um die es in diesem Kapitel geht.

OSZE und Friedenserhaltung - zu welchen Bedingungen?

1. Die Diskussion über eine Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung beruhte im wesentlichen auf drei Beiträgen.
2. Eine Ansicht lautet, daß die OSZE bei friedenserhaltenden Einsätzen keine militärische Rolle spielen soll, da andere internationale Organisationen oder Staatenkoalitionen über die nötigen Fähigkeiten zur Durchführung solcher Einsätze verfügen. Der Aufbau militärischer Fähigkeiten im Rahmen der OSZE würde praktisch gesehen auf eine Duplizierung der Fähigkeiten und Ressourcen anderer Organisationen hinauslaufen. Die OSZE hat ihre Fähigkeiten in Sachen "Konfliktverhütung" und "Humanitäre Hilfe" unter Beweis gestellt, also in Bereichen, in denen keine militärischen Ressourcen sondern ziviles Personal und zivile Aufgaben erforderlich sind.
3. Einer anderen Ansicht zufolge solle die OSZE Maßnahmen setzen, die ihre Fähigkeit für friedenserhaltende Einsätze verstärken, einschließlich der Durchführung eigener friedenserhaltender Einsätze, der Beteiligung an Einsätzen aufgrund eines Beschlusses der Vereinten Nationen und auch der Einbindung anderer Organisationen und Staatengruppen in friedenserhaltende Einsätze der OSZE. Dieser Auffassung zufolge sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten auch Truppenverbände namhaft machen oder kennzeichnen, die als OSZE-Friedenskontingente zum Einsatz kommen könnten. Diese Kontingente würden nationales Militär-, Polizei- und Zivilpersonal umfassen. Außerdem ist die Einrichtung einer dem Ständigen Rat und dem OSZE-Sekretariat unterstehenden einheitlichen militärischen Führungsstruktur vorgesehen.
4. Dieser Vorschlag stößt auf den Widerspruch einer Reihe anderer Delegationen. Ihrer Ansicht nach würden dadurch die Ressourcen und Strukturen dupliziert, die in anderen internationalen Organisationen und in anderem Zusammenhang bereits geschaffen wurden. Es wird auch auf die Plattform verwiesen und auf die Ansicht, daß sich die OSZE auf jene Aktivitäten konzentrieren solle, bei denen sie ihre Stärken unter Beweis gestellt hat.

5. Der dritte Ansatz, bei dem sich Einvernehmen abzuzeichnen scheint, nimmt auf das im Helsinki-Dokument 1992 enthaltene Gedankengut Bezug. Das Engagement der OSZE in Sachen Friedenserhaltung wird dabei in drei Kategorien eingeteilt:

Die OSZE und multifunktionale Friedenseinsätze
Bei solchen Einsätzen sollte die OSZE in jenen Bereichen einen Beitrag leisten, in denen ihre Stärken liegen.
Die OSZE ersucht andere Organisationen um Unterstützung bei der Durchführung ihrer eigenen friedenserhaltenden Einsätze.
Ein solches Ersuchen würde voraussetzen, daß der Ständige Rat die generellen Zielsetzungen für den Einsatz festlegt; die unterstützende Organisation müßte dem Ständigen Rat regelmäßig über die Fortschritte bei der Durchführung ihres Mandats berichten.

Einsätze unter OSZE-Führung
Obwohl ein solches Szenario, in dem die OSZE um die operative Verantwortung für einen militärischen friedenserhaltenden Einsatz ersucht würde, derzeit unwahrscheinlich ist, sollte die Möglichkeit nicht gänzlich ausgeschlossen werden. In erster Linie sollte die OSZE jedoch versuchen, auf Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit die in anderen Organisationen vorhandenen Fähigkeiten heranzuziehen. Im Helsinki-Dokument 1992 wurde klargestellt, daß Einsätze unter OSZE-Führung nur mit Zustimmung der unmittelbar betroffenen Parteien durchgeführt werden und keine Zwangsmaßnahmen nach sich ziehen dürfen.

6. Bei diesem Kompromiß werden die friedenserhaltenden Aktivitäten der OSZE als ein Bestandteil der Gesamtheit aller Konfliktbeilegungsaktivitäten der Organisation gesehen. Jede Option steht offen. Die Organisations- und Einsatzstruktur aller Einsätze müßte sich nach der jeweiligen Aufgabe richten, wobei immer die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten anzustreben ist.
7. Die meisten Delegationen sind dafür eingetreten, daß alle Optionen offengehalten werden müssen. Demzufolge sollte man die Möglichkeit nicht ausschließen, daß die OSZE einen friedenserhaltenden Einsatz einschließlich militärischer Aufgaben und Truppen durchführt.

Das Verhältnis der OSZE zu anderen internationalen Organisationen - hierarchisch oder gleichberechtigt?

1. In dem in Kopenhagen verabschiedeten Gemeinsamen Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen haben sich die OSZE-Teilnehmerstaaten verpflichtet, auf kooperativer Basis mit anderen Organisationen und Institutionen zusammenzuarbeiten, die

bereit sind, ihre Ressourcen für die OSZE-Arbeit einzusetzen. Besondere Beachtung kam der Zusammenarbeit bei der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zu.
2. Eine Richtung scheint den Standpunkt zu vertreten, daß die OSZE in ihrem Gebiet gegenüber anderen europäischen und euroatlantischen Organisationen federführend sein solle, woraus sich nach Ansicht einiger Delegationen eine hierarchische Beziehung zwischen den Organisationen ableitet. Hier kommt die sogenannte "kollektive Sicherheit" ins Spiel, die einigen Delegationen zufolge ein hierarchisches System von Organisationen bedingt. Einige Delegationen bevorzugen den Begriff "kooperative Sicherheit", der eher für gleichberechtigte und pragmatische Beziehungen zwischen den Organisationen steht.
3. In der Diskussion wurde immer wieder auf die Erfahrungen in Albanien Bezug genommen. Sie haben gezeigt, daß die OSZE den Koordinationsrahmen für gemeinsame "sanfte" Bemühungen um Friedenserhaltung anderer Mitglieder der internationalen Gemeinschaft abgeben kann. Die Plattform sollte das wichtigste Instrument zur Förderung von Dialog und Zusammenarbeit bei gleichzeitiger Kohärenz und Vermeidung von Doppelgleisigkeiten zwischen den betreffenden Institutionen, Organisationen und Ländern sein.
4. Mehrere andere Delegationen haben wie schon in anderem Zusammenhang die Bedeutung der Plattform und des Gemeinsamen Konzepts für friedenserhaltende Einsätze betont.

Mandate für friedenserhaltende Einsätze

1. Eine weitere wichtige noch zu klärende Frage betrifft die Rolle der OSZE-Mandate. Eine Ansicht lautet, daß die OSZE nicht in der Lage ist, andere Mandate als jene für ihre eigenen Aktivitäten vor Ort zu übernehmen. Die NATO oder andere internationale Organisationen könnten dieser Ansicht nach daher einen friedenserhaltenden Einsatz ohne vorherige Zustimmung beziehungsweise ein Mandat der OSZE einleiten. Ein OSZE-Mandat ist nicht Voraussetzung für eine Aktion der internationalen Gemeinschaft. Die politische Rückendeckung durch die OSZE wird jedoch als wünschenswert betrachtet.
2. Andererseits besteht die Auffassung, daß ein Mandat der OSZE oder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sogar dann erforderlich ist, wenn die OSZE selbst an dem Einsatz nicht aktiv teilnimmt. Es wird darauf verwiesen, daß die OSZE eine regionale Organisation im Sinne von Kapitel VIII der Vereinten Nationen ist, und daß ein Mandat der OSZE ausschlaggebend für die Legitimierung eines Einsatzes sowie Ausdruck der Achtung des geltenden Völkerrechts ist. Für die Friedenssicherung wäre allerdings eine Sondervollmacht durch den Sicherheitsrat erforderlich.

3. Dem dritten Ansatz zufolge ist es rein rechtlich nicht notwendig, daß ein OSZE-Ersuchen auf einer Resolution des Sicherheitsrats beruht, da alle Maßnahmen nur mit Zustimmung der Konfliktparteien getroffen werden. Dennoch wäre es politisch wünschenswert, friedenserhaltende Einsätze der OSZE, wann immer möglich, durch den Sicherheitsrat abzusichern.

Wie soll es weitergehen?

1. Breites Einvernehmen scheint darüber zu bestehen, daß die OSZE bei multifunktionalen friedenserhaltenden Einsätzen in Bereichen, in denen ihre Stärken liegen, eine entscheidende Rolle übernimmt.
Die meisten Delegationen sind sich anscheinend darin einig, daß der OSZE keine Rolle im Zusammenhang mit Einsätzen zur Friedenssicherung zukommt.
2. Des weiteren scheint breites Einvernehmen darüber zu herrschen, daß sich die OSZE die Möglichkeit vorbehalten solle, andere Organisationen darum zu ersuchen, Ressourcen zur Verfügung zu stellen.
3. Möglicherweise kommt es auch zu einer Annäherung in der Frage, ob es ratsam sei, die Option einer militärischen Friedenserhaltung unter OSZE-Führung offenzuhalten.
4. Keine einheitliche Auffassung besteht hinsichtlich des Vorschlags, Truppenverbände als OSZE-Friedenskontingente zu kennzeichnen und eine dem Ständigen Rat und dem OSZE-Sekretariat unterstehende einheitliche militärische Führungsstruktur einzurichten.

VI. Entwicklung der Plattform

1. Im Hinblick auf die Aktivitäten anderer Organisationen ist mehr Transparenz notwendig. Ein verbesserter Informationsaustausch, einschließlich regelmäßiger Kontakte und fester Verbindungen, wird für mehr Transparenz sorgen und Überschneidungen, Doppelarbeit und Fehleinschätzungen vermeiden helfen. Bei der Weiterentwicklung der Plattform ist auf wichtige Entwicklungen in anderen Gremien, wie etwa NATO/EAPC/PfP, EU, WEU und Europarat, Bedacht zu nehmen.
2. Die Erfahrungen in der Praxis (Bosnien, Albanien und Kosovo) lassen annehmen, daß Konfliktverhütung und Krisenbewältigung den Schwerpunkt der Plattform im Hinblick auf ihre kurzfristige Einsatzfähigkeit bilden werden.
3. Keine Übereinstimmung gab es bezüglich eines Vorschlags, zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen formelle Rahmenvereinbarungen als Grundlage für die Zusammenarbeit auf allen Ebenen abzuschließen.

4. Fragen der umfassenden Sicherheit lassen sich nicht auf eine einzige Dimension reduzieren. Die Plattform sollte mehrdimensional sein und unter anderem die menschliche und die wirtschaftliche Dimension einbeziehen. Gleichzeitig ist es bei der Verbreiterung ihres Anwendungsbereichs wichtig darauf zu achten, daß das Konzept der Plattform nicht dadurch verwässert wird, daß man dieselben Vereinbarungen unterschiedslos auf alle anderen Organisationen anzuwenden versucht.

Praktische Modalitäten für die weitere Entwicklung der Plattform

5. Im Bereich der menschlichen Dimension sollte die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen weiter gestärkt werden. Diesbezüglich sind besonders der Europarat und die zuständigen Stellen der Vereinten Nationen maßgeblich, und eine engere Zusammenarbeit könnte sich auch dadurch herbeiführen lassen, daß bestimmte Organisationen in Zukunft bei Implementierungstreffen vertreten sind.

6. Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen ist auch eine wichtige Möglichkeit, den Teilnehmerstaaten bei der Einhaltung ihrer OSZE-Verpflichtungen zu helfen. Konkrete Maßnahmen dazu wären unter anderem, daß die Teilnehmerstaaten Organisationen, denen sie angehören, ersuchen, die OSZE über Maßnahmen zu informieren, die zur Unterstützung der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen getroffen wurden, oder Möglichkeiten prüfen, auf welche Weise diese Organisationen der OSZE in konkreten Fällen direkte Hilfestellung bieten könnten.

7. Nach den Grundsätzen der Plattform sollten Polizeiaktivitäten in enger Abstimmung sowie unter Nutzung der jeweiligen Stärken erfolgen.

8. Die Plattform sollte die OSZE und andere Organisationen in die Lage versetzen, auf kohärente Weise aktuelle und künftige Bemühungen in der wirtschaftlichen Dimension zu verstärken.

9. Was neue Risiken und Herausforderungen betrifft, wird die Tatsache betont, daß sich das Vorgehen nach der Art und den spezifischen Merkmalen des jeweiligen Risikos richten solle.

10. Das Potential der OSZE, den zentralasiatischen Staaten durch die Plattform und in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen zu helfen, sollte stärker genutzt werden.

Sicherheit und Zusammenarbeit in angrenzenden Gebieten
Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern

I. Allgemeine Überlegungen

1. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben bei zahlreichen Gelegenheiten erklärt, daß die Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit in angrenzenden Gebieten, insbesondere im Mittelmeerraum, von großer Bedeutung für die Stabilität der OSZE-Region ist.
2. Die Mittelmeerpartner sind seit Beginn des KSZE/OSZE-Prozesses in der einen oder anderen Form in die Tätigkeit der Organisation eingebunden. Im Anschluß an das Gipfeltreffen von Budapest 1994 wurde der Dialog in Form regelmäßiger Sitzungen der Mittelmeer-Kontaktgruppe institutionalisiert. Zu den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum (KPM) gehören heute Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel und Jordanien.
3. Japan und die Republik Korea haben einen etwas anderen Status als die KPM. Im Dezember 1995 wurden sie als "Kooperationspartner" anerkannt.
4. Während die KPM von Fall zu Fall zur Teilnahme an Treffen eingeladen werden, ist Japan seit dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 ständiger Gast in allen Sitzungen der KSZE/OSZE (Gipfeltreffen, Ministerrat, Hoher Rat und Ständiger Rat). Japan hat die Möglichkeit, Beiträge zu leisten, ohne an der Beschlußfassung teilzunehmen.

II. Prinzipien

1. In den auf dem Ministerratstreffen von Kopenhagen verabschiedeten Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit wurden von den Teilnehmerstaaten die Beziehungen zu den Kooperationspartnern folgendermaßen angesprochen (Beschluß Nr. 5 Absatz 5 Buchstabe j):

> "In Anerkennung der Unteilbarkeit der Sicherheit stellen sie fest, daß verstärkte Sicherheit und Zusammenarbeit in angrenzenden Gebieten, insbesondere im Mittelmeerraum, einen für die Stabilität im OSZE-Gebiet wesentlichen Faktor darstellen. Sie werden eine engere Zusammenarbeit mit allen Kooperationspartnern in Erwägung ziehen, um die den OSZE-Teilnehmerstaaten gemeinsamen Normen und Wertvorstellungen zu fördern. Sie werden die Partner auch dazu ermutigen, sich das Sachwissen der OSZE zunutze zu machen."

2. Auf dieser Grundlage scheint Einvernehmen darüber zu bestehen, daß es notwendig - ja sogar wünschenswert - ist, die Zusammenarbeit mit den Partnern auszubauen. In der bisherigen Diskussion wurde eine Reihe konkreter

Vorschläge unterbreitet, die sich sowohl auf den Inhalt der Zusammenarbeit als auch auf die Modalitäten ihrer Durchführung beziehen.

III. Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum

1. Im Budapester Beschluß (1994) heißt es: "Zur Behandlung der in der Kontaktgruppe, den Seminaren und den Konsultationen auf hoher Ebene geäußerten Vorschläge wird der amtierende Vorsitzende im Laufe des Jahres Vertreter dieser nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten gegebenenfalls zu allen Sitzungen des Ständigen Rates einladen, die ausschließlich 'Fragen des Mittelmeerraums' gewidmet sind, oder zum Hohen Rat, wenn 'Fragen des Mittelmeerraums' auf der Tagesordnung stehen. Auch der Vorsitzende des Forums für Sicherheitskooperation kann mit Zustimmung der Teilnehmerstaaten Vertreter dieser nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zu Sitzungen einladen, die 'Fragen des Mittelmeerraums' gewidmet sind."
2. Im Lissabonner Dokument 1996 heißt es: "Wir treten für die Weiterentwicklung des Dialogs mit unseren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum, Japan und der Republik Korea ein. In diesem Zusammenhang ist es für die Stabilität in der OSZE-Region wichtig, die Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum zu stärken. Wir begrüßen das anhaltende Interesse der Kooperationspartner im Mittelmeerraum, Japans und der Republik Korea an der OSZE sowie die Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit ihnen. Wir laden sie ein, an unseren Aktivitäten, gegebenenfalls auch an Treffen, teilzunehmen."
3. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den KPM wurden einige konkrete Vorschläge unterbreitet. Es wurde festgestellt, daß das Interesse an Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum in den letzten Jahren beträchtlich gestiegen sei. Auch müsse die OSZE Mittel und Wege suchen, um in Regionen, die an das OSZE-Gebiet angrenzen, auf eine Art und Weise, die niemanden diskriminiert, einen konkreten Beitrag zur Stabilität zu leisten.
4. Einigen Delegationen war die Feststellung wichtig, daß der Dialog mit den KPM die Aktivitäten anderer bestehender Strukturen wie etwa des euromediterranen Barcelona-Prozesses nicht beeinträchtigen solle. Nach Ansicht einer Gruppe von Teilnehmerstaaten ist dieser Prozeß der Hauptmotor für den Dialog zwischen der EU und allen Staaten des Mittelmeerraums (nicht nur den KPM).
5. Eine Gruppe von Ländern nannte eine Reihe von Vorstellungen über eine verstärkte Zusammenarbeit mit den KPM. Dazu gehören folgende:

(a) Die Arbeit der allen offenstehenden informellen Kontaktgruppe solle inhaltlich ausgeweitet werden. Die Gruppe war auf dem Gipfeltreffen von Budapest 1994 im Rahmen des Ständigen Rates eingerichtet worden. Die Tagesordnung könnte um die Frage der Umsetzung von OSZE-Ver-

pflichtungen in allen Bereichen erweitert werden, und zwar im Sinne einer Ermutigung der Partner, sich die grundlegenden Wertvorstellungen der OSZE zu eigen zu machen. So könnten den Partnern die Erfahrungen in Sachen menschliche Dimension, regionale Zusammenarbeit und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zugute kommen.

(b) Die KPM sollen dazu angeregt werden, zu OSZE-Aktivitäten dadurch beizutragen,
   - daß sie Themen, die in den Zuständigkeitsbereich der OSZE fallen, unter Nutzung der Sachkenntnis des BDIMR und des KVZ zur Diskussion stellen;
   - daß sie gemäß Beschluß Nr. 233 des Ständigen Rates Gastbeobachter zu Wahlüberwachungseinsätzen oder Vertreter zu Kurzbesuchen bei OSZE-Missionen entsenden.

(c) Möglichkeiten zur Förderung des Bekanntheitsgrads der OSZE vor Ort durch die Veranstaltung von Konferenzen und Seminaren sollten verstärkt genutzt werden.

(d) Die Verfahren zur Einbindung der KPM in die Arbeit und die Tagungen der OSZE sollten verbessert werden. Konkret wurde vorgeschlagen, Einladungen zu Gipfel- und Ministerratstreffen auszusprechen sowie zu allen von der OSZE veranstalteten Seminaren - wobei die Kosten von den KPM selbst zu tragen wären -, zu bestimmten Sitzungen des Ständigen Rates, zur Teilnahme als Beobachter an bestimmten Sitzungen des Sicherheitsmodell-Ausschusses und schließlich zur Teilnahme als Beobachter an bestimmten Sitzungen des Forums für Sicherheitskooperation, Implementierungstreffen des Forums für Sicherheitskooperation, Überprüfungstreffen und Treffen zur menschlichen und zur wirtschaftlichen Dimension.

6. Ferner wurden folgende Vorschläge unterbreitet, die sich auch auf die institutionellen und verfahrenstechnischen Aspekte sowie mögliche Ergebnisse einer Zusammenarbeit mit den KPM beziehen:

– Das Charta-Dokument sollte dazu dienen, das Sachwissen der OSZE für die Schaffung von Strukturen und Mechanismen im Mittelmeerraum zu nutzen, nach dem Vorbild jener, die bereits innerhalb der OSZE für Konfliktverhütung, Frühwarnung und vorbeugende Diplomatie zur Verfügung stehen;
– die OSZE sollte die Kooperationspartner im Mittelmeerraum zu den Plenarsitzungen des Ständigen Rates, des Forums für Sicherheitskooperation und des Sicherheitsmodell-Ausschusses einladen;
– die OSZE sollte einen Informationsaustausch zwischen den KPM und dem KVZ in die Wege leiten, der zur Einrichtung eines Konfliktverhütungszentrums für den Mittelmeerraum führen soll;

- die OSZE sollte sich für das Zustandekommen einer subregionalen Vereinbarung einsetzen, die ein gezielteres Herangehen an die wirtschaftlichen, bevölkerungspolitischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Probleme ermöglicht, die sich in der Region bereits stellen. Ein derartiger Mechanismus könnte bei der Entwicklung und Ausarbeitung eines bestandfähigen Netzes vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen hilfreich sein;
- die Umsetzung von Verpflichtungen im Rahmen der wirtschaftlichen Dimension, die für den Mittelmeerraum maßgeblich sind, sollte geprüft werden;
- auch die menschliche Dimension bietet Möglichkeiten für eine konstruktive Zusammenarbeit mit den KPM. Die OSZE könnte auf die Erfahrungen des BDIMR und des HKNM zurückgreifen.

Einige der angeführten Vorschläge bedürfen einer weiteren Erörterung.

IV. Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern (Japan und die Republik Korea)

1. Es wurde angeregt, insbesondere die Dimension der regionalen Sicherheit für eine verstärkte Zusammenarbeit mit Japan und der Republik Korea heranzuziehen. Man ist der Ansicht, daß gemeinsame Aktivitäten im Zusammenhang mit Vor-Ort-Missionen in Zentralasien der erste und deutlich sichtbare Ausdruck der europäisch-asiatischen Zusammenarbeit sind.
2. Die von Japan gewünschten engeren Beziehungen könnten im Zusammenhang mit dem Asiatischen Regionalforum [sic!] in Erwägung gezogen werden, das als erster Ansprechpartner der OSZE in Asien gilt.
Diese Anregungen bedürfen einer weiteren Klärung und Ausarbeitung.

V. Fragen, die noch zu überlegen sind

1. In der Diskussion über die Zusammenarbeit in angrenzenden Gebieten scheint weitgehende Übereinstimmung darin zu bestehen, daß die Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten noch ausgebaut werden müsse. Dabei wird vor allem betont, daß die Zusammenarbeit und der Dialog inhaltlich zu stärken sind.
2. Die Diskussion konzentrierte sich bisher weitgehend auf die Zusammenarbeit mit den KPM. Diese ist zweifellos wichtig, doch wurden Bedenken bezüglich einer ausgewogenen Zusammenarbeit nicht nur mit den KPM sondern auch mit den anderen Kooperationspartnern laut.
Dabei wird es wahrscheinlich nicht um ein "Entweder-Oder" gehen, sondern eher um Ausgewogenheit der Zusammenarbeit mit den KPM und den anderen Partnerstaaten.

3. Einige der Vorschläge haben konkrete verfahrenstechnische beziehungsweise institutionelle Auswirkungen. Dieser Punkt bedarf einer weiteren Beschäftigung und Klärung, da sich einige Delegationen gegen die Schaffung neuer Institutionen oder organisatorischer Strukturen in der OSZE ausgesprochen haben. Es scheint jedoch breites Einvernehmen hinsichtlich der Notwendigkeit zu bestehen, mehr Leben in die regelmäßigen Sitzungen der KPM-Kontaktgruppe zu bringen. Einige Schritte wurden bereits gesetzt, so wurde zum Beispiel eine Sondersitzung der Kontaktgruppe abgehalten, die der Arbeit am Charta-Dokument gewidmet war.

VI. Zusammenarbeit mit anderen nichtteilnehmenden Staaten

Es besteht Einvernehmen, daß die OSZE offen sein sollte für die Kooperationsersuchen anderer nichtteilnehmender Staaten. Dies sei notwendig, um die Dimension der regionalen Sicherheit auszubauen und alle von regionalen Sicherheitsfragen im OSZE-Gebiet betroffenen Staaten einzubinden. Wünsche nach engeren Verbindungen mit der OSZE wären von Fall zu Fall zu prüfen.

Anhang 3

Übersicht über die Kontakte zwischen den Vertretern der OSZE und Internationalen Organisationen und Institutionen im Jahr 1998

3. - 4. Dezember (Straßburg): Teilnahme des Persönlichen Beraters des Beauftragten für Medienfreiheit am Lenkungsausschuß für Massenmedien des Europarats.
23. - 26. November: Besuch des Amtierenden Vorsitzenden in den transkaukasischen Staaten Georgien, Armenien und Aserbaidschan gemeinsam mit Vertretern der Europäischen Kommission und des Europarats.
20. - 26. November (Brüssel): CRISEX 1998, veranstaltet von der WEU - eine hochrangige Krisenmanagement-Übung, zu der die OSZE, die EU, die Vereinten Nationen und die NATO als Beobachter eingeladen waren.
20. November (Warschau): Seminar über "Lehren aus friedenserhaltenden Missionen", veranstaltet vom polnischen Ministerium für Landesverteidigung unter Teilnahme von Vertretern der Vereinten Nationen, der NATO und der WEU sowie einiger hochrangiger Militärexperten aus OSZE-Teilnehmerstaaten.
20. November (Genf): Arbeitsgruppe "Humanitäre Fragen" des Rates für die Umsetzung des Friedens unter dem Vorsitz von UNHCR, unter anderem unter Teilnahme von Vertretern der OSZE, der NATO, der Europäischen Kommission, des Europarats und des IKRK.

19. November (Wien): Der Generalsekretär des Europarats, Daniel Tarschys, und der Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Genf, Wladimir Petrowski, sprechen vor dem Ständigen Rat.
13. November (Genf): Vorbereitungstreffen für die Parlamentarierkonferenz über "Regionale und subregionale Wirtschaftskooperation" im Oktober 1999 in Nantes unter Teilnahme der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, des OSZE-Sekretariats und der UN/ECE.
10. - 11. November (Sarajewo): Workshop zur Erörterung der zukünftigen Arbeit der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, einschließlich der Kommunalwahlen 1999, und der Menschenrechts- und Demokratisierungsprogramme der Mission unter Teilnahme von UNHCR, der ECMM, der *United Nations Civil Affairs* (UNCA), der Internationalen Stiftung für Wahlsysteme (IFES) und der SFOR (Stabilisierungstruppe).
6. November (Genf): Konsultationen zwischen OSZE, UNHCHR, UNHCR und IKRK zur Erörterung der praktischen Zusammenarbeit im Kosovo.
6. November (Wien): Konsultationen OSZE - NATO/SHAPE zwischen Mitarbeitern der KVM-Unterstützungseinheit und des OSZE-Sekretariats und Vertretern des NATO-Hauptquartiers und von SHAPE - Informationsaustausch über die Vorbereitungen der jeweiligen Einsätze im Kosovo und seiner unmittelbaren Umgebung und Erörterung der Modalitäten für die Zusammenarbeit.
5. - 6. November (Istanbul): Seminar zur wirtschaftlichen Dimension der OSZE über "Regionale Umweltprobleme und kooperative Ansätze für ihre Lösung - am Beispiel der Schwarzmeerregion" unter Teilnahme der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation, des Schwarzmeer-Umweltprogramms, des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen und der Donaukommission.
5. November (Warschau): BDIMR-Veranstaltung zum Schwerpunktthema Kosovo unter Teilnahme der Delegationen der Kontaktgruppen-Länder, von UN-Organisationen, des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, des IKRK, des Europarats und der Europäischen Kommission.
4. November (Straßburg): Teilnahme des Amtierenden Vorsitzenden an der 103. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats.
3. November (Brüssel): Konsultationen zwischen der OSZE und der NATO zu aktuellen Grundsatzfragen in den beiden Organisationen, insbesondere zur Arbeit am OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, zum Strategischen Konzept der NATO und den Diskussionen über die Rolle der NATO in der Friedenserhaltung, den Wahlen in Bosnien und Herzegowina und der Krise im Kosovo (die OSZE-Delegation stand unter der Leitung des Vorsitzenden des Ständigen Rates).
30. Oktober (Tirana): "Internationale Tirana-Konferenz" unter Teilnahme des Amtierenden Vorsitzenden und der OSZE-Präsenz in Albanien sowie von

Vertretern der Vereinten Nationen, der NATO, der WEU, der Europäischen Kommission, des Europarats, des IWF, der Weltbank, der EBRD und der Europäischen Investitionsbank.
29. Oktober (Wien): Informelle Sondersitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses unter Teilnahme von Vertretern von UN-Organisationen - UNDP, UNHCR, UNDCP, UNHCHR, IAEA, Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) und UNESCO.
26. Oktober - 6. November (Warschau): Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension unter Teilnahme folgender Organisationen: UNESCO, UNDP, UNHCHR, UNHCR, Internationale Arbeitsorganisation, Europäische Kommission, Europarat, EBRD, IKRK.
23. Oktober (Mons): Konsultationen OSZE - NATO/SHAPE zur Vorbereitung der Kosovo-Verifizierungsmission, gefolgt von Treffen am 29. und 30. Oktober 1998 in Wien und am 19. November 1998 in Mons.
23. Oktober (Wien): Erweiterte Sitzung des Ständigen Rates zu regionalen Fragen, zu der Vertreter der Vereinten Nationen, von UNHCR, des UNDP, des Europarats, der EBRD, der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation und des IKRK eingeladen wurde.
19. - 20. Oktober (Malta): OSZE-Mittelmeerseminar über "Die menschliche Dimension der Sicherheit und Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit" unter Teilnahme der Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs der OSZE sowie von UNHCR, der NATO, der WEU, der Europäischen Kommission, des Europarats und des Mittelmeerforums.
19. Oktober (New York): Treffen zu Fragen der Durchsetzung der Verbote laut den Resolutionen 1160 (1998) und 1199 (1998) des Sicherheitsrats mit den beteiligten regionalen Organisationen, veranstaltet von der Abteilung für friedenserhaltende Einsätze und dem Sekretariat der Vereinten Nationen unter Teilnahme der Europäischen Union, der NATO, der OSZE, der WEU und der Donaukommission.
18. - 20. Oktober (Locarno): "Internationale Konferenz über Staatsführung und Mitsprache - integrierte Vielfalt", veranstaltet von HKNM und BDIMR unter Teilnahme von UNDP, UNESCO, UNHCR, der Europäischen Kommission, des Europarats und des Rates der Ostseeanrainerstaaten.
15. Oktober (Wien): Die Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Dr. Sadako Ogata, spricht vor dem Ständigen Rat. Am selben Tag wird ein *Memorandum of Understanding* zwischen dem OSZE-Sekretariat und UNHCR unterzeichnet.
13. - 14. Oktober (Stockholm): Internationale Konferenz über die OSZE und subregionale Gruppierungen: Zusammenarbeit zwischen einander stärkenden Institutionen, veranstaltet vom Amtierenden Vorsitzenden und dem schwedischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten in Zusammenarbeit mit dem Ost-West-Institut, unter Teilnahme von Vertretern der Europäischen

Kommission, der WEU, der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation und der Zentraleuropäischen Initiative.
13. Oktober (Rom): Vertreter des OSZE-Sekretariats nehmen an der Tagung der Parlamentarischen Versammlung der Westeuropäischen Union teil.
7. Oktober (Wien): Informelle Sitzung des Ständigen Rates zu Fragen der Durchführung des Aktionsprogramms der GUS-Migrationskonferenz unter Teilnahme von Vertretern der IOM, der UNHCR-Abteilung für Migration und humanitäre Angelegenheiten und des IKRK.
5. - 6. Oktober (Athen): Das OSZE-Sekretariat nimmt am NATO-Seminar über Friedenserhaltung teil.
30. September (Brüssel): Eröffnungssitzung der "Freunde Albaniens" unter dem Vorsitz der OSZE in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat des EU-Rates.
22. - 24. September (Taschkent): OSZE-Seminar zur wirtschaftlichen Dimension über "Regionale Umweltprobleme und kooperative Ansätze für ihre Lösung" unter Teilnahme der Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs der OSZE sowie der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, der Internationalen Atomenergieorganisation, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen, des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, der OECD, des Zwischenstaatlichen Rates der Republiken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan, des Internationalen Fonds zur Rettung des Aralsees, der Asiatischen Entwicklungsbank sowie der Weltbank.
23. September: Gemeinsame Erklärung von OSZE, EU, Europarat und WEU zu den dramatischen Ereignissen in Tirana, in deren Verlauf es an vielen Orten zu gewaltsamen Ausschreitungen kam.
19. September (Tirana): Ministermission von OSZE und Europarat in Albanien (unter Teilnahme des Amtierenden Vorsitzenden, des Vorsitzenden des Ministerkomitees des Europarats, der Generalsekretäre von OSZE und Europarat und des Sonderbeauftragten der EU-Präsidentschaft für Albanien).
17. - 18. September (Brüssel): Vertreter des OSZE-Sekretariats nehmen am NATO-Roundtable-Gespräch über Erdöl und Erdgas im Kaspischen Meer und internationale Sicherheit teil.
15. September (Wien): Der NATO-Direktor für Krisenmanagement und Einsätze berichtet der OSZE-Troika und dem OSZE-Sekretariat über geplante NATO-Militäreinsätze im Zusammenhang mit der Kosovo-Krise.
15. September (Tiflis): Workshop über Empfehlungen internationaler Organisationen betreffend die Rückkehr der im Gefolge des georgisch-südossetischen Konflikts Vertriebenen, veranstaltet vom BDIMR in Zusammenarbeit mit der Direktion für politische Angelegenheiten des Europarats.

7. - 10. September (Den Haag): Informelle Tagung zu Fragen der meschetischen Türken, veranstaltet vom HKNM in Zusammenarbeit mit UNHCR und dem *Open Society Institute* (Vertriebenenprojekt).
28. - 29. Juli (New York): Der Generalsekretär der OSZE nimmt am "Dritten Treffen zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen" teil.
16. Juli (Wien): Ein "2+2"-Treffen der OSZE und des Europarats auf der Ebene der politischen Direktoren (unter Teilnahme von Vertretern der "Troikas", der Parlamentarischen Versammlungen und der OSZE-Institutionen).
15. - 16. Juli (Paris): Gemeinsame Konferenz von OSZE und OECD über "Nationale und internationale Ansätze zur Verbesserung von Integrität und Transparenz in der Staatsführung".
13. Juli (Skopje): Treffen des Vorsitzes, des KVZ und hochrangiger Mitarbeiter der OSZE-Missionen in Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Skopje und Albanien mit UNHCR über regionale Flüchtlingsfragen, die für die Tätigkeit der OSZE von Belang sind.
7. Juli (Wien): Pilottreffen von OSZE und NATO zum Thema Frühwarnung und Konfliktverhütung.
3. Juli (Wien): Informelle Sondersitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses der OSZE mit anderen internationalen Organisationen (WEU, NATO, GUS, Europarat).
1. - 2. Juli (Chisinau): OSZE-Seminar über die wechselseitigen Beziehungen zwischen Zentralregierung und Regionalverwaltung unter Teilnahme von UNDP, UNHCR, der Europäischen Kommission, der EBRD, der Weltbank, des Europarats, der Versammlung der europäischen Regionen und des IKRK.
26. Juni (Kiew): Geberkonferenz unter dem Vorsitz des HKNM über die internationale Hilfe für die ehemals zwangsverschickten Krimvölker.
25. Juni (Wien): Die Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, und der stellvertretende Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Søren Jessen-Petersen, gaben in der PC-Sitzung Erklärungen ab.
23. Juni (Wien): Treffen der Leiter der OSZE-Missionen mit Vertretern von UNHCR, UNDP, der Internationalen Organisation für Migration und des Europarats zur Erörterung der Beziehung zwischen den OSZE-Missionen und internationalen Organisationen.
23. Juni (Wien): Treffen des Generalsekretärs mit Anne-Willem Bijleveld, UNHCR-Direktor für Europa.
8. - 9. Juni (Wien): Besuch einer Delegation der EU-Kommission unter der Leitung von Direktor Angel Viñas im OSZE-Sekretariat in Wien zur Erörterung einer pragmatischen Zusammenarbeit in verschiedenen geographischen Gebieten und der Möglichkeit einer Unterstützung konkreter Projektvorschläge der OSZE-Missionen durch die Europäische Kommission.

5. Juli (Den Haag): Seminar über die Beziehung zwischen der OSZE und dem Europarat.
4. Juni (Wien): Der Präsident des IKRK, Cornelio Sommaruga, spricht vor dem Ständigen Rat.
2. - 5. Juni (Prag): Treffen des Wirtschaftsforums unter Teilnahme internationaler Wirtschaftsorganisationen und Finanzinstitutionen.
25. - 28. Mai (Warschau): Seminar zur menschlichen Dimension über "Ombudsmann-Institutionen und nationale Institutionen zum Schutz der Menschenrechte" unter Teilnahme internationaler Fachorganisationen.
7. Mai (Wien): Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in Georgien, Botschafter Liviu Bota, spricht vor dem Ständigen Rat.
5. Mai (Wien): Treffen des Generalsekretärs mit dem Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen, Jayantha Dhanapala, zur Erörterung der Komplementarität regionaler und OSZE-weiter Maßnahmen, regionaler Ansätze für Rüstungskontrolle und der Fortschritte in den Arbeitsgruppen.
29. April (Wien): Informelle Sitzung des Ständigen Rates im Anschluß an das Seminar zur menschlichen Dimension über die "Förderung der gesellschaftlichen Mitbestimmung von Frauen" unter anderem unter Teilnahme von UNDP, UNDCP und Europarat.
17. - 18. April (Sarajewo): Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden nehmen an dem von der Venedig-Kommission (Europarat) veranstalteten UniDem-Seminar über "Neue Tendenzen im Wahlrecht europaweit" teil.
3. April (Straßburg): Zielorientiertes Dreier-Treffen (OSZE, Europarat und Vereinte Nationen unter Beiziehung der WEU) über pragmatische Wege zur Koordinierung der Einsätze in Albanien.
30. März (Wien): Besuch des Vorsitzenden der Berichterstattergruppe des Europarats für die Beziehungen zwischen dem Europarat und der OSZE, Botschafter Jewgeni Prochorow, zu einer Aussprache über Mittel und Wege zur verstärkten Koordinierung der Aktivitäten und zur Vermeidung unnötiger Doppelgleisigkeit.
24. März (Genf): Besuch des Generalsekretärs bei den in Genf ansässigen Organisationen und Treffen mit dem Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, Yves Berthelot, dem Präsidenten des IKRK, Cornelo Sommaruga, der Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Dr. Sadako Ogata, und der Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Mary Robinson.
12. - 14. März (Noordwijk, Niederlande): Vertreter der OSZE nehmen an einem Brainstorming über die Beziehung zwischen der OSZE und dem Europarat teil.

12. März (London): "2+2"-Treffen zwischen OSZE und Europarat unter Teilnahme der Amtierenden Vorsitzenden und der Generalsekretäre.
3. Februar (Straßburg): Der Generalsekretär spricht vor dem auf Stellvertreterebene versammelten Ministerkomitee des Europarats.
23. Januar (Genf): Siebentes hochrangiges Dreier-Treffen (OSZE, Europarat, in Genf ansässige Organisationen der Vereinten Nationen) unter Beiziehung des IKRK.

(...)

Bericht des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden für die Durchführung von Anhang 1-B Artikel II und IV des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina

1. Anhang 1-B Artikel II des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina: Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina

(a) Stand der Durchführung
- Erfolg der Überprüfungskonferenz vom vergangenen Februar
- Keine größeren Diskrepanzen während der Inspektionen
- Probeinspektionen "spezifizierter Gebiete" (Verdachtsinspektionen)
- Spürbare Verbesserung der Qualität des Datenaustauschs und der Notifikationen
- Freiwillige Beschränkung der Übungen im Jahr 1999 unterhalb der durch das Übereinkommen erlaubten Niveaus
- Beginn von Besuchen in Waffenproduktionseinrichtungen und Genehmigung eines einschlägigen Protokolls für diese Besuche
- Aktivierung militärischer Verbindungsmissionen zwischen den Verteidigungsstäben der beiden Teilgebiete und Vereinbarung über ein Memorandum of Understanding zwischen den Chefs der Verteidigungsstäbe
- Verbesserte Koordination mit dem Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) und SFOR
- Vermehrte Besuche und militärische Kontakte zwischen den beiden Teilgebieten
- Abhaltung eines Seminars über Luftbeobachtung mit einer praktischen Vorführung und eines Seminars über Zusammenarbeit zwischen dem zivilen und dem militärischen Bereich bei Naturkatastrophen im Hinblick auf die Ausarbeitung einer gemeinsamen Doktrin für Bosnien und Herzegowina und von Truppenhandbüchern für die Streitkräfte der Teilgebiete; diese könnten während einer Truppenübung unter Einbeziehung von SFOR, OHR und OSZE Ende Mai erprobt werden

– Schaffung eines Netzes unabhängiger Sicherheitsexperten an den Universitäten Bosnien und Herzegowinas, die mit ähnlichen Institutionen in OSZE-Staaten in Verbindung stehen

(b) Langfristige Ziele

– Beitrag des Persönlichen Vertreters und des Leiters der OSZE-Mission zu den strategischen Konzepten des OHR unter Definition langfristiger Ziele und Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Institutionen, die sich gleichzeitig um die Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina bemühen
– Zusammenarbeit, Integration, Unterstützung der gemeinsamen Institutionen Bosnien und Herzegowinas und Verringerung der militärischen, finanziellen und sozialen Lasten als Tätigkeitsschwerpunkte des Persönlichen Vertreters und der OSZE-Mission/Abteilung für regionale Stabilisierung

(c) Programm für 1999

– Absicherung der bei der Umsetzung der Notifikations- und Inspektionsregelungen erzielten Ergebnisse, insbesondere hinsichtlich der Einschulung von Inspektoren für Waffenproduktionseinrichtungen
– Seminar über demokratische Kontrolle der Sicherheitspolitik und der Streitkräfte mit drei Zielen:
  - Schaffung beziehungsweise Festigung gemeinsamer Institutionen, insbesondere des Ständigen Ausschusses für militärische Angelegenheiten, und eines Gesetzes über parlamentarische Kontrolle
  - Beginn einer Debatte über die Vorstellungen in bezug auf die Sicherheit Bosnien und Herzegowinas insgesamt und die Vorbereitung auf die Integration in internationale Sicherheitssysteme
  - Schaffung eines transparenten Systems für Finanz- und Haushaltsplanung
– Seminar über Friedenserhaltung mit dem Ziel, eine gemeinsame Doktrin und Truppenhandbücher für die Streitkräfte der beiden Teilgebiete zu erarbeiten, damit diese an den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft teilhaben können
– Aufbau eines Verifikationszentrums in Bosnien und Herzegowina auf staatlicher Ebene (auch für die Bereitstellung von Ausrüstung und für Schulungszwecke); Vorbereitung eines Inspektionsteams, das Bosnien und Herzegowina die Wahrnehmung seiner Rechte und Pflichten im Hinblick auf Rüstungskontrollvereinbarungen ermöglichen soll
– Festigung eines Netzes von Sicherheitsinstitutionen und unabhängigen Experten an den Universitäten Bosnien und Herzegowinas

2. Anhang 1-B Artikel IV des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina: Subregionale Rüstungskontrolle

(a) Stand der Durchführung
- Konsolidierung der Notifikations- und Inspektionsregelungen
- Hilfestellung an die Parteien bei Inspektionen
- Zerstörung überzähliger Waffen (250 nach Abschluß der Reduzierungsphase)
- Erfolg der Überprüfungskonferenz (Juni 1998)

(b) Langfristige Ziele
- Verringerung der Ausnahmen von den Dayton-Obergrenzen im Hinblick auf die Reduzierung der Waffen und der Einsatzbereitschaft
- Hilfestellung an die Parteien bei der Wahrnehmung des Vorsitzes in der Subregionalen Beratungskommission

(c) Programm für 1999
- Überwachung der Waffenbestände
- Allgemeingültige Verfahrensvorschriften für den Vorsitz in der Subregionalen Beratungskommission
- Vereinheitlichung der Software in den Verifikationszentren
- Durchführung von Inspektionen an nicht gemeldeten Inspektionsstätten (Verdachtsinspektionen) und entsprechende Einschulung
- Workshop zur Vereinheitlichung der Notifikationen maßgeblicher Daten und der Durchführung von Inspektionen

Bericht des Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Verhandlungen nach Anhang 1-B Artikel V des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina

Der auf dem Ministerratstreffen im Dezember 1997 in Kopenhagen bestellte Sonderbeauftragte nahm Beratungen über ein Mandat auf, deren erste Ergebnisse bis zum Sommer 1998 vorliegen sollten (MC(6).DEC/2).
Albanien, Deutschland, die Vereinigten Staaten von Amerika, Österreich, Bulgarien, Spanien, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Griechenland, Ungarn, Italien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Niederlande, Rumänien, die Russische Föderation, Slowenien und die Türkei haben den Wunsch geäußert, gemeinsam mit den ursprünglichen Unterzeichnerstaaten des Friedensübereinkommens von Dayton/Paris an diesen Verhandlungen teilzunehmen.
Im Frühjahr wurden Konsultationen mit Besuchen der Hauptstädte abgehalten. Es war ein deutliches Interesse am Prozeß nach Artikel V festzustellen,

sowie der Wunsch nach Förderung der Sicherheit und größerer Stabilität in Südosteuropa, wo immer diesbezüglich ein Mangel besteht.
Es wurden mehrere Versionen eines Verhandlungsmandats vorgeschlagen, die jeweils Änderungsvorschläge der potentiellen Teilnehmerstaaten enthielten. Es blieben zwar noch einige Fragen offen, aber es bestand Konsens in wichtigen Fragen: Ziele der Verhandlungen; die Teilnahme von 20 Ländern, obwohl diese jeweils eine sehr unterschiedliche Sicht der Dinge haben, die sich zum Beispiel aus ihrer geographischen Lage zur Region oder ihren bestehenden Rüstungskontrollverpflichtungen ergibt; gleiche Rechte und Pflichten für alle Teilnehmerstaaten; und keine zusätzlichen Verpflichtungen für Länder, die bereits bestehende Rüstungskontrollregime durchführen, etwa nach Artikel IV oder dem KSE-Vertrag. Nachdem im November 1998 die letzten Schwierigkeiten ausgeräumt wurden und nunmehr Konsens besteht, werden die Verhandlungen im Januar 1999 beginnen.
Trotz der Herausforderung und der Ablenkung durch das Kosovo-Problem besteht nach wie vor starkes Interesse am Prozeß nach Artikel V. Artikel V ist der erste Versuch eines regionalen Rüstungskontroll- oder Vertrauensbildungsregimes innerhalb der OSZE. Wenn es Erfolg hat, wird es einen wesentlichen Beitrag zu Frieden und Stabilität in Europa leisten und eine weithin sichtbare Bekräftigung des Konzepts der unteilbaren Sicherheit sein.

Stabilitätspakt für Südosteuropa

Köln, 10. Juni 1999

I. Teilnehmer, Lagebeschreibung

1. Wir, die Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Europäische Kommission, die Außenminister Albaniens, Bosnien und Herzegowinas, Bulgariens, Kroatiens, Rumäniens, der Russischen Föderation, Sloweniens, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, der Türkei, Ungarns und der Vereinigten Staaten von Amerika, der amtierende Vorsitzende der OSZE und der Vertreter des Europarats, die die Teilnehmer an der heutigen Konferenz über Südosteuropa vertreten, und die Außenminister Kanadas und Japans, die Repräsentanten der Vereinten Nationen, des UNHCR, der NATO, der OECD, der WEU, des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank, der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, handelnd im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, die die Staaten, Organisationen und Institutionen vertreten, welche die heutige Konferenz unterstützen, sowie die Vertreter des Royaumont-Prozesses, der Wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres (BSEC), der Zentraleuropäischen Initiative (CEI), der Südosteuropäischen Kooperationsinitiative (SECI) und des Kooperationsprozesses in Südosteuropa (SEECP), sind dem Aufruf der Europäischen Union gefolgt, einen Stabilitätspakt für Südosteuropa zu schließen und am 10. Juni 1999 in Köln zusammengetroffen.

2. Die Staaten Südosteuropas erkennen ihre Verantwortung an, innerhalb der internationalen Gemeinschaft an der Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie für Stabilität und Wachstum in der Region mitzuwirken und miteinander und mit wichtigen Gebern bei der Umsetzung dieser Strategie zusammenzuarbeiten. Wird die Gelegenheit zur Beseitigung struktureller Schwächen und zur Lösung ungeklärter Probleme jetzt wahrgenommen, so beschleunigt dies die demokratische und wirtschaftliche Entwicklung in der Region.

3. Wir streben dauerhaften Frieden, Wohlstand und Stabilität für Südosteuropa an. Wir werden dieses Ziel durch einen umfassenden und kohärenten Ansatz für die Region unter Einbeziehung der EU, der OSZE, des Europarats, der VN, der NATO, der OECD, der WEU, der internationalen Finanzinstitutionen und der regionalen Initiativen erreichen. Wir begrüßen es, daß die Europäische Union und die Vereinigten Staaten die Unterstützung für den Stabilitätspakt zu einer Priorität ihrer neuen transatlantischen Agenda erhoben haben, sowie die Tatsache, daß die

Europäische Union und die Russische Föderation den Stabilitätspakt zu einer vordringlichen Aufgabe ihres politischen Dialogs gemacht haben.

4. Eine Beilegung des Kosovo-Konflikts ist von entscheidender Bedeutung für unsere Fähigkeit, die Ziele des Stabilitätspakts uneingeschränkt zu verwirklichen und auf dauerhafte, langfristige Maßnahmen für eine Zukunft in Frieden und Eintracht zwischen den verschiedenen Volksgruppen ohne die Angst vor einem Wiederaufflammen des Krieges hinzuarbeiten.

II. Prinzipien und Normen

5. Wir bekräftigen feierlich unser Bekenntnis zu allen in der Charta der Vereinten Nationen, der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris, dem Kopenhagener Dokument von 1990 und anderen OSZE-Dokumenten niedergelegten Prinzipien und Normen und, soweit anwendbar, zur vollständigen Umsetzung einschlägiger Resolutionen des VN-Sicherheitsrats, zu den einschlägigen Übereinkünften des Europarats und dem Allgemeinen Rahmenübereinkommen für den Frieden in Bosnien und Herzegowina, um die gutnachbarlichen Beziehungen zu fördern.

6. In unseren Bemühungen werden wir uns auf zwischen den an dem Pakt teilnehmenden Staaten in der Region geschlossene bilaterale und multilaterale Übereinkünfte über gutnachbarliche Beziehungen stützen und den Abschluß solcher Übereinkünfte anstreben, wo sie noch nicht existieren. Sie werden ein wesentliches Element des Stabilitätspakts bilden.

7. Wir bekräftigen, daß wir gegenüber unseren Bürgern rechenschaftspflichtig und untereinander dafür verantwortlich sind, daß die OSZE-Normen und -Prinzipien eingehalten und unsere Verpflichtungen umgesetzt werden. Wir bekräftigen ferner, daß durch unsere Mitgliedschaft in der OSZE übernommene Verpflichtungen im Hinblick auf die menschliche Dimension Angelegenheiten von unmittelbarem und berechtigtem Interesse für alle an dem Stabilitätspakt teilnehmenden Staaten sind und nicht ausschließlich zu den inneren Angelegenheiten des betreffenden Staates gehören. Die Achtung dieser Verpflichtungen stellt eine der Grundlagen der internationalen Ordnung dar, zu der wir einen wesentlichen Beitrag zu leisten gedenken.

8. Wir nehmen zur Kenntnis, daß sich die an dem Stabilitätspakt teilnehmenden Staaten in der Region zur Fortsetzung demokratischer und wirtschaftlicher Reformen, wie dies unter Nummer 10 näher ausgeführt ist, sowie zur bilateralen und regionalen Zusammenarbeit untereinander zur Förderung ihrer Integration in die euro-atlantischen Strukturen auf individueller Grundlage verpflichten. Die EU-Mitgliedstaaten und anderen teilnehmenden Staaten und internationalen Organisationen und Institutionen verpflichten sich, jede Anstrengung zu unternehmen, um ihnen

dabei zu helfen, auf diesem Weg rasche und meßbare Fortschritte zu erzielen. Wir bekräftigen das jedem Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern. Jeder Teilnehmerstaat wird diesbezüglich die Rechte aller anderen achten. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen.

III. Ziele

9. Der Stabilitätspakt zielt darauf ab, Staaten in Südosteuropa bei ihren Bemühungen um die Förderung des Friedens, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte sowie des wirtschaftlichen Wohlstands zu stärken, um Stabilität in der gesamten Region zu erreichen. Die Länder in der Region, die eine Integration in die euro-atlantischen Strukturen anstreben, sind ebenso wie eine Reihe von Teilnehmern des Paktes entschieden der Auffassung, daß die Durchführung dieses Prozesses die Erreichung ihres Ziels erleichtern wird.
10. Zu diesem Zweck verpflichten wir uns zusammenzuarbeiten, um

- als Voraussetzung für dauerhafte Stabilität Spannungen und Krisen zu verhindern oder zu beenden. Dazu gehört, daß wir untereinander multilaterale und bilaterale Übereinkünfte schließen und umsetzen und innenpolitische Maßnahmen zur Beseitigung vorhandenen Konfliktpotentials treffen;
- umfassende demokratisch politische Prozesse in Gang zu setzen, gestützt auf freie und faire Wahlen, den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Rechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, das Recht auf freie und unabhängige Medien, gesetzgebende Körperschaften, die ihren Wählern verantwortlich sind, unabhängige Gerichte, die Bekämpfung der Korruption und die Vertiefung und Stärkung der Bürgergesellschaft,
- friedliche und gutnachbarliche Beziehungen in der Region durch die strikte Beachtung der Prinzipien der Schlußakte von Helsinki, durch Vertrauensbildung und Aussöhnung, die Förderung der Arbeit in der OSZE und anderen Foren zu regionalen vertrauensbildenden Maßnahmen und Mechanismen für Sicherheitskooperation herzustellen;
- die nationale und ethnische Vielfalt der Staaten in der Region zu erhalten und Minderheiten zu schützen;

- dynamische marktwirtschaftliche Ordnungen auf der Grundlage solider makroökonomischer Politiken, Märkte, die sich einem stark ausgeweiteten Außenhandel und Investitionen des Privatsektors öffnen sowie effektive und transparente zoll-, handels- und ordungspolitische Regime zu schaffen und starke Kapitalmärkte und diversifizierte Eigentumsverhältnisse einschließlich Privatisierung zu entwickeln, die zu einer Spirale des Wohlstands für alle unsere Bürger führen;
- die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region und zwischen der Region und dem Rest Europas und der Welt zu fördern, einschließlich Freihandelszonen, sowie den ungehinderten Kontakt zwischen den Bürgern zu fördern;
- das organisierte Verbrechen, Korruption, Terrorismus und alle kriminellen und illegalen Aktivitäten zu bekämpfen;
- Vertreibungen durch Krieg, Verfolgung und Bürgerkrieg wie armutsbedingte Wanderungsbewegungen zu verhindern;
- die sichere und ungehinderte Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in ihre Heimat zu gewährleisten und gleichzeitig den Staaten in der Region dabei zu helfen, die ihnen auferlegten Lasten zu tragen;
- die Bedingungen für eine vollständige Integration von Staaten in Südosteuropa in politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Strukturen ihrer Wahl zu schaffen.

11. Dauerhafter Friede und anhaltende Stabilität in Südosteuropa werden nur möglich sein, wenn anerkannte Grundsätze und Werte der Demokratie, die bereits von vielen Staaten der Region aktiv gefördert werden, überall verankert werden, einschließlich in der Bundesrepublik Jugoslawien. Die internationalen Bemühungen müssen sich darauf konzentrieren, Stabilitätsräume in der Region zu konsolidieren und miteinander zu verbinden, um eine feste Grundlage für den Übergang der Region als Ganzes zu einer friedlichen und demokratischen Zukunft zu legen.

Wir erklären, daß die Bundesrepublik Jugoslawien willkommen geheißen wird, nach einer politischen Lösung der Kosovo-Krise auf der Grundlage der von den G8-Außenministern vereinbarten Prinzipien und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß hierzu die Respektierung der Prinzipien und Ziele dieses Paktes durch jeden Teilnehmer notwendig ist, uneingeschränkt und gleichberechtigt an dem Stabilitätspakt teilzunehmen.

Um die Bundesrepublik Jugoslawien unter Wahrung ihrer Souveränität und territorialen Unversehrtheit näher an dieses Ziel heranzuführen, werden wir auch Wege in Betracht ziehen, die Republik Montenegro frühzeitig zum Nutznießer des Stabilitätspakts zu machen. In diesem Zusammenhang

begrüßen wir die Beteiligung von Vertretern Montenegros als Teilrepublik der Bundesrepublik Jugoslawien an unseren Treffen. Ferner nehmen wir die Absicht der EU und anderer interessierter Teilnehmer zur Kenntnis, die enge Zusammenarbeit mit der demokratisch gewählten Regierung Montenegros fortzusetzen.

IV. Mechanismen des Stabilitätspakts

12. Zur Erreichung unserer selbstgesteckten Ziele haben wir vereinbart, einen Regionaltisch Südosteuropa einzurichten. Der Regionaltisch Südosteuropa wird Fortschritte im Rahmen des Stabilitätspakts prüfen, diesem Dynamik verleihen und Vorgaben zur Förderung seiner Ziele entwickeln.

13. Der Stabilitätspakt wird über einen Sonderkoordinator verfügen, der von der Europäischen Union nach Konsultationen mit dem amtierenden Vorsitzenden der OSZE und anderen Teilnehmern ernannt und vom amtierenden Vorsitzenden der OSZE bestätigt wird. Der Sonderkoordinator führt den Vorsitz am Regionaltisch Südosteuropa und wird, unterstützt von geeigneten, bedarfsgerechten Strukturen, verantwortlich sein für die Förderung der Verwirklichung der Ziele des Paktes innerhalb und zwischen den einzelnen Staaten und in enger Zusammenarbeit mit den Regierungen und einschlägigen Institutionen der Staaten, insbesondere anderen interessierten assoziierten Staaten der Europäischen Union, sowie einschlägigen internationalen Organisationen und betroffenen Institutionen. Der Sonderkoordinator übermittelt der OSZE im Einklang mit ihren Verfahren regelmäßige Fortschrittsberichte im Auftrag des Regionaltischs Südosteuropa.

14. Der Regionaltisch Südosteuropa stellt die Koordinierung der Tätigkeiten der folgenden Arbeitstische sicher, die sich auf vorhandene Fachkenntnisse, Institutionen und Initiativen stützen werden und sich wie folgt weiter untergliedern könnten:

- Arbeitstisch zu Demokratisierung und Menschenrechten;
- Arbeitstisch zu wirtschaftlichem Wiederaufbau, wirtschaftlicher Entwicklung und Zusammenarbeit;
- Arbeitstisch zu Sicherheitsfragen.

15. Die Aufgaben dieser Arbeitstische sind in der Anlage zu diesem Dokument genannt. Die Arbeitstische werden die Lösung der ihnen übertragenen Fragen durch Vereinbarungen in Angriff nehmen und erleichtern, die jeder Tisch für sich selbst beschließt.

16. Der Regionaltisch Südosteuropa und die Arbeitstische setzen sich aus den Teilnehmern des Stabilitätspakts zusammen. Die Staaten, Organisationen und Institutionen, die den Prozeß unterstützen, sowie die unter Nummer 1 genannten Regionalinitiativen sind berechtigt, an den Arbeitstischen und am Regionaltisch Südosteuropa teilzunehmen, falls sie dies wünschen. Nachbarstaaten und andere Länder, insbesondere andere interessierte, der EU assoziierte Staaten, sowie einschlägige internationale Organisationen und Institutionen können gegebenenfalls, ohne daß hieraus irgendwelche Verpflichtungen für die Zukunft entstünden, als Teilnehmer oder Beobachter zum Regionaltisch Südosteuropa beziehungsweise den Arbeitstischen eingeladen werden, um zu den Zielen des Stabilitätspakts beizutragen.

V. Rollen der Teilnehmer und Zusammenarbeit zwischen ihnen

17. Die Arbeit innerhalb des Stabilitätspakts sollte den unterschiedlichen Situationen der Teilnehmer Rechnung tragen. Um die Ziele dieses Paktes zu erreichen, werden wir für eine wirksame Koordinierung zwischen den teilnehmenden Staaten und den Staaten, internationalen und regionalen Organisationen und Institutionen sorgen, die diesen Prozeß unterstützen und über besonderes Wissen und Fachkenntnisse verfügen, die sie zu dem gemeinsamen Unterfangen beitragen. Wir hoffen auf die aktive und kreative Teilnahme aller Beteiligten, damit die Bedingungen geschaffen werden, die es den Staaten der Region ermöglichen, die in diesem Pakt enthaltene Gelegenheit zu nutzen. Jeder Teilnehmer wird sich bemühen sicherzustellen, daß die Ziele des Stabilitätspakts durch seine Teilnahme an allen relevanten internationalen Organisationen und Institutionen gefördert werden.

Rolle der EU

18. Wir begrüßen die Initiative der Europäischen Union, den Stabilitätspakt in Gang zu setzen, sowie die führende Rolle, die die EU bei der Zusammenarbeit mit anderen teilnehmenden Staaten sowie den Staaten, internationalen Organisationen und Institutionen, die diesen Prozeß unterstützen, spielt. Der Pakt wird der Region eine feste europäische Verankerung geben. Der endgültige Erfolg des Paktes wird in hohem Maße von den Bemühungen der betroffenen Staaten um die Verwirklichung der Ziele des Paktes sowie um den Aufbau einer regionalen Zusammenarbeit durch multilaterale und bilaterale Übereinkünfte abhängen.

19. Wir begrüßen ausdrücklich die Bereitschaft der Europäischen Union, die Staaten in der Region aktiv zu unterstützen und sie in die Lage zu versetzen, die Ziele des Stabilitätspakts zu verwirklichen. Wir begrüßen die Aktivität der EU zur Stärkung der demokratischen und wirtschaftlichen Institutionen

in der Region durch eine Reihe einschlägiger Programme. Wir nehmen die Fortschritte in Richtung auf die Herstellung und Weiterentwicklung vertraglicher Beziehungen auf individueller Basis und im Rahmen des Regionalansatzes der EU mit den Staaten der Region zur Kenntnis. Wir nehmen zur Kenntnis, daß die EU auf der Grundlage der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Wien als eine grundlegende Initiative eine 'Gemeinsame Strategie für den westlichen Balkan' erarbeiten wird.

20. Die EU wird die Region enger an die Perspektive einer vollständigen Integration dieser Länder in ihre Strukturen heranführen. Im Falle von Ländern, die noch kein Assoziierungsabkommen mit der EU geschlossen haben, geschieht dies durch eine neue Art vertraglicher Beziehungen mit der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrags und sobald die Kopenhagener Kriterien erfüllt sind, wobei die Situation jedes einzelnen Landes umfassend berücksichtigt wird. Wir nehmen zur Kenntnis, daß die Europäische Union unbeschadet ihrer autonom zu treffenden Entscheidung bereit ist, die Erreichung der Ziele des Stabilitätspakts, insbesondere Fortschritte beim Aufbau einer regionalen Zusammenarbeit, zu den wichtigen Elementen bei der Eignungsbewertung für eine solche Perspektive zu zählen.

Rolle der Staaten in der Region

21. Wir wissen den Beitrag und die Solidarität der Staaten in der Region im Hinblick auf die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um eine friedliche Lösung im Kosovo sehr zu schätzen. Wir begrüßen die bisher unternommenen Anstrengungen der Länder in Südosteuropa und die erzielten Resultate im Hinblick auf Demokratisierung, Wirtschaftsreform und regionale Zusammenarbeit und Stabilität. Diese Länder werden die Hauptnutznießer des Paktes sein, und sie erkennen an, daß seine erfolgreiche Umsetzung sowie die Annäherung an die euro-atlantischen Strukturen für diejenigen, die dies anstreben, entscheidend von ihrem Engagement zur Verwirklichung der Ziele des Paktes abhängen, insbesondere von ihrer Bereitschaft, bilateral und multilateral zusammenzuarbeiten und die Ziele des Paktes im Rahmen ihrer eigenen nationalen Strukturen zu fördern.

Rolle der OSZE

22. Wir begrüßen die Absicht der OSZE als der einzigen gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation sowie als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und als primäres Instrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge, einen wesentlichen Beitrag zu den durch den Stabilitätspakt unternommenen Bemühungen zu leisten. Wir bekräftigen, daß der OSZE in der Förderung aller Dimensionen der Sicherheit und Stabilität eine Schlüsselrolle zukommt. Wir ersuchen deshalb darum, den Stabilitätspakt unter die Schirmherrschaft der OSZE zu stellen, und wir vertrauen uneingeschränkt darauf, daß die OSZE auf die Einhaltung des Stabilitätspakts durch die Teilnehmerstaaten im Einklang mit ihren Verfahren und etablierten Prinzipien hinarbeiten wird.

23. Wir vertrauen darauf, daß die Institutionen und Instrumente der OSZE und ihre Fachkenntnisse zur Arbeit des Regionaltischs Südosteuropa und der Arbeitstische, insbesondere des Arbeitstischs zu Demokratisierung und Menschenrechten, beitragen werden. Ihre einzigartige Kompetenz wird zur Förderung der Ziele und Intentionen des Stabilitätspakts dringend benötigt. Wir beabsichtigen, in Fällen, die im Hinblick auf die Einhaltung von OSZE-Prinzipien bei der Umsetzung des Stabilitätspakts die Einbeziehung der OSZE erfordern, gegebenenfalls auf die Instrumente und Verfahren der OSZE zurückzugreifen, einschließlich derjenigen zur Konfliktverhütung, der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und der menschlichen Dimension. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE können auch mögliche Streitigkeiten an den Gerichtshof verweisen und seine nicht bindende Stellungnahme einholen.

Rolle des Europarats

24. Wir begrüßen die Bereitschaft des Europarats, alle Staaten in der Region auf der Grundlage der Prinzipien der pluralistischen Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit als Vollmitglieder zu integrieren. Der Europarat kann durch seine parlamentarischen und zwischenstaatlichen Organe und Institutionen, seine in einschlägigen, rechtsverbindlichen Übereinkünften, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention (einschließlich des Gerichtshofs für Menschenrechte) verankerten Normen, seine Instrumente und Hilfsprogramme im Bereich der demokratischen Institutionen, der Menschenrechte, des Rechts, der Justiz und der Ausbildung sowie durch seine enge Verbindung zur Bürgergesellschaft einen wichtigen Beitrag zu den Zielen des Paktes leisten. In diesem Zusammenhang nehmen wir mit großem Interesse das Stabilitätsprogramm des Europarats für Südosteuropa

zur Kenntnis, das gemeinsam und in enger Abstimmung mit den betroffenen Staaten und anderen in diesem Bereich tätigen internationalen und regionalen Organisationen umgesetzt werden soll.

Rolle der VN, einschließlich des UNHCR

25. Wir heben die zentrale Rolle der VN in der Region für Frieden und Sicherheit und für eine dauerhafte politische Normalisierung sowie für humanitäre Bemühungen und wirtschaftliche Sanierung hervor. Wir unterstützen entschieden die Funktion des UNHCR als der federführenden Organisation für alle Flüchtlingsfragen, insbesondere den Schutz und die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen, sowie die entscheidende Rolle von WFP, UNICEF, WHO, UNDP, UNHCHR und anderen Einrichtungen des VN-Systems. Wir sehen der aktiven Beteiligung der einschlägigen VN-Organisationen am Regionaltisch Südosteuropa hoffnungsvoll entgegen. Wir stellen fest, daß die VN-Wirtschaftskommission für Europa über Sachkenntnisse verfügt, die einen nützlichen Beitrag zu den Arbeiten der Arbeitstische des Stabilitätspakts leisten können.

Rolle der NATO

26. Wir nehmen den Beschluß der NATO, die Zusammenarbeit mit den Staaten Südosteuropas zu stärken und ihr Bekenntnis zur Offenheit zur Kenntnis, sowie die Absicht des Bündnisses, des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) und der Partnerschaft für den Frieden (PfP), in Zusammenarbeit mit anderen euro-atlantischen Strukturen zu Stabilität und Sicherheit beizutragen und die Konsultationen mit den Ländern der Region fortzuführen und zu intensivieren. Wir rufen sie auf, sich im Einklang mit den Zielen des Paktes in der Sicherheitszusammenarbeit sowie der Konfliktverhütung und -bewältigung in der Region zu engagieren. Wir begrüßen diese Stabilisierungsaktivitäten, die darauf abzielen, die Ziele dieses Paktes zu fördern. Die stärkere Nutzung von NATO-Konsultationsforen und -mechanismen, die Entwicklung eines EAPR-Kooperationsmechanismus sowie die intensivierte Nutzung von Programmen der Partnerschaft für den Frieden werden den im Pakt vorgesehenen Zielsetzungen der Gesamtstabilität, der Zusammenarbeit und der gutnachbarlichen Beziehungen förderlich sein.

27. Die Mitglieder der NATO und eine erhebliche Zahl anderer Teilnehmer unterstreichen, daß das Bündnis bei der Erreichung der Ziele des Paktes eine wichtige Rolle zu spielen hat, und verweisen dabei insbesondere auf die jüngsten Beschlüsse der NATO zu einer Politik der ausgestreckten Hand gegenüber den Staaten der Region.

Rolle der Vereinigten Staaten von Amerika

28. Nachdem sie eng mit der Europäischen Union zusammengearbeitet haben, um diesen Pakt auf den Weg zu bringen, werden die Vereinigten Staaten von Amerika auch weiterhin eine führende Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung des Paktes in Zusammenarbeit mit anderen Teilnehmern und Förderern spielen. Wir glauben, daß die aktive Rolle der Vereinigten Staaten die entscheidende Bedeutung unterstreicht, die die Länder der Region ihrer Integration in die euro-atlantischen Strukturen beimessen.

Wir nehmen die Bereitschaft der Vereinigten Staaten zur Kenntnis, dieses Ziel zu unterstützen, während diese Länder daran arbeiten, möglichst starke Kandidaten für eine künftige Mitgliedschaft in den euro-atlantischen Institutionen zu werden. Wir begrüßen den fortgesetzten Beitrag, den die Vereinigten Staaten auch durch Programme der wirtschaftlichen und technischen Hilfe und durch ihren Anteil an der Führung der Internationalen Finanzinstitutionen für die Staaten Südosteuropas leisten. Die Vereinigten Staaten werden sich mit den anderen Gebern abstimmen und mit ihnen zusammenarbeiten, um eine optimale Wirkung der Hilfe für die Region sicherzustellen.

Rolle der Russischen Föderation

29. Rußland hat eine Schlüsselrolle in der Region gespielt und tut dies noch immer. Die Anstrengungen und Beitrag Rußlands zur Herbeiführung einer friedlichen Lösung der dortigen Konflikte, insbesondere der Kosovo-Krise, verdienen unsere Anerkennung. Die Russische Föderation, die schon zu einem frühen Zeitpunkt an der Gründung dieses Paktes beteiligt war, wird in Zusammenarbeit mit der EU, den VN, der OSZE, dem Europarat, internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen und -institutionen sowie regionalen Initiativen und einzelnen Staaten weiterhin eine führende und konstruktive Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung des Paktes spielen. Die Russische Föderation kann einen wertvollen Beitrag zu Aktivitäten leisten, die Frieden, Sicherheit und die Zusammenarbeit nach der Beilegung von Konflikten fördern sollen.

Rolle der Internationalen Finanzinstitutionen

30. Der IWF, die Weltbank, die EBWE sowie die EIB als Finanzinstitution der Europäischen Union spielen im Einklang mit ihrem jeweiligen spezifischen Mandat eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung der Anstrengungen der Länder in der Region zur Erzielung wirtschaftlicher Stabilisierung, Reform und Entwicklung der Region. Wir vertrauen darauf, daß sie eine kohärente internationale Hilfsstrategie für die Region

entwickeln und solide makroökonomische und strukturelle Politiken der betroffenen Länder fördern. Wir rufen diese internationalen Finanzinstitutionen auf, eine aktive Rolle am Regionaltisch Südosteuropa und den einschlägigen Arbeitstischen zu übernehmen.

Rolle der OECD

31. Wir stellen fest, daß der OECD als Forum für den Dialog über mittelfristige Strukturpolitik und optimale Verfahrensweisen eine Vorreiterrolle zukommt. Angesichts der allgemein bekannten Kompetenz der OECD im Umgang mit im Übergang befindlichen Volkswirtschaften und ihres offenen Dialogs mit den Ländern Südosteuropas vertrauen wir darauf, daß sie sich aktiv am Regionaltisch Südosteuropa beteiligt und beim Prozeß des wirtschaftlichen Wiederaufbaus, der Stärkung der verantwortungsvollen Regierungsführung und der administrativen Fähigkeiten sowie der weiteren Integration der betroffenen Staaten in die europäische und globale Wirtschaft hilft.

Rolle der WEU

32. Wir begrüßen die Rolle der WEU bei der Förderung der Stabilität in der Region. In diesem Zusammenhang erkennen wir den Beitrag zur Sicherheit an, den die WEU auf Ersuchen der Europäischen Union durch ihre Missionen in Ländern der Region leistet.

VI. Regionale Initiativen und Organisationen

33. Wir betonen unser Interesse an dauerhaften regionalen Initiativen und Organisationen, die die freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen Nachbarstaaten fördern. Wir begrüßen Systeme der subregionalen Zusammenarbeit zwischen beteiligten Staaten. Wir werden uns bemühen, die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen diesen Initiativen und dem Stabilitätspakt, die sich gegenseitig verstärken werden, sicherzustellen. Wir werden auf ihren jeweiligen Errungenschaften aufbauen.

34. Wir stellen fest, daß der Royaumont-Prozeß bereits einen dynamischen Rahmen für die Zusammenarbeit im Bereich Demokratie und Bürgergesellschaft geschaffen hat. Daher kommt dem Royaumont-Prozeß auf diesem Gebiet eine Schlüsselrolle zu, insbesondere im Rahmen des ersten Arbeitstisches des Stabilitätspakts.

35. Wir erkennen die Rolle an, die die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit der Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres (BSEC) bei der Förderung des gegenseitigen Verständnisses, der Verbesserung des politischen Gesamtklimas und der Unterstützung der wirtschaftlichen

Entwicklung in der Schwarzmeerregion spielt. Wir begrüßen das Engagement der BSEC für Frieden, Sicherheit und Stabilität durch wirtschaftliche Zusammenarbeit und laden sie ein, einen Beitrag zur Umsetzung des Stabilitätspakts für Südosteuropa zu leisten.

36. Wir stellen fest, daß die Zentraleuropäische Initiative mit den Ländern der Region einen stabilen und integrierten Rahmen für Dialog, Koordination und Zusammenarbeit im politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und parlamentarischen Bereich geschaffen hat. Aufgrund ihrer Erfahrungen kommt ihr eine wichtige Rolle am Regionaltisch Südosteuropa zu.

37. Wir stellen fest, daß die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI) eine innovative Vorgehensweise für die regionale Zusammenarbeit auf dem Gebiet Wirtschaft und Infrastruktur entwickelt hat, indem sie die gemeinsame Entscheidungsfindung der südosteuropäischen Länder in ihrem Wirkungsbereich erleichtert hat. Sie spielt im Rahmen des Stabilitätspakts eine Schlüsselrolle in regionalen Wirtschaftsfragen, insbesondere bei der Überwindung von Hemmnissen für private Investitionen in der Region.

38. Wir sprechen uns für den Kooperationsprozeß in Südosteuropa (SEECP) als ein weiteres erfolgreiches Forum der regionalen Zusammenarbeit aus. Wir unterstützen seine weitere Entwicklung und Institutionalisierung, einschließlich der Fertigstellung seiner Charta für gutnachbarliche Beziehungen und Zusammenarbeit.

39. Wir erkennen den Beitrag zur Sicherheitsdimension an, den die Gruppe der südosteuropäischen Verteidigungsminister (SEDM) leistet, die die Länder der Region und andere Staaten in eine Reihe kooperativer Aktivitäten eingebunden hat, welche die Transparenz und das gegenseitige Vertrauen stärken, wie beispielsweise die multinationale Friedenstruppe für Südosteuropa.

40. Wir erwarten von der vorgeschlagenen Konferenz für die Region des adriatischen und des ionischen Meeres einen positiven Beitrag für die Region.

VII. Prozesse der internationalen Gebermobilisierung und -koordinierung

41. Wir bekräftigen unser entschiedenes Bekenntnis zur Unterstützung des Wiederaufbaus, der Stabilisierung und der Integration der Region und rufen die internationale Gebergemeinschaft zu großzügiger Beteiligung auf. Wir begrüßen die Fortschritte, die die Weltbank und die Europäische Union durch die Europäische Kommission bei der Schaffung eines Geber-Koordinierungsprozesses gemacht haben. Dieser Prozeß wird in enger Zusammenarbeit mit dem einschlägigen Arbeitstisch durchgeführt und wird geeignete Modalitäten für die Bereitstellung und Weiterleitung

internationaler Hilfe aufzeigen. Die Weltbank und die Europäische Kommission werden ferner für die Koordinierung eines umfassenden Ansatzes zur Förderung der regionalen Entwicklung und die erforderlichen Geberkonferenzen verantwortlich sein.

VIII. Umsetzungs- und Überprüfungsmechanismen

42. Die wirksame Umsetzung dieses Paktes wird davon abhängen, wie die administrativen und institutionellen Fähigkeiten sowie die Bürgergesellschaft in den betroffenen Ländern - sowohl auf nationaler als auch auf örtlicher Ebene - entwickelt und gestärkt werden, um die Konsolidierung demokratischer Strukturen zu fördern und längerfristige Vorteile für eine effektive Verwaltung und die Aufnahme internationaler Hilfe für die Region zu erzielen.

43. Der Regionaltisch Südosteuropa und die Arbeitstische werden zum frühestmöglichen Zeitpunkt auf Einladung der Präsidentschaft der Europäischen Union zu ihren konstituierenden Treffen einberufen werden. Sie werden sich um konkrete Ergebnisse innerhalb abgestimmter Zeitpläne nach Maßgabe der Ziele des Stabilitätspakts bemühen. Der Regionaltisch Südosteuropa wird regelmäßig auf noch festzulegender Ebene zusammentreten, um die Fortschritte der Arbeitstische zu prüfen. Der Regionaltisch Südosteuropa wird Vorgaben für die Arbeitstische entwickeln.

ANLAGE I

Organisation des Regionaltisches Südosteuropa und der Arbeitstische des Stabilitätspakts für Südosteuropa

A. Der Regionaltisch Südosteuropa wird dem Stabilitätspakt Dynamik verleihen, indem er als Zentralstelle für alle grundsätzlichen Fragen betreffend Inhalt und Umsetzung des Stabilitätspakts sowie als Lenkungsorgan des Stabilitätspakts-Prozesses fungiert. Der Regionaltisch Südosteuropa wird Vorgaben für die Arbeitstische entwickeln.

B. Die Arbeitstische dienen als Instrument zur Aufrechterhaltung und Förderung gutnachbarlicher Beziehungen in der Region, indem sie die ihnen anvertrauten Fragen konstruktiv angehen und deren Lösung erleichtern. Die Arbeitstische werden insbesondere folgende Aufgaben haben:

   – Erörterung von Fragen in einem multilateralen Rahmen, der geeignet ist, Wege zur Ausräumung von Defiziten zu definieren und Lösungen

für Meinungsverschiedenheiten durch Regelungen und Vereinbarungen zu finden, wobei auf die Erfahrungen und Unterstützung von Teilnehmern wie auch unterstützenden Staaten, Organisationen, Institutionen und regionalen Initiativen, insbesondere der OSZE und des Europarats, zurückgegriffen wird;

– Benennung von Projekten, die darauf abzielen, die Herbeiführung von Regelungen, Vereinbarungen und Maßnahmen im Einklang mit den Zielen des Paktes zu erleichtern. Besondere Aufmerksamkeit soll Projekten zukommen, die zwei oder mehr Länder in der Region einbeziehen;

– erforderlichenfalls Verstärkung der Dynamik in Bereichen, in denen weitere Fortschritte erzielt werden sollen.

C Die Arbeitstische werden die im folgenden aufgeführten Themenbereiche behandeln und gegebenenfalls entscheiden, ob Nebentische unter Mitarbeit von Teilnehmern und Unterstützern einzurichten sind.

– Arbeitstisch Demokratisierung und Menschenrechte, der folgende Punkte behandelt:

i. Demokratisierung und Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören; freie und unabhängige Medien; Aufbau einer Bürgergesellschaft; Rechtsstaatlichkeit und Rechtsdurchsetzung; Aufbau von Institutionen; effiziente Verwaltung und verantwortungsvolle Regierungsführung; Entwicklung gemeinsamer Verhaltensregeln zu Grenzfragen; sonstige diesbezügliche Fragen, die für die Beteiligten von Interesse sind;

ii. Flüchtlingsfragen, einschließlich Schutz und Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen.

– Arbeitstisch Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Zusammenarbeit; einschließlich wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region und zwischen der Region und dem übrigen Europa beziehungsweise der Welt; Förderung von Freihandelszonen; grenzüberschreitender Verkehr; Energieversorgung und -einsparung; Deregulierung und Transparenz; In-

frastruktur; Förderung der Privatwirtschaft; Umweltfragen; dauerhafte Wiedereingliederung von Flüchtlingen; sonstige diesbezügliche Fragen,die für die Beteiligten von Interesse sind. Hierbei ist die Integrität des Geber-Koordinierungsprozesses aufrechtzuerhalten.

– Arbeitstisch Sicherheitsfragen

i. Er behandelt Justiz und Innenpolitik sowie Migrationsfragen und konzentriert sich auf Maßnahmen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, der Korruption, des Terrorismus und aller kriminellen und illegalen Aktivitäten, auf grenzüberschreitende Umweltgefahren sowie sonstige diesbezügliche Fragen, die für die Beteiligten von Interesse sind;

ii. er nimmt regelmäßig Informationen von den zuständigen Gremien bezüglich transparenz- und vertrauensbildender Maßnahmen in der Region entgegen. Dieser Arbeitstisch wird ferner die fortgesetzte Umsetzung der Rüstungskontrollvereinbarung nach Artikel IV (Dayton/Paris) sowie Fortschritte bei den Verhandlungen über Artikel V fördern, und er soll prüfen, ob zu gegebener Zeit weitere Maßnahmen der Rüstungskontrolle sowie sicherheits- und vertrauensbildende Maßnahmen von den zuständigen Gremien eingeleitet werden könnten, wobei bestehende Verpflichtungen nach dem KSE-Vertrag zu berücksichtigen sind;

iii. er nimmt regelmäßig Informationen von den zuständigen Gremien bezüglich der Zusammenarbeit in Verteidigungs-/militärischen Fragen entgegen, die auf die Stärkung der Stabilität in der Region und zwischen den Ländern in der Region abzielt, und erleichtert das dauerhafte Engagement aller Betroffenen zur Gewährleistung der regionalen Sicherheit, Konfliktverhütung und -bewältigung. Die Tätigkeit dieses Arbeitstisches wird die Bemühungen verschiedener europäischer und euro-atlantischer Initiativen und Strukturen um die Sicherheit der Region ergänzen und auf sie abgestimmt sein.

D. Die Arbeitstische werden Arbeitspläne in Übereinstimmung mit den Zielen des Stabilitätspakts aufstellen. Innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs können sie "Nebentische" oder Treffen und Konferenzen zu Fragen spezifischer Art oder von subregionalem Charakter einberufen. In diesem Zusammenhang soll der Förderung des Austauschs zwischen privaten Bürgern (insbesondere der Jugend), gesellschaftlichen Gruppen, Unternehmern und Firmen sowie nichtstaatlichen Organisationen und ihren jeweiligen Partnern in den verschiedenen Ländern der Region besondere Aufmerksamkeit gelten. Sie werden besonders darauf achten, daß ihre Arbeit auf bestehende Aktivitäten abgestimmt und mit ihnen vereinbar ist, und bestrebt sein,

produktive Wechselwirkungen und Synergieeffekte zu fördern und Doppelarbeit zu vermeiden.

E. Der Vorsitz der Arbeitstische wird vom Regionaltisch Südosteuropa eingesetzt werden. Die Arbeitstische werden dem Regionaltisch Südosteuropa Bericht erstatten. Die Vorsitze des Regionaltisches Südosteuropa und der Arbeitstische werden sich regelmäßig und bei Bedarf treffen, um die Aktivitäten der Arbeitstische zu erörtern und zu koordinieren und die Fortschritte zu überwachen.

F. Tagungsort und Terminplanung der einzelnen Arbeitstische sollten, soweit möglich, so gewählt sein, daß sie die Teilnahme auch derjenigen erleichtern, die an mehr als einem Arbeitstisch beteiligt sind, was aber nicht ausschließen soll, daß die verschiedenen Arbeitstische ihre eigenen Zeitpläne nach ihrer eigenen Arbeitsdynamik entwickeln. Die Arbeitstische könnten sowohl rotierend in den Ländern der Region stattfinden als auch auf Einladung einzelner Mitgliedstaaten der EU oder auf Einladung der Europäischen Union selbst oder auch in Wien am Tagungsort des Ständigen Rates der OSZE.

G. Das Gastgeberland oder die Gastgeberorganisation sollte auf eigene Kosten Tagungsräumlichkeiten und -einrichtungen wie Konferenzsäle und Unterstützung durch Sekretariate und Dolmetscher bereitstellen. Die Europäische Union hat ihre Bereitschaft bekundet, für die Kosten aufzukommen, wenn die Tagungen am Sitz ihrer Einrichtungen abgehalten werden.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Der Generalsekretär

Jahresbericht 1998 über OSZE-Aktivitäten

Inhalt

I. Einleitung 637

II. Aktivitäten der OSZE 642
1. Politische Konsultationen und Verhandlungen 642
2. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie Normalisierung der Lage nach Konflikten 643
2.1 OSZE-Missionen 644
2.1.1 Langzeitmissionen im Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina 644
2.1.2 "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje 644
2.1.3 Mission in Georgien 645
2.1.4 Mission in Estland 647
2.1.5 Mission in Moldau 648
2.1.6 Mission in Lettland 650
2.1.7 Mission in Tadschikistan 651
2.1.8 Mission in der Ukraine 653
2.1.9 Mission in Bosnien und Herzegowina 654
2.1.10 Mission in Kroatien 661
2.2 Sonstige Aktivitäten der OSZE vor Ort 663
2.2.1 Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt 663
2.2.2 OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien (Russische Föderation) 664
2.2.3 OSZE-Präsenz in Albanien 665
2.2.4 OSZE-Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) (BRJ) 671
2.2.5 OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus 673
2.2.6 OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien, OSZE-Zentren in Almaty, Aschgabat und Bischkek 675
2.3 Mitwirkung der OSZE an der Umsetzung bilateraler Abkommen 678
2.3.1 Der OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige 678

2.3.2 Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda 679
3. Bericht des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten(HKNM) 679
3.1 Einleitung 679
3.2 Kroatien 679
3.3. Estland 680
3.4 Georgien 681
3.5 Konsultationen zur Meschetenfrage 681
3.6 Kasachstan 682
3.7 Kosovo 682
3.8 Kirgisistan 683
3.9 Lettland 683
3.10 Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien 685
3.11 Rumänien 686
3.12 Slowakische Republik 686
3.13 Ukraine 688
3.14 Usbekistan 688
3.15 Rechtsfragen 688
4. Die menschliche Dimension: Bericht des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) 689
4.1 Einleitung 690
4.2 Zusammenarbeit 690
4.3 Wahlen 691
4.4 Demokratisierung 692
4.5 Überwachung der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen 697
4.6 Haushalt 697
4.7 Schlußfolgerung 697
5. Bericht des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit 698
5.1 Länderbesuche 698
5.1.1 Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien 698
5.1.2 Belarus 699
5.1.3 Slowakische Republik 699
5.1.4 Kroatien 699
5.1.5 Türkei 700
5.1.6 Russische Föderation 700
5.1.7 Albanien 700
5.1.8 Vereinigte Staaten 701
5.1.9 Bundesrepublik Jugoslawien 701
5.1.10 Ukraine 702
5.1.11 Bulgarien 702
5.1.12 Aserbaidschan 702
5.1.13 Kirgisistan 703

5.2 Beziehungen zu anderen Institutionen 703
5.3 Einschränkung der Medienfreiheit als strukturelles Problem 703
6. Sicherheitskooperation 704
6.1 Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung 704
6.2 Wiener Dokument 1994 704
6.3 Verhaltenskodex 704
6.4 Seminar über Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen 705
6.5 Weltweiter Austausch militärischer Information 705
6.6 Sonstige Aktivitäten 706
7. Ökonomische und Ökologische Aktivitäten 706
8. Beziehungen zu internationalen Organisationen und Institutionen 709
9. Beziehungen zu den Kooperationspartnern 713
10. Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) 714
11. Sonstige Aktivitäten 716
11.1 Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten 716
11.2 Presse und Öffentlichkeitsarbeit 718
11.2.1 Presse 718
11.2.2 Öffentlichkeitsarbeit 718
11.2.3 OSZE On-line 719
11.3 Ansprechstelle für Gleichberechtigungsfragen 720

III. Bericht der Parlamentarischen Versammlung der OSZE 721
1. Jahrestagung 722
2. Jährliche Informationssitzung in Wien 722
3. Wahlbeobachtung 723
4. Besuche und Missionen des Präsidenten 723
5. Seminare, Konferenzen und Tagungen 724
6. Sonstige Aktivitäten 724

IV. Ressourcenmanagement 725
1. Konferenzdienste 726
1.1 Sitzungsbetreuung 726
1.2 Dokumentenverteilung 726
1.3 Dolmetschen 727
1.4 Übersetzung, Dokumentenkontrolle und Textredaktion 727
2. Finanzen 728
2.1 Haushaltswesen 728
2.2 Rechnungswesen 729
2.3 Finanzmanagement 729
3. Personalwesen 730
3.1 Grundsätze und Verfahren 730
3.2 Sozialversicherung 730

3.3 Einstellung von Personal 730
3.4 Praktikantenprogramm 730
3.5 Dienstpostenbewertung 731
4. Informationstechnologie (IT) 731
4.1 Das Sekretariat 731
4.2 Die Missionen 732
4.3 Information Systems Strategic Plan 733
5. Rechtliche Angelegenheiten 733
6. Schulung 734
7. Sonstige administrative Aufgaben 734

I. Einleitung

Das Sechste Treffen des Ministerrats am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen führte eine Bestandsaufnahme der Erörterungen über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert durch. Die Teilnehmerstaaten beschlossen unter anderem Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit. In seinem Beschluß betonte der Ministerrat, daß ein politisch bindendes Charta-Dokument "eine Weiterentwicklung der Standards und Praktiken der OSZE-Teilnehmerstaaten darstellen" und "den Bedürfnissen unserer Völker im neuen Jahrhundert entsprechen (müsse), indem es auf Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich eingeht und damit zu einem gemeinsamen Sicherheitsraum innerhalb des OSZE-Gebiets beiträgt". Ein wesentliches Element des zukünftigen Charta-Dokuments wird eine Plattform für kooperative Sicherheit sein. Im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Plattform für kooperative Sicherheit als Teil eines Charta-Dokuments wurde die Tätigkeit der Organisation im Jahr 1998 erheblich durch den Beschluß beeinflußt, den Amtierenden Vorsitzenden zu beauftragen, sich gemeinsam mit dem Generalsekretär für eine verstärkte Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Institutionen und Organisationen einzusetzen. Die Erörterung einer Plattform für kooperative Sicherheit als Teil des Charta-Dokuments über europäische Sicherheit ist Ausdruck des Wunsches der Teilnehmerstaaten nach einer engeren Zusammenarbeit zwischen internationalen Institutionen und Organisationen, die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit in Europa befaßt sind, im Sinne der gegenseitigen Verknüpfung und Verstärkung.

Unter dem Vorsitz des polnischen Außenministers Bronislaw Geremek hat sich die OSZE als eines der "Hauptinstrumente für Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten" weiterentwickelt. Im Berichtszeitraum (1. Dezember 1997 bis 30. November 1998) sah sich die internationale Gemeinschaft vor neue Herausforderungen an die Sicherheit und Stabilität in Europa gestellt. Bei ihrer Reaktion auf diese Krisen setzte die OSZE vor allem auf die Stärkung der pragmatischen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen, die zur Sicherheit in Europa beitragen - worin kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zu sehen ist.

Die Organisation setzte ihr Engagement in Albanien fort, wo ihre Präsenz mit der Aufgabe betraut wurde, für die im Lande tätigen internationalen Organisationen einen Koordinierungsrahmen zu schaffen. Angesichts der Lage in der der Bundesrepublik Jugoslawien benachbarten Provinz Kosovo und der neu aufgeflammten Unruhen in Albanien kam dieser Rolle ganz besondere Bedeutung zu.

Die OSZE verurteilte immer wieder die unverhältnismäßige und wahllose Anwendung von Gewalt im Zuge von Polizei- und Militäraktionen im Koso-

vo (BRJ). Sie äußerte große Besorgnis über den anhaltenden Strom von Flüchtlingen, die vor der Gewalt über die Grenzen in die Nachbarländer fliehen. Außerdem appellierte sie an alle Beteiligten, die Gewalt als Mittel zur Erreichung politischer Ziele zu verurteilen, und rief zu einem vorbehaltlosen und ernstzunehmenden Dialog auf, in dem sich alle Beteiligten zur uneingeschränkten Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen bekennen. Am 11. März forderte der Ständige Rat die Bundesrepublik Jugoslawien auf, der sofortigen und bedingungslosen Rückkehr der OSZE-Langzeitmissionen in den Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina zuzustimmen und es dem Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für die BRJ, Felipe González, zu gestatten, seinen Auftrag zu erfüllen, d.h. der Bundesrepublik Jugoslawien bei der Förderung des internen Dialogs und demokratischer Reformen behilflich zu sein und besonderes Augenmerk darauf zu legen, inwieweit die BRJ die Forderungen der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich einer Lösung des Kosovo-Problems erfüllt.
Im Juli wurden auf der Grundlage einer gemeinsamen Erklärung der Präsidenten Jelzin und Milošević vom 16. Juni 1998 Sondierungsgespräche zwischen OSZE und BRJ aufgenommen. Als Ergebnis der ersten Runde wurde Mitte Juli eine OSZE-Mission zur technischen Beurteilung in die BRJ entsandt. Die Mission kam zu dem Schluß, daß ein hochrangiges internationales Engagement im Verhandlungsprozeß unbedingt erforderlich sei, da es zwischen den beiden Volksgruppen im Kosovo an jeglichem Vertrauen fehlt. Sie zeigte sich auch besorgt über die humanitäre Lage.
Gemäß Resolution 1160 des UN-Sicherheitsrats erstattete der Amtierende Vorsitzende dem UN-Generalsekretär regelmäßig Bericht über die Lage im Kosovo und über die diesbezüglichen Maßnahmen der OSZE.
Angesichts der ständigen Verschlechterung der Lage im Kosovo (BRJ) und im Einklang mit der Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, in der die OSZE aufgefordert wurde, zur Überprüfung der Durchführung der Resolutionen 1160 und 1199 des UN-Sicherheitsrats durch die BRJ eine Mission im Kosovo (BRJ) einzurichten, beschloß der Ständige Rat am 25. Oktober, die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) vorläufig für die Dauer eines Jahres mit einer möglichen späteren Verlängerung einzurichten. Die zweitausend Mann starke KVM wird eine ständige Präsenz an so vielen Standorten im ganzen Kosovo errichten, wie sie es zur Erfüllung ihrer Aufgaben für notwendig hält. Die OSZE wird die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen suchen, um sicherzustellen, daß die KVM alle ihre Zielsetzungen bestmöglich erfüllen kann. Die KVM wird nach Kräften bemüht sein, UNHCR, IKRK und anderen internationalen Organisationen bei der Rückführung der Vertriebenen an ihre Heimstätten und bei der Bereitstellung humanitärer Hilfe für diese Personengruppe durch die Behörden der BRJ, die Behörden in Serbien und im Kosovo sowie durch humanitäre Organisationen und NGOs Hilfestellung zu leisten.

Die OSZE intensivierte die Grenzüberwachung in Albanien und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien; zu diesem Zweck verstärkte sie die Fähigkeiten der OSZE-Präsenz in Albanien und der OSZE-"Spillover"-Überwachungsmission in Skopje, um sie noch besser in die Lage zu versetzen, die Grenzen zur BRJ im nötigen Ausmaß zu beobachten und ein mögliches übergreifen der Krise im Kosovo zu verhindern. Mit dieser Tätigkeit in Albanien, die in enger Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern der Überwachungsmission der Europäischen Gemeinschaft durchgeführt wird, unterstützt die OSZE auch die Arbeit von UNHCR, des IKRK und anderer internationaler und humanitärer Organisationen in der Region.
In ihrem Bemühen, der weitverbreiteten Gewalt und dem Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung in Albanien Einhalt zu gebieten, sprachen die europäischen Organisationen als einem ersten Schritt zu einem abgestimmten internationalen Vorgehen mit einer Stimme. Einem gemeinsamen Besuch der OSZE und des Europarats in Tirana folgte am 23. September 1998 eine gemeinsame Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union, des Vorsitzenden des Ministerkomitees des Europarats und des Amtierenden Vorsitzenden des Rates der Westeuropäischen Union, in der die Regierung und die Opposition zur Mäßigung aufgerufen wurden.
Im abgelaufenen Jahr forderten die Teilnehmerstaaten die OSZE auf, neue Wege zu beschreiten und sich flexibler Instrumente zu bedienen. In Kroatien übernahm die OSZE eine völlig neuartige Aufgabe: Sie entsandte nach Ablauf des Mandats der Polizeiunterstützungsgruppe der Vereinten Nationen zivile Polizeiüberwacher in die kroatische Donauregion, wo sie Polizeieinsätze überwachen und der kroatischen Polizei und anderen Exekutivbehörden im Umgang mit den Volksgruppen und in Sachen Menschenrechte von Vertriebenen, Flüchtlingen und Angehörigen nationaler Minderheiten Hilfe und Know-how anbieten.
Gemeinsam mit der kroatischen Regierung erfüllt die OSZE-Mission schon jetzt eine wichtige Funktion bei der Aussöhnung, der Rückkehr der Flüchtlinge in beide Richtungen und dem Schutz der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten - alles Aufgaben, die sie nach Ablauf des Mandats der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ost-Slawonien, die Baranja und Westsirmien am 15. Januar 1998 übernommen hat.
Die Übergabe von den Vereinten Nationen an die OSZE ging in beiden Fällen nahtlos und in enger Zusammenarbeit vor sich. Am Beispiel Kroatien zeigt sich deutlich, daß eine enge Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen erforderlich ist und die OSZE durchaus fähig ist, neue Herausforderungen anzunehmen.
Die OSZE ist weiter federführend bei den zivilen Stabilisierungsbemühungen der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina. Im abgelaufenen Jahr überwachte sie die Wahlen vom 22. und 23. November 1997 zur

Nationalversammlung der Republika Srpska. Die abschließende Beurteilung nahm Javier Rupérez von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vor, der vom Amtierenden Vorsitzenden speziell zu diesem Zweck zu seinem Sonderbeauftragten ernannt wurde. Der eigentliche Wahlgang verlief in geordneten Bahnen, allerdings fand er in einem politischen Umfeld statt, das demokratischen Standards nicht genügt. Die OSZE überwachte ferner die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen am 12. und 13. September 1998 in Bosnien und Herzegowina, bereits die vierten von der OSZE überwachten Wahlen in diesem Land. In den Wochen unmittelbar vor diesen Wahlen widmete sich die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina vor allem der Förderung fairer und demokratischer Wahlen. Die Wahlüberwachung in Bosnien und Herzegowina ist sowohl im Hinblick auf den Umfang der Aufgaben der Organisation als auch in ihrer Größenordnung einmalig.

Auch bei der militärischen Stabilisierung nach dem Konflikt in Bosnien und Herzegowina hatte die OSZE wichtige Aufgaben zu erfüllen. Ein entscheidender Faktor ihrer Bemühungen in diesem Land war die Rüstungskontrolle nach Artikel-IV (das Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle in der Republik Bosnien und Herzegowina, der Republik Kroatien, der Bundesrepublik Jugoslawien, der Föderation Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska) von Anhang 1-B des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina. Unter der Schirmherrschaft der OSZE kam es infolge der im Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle festgelegten Begrenzungen, die Ende 1997 in Kraft traten, zu einer beträchtlichen Verringerung der Waffenbestände, nachdem rund 6.600 Waffen und Ausrüstungen zerstört wurden. Es wurde ein wirksames Inspektionssystem geschaffen, ein routinemäßiger Informationsaustausch über die Streitkräfte eingeführt und eine funktionsfähige Arbeitsbeziehung mit der Subregionalen Beratungskommission hergestellt. Der Prozeß nach Artikel IV, der sowohl vom Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, General Carlo Jean, als auch von den betroffenen Parteien als Erfolg bezeichnet wird, ist eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme und ein wesentlicher Baustein im Friedensprozeß in der Region.

Die erfolgreiche Durchführung von Artikel IV galt stets als stillschweigende Voraussetzung für die Verhandlungen nach Artikel V von Anhang 1-B, mit dem "ein regionales Gleichgewicht im ehemaligen Jugoslawien und den umgebenden Ländern" angestrebt wurde. Seit einigen Monaten führte die OSZE Konsultationen über ein konkretes Mandat für die Verhandlungen nach diesem Artikel.

In den Bereichen Demokratieaufbau und Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina spielt die OSZE eine zentrale Rolle im Rahmen der Gesamtstrategie der internationalen Gemeinschaft, an der mehrere internationale Organisationen und Institutionen entsprechend ihren jeweiligen Stärken beteiligt sind.

Wenden wir uns anderen Regionen zu: Die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus nahm Anfang 1998 unter der Leitung von Botschafter Hans-Georg Wieck ihre Tätigkeit auf. Ihre Aufgabe ist es, "den Behörden von Belarus Hilfestellung bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen zu leisten, diesen Prozeß zu überwachen und über ihn zu berichten". Damit hat sich die OSZE erneut zu ihrer Verpflichtung bekannt, die volle Demokratisierung dieses Landes auch weiterhin zu unterstützen.
Als Reaktion auf die Bereitschaft der zentralasiatischen Staaten, die OSZE-Aktivitäten in ihren Ländern aufzuwerten, stockte die OSZE ihren internationalen Mitarbeiterstab in ihrem Verbindungsbüro in Zentralasien auf und beschloß, neue Zentren in Aschgabat (Turkmenistan), Bischkek (Kirgisische Republik) und Almaty (Kasachstan) zu eröffnen. Dank dieser Beschlüsse wird die OSZE in ganz Zentralasien stärker in Erscheinung treten und ihre Zusammenarbeit mit diesen Staaten ausweiten.
Im abgelaufenen Jahr konnte aber auch eines der OSZE-Mandate erfolgreich abgeschlossen werden: Entsprechend dem "Abkommen zwischen der Republik Lettland und der Russischen Föderation über den Rechtsstatus der Radarstation in Skrunda für die Zeit ihres befristeten Betriebs und der Demontage" vom April 1994, an dessen Umsetzung die OSZE mitwirkte, kam die Russische Föderation am 31. August 1998 ihrer Verpflichtung nach und schloß die Station. Die erfolgreiche Umsetzung des Abkommens ist ein gutes Beispiel dafür, wie die OSZE den Teilnehmerstaaten bei der Lösung schwieriger bilateraler Fragen helfen kann.
Was die Zusammenarbeit der OSZE mit benachbarten Regionen anbelangt, beschlossen die Teilnehmerstaaten angesichts des von den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum bekundeten nachhaltigen Interesses an OSZE-Aktivitäten, und in dem Wunsch, die gegenseitigen Beziehungen mit diesen Ländern zu verbessern, von Fall zu Fall Kurzbesuche von Vertretern der Kooperationspartner bei OSZE-Missionen zu ermöglichen und das BDIMR zu ersuchen, durch entsprechende Vorkehrungen dafür Sorge zu tragen, daß Beobachter der Kooperationspartner an Wahlüberwachungs- oder Wahlaufsichtsoperationen der OSZE teilnehmen können. Im Mai 1998 wurde Jordanien in den Kreis der Kooperationspartner im Mittelmeerraum aufgenommen.
Es kam auch zu zahlreichen institutionellen Veränderungen in der OSZE, durch die die Durchschlagskraft der OSZE erhöht werden soll. So wurde etwa im Einklang mit einem Beschluß des Lissabonner Gipfeltreffens vom Dezember 1996 eine neue Institution der OSZE ins Leben gerufen: das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit. Diese Einrichtung entwickelte sich im abgelaufenen Jahr unter der Führung des Beauftragten Freimut Duve zu einer voll funktionsfähigen Institution, die das unveränderte Bekenntnis der OSZE zur Medienfreiheit dokumentiert. Eine wichtige Voraussetzung für die Tätigkeit dieses neuen Büros ist es, daß der Beauftragte und seine Mitarbeiter Länder bereisen und sich aus erster Hand ein Bild davon machen kön-

nen, wie es die betreffenden Regierungen mit der Medienfreiheit halten. Diese Besuche sind dazu gedacht, daß sich das Büro seinen "vier Ansprechpartnern" ins Bewußtsein bringt; es sind dies die Regierungen, die Parlamente, die nichtstaatlichen Medienorganisationen (NGOs) und die eigentlichen Medienschaffenden.

Wie vom Lissabonner Gipfeltreffen im Dezember 1996 gefordert, wurde Anfang 1998 im Sekretariat ein Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE bestellt. Der Koordinator hat den Auftrag, "für eine kompetentere Behandlung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Aspekte der Sicherheit durch den Ständigen Rat und die OSZE-Institutionen zu sorgen". Eine seiner wichtigsten Aufgaben während des Berichtszeitraums war die Vorbereitung des Sechsten Wirtschaftsforums der OSZE, das vom 1. bis 5. Juni 1998 in Prag abgehalten wurde und zwei Themen gewidmet war: den Sicherheitsaspekten der Entwicklungen auf dem Energiesektor im OSZE-Gebiet und der Konferenz zur Überprüfung der Durchführung der Verpflichtungen in der wirtschaftlichen Dimension. Die Umweltprobleme, mit denen die zentralasiatischen Staaten heute konfrontiert sind, wurden auf einem Seminar über regionale Umweltprobleme und Lösungen in Taschkent (22. - 24. September) erörtert.

In Sachen interner Organisation beschlossen die Teilnehmerstaaten die Einrichtung eines neuen Finanzierungsmechanismus für größere OSZE-Missionen und -Projekte, der bereits in Kraft ist. Gemäß einem Beschluß des Kopenhagener Ministerratstreffens legte eine allen Teilnehmerstaaten offenstehende und in enger Zusammenarbeit mit dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Generalsekretär tätige Sachverständigengruppe dem Ständigen Rat einen Vorschlag über die weitere Verstärkung der operativen Fähigkeiten des Sekretariats vor, der am 1. Oktober 1998 angenommen wurde. Diesem Beschluß entsprechend reorganisierte der Generalsekretär das Sekretariat, das nunmehr aus zwei Hauptabteilungen besteht: dem Konfliktverhütungszentrum und der Abteilung für Verwaltung und Einsätze. Ferner wurde eine Ausbildungsstrategie vor allem für die Aktivitäten vor Ort in Angriff genommen. Als weitere Neuerung ist der nunmehr vorliegende *Information Systems Strategic Plan* zu nennen; dabei handelt es sich um eine Aufstellung der wichtigsten Anforderungen an das Informationssystem über einen Zeitraum von drei Jahren, wobei gleichzeitig die Möglichkeiten der Informationstechnologie im Hinblick auf die Verbesserung der Effizienz, Durchschlagskraft und Qualität der Organisation dargestellt werden. Die wichtigsten Anforderungen an das Informationssystem wurden von den Teilnehmerstaaten einvernehmlich festgelegt.

II. Aktivitäten der OSZE

1. Politische Konsultationen und Verhandlungen

Der Ständige Rat, das Hauptgremium der OSZE für politische Konsultation und Beschlußfassung, verabschiedete im Berichtszeitraum 75 Beschlüsse. Diese Beschlüsse dienten als politische Leitlinien für die Tätigkeit der OSZE. Im Berichtszeitraum fanden vier erweiterte Sitzungen des Ständigen Rats statt: am 27. März, am 17. Juli, am 23. Oktober und am 12. November. Die Teilnehmer befaßten sich mit den Fortschritten bei der Entwicklung eines Charta-Dokuments für europäische Sicherheit und beurteilten die Aktivitäten der OSZE im Jahr 1998. Die Oktober-Sitzung, an der auch der Amtierende Vorsitzende, Professor Geremek, teilnahm, war schwerpunktmäßig regionalen Fragen gewidmet.
1998 fand kein Treffen des Hohen Rates statt.
Der Sicherheitsmodell-Ausschuß setzte seine Erörterung der Frage eines Charta-Dokuments für europäische Sicherheit fort und setzte zwei Arbeitsgruppen (WGA und WGB) zu konkreten Themen ein. Am 3. Juli fand eine informelle Sondersitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses mit Vertretern der Westeuropäischen Union, der Nordatlantikvertrags-Organisation, der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und des Europarats statt, und am 29. Oktober eine weitere mit Vertretern von Institutionen der Vereinten Nationen.

2. *Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie Normalisierung der Lage nach Konflikten*

Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie die Normalisierung der Lage nach Konflikten waren nach wie vor die Hauptaufgaben der OSZE. Durch ihre Missionen und Aktivitäten vor Ort erwies sich die OSZE wie bisher als ein in allen Phasen eines Konflikts wirksames Instrument. Während des Berichtszeitraums wurde die Vor-Ort-Präsenz der OSZE beträchtlich ausgebaut.
Die wichtigste Entwicklung des Jahres 1998 war der Beschluß, eine OSZE-Verifizierungsmission im Kosovo, Bundesrepublik Jugoslawien, einzurichten; dieser Einsatz vor Ort ist der größte und komplizierteste in der Geschichte der OSZE. 1998 verstärkte die OSZE den internationalen Mitarbeiterstab ihres Verbindungsbüros in Zentralasien und beschloß, in Aschgabat (Turkmenistan), Bischkek (Kirgisische Republik) und Almaty (Kasachstan) Zentren zu eröffnen. Anfang des Jahres nahm die Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Belarus ihre Arbeit auf. Die OSZE intensivierte ihre Grenzüberwachung in Albanien und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien; zu diesem Zweck verstärkte sie die Fähigkeiten der OSZE-Präsenz in Albanien und der OSZE-"Spillover"-Überwachungsmission in Skopje, um sie noch besser in die Lage zu versetzen, die Grenzen zur Bundesrepublik Jugoslawien im nötigen Ausmaß zu beobachten und ein Übergreifen der Krise im Kosovo zu verhindern. Auch die OSZE-Mission in Kroatien wurde durch den Einsatz ziviler Polizeiüberwacher in der kroati-

schen Donauregion vergrößert. Die weitere Umsetzung der Rüstungskontrollbestimmungen des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina brachte beträchtliche Fortschritte im Hinblick auf eine militärische Stabilisierung nach dem Konflikt in Bosnien und Herzegowina.
Im Einklang mit ihren von den Teilnehmerstaaten ausgearbeiteten Mandaten führten die Vor-Ort-Missionen der OSZE vielfältige Aktivitäten durch und setzten dabei das ihnen zur Verfügung stehende Instrumentarium ein. Sie überwachten die Einhaltung der Menschenrechte und halfen bei der Konsolidierung demokratischer Institutionen. Darüber hinaus erfüllten einige Missionen spezielle Aufgaben, die von der Integration von Nicht-Staatsangehörigen bis zur Kontrolle der Polizei und Bemühungen um eine zivile Stabilisierung reichten.

2.1 OSZE-Missionen

2.1.1 Langzeitmissionen im Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina

Die Missionen konnten auch 1998 ihren Auftrag nicht erfüllen, da die Bundesrepublik Jugoslawien ihre Reaktivierung nach wie vor von der Teilnahme des Landes an der OSZE abhängig macht. Nach dem Ausbruch der Kosovo-Krise im Februar 1998 forderte der Ständige Rat die Bundesrepublik Jugoslawien mit Beschluß Nr. 218 vom 11. März auf, der sofortigen Rückkehr der Missionen zuzustimmen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Kontaktgruppe wiederholten diese Forderung mehrmals, doch zeichneten sich diesbezüglich keinerlei Fortschritte ab, bis am 13. Oktober die Vereinbarung zwischen Präsident Milošević und dem US-Sondergesandten Holbrooke über die Einrichtung einer OSZE-Kosovo-Verifizierungsmission unterzeichnet wurde (für nähere Informationen über die Kosovo-Verifizierungsmission siehe Kapitel 2.2.4).
Die "Ad-hoc-Beobachtergruppe" trat weiter regelmäßig in Wien zusammen, um die von den Teilnehmerstaaten erstellten Analysen der Lage im Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina zu prüfen, und hielt den Ständigen Rat mit wöchentlichen Informationen auf dem laufenden.

2.1.2 "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje

Die Mission arbeitete weiter im Rahmen ihres Mandats, das nicht verändert wurde. Sie bestand zu Jahresbeginn aus vier internationalen Mitarbeitern, und wurde im Juni im Zusammenhang mit der beginnenden Krise im Kosovo (BRJ) vorübergehend durch vier zusätzliche Grenzbeobachter verstärkt.
Die Arbeit der Mission war durch die verstärkte Überwachung der Grenzen und die erhöhte Gefahr des Übergreifens ("Spillover") des Konflikts im Kosovo (BRJ) geprägt. Daneben setzte die Mission den Dialog mit der Regie-

rung und den Minderheiten fort, um einen Abbau der Spannungen zu bewirken. Besonders bemühte sie sich um die wirtschaftliche Dimension - ein Missionsmitglied ist hauptsächlich für diese Aufgabe abgestellt -, um das Wirtschaftswachstum, das für die allgemeine Stabilität und Sicherheit so wichtig ist, zu fördern. Die Mission versuchte, Geldgeber auf Geschäfts- und Investitionsmöglichkeiten aufmerksam zu machen, ihre Wirtschaftsberichterstattung in Umfang und Qualität zu verbessern und im Verein mit Hilfs- und anderen internationalen Organisationen und Finanzinstitutionen entwicklungsträchtige Sektoren zu ermitteln und somit insgesamt als Katalysator zu fungieren.
Eine enge Zusammenarbeit entfaltete sich zwischen der Mission und den Vereinten Nationen, insbesondere bei der Koordinierung der Hilfsbemühungen anderer internationaler und nichtstaatlicher Organisationen bei der Entwicklung demokratischer Institutionen im Gaststaat.
In Zusammenarbeit mit dem BDIMR und der Regierung leistete die Mission Hilfestellung bei der Ausarbeitung eines neuen Wahlgesetzes vor den Parlamentswahlen im Oktober 1998. Dieses Gesetz wurde von den politischen Parteien äußerst positiv aufgenommen. Die Mission half dem BDIMR ganz wesentlich bei der Bewältigung seiner Aufgabe: Sie sorgte für die internationale Überwachung der Wahlen durch annähernd 50 Beobachter aus dem Mitarbeiterstab der internationalen Gemeinschaft vor Ort, wodurch die Kosten für den Einsatz erheblich geringer waren und Fachkompetenz vor Ort genützt werden konnte. Über den gesamten Wahlzeitraum hinweg arbeitete die Mission in Sachen Medienberichterstattung eng mit dem Europäischen Medieninstitut zusammen und stand dem staatlichen Rundfunkrat beratend und mit Informationsmaterial zur Seite. In Zusammenarbeit mit dem BDIMR war die Mission auch bei der Überwachung des Wahlkampfs und der Stimmabgabe bei den Wahlgängen aktiv.
Der HKNM wurde nach wie vor von der Mission unterstützt. Im Mai 1998 organisierte sie wieder einen nationalen Marathon-Staffellauf zwischen den Städten Skopje und Tetovo mit Teams aus allen Teilen der Region und über 400 Teilnehmern aus allen Volksgruppen.

2.1.3 Mission in Georgien

Im Berichtszeitraum setzte die Mission die Arbeit zu allen Aspekten ihres Mandats fort. Zwar stellten sich Fortschritte langsamer als erwartet ein, doch gab der Besuch des Amtierenden Vorsitzenden einen neuen Anstoß für die Hilfe der OSZE bei der Regelung der Konflikte im Land.
Was den georgisch-ossetischen Konflikt anbelangt, hat sich die Sicherheitslage im Konfliktgebiet weiter verbessert; die Zusammenarbeit zwischen den beiden Seiten zum Zwecke der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung hat sich eingespielt. Die Beziehungen zwischen der Mission und der Gemeinsamen Friedenstruppe sind weiterhin freundschaftlich. Die Bemühungen

der Mission um regelmäßigere Treffen zwischen den Führern der beiden Seiten haben Früchte getragen. Dem Treffen von Präsident Schewardnadse mit dem südossetischen Führer Tschibirow in Dschawa im November 1997 folgte ein weiteres Treffen in Borschomi am 20. Juni 1998; der Missionsleiter war bei beiden Treffen anwesend und ergriff auch das Wort. Diese Treffen schufen eine allgemeine Ausgangsbasis für konkretere Bemühungen der Verhandlungspartner, die jedoch noch auf sich warten lassen. Die georgische Seite zögert noch, die ossetische Seite mit konkreten Vorschlägen darüber zu konfrontieren, welcher Weg zu einer politischen Lösung beschritten werden soll. Rußland hat - hauptsächlich infolge des Regierungswechsels - eine Unterbrechung der Arbeit der Gemeinsamen Kontrollkommission verursacht; das letzte Treffen fand im September 1997 statt. Aus denselben Gründen kam es auch noch nicht zu dem in Aussicht gestellten russisch-georgischen Abkommen über Wirtschaftshilfe an Südossetien. Die Mission drängt immer wieder auf Fortschritte in diesen Angelegenheiten und wird dies auch weiter tun.

Während die spontane Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in Gang kommt, läßt die organisierte Rückkehr nach wie vor sehr zu wünschen übrig. Die Mission lieferte dem UNHCR und dem norwegischen Flüchtlingsrat regelmäßig die erforderliche politische Rückendeckung für ihre diesbezüglichen Bemühungen. Darüber hinaus koordiniert die Mission internationale Bemühungen zur Beratung der georgischen Behörden in Fragen der Rückgabe von verlorengegangenen Eigentum an Flüchtlinge und Binnenvertriebene, was im Zusammenhang mit der Rückkehr der Osseten mit georgischer Staatsbürgerschaft in das georgische Kernland von besonderer Bedeutung ist.

Dank früherer Bemühungen der Mission funktioniert die internationale wirtschaftliche und humanitäre Hilfe für Südossetien - soweit sie von den georgischen Behörden genehmigt wurde - nunmehr klaglos. Eine Reihe von Organisationen, unter ihnen auch NGOs, haben sich in Zchinvali in der Nähe der Mission eingerichtet, die ihnen mit politischer Beratung und Hilfe zur Seite steht, wann immer sie darum ersucht wird.

Die Arbeit der Mission bezüglich der abchasischen Frage hat durch die Reaktivierung der Federführung der Vereinten Nationen in den maßgeblichen Verhandlungen (Genfer Prozeß) beträchtlich zugenommen. Der Missionsleiter ist als Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden vollständig in den im November 1997 in Genf geschaffenen dreistufigen Mechanismus eingebunden und bekräftigte die Bereitschaft der OSZE, an der menschlichen Dimension der Vereinbarung, wie immer diese aussehen mag, mitzuwirken. Bisher gab es jedoch in den bekannten strittigen Punkten in diesem Konflikt (verfassungsmäßige Regelung, Rückkehr der Flüchtlinge) keine nennenswerten Fortschritte. Der neuerliche Ausbruch von Feindseligkeiten im Mai im Distrikt Gali bestätigte die Auffassung der Mission, daß unverzüglich - am besten mit internationaler Hilfe - zumindest eine vorläufige Vereinbarung über die

Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung im Distrikt Gali (von Georgiern bewohnt, jedoch teilweise unter abchasischer Kontrolle) getroffen werden muß. Der Leiter der Mission appellierte immer wieder an die Parteien, eine Kompromißlösung im Rahmen der folgenden Grundsätze zu akzeptieren: Schaffung sicherer und verläßlicher Voraussetzungen für eine endgültige Rückkehr der Flüchtlinge in den Distrikt Gali, verbunden mit der glaubwürdigen Zusicherung Georgiens, daß den Aktionen der Partisanen ein Ende gesetzt wird, und mit Maßnahmen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau von Abchasien.
Im Bereich der Menschenrechte und der Demokratisierung verstärkte die Mission ihr Engagement ganz wesentlich durch eine personelle Aufstockung: Sowohl in Tiflis als auch in Suchumi sind nunmehr je zwei Mitglieder der Mission im jeweiligen Menschenrechtsbüro tätig. Die Koordinierung mit dem BDIMR und anderen internationalen Organisationen ist deutlich verbessert; diese Entwicklung ging weitgehend auf den Besuch von Botschafter Gérard Stoudmann an der Spitze einer starken multilateralen Delegation im März 1998 zurück. Die Mission zeichnete auch für die Organisation der Besuche des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten in Tiflis und Suchumi verantwortlich. Mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgte die Mission Gerichtsverfahren mit politischem Hintergrund sowie die Arbeitsweise der neuen Volksanwaltschaft (Ombudsmann), die Vermittlung der Menschenrechte im Schulunterricht und die Frage der 1944 deportierten Mescheten. In Suchumi stellte die Mission während der vier Monate, als das Menschenrechtsbüro ohne UN-Büroleiter war, den fortlaufenden Betrieb des Büros sicher.

2.1.4 Mission in Estland

Während des gesamten Jahres 1998 setzte die Mission ihre Beobachtung der Regierungspolitik und Gesetzgebung fort, die für die Förderung der Gesprächsbereitschaft und Verständigung zwischen den Volksgruppen in Estland maßgeblich sind. Die estnische Regierung unterbreitete eine Vorlage für eine Novellierung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, derzufolge in Estland geborene Kinder staatenloser Eltern die estnische Staatsbürgerschaft erhalten können, und die wohl im Parlament verabschiedet werden wird.
Die Mission überwachte nach wie vor die Ausgabe von Fremdenpässen, wobei festzustellen ist, daß die Anzahl der Aufenthaltsbewilligungen stetig zunahm und einige Einwohner ohne Papiere entweder einen ausländischen Paß oder einen Fremdenpaß erhielten.
Die Mission beobachtete und unterstützte die seit Herbst 1997 laufende Integrationsstrategie der estnischen Regierung, die auf eine Fremdenpolitik mit folgenden Zielen hinausläuft: Änderung der Einstellung gegenüber Nicht-Esten, deutliche Verringerung der Zahl von Personen mit ungeklärter Staatsbürgerschaft, Entwicklung des estnischen Schulsystems als zentralem Integ-

rationsfaktor, Verbesserung der estnischen Sprachkenntnisse bei Nicht-Esten, Anpassung der Nicht-Esten an den estnischen Kulturkreis und ihre aktive Teilhabe an der estnischen Gesellschaft, Abbau der regionalen Isolierung von Nicht-Esten (insbesondere in Ida-Virumaa) und politische Integration estnischer Bürger, die nicht der estnischen Volksgruppe angehören. Zur Förderung einer möglichst breiten Akzeptanz der Integrationsstrategie bei der Bevölkerung als notwendige Grundlage für entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen organisierte die Mission im April 1998 als Gastgeber einen Vortrag des estnischen Ministers für ethnische Angelegenheiten, ein Ereignis, das von offiziellen Vertretern Estlands und der Öffentlichkeit äußerst positiv aufgenommen wurde.
Die Mission beteiligte sich an der Planung eines internationalen Seminars zur Frage der Einrichtung einer Ombudsmann-Institution in Estland, das im September 1998 in Tallinn unter dem Titel "Ombudsmann - Schützer der Menschenrechte" abgehalten wurde.
Die Mission setzte ihre Bemühungen fort, zum Integrationsprozeß in Estland beizutragen, einerseits durch Einflußnahme in praktischen Fragen und Programme zur Bewußtseinsbildung und andererseits durch eine Reihe konkreter Projekte, von denen viele von NGOs und nationalen Einrichtungen (wie der im März 1998 eingerichteten estnischen Stiftung für die Integration von Nicht-Esten) sowie internationalen Organisationen und ausländischen Gebern unterstützt wurden. (Sprachunterricht für Erwachsene, Sprachkurse für Krankenschwestern in Ida-Virumaa, Sprachkurse für Lehrer in Narva, Ausbildung von Studenten mit russischer Muttersprache für die öffentliche Verwaltung, kombinierte Computer- und Sprachkurse für Zöglinge von Kinderheimen, Jugendarbeit von NGOs in Narva, Rehabilitationszentrum für Drogenabhängige in Narva und Integration von Witwen und geschiedenen Ehefrauen ehemaliger Angehöriger der Sowjetarmee in die estnische Gesellschaft).
Die Mission regte die Schaffung von NGOs an, unterstützte sie in ihrer Arbeit und half ihnen bei der Beschaffung und beim Austausch von Informationen im Hinblick auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Potential der NGOs in der Zivilgesellschaft.

2.1.5 Mission in Moldau

Die Unterzeichnung des Moskauer Memorandums "Über die Grundlagen für eine Normalisierung der Beziehungen zwischen der Republik Moldau und Transnistrien" im Mai 1997 ließ hoffen, daß in den Monaten danach Chisinau und Tiraspol den notwendigen politischen Willen aufbringen würden, um sich auf einen Sonderstatus für Transnistrien zu einigen und das Problem Transnistrien endgültig zu lösen. Während des Sommers 1997 gab es zwar bei der Verteilung und Übertragung von Kompetenzen Fortschritte, doch kam im Oktober in einer eigenen Verhandlungsrunde in der Nähe von Mos-

kau keine Einigung zustande. Im November kamen beide Seiten überein, etwa 20 Arbeitsgruppen im sozio-ökonomischen Bereich einzurichten. Bis in den Winter hinein fanden gelegentliche Expertengespräche statt, die jedoch eingestellt wurden, als ein "Entwurf für die Erklärung der 'transnistrischen moldauischen Republik' zu einem eigenen Staat" vorgelegt wurde. Unmittelbar vor den Parlamentswahlen vom 22. März 1998 (die vom BDIMR mit Unterstützung der Mission in Moldau überwacht wurden) kamen die Präsidenten Kutschma und Lucinschi sowie Premierminister Tschernomyrdin und Herr Smirnow in Odessa zusammen und unterzeichneten ein Dokument, in dem zehn vertrauensbildende Maßnahmen, darunter die Öffnung der Dubassary-Brücke und die Stationierung ukrainischer Militärüberwacher in der Sicherheitszone festgeschrieben sind. Darüber hinaus unterzeichneten sie ein Protokoll, in dem die Wiederaufnahme der Gespräche über eine politische Gesamtlösung gefordert wird.

Die Mission in Moldau war ihrem Mandat entsprechend in allen Verhandlungsphasen "allen Parteien behilflich". Den im Mandat geforderten "politischen Rahmen für Dialog und Verhandlungen" gibt es bereits seit längerer Zeit. Die Parteien sollten sich jetzt bemühen, zu einer Übereinkunft zu gelangen.

Was die militärische Lage in Moldau betrifft, umfaßt die russische Einsatzgruppe derzeit rund 2.800 Offiziere und Soldaten. Ein Teil der technischen Ausrüstung wurde aus Transnistrien abgezogen, doch kann von einem tatsächlichen Abzug der dort gelagerten Waffen und Munition keine Rede sein. Das Mandat der Mission fordert sie dazu auf, "die betroffenen Teilnehmerstaaten dazu zu ermutigen, die Verhandlungen über ein Abkommen betreffend den Status sowie den raschen, geordneten und vollständigen Abzug ausländischer Truppen fortzusetzen". Ein entsprechendes Abkommen wurde im Oktober 1994 abgeschlossen, gilt jedoch noch nicht als in Kraft befindlich. Daher kann die Mission ihren durch die Budapester Überprüfungskonferenz vom Dezember 1994 erteilten Auftrag, die Durchführung dieses Abkommens "genau zu verfolgen", derzeit nicht erfüllen.

Auf Grundlage der 1996 vereinbarten und seither regelmäßig bekräftigten Grundsätze für die Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Kontrollkommission (GKK) versuchte die Mission, die unter Aufsicht der GKK stattfindenden friedenserhaltenden Operationen zu erleichtern. Die Mission trug dazu unter anderem dadurch bei, daß sie im Hintergrund immer dann als Vermittler tätig wurde, wenn die Arbeit der GKK festgefahren war, neue Verfahrensregeln für GKK-Sitzungen erstellte und mit dem gemeinsamen Militärkommando und friedenserhaltenden Einheiten vor Ort Konsultationen führte.

Die Mission weitete ihre Vermittlerdienste auf Bereiche aus, die für beide Seiten besonders sensibel sind, etwa das Erziehungs- und das Verkehrswesen. Die Tatsache, daß dieses Jahr ein Kompromiß zur Frage der Schule Nr. 20 in Tiraspol zustandekam, ist in erster Linie den beteiligten Behördenvertretern und ihrem Pragmatismus und ihrer Flexibilität zu verdanken, doch hat

sicherlich auch die frühzeitige und wirksame Vermittlung durch den Missionsbeauftragten für die menschliche Dimension dazu beigetragen.
Die Mission trug nach wie vor zur Normalisierung der Lage nach dem Konflikt in Gagausien bei, befaßte sich mit unzähligen Menschenrechtsbeschwerden und leistete Hilfestellung bei der Verbesserung der Verhältnisse in den Gefängnissen.
Die Mission bemühte sich zunehmend darum, mit der Öffentlichkeit direkt Kontakt aufzunehmen, und versuchte deshalb, auf beiden Seiten des Flusses Dnjestr Zugang zu den Medien zu erhalten. Ein von der Abteilung für allgemeine Angelegenheiten des OSZE-Sekretariats mit Unterstützung der Mission veranstaltetes Seminar über die Beziehungen zwischen Zentral- und Regionalregierung (1. und 2. Juli 1998 in Chisinau) war ein wichtiger Beitrag der OSZE zur öffentlichen Diskussion des Problems Transnistrien. An diesem Seminar, das von Präsident Lucinschi und Generalsekretär Aragona eröffnet wurde, nahmen Experten aus OSZE-Teilnehmerstaaten sowie Vertreter internationaler Institutionen und Organisationen teil. Leider besuchten keine Vertreter aus Transnistrien das Seminar, das dennoch großes Echo bei den Medien fand.
Die Mission stellte Kontakte zu allen Parteien des Konflikts in Transnistrien her, insbesondere durch Treffen mit Vertretern der Legislative und durch ihr aktives Eintreten dafür, daß die Volksvertreter bei der endgültigen Regelung des Problems Transnistrien grundsätzlich eine Rolle spielen sollen.

2.1.6 Mission in Lettland

Auch 1998 befaßte sich die Mission schwerpunktmäßig mit dem Prozeß, den großen Anteil von Nicht-Staatsbürgern an der Bevölkerung in die Gesellschaft Lettlands ganz allgemein zu integrieren. Daraus ergab sich eine verstärkte Zusammenarbeit mit den zuständigen Regierungs- und anderen Institutionen, darunter die für diese Frage zuständigen Ministerien und Parlamentsausschüsse, mit Regierungsstellen wie dem Einbürgerungsamt und der Abteilung für Staatsbürgerschaft und Migrationsfragen, verschiedenen NGOs und internationalen Organisationen. Die Mission beteiligte sich aktiv an der Ausarbeitung einer Meinungsumfrage, anhand deren die Gründe für die geringe Anzahl der Einbürgerungsanträge erhoben und Initiativen zur Förderung des Integrationsprozesses angeregt werden sollten. In Angelegenheiten, die mit der Ausstellung von Pässen für Nicht-Staatsbürger zu tun haben - ein Prozeß, der hoffentlich 1999 abgeschlossen sein wird - hielt sie enge Verbindung mit der Abteilung für Staatsbürgerschaft und Migrationsfragen.
Ein Seminar, das im Mai 1998 in der Hafenstadt Liepaja stattfand, war die erste Initiative dieser Art, die die Mission mit finanzieller Unterstützung durch die Stiftung für interethnische Beziehungen veranstaltete. Das Seminar brachte Vertreter verschiedener lokaler Gemeinschaften an einen Tisch, um ihre Beziehungen untereinander sowie Möglichkeiten zur Verbesserung des

gegenseitigen Verständnisses zu erörtern. Die Mission setzte die Überwachung der Abhaltung von Einbürgerungsprüfungen und die Erörterung von Möglichkeiten zur weiteren Vereinfachung der diesbezüglichen Verfahren mit dem Einbürgerungsamt fort.
Die Mission intensivierte ihre Kontakte zu Institutionen, die für die Gesetze betreffend Sprache, Beschäftigung und Schulwesen zuständig sind, da diese Gesetze direkte Auswirkungen auf die Förderung der friedlichen Integration in Lettland haben. Sie begrüßte das Ergebnis der Volksabstimmung vom 3. Oktober, die ein positives Votum für die am 22. Juni 1998 vom Saeima verabschiedete Novelle des Staatsbürgerschaftsrechts ergab. Dieses Ergebnis sollte zu einer Beschleunigung der Einbürgerungen beitragen.
In seiner Funktion als Vertreter der OSZE in der Gemeinsamen lettisch-russischen Kommission für pensionierte Militärangehörige setzte der Leiter der Mission seine Arbeit gemeinsam mit den lettischen und russischen Behörden in der Gemeinsamen Kommission fort, die sich mit Problemen im Zusammenhang mit pensionierten Angehörigen des russischen Militärs befassen, die nach dem Abzug des größten Teils der russischen Streitkräfte im Jahr 1994 in Lettland blieben.

2.1.7 Mission in Tadschikistan

In ihrer Eigenschaft als Garant des im Juni 1997 abgeschlossenen Friedensabkommens für Tadschikistan konzentrierte sich die Mission im abgelaufenen Jahr auf die Förderung der Durchführung dieses Abkommens und insbesondere der Protokolle über politische Fragen, die Rückkehr von Flüchtlingen sowie militärische Fragen. In den wöchentlichen Treffen der Kontaktgruppe zur Überwachung der Durchführung des Allgemeinen Abkommens spielte die Mission eine aktive Rolle. In Unterstützung der Kommission für nationale Aussöhnung ist die Mission auch weiterhin in Fragen der Verfassungsänderung und der Gesetze über politische Parteien, Wahlen und Massenmedien eingebunden. Gemeinsam mit der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan ist die Mission Ansprechpartner für Wahlfragen, ein Thema, zu dem beide Missionen alternierend als Gastgeber für Sitzungen fungieren, an denen Vertreter aller mit der Frage der Wahlen in Tadschikistan befaßten internationalen Organisationen teilnehmen.
Seit Februar 1998 ist die Mission Berater der Kommission für nationale Aussöhnung für das Protokoll über militärische Fragen und auch Mitglied der technischen Unterstützungsgruppe für die Abrüstung und Wiedereingliederung bewaffneter Oppositioneller und die Reform der tadschikischen Machtstrukturen.
Im April 1998 wurde nach einer beinahe zweijährigen Planungszeit eine OSZE-Präsenz in der Region um Garm eingerichtet. Als sich die Sicherheitslage nach der Ermordung von vier Mitgliedern der UN-Beobachtermission am 20. Juli verschlechterte, mußte die erfolgreiche Tätigkeit in dieser Region

ausgesetzt werden. Als Folge dieses Zwischenfalls wurde die Arbeit der drei Außenstellen in der Region Chatlon für etwa sechs Wochen, bis Anfang September, vorübergehend eingestellt.
Die Mission wurde vom Ständigen Rat ermächtigt, in der Provinz Leninabad im Norden Tadschikistans eine Außenstelle zu eröffnen, und ist diesbezüglich mit den tadschikischen Behörden im Gespräch.
Die Mission befaßt sich verstärkt mit geschlechtsspezifischen Fragen und hat dazu in der Region Chatlon eine Reihe von Unterstützungsgruppen für Frauen eingerichtet, die noch immer unter einem Bürgerkriegstrauma leiden, und sie hat begonnen, sich mit der Frage der gravierenden Beschneidung der Rechte der Frauen im Gebiet des Karategin-Tales auseinanderzusetzen. Verbessert wurde die Zusammenarbeit mit dem Regierungsbüro "Frauen in der Entwicklung" bezüglich frauenbezogener Politik und Gesetzgebung, und örtliche Frauen-NGOs, die sich mit Themen wie Gewalt gegen Frauen, Frauen und Wahlen und Frauen in der Politik und im öffentlichen Leben befassen, erhalten Unterstützung. Die Mission finanzierte eine Konferenz über "Frauen und Frieden" und nahm gemeinsam mit einer großen tadschikischen Delegation an einer regionalen OSZE-Konferenz zum Thema "Die Frau im öffentlichen Leben" teil.
Im Sinne der Demokratisierungs-Strategie der Mission fördern die Außenstellen in ihrem Einzugsbereich die Schaffung von Rechtsstaatlichkeit und die Vertrauensbildung gegenüber der Justiz, den Vollzugsorganen und anderen örtlichen Institutionen. Im Rahmen ihres Medienprogramms unterstützte die Mission die Neugründung zweier Lokalzeitungen und setzt sich zur Zeit mit Nachdruck für die Gründung eines lokalen Radiosenders in Südtadschikistan ein, in der Hoffnung, daß sich ein Erfolg positiv auf andere Landesteile auswirkt. Die Mission organisierte Vorlesungen über Menschenrechte an der Universität Duschanbe sowie Menschenrechtskurse für Lehrer und wöchentliche Treffen zu Menschenrechtsfragen.
Auf Intervention der Mission wurden unrechtmäßig Festgenommene freigelassen, und die beharrliche Berichterstattung der Mission über Spannungen zwischen lokalen Behörden und Militäreinheiten in der Region Chatlon führte dazu, daß dort Maßnahmen zur Konfliktverhütung ergriffen wurden und es zu einer Verbesserung der Beziehungen kam. Nachdem Ende 1997 die letzte Flüchtlingswelle heimgekehrt war, überwachte die Mission über ihre Außenstellen deren Wiedereingliederung und steht der gesamten Bevölkerung weiterhin mit Hilfe in Rechtsfragen zur Verfügung.
Als Anstoß für die Entwicklung politischer Prozesse veranstaltete und finanzierte die Mission im vergangenen Jahr Konferenzen und Seminare zu Themen wie etwa nationale Einheit. Im Hinblick auf die künftigen Parlamentswahlen und der dafür nötigen Steigerung der Kompetenz auf lokaler Ebene vermittelte die Mission die Entsendung von tadschikischen Beobachtern zu den Wahlen in Bosnien und Herzegowina und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien.

2.1.8 Mission in der Ukraine

Im wichtigsten Bereich der Tätigkeit der Mission, auf der Krim, hielt der allgemeine Abbau der Spannungen im vergangenen Jahr an. Dadurch konnte die Mission ihre Bemühungen auf die nach wie vor ungelösten wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Krim konzentrieren. Ein Gutteil der Arbeit der Mission hat mit der Problematik der multiethnischen Bevölkerung der Krim und der Rückkehr von mehr als 250.000 Zwangsverschickten und ihrer Nachkommen auf die Krim zu tun, die zum überwiegenden Teil Krimtataren sind. Die Mission arbeitet besonders eng mit dem HKNM und mehreren internationalen Organisationen, insbesondere dem UNDP, UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration zusammen.

Das Mandat der Mission in der Ukraine sieht eine Komponente zur menschlichen Dimension vor, wie dies auch bei anderen OSZE-Missionen der Fall ist. Das gibt ihr die Möglichkeit, weiterhin die Lage betreffend die Menschenrechte und die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten auf der Krim zu beobachten und darüber zu berichten.

Die Ukraine war nicht in der Lage, die Last der Wiederansiedlung der auf die Krim zurückgekehrten Zwangsverschickten und ihrer Nachkommen alleine zu tragen. Deshalb bietet die internationale Gemeinschaft koordinierte Hilfe an. Eine zweite internationale Geberkonferenz fand als Teil eines langfristigen Hilfsprozesses im Juni 1998 in Kiew unter dem Vorsitz des HKNM Max van der Stoel statt; sie erbrachte mehrere Millionen Dollar für die Hilfe bei der Wiedereingliederung der ehemaligen Zwangsverschickten.

Die Staatsbürgerschaftsbestimmungen der Ukraine wurden dahingehend abgeändert, daß an die 95.000 derzeit auf der Krim lebende Krimtataren, die entweder staatenlos oder noch immer Bürger ehemaliger Sowjetrepubliken, vor allem von Usbekistan sind, leichter die ukrainische Staatsbürgerschaft erwerben können. Die Regierungen der Ukraine und Usbekistans haben ein Abkommen zur Verfahrensvereinfachung abgeschlossen, das mehr als 65.000 Krimtataren die Zurücklegung ihrer usbekischen Staatsbürgerschaft ermöglicht und die von Usbekistan dafür eingehobene Gebühr von USD 100 abschafft. Die Mission und UNHCR setzen sich dafür ein, die über die Halbinsel verstreuten Gemeinden der Zwangsverschickten von den geänderten Staatbürgerschaftsbestimmungen in Kenntnis zu setzen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine autonome Republik Krim innerhalb des ukrainischen Staates sind noch nicht vollständig: Die am 21. Oktober 1998 vom Parlament der Krim verabschiedete neue Verfassung muß noch im ukrainischen Parlament genehmigt werden. Die Mission hat mit Beratung durch Experten aus verschiedenen OSZE-Kreisen den Behörden der Ukraine und der Krim Vorschläge dazu unterbreitet.

Die Mission arbeitet in mehreren Angelegenheiten mit dem BDIMR zusammen:

- Pilotprojekt zur Reform der Verfahren für Wahlbeschwerden und -einsprüche sowie zur Schulung von Justizpersonal und Wahlfunktionären für die Regelung von Wahlanfechtungen nach internationalen Standards. Die erste Phase dieses Projekts ist bereits erfolgreich angelaufen.
- Intensivierung der Kontakte mit dem kürzlich geschaffenen ukrainischen Ombudsmann-Büro zwecks materieller Unterstützung und Förderung des Informationsaustauschs. Um dem Ombudsmann-Büro Hilfe zukommen zu lassen, organisierte die Mission am 29. September 1998 ein Gebertreffen, bei dem USD 57.000 aufgebracht wurden.
- Förderung der weiteren Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und spanischen Verfassungsgerichten, unter anderem durch gegenseitige Besuche und Informationsaustausch, zur Verbesserung der Managementkompetenz im ukrainischen Verfassungsgericht.
- Auf wirtschaftlichem und ökologischem Gebiet organisiert die Mission Seminare, Konferenzen und Workshops und setzt weitere Initiativen als Teil ihrer Bemühungen, die Ukraine vermehrt in OSZE-bezogene Aktivitäten einzubinden.

Die Mission verfolgt auch die Entwicklungen auf dem Gebiet der Medienfreiheit.

2.1.9 Mission in Bosnien und Herzegowina

Von Dezember 1997 bis November 1998 erstreckten sich die Aktivitäten der OSZE in Bosnien und Herzegowina hauptsächlich auf die Umsetzung der Ergebnisse der Kommunalwahlen vom September 1997 sowie auf die Abhaltung und Überwachung der zweiten allgemeinen Wahlen des Landes seit dem Krieg im September 1998. Parallel dazu konzentrierte sich die Mission auf die Herstellung eines neutralen und demokratischen politischen Umfelds mit Hilfe der Tätigkeit ihrer Abteilungen für Menschenrechte, Demokratisierung und Medienentwicklung und - durch ihre Abteilung für regionale Stabilisierung - auf die weitere Umsetzung der Rüstungskontrollbestimmungen aus dem Allgemeinen Rahmenübereinkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina.

Wahlen

Nach der erfolgreichen Durchführung der Kommunalwahlen in 136 Stadtgemeinden wurde der OSZE die Verantwortung dafür übertragen, für die Einsetzung funktionsfähiger Kommunalverwaltungen zu sorgen. Es war dies eine große Herausforderung, da laut Vorschrift der provisorischen Wahlkommission einige Positionen mit Minderheitenvertretern besetzt werden sollten, jedoch zahlreiche wählbare Minderheitenvertreter während des Krie-

ges in Bosnien und Herzegowina vertrieben worden waren. Das Unterfangen, das von dem unter OSZE-Vorsitz stehenden Nationalen Rat für die Umsetzung der Wahlergebnisse koordiniert und vom Büro des Hohen Repräsentanten unterstützt wurde, konnte als Erfolg verbucht werden: Die politischen Parteien konnten sich in 126 der 136 Stadtgemeinden über die Machtaufteilung einigen (in den verbleibenden 10 Stadtgemeinden kamen Vereinbarungen durch Vermittlung von OSZE und des Büros des Hohen Repräsentanten zustande). Mit Ausnahme von Srebrenica kamen in allen Stadtgemeinden Schiedssprüche zum Tragen, so daß in 135 der 136 Stadtgemeinden die definitive Bestätigung erfolgen konnte. In Srebrenica wurde ein Übergangsexekutivorgan unter OSZE-Vorsitz eingerichtet, das jedoch durch den anhaltenden Widerstand insbesondere von seiten der Serben an der Arbeit gehindert wird. Vor kurzem noch wurde einigen weiteren Stadtgemeinden die endgültige Bestätigung entzogen, da sie die Vorschriften und Bestimmungen der provisorischen Wahlkommission mißachtet hatten. Mit Unterstützung des Büros des Hohen Repräsentanten bemüht man sich um eine Lösung der offenen Fragen.

Im September 1998 war die Mission mit der Herausforderung eines dritten Wahlgangs innerhalb eines Jahres konfrontiert - den zweiten Präsidentschafts-, Parlaments- und Komitatswahlen nach dem Krieg (darüber hinaus wurde in 11 neuen Stadtgemeinden gewählt). Die Mission, die für die Erfassung eines Teils der Wahlberechtigten und die vollständige Beaufsichtigung der Wahlen in 2.180 Wahllokalen in Bosnien und Herzegowina und in 137 Wahllokalen in Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien verantwortlich war, führte eine Auszählungstechnik der Stimmzettel mittels Scanner ein, um die Auszählung der ungefähr 2,4 Millionen Stimmzettel zu beschleunigen. Die schweizerische Unterstützungseinheit verteilte an die 2.500 Tonnen Wahlmaterial, darunter Wahlunterlagen für die internationalen Überwacher und Beobachter, und holte - unter dem Schutz der SFOR - in ganz Bosnien und Herzegowina die Stimmzettel in den Wahllokalen ab.

Trotz technischer Probleme, die für die verspätete Öffnung von etwa fünf Prozent der Wahllokale verantwortlich waren, gingen die Wahlen mit einer Gesamtwahlbeteiligung von etwa 70 Prozent friedlich über die Bühne. In den Präsidentschaftswahlen in der Republika Srpska unterlag Präsidentin Biljana Plavšić dem Kandidaten der radikalen Partei, Nikola Poplašen. Wie schon bei den Wahlen zur Nationalversammlung der Republika Srpska 1997 konnten die gemäßigteren Kräfte gegenüber den nationalistischen Hardlinern an Boden gewinnen.

1998 wurde immer mehr Verantwortung und Fachkompetenz vom internationalen Wahlpersonal an nationales Wahlpersonal übertragen, was auch daran ersichtlich ist, daß in allen OSZE-Außenstellen lokale Wahlleiter und je ein bosnischer Staatsbürger zum Leiter der Dienststelle für politische Parteien bestellt wurden. Dieser Prozeß wird 1999 weitergehen, damit dafür gesorgt ist, daß bei künftigen Wahlen entsprechend ausgebildete nationale Führungs-

kräfte zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang setzt die Mission ihre Arbeit mit dem Büro des Hohen Repräsentanten und bosnischen Experten im Hinblick auf die Ausarbeitung eines endgültigen Wahlrechts fort.

Menschenrechte

Die Menschenrechtsabteilung, die allwöchentlich Bericht erstattet, setzte die Überwachung der Menschenrechtssituation fort und untersucht und interveniert nach wie vor im ganzen Land bei Fällen von Menschenrechtsverletzungen. Die Menschenrechtsberichte der OSZE wurden vom Koordinierungszentrum für Menschenrechte des Büros des Hohen Repräsentanten verteilt, wo sie von den teilnehmenden internationalen Organisationen für die Planung und Umsetzung der Menschenrechtspolitik herangezogen werden. Nach wie vor lag das Schwergewicht in erster Linie bei Eigentumsfragen und der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen. Die Mission trug wesentlich zur Verabschiedung der Eigentumsgesetze in der Föderation im April 1998 bei, die Hunderttausenden Anspruch auf die Wiederinbesitznahme der Wohnungen gibt, die sie vor dem Krieg in Bosnien und Herzegowina bewohnt hatten. Bei der Überwachung der Durchführung der Gesetze zeigte sich jedoch eine beträchtliche Behinderung seitens der Behörden der Stadtgemeinden, was ein Eingreifen der Menschenrechtsbeauftragten vor Ort notwendig machte. Im September 1998 veranlaßten Informationen der OSZE-Menschenrechtsbeauftragten den Hohen Repräsentanten dazu, die Frist für die Antragstellung um sechs Monate zu verlängern. Eine der vordringlichen Aufgaben der Mission im Jahr 1999 wird es sein, die Umsetzung der Eigentumsgesetze in der Föderation und der Eigentumsgesetze, die voraussichtlich in der Republika Srpska erlassen werden, zu gewährleisten.

Für die Menschenrechtsabteilung stand nach wie vor die Stärkung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen ganz oben auf der Prioritätenliste: Die Ombudsfrau in Bosnien und Herzegowina, die Menschenrechtskammer und die Ombudsleute in der Föderation. Die OSZE leistete diesen Institutionen bei ihren Ermittlungen Hilfestellung, leitete ihnen jeweils Einzelfälle zu und sorgte für die Einhaltung ihrer vorläufigen Anordnungen oder Empfehlungen. Gemeinsam mit dem Büro des Hohen Repräsentanten und der Venedig-Kommission arbeitete sie einen Gesetzesentwurf für die Einrichtung einer multiethnischen Ombudsmann-Institution der Republika Srpska aus - eine Priorität für 1999 - und Gesetzesentwürfe zur Regelung der bereits eingerichteten Ombudsmann-Institution für die Föderation.

Die Abteilung trug zur Justizreform 1998 bei. Sie verfolgte wie schon bisher Gerichtsverfahren und intervenierte immer wieder zur Durchsetzung der "Straßenordnung". Darüber hinaus befaßte sich die Abteilung mit der Zusammenarbeit der Justizbehörden der beiden Teilgebiete, der Reform der Bestellung von Richtern und der Stärkung der Rolle des Staatsanwalts und der Polizei in der Föderation durch Gesetzes- und Strukturreformen.

Die Einführung einheitlicher Kennzeichentafeln führte zu einer beachtlichen Zunahme des Grenzverkehrs zwischen den Teilgebieten, doch nahm gleichzeitig die Gewalt überall dort zu, wo Flüchtlinge und Vertriebene zurückzukehren versuchen - eine Herausforderung für die Menschenrechtsabteilung für das Jahr 1999. Die Abteilung wird sich 1999 darüber hinaus auch mit

Problemen der Diskriminierung in der Arbeitswelt und im Schulwesen und den Hindernissen befassen müssen, die die Ausstellung von Dokumenten und den Zugang zu Sozialleistungen und Versorgungsdiensten erschweren.

Demokratisierung

Zu den vertrauensbildenden Aktivitäten zählten Round-Table-Gespräche zwischen bosnischen Intellektuellen über ein breites Themenspektrum, wie etwa "demokratische Entwicklung und das Friedensübereinkommen von Dayton und politischer Pluralismus" und Treffen mit wichtigen Religionsführern. Auf Gemeindeebene wurde im ganzen Land eine Reihe von Demokratiezentren und Lesesälen eröffnet, die in einigen der abgeschiedensten Gemeinden in Bosnien und Herzegowina Informationen über Demokratie und Menschenrechte anbieten sollen. Die Abteilung für Demokratisierung organisierte eine Vielzahl von Treffen auf Gemeindeebene zwischen Rückkehrwilligen und offiziellen Vertretern ihrer Heimatgemeinden.

Die Abteilung für Demokratisierung intensivierte im Rahmen ihres Programms zur Entwicklung der Zivilgesellschaft die Entwicklung nichtstaatlicher Organisationen in vernachlässigten Gebieten wie dem Ostteil der Republika Srpska. Sie koordinierte die Schulung von 3.000 inländischen Wahlbeobachtern von 159 lokalen NGOs, was eine Verzehnfachung der verfügbaren Beobachter im Vergleich zu den Kommunalwahlen von 1997 darstellt. Die Entwicklung politischer Parteien stand im Mittelpunkt der Bemühungen der OSZE im Vorfeld der Wahlen vom September 1998. Die OSZE leistete 20 Parteien zusätzliche Hilfestellung in Form von Werbematerial für die Wahlkampagne. Servicezentren für politische Parteien boten in ganz Bosnien und Herzegowina allen politischen Parteien freien Zugang zu Büromaschinen, Sitzungsräumen und Information. Diese Zentren veranstalteten ungefähr 300 Pressekonferenzen und -treffen im Verlauf des Wahlkampfs. Das Programm "Die Frau in der Politik" organisierte zwei Konferenzen für ganz Bosnien und Herzegowina zur Förderung von Politikerinnen und gab während des Wahlkampfs Veröffentlichungen mit Schwerpunkt auf geschlechtsspezifischen Themen heraus.

Programme zur Staatsführung umfaßten die Schulung neuer Stadträte aus 107 Stadtgemeinden in demokratischer Lokalverwaltung, durch die viele Stadträte zum ersten Mal seit dem Krieg zusammenkamen. Im Rahmen des Programms für kommunale Führungskräfte wurden in Seminaren und Gesprächen mit ihren Amtskollegen in Deutschland und Spanien 56 Bürgermeister und leitende Verwaltungsbeamte in den Grundsätzen und der Funktionsweise einer guten Regierung ausgebildet. Die Abteilung führte auch ein Projekt über Stadtverwaltung und Rückkehrer durch, das 35 Kommunalbeamten und lokalen Führungskräften helfen sollte, ihre Verpflichtungen im Hinblick auf die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen wahrzunehmen.

Zu den Rechtsstaatlichkeitsprogrammen der Abteilung gehörte die Einrichtung und Unterstützung eines Netzes für Hilfe in Rechtsfragen, das selbstän-

dig arbeiten soll und das seit Aufnahme seiner Arbeit im Dezember 1997 bereits mit mehr als 2.750 Fällen befaßt wurde. Die Abteilung organisierte 24 Schulungskurse für Rechtsberufe über die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Im Rahmen ihres Jugend- und Bildungsprogramms veranstaltete sie mehrere Seminare zur Verbesserung demokratischer Strukturen in Schulen und zur Liberalisierung der Lehrpläne. Die Abteilung rief auch ein Zweijahresprogramm über demokratische Schulverwaltung für Schuldirektoren aus 30 Stadtgemeinden ins Leben.

Medienentwicklung

Als Teil der Überwachungsaufgabe der OSZE-Mission bei Wahlen und ihrer Aufgabe zur Stärkung demokratischer Strukturen in der bosnischen Gesellschaft führte die Abteilung für Medienentwicklung eine genaue Beobachtung der Medien im Vorfeld der allgemeinen Wahlen vom September 1998 durch. Über eine OSZE-nahe Kommission von Medienexperten wurde versucht, eine faire Berichterstattung zu gewährleisten und dafür zu sorgen, daß alle wahlwerbenden Parteien freien und gerechten Zugang zu den Medien erhalten. Die tagtägliche, sorgfältige Überwachung der Medien während der politischen Kampagnen erwies sich als wirksame Abschreckung gegen die hetzerischen Parolen, die in der Vergangenheit von Medien zu hören waren, die extremen nationalistischen Parteien nahestehen. Die Überwachung ermöglichte es der Medienexpertenkommission auch, die Einhaltung der Vorschriften und Bestimmungen der provisorischen Wahlkommission zu kontrollieren. Interventionen der Medienexpertenkommission, die eine unparteiische Berichterstattung in Funk und Fernsehen im Vorfeld der Wahlen sicherstellen sollten, trugen wesentlich dazu bei, daß in Bosnien und Herzegowina vor den Wahlen ein neutraleres Medienklima herrschte als je zuvor seit Kriegsende. Die Abteilung für Medienentwicklung organisierte auch kurz vor den Wahlen im September 1998 Diskussionen zwischen Präsidentschaftskandidaten. Diese Diskussionen wurden von den nationalen Radio- und Fernsehanstalten live in der ersten Durchschaltung zwischen Stationen in ganz Bosnien und Herzegowina übertragen.

Die Abteilung für Medienentwicklung initiierte auch verschiedene Projekte zur Förderung unabhängiger Medien im ganzen Land. Ein Projekt, das beide Teilgebiete erfaßte, verteilte Zeitungen und Zeitschriften in ganz Bosnien und Herzegowina; Konferenzen für Journalisten aus beiden Teilgebieten boten Weiterbildung für journalistische Standards an und ermutigten zu Kontakten zwischen den Volksgruppen, und unabhängige Medien erhielten kleine Subventionen für den Ausbau ihrer Kapazitäten.

Regionale Stabilisierung

1998 machte die Durchführung der gemäß Anhang 1-B des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Artikel

II und IV) ausgehandelten vertrauensbildenden Maßnahmen und Rüstungskontrollvereinbarungen gute Fortschritte.
Im Februar kamen die Parteien des "Übereinkommens über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina" zur ersten Konferenz zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens in Wien zusammen, in deren Verlauf mehrere wichtige Beschlüsse gefaßt wurden. So vereinbarten die Parteien zum Beispiel eine aktualisierte Fassung des Protokolls über vorhandene Typen konventioneller Waffen und Ausrüstungen. Sie beschlossen auch, die Schwierigkeiten auszuräumen, die einer Entsendung militärischer Verbindungsmissionen zwischen den Kommandierenden der Streitkräfte im Wege stehen. Dieser Beschluß führte im Juni zum ständigen Austausch militärischer Verbindungsmissionen.
1998 gelang den Parteien ein Durchbruch in der Frage der Waffenproduktionsanlagen, indem sie eine Reihe von Besuchen in derartigen Einrichtungen noch für 1998 und das ganze Jahr 1999 hindurch vereinbarten und ein Protokoll verabschiedeten, das die Vorschriften und Regeln für solche Besuche festlegt. Im September führten die Parteien gemäß Artikel II Abschnitt 8 "Inspektionen festgelegter Gebiete" durch. Es waren dies die ersten derartigen Inspektionen, die gemäß dem Übereinkommen durchgeführt wurden. Und schließlich führte der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE während des ganzen Jahres 1998 weiterhin den Vorsitz in der Gemeinsamen Beratungskommission, die alle zwei Monate zusammentrat. Nach wie vor machte der Persönliche Vertreter internationale Inspektoren für jede Inspektion namhaft, die von den Parteien gemäß dem Übereinkommen durchgeführt wurde.
Das ganze Jahr 1998 waren zwischen allen fünf Parteien des Übereinkommens über subregionale Rüstungskontrolle erhöhte Transparenz und verstärkte Zusammenarbeit festzustellen. Im Juni kamen die Vertragsparteien zur ersten Konferenz zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens in Wien zusammen. Die zweite Überprüfungskonferenz wird im Juni 2000 stattfinden.
Nach seiner Bestellung durch den Ministerrat von Kopenhagen zum Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Verhandlungen über regionale Stabilisierung in Südosteuropa nach Artikel V des Übereinkommens von Dayton/Paris nahm Botschafter Henri Jacolin seine Tätigkeit im Februar 1998 auf; im Mai war sein Team vollzählig.
Im April und Mai fanden in den Hauptstädten der meisten an dem Prozeß beteiligten Staaten Konsultationen statt. Ein Mandatsentwurf für die Verhandlungen nach Artikel V wurde ausgearbeitet, weitergeleitet und mit den 20 teilnehmenden Staaten erörtert: Albanien, Deutschland, Vereinigte Staaten von Amerika, Österreich, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Spanien, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Griechenland, Ungarn, Italien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Niederlande, Rumänien, Russische Föderation, Slowenien, Türkei und die Bundesrepublik

Jugoslawien. Man ist sich prinzipiell drüber einig, daß alle Staaten gleichberechtigt an ein und demselben Tisch an diesen Verhandlungen teilnehmen.
Die Teilnehmerstaaten sind nahe an einer Einigung über einen Mandatsentwurf für die Verhandlungen, die schon Anfang 1999 beginnen könnten, vorausgesetzt der Mandatsentwurf wird noch vor Ende 1998 endgültig genehmigt.

2.1.10 Mission in Kroatien

Die im April 1996 mit 14 internationalen Mitarbeitern eingerichtete Mission in Kroatien rückte - mit dem Ablauf des UNTAES-Mandats am 15. Januar 1998 - zur wichtigsten internationalen Präsenz im Land auf; sie verfügt nunmehr über 280 internationale Mitarbeiter im Hauptquartier der Mission (in Zagreb), in drei Koordinierungszentren (in Vukovar, Sisak und Knin) und den 16 Büros vor Ort mit ihren sieben Außenstellen. Das erweiterte Missionsmandat lautet auf Hilfestellung und Überwachung der Durchführung der innerstaatlichen Gesetze, der Erfüllung internationaler Verpflichtungen bezüglich Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, des Schutzes nationaler Minderheiten durch die kroatische Regierung und der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen. Die politische Zielsetzung der Mission ist eine Konsolidierung des Friedens im Lande, Hilfestellung bei der politischen Normalisierung und die Förderung der Demokratisierung.
Am 15. und 16. Oktober 1998 wurde die Polizeiüberwachung in der Donauregion - im ehemaligen UNTAES-Gebiet in Ostkroatien - von den Vereinten Nationen an die OSZE übergeben. In Vorausplanung einer geordneten Abwicklung der Übergabe hatte man bereits Ende September mit der Stationierung von 120 Polizeiüberwachern begonnen.
Im abgelaufenen Jahr konzentrierte sich die Mission auf die flächendeckende Überwachung der Lage in Kroatien sowie auf die Beratung und Unterstützung der kroatischen Regierung in Fragen der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen, der Entwicklung demokratischer Institutionen, der Rechtsstaatlichkeit, der Vertrauensbildung zwischen den Nationalitäten und der Einhaltung der höchsten internationalen Menschenrechtsstandards.
Um die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen zu erleichtern, ermutigte die Mission die kroatische Regierung dazu, gerechte und transparente Rückkehrverfahren einzurichten, sowohl für die im Ausland - insbesondere in der Bundesrepublik Jugoslawien und Bosnien und Herzegowina - lebenden Flüchtlinge, als auch für die innerhalb Kroatiens Vertriebenen. Der im April 1997 eingeleitete Prozeß für die organisierte Rückkehr von Personen aus der und in die Donauregion kam durch die Besetzung von Häusern durch Flüchtlinge, Kriegsschäden, Unsicherheit, bürokratische Behinderungen und Verzögerungen durch die Verwaltung nur schleppend voran; eine Rückkehr über die Grenze fand kaum statt.

Es gab keine eindeutigen Bestimmungen für die rasche Wiederinbesitznahme von Eigentum, jedoch erließ die kroatische Regierung im Juni 1998 nach Rücksprache mit Vertretern der Mission und anderer internationaler Gremien ein umfassendes Rückkehrprogramm, das entsprechende Bestimmungen enthält. Gemeinsam mit dem Hochkommissar der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge und der Überwachungsmission der Europäischen Gemeinschaft richtete die Mission eigene Gruppen zur Rückkehrförderung ein, die das Rückkehrprogramm unterstützen und seine internationale Überwachung koordinieren.

Im Anschluß an ihre Empfehlungen bezüglich der Wahlgesetze verfaßte die Mission gemeinsam mit dem Europarat und dem BDIMR eine international unterstützte Stellungnahme mit Empfehlungen für notwendige Änderungen der kroatischen Wahlgesetze, damit künftige Wahlen in Kroatien sowohl frei als auch fair stattfinden können. Die Empfehlungen betreffen sieben Bereiche: Vertretungsrechte der im Ausland lebenden Kroaten, fehlendes Wahlrecht für Personen, die ein Anrecht auf kroatische Staatsbürgerschaft haben, die Rolle der Medien bei Wahlen, Minderheitenvertretung, Wahlkommissionen, unparteiische inländische Wahlbeobachter und Mittel und Finanzierung für Wahlkampagnen. Diese Stellungnahme wurde der kroatischen Regierung am 14. August 1998 unterbreitet.

In ihren Bemühungen um die Förderung der Medienfreiheit unterstützt die Mission die Umwandlung des staatlichen Radio- und Fernsehnetzes in eine öffentlich-rechtliche Anstalt. Zu diesem Zweck organisierte die Mission im März 1998 den Besuch einer Expertendelegation des Europarats. Laut Aussage von Regierungsvertretern haben die Schlußempfehlungen der Experten bei der Ausarbeitung einer Gesetzesnovelle zum derzeitigen Rundfunkgesetz ihren Niederschlag gefunden. Sollte dieser Gesetzesentwurf aber in seiner jetzigen Form verabschiedet werden, bleiben Bedenken bezüglich der politischen Beherrschung des Rundfunkwesens in Kroatien durch die Regierungspartei. Daher organisierte die Mission Anfang Oktober einen zweiten Besuch von Europaratsexperten, die den Gesetzesentwurf mit kroatischen Parlamentsabgeordneten erörterten.

Die Mission koordinierte die Reaktionen der internationalen Vertreter in Kroatien auf die Bemühungen der Regierung, eine Konferenz für Wiederaufbau und Entwicklung zu organisieren. Die internationalen Vertreter machten ihre Unterstützung für eine derartige Konferenz davon abhängig, daß die Regierung ein umfassendes Wiederaufbauprogramm ohne Diskriminierungen verabschiedet und die zügige Durchführung des Rückkehrprogramms erleichtert.

Am 29. Januar 1998 legte die Mission der kroatischen Regierung ein 27 Punkte umfassendes Non-Paper vor, das die geplanten Schwerpunkte der Mission enthält; die 27 Punkte beziehen sich auf den Rückkehrprozeß, die Rückgabe von Eigentum und Entschädigung, Medienfreiheit, Wahlreform, Amnestie, Justizverwaltung, Minderheitenrechte, Minenräumung und Aus-

söhnung. In der Folge erarbeitete die Mission eine umfassende Beurteilung der von der Regierung gemachten Fortschritte. In ihrem beurteilenden Bericht, der der Regierung vorgelegt und den OSZE-Delegationen am 20. Mai 1998 zuging, stellte die Mission fest, daß die Maßnahmen der Regierung seit Ablauf des UNTAES-Mandats in einigen Bereichen hinter den Erwartungen zurückgeblieben waren. In einem zweiten beurteilenden Bericht vom 8. September 1998 begrüßte die Mission den neuerlichen Anstoß, der durch die Verabschiedung des Rückkehrprogramms zustandegekommen war, sie wies jedoch auf die fehlenden Fortschritte in vielen Schlüsselbereichen, darunter Medienfreiheit und Wahlreform, hin.
Die Mission wird weiterhin regelmäßig über die Fortschritte der Regierung bei der Erfüllung internationaler Verpflichtungen berichten. Im Januar 1999 soll ein dritter beurteilender Bericht erscheinen.

2.2 Sonstige Aktivitäten der OSZE vor Ort

2.2.1 Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzender der OSZE für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt

Die Durchführung des Mandats des Persönlichen Vertreters hängt weitgehend vom Fortschritt der Verhandlungen über diesen Konflikt ab. 1998 kamen diese Verhandlungen kaum von der Stelle; der den Parteien von den Kovorsitzenden der Minsker Gruppe unterbreitete Plan zur Beendigung des Konflikts wurde von den Führern von Berg-Karabach und später - nach den armenischen Präsidentschaftswahlen vom März 1998 - auch von Armenien abgelehnt (vor den Wahlen hatten die armenischen Behörden diesen Plan als Grundlage für weitere Verhandlungen akzeptiert). Der Konflikt in Berg-Karabach stand im November bei den Besuchen des Amtierenden Vorsitzenden in Armenien und Aserbaidschan im Vordergrund: Alle Konfliktparteien waren sich darüber einig, daß der Minsker Prozeß der geeignete Rahmen für die Fortführung des Friedensprozesses ist. Die Regierungen von Armenien und Aserbaidschan sowie die Führung von Berg-Karabach bekannten sich nachdrücklich dazu, Bemühungen um die Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen zu unterstützen. Auf Anregung des Amtierenden Vorsitzenden vereinbarten alle Parteien einen Austausch von Kriegsgefangenen. Der Persönliche Vertreter konzentrierte sich auf folgende Fragen:
Kontakte auf hoher Ebene. Der Persönliche Vertreter unterhielt 1998 derartige Kontakte, wobei die Hilfe mittels vertrauensbildender Maßnahmen zwischen den Konfliktparteien ein wichtiger Aspekt war.
Überwachung. Seit Mai 1998 kam es bei der Überwachung zu keinerlei Zwischenfällen, was zur Stabilität entlang der Kontaktlinie beitrug. Das Büro des Persönlichen Vertreters, der Amtierende Vorsitzende und die Mitglieder der Minsker Gruppe beziehen aus dieser Überwachung wertvolle Informationen über die Lage vor Ort, und die Funkeinrichtungen der OSZE ermöglichen

direkte Kontakte auf Ebene der örtlichen Kommandanten. Die Hochrangige Planungsgruppe hat sich an der Überwachungstätigkeit beteiligt, um sich ein Bild von der Lage entlang der Kontaktlinie für ihre eigenen Zwecke zu machen.

Humanitäre Fragen. Infolge von Übergriffen entlang der Kontaktlinie und an der Grenze zwischen Armenien und Aserbaidschan und verschiedener anderer Zwischenfälle gerieten zahlreiche Personen in Kriegsgefangenschaft, wodurch ein Austausch von Kriegsgefangenen immer dringender wird. Nach Informationen des Persönlichen Vertreters und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) hält jede der Konfliktparteien mehrere Personen gefangen. Das Büro des Persönlichen Vertreters wird sich in enger Zusammenarbeit mit dem IKRK weiterhin mit diesem wichtigen humanitären Aspekt des Konflikts befassen.

2.2.2 OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien (Russische Föderation)

Die Unterstützungsgruppe steht in ständigem Kontakt mit den einflußreichsten Personen, Gruppierungen und Strukturen aus Politik, Religion und Kultur in Tschetschenien. Sie beobachtet die politische und wirtschaftliche Lage, sammelt und analysiert Informationen und beurteilt die Entwicklungen sowohl in Tschetschenien als auch in der übrigen Nordkaukasus-Region; zu diesem Zweck pflegt sie regelmäßige Kontakte mit der Führung der Nachbarrepubliken.

Die Unterstützungsgruppe konzentrierte sich im abgelaufenen Jahr im wesentlichen auf die folgenden Punkte ihres Mandats: Menschenrechte, nationale Minderheiten und Erleichterung der humanitären Hilfe durch NGOs, die außerhalb Tschetscheniens tätig sind, und durch die OSZE-Teilnehmerstaaten.

Als einzige in Tschetschenien tätige internationale Organisation ist die Unterstützungsgruppe eine unerläßliche Informationsquelle für die internationale Gemeinschaft über die Menschenrechtssituation im Lande und über die Bedürfnisse vor Ort. Regierungen und internationale Organisationen bedienen sich der Unterstützungsgruppe, um die für humanitäre Zwecke vorgesehenen Gelder an die verschiedenen tschetschenischen NGOs und andere Strukturen weiterzuleiten, wobei die Unterstützungsgruppe für die Finanzkontrolle und die begleitende Kontrolle von Programmen und die Berichterstattung darüber verantwortlich ist. Über die Unterstützungsgruppe erhalten unter anderem das gerichtsmedizinische Labor in Grosny, ein Waisenhaus mit 54 Kindern und eine Reihe örtlicher NGOs Unterstützung.

Die Unterstützungsgruppe befaßte sich eingehend mit der Situation hinsichtlich Kriminalität und insbesondere Entführungen. In Tschetschenien und den Nachbarrepubliken wurden mehrere Staatsangehörige von OSZE-Teilnehmerstaaten entführt (der Vertreter des russischen Präsidenten in Tschetschenien, Wlassow, wurde im Mai entführt und im November freigelassen), viele

von ihnen werden noch immer festgehalten. Die tschetschenische Exekutive ist zwar um die Verbrechensbekämpfung bemüht, jedoch infolge ihrer unzulänglichen technischen Ausrüstung und der ausständigen Gehaltszahlung an die Polizeibeamten nicht sehr durchschlagskräftig. Einer der Hauptgründe für die Zunahme der Kriminalität liegt darin, daß so viele Beschäftigungslose im Besitz von Waffen sind. In den seltenen Fällen, in denen es Beamten der örtlichen Exekutive gelingt, Geiseln zu befreien, ist die Unterstützungsgruppe den Freigelassenen bei der Ausreise aus Tschetschenien behilflich.
Die tschetschenischen Behörden haben zur Bekämpfung des Verbrechens während eines Monats den Ausnahmezustand und eine Ausgangssperre verhängt, die jedoch wenig bewirkten. Was die Geiselnahmen betrifft, ist die Lage nach wie vor besorgniserregend, und die Sicherheitslage ist insgesamt instabil.

2.2.3 OSZE-Präsenz in Albanien

Seit Einrichtung der OSZE-Präsenz in Albanien im März 1997 verlagerte sich ihre Tätigkeit von intensiver wahlbezogener Arbeit hin zu langfristigeren Aktivitäten zur Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Das schwierige politische Klima und die stark polarisierten Beziehungen zwischen den Koalitionsparteien der Regierung einerseits und der Opposition andererseits führten dazu, daß die Dienste der Präsenz immer wieder in Anspruch genommen werden, um Spannungen abzubauen und wenigstens minimale Voraussetzungen für einen Dialog und Kompromiß aufrechtzuerhalten. Als Folge davon genießt die OSZE in Albanien nach wie vor hohes Ansehen, und die Präsenz erhält von allen Seiten Anerkennung für ihre engagierte, positive Haltung.
Abgesehen von ihrer Rolle als politischer Makler ist die Präsenz auch mit Wahlhilfe und -überwachung befaßt, sie ist beim Entwurf einer Verfassung, der Schaffung von Personenstandsbüchern, der Koordinierung von Gebern, der NGO-Entwicklung, der parlamentarischen Beobachtung und (über ihr Rechtsberatungsbüro) der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und der Einhaltung der Menschenrechte behilflich. Eine ihrer jüngsten Initiativen war die Gründung einer Gruppe "Freunde Albaniens", die 23 Länder und acht internationale Organisationen unter dem gemeinsamen Vorsitz von OSZE und EU umfaßt. Den Vorsitz vor Ort führt der Leiter der Präsenz. Man hofft, daß die Gruppe dank ihrer kollektiven Bemühungen als Impulsgeber wirkt und die Vorstellungen und Projekte ausrichtet und bündelt.
Am 30. Oktober wurde in einer konzertierten Bemühung um Zusammenarbeit zwischen mehreren Ländern und internationalen Gremien in Tirana eine internationale Albanien-Konferenz abgehalten, um Albanien zu helfen und politische Konzepte und konkrete Maßnahmen zur Förderung der Stabilität und sozialer und wirtschaftlicher Verbesserungen zu unterstützen. Auf dieser Konferenz, die sowohl bei den politischen Parteien als auch in der Öffent-

lichkeit Widerhall fand, hielt auch der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Professor Bronisław Geremek, in seiner Funktion als Kovorsitzender der Gruppe "Freunde Albaniens" eine Rede.

Eine Kerntruppe internationaler Mitarbeiter ist im Hauptquartier in Tirana und in den drei Außenstellen in Shkodër, Gjirokastër und Vlorë stationiert. Diese vier Büros haben enge Kontakte zu politischen Kräften aufgebaut und fördern den Dialog, vermitteln und unterstützen landesweit und lokal die Vertrauensbildung. Laut Beschluß des Ständigen Rates vom 11. März 1998 wurden vorübergehend acht Außenstellen an der Grenze eröffnet, die unter anderem bei der Beobachtung der Kämpfe im Kosovo nahe der albanischen Grenze und der Flüchtlingsbewegungen und des illegalen Waffenhandels im Zusammenhang mit der Kosovo-Krise eine wichtige Rolle spielen.

Die Präsenz hat den Auftrag, Rat und Hilfe insbesondere bei der Demokratisierung, der Rechtsstaatlichkeit, der Medienfreiheit, den Menschenrechten und den Grundelementen für eine Zivilgesellschaft anzubieten. Darüber hinaus hat der Ständige Rat beschlossen, daß die Präsenz gemeinsam mit der albanischen Regierung einen flexiblen Koordinierungsrahmen anbieten soll, in dem andere internationale Organisationen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich ihre Rolle wahrnehmen können.

Festigung der Demokratie. Mit Hilfe ihres Rechtsberatungsbüros hatte die Präsenz im Berichtszeitraum einen wesentlichen Anteil an der Konfliktverhütung. Zu Beginn des Jahres 1998 wurden auf ihre Vermittlung mehrere Hungerstreiks einiger Richter und ehemaliger politischer Gefangener beendet. Die Präsenz engagierte sich auch bei Vermittlungsversuchen im Zusammenhang mit einem neuen Justizorganisationsgesetz, mit Klagen von Gläubigern fehlgeschlagener albanischer Pyramidenspiele und mit der Novellierung der albanischen "Säuberungs"-Gesetze (denen zufolge niemand ein öffentliches Amt ausüben darf, der unter kommunistischer Herrschaft eine gewisse Position innehatte).

Einer der politischen Konflikte, in denen die Präsenz als Vermittler auftrat, gefährdete im Juni 1998 lokale Teilwahlen und ein weiterer war durch die Ablösung von Vorsitzenden lokaler Gemeinderäte entstanden, die der Oppositionspartei angehörten.

Auf Ersuchen um Unterstützung der Kovorsitzenden des für den Entwurf einer neuen Verfassung zuständigen Ausschusses im Albanischen Parlament übernahm die Präsenz im Januar und Juni 1998 die Planung und Koordinierung einer Mission europäischer Parlamentarier, die eine absolute Neuerung darstellte. Hochrangige Abgeordnete der Parlamentarischen Versammlungen der OSZE und des Europarats sowie des Europäischen Parlaments (die sogenannte Triparlamentarische Mission) erkundeten, auf welche Weise die Patt-stellung beim Entwurf einer neuen Verfassung beseitigt werden könne, und gaben Erklärungen ab, die sich auf die politische Tagesordnung Albaniens nachhaltig auswirkten. Der erste Besuch, der sowohl seitens der Regierungskoalition als auch der Opposition begrüßt wurde, veranlaßte letztere, am 12.

März 1998 ihren Boykott im Parlament einzustellen (nicht jedoch den Boykott der Arbeit am Verfassungsentwurf), und beendete damit ihre sechsmonatige Abwesenheit.
Mit Bedauern wurde registriert, daß die Demokratische Partei im Juli mit einem zweiten - unbegrenzten - Boykott des Parlaments begann. Die Polarisierung des politischen Klimas nahm zu und gipfelte in einer Periode schwerer Unruhen Mitte September im Anschluß an die Ermordung eines prominenten Funktionärs der Demokratischen Partei. Schwere bewaffnete Auseinandersetzungen am 14. September stellten erhöhte Anforderungen an die vermittlerischen Fähigkeiten der Präsenz in den Verhandlungen zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, nachdem Aktivisten die staatliche Fernsehanstalt übernommen und andere zwei Panzer in ihren Besitz gebracht hatten.
Im Rahmen ihrer Beobachtung der Bemühungen um eine demokratische Staatsführung in Albanien machte die Präsenz auf die Kluft zwischen politischen Konzepten und deren Umsetzung aufmerksam, insbesondere auf die Unstimmigkeiten zwischen zentralen und lokalen Verwaltungsstellen, die weitgehend darauf zurückzuführen sind, daß die Regierung nicht imstande war, die von ihr zugesagte Förderung der lokalen Selbstverwaltung in die Tat umzusetzen. Darüber hinaus überwachte die Präsenz unter anderem Entwicklungen im Zusammenhang mit den Rückerstattungsforderungen ehemaliger Grundeigentümer, mit dem Entwurf von Gesetzen über eine gesicherte Kreditvergabe und mit den Bemühungen der juridischen Fakultät an der Universität Tirana um eine Rechtsreform.
Im Anschluß an die Forderung der Triparlamentarischen Mission nach ordentlichen parlamentarischen Verfahren, die unter anderem die Rechte der Opposition achten, wurde die Präsenz in enger Zusammenarbeit mit dem Europarat und den Botschaften Deutschlands, Österreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika mit der offiziellen Beobachtung der albanischen Parlamentsverfahren betraut.
Bis heute gab die Präsenz 13 parlamentarische Beobachtungsberichte mit Empfehlungen heraus, deren Umsetzung zu einer deutlichen Verbesserung der Parlamentspraxis beitrug. Mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten haben auf die Beobachtungen der Präsenz bezüglich fachlicher und organisatorischer Mängel reagiert und Hilfe zur Verfügung gestellt.
Im Gefolge der Wahlen von 1997, durch die eine Koalition unter sozialistischer Führung an die Macht kam, stellte das BDIMR in Konsultationen mit der albanischen Regierung fest, daß genaue und überprüfbare Wählerverzeichnisse notwendig sind. Hauptzweck des anschließenden Wählerverzeichnisprojekts war die Erstellung einer EDV-Datenbank, die fehlerfreie Wählerlisten für Wahlen und Volksabstimmungen liefert. Fünf Pilot-Stadtgemeinden wurden für das Projekt ausgewählt, über das dem stellvertretenden albanischen Ministerpräsidenten im September ein Schlußbericht

vorgelegt wurde. Man hofft, daß die Regierung in Zukunft landesweit nach demselben Verfahren vorgehen wird.
Am 21. Juni 1998 wurden in sieben Stadtgemeinden und neun Gemeinden Nachwahlen abgehalten. Es waren dies die ersten Wahlen seit den Parlamentswahlen 1997. Damit sie stattfinden konnten, mußte die Präsenz erst langwierig bezüglich der Zusammensetzung der zentralen Wahlkommission und in letzter Minute bezüglich des Einsatzes elektronischer Medien durch die sozialistisch geführte Regierungskoalition vermitteln - eine Frage, derentwegen die Union für Demokratie angedroht hatte, die Wahlen zu boykottieren. Die Regierung ersuchte um die Überwachung der Nachwahlen, um einen reibungslosen Ablauf sicherzustellen und sich gegen den Vorwurf von Unregelmäßigkeiten abzusichern. Infolgedessen wurde der Prozeß von 23 internationalen Teams überwacht, unter ihnen OSZE-Teams (denen Vertreter verschiedener Botschaften und internationaler Organisationen angehörten) und Teams des Europarats-Kongresses der Gemeinden und Regionen in Europa. Die Nachwahlen wurden als wesentliche Verbesserung gegenüber den Parlamentswahlen von 1997 erachtet und als ein spürbarer Schritt zu mehr Demokratie in Albanien. Eine gemeinsame Erklärung der OSZE und des Europarats, die dies bestätigte, erhielt breite Zustimmung und Anerkennung.
Koordinierung. Die Präsenz erfüllt die Rolle eines Koordinators. Sie versuchte, die Kompetenz der albanischen Regierung dahingehend zu verstärken, daß diese in zunehmendem Maß selbst die Koordinierung der internationalen Hilfsbemühungen übernehmen kann. In Bereichen, in denen es keine offensichtlich federführende Stelle gibt (z.B. Rechts- und Wahlreform und Verfassungsentwurf), dient die Präsenz selbst als Anlaufstelle.
Die Präsenz half bei der Planung einer Datenbank mit, die einen Überblick über alle potentiellen und in Gang befindlichen Hilfsbemühungen gibt. Gemeinsam mit dem Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und einigen anderen Ministerien war sie Organisator und Gastgeber von Koordinierungssitzungen für Polizei-, Militär-, Justiz-, Landwirtschaftsfragen und andere Angelegenheiten. Sie organisierte auch Treffen zwischen Leitern diplomatischer Missionen und dem Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, auf denen dieses seine aktuelle Sicht der Entwicklung Albaniens darlegen konnte.
Rechtsstaatlichkeit. Im Mai 1998 richtete die Präsenz ein Rechtsberatungsbüro ein, in dem derzeit ein internationaler Anwalt, zwei albanische Anwälte und ein Verwaltungsassistent tätig sind und das auftauchende Rechtskonflikte unverzüglich untersucht, Hilfsbemühungen zur Entwicklung des rechtlichen Rahmens koordiniert, das Melde- und Warnprogramm der Präsenz für Menschenrechte leitet und in verschiedenen Bereichen direkte Hilfe in Rechtsfragen anbietet.
Während des Berichtszeitraums befaßte sich das Rechtsberatungsbüro in seinen Analysen unter anderem mit Themen betreffend den Verfassungsge-

richtshof, die Gemeinderäte und die Gesetze für Regional- und Parlamentswahlen. Ihm kam bei der Koordinierung der Bemühungen des BDIMR, anderer internationaler Gremien, der albanischen Regierung und diverser NGOs um die Entwicklung einer Ombudsmann-Institution für Albanien eine zentrale Rolle zu, und es unterstützte die BDIMR-Hilfe für Albanien auf dem Gebiet der Ausbildung in Rechtsfragen. Es richtete eigene Gruppen ein für die Koordinierung der Hilfe im Zusammenhang mit der Reform der Strafgerichtsbarkeit, der Ombudsmann-Institution, Beratungseinrichtungen für rechtliche und soziale Fragen, Menschenrechts-NGOs, der Reform des Wirtschaftsrechts und der Lokalverwaltung. Zuletzt leistete es direkte Hilfestellung im Bereich der Minderheitenrechte und prüfte die Entwürfe zu verschiedenen Gesetzen, etwa dem Gesetz über den staatlichen Informationsdienst, das Gesetz über Staatsgeheimnisse und das Rechnungsprüfungsgesetz.

Die Präsenz und das Rechtsberatungsbüro hoffen, daß das Menschenrechtsmelde- und Warnprogramm, in dessen Rahmen die Präsenz und inländische NGOs bei der Untersuchung und Berichterstattung über angebliche Menschenrechtsverletzungen zusammenarbeiten werden, bis Ende des Jahres in vollem Umfang einsatzfähig ist.

Die Präsenz beherbergt das Verwaltungszentrum zur Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und der Mitwirkung der Öffentlichkeit, das nahezu alle Aspekte des Verfassungsentwurfs unterstützt - eines Prozesses, an dem sich rechtliche und politische Diskussionen entzünden. Zur Unterstützung dieses Prozesses organisierte das Verwaltungszentrum ein in Albanien völlig neuartiges Programm zur Einbindung der Öffentlichkeit, das ein breites Spektrum öffentlicher Foren einbezieht, in dem Verfassungsfragen erörtert und Beiträge aus der Öffentlichkeit gesammelt werden. Die Beiträge aus der Öffentlichkeit wurden dem Verfassungsausschuß des albanischen Parlaments zur Erwägung im Zuge der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs vorgelegt.

Die OSZE-Präsenz in Albanien half die Volksabstimmung über die Verfassung vom 22. November 1998 vorzubereiten. Die Demokratische Partei forderte ihre Anhänger auf, der Abstimmung fernzubleiben.

Die Präsenz koordinierte außerdem mit der BDIMR-Beobachtermission, dem Ministerium für kommunale Selbstverwaltung, der Zentralen Wahlkommission und lokalen nichtstaatlichen Organisationen die OSZE-Überwachung der Vorbereitungen für die Volksabstimmung und der Stimmabgabe.

Das Verwaltungszentrum lieferte Beiträge zu TV-Bildungsprogrammen und produzierte eine Auswahl an pädagogischem Material, das an mehr als 100.000 Bürger verteilt wurde. Es fungierte auch als Clearinghouse für Informationen und versorgte den Verfassungsausschuß mit juristischem Fachmaterial und koordinierte die von so renommierten Gremien wie der Venedig-Kommission des Europarats, der American Bar Association (über ihre Central and Eastern European Law Initiative) und der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit angebotene Hilfe.

Menschenrechte und Zivilgesellschaft. Nach Maßgabe ihrer personellen Ressourcen untersuchte die Präsenz über ihre Außenstellen - auf Ad-hoc-Basis - Fälle von Menschenrechtsverletzungen, insbesondere Beschwerden wegen diskriminierender Behandlung, willkürlicher Freiheitsberaubung, Polizeiübergriffen und anderer Schikanen. Es wird erwartet, daß durch das Menschenrechtsmelde- und Warnprogramm die Präsenz systematisch bei der Untersuchung solcher Beschwerden im ganzen Land aktiv wird. Die Präsenz beabsichtigt auch, albanische NGOs verstärkt für die Untersuchung von Beschwerden auszubilden.

In ihren Bemühungen um die Stärkung der Zivilgesellschaft in Albanien organisierte die Präsenz verschiedene Aktivitäten für und mit albanischen NGOs. Im März 1998 organisierte sie in Tirana ein Treffen, das albanische NGOs mit internationalen NGOs und Gebern zusammenbrachte. Zusätzlich organisierte die OSZE in Zusammenarbeit mit der Stiftung für Zivilgesellschaft in Tirana in Außenstellen in Albanien drei Schulungsseminare für NGOs aus Mitteln, die von der deutschen Regierung zur Verfügung gestellt wurden, und hielt in Permet, Südalbanien, eine von Norwegen finanzierte Regionalkonferenz zu Minderheitenfragen ab.

Die Präsenz, die die Entwicklung der albanischen Medien beobachtete und aktiv daran mitwirkte, übernahm die Schirmherrschaft über mehrere Seminare und sonstige Tagungen zu Fragen der Gesetzgebung, wie dem Gesetzesentwurf über elektronische Medien. Sie führte auch Gespräche mit den Gegnern dieses Gesetzes, um herauszufinden, wie man am besten sicherstellen kann, daß das öffentliche Fernsehen redaktionell unabhängig von der Regierung arbeitet. Darüber hinaus setzte sie sich in enger Zusammenarbeit mit internationalen und albanischen Organisationen (z.B. mit dem Europarat und dem albanischen Medieninstitut) für ein demokratisches Medienklima in Albanien ein, wobei Menschenrechte und die Anforderungen an den Journalistenberuf das Schwergewicht bildeten.

Die Präsenz hilft der albanischen Regierung bei der Ausarbeitung einer Strategie zur Einziehung von etwa 700.000 Kleinwaffen, die während der Unruhen Anfang 1997 aus Militärdepots entwendet worden waren, und bemühte sich, auch in dieser Angelegenheit NGOs zu mobilisieren. Im September unterstützte sie die mit illegalem Waffenbesitz befaßte Mission der Vereinten Nationen und wird ein damit zusammenhängendes Pilotprojekt betreuen, das im Bezirk Gramsch anlaufen soll. Geplant ist die Veranstaltung einer Konferenz, die sich mit dem illegalen Waffenbesitz in Albanien befassen soll.

Grenzbeobachtung. Im März 1998 weitete der Ständige Rat das Mandat der Präsenz auf die Beobachtung der Grenze zwischen Albanien und dem Kosovo (BRJ) aus. Demnach wurden im Nordwesten Albaniens acht vorläufige Außenstellen eingerichtet. Derzeit beteiligen sich 26 Beobachter aus 15 OSZE-Teilnehmerstaaten an dieser Grenzbeobachtung, die inzwischen besondere Bedeutung erlangte, da die Grenzbeobachter in der gegenwärtigen Kosovo-Krise sozusagen die Augen und Ohren der internationalen Öffent-

lichkeit sind. Die Außenstellen arbeiten häufig unter schwierigen und mitunter sogar gefährlichen Bedingungen und sind oft aufgerufen, internationalen Teams und Organisationen, darunter auch NGOs, die dringend notwendige Unterstützung zu geben.
Im Hinblick auf die schwierige Flüchtlingssituation waren die Arbeitsbeziehungen mit dem UNHCR und den lokalen Behörden besonders eng.

2.2.4 OSZE-Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) (BRJ)

Am 15. Oktober 1998 erklärte der Ständige Rat in seinem Beschluß Nr. 259, "daß die OSZE bereit ist, zu verifizieren, ob die von der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf die Lösung der Krise im Kosovo festgelegten Voraussetzungen von allen Parteien im Kosovo erfüllt werden", und bekundete seine Unterstützung für die Bemühungen des Amtierenden Vorsitzenden, "sich mit den Behörden der BRJ dahingehend zu einigen, daß die OSZE einen solchen Beitrag" zur friedlichen Beilegung dieser Krise "leisten kann".
Am 16. Oktober unterzeichneten der Amtierende Vorsitzende Bronisław Geremek und der jugoslawische Außenminister Ivadin Jovanović in Belgrad eine Vereinbarung zwischen der OSZE und der Bundesrepublik Jugoslawien über die Einrichtung einer OSZE-Kosovo-Verifizierungsmission (KVM).
Am 24. Oktober sprach sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in Resolution 1203 für die Einrichtung der KVM aus und forderte die Bundesrepublik Jugoslawien auf, sich an ihre Vereinbarungen und Verpflichtungen bezüglich der KVM zu halten; er erinnerte sie daran, daß "die Verantwortung für die Sicherheit aller in der Bundesrepublik Jugoslawien akkreditierten Diplomaten in erster Linie bei der Bundesrepublik Jugoslawien liegt". Der Sicherheitsrat forderte außerdem alle Parteien auf, die Resolutionen 1160 und 1199 des Sicherheitsrats "uneingeschränkt und umgehend" zu befolgen und mit der KVM "voll zusammenzuarbeiten". Er bestand auch darauf, daß die Führung der Kosovo-Albaner "alle terroristischen Aktionen verurteilt", verlangte, daß derartige Aktionen sofort eingestellt werden, und betonte, daß "alle Elemente innerhalb der Volksgruppe der Kosovo-Albaner ihre Ziele ausschließlich mit friedlichen Mitteln verfolgen sollen".
Am 25. Oktober richtete der Ständige Rat die KVM für die Dauer eines Jahres mit der Möglichkeit weiterer Verlängerungen offiziell ein. Botschafter William G. Walker aus den Vereinigten Staaten wurde am 17. Oktober vom Amtierenden Vorsitzenden zum Leiter der KVM ernannt.
Die erwähnte Vereinbarung zwischen der OSZE und der Bundesrepublik Jugoslawien sieht 2.000 unbewaffnete Verifikatoren aus den OSZE-Teilnehmerstaaten vor, die "verifizieren, ob alle Parteien im Kosovo die Resolution 1190 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen befolgen, und dem Ständigen Rat der OSZE, dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sowie anderen Organisationen über Fortschritte beziehungsweise Fälle der Nichtbefolgung

Bericht erstatten". Zu diesem Zweck richtet die KVM im Kosovo eine ständige Präsenz ein.
Darüber hinaus ist die OSZE nach dieser Vereinbarung für die Beaufsichtigung der Wahlen im Kosovo verantwortlich, um "sicherzustellen, daß sie gemäß noch zu vereinbarender Vorschriften und Verfahren offen und fair sind", und für Hilfestellung bei der Schaffung demokratischer Institutionen und der Aufstellung einer kosovarischen Polizei. Eine dementsprechende Aufstockung des KVM-Personals ist vorgesehen.
Das Hauptquartier der KVM wurde in Priština eingerichtet, ein Verbindungsbüro befindet sich in Belgrad. Es wird fünf Regionalzentren geben - in Peć, Prizren, Kosovska Mitrovica, Priština und Gnjilane. In der Hauptstadt eines jeden Optina (Verwaltungsbezirks) wird ein Koordinierungszentrum eingerichtet, und dort, wo es für den Einsatz erforderlich ist, werden vor allem während der Wahlphase zusätzliche Außenstellen errichtet.
Die KVM wird ihre Aktivitäten eng mit anderen internationalen Organisationen abstimmen und anderen Organisationen bei der Durchführung ihrer Aufgaben behilflich sein - so etwa im humanitären Bereich. Besonders wichtig werden die Beziehungen zur NATO sein, die ihrerseits mit der Bundesrepublik Jugoslawien eine Luftüberwachungsmission vereinbart hat. Bei der NATO liegen auch Pläne zur Unterstützung der KVM für den Fall vor, daß Verifikatoren rasch außer Landes gebracht werden müssen.
Die Stationierung der von den OSZE-Teilnehmerstaaten dienstzugeteilten Verifikatoren wird in Etappen vor sich gehen, wobei sie vor Antritt ihrer eigentlichen Tätigkeit eine dreitägige Schulung im Kosovo erhalten. Die bereits im Kosovo befindlichen diplomatischen Beobachtermissionen für den Kosovo werden die KVM informieren und unterstützen und in der Folge selbst in der Mission aufgehen.
Laut der zwischen der OSZE und der Bundesrepublik Jugoslawien geschlossenen Vereinbarung, umfaßt die Rolle der Verifikatoren folgende Aufgaben:

1. Den Kosovo zu bereisen, um die Einhaltung der Waffenruhe durch alle Elemente zu überwachen und Berichten über Verletzungen der Waffenruhe nachzugehen.
2. Wöchentlich von den einschlägigen zentralen Dienststellen der BRJ/des serbischen Militärs/der Polizei im Kosovo Informationen über Truppenbewegungen in den Kosovo, aus dem Kosovo und innerhalb des Kosovo in der abgelaufenen Woche einzuholen. Auf Ersuchen des Direktors der Verifizierungsmission können Mitarbeiter der Mission eingeladen werden, die Polizei im Kosovo zu begleiten.
3. Straßensperren und andere Behinderungen von Verbindungswegen, die nicht zum Zwecke der Verkehrskontrolle oder Verbrechensbekämpfung errichtet wurden, ausfindig zu machen und diese zu melden. Der Direktor der Mission kann die Beseitigung von Straßensperren verlangen.

4. Verbindung zu halten mit BRJ-Behörden in bezug auf Grenzkontrollaktivitäten und Bewegungen von Einheiten mit Grenzkontrollaufgaben in grenzfernen Gebieten des Kosovo. Die KVM wird Grenzkontrolleinheiten besuchen und sie bei der Ausführung ihrer normalen Grenzkontrollaufgaben begleiten.
5. Polizeieinheiten im Kosovo bei der Erfüllung ihrer normalen Polizeiaufgaben zu begleiten.
6. Soweit wie möglich UNHCR, IKRK und anderen internationalen Organisationen bei folgenden Aufgaben behilflich zu sein: Erleichterung der Rückkehr von Vertriebenen an ihre Heimstätten, Bereitstellung von Beistand und humanitärer Hilfe für Vertriebene durch die Behörden der BRJ, die serbischen Behörden und die Kosovo-Behörden sowie durch humanitäre Organisationen und NGOs. Die KVM wird überprüfen, inwieweit die BRJ und ihre Gebietseinheiten mit den Hilfsorganisationen und akkreditierten NGOs zusammenarbeiten und sie unterstützen. Die Mission wird immer dann tätig werden, wenn sie es zur Lösung der von ihr festgestellten Probleme für notwendig hält.
7. Sobald die politische Lösung für die Selbstverwaltung des Kosovo zustandegekommen ist und deren Umsetzung beginnt, wird der Direktor der Mission aus seinen eigenen Ressourcen und mit verstärkter Unterstützung der OSZE für die Durchführung in Bereichen wie Wahlaufsicht, Hilfe bei der Einrichtung kosovarischer Institutionen und der Aufstellung von Polizeikräften im Kosovo leisten.
8. Sich von den zuständigen Behörden regelmäßig über den aktuellen Stand gegebenenfalls erhobener Anschuldigungen in bezug auf Übergriffe durch Militär- oder Polizeiangehörige und den Stand disziplinärer oder gerichtlicher Maßnahmen gegen die daran beteiligten Personen informieren zu lassen.
9. Die Verifizierungsmission wird mit den Behörden der BRJ, Serbiens und gegebenenfalls des Kosovo sowie mit dem IKRK hinsichtlich des Zugangs des IKRK zu Gefangenen Kontakt halten.
10. Der Direktor der Mission wird nach Bedarf Vertreter der Volksgruppen und Behörden zu einem Informationsaustausch einladen und sie bezüglich der Durchführung der Vereinbarung, mit der die Verifizierungsmission geschaffen wurde, anleiten.
11. Der Direktor der Mission wird der OSZE und anderen Organisationen über Fortschritte, über Fälle der Nichteinhaltung beziehungsweise über mangelnde Zusammenarbeit irgendeiner Seite berichten.

2.2.5 OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus

Die vom Ständigen Rat im September 1997 eingerichtete Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus konnte ihre Tätigkeit erst zu Beginn des Jahres 1998 nach Abschluß einer Vereinbarung mit der Regierung von Belarus über die praktischen Modalitäten für ihre Arbeit aufnehmen. Botschafter

Hans-Georg Wieck wurde zum Leiter der Gruppe bestellt, deren Aufgaben lauten: "Hilfestellung für die Behörden von Belarus bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen; und die Überwachung dieses Prozesses und Berichterstattung darüber".
Der Amtierende Vorsitzende, Professor Bronisław Geremek, bezeichnete bei seinem Besuch der Beratungs- und Überwachungsgruppe am 27. Februar 1998 Belarus als "Bestandteil eines demokratischen Europa" und sagte zu, daß die OSZE das Land auch weiterhin beim Übergang zu einer vollentwickelten Demokratie unterstützen werde.
1998 bemühte sich die Gruppe darum, den belarussischen Institutionen die Grundzüge für die Strukturen eines demokratisch organisierten Staates näher zu bringen, unter besonderer Berücksichtigung von Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung (vor allem Unabhängigkeit der Rechtsprechung) und Achtung der Menschenrechte. Das Präsidialamt, verschiedene Regierungsabteilungen, gesetzgebende Körperschaften von Belarus und einige staatliche Ausschüsse waren mit Aktivitäten der Gruppe befaßt, die auch Experten aus vielen OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter der Russischen Föderation, den Vereinigten Staaten von Amerika und aus europäischen Institutionen beizog.
Auf Seminaren und Konferenzen zu wichtigen Fragen der Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Belarus sorgte die Beratungs- und Überwachungsgruppe für Gelegenheiten zu einem offenen Dialog; so regte sie etwa zu Konferenzen über "Strukturen einer pluralistischen Demokratie" und "freie und faire Wahlen" (im April 1998) sowie zu einer Konferenz über "Demokratie, soziale Absicherung und Marktwirtschaft" (im September 1998) an.
Die Regierung richtete fünf hochrangige Beratungsgruppen zu folgenden Themen ein: Gesetzgebung, Gesetzesvollzug, Demokratisierung, Menschenrechtserziehung und politische Fragen. Die Gruppe half dem Präsidialamt bei der Erarbeitung eines neuen Wahlrechts und dem Parlament bei neuen Gesetzesentwürfen zum Strafrecht und zu strafrechtlichen Verfahren.
Die Gruppe fungierte als Berater bezüglich möglicher Alternativen zu dem durch Staat und Regierung kontrollierten Fernseh- und Rundfunkmonopol, GOSTELRADIO - im Zusammenhang damit stattete ihr der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit Freimut Duve einen inoffiziellen Besuch ab - sowie in bezug auf einen Gesetzesentwurf über die Einrichtung einer Ombudsmann-Institution in Belarus (im Zusammenhang damit organisierte sie einen Besuch in Belarus von Ombudsleuten aus anderen Ländern, darunter Bosnien und Herzegowina, zum Zweck des Erfahrungsaustauschs).
Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit der Beratungs- und Überwachungsgruppe war ihre Beratung von Regierung und Opposition in Anbetracht der Gefahren, die sich aus der derzeitigen Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik von Belarus ergeben und ihr Vorschlag für Alternativen zur derzeitigen Politik, die darin besteht, der Industrie hoch subventionierte Kredite zu gewähren und ungeachtet der Marktsituation Produktionsziele festzusetzen.

Die Gruppe will auch weiterhin mit Vertretern der Zivilgesellschaft in engem Kontakt bleiben und NGO-Vertreter, Abgeordnete zum letzten demokratisch gewählten Obersten Sowjet sowie Vertreter politischer Parteien in parallel geführte Konsultationsprozesse einbinden, wobei der Schwerpunkt auf der Demokratisierung und der Rolle von Oppositionspolitikern, Bürgern im allgemeinen und NGOs im Hinblick auf die Sicherung von Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte liegen soll. Sie beabsichtigt auch, Forschungs-, Bildungs- und andere Hochschulinstitutionen in diesen Prozeß einzubeziehen und sich für die vollständige Teilhabe der Bürger am Entscheidungsprozeß auf lokaler Ebene einzusetzen.
Mit Hilfe anderer OSZE-Institutionen (insbesondere des BDIMR) und verschiedener anderer internationaler Organisationen stellt die Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus Ausbildungsprogramme für das Personal zusammen, das seinerseits Wahlbeobachter ausbilden wird.
Angesichts der ständigen Beschwerden über administrative Schikanen und Menschenrechtsverletzungen in Belarus schlug die Gruppe vor kurzem die Einrichtung einer Dreier-Arbeitsgruppe vor, die sich aus Vertretern der Regierung, der NGOs und der Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus zusammensetzt, und sich mit den einzelnen Beschwerden befassen soll. Die Regierung von Belarus scheint dem Vorschlag nicht abgeneigt, der einen neuen Ansatz in den Bemühungen der Gruppe um Unterstützung in Menschenrechtsfragen darstellt.
Obwohl sie bisher noch keine spektakulären Ergebnisse vorzuweisen hat, konnte sich die Beratungs- und Überwachungsgruppe als im In- und Ausland anerkannte Institution etablieren. Sie stand beiden Seiten des Konflikts um Verfassung und Politik sowie allen anderen Stellen als Berater zur Verfügung, die ihr Interesse am Demokratisierungsprozeß in Belarus bekundet haben.

2.2.6 OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien, OSZE-Zentren in Almaty, Aschgabat und Bischkek

Während des Berichtszeitraums beschloß der Ständige Rat, in Almaty, Aschgabat und Bischkek jeweils ein OSZE-Zentrum zu eröffnen. Die Zentren werden ihrem Mandat entsprechend die Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen fördern, Kontakte zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden, anderen OSZE-Institutionen und OSZE-Teilnehmerstaaten in Zentralasien sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Institutionen unterstützen, Kontakte mit lokalen Behörden, Forschungsinstitutionen und NGOs aufnehmen und aufrechterhalten und regionale OSZE-Veranstaltungen organisieren helfen. Zu diesem Zweck werden die Zentren mit dem Verbindungsbüro der OSZE in Zentralasien in Verbindung stehen und eng zusammenarbeiten, damit der regionale Ansatz der OSZE weiterhin kohärent umgesetzt wird.

Das Verbindungsbüro in Zentralasien war bei der Organisation einer Reihe hochrangiger Besuche in der Region behilflich, unter anderem beim Besuch des Amtierenden Vorsitzenden, Professor Bronisław Geremek, in allen fünf zentralasiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten im April 1998, dem Besuch von Generalsekretär Aragona in Usbekistan im September 1998 und dem Besuch des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten van der Stoel in Usbekistan im Juli 1998.

Das Verbindungsbüro unterstützte die Abteilung für allgemeine Angelegenheiten des OSZE-Sekretariats bei den Vorbereitungen eines regionalen Seminars im Oktober 1997 in Almaty über "Die Rolle stabiler und transparenter Wirtschaftsgesetze für den wirtschaftlichen und sozialen Übergang", das als nützlicher Beitrag zum wirtschaftlichen Reformprozeß in Kasachstan erachtet wurde, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaftsgesetze. Das Verbindungsbüro unterstützte auch ein regionales Seminar zum Thema "Regionale Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit in Zentralasien" organisatorisch und administrativ, das im Februar 1998 in Aschgabat stattfand und zum Programm des Konfliktverhütungszentrums gehört; dieses Seminar war durch eine äußerst aktive Beteiligung der zentralasiatischen Delegationen an der Diskussion gekennzeichnet und hob sich positiv von früheren Veranstaltungen dieser Art ab.

Das Verbindungsbüro in Zentralasien erledigte den Großteil der organisatorischen und administrativen Vorbereitungen für ein im September 1998 in Taschkent veranstaltetes Regionalseminar zum Thema "Regionale Umweltprobleme und kooperative Lösungsansätze dazu", an dem zahlreiche Fachleute aus zentralasiatischen und anderen OSZE-Teilnehmerstaaten und einer Reihe internationaler Organisationen teilnahmen.

1998 widmete sich das Verbindungsbüro mit großem Einsatz der Durchführung von BDIMR-Projekten in Usbekistan und Kirgisistan und organisierte Tagungen zu Zivilgesellschaftsprojekten, an denen Vertreter örtlicher NGOs und Regierungsvertreter teilnahmen.

Im März veranstaltete das Verbindungsbüro eine Tagung, zu der alle auf dem Gebiet der Wahlhilfe in Usbekistan tätigen internationalen Organisationen eingeladen wurden, auf der ein Koordinierungsrahmen abgesteckt werden sollte, durch den Doppelgleisigkeit vermieden und die internationale Wahlhilfe effizienter wird.

Im Mai sorgte das Verbindungsbüro für die organisatorische und administrative Unterstützung eines BDIMR-Schulungskurses für usbekische Grenz- und Zollbeamte über OSZE-Verpflichtungen auf dem Gebiet der Migration und menschlichen Kontakte und organisierte den zweiten Abschnitt eines BDIMR-Schulungskurses für Rechtsberufe und Vertreter von Menschenrechts-NGOs aus allen fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten zum Thema Menschenrechtsgesetze.

Die anspruchsvollste und aufwendigste Veranstaltung, die das Verbindungsbüro für das BDIMR organisierte, war eine dreitägige regionale Beratung

zum Thema "Die Frau im öffentlichen Leben", die mit Unterstützung der usbekischen Regierung im Juni in Taschkent stattfand. Das Verbindungsbüro organisierte diese Veranstaltung gemeinsam mit dem *Regional Project in Support of Gender in Development* des Regionalbüros des UNDP für Europa und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. Bei dieser regionalen Beratung kamen jeweils zehn Teilnehmer aus jedem der fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten zusammen (Vertreter der Regierungen, Parlamente, NGOs und sonstige Vertreter). Andere Teilnehmerstaaten und das Regional-Büro des UNDP stellten Experten. Die Teilnehmer erörterten die praktische Umsetzung internationaler und nationaler Verpflichtungen bezüglich der Frauenrechte und die Herausforderungen an die Gleichstellung von Frau und Mann in Zentralasien.

Im März nahmen internationale Mitarbeiter des Verbindungsbüros in Zentralasien an Treffen des Sonderbeauftragten des BDIMR mit Regierungsvertretern in Turkmenistan und Kirgisistan teil, denen der Sonderbeauftragte einen Besuch abstattete, um den Abschluß möglicher Memoranda of Understanding zwischen dem BDIMR und den Regierungen dieser beiden Länder zu erörtern.

Im Juni nahmen Mitarbeiter des Verbindungsbüros in Zentralasien an Sondierungsgesprächen zwischen Vertretern des BDIMR und verschiedenen Regierungsstellen in Almaty und Astana teil, um ein Paket von BDIMR-Projekten und den möglichen Abschluß eines Memorandum of Understanding zwischen dem BDIMR und der kasachischen Regierung zu erörtern. Im Juli begleitete ein Mitarbeiter des Verbindungsbüros einen BDIMR-Experten bei dessen Besuch bei Gesetzesvollzugsbehörden in Taschkent, um die dortigen Bedürfnisse zu ermitteln.

Auf Initiative des Verbindungsbüros finden regelmäßig alle zwei Wochen Treffen statt, auf denen Botschaftsvertreter interessierter OSZE-Teilnehmerstaaten und Vertreter internationaler Organisationen in Taschkent verschiedene Usbekistan betreffende Menschenrechtsfragen erörtern und dazu Informationen austauschen.

Das Verbindungsbüro unterhält sehr enge Kontakte mit in Usbekistan aktiven internationalen Organisationen und es stellte gute Beziehungen zu den in Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan arbeitenden internationalen Organisationen her, mit der Zielsetzung, Doppelgleisigkeit zu vermeiden und die Möglichkeiten für gemeinsame Aktivitäten zu erkunden, wie die bereits erwähnte regionale Konsultation über "Die Frau im öffentlichen Leben" und der Menschenrechts-Schulung für Grenz- und Zollbeamte im Mai.

Dank der Aufstockung des internationalen Mitarbeiterstabs konnte das Büro 1998 die Entwicklungen in der Region besser beobachten und wesentlich mehr Gebiete abseits der Hauptstädte der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten besuchen.

Mitarbeiter des Verbindungsbüros trafen regelmäßig mit Vertretern zentralasiatischer NGOs zusammen, insbesondere derjenigen, die sich mit Men-

schenrechten befassen, und erhielten dadurch wertvolle Informationen und Kenntnisse über die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen durch zentralasiatische Teilnehmerstaaten.

2.3 Mitwirkung der OSZE an der Umsetzung bilateraler Abkommen

2.3.1 Der OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige

Die estnische Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige befaßte sich nach wie vor mit der Prüfung von Anträgen auf Aufenthaltsgenehmigung, die von russischen Angehörigen der ehemaligen sowjetischen Streitkräfte gestellt wurden. Es wurden etwa 19.000 Anträge geprüft und weitere 1.000 stehen bis Ende 1998 zur Erledigung an. Alle bereits erteilten Aufenthaltsgenehmigungen sind befristet (auf ein bis fünf Jahre), können jedoch verlängert werden. Ab 1999 ist mit den ersten Verlängerungsanträgen zu rechnen.
In diesem Jahr kam es infolge der großen Zahl der zu prüfenden Anträge zu Problemen:

- Viele der betreffenden Anträge wurden nach Ablauf der Einreichfrist gestellt, doch beschloß die Kommission, sie trotzdem zu prüfen, um zu verhindern, daß sie nicht mehr den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen und um daraus resultierenden zusätzlichen Problemen aus dem Weg zu gehen.
- Viele Akten ehemaliger KGB-Offiziere stellten sich als unvollständig heraus und mußten an die Antragsteller zurückverwiesen werden (mit einem Begleitschreiben, das auf die Möglichkeit eines erneuten Antrags hinweist).
- An die 400 Anträge wurden von Personen gestellt, die im Besitz von US-Berechtigungsscheinen für eine Wohnung in der Russischen Föderation sind. Gleichzeitig hatten die Betreffenden zu einem Zeitpunkt Aufenthaltsgenehmigungen erhalten oder diese beantragt, als sie aus Estland ausreisen und ihren neuen Wohnsitz in der Russischen Föderation nehmen sollten.
  Es wurden nur wenige von ihnen abgewiesen, doch wurden zum größten Teil nur befristete Aufenthaltsgenehmigungen erteilt (ein bis drei Jahre). Ein Appell der Regierung an illegal im Land befindliche Ausländer, sich zu melden, zeitigte bisher keine nennenswerten Ergebnisse. Der OSZE-Vertreter setzte sich für eine Vorgehensweise ein, die illegalen Ausländern (einschließlich ehemaliger Militärangehöriger) Straffreiheit zusichert, wenn sie sich melden.

2.3.2 Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda

Das "Abkommen zwischen der Republik Lettland und der Russischen Föderation über den Rechtsstatus der Radarstation in Skrunda für die Zeit ihres befristeten Betriebs und der Demontage" wurde auch 1998 ohne nennenswerte Probleme umgesetzt. Wie vereinbart lief der Zeitraum des befristeten Betriebs am 31. August 1998 aus. Teams aus 11 OSZE-Teilnehmerstaaten führten acht Inspektionen durch, deren letzte am 3. September 1998 stattfand; die Inspektoren bestätigten, daß die Radarstation nicht mehr in Betrieb ist.
Mit der Demontage wurde am 1. September 1998 begonnen, und während der mit Auslaufen des Abkommens am 29. Februar 2000 zu Ende gehenden Demontagephase werden weitere vier Inspektionen durchgeführt.
Die Gemeinsame Kommission wird weiterhin einmal pro Monat zusammentreten. Am 31. Juli 1998 trat Joergen V. Andersen aus Dänemark als OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Kommission zurück. An seine Stelle trat der ehemalige Stellvertretende OSZE-Vertreter Oberst Jürgen Hübschen aus Deutschland.

3. Bericht des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM)

3.1 Einleitung

Während des Berichtszeitraums nahmen die Aktivitäten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten an Umfang und Intensität zu.
Höhepunkt des Berichtszeitraums war eine vom 18. bis 20. Oktober 1998 gemeinsam mit dem BDIMR veranstaltete internationale Konferenz in Locarno zum Thema "Staatsführung und Mitsprache: integrierte Vielfalt". Die Konferenz sollte sich vordringlich damit befassen, wie sich eine gute Staatsführung durch die wirksame Einbindung von Minderheiten in öffentliche Beschlußfassungsprozesse verwirklichen läßt. Es folgt eine Übersicht über die wichtigsten Aktivitäten des HKNM während des Berichtszeitraums.

3.2 Kroatien

In enger Zusammenarbeit mit der OSZE-Mission in Kroatien befaßte sich der HKNM unverändert mit einem breiten Spektrum von Fragen, die mit der serbischen Minderheit zu tun haben. Daneben ging er auch auf Fragen anderer Minderheitengruppen in Kroatien ein.
Gemeinsam mit der OSZE-Mission, dem BDIMR und dem Europarat analysiert der HKNM das kroatische Wahlrecht und insbesondere die Bestimmungen, die sich auf die Teilnahme an Wahlen von Angehörigen nationaler Minderheiten beziehen.

Der HKNM widmete sich besonders der Lage im Gebiet Pridunavlje (dem ehemaligen UN-Sektor Ost) und dem Gemeinsamen Rat der Stadtgemeinden, der auf Grundlage der Erdut-Vereinbarung ins Leben gerufen worden war. Ende 1997 empfahl der HKNM, ein eigenes Projekt zur Schaffung von Kompetenz ins Leben zu rufen, um dem Gemeinsamen Rat der Stadtgemeinden bei der Erfüllung seiner Aufgaben und der Zusammenarbeit mit den Zentral- und Lokalbehörden zu helfen. Dieses Projekt wurde in Angriff genommen und wird von der Stiftung für interethnische Beziehungen durchgeführt.
Der HKNM verfolgt aufmerksam die Durchführung des Anfang 1997 von der Stiftung für interethnische Beziehungen auf Empfehlung des HKNM aufgenommenen Projekts für eine Rechtsberatung in Knin, das den Rückkehrern aus den ehemaligen UN-Sektoren Süd und Nord Hilfestellung in Rechtsfragen geben soll.

3.3. Estland

Zwischen Ende 1997 und Ende 1998 hielt sich der HKNM dreimal in Tallinn auf. Bei diesen Besuchen wurde in erster Linie die Einbürgerungsfrage erörtert. Er erkundigte sich insbesondere danach, wie das Parlament mit den vorgeschlagenen Abänderungen zum Einbürgerungsgesetz verfährt, die darauf hinauslaufen, daß staatenlose Kinder, die nach Wiedererlangung der Unabhängigkeit in Estland geboren wurden, die Staatsbürgerschaft erhalten sollen.
Der HKNM stellte fest, daß auch 1998 in der Einbürgerungsfrage kaum nennenswerte Fortschritte zu verzeichnen waren; noch immer haben 13 bis 14 Prozent der Bevölkerung keine Staatsbürgerschaft. Die frühere Empfehlung des HKNM, in Estland geborenen Kindern staatenloser Eltern die Staatsbürgerschaft zu verleihen, sollte die Zahl der Staatenlosen im Land verringern und den Integrationsprozeß fördern helfen. Die vorgeschlagenen Novellierungen zum Staatsbürgerschaftsrecht befinden sich (zum Zeitpunkt dieses Berichts) noch immer in zweiter Lesung, die im Verlauf des Herbstes fortgesetzt werden soll.
Zu den sonstigen Themen, die der HKNM aufmerksam verfolgt hat, gehören Vorschläge zur Einrichtung einer Art Ombudsmann-Institution und Pläne zur Verbesserung des Estnisch-Unterrichts in den estnischen Schulen für Angehörige von Minderheitensprachgruppen.
Zu den ermutigenden Entwicklungen in Estland im Jahr 1998 zählen die im März von der Regierung beschlossene Integrationsstrategie (und ihre Bestätigung durch das Parlament im Juni), die Verabschiedung eines Dokuments für eine nationale Strategie in der Sprachenfrage im April und die Einführung eines landesweiten Programms für Sprachlehrer (das ab September 1998 weitere 50 Estnisch-Lehrer vorsieht).

Der HKNM hob die positiven Aspekte der Integrationsstrategie hervor. So enthält sie zum Beispiel einen Hinweis darauf, wie wichtig es ist, daß Esten und Nicht-Esten gemeinsam auf eine Konsolidierung der Gesellschaft im Land hinarbeiten; sie hält fest, daß die Integration in beide Richtungen erfolgen muß und daß beide Seiten dafür verantwortlich sind; ausdrücklich wird festgestellt, daß die Zielsetzung nicht eine Assimilierung ist; besonders betont wird in der Strategie der Stellenwert der Jugend. Der HKNM schließt sich der Ansicht all jener Beobachter an, die meinen, daß Estland in erster Linie dafür sorgen muß, daß die der Integrationsstrategie zugrundeliegenden Ideen in die Praxis umgesetzt werden. Fragen der praktischen Durchführung sollten nunmehr im Vordergrund stehen.

3.4 Georgien

1998 stattete der HKNM Georgien zwei Besuche ab, und zwar im Juni und August. Bei beiden Besuchen war das Hauptthema die Lage in Abchasien. Seine Gesprächspartner informierten den HKNM über ihre Sicht der Dinge, insbesondere ihre Beurteilung der Aussichten auf eine Beilegung der abchasischen Frage. Der HKNM wurde über den aktuellen Stand der bilateralen Verhandlungen in Moskau unterrichtet. Seinen Aufenthalt im August benützte der HKNM auch zu einer Reise nach Suchumi, wo er mit Vertretern der abchasischen Führung zusammentraf und die Auffassung der OSZE betreffend die abchasische Frage erläuterte.
Ein weiteres Gesprächsthema vor allem während seines Besuchs im Juni war das Problem der Mescheten (meschetischen Türken), einem Volk, das 1944 von Stalin zwangsverschickt worden war.

3.5 Konsultationen zur Meschetenfrage

Der HKNM war Initiator und Gastgeber von Konsultationsgesprächen zur Meschetenfrage, die in Zusammenarbeit mit UNHCR und dem *Forced Migrations Project* des *Open Society Institute* veranstaltet wurde. Das Treffen, das am 8. und 9. September in Den Haag stattfand, war das erste dieser Art, das sich den Problemen der meschetischen Türken widmete. Zum Teilnehmerkreis gehörten unter anderem Regierungsvertreter aus Aserbaidschan, Georgien und der Russischen Föderation sowie Vertreter der in diesen Ländern lebenden meschetischen Türken, unter ihnen Vertreter der Meschetenorganisation "Vatan".
Das Treffen sollte sich vor allem mit folgenden Fragen befassen: Information aus erster Hand über die Lage der meschetischen Türken, Förderung eines Dialogs und einer Verständigung zwischen allen an der Meschetenfrage beteiligten Parteien, Erörterung der Probleme, mit denen die meschetischen Türken und die zuständigen Behörden derzeit konfrontiert sind und mögliche Mittel und Wege zu ihrer Bewältigung, Sensibilisierung der internationalen

Gemeinschaft für die Meschetenfrage und Erkundung von Möglichkeiten zur Entwicklung eines gemeinsamen und umfassenden Lösungsansatzes und Schaffung eines Rahmens für Folgeaktivitäten.
Das Treffen schloß mit einer gemeinsam verabschiedeten Erklärung, in der die Notwendigkeit internationaler, koordinierter Bemühungen unterstrichen wurde, damit die Meschetenfrage einer menschenwürdigen Lösung zugeführt wird. Die Teilnehmer begrüßten die Schritte, die in den betreffenden Ländern, darunter Aserbaidschan, Georgien, der Russischen Föderation und der Ukraine zur Entwicklung des notwendigen rechtlichen Rahmens bereits gesetzt wurden.

3.6 Kasachstan

In diesem Land lag das Schwergewicht der Arbeit des HKNM 1998 auf der Weiterentwicklung und Stärkung von Mechanismen für einen Dialog und wechselseitigen Prozeß zwischen der Mehrheit und ethnischen Minderheitengruppen einerseits und zwischen den verschiedenen Minderheitengruppen untereinander auf der anderen Seite.
Der HKNM setzte seine Hilfestellung für die Völkerversammlung von Kasachstan bei der Entwicklung von Instrumenten zur Frühwarnung und Verhinderung potentieller Konflikte fort. Im Zusammenhang damit ist der HKNM der Versammlung bei der Einrichtung eines Forschungs- und Analysezentrums mit einem auf subregionalen Strukturen und lokalen Korrespondenten aufbauenden Überwachungsnetz behilflich.
Am 4. und 5. Dezember 1997 veranstaltete der HKNM mit Unterstützung der Stiftung für interethnische Beziehungen und der Völkerversammlung Kasachstans ein Seminar über den Umgang mit interethnischen Beziehungen in der lokalen und regionalen Verwaltung. Die stellvertretenden Gouverneure aller Regionen Kasachstans nahmen am Seminar teil.

3.7 Kosovo

In seiner besonderen Eigenschaft als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Kosovo verfaßte der HKNM im Oktober 1997 einen vertraulichen Bericht an den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, in dem er die Situation im Kosovo und den angrenzenden Gebieten analysierte und Schlußfolgerungen zog, welche Schritte die internationale Gemeinschaft zur Verhinderung eines Eskalierens der Spannungen unternehmen könnte. Der Bericht war das Ergebnis der Beratungen, die im Oktober 1997 in Dürnstein, Österreich, mit mehreren politischen Experten aus Albanien und Priština abgehalten wurden.
Im Januar 1998 erstellte der HKNM einen weiteren vertraulichen Bericht für den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE über die Entwicklungen im Kosovo und ihre mögliche Auswirkung auf die Stabilität in der Region, unter

anderem auf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Albanien.
Vom 17. bis 20. Februar hielt sich der HKNM als "Privatmann" in Belgrad und Priština auf. In Belgrad führte er Gespräche mit hochrangigen Vertretern des Außenministeriums der Bundesrepublik Jugoslawien, mit Vertretern der serbischen politischen Parteien und mit serbischen Experten; in Priština kam er mit führenden Politikern der Kosovo-Albaner und politischen Vertretern der Kosovo-Serben zu Gesprächen zusammen. In den Berichten an den Amtierenden Vorsitzenden und die Teilnehmerstaaten der OSZE über seine Besuche wies er auf die Gefahr hin, daß der Kosovo-Konflikt sehr wahrscheinlich weiter eskalieren würde.
Der HKNM setzte seine Tätigkeit im Zusammenhang mit der Kosovo-Frage bis März 1998 fort.

3.8 Kirgisistan

Ebenso wie in Kasachstan lagen auch hier die Hauptbereiche der Tätigkeit des HKNM in der Stärkung der Kompetenz nationaler und lokaler Strukturen für den Umgang mit interethnischen Beziehungen und die Weiterentwicklung von Mechanismen für Frühwarnung und frühzeitige Konfliktverhütung.
Der HKNM unterstützte nach wie vor die Völkerversammlung Kirgisistans und ihre Strukturen, insbesondere das Informations- und Forschungszentrum, das Seminare zu Fragen betreffend Beziehungen und Harmonie zwischen den Volksgruppen organisiert und Veröffentlichungen zu diesem Thema herausgibt.
Im Sommer 1998 führte der HKNM den Vorsitz bei einem Seminar über die Behandlung interethnischer Beziehungen auf lokaler Ebene. Eröffnet wurde das Seminar vom kirgisischen Präsidenten Akaev, und die Gouverneure aller kirgisischen Regionen nahmen daran teil.
Der HKNM unterstützte nach wie vor das *Special Monitoring Network*, das die kirgisische Regierung regelmäßig mit genauen Informationen und Analysen über die Beziehungen zwischen den Volksgruppen in den verschiedenen Regionen Kirgisistans versorgt (das Netz war 1996 auf Initiative und mit direkter Unterstützung des HKNM eingerichtet worden).
Gemeinsam mit den zuständigen Regierungsstrukturen verfolgte der HKNM auch 1998 die zunehmend besser werdende Verständigung zwischen den Volksgruppen im Süden Kirgisistans.

3.9 Lettland

Im Lichte seiner Empfehlungen, in folgenden Bereichen Maßnahmen zu ergreifen, hielt der HKNM auch 1998 diesbezüglich die Lage in Lettland unter genauer Beobachtung: (i) Abschaffung des "Fenster"-Systems für die Einbürgerung, (ii) Erteilung der Staatsbürgerschaft an Kinder, die nach 1991

als Staatenlose in Lettland geboren wurden, (iii) weitere Herabsetzung der Anforderungen für die Prüfungen in Geschichte und Verfassung im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens und (iv) Sicherstellung, daß das neue Sprachengesetz - nach seiner allfälligen Verabschiedung - internationalen Maßstäben genügt.
Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts hatte der HKNM 1998 bereits drei Besuche in Riga absolviert. Bezüglich der Staatsbürgerschaftsfrage ging es ihm dabei hauptsächlich darum, wie die Einbürgerungsverfahren vereinfacht werden können und wie man - zur Förderung der Integration in Lettland - mehr Menschen dazu veranlassen kann, die lettische Staatsbürgerschaft zu beantragen.
Nach Ansicht des HKNM (eine Ansicht, die viele Beobachter in Lettland und auch außerhalb teilen) gibt es eindeutige Hinweise darauf, daß das "Fenster"-System den Einbürgerungsprozeß behindert, bei dem in den letzten Jahren kaum etwas auf eine Weiterentwicklung hindeutete. Ende 1998 sind noch immer geschätzte 28 Prozent der Bevölkerung in Lettland ohne lettische Staatsbürgerschaft.
Die unablässigen Bemühungen des HKNM, Lettland zur Änderung seines Staatsbürgerschaftsrechts zu bewegen, insbesondere im Hinblick auf die staatenlosen Kinder, waren von dem Wunsch getragen, die noch immer beträchtliche Zahl von Staatenlosen in Lettland verringern zu helfen und den Integrationsprozeß zu fördern.
Es war eine begrüßenswerte Entwicklung, daß das lettische Parlament im Juni 1998 der Regierungsvorlage über die Abschaffung des "Fenster"-Systems und die Verleihung der Staatsbürgerschaft an nach 1991 in Lettland als Staatenlose geborene Kinder zustimmte. Eine Volksabstimmung am 3. Juni bestätigte den Parlamentsbeschluß, ein Resultat, das vom HKNM sehr begrüßt wurde. Die rasche Umsetzung des geänderten Staatsbürgerschaftsrechts würde wesentlich zur Förderung des Integrationsprozesses beitragen.
In der Frage der Geschichts-/Verfassungsprüfungen tritt der HKNM bei seinen Gesprächen mit offiziellen Vertretern Lettlands nach wie vor für eine weitere Herabsetzung der Anforderungen ein.
Der Entwurf für ein neues Sprachengesetz beanspruchte 1998 die besondere Aufmerksamkeit des HKNM. Mehrfach erörterte der HKNM den Entwurf in allen Einzelheiten mit dem Vorsitzenden des für die Gesetzesnovelle zuständigen Saeima-Ausschusses, der ihn um eine Stellungnahme zum Entwurf gebeten hatte. Am 17. April gab die lettische Regierung eine Erklärung ab, in der die frühere Empfehlung des HKNM aufgegriffen wurde, daß das Sprachengesetz internationalen Normen entsprechen soll. Auf Einladung des Vorsitzenden des Saeima-Ausschusses stellte der HKNM ein Expertenteam zusammen (dem unter anderem auch Experten des Europarats angehörten), das mit dem Ausschuß in Riga Beratungen abhielt, um sicherzustellen, daß das Gesetz internationalen Normen genügt. Durch die Konsultationen im August wurden die Differenzen abgebaut, doch zum Zeitpunkt der Abfas-

sung dieses Berichts waren noch immer einige Punkte offen, insbesondere bezüglich der Verwendung der Staatssprache im Privatbereich.
Der HKNM nützte die Gelegenheiten, die sich ihm bei seinen zahlreichen Reisen nach Riga und den Treffen mit offiziellen Vertretern Lettlands boten, um die bisher im Rahmen des landesweiten Sprachunterrichtsprogramms erzielten Fortschritte zu unterstützen, das ein Instrument zur Förderung des Erlernens der lettischen Sprache und eines umfassenderen Integrationsprozesses darstellt. Er äußerte auch die Hoffnung, dieses Programm könne als Grundlage dienen, auf der - vielleicht mit weiterer Hilfe von außen - die lettischen Sprachkenntnisse der russischsprachigen Bevölkerung verbessert werden können.

3.10 Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Bei seinen fortgesetzten Aktivitäten in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien konzentrierte sich der HKNM auf die Verbesserung der Beziehungen zwischen den Volksgruppen im Lande, mit besonderem Schwerpunkt auf der Lage der albanischen Bevölkerung. In Anbetracht des Kosovo-Konflikts (BRJ) und der instabilen politischen Lage in Albanien kommt nach Ansicht des HKNM den Beziehungen zwischen den Volksgruppen in der EJRM eine noch größere Bedeutung für die Stabilität in der gesamten Region zu.
Der HKNM führte seine Tätigkeit im Land in Form einer ruhigen und vertraulichen Vermittlung und zahlreicher Kontakte und Gespräche mit den höchsten Beamten des Landes, politischen Vertretern der albanischen Minderheit und Führern der verschiedenen politischen Parteien durch. Im November 1997 hielt er in Den Haag Konsultationen mit Führern der demokratischen Wohlfahrtspartei Albaniens ab.
Nach Ansicht des HKNM ist einer der für die Stellung der Albaner im Land ausschlaggebenden Punkte der Unterricht in albanischer Sprache, vor allem im Hochschulbereich. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichtes waren konkrete Empfehlungen zu dieser Frage in Ausarbeitung. Der HKNM verfolgt auch mit Interesse die Bemühungen der Regierung, mehr Albaner zum Studium an mazedonischen Universitäten zu veranlassen. Zu diesem Zweck unterstützte er ein Projekt der Stiftung für interethnische Beziehungen, das albanischen Studenten, die sich für die Aufnahmeprüfungen an der Universität in Skopje vorbereiten, Studienhilfe anbietet. Bessere Bildungsmöglichkeiten werden auch die Chancen der Albaner verbessern, im öffentlichen Dienst sowohl auf nationaler als auch lokaler Ebene eingestellt zu werden. Bei seinen Treffen mit offiziellen Vertretern des Landes und Vertretern der albanischen Minderheit befaßte sich der HKNM auch mit den Entwicklungen im Anschluß an die Ereignisse in Gostivar im Jahr 1997, vor allem den Ergebnissen der Arbeit des für diese Frage eingesetzten parlamentarischen Untersuchungsausschusses sowie dessen Schlußfolgerungen und Vorschlägen.

Dem HKNM waren auch Fragen im Zusammenhang mit verschiedenen Formen des Dialogs zwischen Behörden und Minderheitenvertretern, vor allem der albanischen Minderheit, ein besonderes Anliegen.

3.11 Rumänien

In Rumänien befaßte sich der HKNM nach wie vor mit der Verbesserung der Beziehungen zwischen den Volksgruppen, insbesondere soweit sie die ungarische Minderheit betreffen. Im Zentrum seiner Bemühungen standen vor allem das Unterrichtsgesetz und die Entwicklung multikultureller Bildungseinrichtungen.

1998 hielt sich der HKNM zweimal in Rumänien auf. Der erste Besuch fand aus Anlaß eines Round-Table-Gesprächs über Minderheiten und Hochschulbildung statt, das im Februar 1998 vom Büro des HKNM in Zusammenarbeit mit der rumänischen Regierung organisiert wurde. Der zweite Besuch erfolgte Ende August und Anfang September 1998 als Folgeveranstaltung zu den am runden Tisch erörterten Fragen.

Mit seinen Besuchen und dem Round-Table-Gespräch förderte der HKNM den Dialog über Möglichkeiten zur Änderung des Unterrichtsgesetzes, das der ungarischen Minderheit besseren Hochschulunterricht in ihrer Muttersprache ermöglichen soll. Da es über dieses Thema zu Kontroversen kam, ging es bei den Gesprächen in Rumänien um eine Kompromißlösung, die einerseits von Dauer und andererseits sowohl für die rumänische Regierung als auch die Minderheiten annehmbar wäre.

Im Herbst 1998 kam es jedoch zu Spannungen zwischen der ungarisch-rumänischen UDMR-Partei (Demokratischer Verband der Ungarn Rumäniens) und den anderen Parteien der Koalitionsregierung. Sie waren das Ergebnis eines Beschlusses des parlamentarischen Bildungsausschusses, neue Beschränkungen zu der zuvor vorgeschlagenen Änderung von Artikel 123 des Unterrichtsgesetzes über die Errichtung multikultureller Bildungseinrichtungen zu erlassen. Diese Entwicklung stand im Widerspruch zu einer Koalitionsvereinbarung und führte zur Androhung des UDMR, die Koalition zu verlassen. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts arbeitete die Regierung an einem neuen Kompromiß.

3.12 Slowakische Republik

Der HKNM befaßte sich Ende 1997 und 1998 hauptsächlich mit Problemen im Zusammenhang mit Minderheitensprachen, Bildungsfragen und Themen im Zusammenhang mit der Reform der Gesetze für Lokalwahlen.

Auf Einladung der slowakischen Regierung besuchte der HKNM am 9. und 10. April 1998 gemeinsam mit einer Abordnung des Europarats sowie der Europäischen Kommission die Slowakische Republik, um die Frage der Rechte von Minderheiten auf ihre Sprache im Lichte der internationalen

Verpflichtungen der Slowakischen Republik zu erörtern. Ziel dieses Treffens war es, zu einem Zeitpunkt, wo unverzüglich Maßnahmen zur Erhaltung stabiler Beziehungen zwischen den Volksgruppen jetzt und in Zukunft notwendig sind, mit der slowakischen Regierung zu einer Vereinbarung über Fragen der Verwendung der Sprache von Minderheiten zu gelangen. Nach Ansicht des HKNM ist die Rechtslage bezüglich der Verwendung von Minderheitensprachen nach wie vor unklar, obwohl die slowakische Verfassung einen Minderheitenschutz vorsieht. Diese Unsicherheit geht auf die Verabschiedung eines Staatssprachengesetzes zurück, das der slowakischen Sprache in einer Reihe von Situationen Vorrang einräumt, ohne dabei eindeutig das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten auf ihre eigene Sprache zu berücksichtigen. Der HKNM forderte die slowakische Regierung nachdrücklich auf, sich unverzüglich um Lösungsmöglichkeiten zu bemühen, insbesondere im Hinblick auf die Verwendung von Minderheitensprachen im offiziellen Verkehr mit Verwaltungsbehörden und die Ausstellung von Schulzeugnissen in Minderheitensprachen und in Slowakisch.
Während der im Anschluß daran auf Expertenebene abgehaltenen Konsultationen am 18. und 19. Mai 1998 wurden den Vertretern des Büros des HKNM, des Europarats und der Europäischen Kommission einige Elemente einer Rohfassung für einen allgemeinen Gesetzesentwurfs zur Regelung der Verwendung von Minderheitensprachen unterbreitet. Trotz gewisser Fortschritte konnten nicht alle Bedenken ausgeräumt werden. Daher wurde vereinbart, die Diskussionen über den Gesetzesentwurf zur Verwendung von Minderheitensprachen und über die Bedenken des Hohen Kommissars und anderer internationaler Institutionen im Herbst fortzusetzen.
Zu den weiteren Entwicklungen in der Slowakischen Republik, mit denen sich der HKNM eingehend befaßte, zählten die neuen Gesetze für Lokalwahlen. Der HKNM zeigte sich ernstlich besorgt über die Ausrichtung und Auswirkung des vom slowakischen Parlament verabschiedeten Lokalwahlgesetzes. Das Gesetz zielt vor allem darauf ab, die Vertretung bei Wahlen von ethnischen Gesichtspunkten abhängig zu machen, eine Idee, die internationalen Grundsätzen und konkreten Standards für freie Wahlen widerspricht.
Im Bereich des Bildungswesens beansprucht ein Gesetzesentwurf die besondere Aufmerksamkeit des HKNM; er war im Parlament von einigen Mitgliedern der slowakischen Nationalpartei eingebracht worden und beabsichtigt Änderungen betreffend die Unterrichtssprache in Schulen der Minderheitensprachen. Der HKNM stellte mit Genugtuung fest, daß das Parlament der Slowakischen Republik diesen Vorschlag ablehnte und sich für die freie Entscheidung der Eltern bei der Wahl des Schulsystems aussprach; dieser Beschluß entspricht der politischen Erklärung der Regierung vom April 1994, in der sich die Regierung dazu verpflichtet hat, das Recht auf freie Entscheidung für Angehörige nationaler Minderheiten bezüglich der Unterrichtssprache für ihre Kinder zu achten.

3.13 Ukraine

Der HKNM befaßte sich hauptsächlich mit Fragen bezüglich der Wiedereingliederung der ehemals zwangsverschickten Bevölkerung der Krim und insbesondere der Krimtataren.
Ende 1997 wurde ein Pilotprojekt über Möglichkeiten der Einrichtung multikultureller Internatsschulen in Gegenden mit unterentwickelter Infrastruktur (wo hauptsächlich Tataren leben) abgeschlossen, und es wurden zwei Schulen eröffnet. Das Projekt wurde vom HKNM ausgearbeitet und dem UNDP und der ukrainischen Regierung durchgeführt.
Im Juni 1998 organisierte der HKNM in Kiew in enger Zusammenarbeit mit UNHCR, UNDP, IMO und der OSZE-Mission in der Ukraine eine Geberkonferenz, um Mittel zur Deckung der humanitären Bedürfnisse der ehemals zwangsverschickten Krimvölker aufzubringen. Mehr als 15 OSZE-Staaten sagten bei der Konferenz mehrere Millionen US-Dollar zu.
Der HKNM setzte sich aktiv dafür ein, alle beteiligten Parteien dazu zu bringen, das für die ehemals zwangsverschickten Krimvölker geltende Einbürgerungsverfahren für die Ukraine zu vereinfachen. Diesbezüglich wandten sich der Hohe Kommissar und die Hochkommissärin der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge auch an die Regierung von Usbekistan, von wo die Mehrheit der ehemals Zwangsverschickten zurückkehrte. Erst vor kurzem schlossen die Präsidenten der Ukraine und Usbekistans eine Sondervereinbarung über den automatischen Tausch der Staatsbürgerschaft auf persönlichen Antrag für Personen, die in diese Sonderkategorie fallen.

3.14 Usbekistan

Am 1. und 2. Juni 1998 stattete der HKNM im Rahmen seiner Reise nach Zentralasien Usbekistan einen Sondierungsbesuch ab. Er traf mit dem Parlamentspräsidenten, ranghohen Ministern und führenden Wissenschaftlern zusammen, aber auch mit den Führern einer Reihe nationaler Gruppierungen und Vertretern einiger NGOs.
Der HKNM nahm Kenntnis von der Besorgnis der meisten seiner Gesprächspartner über die Probleme des islamischen Fundamentalismus und seine Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den Volksgruppen in Usbekistan. Der HKNM nützte auch die Gelegenheit dieser Treffen, um zu betonen, wie überaus wichtig es ist, daß Staaten die allgemein anerkannten internationalen Menschenrechtsstandards übernehmen.

3.15 Rechtsfragen

Aus dem Gesagten geht hervor, daß sich der HKNM im Laufe seiner Konfliktverhütungstätigkeit mit verschiedenen rechtlichen Angelegenheiten auseinandersetzte. Gemäß seiner prinzipiellen Vorgehensweise, die Spannungen

an der Wurzel anzupacken, stützte sich der HKNM in seinen Bemühungen um praktische Lösungen für Auseinandersetzungen, in denen das Recht und die Politik mehrerer Länder herein spielen, auf internationale Standards. Er ging dabei kooperativ vor und arbeitete mit den Regierungen und den für Rechtsreformen zuständigen parlamentarischen Gremien zusammen. Auf diese Art und Weise wurde eine ganze Reihe von Themen, darunter insbesondere die Gesetzgebung betreffend Staatsbürgerschaft, Bildungswesen und die Verwendung der Sprache, behandelt. Im manchen Fällen entsandte der HKNM Expertenmissionen - mitunter in Zusammenarbeit mit anderen kompetenten internationalen Organisationen -, um Beratung zu bestimmten Aspekten der Rechtsreform anzubieten. Darüber hinaus brachte der HKNM seine Ansichten dazu ein, wie die verschiedenen Minderheitengesetze, darunter auch Gesetze im Verfassungsrang, die Minderheitenrechte gewähren, mit internationalen Standards generell vereinbart werden können. Das Büro des HKNM beantwortete auch eine zunehmende Anzahl von Ersuchen von anderen OSZE-Institutionen und internationalen Organisationen um Analysen und Stellungnahmen zum einschlägigen Völkerrecht und zur einschlägigen Praxis. Zu diesem Zweck setzte das Büro des HKNM die Arbeit an der Erstellung eigener spezialisierter Datenbanken und Referenzunterlagen fort, und entwickelte seine eigene Fachkompetenz weiter.

Zur inhaltlichen Klarstellung einschlägiger internationaler Standards und um den Staaten bei der Entwicklung von politischen Konzepten und Gesetzen, die mit ihren internationalen Verpflichtungen im Einklang sind, sinnvolle Anleitung zu geben, setzte sich der HKNM im abgelaufenen Jahr für die Oslo-Empfehlungen über die Rechte nationaler Minderheiten auf ihre Sprache ein. Der HKNM hofft, daß diese von elf international anerkannten unabhängigen Experten zusammengestellten Empfehlungen sich als nützliches Instrument bei Problemen erweisen, die sich Staaten bei der Formulierung einer entsprechenden Politik und Gesetzgebung in diesem Bereich stellen, da diese Probleme immer wieder vorkommen. Die Oslo-Empfehlungen ergänzen die Haager Empfehlungen über das Recht nationaler Minderheiten auf Bildung, die der HKNM im vergangenen Jahr veranlaßte.

Was die praktische Umsetzung in den einzelnen Staaten anbelangt, ist der HKNM in der Abschlußphase der Sammlung und Auswertung der Antworten aus OSZE-Teilnehmerstaaten auf seinen Fragebogen zur Verwendung von Minderheitensprachen. Diese Sammlung und Auswertung von Antworten aus nahezu allen Teilnehmerstaaten sollte nützliche Vergleichsdaten liefern, auf die die Staaten in Zukunft zurückgreifen können. Der HKNM beabsichtigt, seine Analyse Anfang 1999 abzuschließen und den Teilnehmerstaaten Bericht zu erstatten.

4. Die menschliche Dimension: Bericht des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)

4.1 Einleitung

1998 war für die Entwicklung des BDIMR ein wichtiges Jahr. Gemäß dem vom Ständigen Rat im Juni 1997 genehmigten Konzept rückten die Beobachtung und Förderung von Wahlen im Einklang mit OSZE-Verpflichtungen, die Teilnahme an der Förderung der Menschenrechte und demokratischen Institutionen in der Praxis und die Überwachung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen zur menschlichen Dimension an die Spitze der Prioritätenliste.

Während des ganzen Jahres nahm das BDIMR Anpassungsschritte vor und ging auf die immer zahlreicher werdenden Ersuchen um Projekte und Hilfestellung bei Wahlen und der Demokratisierung in der OSZE-Region ein. Gleichzeitig arbeitete es an der Reform des Prozesses zur Überprüfung der Implementierung der OSZE-Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur menschlichen Dimension und legte das notwendige Fundament für weitere Memoranda of Understanding zwischen dem BDIMR und einigen Teilnehmerstaaten in Zentralasien und im Kaukasus.

Im Juni übersiedelte das Büro in große, helle Räumlichkeiten, die ihm vom polnischen Außenministerium zur Verfügung gestellt wurden und in denen der wachsende Mitarbeiterstab des BDIMR gut untergebracht ist. Von 30 Mitarbeitern im Jahr 1997 konnte das BDIMR 1998 dank der Dienstzuteilung durch die Mitgliedstaaten seinen Mitarbeiterstab auf mehr als 40 Angestellte aufstocken.

4.2 Zusammenarbeit

1998 war die Zusammenarbeit zwischen dem BDIMR und anderen internationalen Organisationen und Institutionen vorrangig, und das Büro arbeitet heute unter anderem mit dem Europarat, UNHCR, UNDP und der EU-Kommission in ganz verschiedenen Bereichen erfolgreich zusammen. So unterzeichneten zum Beispiel am 19. Juni 1998 Mary Robinson, die UN-Hochkommissarin für die Menschenrechte, und Botschafter Stoudmann, Direktor des BDIMR, eine Kooperationsvereinbarung zwischen UNHCR und BDIMR. Auch zwischen BDIMR und Sadako Ogata, der UN-Hochkommissarin für die Flüchtlinge, kam es zu einem Austausch von Kooperationsschreiben. Im März 1998 leitete der Direktor des BDIMR gemeinsam mit Vertretern des Europarats, der EU-Kommission, des UNHCR, der Soros-Stiftung und des Dänischen Flüchtlingsrats eine Mission nach Aserbaidschan, Georgien und Armenien zur Erhebung der Bedürfnisse. Ziel und Zweck dieses gemeinsamen Unterfangens war es herauszufinden, welche Art von technischer Hilfe und in welchem Umfang diese Länder Hilfe benötigen und gleichzeitig die Aufgaben auf die verschiedenen internationalen Institutionen so zu verteilen, daß Überschneidungen bei der Hilfe für den Demokratieaufbau vermieden werden und daß ein gemeinsames Herangehen an die

unterschiedlichen Herausforderungen sichergestellt ist. Diese Institutionen werden auch bei der Entwicklung neuer Projekte konsultiert. Es war dies ein Präzendenzfall für spätere Aktivitäten.

4.3 Wahlen

1998 fanden in der OSZE-Region eine Reihe wichtiger Wahlen statt und das BDIMR sorgte für technische Hilfe, Rechtsberatung und Lang- und Kurzzeitbeobachtungsmissionen.

Beobachtung: Im Einklang mit den im OSZE/BDIMR-Handbuch für Wahlbeobachtung angeführten Verfahren und der in den letzten Jahren eingeführten Praxis stellte das BDIMR sowohl Langzeit- als auch Kurzzeitbeobachter zur Verfügung, die darüber wachen, daß der gesamte Wahlprozeß ordnungsgemäß durchgeführt wird. Derartige Missionen kamen in Armenien (16. und 30. März), Moldau (22. März), Ukraine (29. März), Ungarn (10. und 24. Mai), Montenegro/Bundesrepublik Jugoslawien (31. Mai), der Tschechischen Republik (19. und 20. Juni), Bosnien und Herzegowina (12. und 13. September), der Slowakischen Republik (25. und 26. September), Lettland (3. Oktober), Aserbaidschan (11. Oktober), und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (18. Oktober) zum Einsatz. Jede Beobachtung endete mit einem Schlußbericht, der festhielt, in welchem Ausmaß der Wahlprozeß die OSZE-Normen erfüllte, und allfällige fortbestehende Bedenken anführte. Die Berichte enthielten auch Empfehlungen zur Verbesserung des Prozesses bei künftigen Wahlen.

Technische Hilfe: Das BDIMR kam Ersuchen um technische Hilfe bei der Wahlvorbereitung nach, die von den Behörden in Montenegro/Bundesrepublik Jugoslawien, Armenien, Albanien und Aserbaidschan an sie gestellt wurden. In Montenegro erteilte das vom BDIMR zur Verfügung gestellte Team für technische Hilfe fachliche Beratung betreffend Wahlsysteme, Medienordnungen und Wählereintragung, deren Folge die Verabschiedung des überarbeiteten Wahlgesetzes im Februar 1998 war. In Albanien befaßte sich das BDIMR mit der Ausarbeitung einer Methode für die Erstellung eines Personenstandsregisters/Wählerverzeichnisses anhand einiger Pilotprojekte. Ein konsolidierter Bericht mit Empfehlungen für die landesweite Registrierung wird noch erstellt.

Nach der Mission in Aserbaidschan zur Ermittlung der Bedürfnisse half das BDIMR den Behörden des Landes bei der Prüfung eines Entwurfs für ein Wahlgesetz in Vorbereitung der Oktober-Wahlen.

Im Februar hielt das BDIMR in Warschau als Informationsforum für die an der Wahlhilfe in den Ländern Zentralasiens beteiligten Organisationen eine Tagung zum Thema Wahlhilfestrategie ab. Es war eine große Zahl interessierter Organisationen und OSZE-Gremien vertreten, die alle auf die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit und Koordinierung bei der technischen Hilfe zwischen internationalen Gebern und Organisationen in

der Region hinwiesen. Vorgeschlagen wurde, das BDIMR als regionale Anlaufstelle zur Zentralisierung und Weiterleitung von Informationen über die verschiedenen Wahlhilfeprogramme in Zentralasien einzusetzen.
Im März organisierte das BDIMR auch einen Workshop zum Thema Wahlprozeß für 16 hochrangige Wahlleiter aus zentralasiatischen Ländern. Der dreitägige Workshop in Stockholm unter dem Titel "Schlüsselaspekte des Wahlprozesses" ermöglichte den Funktionären eine Aussprache über gemeinsame Ansätze in Wahlfragen.
Das BDIMR veranstaltet auch eine gemeinsame Regionalkonferenz mit den Vereinten Nationen und verschiedenen internationalen Organisationen und NGOs. Die Konferenz soll vor den für 1999 in der Region vorgesehenen Wahlen Vorgaben für die Abwicklung von Wahlen und einschlägige Wahlthemen für die fünf zentralasiatischen Staaten prüfen.

4.4 Demokratisierung

Im Mittelpunkt der Arbeit der Abteilung für Demokratisierung des BDIMR standen 1998 die Länder Zentralasiens und des Kaukasus. Im Anschluß an das im Oktober 1997 mit Usbekistan unterzeichnete Memorandum of Understanding wurden dort einige technische Hilfsprojekte durchgeführt. Im Herbst 1998 gab es auch Vorbereitungen für die Unterzeichnung ähnlicher Memoranda of Understanding mit Kirgisistan, Turkmenistan und Kasachstan. Als Teil der Folgemaßnahmen im Anschluß an die Mission vom März 1998 in den Kaukasus zur Ermittlung der Bedürfnisse werden Memoranda of Understanding mit Aserbaidschan, Georgien und Armenien festlegen, welche Art technischer Hilfe diesen Ländern im Lauf des Jahres 1999 angeboten werden soll.
Rechtsstaatlichkeit: In Usbekistan, der Ukraine, Rußland, Kroatien, Albanien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurden Projekte für technische Hilfe durchgeführt. Die zuletzt genannten Länder erhielten auch Hilfe bei der Reform der Haftanstalten, einem Thema, das in der Folge noch eigens erörtert wird. Die Projekte in Usbekistan sind Teil der Maßnahmen im Gefolge des mit der Regierung unterzeichneten Memorandum of Understanding und sollen die Demokratie fördern und die Zivilgesellschaft stärken. Eine Phase eines dieser Projekte war der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Verfassungsgerichtshof, den anderen Organen der Justiz und der Regierung gewidmet und wurde mit Hilfe französischer Gerichtsexperten durchgeführt. Im Rahmen der Hilfestellung für den Verfassungsgerichtshof der Ukraine wurden unter anderem die täglichen Aufgaben und Erfordernisse des Gerichtshofs analysiert. Dank dieser Überprüfung wird der Gerichtshof in der Lage sein, eine entsprechende Prioritätenreihung seiner Erfordernisse und Reformvorhaben für das nächste Jahr vorzunehmen. In einem ganz ähnlichen Hilfsprojekt für den Verfassungsgerichtshof der Ukraine kam es zu einer Zusammenarbeit mit dem spanischen Verfassungsge-

richtshof. In der Ukraine ging es insbesondere darum, den Bedarf an Reformen in Verwaltung und Management zu erheben.
Im März fand in Aserbaidschan ein Workshop über Methoden zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens statt. An diesem Workshop nahmen mehr als 70 Beamte staatlicher Institutionen Aserbaidschans, Georgiens, Moldaus und der Ukraine teil. Ende September wurde in Zusammenarbeit mit dem Obersten Gerichtshof der Russischen Föderation, der russischen Rechtsakademie, dem Europarat und der kanadischen Internationalen Entwicklungsagentur in Moskau die dritte Phase eines Schulungsprojekts für die Justiz durchgeführt. Gegenstand des Schulungskurses waren im wesentlichen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und die Artikel 5, 6 und 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Mehr als 70 Richter aus der Moskauer Region nahmen teil.
Derzeit sind Bemühungen in Zusammenarbeit mit der Abteilung Wahlen des BDIMR im Gange, der Ukraine bei der Reform ihrer Verfahren für Wahleinsprüche und -anfechtungen zu helfen. Nach den Parlamentswahlen im März zeigte sich, daß die Kompetenzen und jeweiligen Aufgaben der Justiz einerseits und der Wahlaufsichtsbehörde andererseits in Fragen der Behandlung von Wahlprotesten nicht deutlich genug abgegrenzt sind. Dieses Projekt wird im nächsten Jahr in anderen Teilnehmerstaaten weitergeführt.
Ombudsmann: In Georgien erhielt die Volksanwaltschaft (Ombudsmann) nach der entsprechenden Mission zur Feststellung der Bedürfnisse technische Hilfe in Form der Beratung durch einen internationalen Konsulenten in bezug auf den tagtäglichen Verwaltungsbetrieb des Büros. In Albanien stellte das BDIMR einen internationalen Experten zur Verfügung, der den Behörden bei der Evaluierung und Erörterung der Möglichkeiten und Mechanismen für die Einrichtung einer wirklich unabhängigen nationalen Menschenrechts-/Ombudsmann-Institution mit Rat und Tat zur Seite steht. Im Februar organisierte das BDIMR auch den Besuch einer Mission von Ombudsmann-Experten in der Türkei, wo zwei Round-Table-Gespräche mit hochrangigen Regierungsvertretern stattfanden, die die Schaffung einer wirklich unabhängigen Ombudsmann-Institution unterstützen sollten.
Das BDIMR war auch Gastgeber des im Mai stattfindenden Seminars 1998 zur menschlichen Dimension über Ombudsmanninstitutionen und nationale Institutionen zum Schutz der Menschenrechte. Diese Tagung wurde in enger Zusammenarbeit mit dem UNDP, dem polnischen Ombudsmann-Büro und dem Europarat veranstaltet und vereinte mehr als 300 Experten und Vertreter aus der Praxis in dem Bemühen, die Funktionsweise der Institutionen zu verbessern und sie durchschlagskräftiger zu machen. Die Schlußfolgerungen aus diesem Seminar enthielten eine Reihe von Ideen, darunter die Einrichtung einer regionalen Homepage für Nachrichten und Informationen über und für Ombudsmann- und Menschenrechtsinstitutionen, einer koordinierten Arbeitsgruppe zur Ermittlung der vorhandenen Ausbildungsmöglichkeiten

und zur Feststellung, ob neue Programme notwendig sind, sowie Verbesserungen der Mechanismen für Kontakte mit Medien und NGOs.
Migration: Im Mai 1998 führte eine BDIMR-Expertendelegation im Sinne des Memorandum of Understanding ein Schulungsprogramm für Grenzwache- und Zollbeamte in Usbekistan durch. Schwerpunkt des Programms waren die spezifischen Bedürfnisse und Möglichkeiten des Landes im Hinblick auf die Schaffung effizienter Grenzkontrollen. Es wurde von Ausbildern aus Polen durchgeführt, die in erster Linie vermitteln wollten, daß die Menschenrechte Vorrang haben und daß man sich bei allen Grenzeinsätzen unbedingt an gesetzliche Vorgaben halten muß. Es bestand großes Interesse an Folgemaßnahmen zu diesem Kurs, und es wurde ein Praktikum für usbekische Grenzwachebeamte in Polen vorgeschlagen.
Im September fand in den Räumen der OSZE-Mission in Georgien ein Runder Tisch zum Thema Unterbringung und Eigentumsrechte von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen statt. Er wurde von OSZE/BDIMR, UNHCR, dem Europarat und der OSZE-Mission in Georgien organisiert und hatte einen Teilnehmerkreis aufzuweisen, der Vertreter von exekutiver, legislativer und rechtsprechender Gewalt umfaßte. Die Teilnehmer erörterten die Empfehlungen der Experten in Fragen der Unterbringung und Rückgabe von Eigentum in Zusammenhang mit der Rückkehr von Vertriebenen des georgisch-südossetischen Konflikts. Man vereinbarte die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, an der Experten des UNHCR-Büros in Tiflis, der OSZE-Mission in Georgien und von UNHCR oder der OSZE namhaft gemachte Experten teilnehmen und die mit der Formulierung entsprechender Gesetzesentwürfe beauftragt werden soll. Die Gruppe nahm ihre Arbeit Anfang Oktober auf.
Schulung für Strafvollzugspersonal: In Albanien wurde ein Hilfsprojekt mit dem Ziel durchgeführt, Beamte des Strafvollzugs in internationalen Strafvollzugsnormen auszubilden und Mittel und Wege aufzuzeigen, wie die Gefängnisverwaltung verbessert und reformiert werden kann. Einmal pro Monat kam ein Experte nach Albanien, um dort Schulungskurse im Land selbst, Praktika im Ausland, die Erstellung von Unterrichtsmaterial und Fortbildungskurse für Strafvollzugsbeamte zu entwickeln und durchzuführen. In Moldau wurde eine mehrere Etappen umfassende Initiative zur Schulung von Strafvollzugsbeamten unternommen, die dem moldauischen Justizministerium bei der Reform seiner Haftanstalten und der Verbesserung der Ausbildung des Gefängnispersonals helfen soll. Im Anschluß an ein ähnliches Schulungsprogramm im Jahr 1997 entsandte das BDIMR auch eine Mission nach Kroatien zur technischen Beurteilung und Beratung.
Menschenrechtserziehung: Nach dem ersten 1997 abgehaltenen Kurs in Usbekistan zur Ausbildung in Menschenrechten weitete das BDIMR seine Tätigkeit auf die anderen vier Staaten Zentralasiens aus. Gemäß dem Memorandum of Understanding wurde in Usbekistan im Mai 1998 ein zweiter Kurs zur Ausbildung in Menschenrechten abgehalten. Im November fand ein

Fortbildungslehrgang statt, dessen Teilnehmer aus allen fünf Staaten sorgfältig ausgesucht wurden.

Hilfe für eine Zivilgesellschaft: In Kirgisistan, Georgien und Usbekistan wurden Projekte durchgeführt. Das 1997 angelaufene Hilfsprogramm für eine Zivilgesellschaft wurde in Usbekistan fortgesetzt. In Kirgisistan war das BDIMR ebenso wie in Usbekistan sehr darum bemüht, Mechanismen zur Verbesserung der Kommunikation zwischen den Regierungsstrukturen und Vertretern der Zivilgesellschaft einrichten zu helfen, damit sich die NGOs im politischen Prozeß auf lokaler Ebene unmittelbarer Gehör verschaffen können. Das Hilfsprogramm für eine Zivilgesellschaft in Kirgisistan und Usbekistan besteht aus informellen eintägigen Konsultationen, bei denen die Teilnehmer konkrete Menschenrechtsanliegen in ihren Ländern erörtern. In Kirgisistan fand die erste Konsultation im Februar 1998 statt und mündete in der Formulierung eines Katalogs von Empfehlungen für die Zusammenarbeit zwischen Regierungsinstitutionen und NGOs. Eine zweite Tagung im Mai suchte die Probleme des Journalismus in Kirgisistan aufzudecken und Mittel und Wege zur Verbesserung der ethischen Maßstäbe zu erörtern. In Georgien wurde ein Projekt zur diplomatischen Vermittlung zwischen Bürgern erstellt, das Kontakte und den Dialog zwischen Bürgergruppen aus gegnerischen Lagern fördern soll.

Gleichberechtigung von Frau und Mann: Das BDIMR veranstaltete vom 16. bis 18. Juni eine regionale Konsultation für mehr als 50 hochrangige Teilnehmer aus Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan zum Thema "Die Frau im öffentlichen Leben". Die Konsultation konzentrierte sich auf den rechtlichen Rahmen und die praktische Durchführung gesetzlicher Bestimmungen, auf die Herausforderungen bezüglich der Gleichstellung der Geschlechter in Zentralasien, die Tätigkeit von Lobbies und die Überwachung zur Förderung der Rechtsstellung der Frau und die Bildung von Netzwerken und den Erfahrungsaustausch. Dank der Großzügigkeit des Vereinigten Königreichs konnte das BDIMR auch einen neuen Berater für *Gender Mainstreaming* und die Menschenrechte von Frauen bestellen, der für die Entwicklung eines gesamtheitlichen Ansatzes für die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Einbindung der Geschlechterproblematik in die verschiedenen Tätigkeiten des BDIMR zuständig ist.

Kampf gegen die Folter: Im Anschluß an die Empfehlungen des OSZE-Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension 1997 richtete das BDIMR ein Sachverständigengremium für die Verhinderung von Folter ein, das am 11. und 12. Juni 1998 zum ersten Mal in Warschau zusammentrat. Seine Aufgabe ist die Beratung des BDIMR im Hinblick darauf, wie es am besten Programme und Aktionen zur Bekämpfung von Folter in OSZE-Teilnehmerstaaten entwickeln kann. Bei seiner ersten Tagung erstellte das Gremium Leitlinien für das BDIMR für die Entwicklung neuer Projekte, bei denen es um Gesetzesreform, Ausbildung und Stärkung der Arbeit der NGOs

geht. Es gab auch Ratschläge, auf welche Weise die Verhinderung von Folter in bestehende Projekte eingebaut werden kann.

4.5 Überwachung der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen

Das BDIMR sammelte nach wie vor Daten, Zahlen und Analysen über die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen zur menschlichen Dimension im OSZE-Gebiet. Manche Informationen fanden als themenbezogene Hintergrundberichte zu den OSZE-Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension Verbreitung.
Nach der Verabschiedung neuer Modalitäten war das BDIMR im Oktober/ November 1998 Gastgeber eines Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension. Im Gegensatz zu früheren Treffen war das Treffen 1998 durch eine gewichtige NGO-Beteiligung und die Aufnahme von NGOs in die Rednerliste sowie die Teilnahme hochrangiger Vertreter der Teilnehmerstaaten am Schlußplenum gekennzeichnet. Das BDIMR sorgte auch dafür, daß am Rande des Treffens Sitzungen zu den Themen Medienfreiheit, Religionsfreiheit, Geschlechterproblematik, Folterbekämpfung und Politik der einzelnen Staaten betreffend Roma und Sinti stattfinden konnten.

4.6 Haushalt

Die große Ausweitung der Aktivitäten des BDIMR machte eine beträchtliche Erhöhung der Ressourcen notwendig. Dank freiwilliger Beiträge - insbesondere von mehr als 2 Millionen US-Dollar aus Beiträgen der Regierungen Dänemarks, Norwegens, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika - sowie der Dienstzuteilung von Mitarbeitern durch die Schweiz und andere Staaten war das BDIMR in der Lage, seine Tätigkeit auszubauen. Die Nachfrage nach BDIMR-Aktionen nimmt stetig zu, und 1999 wird es noch größere Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten benötigen.

4.7 Schlußfolgerung

Das BDIMR erwies sich 1998 als flexibles, gut integriertes und voll einsatzfähiges OSZE-Instrument. Seine rasche Reaktions- und Anpassungsfähigkeit bewirkt, daß es im gesamten OSZE-Gebiet den noch nicht gefestigten, neu entstehenden Demokratien in ihrem Bemühen, bestandfähige demokratische Systeme aufzubauen, praktische Hilfestellung leisten kann. Nach wie vor jedoch stellen sich riesige Herausforderungen, und die Bedrohung der Stabilität in den betreffenden Ländern ist eine reale Gefahr. Mit Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten und anderer OSZE-Institutionen beabsichtigt das BDIMR, Aktivitäten zur Stärkung der Stabilität der Länder im Übergang weiterhin fortzusetzen und dadurch - so hofft man - zur Konfliktverhütung, Stabilität und Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet beizutragen.

Auf dem Ministerratstreffen der OSZE in Kopenhagen im Dezember 1997 erteilten die Teilnehmerstaaten im Einklang mit den Dokumenten von Budapest und Helsinki ihre Zustimmung zur Ernennung von Freimut Duve zum ersten OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit.
Das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit entwickelte sich im ersten Jahr seines Bestehens zu einer voll funktionierenden OSZE-Institution und zu einem Symbol für das ungebrochene Bekenntnis der OSZE zur Freiheit der Medien. Die Teilnehmerstaaten wissen um die Bedeutung dieser neuen, zukunftsorientierten Institution, und einige von ihnen haben dank dieses Büros eine bessere Kommunikationsbasis in Medienangelegenheiten gefunden.
Der Beauftragte für Medienfreiheit kontaktierte zahlreiche Außenminister schriftlich und nahm mit vielen Ländern einen Schriftwechsel über mediale Schwachstellen auf.
Ausschlaggebend für das Funktionieren dieses neuen Büros ist, daß der Beauftragte und seine Mitarbeiter die Möglichkeit haben, Länder zu besuchen und an Ort und Stelle zu beurteilen, wie es eine Regierung mit der Medienfreiheit hält. Im Mittelpunkt dieser Besuche stehen die vom Büro als seine "vier Ansprechpartner" bezeichneten Stellen: die Regierungen, Parlamente, nichtstaatlichen Medienorganisationen (NGOs) und die Medienschaffenden selbst. Bei jedem Besuch fanden sorgfältig geplante Gespräche mit diesen "vier Ansprechpartnern" statt.

5. Länderbesuche

5.1.1 Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Vom 14. bis 17. April 1998 hielt sich der Beauftragte in Skopje auf. Die OSZE-"Spillover"-Überwachungsmission in Skopje hatte ein reichhaltiges Programm vorbereitet, das Treffen mit dem Ministerpräsidenten und Regierungsmitgliedern sowie ausführliche Diskussionen mit Journalisten, Universitätsprofessoren, Studenten und NGOs umfaßte.
Hauptanliegen des Beauftragten für Medienfreiheit ist die aktuelle Frage, inwieweit Medien in der Region im schlimmsten aller Fälle zu Medienkampagnen gegen andere Gruppen eingesetzt werden können, und dies hat unmittelbar mit seiner "Frühwarnfunktion" zu tun. Der Beauftragte stellte in seinen Gesprächen mit vielen Journalisten, Herausgebern, TV-Verantwortlichen und Politikern erfreulicherweise fest, daß diesen sehr wohl bewußt ist, daß über die Medien ethnische Spannungen geschürt werden können. Der Umstand, daß die Medien in dieser politisch sensiblen Region dazu herangezogen werden könnten, Gruppen gegeneinander aufzuhetzen, erfordert von allen Beteiligten große Wachsamkeit.

5.1.2 Belarus

Auf Einladung der Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE nahm der Beauftragte am 29. und 30. April 1998 in Minsk an einem Seminar zum Thema "Strukturen pluralistischer Demokratien" teil.
Er forderte mehr Professionalität im Journalismus - wofür in einer modernen pluralistischen Gesellschaft die Medienpolitik zu sorgen habe - und Maßnahmen zur Gewährleistung einer stärkeren Vertretung der Öffentlichkeit in den Lenkungsgremien öffentlich-rechtlicher elektronischer Medien.

5.1.3 Slowakische Republik

Am 20. Mai begab sich der Beauftragte zu einem ersten Kurzbesuch nach Preßburg, wo er eine Reihe von Fragen hinsichtlich der damals in Gang befindlichen Novellierung des Wahlrechts und der gegenwärtigen Arbeitsbedingungen für Journalisten zur Sprache brachte.
Nach Gesprächen im Außenministerium hielt er im Rahmen der von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Slowakischen Gesellschaft für Außenpolitik in Preßburg veranstalteten Konferenzreihe "Moderne Außenpolitik" einen öffentlichen Vortrag über "Demokratie und freie Medien", in dem er unter anderem auf die historischen Errungenschaften der KSZE/OSZE, die Funktion des freien Journalismus und der freien Medien als Korrektiv in einer modernen demokratischen Gesellschaft und die berufliche Verantwortung von Journalisten - die diese selbst zu definieren hätten - einging. Im Mittelpunkt der anschließenden Diskussion standen aktuelle Fragen der Slowakischen Republik. Während seines Aufenthalts in Preßburg anläßlich seines Vortrags gab der Beauftragte mehrere Interviews.

5.1.4 Kroatien

Der Beauftragte war vielbeachteter Teilnehmer eines gemeinsam mit der OSZE-Mission in Kroatien veranstalteten zweitägigen Medienseminars. In seinem Einleitungsreferat beschrieb er die Aufgaben des neuen OSZE-Büros. Bei den einzelnen Sitzungen wurde über Print- und elektronische Medien und über die Rolle der Medien bei der Herstellung von Vertrauen und bei der Aussöhnung diskutiert.
Der Beauftragte koordiniert seine Bemühungen mit den medienbezogenen Aktivitäten der Mission in Kroatien, die darauf abzielen, die kroatische Regierung in einen ernsthaften Dialog einzubinden, der letzten Endes dazu führt, daß diese ihrem Bekenntnis zu einer freien und unabhängigen Medienlandschaft Taten folgen läßt. Eine der wichtigsten Fragen sowohl für die Mission als auch den Beauftragten wird dabei die Debatte über die Änderung

des Rundfunkgesetzes sein, durch das sichergestellt werden muß, daß bei der Privatisierung niemand benachteiligt wird.

5.1.5 Türkei

Auf Einladung der türkischen Regierung besuchte der Beauftragte Ankara und Istanbul, wo er mit Regierungsbeamten, Abgeordneten, Journalisten und NGOs Gespräche führte.
Er ermutigte zu einer "offenen und öffentlichen Debatte" über die wichtigen Fragen, mit denen die türkische Gesellschaft konfrontiert ist, wobei er darauf aufmerksam machte, daß eine Einschränkung der öffentlichen Debatte über strittige Fragen durch strafrechtliche und andere gesetzliche Bestimmungen die unbeabsichtigte Folge haben könnte, daß einer Frage mehr Bedeutung zugemessen wird, als es bei einer freien Diskussion der Fall gewesen wäre. Die türkischen Regierungsvertreter merkten an, daß ihre Regierung beabsichtige, das bestehende Recht auf freie Meinungsäußerung durch einen Gesetzesentwurf "auszuweiten", der derzeit im Parlament debattiert wird und der die Tatbestände im Strafgesetzbuch und im Antiterrorgesetz enger definiert. Auch die Freiheitsstrafen würden reduziert. Wenn der Gesetzesentwurf vom Parlament angenommen wird, könnten einige Personen, darunter auch Journalisten, freigelassen werden.

5.1.6 Russische Föderation

Der Beauftragte machte einen Antrittsbesuch in Rußland, wo er mit Beamten des Außenministeriums und Vertretern der Duma Gespräche führte. Er besuchte auch russische Medien und erörterte maßgebliche Fragen im Zusammenhang mit der aktuellen Entwicklung freier und unabhängiger Medien in Rußland.
Er traf mit Gruppen von Journalisten und Herausgebern sowie mit Vertretern von NGOs, unter anderem der Glasnost-Stiftung, zusammen. Außerdem hielt er an einer Moskauer Universität einen Vortrag über sein neues Amt und über die Freiheit und Verantwortung von Journalisten.

5.1.7 Albanien

Das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit engagiert sich nach wie vor in der Entwicklung freier Medien in Albanien und verfolgt aufmerksam die Arbeiten am Entwurf eines neuen Gesetzes für öffentlich-rechtliches Fernsehen. Ein Berater absolvierte Anfang des Jahres eine Mission zur Beurteilung der Lage und nahm an einer vom Europarat veranstalteten Fachkonferenz über Hilfe an Albanien teil. Das Büro hat Maßnahmen empfohlen, welche die demotivierenden wirtschaftlichen Bedingungen mildern sollen, die die Entwicklung freier Medien behindern, etwa der hohe Mehrwertsteuersatz

und die geforderte erhebliche Kapitalausstattung für unabhängige Fernsehstationen.

5.1.8 Vereinigte Staaten

Kurz nach Übernahme seiner Amtsgeschäfte besuchte der Beauftragte Washington, D.C., wo er mit Beamten des Außenministeriums, die für OSZE- und Medienfragen zuständig sind, zusammentraf. Es kam auch zu Begegnungen mit Mitarbeitern der "*Helsinki Commission*" des US-Kongresses und Beamten der *United States Information Agency*, mit denen er die laufende Zusammenarbeit in Medienfragen erörterte. Er sprach bei einem Presseclub-Frühstück und traf Vertreter einiger NGOs mit Sitz in Washington.

5.1.9 Bundesrepublik Jugoslawien

In einer Erklärung im Ständigen Rat am 27. August berichtete der Beauftragte für Medienfreiheit im Rahmen seiner Frühwarnfunktion über die Behinderungen, denen Journalisten, die von der Bundesrepublik Jugoslawien aus berichten, ausgesetzt sind. Er stellte fest, daß der derzeitige Konflikt im Kosovo nicht als eine ausschließlich innere Angelegenheit der Bundesrepublik Jugoslawien gesehen werden dürfe und daß internationale Medien, die über den Konflikt berichten, eine wichtige Informationsquelle seien.
Der Beauftragte erwähnte seine Schreiben an den Außenminister der Bundesrepublik Jugoslawien, in denen er die Belgrader Behörden eindringlich aufgefordert hatte, den Medien uneingeschränkte Bewegungsfreiheit zu gewähren, damit diese über die Ereignisse im Land, insbesondere im Kosovo, berichten können. Er bot auch an, nach Belgrad zu kommen, um diese und andere medienrelevante Fragen mit den Belgrader Behörden zu besprechen.
Am 4. September wurde dem Beauftragten von der Belgrader Regierung mitgeteilt, daß ihm für einen Besuch in der Bundesrepublik Jugoslawien zur Erörterung dieser Fragen kein Visum erteilt werde.
Im Oktober und November verfügte die Regierung der BRJ infolge der Eskalation des Konflikts im Kosovo immer einschneidendere Restriktionen für die freien und unabhängigen Medien im Land. Der Beauftragte gab daraufhin im Oktober mehrere Erklärungen ab, in denen er zum Verbot unabhängiger Rundfunksender und Zeitungen und der Übernahme ausländischer Rundfunkprogramme Stellung nahm.
Der Beauftragte äußerte sich auch kritisch zur Verabschiedung des Gesetzes über öffentliche Information durch das serbische Parlament am 20. Oktober, vier Tage nach der Unterzeichnung der Vereinbarung über die Einrichtung der Kosovo-Verifizierungsmission durch den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Minister Geremek, und den jugoslawischen Außenminister Jovanović. Dieses Gesetz institutionalisiert das Verbot ausländischer Sendungen, belegt Medien, die dagegen verstoßen, mit exorbitanten Gebühren, die inner-

halb von 24 Stunden zu entrichten sind, und gibt den Behörden umfangreiche Vollmachten zur Beschneidung der Rechte freier Medien.
Im November verfaßte der Beauftragte einen Bericht über die derzeitige Lage der Medien in der BRJ.

5.1.10 Ukraine

Eine Reihe kritischer Äußerungen zur Lage der Medien in der Ukraine, die im Bericht des BDIMR über die Parlamentswahlen im März 1998 enthalten waren und in der Berichterstattung internationaler Medien breiten Raum fanden, sowie die Schreiben des Beauftragten an die ukrainische Regierung veranlaßten das Büro, in Kiew eine Beurteilung der Lage vorzunehmen. Es fanden Gespräche mit Regierungsbeamten, Zeitungs- und Fernsehredakteuren verschiedener politischer Richtungen statt. Bei dem Besuch bestätigten sich die massiven Beschwerden über den diesbezüglichen rechtlichen Rahmen und über die Willkür bei der Umsetzung der Gesetze.
Der Beauftragte brachte diese und andere Bedenken am 16. Oktober bei einem Treffen mit dem ukrainischen Außenminister Tarasjuk zur Sprache. Minister Tarasjuk äußerte seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Beauftragten in medienrelevanten Fragen, insbesondere vor den Präsidentschaftswahlen im Oktober 1999. Der Beauftragte beabsichtigt, die Ukraine Anfang nächsten Jahres zu besuchen.

5.1.11 Bulgarien

Ein Berater aus dem Büro des Beauftragten begab sich im September nach Bulgarien, um an einem Seminar über die Beziehungen zwischen Regierung und Medien teilzunehmen, das vom Internationalen Presseinstitut, einer in Wien ansässigen NGO, und dem Informationsbüro der bulgarischen Regierung veranstaltet wurde. Bei seinen Treffen mit Journalisten gewann er insgesamt einen positiven Eindruck vom Medienumfeld, allerdings wurden ihm gegenüber Befürchtungen bezüglich eines neuen Rundfunk- und Fernsehgesetzes geäußert, das die Unabhängigkeit der Medien gefährden könnte. Unter Hinweis auf einige strafrechtliche Bestimmungen, die Freiheitsstrafen von Journalisten vorsehen, denen Verleumdung oder üble Nachrede zur Last gelegt wird, gab er seiner Hoffnung Ausdruck, daß diese Bestimmungen - auch wenn sie nur selten zur Anwendung kommen - vom Parlament aufgehoben werden.

5.1.12 Aserbaidschan

Ein Berater aus dem Büro hielt ein Referat auf einem Seminar des Europarats in Baku. Bei anschließenden Begegnungen mit Journalisten und Regierungsbeamten wies er auf das Fehlen unabhängiger Fernsehanstalten hin und

meinte, daß dieser Umstand der Aufmerksamkeit bedürfe. Er nannte auch einige positive Entwicklungen der letzten Zeit - die Abschaffung der Zensur und die Befreiung der Printmedien von der Mehrwertsteuer - und äußerte die Hoffnung, daß es gemeinsam mit der Regierung Aserbaidschans gelingen werde, mehr unabhängigen Fernsehanstalten Sendelizenzen zu erteilen.

5.1.13 Kirgisistan

Ein Berater besuchte Bischkek und kam zu dem Schluß, daß der Begriff "Medienfreiheit" in Kirgisistan respektiert wird. Es gibt gesetzliche Garantien für freie und unabhängige Medien. Der Präsident setzt sich mit seiner ganzen Autorität dafür ein, daß ein Umfeld geschaffen wird, in dem sich der Medienpluralismus frei entfalten kann, und dankte den Medien für ihre Unterstützung im Kampf gegen die Korruption. Der Beauftragte sprach immer wieder von der Funktion der Medien als Korrektiv; dies ist ein ausgezeichnetes Beispiel dafür.

5.2 Beziehungen zu anderen Institutionen

Ein wichtiger Aspekt der Tätigkeit des Büros des Beauftragten für Medienfreiheit sind seine Beziehungen zu anderen Institutionen innerhalb und außerhalb der OSZE. Das Büro hat mit dem BDIMR eine Vereinbarung getroffen, in der die bisherigen Vorkehrungen für eine begleitende Kontrolle der Medien und die übergeordnete Verantwortung des BDIMR für die begleitende Kontrolle der Medien im Wahlkampf festgeschrieben sind und dem neuen Büro die Behandlung struktureller Fragen übertragen wird. Positiv gestalten sich die Beziehungen zwischen dem Büro und dem Europarat, in deren Rahmen immer wieder auf die Sachkenntnis der Medienexperten des Rates zurückgegriffen wird.
Aus den Reihen der im Medienbereich tätigen NGOs erhält das Büro immer wieder äußerst wertvolle Informationen über das Geschehen in einzelnen Ländern. Im Wissen um den Wert dieser so wichtigen Informationsquelle haben sich Vertreter des Büros mit mehr als einem Dutzend NGO-Vertretern getroffen, und das Büro steht fast täglich über E-Mail und Internet mit NGOs in aller Welt in Kontakt.

5.3 Einschränkung der Medienfreiheit als strukturelles Problem

Der Beauftragte äußerte bereits mehrmals seine Besorgnis darüber, daß Personen aufgrund dessen, was sie geschrieben haben oder veröffentlichen wollten, beseitigt werden, er nennt das "Zensur durch Mord". Er appelliert immer wieder an die Regierungen, alles in ihrer Macht stehende zu tun, damit die Täter vor Gericht gestellt werden. Er wird sich auch in Zukunft mit dieser ernsten Frage befassen.

Große Sorge bereitet dem Beauftragten nach wie vor die Einschränkung der Medienfreiheit durch die "indirekte strukturelle Unterdrückung" der Medienfreiheit. Er prangerte wiederholt die Versuche mancher Regierungen an, die Entwicklung unabhängiger und freier Medien etwa durch Frequenzzuteilung nach rein politischen Gesichtspunkten oder durch horrende Lizenzgebühren zu behindern. Sie bedienen sich auch subtilerer Druckmittel, etwa der staatlichen Kontrolle des Vertriebssystems oder der Steuerung der Zuteilung von Zeitungspapier. Es gibt auch noch andere demotivierende Methoden wirtschaftlicher oder sonstiger Art, die die Entwicklung unabhängiger und freier Medien erschweren.
Der Beauftragte setzt sich auch mit strafrechtlichen Bestimmungen in bezug auf Verleumdung und üble Nachrede in einer Reihe von OSZE-Staaten auseinander. Grundsätzlich sollte niemand für das, was er geschrieben hat, eingesperrt werden, und Verleumdung und üble Nachrede sollten zivilrechtlichen Bestimmungen unterliegen. Der Beauftragte fordert die Regierungen immer wieder auf, die Tatbestände Verleumdung und üble Nachrede zu entkriminalisieren. Mit dieser Frage, die gravierende Auswirkungen auf die freie Meinungsäußerung hat, wird sich der Beauftragte auch im kommenden Jahr befassen.

6. Sicherheitskooperation

6.1 Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung

Das achte Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung 1998 (JTBD) des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) fand vom 2. bis 4. März 1998 in Wien statt. Ein Beweis für die zentrale Bedeutung dieses Treffens für die Beurteilung der Durchführung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) war die Teilnahme zahlreicher Experten aus den Hauptstädten. Auf dem Treffen wurden zahlreiche wichtige Vorschläge gemacht, die sich auf die in Gang befindliche Überarbeitung des Wiener Dokuments 1994 bezogen.

6.2 Wiener Dokument 1994

Am 4. Februar 1998 beschloß das FSK, eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe für die Überprüfung des Wiener Dokuments 1994 ins Leben zu rufen, deren Arbeit noch im Laufe des Jahres 1998 abgeschlossen sein soll. Die Gruppe nahm ihre Arbeit im Februar auf, und die erste Verhandlungsphase endete mit der Vorlage eines "*rolling text*" des neuen Dokuments durch den Koordinator in der 21. Sitzung am 16. September 1998.

6.3 Verhaltenskodex

Im Anschluß an die Folgekonferenz zum Verhaltenskodex im September 1997 beschloß das FSK, einen regelmäßigen Informationsaustausch über die Durchführung des Verhaltenskodex abzuhalten. Demnach werden die Teilnehmerstaaten einander und dem Konfliktverhütungszentrum jährlich bis spätestens 15. April einschlägige Informationen über den Kodex und die zu seiner Umsetzung unternommenen Schritte übermitteln.

6.4 Seminar über Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen

Unter der Schirmherrschaft des FSK fand vom 26. bis 28. Januar 1998 in Wien ein hochrangig besetztes Seminar über Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen statt. Zahlreiche Generalstabschefs der Streitkräfte der Teilnehmerstaaten führten einen konstruktiven Meinungsaustausch über die Struktur der Streitkräfte, die Verteidigungspolitik der einzelnen Staaten und die Militärdoktrinen der Zukunft. Zu den wichtigsten im Verlauf des Seminars erörterten Fragen gehörten friedenserhaltende Einsätze und die Art und Weise, wie das Militär auf diese Herausforderungen reagiert.

6.5 Weltweiter Austausch militärischer Information

Im Vorfeld des weltweiten Austauschs militärischer Information, der am 30. April 1998 erfolgreich durchgeführt wurde, fand ein Workshop über automatisierten Datenaustausch statt, an dem sich mehr Interessenten beteiligten als bei früheren Gelegenheiten.

6.6 Sonstige Aktivitäten

Seit Juni 1998 konzentriert sich die Diskussion der Teilnehmerstaaten in den Plenarsitzungen des FSK auf die regionale Dimension der Sicherheit und regionale Maßnahmen im allgemeinen.
Das FSK beschloß, das OSZE-Kommunikationsnetz zwischen den Hauptstädten aufzurüsten und für das Jahr 2000 tauglich zu machen.
In einer Sondersitzung der Arbeitsgruppe A am 18. September 1998 wurde die Durchführung des Informationsaustauschs über den Transfer konventioneller Waffen durch die Teilnehmerstaaten überprüft.
Im Berichtszeitraum wurden von den Teilnehmerstaaten folgende vertrauensbildende Maßnahmen durchgeführt:

- 7 Besuche auf Militärflugplätzen
- 71 Überprüfungsbesuche
- 47 Inspektionen
- 8 Vorführungen neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät
- 13 Besuche bei militärischen Einrichtungen und militärischen Verbänden sowie Beobachtungen bestimmter militärischer Aktivitäten.

7. Ökonomische und Ökologische Aktivitäten

Auf Vorschlag des Generalsekretärs bestellte der Amtierende Vorsitzende im Januar 1998 Thomas Price zum Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE.
Das Mandat des Koordinators hat fünf Schwerpunkte:

1. Verstärkung der Interaktion zwischen der OSZE und einschlägigen internationalen Organisationen
2. Stärkere Gewichtung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Elemente in der Arbeit der OSZE-Missionen und -Außenstellen
3. Vertiefung des Dialogs mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
4. Intensivierung der Kontakte der OSZE zu NGOs und zur Privatwirtschaft
5. Entwicklung eines Arbeitsprogramms für entsprechende zusätzliche Aktivitäten in der wirtschaftlichen Dimension der OSZE und mit Bezug zu dieser.

Im abgelaufenen Jahr und insbesondere seit dem Dienstantritt des Koordinators konzentrierte sich die Arbeit des neu gegründeten Büros auf diese fünf Bereiche. Zum ersten Punkt des Mandats fanden mehrere formelle und informelle Konsultationsrunden mit der Wirtschaftskommission der Vereinten

Nationen für Europa, der Europäischen Kommission, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Internationalen Energieagentur, dem Europarat, der Weltbank und anderen maßgeblichen Partnern sowohl hier in Wien als auch vor Ort statt.
Auf Einladung des Generaldirektors des Büros der Vereinten Nationen in Wien, Arlacchi, vertrat der Koordinator Ende August die OSZE bei einer Tagung der Vereinten Nationen zur Ausarbeitung eines internationalen Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Kriminalität. Im September veranstalteten das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien, der Koordinator und mehrere in Zentralasien tätige internationale Organisationen in Taschkent ein Seminar über regionale Umweltfragen. Anfang November fungierten die OSZE, die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation und die türkische Regierung in Istanbul gemeinsam als Gastgeber einer wichtigen Konferenz über subregionale Umweltprobleme im Schwarzmeerraum.
Zum zweiten Punkt bleibt noch viel zu tun. Immerhin unternahm der Koordinator bereits einige wichtige erste Schritte in Form eines formellen Treffens mit allen Leitern von OSZE-Missionen anläßlich ihrer Zusammenkunft im Juni in Wien und weiterer Treffen mit vielen von ihnen im Laufe des Jahres, wenn sie sich gerade in Wien aufhielten oder wenn Mitarbeiter des Büros des Koordinators ihre Missionen besuchten. Auch die Schulungsseminare für neue Missionsmitglieder bieten dem Koordinator eine gute Gelegenheit, mit den Personen, die vor Ort für ökonomische beziehungsweise ökologische Belange zuständig sein werden, in direkten Kontakt zu treten. Die OSZE, die soeben die Eröffnung neuer Zentren in Zentralasien vorbereitet, wird sich mehr und mehr der Tatsache bewußt, wie wichtig es ist, diesen Büros qualifizierte Mitarbeiter zuzuteilen, die beurteilen können, welchen Stellenwert Regierungen und NGOs in der Region ökonomischen und ökologischen Fragen zumessen, weshalb auch das Auswahlverfahren entsprechend geändert wurde.
Dem dritten Punkt, der Verbesserung der Beziehungen zur Parlamentarischen Versammlung der OSZE, wurde durchwegs große Aufmerksamkeit zuteil. Im März kam es zu einem Treffen zwischen dem Koordinator und dem Ständigen Ausschuß der Parlamentarischen Versammlung, als dieser in Wien zusammentrat. Im Juli nahm er an der Jahrestagung der Versammlung teil, wo er sich aktiv an den Debatten des zweiten Ausschusses (wirtschaftliche Dimension) beteiligte. Dem Koordinator gelang es, mit seinen maßgeblichen Partnern einen fruchtbaren Gedankenaustausch in die Wege zu leiten, indem er die italienische Senatorin Tana de Zulueta, die Berichterstatterin des zweiten Ausschusses der Versammlung war und dann Vizepräsidentin der Versammlung wurde, einlud, bei der Abschlußsitzung der gemeinsamen OSZE/OECD-Konferenz in Paris den Vorsitz zu führen. Teils aufgrund ihrer Arbeit im Anti-Mafia-Ausschuß beider italienischen Kammern, teils aufgrund der Tatsache, daß sie seit langem mit der OSZE und deren Arbeit ver-

traut ist, konnte sie einen äußerst konstruktiven und höchst willkommenen Beitrag zur Pariser Konferenz leisten.
Vierter Schwerpunkt im Mandat des Koordinators ist die Intensivierung der Kontakte zu den NGOs und zur Privatwirtschaft. Zu diesem Zweck begab sich der Koordinator Ende Juni zur Umweltministerkonferenz nach Århus - einer Veranstaltung, die von zahlreichen NGOs aus vielen OSZE-Teilnehmerstaaten besucht und von diesen großteils auch geplant und organisiert wurde. Ebenfalls im Juni hielt der Koordinator auf der ersten Jahrestagung des europäischen Unternehmerkongresses ein Referat, einer der vielen Organisationen und Vereinigungen der Privatwirtschaft, mit denen das Büro des Koordinators regelmäßige Kontakte pflegt. Zur Intensivierung der Kontakte zu NGOs hat das Büro eine Liste mit den E-Mail-Adressen einiger Hundert im Umweltbereich tätigen Organisationen in OSZE-Staaten zusammengestellt, mit denen es nun regelmäßig korrespondiert.
Mit viel Energie wird schließlich auch der fünfte und letzte Punkt des Mandats, die Entwicklung eines Arbeitsprogramms für Aktivitäten in der wirtschaftlichen Dimension, behandelt. In enger Zusammenarbeit mit dem Vorsitz wurde das Sechste Wirtschaftsforum vorbereitet, das dieses Jahr vom 1. bis 5. Juni in Prag stattfand. Das Thema lautete: "Sicherheitsaspekte der Entwicklungen auf dem Energiesektor im OSZE-Gebiet". Neben Vertretern der Teilnehmerstaaten nahmen am Forum auch Vertreter der Kooperationspartner, der Kooperationspartner im Mittelmeerraum, von NGOs, einer Reihe internationaler Organisationen sowie der Geschäftswelt und wissenschaftlicher Kreise teil. Im Verlauf des Forums wurde auch die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen in der wirtschaftlichen Dimension, wie sie im Bonner Dokument 1990 und anderen OSZE-Dokumenten festgelegt sind, einer Überprüfung unterzogen.
Im Anschluß an das Forum konzentrierte sich das Büro des Koordinators in diesem Bereich auf die Vorbereitung und auf seine Rolle als Veranstalter gemeinsam mit der OECD einer großen internationalen Konferenz über "Nationale und internationale Lösungsansätze zur Verbesserung der Integrität und Transparenz auf Regierungsebene", die am 15. und 16. Juli in Paris stattfand und Mittel und Wege aufzeigen sollte, wie die Regierungsarbeit verbessert und die Korruption bekämpft werden kann. Die Veranstaltung wurde von vielen Teilnehmerstaaten und Vertretern von NGOs, der Wirtschaft und der Gewerkschaften besucht.
Das Büro organisiert auch mehrere andere Seminare, in erster Linie eine Reihe subregionaler Seminare im Vorfeld des Siebenten Wirtschaftsforums, und gemeinsam mit dem designierten norwegischen Vorsitz ein Folgeseminar zum Sechsten Wirtschaftsforum, das nun für Januar 1999 in Oslo geplant ist.
Vom 22. bis 24. September veranstaltete der Koordinator über das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien und in Zusammenarbeit mit der usbekischen Regierung ein Seminar über "Regionale Umweltprobleme und koope-

rative Ansätze für ihre Lösung", in dessen Verlauf Mittel und Wege zur Bewältigung der vielen Umweltprobleme in Zentralasien untersucht wurden; unter anderem ging es um die Wasser- und Energiebewirtschaftung, die katastrophale Lage am Aralsee und die Bedrohung durch grenzüberschreitende atomare Verseuchung aus unsicheren Kernkraftwerken und Atommüllagern. Das Seminar wurde im Namen der OSZE vom Generalsekretär eröffnet.
Am 5. und 6. November organisierte die OSZE in Istanbul in Zusammenarbeit mit der türkischen Regierung und der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation ein weiteres Seminar im Rahmen der Veranstaltungsreihe "Regionale Umweltprobleme und kooperative Ansätze für ihre Lösung", dieses Mal jedoch mit dem Schwerpunkt Schwarzes Meer. Auf dem Seminar ging es unter anderem um die Verschmutzung des Schwarzen Meeres und seiner Zuflüsse, um Energiefragen, die Probleme der atomaren Sicherheit und der Lagerung von Atommüll, die Nutzung der Wasserstraßen in der Region und die Mitsprache der Öffentlichkeit bei umweltpolitischen Entscheidungen.
Daneben umfaßt das Arbeitsprogramm bestimmte Einzelaktivitäten (etwa den Workshop über den Euro vom 15. September unter der Leitung eines Experten der Europäischen Kommission) und die Planung einer Wirtschaftsdatenbank für die Teilnehmerstaaten im Sekretariat. Schließlich ist auch noch die Ausarbeitung von Strategien für verstärkte Aktivitäten in der wirtschaftlichen Dimension durch OSZE-Außenstellen ein wichtiger Teil dieses immer umfangreicheren Arbeitsprogramms.

8. Beziehungen zu internationalen Organisationen und Institutionen

Aufgrund eines Beschlusses des Ministerratstreffens in Kopenhagen, in dem unter anderem der Amtierende Vorsitzende beauftragt wurde, sich in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär aktiv für eine Ausweitung der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Institutionen und Organisationen einzusetzen, hat die OSZE die Interaktion mit ihren internationalen Partnern beträchtlich ausgeweitet, um bestehende Konsultationsmechanismen auf der Ebene der Zentralen bestmöglich zu nützen und nötigenfalls auszubauen, wovon man sich konkrete Resultate vor Ort verspricht.
Im vergangenen Jahr wurden die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen in verschiedener Hinsicht überdacht. Mechanismen für regelmäßige Konsultationen mit den wichtigsten Partnern der OSZE (Dreiertreffen auf hoher Ebene zwischen der OSZE, dem Europarat und den Vereinten Nationen; "2+2"-Treffen zwischen der OSZE und dem Europarat; sachbezogene Treffen zu bestimmten Krisengebieten unter Einbeziehung aller betroffenen internationalen Organisationen; und schließlich bilaterale Treffen und gegenseitige Vertretung) kamen zum Einsatz, um den Stand der Beziehungen und insbesondere die Zusammenarbeit vor Ort zu bewerten. 1998 fand ein zusätzliches "2+2"-Treffen auf der Ebene hoher Beamter statt. Darüber hinaus boten Besuche des Generalsekretärs des Europarats bei Sit-

zungen des Ständigen Rates der OSZE in Wien und des Generalsekretärs der OSZE bei Sitzungen des Ministerkomitees des Europarats auf Stellvertreterebene in Straßburg Gelegenheit, Möglichkeiten für eine pragmatische Zusammenarbeit zu prüfen; diese Besuche wurden im Berichtszeitraum zu einer regelmäßigen Einrichtung. Zum ersten Mal richtete im November 1998 der Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen und Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Genf, Wladimir Petrowski, das Wort an den Ständigen Rat der OSZE.

Ein wichtiges Ereignis war in diesem Zusammenhang ein Treffen mit internationalen Organisationen während der Jahrestagung der Missionsleiter und des Sekretariats. Internationale Organisationen und Institutionen wurden auch in die Arbeit am Sicherheitsmodell einbezogen. Eine informelle Sondersitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses der OSZE im Juli fand unter reger Beteiligung von Vertretern der WEU, der NATO, der GUS und des Europarats statt, die ihre Ansichten zur Plattform für kooperative Sicherheit darlegten. Eine ähnliche informelle Sondersitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses der OSZE mit Dienststellen der Vereinten Nationen fand im Oktober statt.

Im Jahr 1998 erlebten wir sowohl eine Vertiefung als auch eine Ausweitung der Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen. Eine wichtige Entwicklung, die die Vertiefung der Beziehungen im Jahr 1998 widerspiegelte, war der Abschluß von Memoranda of Understanding mit anderen internationalen Organisationen, die eine engere Zusammenarbeit vor Ort bewirken sollen. Der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte und das BDIMR unterzeichneten am 19. Juni ein Kooperationsabkommen. Auch zwischen dem BDIMR und dem Hochkommissar der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge sowie zwischen dem HKNM und UNHCR fand ein Briefwechsel zu Fragen der Zusammenarbeit statt. Ein Memorandum of Understanding über die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Büro des Hochkommissars der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge und dem OSZE-Sekretariat wurde am 15. Oktober abgeschlossen. Maßgeblich für diese pragmatische Vereinbarung war das ausgezeichnete Zusammenspiel der beiden Organisationen vor Ort; es soll eine Verbesserung bereits bestehender Mechanismen bewirken (verbesserter Informationsaustausch, Benennung von Verbindungsbeamten, gegenseitige Vertretung bei einschlägigen Tagungen, gemeinsame Beurteilung von Situationen, in denen beide Organisationen gefordert sind, kohärentes Vorgehen vor Ort und die Möglichkeit, sachbezogene Tagungen abzuhalten). Die immer enger werdende Zusammenarbeit zwischen UNHCR und der OSZE zeugt vom Wissen um den kritischen Zusammenhang zwischen Migration, Vertreibung und Sicherheitsfragen.

Im Berichtszeitraum wurden auch die Beziehungen der Organisation zum Europarat eingehend erörtert; dies geschah auf einem Seminar über eine Allianz für Menschenrechte und Demokratie, das am 5. Juli auf Initiative der

niederländischen Regierung in Den Haag abgehalten wurde. Es wurde zwar betont, daß die beiden Organisationen in vielerlei Hinsicht verschieden seien, doch wurde auch festgestellt, daß die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie in Europa ihr gemeinsames Ziel sei. Überschneidungen seien kein ernsthaftes Problem, da die Organisationen durch Koordinierung ihrer Aktionen einander auf effiziente Weise verstärken können. Von strukturellen Neuerungen, die zu einem Anwachsen der Bürokratie führen könnten, solle Abstand genommen werden. Die Organisationen sollten vielmehr in pragmatischer Weise auf dem aufbauen, was sie bisher erreicht haben, und dies solle nicht durch strikte Arbeitsteilung sondern gegenseitige Ergänzung in der Praxis geschehen.

Die Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen war im September auch Gegenstand einer Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (1381/1998) über ein "Grundsatzkonzept: der Europarat und die OSZE". In diesem Dokument wurde ebenfalls festgestellt, daß die beiden Organisationen gemeinsame Grundsätze und Ziele verfolgen, sich jedoch im Hinblick auf ihre Verantwortlichkeiten, Strukturen, Arbeitsinstrumente und -methoden unterscheiden. Es forderte eine klarere Aufgabenteilung zur Vermeidung von Doppelgleisigkeit und befürwortete die auf dem Seminar in Den Haag gemachten Vorschläge über die künftigen Beziehungen. Im Schlußbericht des Weisenrates an das Ministerkomitee des Europarats vom November 1998 wird die gemeinsame Nutzung von Informationen, die Konsultierung in Krisenzeiten und eine Rolle für die Vorsitzenden der jeweils anderen Organisation bei Treffen auf Ministerebene verlangt.

Für die Arbeit der OSZE vor Ort ist die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen von größter Bedeutung. 1998 übernahm die OSZE-Mission in Kroatien wichtige Aufgaben von den Vereinten Nationen nach dem Auslaufen des Mandats der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien am 15. Januar. Außerdem stationierte die OSZE erstmals zivile Polizeibeobachter in der kroatischen Donauregion, nachdem das Mandat der Polizeiunterstützungsgruppe der Vereinten Nationen (UNPSG) abgelaufen war. Die Übergabe durch die Vereinten Nationen fand im Geiste enger Zusammenarbeit statt.

Die OSZE- und UNHCR-Missionen in Kroatien arbeiten in der Frage der Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen eng zusammen. Zur weiteren Festigung der Zusammenarbeit sind die UNHCR- und OSZE-Missionen gemeinsam mit der Überwachungsmission der Europäischen Gemeinschaft im Begriff, ein Koordinationszentrum einzurichten, in dem die Ergebnisse der gemeinsamen Überwachungstätigkeit gesammelt und analysiert werden sollen, was zu einer besseren Koordination der gemeinsamen Aktionen führen wird. Die Mission in Kroatien hat mit UNHCR und der Überwachungsmission der Europäischen Gemeinschaft gemeinsame Strukturen geschaffen, die sogenannten "Gruppen zur Erleichterung der Rückkehr"

(einschließlich eines Sekretariats), um die internationale Überwachung und Unterstützung des Rückkehrprogramms zu koordinieren.
Die Zusammenarbeit zwischen der Kosovo-Verifizierungsmission der OSZE (KVM) und humanitären und anderen internationalen Organisationen ist ein wesentlicher Bestandteil des Einsatzplans der Mission. Es wird eine enge Zusammenarbeit angestrebt, um einerseits den Zweck der KVM zu erfüllen, und andererseits die humanitären Probleme zu lösen, vor denen die Bevölkerung des Kosovo steht. In der Vereinbarung zwischen der OSZE und der Bundesrepublik Jugoslawien vom 16. Oktober 1998 heißt es, daß die "OSZE ihre Tätigkeit mit anderen Organisationen koordinieren wird, ... damit es der Verifizierungsmission möglich ist, ... alle ihre Ziele zu erreichen", und daß "die Verifizierungsmission UNHCR, IKRK und anderen internationalen Organisationen bei der Rückführung von Vertriebenen in ihre Heimstätten und bei der Bereitstellung humanitärer und sonstiger Hilfe für diese Personengruppe durch die Behörden der BRJ, die Behörden in Serbien und im Kosovo sowie durch Hilfsorganisationen und NGOs Hilfestellung leisten wird". Beide Arten von Zusammenarbeit waren Gegenstand von Erörterungen auf einer sachbezogenen Tagung am 5. November 1998 in Warschau, an der Vertreter humanitärer und anderer internationaler Organisationen, von NGOs und OSZE-Institutionen teilnahmen. Ein weiteres zentrales Thema dieser Tagung war die Arbeit der KVM in Sachen Menschenrechte und Wahlen.
Die OSZE-Präsenz in Albanien ist nach wie vor ein hervorragendes Beispiel für die Fähigkeit der OSZE, mit internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten. In Albanien dient die OSZE nun schon das zweite Jahr als flexibler Koordinationsrahmen.
Mit der Europäischen Union ging die OSZE noch einen Schritt weiter: Sie initiierte die Gruppe der "Freunde Albaniens" (in der sie auch den Kovorsitz führt), deren Eröffnungssitzung am 30. September 1998 in Brüssel stattfand. Die OSZE in Tirana wird die Gruppe federführend betreuen. Die Gruppe steht Ländern und internationalen Institutionen offen, die Albanien in seinen Entwicklungsbemühungen aktiv unterstützen möchten. Sie soll unter anderem als Forum für gegenseitige Information, Konsultation und Koordination in politischen, finanziellen, wirtschaftlichen und sicherheitsrelevanten Angelegenheiten mit Bezug zu Albanien dienen.
Ein weiteres Beispiel für koordiniertes Vorgehen sind die gemeinsamen Erklärungen der OSZE mit anderen internationalen Organisationen über die Lage in Albanien.
In Bosnien und Herzegowina arbeiteten OSZE und Europarat in einer Internationalen Wahlbeobachtungsmission eng zusammen, in der auch die Parlamentarische Versammlung der OSZE, die Parlamentarische Versammlung des Europarats, das Europäische Parlament und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte vertreten waren. Die Wahlen in Bosnien

und Herzegowina am 12. und 13. September wurden gemeinsam mit der Mission einer Beurteilung unterzogen.
Die enge Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen vor Ort war im Juli Gegenstand einer Tagung regionaler Organisationen in New York. Der Generalsekretär der OSZE unterbreitete konkrete Vorschläge zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen. Im Dezember wird ein Folgetreffen über die praktischen Modalitäten der Zusammenarbeit bei der Frühwarnung und Konfliktverhütung stattfinden.

9. Beziehungen zu den Kooperationspartnern

Die OSZE setzte die Arbeit mit ihren Kooperationspartnern - Japan und Korea - und ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum - Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien - fort (Jordanien wurde 1998 als neuer Mittelmeerpartner begrüßt).
Der Dialog zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten und den Mittelmeerpartnern fand wie bisher hauptsächlich in Form von Sitzungen der Kontaktgruppe statt. Mehrere hochrangige OSZE-Beamte informierten über die verschiedenen Tätigkeitsbereiche der OSZE, insbesondere über die Ausarbeitung eines Charta-Dokuments für europäische Sicherheit und die derzeitigen Aktivitäten der Missionen sowie über die Erfahrungen der OSZE in Sachen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Darüber hinaus fanden auch Informationsveranstaltungen mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit und dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE statt.
In der Kontaktgruppe kamen von den Mittelmeerpartnern zahlreiche Ideen und Vorschläge, insbesondere zur Zusammenarbeit im Hinblick auf vertrauensbildende Maßnahmen im kulturellen Bereich und auf die friedliche Beilegung von Konflikten, sowie Anregungen für Seminare. Die Vorschläge werden zur Zeit von den Teilnehmerstaaten geprüft.
Angesichts des ungebrochenen Interesses der Kooperationspartner im Mittelmeerraum an Informationen über OSZE-Aktivitäten und des Wunsches der Teilnehmerstaaten, das Zusammenwirken mit diesen Staaten in der tagtäglichen Arbeit zu verbessern, verabschiedete der Ständige Rat einen Beschluß, der neue Kooperationsmöglichkeiten eröffnet. Demnach können nun Vertreter der Mittelmeerpartner OSZE-Missionen Kurzbesuche abstatten und an OSZE/ BDIMR-Einsätzen zur Beobachtung oder Überwachung von Wahlen teilnehmen. Die genauen Modalitäten für eine solche Teilnahme wurden bereits vom Sekretariat und vom BDIMR ausgearbeitet.
Am 19. und 20. Oktober 1998 fand in Malta das jährliche Mittelmeerseminar der OSZE statt. Das Thema lautete: "Die menschliche Dimension der Sicherheit und Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit". Neben Vertretern aus achtundzwanzig OSZE-Teilnehmerstaaten nahmen Vertreter Ägyptens, Algeriens, Israels, Jordaniens und Tunesiens an dem Seminar teil. Ko-

rea war ebenso vertreten wie fünf internationale Organisationen, nämlich der Europarat, der Hochkommissar der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge, die NATO, die WEU und das Mittelmeerforum.
Die Kooperationspartner wurden zu einer Reihe von OSZE-Aktivitäten eingeladen, unter anderem zur Folgekonferenz über den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, zum Seminar über Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen und zur Eröffnungs- und Schlußsitzung des Jährlichen Treffens zur Beurteilung der Durchführung.
Durch die Bestellung eines Beraters in der Abteilung für allgemeine Angelegenheiten, der den Koopertionspartnern als Ansprechperson dienen soll, konnten die Kontakte und der Informationsfluß zwischen dem Sekretariat und den Kooperationspartnern verstärkt werden.
Japan nahm wie bisher an den wöchentlichen Plenarsitzungen des Forums für Sicherheitskooperation und des Ständigen Rates teil. In den Sitzungen des Ständigen Rates informierte Japan dieses Jahr über einige grundlegende Aspekte der japanischen Politik gegenüber Bosnien und Herzegowina, und es kündigte einen beträchtlichen finanziellen Beitrag zu den von der OSZE im September 1998 organisierten Wahlen an. Japan entsandte zu den Wahlen in Bosnien und Herzegowina auch Kurzzeitbeobachter. Außerdem leistete es einen freiwilligen Beitrag zur Unterstützung der Arbeit der Organisation.

10. Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen (NGOs)

Anlaufstelle für die Kontakte der OSZE zu nichtstaatlichen Organisationen ist das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte mit seiner NGO-Abteilung. 1998 wurden in Zusammenarbeit mit lokalen und internationalen NGOs Programme zur Unterstützung der Zivilgesellschaft in Georgien, Kirgisistan und Usbekistan durchgeführt. Außerdem veranstaltete das BDIMR Ende Oktober/Anfang November 1998 ein Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, auf dem die NGOs stärker und profilierter als bisher in Erscheinung traten; sie mußten nicht mehr warten, bis alle anwesenden Teilnehmerstaaten und internationalen Organisationen ihre Erklärungen abgegeben hatten, sondern konnten sich gleichberechtigt mit den anderen Teilnehmern jederzeit zu Wort melden.
Abgesehen von den NGO-Aktivitäten des BDIMR wurden 1998 neue Institutionen gegründet, die in enger Beziehung zur NGO-Gemeinschaft stehen. Der Beauftragte für Medienfreiheit, der 1998 sein Amt antrat, bezeichnete die NGOs als einen seiner "vier Ansprechpartner" (neben den Regierungen, Parlamenten und den Medienschaffenden). Kontakte zu NGOs wurden somit Bestandteil des Besuchsprogramms des Beauftragten und seiner Mitarbeiter in OSZE-Staaten, in dessen Verlauf beurteilt wurde, wie es die Regierungen mit der Freiheit der Medien halten.
Das Mandat des kürzlich ernannten Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten sieht ebenfalls Kontakte mit NGOs und der Privatwirt-

schaft vor. Der Koordinator arbeitet nun mit den im wirtschaftlichen und im ökologischen Bereich tätigen NGOs zusammen. Im abgelaufenen Jahr wurden mit einer Reihe von ihnen enge Kontakte geknüpft. NGOs nahmen am Wirtschaftsforum und an anderen OSZE-Treffen mit Schwerpunkt Wirtschaft und Umwelt teil. Der Koordinator begab sich nach Dänemark zur Umweltministerkonferenz in Århus, die von zahlreichen NGOs aus vielen OSZE-Staaten besucht und teilweise auch geplant und organisiert wurde. Im Interesse besserer Kontakte mit den NGOs hat sein Büro eine Liste mit den E-Mail-Adressen beziehungsweise Anschriften von über 200 im Umweltbereich tätigen Organisationen zusammengestellt, mit denen es nun regelmäßig korrespondiert. Aus diesen Verbindungen haben bereits beide Seiten Nutzen gezogen; sie haben sicherlich dazu beigetragen, der OSZE in diesem Bereich mehr Profil zu geben und andererseits ihr umfassendes Sicherheitskonzept besser bekanntzumachen.

Ein anderer Bereich der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den NGOs sind Fragen der Gleichberechtigung von Frau und Mann. Mitte Mai 1998 wurde eine Anlaufstelle für Fragen der Gleichberechtigung eingerichtet, im Juni folgte eine Tagung des Sekretariats mit OSZE-Missionsleitern und einer Reihe geladener NGOs über Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen NGOs und der OSZE in Sachen *Gender Mainstreaming*. Die Anlaufstelle hat mit internationalen NGOs, die sich mit Fragen der Gleichberechtigung befassen, Kontakt aufgenommen, um sich deren Sachwissen zunutze zu machen.

Die Abteilung für allgemeine Angelegenheiten steht weiterhin in regelmäßigem Kontakt mit NGOs, die im Sicherheitsbereich tätig sind. Die Abteilung hielt sie über die Tätigkeit der OSZE auf dem laufenden, besuchte von ihnen organisierte Seminare und Konferenzen, zu denen sie auch Beiträge leistete, und lud die NGOs routinemäßig zu den OSZE-Seminaren ein.

Schließlich wurden mit dem "Gastforscherprogramm" neue Wege der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen beschritten, in diesem Fall mit universitären Einrichtungen. Es soll Forschern, die an OSZE-Fragen oder Fragen mit OSZE-Bezug arbeiten, Gelegenheit geben, das OSZE-Archiv in Prag für ihre wissenschaftliche Arbeit zu benützen und dadurch die Organisation besser bekannt zu machen.

Neben diesen Neuerungen haben die OSZE-Missionen ihre Kontakte und die Zusammenarbeit mit NGOs, die in dem für sie maßgeblichen Bereich tätig sind, fortgesetzt. Menschenrechte und Minderheitenfragen, die Stärkung der Zivilgesellschaft, Fragen der Gleichberechtigung von Frau und Mann, Wahlbeobachtung und humanitäre Hilfe sind Tätigkeitsbereiche, die von dieser Zusammenarbeit profitierten.

Die NGOs sind auch nach wie vor eine wichtige Informationsquelle für den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten. Demgemäß standen Kontakte mit NGOs auf der Tagesordnung seiner Besuche in OSZE-Teilnehmerstaaten.

Im Verlauf des Jahres 1998 beteiligten sich NGOs aktiv an einer Reihe von OSZE-Seminaren.

11. Sonstige Aktivitäten

11.1 Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten

Die OSZE-Aktivitäten zur Erleichterung der Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten haben vor fünf Jahren begonnen, und die betreffenden Staaten sind auf dem besten Wege, sich voll in die OSZE-Familie einzugliedern. Dieses Jahr gingen die Bemühungen um die Unterstützung dieser Staaten in drei Richtungen: Seminare und Treffen in den Staaten, ein Praktikantenprogramm im OSZE-Sekretariat und finanzielle Unterstützung aus dem Freiwilligen Fonds zur Förderung der Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten.
1998 wurden Mittel aus diesem Fonds freigemacht, um Delegierte aus den kürzlich aufgenommenen Teilnehmerstaaten die Teilnahme an Seminaren, Konferenzen und Treffen der OSZE zu ermöglichen. Aus dem Fonds wurde ein Teil der Reise- und Unterbringungskosten für Staatsbürger der kürzlich aufgenommenen Teilnehmerstaaten bei folgenden OSZE-Veranstaltungen finanziert:

(i) Gemeinsame OSZE/OECD-Konferenz über "Nationale und internationale Ansätze zur Verbesserung von Integrität und Transparenz in der Staatsführung", Paris, 15. und 16. Juli 1998,
(ii) OSZE-Seminar über "Regionale Umweltprobleme und kooperative Ansätze für ihre Lösung", 22. bis 24. September 1998 in Taschkent,
(iii) Seminar über subregionale Zusammenarbeit am 13. und 14. Oktober 1998 in Stockholm unter der Schirmherrschaft des Amtierenden Vorsitzenden, das vom schwedischen Außenminister mit Unterstützung des Instituts für Ost-West-Studien veranstaltet wurde,
(iv) Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, 26. Oktober bis 6. November 1998 in Warschau,
(v) OSZE-Seminar über "Regionale Umweltprobleme und kooperative Ansätze für ihre Lösung - am Beispiel des Schwarzen Meeres", 5. und 6. November 1998 in Istanbul.

Zusätzlich zu den Aktivitäten des Fonds veranstalteten die Abteilung für allgemeine Angelegenheiten, das Konfliktverhütungszentrum und das BDIMR Seminare und Tagungen zu Fragen, die für die kürzlich aufgenommenen Teilnehmerstaaten von Belang sind:

(i) "Regionale Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit in Zentralasien" im Februar in Aschgabat als Teil des KVZ-Programms,

(ii) Tagungen im Rahmen des Zivilgesellschaft-Projekts des BDIMR und die regionale Konsultation zum Thema "Frauen im öffentlichen Leben" (siehe die Abschnitte über das BDIMR und das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien),
(iii) OSZE-Seminar über "Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Zentralregierung und Regionalverwaltung", 1. und 2. Juli 1998, Chisinau, Moldau, veranstaltet von der Abteilung für allgemeine Angelegenheiten gemeinsam mit der OSZE-Mission in Moldau.

Nunmehr ist in der OSZE auch ein Praktikantenprogramm für Staatsbürger der zentralasiatischen Staaten angelaufen. Dank freiwilliger Beiträge von zahlreichen OSZE-Teilnehmerstaaten war das Sekretariat in der Lage, jedem der fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten die Möglichkeit zu geben, einen Praktikanten auszuwählen und für rund zwei Monate in das OSZE-Sekretariat zu entsenden.

11.2 Presse und Öffentlichkeitsarbeit

11.2.1 Presse

Die Presse zeigte 1998 verstärktes Interesse an der OSZE. Die außergewöhnlichen Ereignisse in Bosnien und Herzegowina, Albanien, Kroatien und im Kosovo (BRJ) brachten die OSZE in die Schlagzeilen. Die Presseberichte waren im allgemeinen gut recherchiert und zeichneten im großen und ganzen ein positives Bild von der OSZE. Der Bekanntheitsgrad der Organisation scheint zuzunehmen, was sich in der Quantität und der Qualität der Berichterstattung niederschlägt. Das zeigt sich auch in der immer größeren Zahl von Artikeln, die das Pressebüro in der täglichen Presserundschau zusammenstellt.
Zur Entlastung der OSZE-Sprecherin, die immer stärker in Anspruch genommen wird, wurde ein Pressereferent eingestellt.
Die Sprecherin und der Pressereferent arbeiteten eng mit dem polnischen Vorsitz zusammen, um die Presse und die Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Organisation zu informieren. Dazu gehörten regelmäßige Presseaussendungen, häufige Pressebriefings und Pressekonferenzen, Hintergrundinformationen für ausgewählte Journalisten und organisierte Reisen für Medienvertreter, die den Amtierenden Vorsitzenden und andere hochrangige OSZE-Beamte (etwa nach Zentralasien und in den Kaukasus) begleiten wollten.
Die Verteilung der Presseaussendungen wurde durch das Internet beschleunigt. Verstärkte Bemühungen galten der Koordinierung der Pressearbeit mit den Aktivitäten und Institutionen der OSZE vor Ort.

11.2.2 Öffentlichkeitsarbeit

Die verstärkte Präsenz der OSZE in der Presse ging Hand in Hand mit einer Intensivierung der Bemühungen, die Botschaft der Organisation einem breiten Publikum zu vermitteln. Seit Anfang 1998 erscheint der OSZE-Newsletter in neuer Form und in allen sechs offiziellen OSZE-Sprachen. Zwecks größerer Effizienz und Reduzierung der Versandspesen wird der Newsletter auch über E-Mail verteilt. Das Prager Büro hat die Verteilung des Newsletter verbessert und ist in dieser Hinsicht sowie in zahlreichen anderen Belangen der Öffentlichkeitsarbeit nach wie vor ein wichtiger Aktivposten des Sekretariats.
Die dritte Ausgabe des OSZE-Handbuchs ist abgeschlossen und erscheint Anfang 1999. Es handelt sich dabei um eine völlig neu bearbeitete und aktualisierte Fassung der Ausgabe 1996, die in allen sechs offiziellen Sprachen der OSZE verfügbar sein wird. Es wurde auch ein Informationsblatt in neuem Erscheinungsbild aufgelegt.
Ferner wurde eine CD-ROM mit allen wichtigen Konferenzdokumenten von 1973 bis 1997 produziert. Sie enthält Informationen in allen sechs offiziellen

OSZE-Sprachen. Im Zuge der Vorbereitungen für diese CD-ROM wurde das digitale Archiv in Prag vervollständigt, wodurch nun alle Voraussetzungen für einen besseren Zugang zu Informationen in digitalisierter Form, insbesondere im Dokumentationsabschnitt der OSZE-Website, gegeben sind. Die CD-ROM entstand in gemeinsamer Arbeit der Abteilung für allgemeine Angelegenheiten, des Prager Büros und der Abteilung für Konferenzdienste.
Das Aussehen der OSZE-Website hat sich abermals verändert. Zwei Jahre nach ihrer Einführung wurde im Oktober 1998 eine grundlegende Neugestaltung in Angriff genommen. Es sollen sowohl der Inhalt (insbesondere in anderen Sprachen als Englisch) als auch die grafischen Elemente verbessert werden, um den über 40.000 Benutzern (3,5 Millionen Zugriffe), die die Website pro Jahr anwählen, Informationen in noch größerer Qualität und Quantität zu bieten.
Das verstärkte Interesse an der OSZE äußert sich in einem markanten Anstieg von Anfragen im Sekretariat und im Prager Büro sowie in der Anzahl von Besuchergruppen in OSZE-Institutionen und von Forschern, die um Zugang zur Sekretariatsbibliothek und zum Prager Archiv ersuchen.
Durch die gezielte Versendung öffentlich zugänglicher Informationen über die Organisation an Forschungsinstitute, Universitäten, Schulen, internationale Organisationen und NGOs, die sich noch nicht auf der Verteilerliste beziehungsweise in der Datenbank der OSZE befinden, aber Projekte zu OSZE-relevanten Themen durchführen, wurde versucht, das Interesse eines noch breiteren Publikums zu wecken.
Ein "Gastforscherprogramm" soll Forschern, die sich mit der OSZE oder OSZE-relevanten Themen befassen, Gelegenheit geben, im OSZE-Archiv in Prag zu arbeiten. Es wurden auch Vorschläge zur Verbesserung der Sekretariatsbibliothek in Wien gemacht.
53 Bibliotheken in 37 OSZE-Teilnehmerstaaten (sowie in Japan und Tunesien) fungieren als Depotbibliotheken. Ende 1999 soll es in jedem Teilnehmerstaat mindestens eine OSZE-Depotbibliothek geben.
Die Reihe von Informationsblättern wurde mit neuem Material über OSZE-Missionen und Aktivitäten vor Ort fortgesetzt.

11.2.3 OSZE On-line

Das Projekt "OSZE On-line" rückte durch die Entscheidung, einen On-line-Manager der OSZE als Teilzeitkraft einzustellen, und mit dem Start des *Information Systems Strategic Plan* in greifbare Nähe.
Ein Beschluß der Teilnehmerstaaten über die Bereitstellung zusätzlicher Mittel steht zwar noch aus, doch nahm das Sekretariat bereits eine Bewertung der technischen Voraussetzungen bei den potentiellen Nutzern, den Teilnehmerstaaten, vor, die den Schluß zuläßt, daß die Bedürfnisse durchaus mit den Anforderungen im Einklang stehen.

Die Abteilung für allgemeine Angelegenheiten setzte auch die Prüfung von Möglichkeiten zur Verbesserung des Informationsaustauschs mit internationalen Organisationen in digitaler Form fort.

11.3 Ansprechstelle für Gleichberechtigungsfragen

1998 begann die OSZE, sich ausführlich mit Fragen der Gleichberechtigung zu befassen. In der informellen Ad-hoc-Sitzung des Ständigen Rates im Anschluß an das Seminar zur menschlichen Dimension über die Förderung der gesellschaftlichen Mitbestimmung von Frauen, das auf Initiative des Amtierenden Vorsitzenden am 29. April 1998 in Wien stattfand, war man sich darin einig, daß Fragen und Anliegen der Gleichberechtigung in alle OSZE-Aktivitäten einbezogen werden müssen. An der Sitzung nahmen Vertreter zahlreicher internationaler Organisationen und NGOs teil. Die Teilnehmer kamen zu dem Schluß, daß die Zeit reif sei für konkrete Aktionen zur Förderung der Ziele, die sich die OSZE hinsichtlich der gesellschaftlichen Mitbestimmung der Frauen gesetzt hat.
Erste praktische Schritte in Richtung einer Einbeziehung von Gleichberechtigungsfragen in die Arbeit der Organisation waren 1998 die Bestellung des diplomatischen Beraters als Ansprechpartner für Gleichberechtigungsfragen im OSZE-Sekretariat (Mai 1998) und die vom Vereinigten Königreich in großzügiger Weise ermöglichte Bestellung eines neuen Beraters für *Gender Mainstreaming* und die Menschenrechte der Frauen im Warschauer BDIMR (August 1998).
Durch die Tätigkeit des Ansprechpartners für Gleichberechtigungsfragen sollen dem OSZE-Personal Sinn und Zweck des *Gender Mainstreaming* vermittelt werden. Der Ansprechpartner wird außerdem kontrollieren, inwieweit die Chancen von und für Frauen in den OSZE-Institutionen und -Missionen berücksichtigt sind.
Aufgabe des Beraters für *Gender Mainstreaming* und die Menschenrechte der Frauen wird es sein, einen einheitlichen Ansatz in Fragen der Gleichberechtigung von Frau und Mann zu entwickeln und für deren Einbindung in die verschiedenen Aktivitäten des BDIMR zu sorgen. Von allen OSZE-Institutionen ist das BDIMR diejenige Stelle, die sich mehr als alle anderen mit Projekten der Gleichberechtigung befaßt.
Fragen der Gleichberechtigung kamen in verschiedenem Rahmen zur Sprache:

- Ein Treffen des Sekretariats mit Leitern von OSZE-Missionen und mehreren eingeladenen NGOs vom 22. bis 24. Juni 1998 in Wien, in dessen Verlauf der Ansprechpartner für Fragen der Gleichberechtigung das Wort ergriff, befaßte sich mit Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zwischen NGOs und der OSZE in Sachen *Gender Mainstreaming*.

- Das BDIMR veranstaltete vom 16. bis 18. Juni in Zusammenarbeit mit dem Verbindungsbüro der OSZE in Zentralasien eine regionale Konsultation zum Thema "Die Frau im öffentlichen Leben" für mehr als 50 hochrangige Teilnehmer aus Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Thematische Schwerpunkte der Konsultation waren der rechtliche Rahmen und die praktische Umsetzung der Gesetze, Herausforderungen an die Gleichberechtigung von Mann und Frau in Zentralasien, Lobbying und begleitende Kontrolle zwecks Besserstellung der Frauen sowie Networking und Weitergabe von Erfahrungen.
- Für das Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, das vom 26. Oktober bis 6. November 1998 in Warschau stattfand, erstellte das BDIMR einen Bericht zum Thema Menschenrechte der Frauen mit dem Schwerpunkt Frauen im Demokratisierungsprozeß/Frauen in der Politik. Fragen der Gleichberechtigung kamen in einem eigenen Gespräch am Runden Tisch über Frauenfragen und auch in der Plenardebatte zur Sprache.
- Fragen der Gleichberechtigung wurden auch im Rahmen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE behandelt. Auf der Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE am 7. Juli 1998 in Kopenhagen wurde in einer Sitzung der Parlamentarierinnen zur "Rolle der Frauen im Zusammenhang mit den Konfliktverhütungsaktivitäten der OSZE" eine Erklärung zum Thema *Gender Mainstreaming* verabschiedet.
- Auch die OSZE-Missionen haben einen entscheidenden Beitrag zu den Bemühungen um *Gender Mainstreaming* geleistet. Im Rahmen des Programms "Frauen in der Politik" der Mission in Bosnien und Herzegowina wurden zwei landesweite Konferenzen zur Förderung von Politikerinnen veranstaltet und gemeinsam mit NGO-Partnern Kampagnen zu Fragen der Gleichberechtigung gestartet. Es wurde auch eine statistische Untersuchung der Vertretung von Frauen bei den Wahlen in Bosnien und Herzegowina und ein Handbuch für Frauen in der Politik publiziert. Die OSZE-Mission in Tadschikistan setzte 1998 verstärkte Aktivitäten in Sachen Gleichberechtigung durch die Schaffung verschiedener Unterstützungsgruppen für Frauen in der Region Chatlon. Sie gab auch den Anstoß für eine Untersuchung über Frauenrechte im Karategin-Tal.

III. Bericht der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

Die Parlamentarische Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die auf dem Pariser Gipfeltreffen 1990 als Teil der "Institutionalisierung" der KSZE ins Leben gerufen wurde, nimmt im OSZE-Gefüge einen einzigartigen Platz ein. Vorrangige Aufgabe der Versammlung ist es, sich für die Stärkung und Festigung demokratischer Institu-

tionen in den OSZE-Teilnehmerstaaten einzusetzen, Mechanismen zur Verhütung und Lösung von Konflikten zu entwickeln und zu fördern und zur Entwicklung der institutionellen Strukturen der OSZE sowie der Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den bestehenden OSZE-Institutionen beizutragen. Der Dialog, der auf die weitere Stärkung der Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen der Regierungsseite und der parlamentarischen Seite der OSZE abzielt, gestaltet sich sehr positiv und produktiv. Der Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE nahm regelmäßig an den Treffen der Troika teil und ergriff bei den Gipfeltreffen und Ministerratstreffen der OSZE das Wort. Das Internationale Sekretariat der Parlamentarischen Versammlung der OSZE mit Sitz in Kopenhagen arbeitet eng mit dem OSZE-Sekretariat und anderen OSZE-Institutionen zusammen.

1. Jahrestagung

Auf ihrer Jahrestagung in Kopenhagen im vergangenen Juli befaßte sich die Versammlung mit der "Entwicklung der Strukturen, Institutionen und Perspektiven der OSZE" als Beitrag zur weiteren Stärkung dieser wichtigen europäischen und transatlantischen Institution. Über dreihundert Parlamentarier beteiligten sich an den Erörterungen zu diesem Thema und verabschiedeten eine Erklärung, die ihre Einschätzung der Entwicklungen im Bereich der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wiedergab. Sie verwiesen erneut auf ihre frühere Empfehlung, die OSZE möge den "annähernden Konsens" einführen, der sie handlungsfähig macht, wenn 90 Prozent der Teilnehmerstaaten, bezogen sowohl auf die Mitgliederzahl als auch die finanziellen Beiträge, Einvernehmen erzielen. Eine Entschließung zum Kosovo und eine Entschließung über eine Wirtschaftscharta für die OSZE waren ebenfalls Bestandteil der Schlußerklärung. Wie schon in der Vergangenheit kamen auf der Jahrestagung in Kopenhagen auch der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der Generalsekretär der OSZE und die Leiter verschiedener OSZE-Institutionen zu Wort; sie beantworteten auch Fragen aus dem Publikum.
Im Verlauf der Jahrestagung wurde auch eine Erklärung des Parlamentarierinnentreffens verabschiedet.
Die Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses des dänischen Folketing (Parlament), Helle Degn, wurde zur neuen Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung der OSZE gewählt.

2. Jährliche Informationssitzung in Wien

Einer bewährten Tradition folgend, tritt der Ständige Ausschuß, dem die Leiter der in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vertretenen Delegationen angehören, zu Beginn jedes Jahres am Sitz der OSZE in Wien, dem Kongreßzentrum Hofburg, zusammen.

Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der Generalsekretär der OSZE und die Leiter anderer OSZE-Institutionen trafen im vergangenen Februar mit Mitgliedern des Ständigen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung anläßlich des Ausschußtreffens in Wien zusammen und unterrichteten sie über die jüngsten Entwicklungen in der Arbeit der Organisation. In dieser Informationssitzung erhalten die Parlamentarier aktuelle Informationen über OSZE-Aktivitäten, und die Beantwortung von Fragen aus dem Saal stellt eine wichtige direkte Verbindung zwischen Abgeordneten und der OSZE-Führung her. Dieser Dialog erfreut sich bei der Führung der Parlamentarischen Versammlung immer größerer Beliebtheit.

3. Wahlbeobachtung

Wie schon in der Vergangenheit leistete die Parlamentarische Versammlung einen wichtigen Beitrag zur OSZE-Wahlbeobachtung. Ein Kooperationsabkommen zwischen der Versammlung und dem BDIMR, das im September 1997 in Kopenhagen vom Amtierenden Vorsitzenden und vom Präsidenten der Versammlung unterzeichnet wurde, soll eine verstärkte Zusammenarbeit und intensivere Arbeitsbeziehungen zwischen diesen beiden wichtigen OSZE-Institutionen bewirken. Entsprechend diesem Abkommen ernannte der Amtierende Vorsitzende den Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung oder einen hochrangigen Abgeordneten des öfteren zu seinem Sonderbeauftragten, der als Einsatzleiter für eine bestimmte Wahlbeobachtung fungierte und die Schlußfolgerungen des Beobachterteams präsentierte. In den vergangenen achtzehn Monaten entsandte die Versammlung Parlamentarierdelegationen zur Überwachung von Wahlen in Armenien, Moldau, der Ukraine, Ungarn, Montenegro, der Tschechischen Republik, Bosnien und Herzegowina, der Slowakischen Republik und Mazedonien. Der Generalsekretär der OSZE und der Generalsekretär der Parlamentarischen Versammlung der OSZE trafen einander im August in Kopenhagen, um zu besprechen, wie die Zusammenarbeit bei der Wahlüberwachung weiter verbessert werden kann.

4. Besuche und Missionen des Präsidenten

Der Präsident und andere hochrangige Vertreter der Versammlung absolvierten im vergangenen Jahr mehrere offizielle Besuche und Missionen, um sich für die OSZE-Prinzipien einzusetzen, Verbindung mit Mitgliedern der Versammlung zu halten und zur Entwicklung demokratischer Institutionen im OSZE-Gebiet beizutragen. Eines der bedeutendsten Ereignisse war die Einrichtung einer parlamentarischen Dreierdelegation für Albanien, die auf Ersuchen der OSZE-Präsenz in Albanien eingesetzt wurde, um Hilfestellung bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung und bei der Einführung demokratischer Verfahren im neuen albanischen Parlament zu leisten. Eine Delegation der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und des Europäischen Parlaments unter der

Leitung des Ehrenpräsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE nahm sich dieser Aufgabe an und erklärte sich bereit, das Programm kontinuierlich umzusetzen. Der Präsident der Versammlung besuchte Pristina, Belgrad und Skopje, wo er die gefährliche Lage in der Region und Lösungsmöglichkeiten erörterte, und er reiste zu offiziellen Besuchen nach Bulgarien, in die Slowakische Republik und nach Italien, während die neugewählte Präsidentin dem Amtierenden Vorsitzenden in Warschau einen Besuch abstattete und dabei auch das BDIMR besuchte, um sich mit dessen Arbeit vertraut zu machen. Ferner führte sie eine Delegation der Parlamentarischen Versammlung der OSZE bei der Konferenz der Interparlamentarischen Union (IPU) in Moskau an, wo sie mit den Präsidenten der Staatsduma (Unterhaus) und des Rates der Föderation (Oberhaus), dem Außenminister und anderen hochrangigen Parlamentariern und Regierungsbeamten der Russischen Föderation zusammentraf.

5. Seminare, Konferenzen und Tagungen

Vertreter der Versammlung nahmen an Treffen teil, die von anderen OSZE-Institutionen veranstaltet wurden. Eine repräsentative Delegation unter der Leitung des Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses der Versammlung nahm am Wirtschaftsforum in Prag teil. Hochrangige Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung beteiligten sich auch an einem Seminar in den Niederlanden über die Beziehungen zwischen der OSZE und dem Europarat und an einem Treffen der Leiter der OSZE-Missionen in Wien. Unter der Schirmherrschaft der OSZE-Mission in Minsk besuchte eine Delegation der Versammlung Belarus, wo sie mit Vertretern der Staatsführung und der Opposition die Lage erörterte. Darüber hinaus veranstaltete die Versammlung ein Parlamentarierseminar zum Thema "Konfliktlösung und demokratische Entwicklung im Kaukasus", das im Oktober unter Beteiligung hochrangiger OSZE-Vertreter in Tiflis stattfand.

6. Sonstige Aktivitäten

Das Präsidium der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und der Rat der Interparlamentarischen Versammlung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten hielten im Juni 1998 in St. Petersburg ein gemeinsames Treffen ab, auf dem sie Schritte zur weiteren Entwicklung demokratischer Institutionen in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion und eine Aufwertung der Arbeit der OSZE in diesem Gebiet erörterten.
Die Parlamentarische Versammlung verlieh zum dritten Mal ihren Preis für Journalismus und Demokratie. Diesmal ging der Preis an den britischen Journalisten Timothy Garton Ash für seinen beachtlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Demokratie, insbesondere in Ost- und Mitteleuropa.

Die Versammlung baute außerdem ihr internationales Praktikantenprogramm im Internationalen Sekretariat in Kopenhagen weiter aus. Ein Praktikum dauert sechs Monate und kann bis zu einem Jahr verlängert werden. Bisher machten über 50 Praktikanten aus 18 OSZE-Staaten von dieser Möglichkeit Gebrauch.

IV. Ressourcenmanagement

Gemäß dem Beschluß Nr. 3 (MC(6).DEC/3) des Ministerratstreffens von Kopenhagen betreffend die Stärkung der operativen Fähigkeiten des Sekretariats und als Reaktion auf den Bericht des Vorsitzenden der Expertengruppe, die zur Unterbreitung entsprechender Vorschläge eingesetzt worden war, verabschiedete der Ständige Rat den Beschluß Nr. 257 (PC.DEC/257). Diesem Beschluß entsprechend reorganisierte der Generalsekretär das Sekretariat, das nunmehr aus zwei Hauptabteilungen besteht: dem Konfliktverhütungszentrum und der Abteilung für Verwaltung und Einsätze. Ersteres konzentriert sich auf die Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden bei der Umsetzung der OSZE-Politik, insbesondere hinsichtlich der Überwachung der OSZE-Aktivitäten vor Ort und der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen. Letztere ist für die technische, administrative und operative Unterstützung zuständig und vereint somit die Funktionen der Abteilung für Konferenzdienste und der Abteilung Verwaltung und Haushalt sowie einen Großteil der Funktionen der ehemaligen Unterabteilung für die Unterstützung von Missionen.

1. Konferenzdienste

1.1 Sitzungsbetreuung

Die Abteilung für Konferenzdienste hatte im Berichtszeitraum 1. Dezember 1997 bis 30. November 1998 in Wien rund 1.570 Sitzungen abzuwickeln - eine große Zahl, die die Ausweitung der OSZE-Aktivitäten in den verschiedensten Themenbereichen widerspiegelt und sich aus dem verstärkten Engagement der OSZE in verschiedenen geographischen Regionen ergibt. Aufgrund des größeren Bedarfs an informellen Konsultationen kam es zu einem beträchtlichen Anstieg der Zahl an informellen Sitzungen, die jeweils ihre eigenen Dokumente brauchen.

- Insgesamt fanden 370 Sitzungen und Konsultationen des Ständigen Rates statt.
- Die Gesamtzahl der Sitzungen des Forums für Sicherheitskooperation und mit dem FSK verbundener Sitzungen betrug 220.

Die Abteilung für Konferenzdienste betreute über 135 Sitzungen der Gemeinsamen Beratungsgruppe und der Beratungskommission "Offener Himmel".
In diesem Zeitraum fanden außerdem 310 informelle Sitzungen von regionalen Gruppen oder Gruppen von OSZE-Teilnehmerstaaten zu speziellen Themen statt. Etwa 300 weitere Sitzungen betrafen die Arbeit der Europäischen Union.
Die Zahl der Informationsveranstaltungen für Studentengruppen, Wissenschaftler, Forschungseinrichtungen und andere Organisationen steigt weiter an; im Berichtszeitraum fanden 95 Informationsveranstaltungen statt, 1997 waren es noch 67.

1.2 Dokumentenverteilung

Zu den Aufgaben dieser Abteilung gehört die Registrierung, Vervielfältigung, Verteilung und Archivierung von Dokumenten, die Koordinierung der Sitzungssaalbuchungen, die Akkreditierung und die Koordination kultureller Veranstaltungen. Die Mitarbeiter der Dokumentenverteilung bearbeiten täglich rund 90 Anfragen. Im Berichtszeitraum wurden an die OSZE-Delegationen und das Sekretariat rund 3.500 Dokumente mit einschlägigen Informationen über den Ständigen Rat, das Forum für Sicherheitskooperation, die Gemeinsame Beratungsgruppe und die Beratungskommission "Offener Himmel" verteilt; die Dokumente betrafen sowohl Haushalts- und Finanzangelegenheiten als auch allgemeinere Informationen.
Der Arbeitsanfall der Dokumentenverteilung steigt von Jahr zu Jahr. Waren es 1994 noch 3.856 Dokumente, so fielen 1997 bereits 6.016 zu verteilende

Dokumente an, was einem Anstieg von 56 Prozent innerhalb von drei Jahren entspricht.
Angesichts der rasch zunehmenden Zahl von Sitzungen und Dokumenten wurde im August dieses Jahres beschlossen, die Frage eines Umstiegs auf ein digitales Archivierungssystem in der OSZE zu prüfen. Dadurch sollte es möglich sein, den Erfordernissen der Delegationen, Institutionen und des Sekretariats besser zu entsprechen und gleichzeitig der Forderung nach mehr Transparenz, Offenheit und Flexibilität im Betrieb der OSZE nachzukommen.

1.3 Dolmetschen

Wie bisher wurde sowohl für die Gremien, die das reguläre OSZE-Programm abwickeln (z.B. den Ständigen Rat, das Forum für Sicherheitskooperation und den Sicherheitsmodell-Ausschuß), als auch in den Sitzungen der Gemeinsamen Beratungsgruppe und der Beratungskommission "Offener Himmel" gedolmetscht. Dolmetscherdienste wurden außerdem für folgende Treffen außerhalb von Wien bereitgestellt:

- Ministerratstreffen, 19. und 20. Dezember 1997 in Kopenhagen
- Seminar zur menschlichen Dimension: "Ombudsmann-Institutionen und nationale Institutionen zum Schutz der Menschenrechte", 25. bis 28. Mai 1998 in Warschau
- Wirtschaftsforum, 1. bis 5. Juni 1998 in Prag
- "Staatsführung und Mitsprache: integrierte Vielfalt", ein Treffen unter der Schirmherrschaft des HKNM und des BDIMR, 18. bis 20. Oktober 1998 in Locarno
- OSZE-Mittelmeerseminar, 19. und 20. Oktober 1998 in La Valletta, Malta
- Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, 26. Oktober bis 6. November 1998 in Warschau.

Zusätzliche Dolmetscher- und Übersetzerdienste waren für weitere "Sondertagungen" in Wien nötig, wie etwa für die Subregionale Beratungskommission, die Konsultationen nach Artikel II/Artikel IV, den Ständigen Ausschuß der Parlamentarischen Versammlung, das HKNM-Seminar über die Rechte nationaler Minderheiten auf ihre Sprache, das Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung und das Seminar über Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen.

1.4 Übersetzung, Dokumentenkontrolle und Textredaktion

Im Berichtszeitraum wurden von der Übersetzungsabteilung des Sprachendienstes OSZE-Texte und -Dokumente im Ausmaß von über 8.000 Standard-

seiten in eine oder mehrere der sechs offiziellen OSZE-Sprachen übersetzt und redigiert; 16.500 Standardseiten durchliefen die Textverarbeitung. Die in Wien tätigen Übersetzer des Sprachendienstes sorgten für die Übersetzung und redaktionelle Unterstützung mehrerer großer OSZE-Treffen und -Konferenzen (darunter das Ministerratstreffen in Kopenhagen, das Treffen des Wirtschaftsforums in Prag und das Implementierungstreffen des BDIMR zu Fragen der menschlichen Dimension in Warschau), wobei in einigen Fällen die Texte in beide Richtungen auf elektronischem Weg übermittelt wurden. Seit der Februar-Ausgabe 1998 übersetzt der Sprachendienst den monatlich erscheinenden OSZE-Newsletter in alle OSZE-Sprachen. Er stellte im Berichtszeitraum auch die *OSCE Decisions 1997* zusammen. In Zusammenarbeit mit dem Personal der Abteilung für allgemeine Angelegenheiten und dem Prager Büro wurden Computerdateien der KSZE- und OSZE-Dokumente zur Aufnahme in die CD-ROM der OSZE vorbereitet. Darüber hinaus redigierte und übersetzte der Sprachendienst die Begleittexte für die CD-ROM und half beim Test der Beta-Versionen dieses Produkts mit.

2. Finanzen

2.1 Haushaltswesen

Der Haushaltsplan 1998, ursprünglich in Höhe von ATS 616,4 Millionen, wurde am 16. Dezember 1997 vom Ständigen Rat genehmigt (PC.DEC/207). Am 29. Januar 1998 genehmigte der Ständige Rat auch den Haushalt für die Aufgaben der OSZE in Bosnien und Herzegowina in Höhe von ATS 322,8 Millionen. Ein Nachtragshaushalt zur Abdeckung der Kosten der Wahlen in Bosnien und Herzegowina über ATS 489 Millionen wurde am 7. April 1998 genehmigt.

Der Haushaltsplan 1998 wurde in weiterer Folge durch gesonderte Beschlüsse des Ständigen Rates um die Haushalte für die Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Belarus, für die Verstärkung der OSZE-Präsenz in Albanien und der OSZE-"Spillover"-Überwachungsmission in Skopje, für die OSZE-Zentren in Bischkek, Aschgabat und Almaty sowie um die Nachtragshaushalte für den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, für das BDIMR, für das Implementierungstreffen 1998 zu Fragen der menschlichen Dimension und für das Ministerratstreffen 1998 in Oslo erweitert.

Am 11. November 1998 genehmigte der Ständige Rat den Haushalt 1998 für die Kosovo-Verifizierungsmission über ATS 756,5 Millionen. Damit erreichte der Haushaltsplan 1998 insgesamt einen Höhe von ATS 2.251,1 Millionen.

Der Generalsekretär legte am 1. Oktober seine Haushaltsvoranschläge für 1999 vor. Das Dokument beruht auf einem neuen Konzept, das den Grundprinzipien der programmbezogenen Planung Rechnung trägt. Grundlage der neuen Haushaltsvoranschläge waren zwei frühere Dokumente aus 1998, ein

Hintergrundpapier über die OSZE und programmbezogene Planung (PC/IFC/21/98) und eine Haushaltsvorschau (PC.IFC/25/98), die zum ersten Mal erstellt wurde.

2.2 Rechnungswesen

Der Bericht der externen Rechnungsprüfer enthielt einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk, durch den bescheinigt wurde,

- daß der Jahresabschluß die finanzielle Lage der OSZE mit 31. Dezember 1997 und die Ergebnisse der mit Jahresende abgeschlossenen Operationen getreu wiedergibt,
- daß er den allgemein anerkannten Grundsätzen des Rechnungswesens entspricht und
- daß die Transaktionen im Einklang mit den genehmigten Finanzverfahren und rechtlichen Befugnissen standen.

Der geprüfte Jahresabschluß 1997 wurde am 27. Mai 1998 den Delegationen der Teilnehmerstaaten vorgelegt und am 23. Juli 1998 vom Ständigen Rat angenommen (PC.DEC/249).
Ein Ausbildungsseminar für örtliches Finanz- und Verwaltungspersonal der OSZE-Missionen und -Institutionen fand vom 15. bis 19. Juni 1998 statt.

2.3 Finanzmanagement

Am 19. Dezember 1997 wurde ein neuer, zweiter Verteilerschlüssel für große OSZE-Missionen und -Projekte (MC(6).DEC/8) angenommen, sowie ein Finanzierungssystem aus freiwilligen Beiträgen, in das Finanzbeiträge für derartige Missionen und Projekte fließen sollen. Für diesen freiwilligen Fonds sind Zusagen in Höhe von ATS 72 Millionen eingegangen. Der Restsaldo wurde in der vierten Rechnung vom 29. Juli in Rechnung gestellt.
Im Einklang mit den Finanzvorschriften wurde eine Regelung für Zahlungsrückstände getroffen, durch die ausstehende Beiträge reduziert werden sollen. Außerdem wurde ein regelmäßiger Cashflow-Bericht beschlossen, anhand dessen die Auswirkungen der Außenstände auf die Einsatzfähigkeit der OSZE beurteilt werden soll.
Im Sinne der Empfehlungen der externen Rechnungsprüfer wurde elektronisches Online-Banking vollständig installiert.
Für über 2.500 Beobachter in den Wahllokalen während der Wahlen in Bosnien und Herzegowina wurde für drei Tage Tagegeld in der Höhe von DEM 4,5 Millionen bar ausbezahlt. Solche Projekte zeigen deutlich, daß die OSZE in der Lage ist, effektiv und effizient auf derartige Herausforderungen zu reagieren.

Neue Bankkonten wurden in Bosnien und Herzegowina, in Sarajewo für die *Benefits Commission* und in Brko für das Regionalzentrum eröffnet.

3. Personalwesen

3.1 Grundsätze und Verfahren

Durch Beschluß Nr. 257 (siehe oben) wurde vom Ständigen Rat die Bestimmung 4.07 des Personalstatuts und der Dienstvorschriften für Personal mit befristetem Dienstverhältnis abgeändert. Es wurde eine Höchstdauer des Dienstverhältnisses von Bediensteten der Laufbahngruppe Höherer Dienst von sieben Jahren festgelegt, wenn dies im Hinblick auf die Erhaltung der institutionellen Kompetenz und die Kontinuität von wesentlicher Bedeutung ist.
Ein integriertes Personalmanagement-System im Rahmen des *Information Systems Strategic Plan* der OSZE liegt noch nicht vor, es wurden jedoch schon erste Bemühungen unternommen, um die Kontakte zwischen Personal und Finanz im Hinblick auf den Informationsaustausch in verschiedenen Personalangelegenheiten zu verbessern.

3.2 Sozialversicherung

Mit dem Versicherungsträger wurde eine bessere Krankenversicherung für Bedienstete mit befristetem Dienstverhältnis in den Institutionen ausgehandelt, die voraussichtlich 1999 in Kraft treten wird. Es wurde auch eine Krankenversicherung für die örtlichen Mitarbeiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina ausgehandelt, die am 1. April 1998 in Kraft trat.

3.3 Einstellung von Personal

Auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten wurde dem Ständigen Rat im März ein Bericht über die Umsetzung der Einstellungspolitik vorgelegt. Darin wurden die Ursachen für Probleme bei der Personaleinstellung aufgezeigt.
Die Einstellung von Personal ging 1998 im selben Tempo wie 1997 vor sich. Im Berichtszeitraum wurden 46 befristete Dienstposten ausgeschrieben. Das ganze Jahr über wurde Kurzzeitpersonal für kurzfristigen Bedarf eingestellt.
Auf der Website der OSZE gibt es nun einen eigenen Abschnitt mit Stellenangeboten. Informationen über freie Stellen in den Institutionen können unter http://www.osce.org eingesehen werden.

3.4 Praktikantenprogramm

Im Rahmen des regulären Praktikantenprogramms nahm die OSZE 1998 die Dienste von neun Praktikanten in Anspruch. Diese Praktikanten wurden im Konfliktverhütungszentrum, in der Abteilung für allgemeine Angelegenheiten und im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologischen Aktivitäten eingesetzt. Außerdem wurde ein eigenes Praktikantenprogramm für die zentralasiatischen Staaten durchgeführt, das durch freiwillige Beiträge finanziert wurde. Im Rahmen dieses Sonderprogramms waren im Lauf des Jahres fünf Praktikanten zu verschiedenen Zeiten im Konfliktverhütungszentrum beschäftigt.

3.5 Dienstpostenbewertung

Nach Vorlage von zwei Berichten zu diesem Thema an den Ständigen Rat wird ein für die Bewertung zuständiger Referent eine Überprüfung der Posteneinstufung in der OSZE anhand der ICSC-Normen für Postenbewertung unter Berücksichtigung der spezifischen Erfordernisse der OSZE vornehmen. Die Überprüfung soll in zwei Phasen erfolgen. Die Anfangsphase, die sich auf die Dienstposten in den Institutionen konzentriert, für die eine besondere Dringlichkeit besteht, hat im November 1998 begonnen.

4. Informationstechnologie (IT)

4.1 Das Sekretariat

Neben der Unterstützung der gesamten Software- und Computerausrüstung (ca. 500 Stück), der Beschaffung dieser Ausrüstung und der Mitwirkung an der Bewertung und Erprobung neuer Technologien wurde 1998 im Sekretariat die EDV-Infrastruktur in wesentlichen Bereichen aufgewertet.
Diese Nachrüstung bezog sich im einzelnen auf folgende Maßnahmen:

- Verlängerung der Verkabelung am Kärntnerring auf große Teile der fünften Etage (Finanzen und Personal) und der neunten Etage (Medienfreiheit). Für Artikel V wurde ein LAN installiert
- Nachrüstung des Computernetzes in den Hofburg-Büros im Sinne eines strukturierten Systems, verbesserte Verbindung zum Kärntnerring
- Einrichtung eines Computer-Arbeitsbereichs für Delegierte in der Abteilung für Konferenzdienste
- Entwicklung und Implementierung von Anwendungen zur Unterstützung
- der Erstellung des Haushaltsplans 1999,
- des Personalmanagements und der Lohnverrechnung im Sekretariat (November 1998),
- des Personalmanagements für entsandtes Personal in der Abteilung für die Einstellung von Missionspersonal,

- des Archivs des Sekretariats und des HKNM,
- der Bearbeitung von Stellenbewerbungen im Sekretariat
- Organisation der Dateneingabe für verschiedene Datenbank-Anwendungen (Adressen, Inventarlisten, E-Mail-Benutzer usw.)
- Zusammenlegung der ITS-Büros am Kärntnerring an einen einzigen Standort in der vierten Etage
- technische Unterstützung des Ministerratstreffens 1997 in Kopenhagen vor Ort
- Koordination und Ausbildung von neuen Mitarbeitern und Ersatzpersonal im Sekretariat und der technischen Vorkehrungen dafür
- Herausgabe des ersten Satzes von IT-Dienstanweisungen (3/1998)
- Auswahl und Beurteilung des nachgerüsteten Netzwerks im Hinblick auf die Unterstützung der VSBM
- laufende Verbesserungen der technischen IT-Infrastruktur des Sekretariats (z.B. NT-Rollout, Internet-Upgrade, Installierung von Software, LAN-Management-Tools)
- Verbesserung der Help-Desk-Dienste an allen Stellen im Sekretariat.

4.2 Die Missionen

Die IT-Abteilung leistete 1998 weiter grundlegende allgemeine Unterstützung und Hilfe bei einer Reihe konkreter Projekte. Dazu gehörten:

- Hilfe für die Abteilung zur Unterstützung von Missionen beim Abschluß ihres BPR-Projekts (Business Process Re-engineering)
- allgemeine Computer-Beratung und -Hilfe nach Bedarf (z.B. Maßnahmen gegen Computerviren, Referenzmaterial), auch Hilfe im Hinblick auf die Bereitstellung von EDV-Dienstleistungen, die Beschaffung von Ausrüstung und Software sowie IT-Überprüfungen als Teil der Haushaltsvorlagen 1999 für die Missionen
- Hilfestellung und Beratung im Hinblick auf die Unterstützung in bezug auf alle größeren Computerkomponenten und die dazugehörigen Dienstleistungen
- spezifische und allgemeine IT-Einschulung für Missionspersonal (als Teil des neuen Ausbildungsprogramms des Sekretariats für Missionsmitglieder)
- beratende Unterstützung vor Ort für die Mission in Kroatien bei der Entwicklung einer IT-Infrastruktur und der Implementierung eines Netzwerks
- Unterstützung für MSS und die Internationale Organisation für Migration bei der Beschaffung zusätzlicher Ausrüstung für die Wahlen in Bosnien und Herzegowina 1998, Überholung und Nachrüstung der Computer für die Stimmabgabe im Ausland im Hinblick auf ihre Wiederverwendung

- Software-Verbesserung und Unterstützung vor Ort für die Mission in Bosnien und Herzegowina im Zusammenhang mit den Registrierungsverfahren für die Wahlbeobachter.

Ab Mitte Oktober trug die IT-Abteilung des Sekretariats wesentlich zur Einrichtung der Kosovo-Verifizierungsmission bei:

- Sie half der Abteilung für KVM-Unterstützung bei der Planung, Haushaltsplanung und ersten Umsetzung aller IT-bezogenen Dienstleistungen für die Mission. Zu diesem Zweck wurde einer der IT-Beauftragten für die Dauer der Mission auf Vollzeitbasis der Unterstützungsabteilung zugeteilt.
- Sie leistete Starthilfe bei der Beschaffung IT-bezogener logistischer Information und IT-Unterstützung im Kosovo durch vorübergehende Zuteilung des Mitarbeiters des IT-Help-Desk.
- Sie nahm Änderungen in wichtigen Komponenten der IT-Infrastruktur im Sekretariat und der Service-Mechanismen vor, damit diese den durch die KVM erheblich gestiegenen Personal- und Arbeitsaufwand besser bewältigen können.

4.3 Information Systems Strategic Plan

Der OSZE-weite *Information Systems Strategic Plan* (ISSP) wurde erstellt und in weiten Kreisen der OSZE in Umlauf gebracht. Die wesentlichen Komponenten des Plans (ein Finanzmanagementsystem, ein Materialmanagementsystem und die Verstärkung der IT-Abteilung) wurden vom Ständigen Rat genehmigt.
Es wurde ein Konsulent eingestellt, um die funktionellen Erfordernisse auszuarbeiten und die Ausschreibungsunterlagen zusammenzustellen.
Das Einstellungsverfahren für das laut ISSP erforderliche Personal läuft.
Für das Finanzmanagementsystem und das Materialmanagementsystem wurde eine Ausschreibung erstellt und veröffentlicht (November 1998).

5. Rechtliche Angelegenheiten

Das Sekretariat, andere OSZE-Institutionen und -Missionen sowie die Delegationen konnten Rechtsberatung in Anspruch nehmen. In erster Linie ging es um Vorrechte und Immunitäten, die Ausarbeitung internationaler Rechtsinstrumente, etwa Memoranda of Understanding, die Richtlinien für die Tätigkeit von Missionen und für andere Operationen vorgeben, und diesbezügliche Beratung, Vertrags-, Beschwerde- und Versicherungsangelegenheiten, Steuerfragen, Sozialversicherung, Personalfragen, und Ausarbeitung und Auslegung von Dokumenten wie etwa der Finanzvorschriften sowie des Personalstatuts und der Dienstvorschriften.

6. Schulung

1998 nahm das Sekretariat eine Schulungsstrategie für die OSZE in Angriff, die vor allem den Schulungsbedarf für Missionen vor Ort abdecken soll. Diese Strategie wird von einem Koordinator, Botschafter Sune Danielsson, umgesetzt, der von der Regierung Schwedens in das Sekretariat entsandt wurde. Von dieser Strategie erwartet man sich eine optimale Nutzung der Personalressourcen der OSZE, insbesondere in den Missionen vor Ort, und ein kostenwirksameres Management.

7. Sonstige administrative Aufgaben

Die Abteilung für allgemeine Dienste betreute weiterhin das OSZE-Sekretariat und die Missionen, sie verfügt über ein Reisebüro (Planung und Buchung von Flügen, Unterbringung in Hotels), hält Verbindung mit dem österreichischen Außenministerium in bezug auf die Meldung von Mitarbeitern an die österreichischen Behörden und auf Steuerbefreiung. Sie sorgt nach wie vor für einen Kurierdienst zwischen den OSZE-Missionen und -Institutionen. Die Archiv- und Registraturabteilung bemüht sich nach Kräften, den immer umfangreicheren Kommunikationsbedarf zu bewältigen (so ist zum Beispiel der Arbeitsaufwand zur Erstellung der Missionsberichte gegenüber 1997 um 40 Prozent gestiegen). Angesichts der ständig steigenden Zahl von Missionen und sonstigen Aktivitäten vor Ort wurden im Berichtszeitraum über 20.000 Originaldokumente registriert und zum Zwecke der internen beziehungsweise externen Verteilung bearbeitet.
Der Einsatz der Abteilung für allgemeine Dienste war entscheidend für die Planung, die Gestaltung und die Beschaffungsvorgänge im Zuge der Einrichtung des Büros des Beauftragten für Medienfreiheit, der Verhandlungen nach Artikel V und der Erweiterung der Räumlichkeiten des Sekretariats auf die fünfte Etage des Kärntnerringhofs, wo die Buchführung, das Haushaltswesen, das Personalbüro und das Büro des Kassenführers untergebracht sind.

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

G-7/G-8 (Gipfel der Sieben/Acht)
Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

Europarat (EuR)

North Atlantic Treaty Organization (NATO)[1]
Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)
EAPR-Beobachter
Partnerschaft für den Frieden (PfP)
NATO-Rußland-Grundakte
NATO-Ukraine-Charta

Europäische Union (EU)[2]
EU-Assoziierungsabkommen

Westeuropäische Union (WEU)
Assoziierte WEU-Mitglieder[3]
Assoziierte WEU-Partner
WEU-Beobachter[4]
Eurokorps

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltischer Rat
Euro-arktischer Barentsrat
Nordischer Rat
Rat der Ostseestaaten

Central European Free Trade Agreement/Area (CEFTA)
Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

---

1 Am 12. März 1999 wurden Polen, die Tschechische Republik und Ungarn in die NATO aufgenommen.

2 Auf der Tagung des Europäischen Rates am 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg wurde die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern beschlossen.

3 Als assoziierte Mitglieder sind die NATO-Staaten Island, Norwegen und die Türkei der WEU am 6. März 1995 beigetreten. In der Praxis der WEU wird kein Unterschied zwischen Assoziierten und Vollmitgliedern gemacht.

4 Die EU-Länder Irland, Finnland, Österreich und Schweden, die nicht der NATO angehören, besitzen Beobachterstatus, der sich jedoch auf Informationsaustausch und Präsenzen in Sitzungen im Einzelfall und auf Einladung beschränkt.

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)
Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

North American Free Trade Area (NAFTA)

Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen[1]

1. Albanien
Beitrittsdatum: Juni 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 45)
Bevölkerung: 3.689.000[2] (OSZE-Rang: 41)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP[3]: 2.170 (OSZE-Rang: 41)
BIP-Wachstum: -8,2 Prozent[4] (OSZE-Rang: 40)[5]
Streitkräfte (Aktive): (ca. 6.000-12.000, keine verläßlichen Daten*)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

* Geplant ist eine Umorganisierung der Armee sowie eine Reduzierung der Personalstärke auf 20.000 Mann. Vor den Unruhen 1997 betrug die Personalstärke zwischen 51.000 und 54.000 Mann.

2. Andorra
Beitrittsdatum: April 1996
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent
Fläche: 467,76 km² (50)
Bevölkerung: 64.000 (1995) (51)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (Aktive): Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat

3. Armenien
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent
Fläche: 29.800 km² (44)
Bevölkerung: 3.925.000 (39)

---

1 Bearbeitet von Mark Manger.
2 Zahlen aus: The International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1998/99, London 1998, sowie aus den Internetseiten der Vereinten Nationen: http://www.un.org/Depts/unsd/social/poptn.htm. Die Zahlen beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf die Jahre 1998 (Military Balance) und 1999 (VN).
3 PPP: Purchasing Power Parity/Kaufkraftparität (Zahlen von 1997 in US $); als PPP wird die Anzahl der Währungseinheiten eines Landes bezeichnet, die benötigt wird, eine identische Menge an Waren und Dienstleistungen auf dem einheimischen Markt zu kaufen, für die in den Vereinigten Staaten 1 US-$ aufzuwenden wäre. Vgl. The World Bank, World Development Indicators 1999, Washington, D.C. 1999, S. 58ff.
4 Veränderung gegenüber 1996.
5 Von 48 erfaßten Ländern.

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.540 (OSZE-Rang: 38)[6]
BIP-Wachstum: 8,6 Prozent (4)
Streitkräfte (Aktive): ca. 60.000 (19)[7]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

4. Aserbaidschan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent
Fläche: 86.600 km² (28)
Bevölkerung: 7.625.000 (26)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.520 (43)
BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (20)
Streitkräfte (Aktive): 72.150 (17)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

5. Belarus
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent
Fläche: 207.595 km² (19)
Bevölkerung: 10.196.000 (19)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.820 (30)
BIP-Wachstum: 11,1 Prozent (3)
Streitkräfte (Aktive): 83.000 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS, ZEI

6. Belgien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent
Fläche: 30.528 km² (43)
Bevölkerung: 10.104.000 (20)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.090 (6)
BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (24)
Streitkräfte (Aktive): 43.700 (29)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps

6 Von 46 erfaßten Ländern.
7 Von 48 erfaßten Ländern.

7. Bosnien und Herzegowina
Beitrittsdatum: April 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 51.129 km² (36)
Bevölkerung: ca. 4.000.000 (38)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: 20-30 Prozent[8] (1)
Streitkräfte (Aktive): ca. 55.000 (geplant) (24)[9]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: ZEI, SECI

8. Bulgarien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 110.994 km² (23)
Bevölkerung: 8.349.000 (24)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.870 (35)
BIP-Wachstum: -6,5 Prozent (39)
Streitkräfte (Aktive): 101.500 (14)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

9. Dänemark
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 43.094 km² (39)
Bevölkerung: 5.246.000 (Januar 1997) (31)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.450 (5)
BIP-Wachstum: 4,1 Prozent (14)
Streitkräfte (Aktive): 32.100 (32)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten

10. Deutschland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 356.854 km² (12)
Bevölkerung: 81.102.000 (3)

---

8 Schätzung der Weltbank, vgl. The World Bank, World Development Indicators 1999, S. 59.
9 Der OSZE-Rang bezieht sich auf die muslimisch-kroatische Föderation und die Republika Srpska zusammen.

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 21.170 (11)
BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (27)
Streitkräfte (Aktive): 333.500 (6)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps, Rat der Ostseestaaten

11. Estland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 45.227 km² (38)
Bevölkerung: 1.454.000 (46)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 5.090 (28)
BIP-Wachstum: 8,0 Prozent (6)
Streitkräfte (Aktive): 4.340 (45)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, Rat der Ostseestaaten

12. Finnland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 338.139 km² (13)
Bevölkerung: 5.152.000 (32)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 19.660 (15)
BIP-Wachstum: 6,2 Prozent (8)
Streitkräfte (Aktive): 31.700 (32)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten

13. Frankreich
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 543.965 km² (7)
Bevölkerung: 58.905.000 (5)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 22.210 (7)
BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (18)
Streitkräfte (Aktive): 358.800 (4)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps

14. Georgien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent
Fläche: 69.700 km² (32)
Bevölkerung: 5.423.000 (29)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.980 (42)
BIP-Wachstum: 13,2 Prozent (2)
Streitkräfte (Aktive): 33.200 (31)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, Europarat[10], PfP, GUS, Europarat, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

15. Griechenland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent
Fläche: 131.957 km² (22)
Bevölkerung: 10.597.000 (17)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 12.540 (21)
BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (32)
Streitkräfte (Aktive): 168.500 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

16. Großbritannien und Nordirland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 242.429 km² (17)
Bevölkerung: 58.644.000 (6)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 20.710 (12)
BIP-Wachstum: 4,0 Prozent (15)
Streitkräfte (Aktive): 210.940 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU

17. Heiliger Stuhl
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent
Fläche: 0,44 km² (55)
Bevölkerung: 802 (55)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.

---

10 Seit dem 27. April 1999.

Streitkräfte (Aktive): Keine (94 Schweizer Gardisten) (49)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Keine

18. Irland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 70.283 km² (31)
Bevölkerung: 3.673.000 (42)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 17.420 (17)
BIP-Wachstum: 8,2 Prozent (5)
Streitkräfte (Aktive): 11.500 (38)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EU, WEU-Beobachter

19. Island
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 103.000 km² (24)
Bevölkerung: 278.000 (50)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 20.460[11] (13)
BIP-Wachstum: 5,0 Prozent (11)
Streitkräfte (Aktive): Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, Assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten

20. Italien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 301.302 km² (16)
Bevölkerung: 57.900.000 (7)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 20.100 (14)
BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (29)
Streitkräfte (Aktive): 298.400 (7)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, ZEI

21. Jugoslawien (Serbien und Montenegro)*
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 102.173 km² (25)

11 Schätzung für 1997.

Bevölkerung: ca. 10.600.000 (16)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (Aktive): 114,200 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: suspendiert

* Die Bundesrepublik Jugoslawien ist seit dem 7. Juli 1992 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

22. Kanada
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,45 Prozent
Fläche: 9.958.319 km² (2)
Bevölkerung: 28.959.000 (11)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 21.750 (9)
BIP-Wachstum: 4,0 Prozent (15)
Streitkräfte (Aktive): 60.600 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, NATO, EAPR, NAFTA

23. Kasachstan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 2.717.300 km² (4)
Bevölkerung: 15.900.000 (14)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.530 (36)
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (28)
Streitkräfte (Aktive): 55.100 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

24. Kirgisistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent
Fläche: 198.500 km² (20)
Bevölkerung: 4.550.000 (35)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.180 (40)
BIP-Wachstum: 8,6 Prozent (4)
Streitkräfte (Aktive): 12.200 (37)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

25. Kroatien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 56.538 km² (35)
Bevölkerung: ca. 4.792.000 (33)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.930 (29)
BIP-Wachstum: 3,7 Prozent (17)
Streitkräfte (Aktive): 56.180 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, ZEI, SECI

26. Lettland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 64.589 km² (34)
Bevölkerung: 2.458.900 (43)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.970 (34)
BIP-Wachstum: 4,0 Prozent (15)
Streitkräfte (Aktive): 4.960 (44)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, Rat der Ostseestaaten

27. Liechtenstein
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent
Fläche: 160 km² (52)
Bevölkerung: 28.000 (53)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (Aktive): Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, seit 1923 Rechts-, Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft mit der Schweiz, seit 1995 Mitglied im Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum

28. Litauen
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 65.300 km² (33)
Bevölkerung: 3.700.000 (Juli 1997) (40)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.140 (33)
BIP-Wachstum: 4,0 Prozent (15)
Streitkräfte (Aktive): 11.130 (39)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, Rat der Ostseestaaten

29. Luxemburg
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 2.586 km² (49)
Bevölkerung: 414.000 (48)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 37.930[12] (1)
BIP-Wachstum: 3,7 Prozent (17)
Streitkräfte (Aktive): 811 (48)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps

30. Malta
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent
Fläche: 315,6 km² (51)
Bevölkerung: 375.000 (49)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 13.380 (20)
BIP-Wachstum: 2,8 Prozent (22)
Streitkräfte (Aktive): 1.900 (47)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EU-Assoziierungsabkommen

31. Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien
Beitrittsdatum: Oktober 1995
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 25.713 km² (46)
Bevölkerung: 2.284.000 (44)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3180 (37)
BIP-Wachstum: 1,2 Prozent (31)
Streitkräfte (Aktive): 20.000 (35)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, ZEI, SECI

32. Moldau
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 33.700 km² (42)
Bevölkerung: 4.315.000 (37)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.450 (44)
BIP-Wachstum: -0,3 Prozent[13] (36)

---

12 Schätzung für 1997.
13 Ohne Transnistrien.

Streitkräfte (Aktive): 11.050 (40)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, GUS, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

33. Monaco
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent
Fläche: 1,95 km² (54)
Bevölkerung: 30.000 (52)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (Aktive): Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: gehört über Sonderabkommen mit Frankreich dem Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum an

34. Niederlande
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent
Fläche: 41.864 km² (40)
Bevölkerung: 15.655.000 (15)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 21.300 (10)
BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (19)
Streitkräfte (Aktive): 57.180 (21)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU

35. Norwegen
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 323.877 km² (14)
Bevölkerung: 4.407.000 (36)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 24.260 (4)
BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (19)
Streitkräfte (Aktive): 28.900 (34)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, Assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten

36. Österreich
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 83.858 km² (29)
Bevölkerung: 8.075.000 (25)

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 22.100 (8)
BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (34)
Streitkräfte (Aktive): 45.500 (27)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU, WEU-Beobachter, ZEI

37. Polen
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,40 Prozent
Fläche: 312.685 km² (15)
Bevölkerung: 38.659.000 (10)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.510 (26)
BIP-Wachstum: 6,8 Prozent (7)
Streitkräfte (Aktive): 240.650 (8)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Rat der Ostseestaaten, CEFTA, ZEI

38. Portugal
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 92.389 km² (27)
Bevölkerung: 9.873.000 (22)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 14.180 (19)
BIP-Wachstum: 4,5 Prozent (13)
Streitkräfte (Aktive): 53.600 (25)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU

39. Rumänien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent
Fläche: 237.500 km² (18)
Bevölkerung: 22.520.000 (13)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.270 (32)
BIP-Wachstum: -4,7 Prozent (38)
Streitkräfte (Aktive): 219.650 (9)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

40. Russische Föderation*
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 17.075.400 km² (1)
Bevölkerung: 146.600.000 (2)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.280 (31)
BIP-Wachstum: 0,3 Prozent (35)
Streitkräfte (Aktive): 1.159.000 (2)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8, Europarat, EAPR, PfP, NATO-Rußland-Grundakte, GUS, Euro-arktischer Barentsrat, Rat der Ostseestaaten, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

* Rußland übernahm als Rechtsnachfolger der UdSSR deren Platz in der KSZE.

41. San Marino
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent
Fläche: 60,57 km² (53)
Bevölkerung: 25.000 (54)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (Aktive): Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat

42. Schweden
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent
Fläche: 449.964 km² (10)
Bevölkerung: 8.882.000 (23)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 19.010 (16)
BIP-Wachstum: 1,4 Prozent (30)
Streitkräfte (Aktive): 53.100 (26)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten

43. Schweiz
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,30 Prozent
Fläche: 41.284 km² (41)
Bevölkerung: 7.070.000 (27)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 26.580 (3)
BIP-Wachstum: 2,7 Prozent (23)

Streitkräfte (Aktive): 3.300 (46)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, PfP, EAPR

44. Slowakische Republik
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,33 Prozent
Fläche: 49.035 km² (36)
Bevölkerung: 5.391.000 (30)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 7.860 (24)
BIP-Wachstum: 6,1 Prozent (9)
Streitkräfte (Aktive): 45.450 (28)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI

45. Slowenien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 20.254 km² (47)
Bevölkerung: 2.015.000 (45)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 11.880 (22)
BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (18)
Streitkräfte (Aktive): 9.550 (42)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI, SECI

46. Spanien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,65 Prozent
Fläche: 504.782 km² (8)
Bevölkerung: 39.200.000 (9)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 15.690 (18)
BIP-Wachstum: 3,0 Prozent (21)
Streitkräfte (Aktive): 193.950 (11)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps

47. Tadschikistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent
Fläche: 143.100 km² (21)
Bevölkerung: 6.150.000 (28)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.100 (46)

BIP-Wachstum: 2,2 Prozent (26)
Streitkräfte (Aktive): ca. 7.000-9.000 (43)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, GUS

48. Tschechische Republik
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,67 Prozent
Fläche: 78.864 km² (30)
Bevölkerung: 10.311.000 (18)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 10.380 (23)
BIP-Wachstum: 1,0 Prozent (33)
Streitkräfte (Aktive): 59.100 (20)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI

49. Türkei
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,00 Prozent
Fläche: 779.452 km² (5)
Bevölkerung: 62.600.000 (November 1997) (4)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.470 (27)
BIP-Wachstum: 8,6 Prozent (4)
Streitkräfte (Aktive): 639.000 (3)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziiertes WEU-Mitglied, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

50. Turkmenistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent
Fläche: 488.100 km² (9)
Bevölkerung: 4.600.000 (34)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.410 (45)
BIP-Wachstum: -24,0 Prozent (41)
Streitkräfte (Aktive): 17.000-19.000 (36)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

51. Ukraine
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,75 Prozent
Fläche: 603.700 km² (6)
Bevölkerung: 50.480.000 (8)

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.170 (41)
BIP-Wachstum: -3,2 Prozent (37)
Streitkräfte (Aktive): 346.400 (5)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, NATO-Ukraine-Charta, GUS, ZEI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

52. Ungarn
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent
Fläche: 93.030 km² (26)
Bevölkerung: 10.050.000 (21)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.970 (25)
BIP-Wachstum: 4,7 Prozent (12)
Streitkräfte (Aktive): 43.300 (30)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI, SECI

53. USA
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 9.372.614 km² (3)
Bevölkerung: 270.629.000 (1)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 29.080 (2)
BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (16)
Streitkräfte (Aktive): 1.401.600 (1)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, NATO, EAPR, SECI, NAFTA

54. Usbekistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 447.400 km² (11)
Bevölkerung: 23.300.000 (12)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.370 (39)
BIP-Wachstum: 5,2 Prozent (10)
Streitkräfte (Aktive): 80.000 (16)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

55. Zypern
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 9.251 km² (48)
Bevölkerung: 860.000 (47)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: 2,3 Prozent (25)
Streitkräfte (Aktive): 10.000 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen

Quellen: Werner Deutsch, Finanzierung und Finanzierbarkeit der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden, Anhang 2, S. 439-440; International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 1998-1999, London 1998; Mojmir Krizan, Der widerspenstige "Friedensprozeß". Bosnien und Herzegowina zwei Jahre nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton, in: Osteuropat 1/1998, S. 57-78, hier S. 66; Internetseiten der Vereinten Nationen: http://www.un.org/Depts/ unsd/social/poptn.htm; The World Bank, World Development Indicators 1999, Washington, D.C. 1999; Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Ungarns Außenpolitik 1990-1997. Zwischen Westintegration, Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik, Baden-Baden 1998, Kap. III.6.

OSZE - Tagungen, Treffen und Termine 1998/1999

1998

14.-22. Juli	Eine Delegation der OSZE-Troika auf Botschafterebene besucht die Bundesrepublik Jugoslawien im Rahmen einer Beurteilungsmission.
15.-16. Juli	Gemeinsame Konferenz von OSZE und OECD über "Nationale und internationale Lösungsansätze zur Verbesserung der Integrität und Transparenz in der Staatsführung", Paris.
15. Juli	Botschafter Ján Kubiš wird die OSZE-Medaille verliehen.
23. Juli	Der Ständige Rat beschließt die Einrichtung von drei neuen OSZE-Zentren in Almaty, Aschgabat und Bischkek.
28.-29. Juli	Eine OSZE-Delegation unter Leitung von Generalsekretär Giancarlo Aragona nimmt am dritten Treffen zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen in New York teil. Konferenz über das "Freie Interethnische Radio" FERN von Bosnien und Herzegowina, Wien.
10.-13. August	Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, Max van der Stoel, besucht Georgien.
24.-25. August	Reise des HKNM nach Lettland.
2.-5. September	Reise des HKNM in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.
10.-13. September	Reise des Direktors des BDIMR, Gérard Stoudmann, nach Aserbaidschan.
19. September	Eine Delegation der OSZE und des Europarates unter Leitung des Amtierenden Vorsitzenden und polnischen Außenministers Bronislaw Geremek besucht Albanien.
21. September	Treffen der OSZE-Troika, New York.
23. September	Der Amtierende Vorsitzende übermittelt UNO-Generalsekretär Kofi Annan entsprechend der Resolution Nr. 1160 des UN-Sicherheitsrates einen Bericht "Über die Situation im Kosovo und Maßnahmen der OSZE".
22.-24. September	Seminar über "Regionale Umweltprobleme und kooperative Lösungsansätze", Taschkent.
5.-6. Oktober	Seminar zur "Konfliktlösung und demokratischen Entwicklung im Kaukasus", Tiflis.

7.-8. Oktober	Besuch des Beauftragten für Medienfreiheit, Freimut Duve, in Kanada.
8. Oktober	Der Amtierende Vorsitzende trifft mit den Kovorsitzenden der Minsker Gruppe zusammen.
11.-14. Oktober	Besuch des HKNM in Kroatien.
13. Oktober	Der US-Sonderbeauftragte für die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ), Richard Holbrooke, und der Amtierende Vorsitzende vereinbaren die Entsendung von Verifikatoren der OSZE in das Kosovo.
13.-14. Oktober	Konferenz über "Die OSZE und subregionale Gruppen: Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen", Stockholm.
15. Oktober	Besuch der UNHCR, Sadako Ogata, bei der OSZE; Unterzeichnung eines "*Memorandum of Understanding*" durch die UNHCR und Generalsekretär Giancarlo Aragona.
15.-16. Oktober	Workshop des BDIMR zum neuen Wahlgesetz von Usbekistan, Taschkent.
16. Oktober	Vereinbarung über die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) zwischen der OSZE und der BRJ. Übernahme der Kontrolle der Polizeikräfte in Ostslawonien durch die OSZE.
17. Oktober	Der Amtierende Vorsitzende bestellt Botschafter William G. Walker zum Leiter der KVM.
18.-20. Oktober	Konferenz über "Staatsführung und Mitsprache: Integrierte Vielfalt", Locarno.
19-20. Oktober	Mittelmeerseminar "Die menschliche Dimension der Sicherheit, Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit", Valletta.
21. Oktober	Treffen der OSZE-Troika in Oslo. Der UN-Sicherheitsrat bestätigt in Resolution 1203 die Entsendung der KVM.
25. Oktober	Der Ständige Rat beschließt die Entsendung der KVM.
26. Okt.- 6. Nov.	IV. Implementierungstreffen der OSZE zu Fragen der menschlichen Dimension, Warschau.
5.-6. November	Seminar "Subregionale Umweltprobleme und kooperative Lösungsansätze", Istanbul.
9.-11. November	Besuch der Kovorsitzenden der Minsker Gruppe in Armenien, Aserbaidschan und Berg-Karabach.
9.-11. November	Workshop "Kleinwaffen und leichte Waffen: Ein Thema für die OSZE?", Wien.

17.-20. November	Gemeinsame Konferenz von BDIMR, UNEAD, UNDP und IFES zu "Wahlorganisation: Regionale Erfahrungen und vergleichende Perspektiven", Almaty.
23.-26. November	Reise des Amtierenden Vorsitzenden nach Georgien, Armenien und Aserbaidschan; Unterzeichnung von "*Memoranda of Understanding*" mit den jeweiligen Regierungen.
25.-26. November	Seminar für Journalisten, Scharitus, Tadschikistan.
2.-3. Dezember	7. Treffen des OSZE-Ministerrats, Oslo; Unterzeichnung von "*Memoranda of Understanding*" mit den Regierungen von Kasachstan und Kirgisistan.
3. Dezember	5. Konsultationstreffen von NGOs und Regierung in Bischkek unter Leitung der OSZE.
4.-5. Dezember	Seminar über "Menschenrechte und Polizeiliche Tätigkeit", Minsk.
13.-16. Dezember	Besuch des HKNM in der Slowakischen Republik.
13. Dezember	Entsendung einer Wahlbeobachtungsmission des BDIMR nach Kasachstan.

1999

1. Januar	Der norwegische Außenminister Knut Vollebæk löst den polnischen Außenminister Bronislaw Geremek als Amtierenden Vorsitzenden ab.
9.-13. Januar	Reise des Amtierenden Vorsitzenden nach Albanien, Montenegro, Mazedonien und in die BRJ.
10.-13. Januar	Besuch des HKNM in Lettland.
18.-28. Januar	Erkundungsmission des BDIMR nach Armenien, Aserbaidschan und Georgien.
20. Januar	Treffen der OSZE-Troika, Wien.
29.-30. Januar	Seminar zum Thema "Demokratische Kontrolle der Streitkräfte und der Sicherheitspolizei", Sarajewo.
7.-10. Februar	Besuch des HKNM in Kroatien.
8.-9. Februar	Besuch einer gemeinsamen hochrangigen Mission von OSZE, Europarat und UNO unter Leitung von Are Jostein Norheim als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden in Kroatien.
22.-23. Februar	Mittelmeerseminar über "Regionale Umweltprobleme und kooperative Lösungsansätze am Beispiel der Mittelmeerregion", Valletta.
22.-25. Februar	Besuch des Beauftragten für Medienfreiheit in Baku.
24.-25. Februar	Treffen über Wahlhilfestrategie für Zentralasien und den Kaukasus, Warschau.

	Tagung der Subregionalen Beratungskommission für Rüstungskontrolle, Wien.
1.-2. März	Der Amtierende Vorsitzende besucht die BRJ zu Gesprächen mit Präsident Milošević.
2.-4. März	Besuch des HKNM in Mazedonien.
15.-16. März	Besuch des HKNM in der Slowakischen Republik. Reise des Beauftragten für Medienfreiheit nach Minsk.
15.-19. März	Zweite Überprüfungskonferenz zum Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina, Wien.
19. März	Der Amtierende Vorsitzende beschließt den Abzug der KVM.
22. März	1. Zusätzliches Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, Wien.
25.-29. März	Besuche des HKNM in Kirgisistan und Kasachstan.
26. März	Der Amtierende Vorsitzende beruft ein außerordentliches Treffen der OSZE-Troika in Wien ein.
April	Besuch des Beauftragten für Medienfreiheit in Usbekistan, Kasachstan, Kirgisistan.
6.-7. April	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden in Albanien und Mazedonien.
9. April	Seminar über "Regionale Energiekooperation im Ostseeraum und die Rolle von transeuropäischen Energienetzen", Riga.
7.-9. April	Gespräche des HKNM mit Vertretern des UNDP und der Weltbank, New York und Washington, D.C..
13.-14. April	Besuch des HKNM in der Tschechischen Republik.
15.-16. April	Besuch des HKNM in Mazedonien.
18.-21. April	Reise des HKNM in die Ukraine.
26.-27. April	Seminar über "Regionale Umweltprobleme und kooperative Lösungsansätze am Beispiel des Ostseeraums", Warnemünde.
27.-30. April	Seminar über "Menschenrechte: Die Rolle der Vor-Ort-Missionen", Warschau.
28. April	Treffen der OSZE-Troika, Wien.
30. April	Besuch des HKNM in der Slowakischen Republik.
30. April	Auslaufen des Mandats der OSZE-Mission in der Ukraine.
5. Mai	Seminar für Medienvertreter, Sarajewo.
6.-7. Mai	Reise des HKNM nach Estland.
6.-17. Mai	Eine OSZE-Delegation auf Botschafterebene besucht Kirgisistan, Kasachstan und Usbekistan.
9.-11. Mai	Besuch des HKNM in Mazedonien.

10.-11. Mai	Workshop über die Aktivitäten der Mission in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo.
17.-19. Mai	Seminar über "Kooperation von Internationalen Organisationen und Institutionen: Erfahrungen und Entwicklungsmöglichkeiten in Südosteuropa", Sofia.
21.-28. Mai	Gemeinsame Beurteilungsmission von OSZE und UN besucht Tadschikistan.
23.-29. Mai	Schulungskurs für usbekische Grenzschützer, Ketrzyn, Polen.
24.-25. Mai	Besuch des HKNM in Lettland.
25.-28. Mai	Siebtes Treffen des Wirtschaftsforums, Prag.
26.-28. Mai	Workshop über die "Entwicklung von Wahlgesetzen", Duschanbe.
11.-12. Juni	Seminar über "Informationszugang, Bürgerbeteiligung, Entscheidungsfindung und Zugang zur Justiz in Umweltfragen", Almaty.
14. Juni	Zusätzliches Treffen zu Fragen der "Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau" im Rahmen der menschlichen Dimension. Botschafter Ján Kubiš übernimmt von Botschafter Giancarlo Aragona das Amt des OSZE-Generalsekretärs.
23.-24. Juni	Gemeinsamer Workshop des BDIMR und des Obersten Gerichtshofs der Ukraine über die "Behandlung von Wahlanfechtungen", Kiew.
4.-5. Juli	Workshop über die Erteilung von unbefristeten Aufenthaltsgenehmigungen, Tiflis.
6.-10. Juli 1999	Achte Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung, St. Petersburg.
7.-9. Juli	Reise des Amtierenden Vorsitzenden nach Skopje und in das Kosovo
8.-9. Juli	Besuch des HKNM in London 2. Workshop über die Erteilung von unbefristeten Aufenthaltsgenehmigungen, Eriwan.
11.-16. Juli	Gemeinsamer Pilotworkshop über Menschenrechtsausbildung für Feldmissionen von UNCHR, Europarat, Europäischer Kommission und OSZE, Venedig.

Max Obenaus

Literaturauswahl zur OSZE 1998/1999

Dokumentensammlungen und Bibliographien

Auswärtiges Amt, Ref. Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Von der KSZE zur OSZE: Grundlagen, Dokumente und Texte zum deutschen Beitrag 1993-1997, Bonn 1998.

The Foundation on Inter-Ethnic Relations, The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities and Explanatory Note, Den Haag 1998.

OSCE Archives Prague Office (Hrsg.), CD-ROM Compilation of Documents 1973-1997.

OSCE Archives Prague Office (Hrsg.), Summary of Meetings, Decisions, Missions and Documents, Vol. V, Prague 1998.

OSCE Secretariat (Hrsg.), Reference Manual - Decisions Compilation 1998, Wien 1999.

OSCE Secretariat (Hrsg.), From CSCE to OSCE - Statement and Speeches by Dr. Wilhelm Höynck, Secretary General of the OSCE (1993-1996).

OSCE Secretariat (Hrsg.), OSCE Handbook, Wien 1999.

OSCE Secretariat (Hrsg.), Annual Report 1998 on OSCE Activities (1 December 1997 - 30 November 1998), Wien 1998.

Van der Stoel, Max, Peace and Stability through Human and Minority Rights. Speeches by the OSCE High Commissioner on National Minorities, ed. by Wolfgang Zellner and Falk Lange, Baden-Baden 1999.

Monographien und Sammelbände

Ghebali, Victor-Yves/Daniel Warner (Hrsg.), The OSCE and Preventive Diplomacy, Genf 1999.

Giersch, Carsten, Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995: die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO, Baden-Baden 1998.

Hutter, Franz-Josef et al. (Hrsg.), Das gemeinsame Haus Europa: Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural, Baden-Baden 1998.

Leue, Michael, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und ihre Instrumente zur friedlichen Streitbeilegung, Frankfurt/M. 1999.

Meyer, Berthold, In der Endlosschleife? Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand, in: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 3/1998.

Pöllinger, Sigrid, Der KSZE/OSZE-Prozeß: Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte, Laxenburg 1998.

Remacle, Eric et al. (Hrsg.), Pan-European Security Redefined, Baden-Baden 1998.

Schlotter, Peter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution, Frankfurt/M./New York 1999.

Schmeets, Hans, The 1997 Municipal Elections in Bosnia and Herzegovina: An Analysis and Observations, Dordrecht 1998.

Troebst, Stefan, Ethnopolitical Conflicts in Eastern Europe and the OSCE: An Interim Appraisal, Flensburg 1998.

Wittschorek, Peter, Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999: Erfahrungen einer ungewöhnlichen OSZE-Mission, Bonn 1999.

Zaagman, Rob, Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania, Flensburg 1999.

Zellner, Wolfgang, Zur Wirksamkeit des OSZE-Minderheitenregimes: vergleichende Fallstudien zur Umstzung der Empfehlungen des hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE, Hamburg 1999 (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 111).

Zellner, Wolfgang, On the Effectiveness of the OSCE Minority Regime: Comparative Case Studies on Implementation of the Recommendations of the High Commissioner on National Minorities of the OSCE; a Research Project of IFSH, Hamburg 1999 (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 111).

Zeitschriftenaufsätze/Buchbeiträge

After Mass Killing of Kosovar Albanians, Belgrade's Move To Expel OSCE Mission Chief Draws NATO Ultimatum, Rare Russian Rebuke, in: The Current Digest of the Post-Soviet Press 3/1999, S. 19-20.

Albright, Madeleine K., Statement to the OSCE Permanent Council in Vienna on 3rd September 1998, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 4/1998, S. 11-13.

Anderson, Norman, OSCE preventive diplomacy in the former Yugoslav Republic of Macedonia, in: Helsinki Monitor 2/1999, S. 49-64.

Belarus - OSCE Observers Deem Local Council Elections Illegitimate, in: The Current Digest of the Post-Soviet Press 16/1999, S. 21.

Bertrand, Christine, La nature juridique de l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), in: Revue génerale de droit international public 2/1998, S. 365-406.

Blakkisrud, Helge, From Our Readers - OSCE Disapproves the Most Democratic Elections Ever in Azerbaijn, in: Security Dialogue 1/1999, S. 119.

Bloed, Arie, The OSCE faces the greatest challenge in its history: The Kosovo Mission, in: Helsinki Monitor 4/1998, S. 63-67.

Bloed, Arie, OSCE Chronicle - Drama in Kosovo, in: Helsinki Monitor 1/1999, S. 48-52.

Bothe, Michael, et al., The OSCE in the Maintenace of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management, and Peaceful Settlement of Disputes, in: The American Journal of International Law 1/1999, S. 276-277.

Clarke, Bruce, Features - Hot-Spot Cops - The OSCE goes where governments fear to tread, in: Transition 2/1999, S. 22-24.

Clement, Rolf, Trippelschritte statt großer Sprünge, in: Loyal 12/1998, S. 16

Dailey, Erika, Central Asia: the silk road as a European crossroad, in: Helsinki Monitor 3/1999, S. 59-72.

Decaux, Emmanuel, La place de la Convention de 1992 au sein de l'OSCE, in: The Peaceful Settlement of Disputes between States: Universal and European Perspectives, Den Haag u.a. 1998, S. 45-53.

Ehrhart, Hans-Georg/Oliver Thränert, Die Rolle von NATO, EU und OSZE in der Kaspischen Region, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 43-44/1998, S. 37-46.

Ettore, Greco, The OSCE's Kosovo verification mission: a preliminary assessment, in: International Peacekeeping 5/1998, S. 115-118.

Ghebali, Victor-Yves/Pierre Hassner, L'OSCE dans l'Europe postcommuniste, 1990-1996, in: Revue Française de science politique 2/1998, S. 310.

Ghebali, Victor-Yves, Le rôle de l'OSCE en Asie centrale ex-soviétique, in: Défense Nationale 11/1998, S. 101-111.

Ghebali, Victor-Yves, L'OSCE et la démocratisation de la Biélorussie, in: Défense Nationale 4/1999, S. 114-126.

Ghebali, Victor-Yves, L'OSCE au Kosovo: vers un rôle de "shérif adjoint" de l'OTAN dans les Balkans, in: La Revue Internationale et Stratégique printemps 1999, S. 74-84.

Ghebali, Victor-Yves, The OSCE Exercise for a Security Model: Towards a Document Charter on European Security, in: The International Security Review 1999, S. 116-131.

Greco, Ettore, The OSCE's Kosovo Verification Mission: A Preliminary Assessment, in: International Peacekeeping 5/1998, S. 115-118.

Hawkes, Malcolm, Belarus: A self-imposed isolation, in: Helsinki Monitor 1/1999, S. 28-36.

Hazewinkel, Harm J., Religious freedom in the OSCE/CSCE process, in: Helsinki Monitor 3/1998, S. 9-16.

Huisinga, Daan, Consolidation of democracy and the rule of law in Albania: OSCE assistance efforts, in: Helsinki Monitor 4/1998, S. 18-29.

Ivanov Winds Up European Tour; Russia Seen as Making Progress in Pushing OSCE Precedence Over NATO, in: The Current Digest of the Post-Soviet Press 51/1999, S. 26.

Kähler, Thorsten, Der Verhaltenskodex der OSZE - Seine Bedeutung für die Sicherheit Europas, in: Europäische Sicherheit 9/1998, S. 44-45.

Kemp, Walter A., Ever heard of the OSCE, in: Helsinki Monitor 1/1999, S. 37-42.

Kwaasteniet, Martianne de, Sub-regionalism and the OSCE: An artificial relationship?, in: Helsinki Monitor 2/1999, S. 39-48.

Kwaasteniet, Martianne de, Where are the limits for the OSCE in Kosovo, in: Helsinki Monitor 1/1999, S. 5-8.

Lahelma, Timo, The OSCE's role in conflict prevention: The case of Estonia, in: Helsinki Monitor 2/1999, S. 19-38.

Liebich, André, Janus at Strasbourg: The Council of Europe between East and West, in: Helsinki Monitor 1/1999, S. 9-18.

Loquai, Heinz, Die OSZE-Mission im Kosovo - eine ungenutzte Friedenschance?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/1999, S. 1118-1126.

Lupis, Alexander, Assessing the mandate of the OSCE Kosovo Verification Mission proposed at Rambouillet: An insider's perspective from the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, in: Helsinki Monitor 3/1999, S. 18-29.

Meyer, Berthold, Die Überforderung der OSZE, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/1998, S. 1464-1465.

Milinkovic, Branislav, The Kosovo crisis: What about the OSCE's credibility?, in: Helsinki Monitor 3/1999, S. 15-17.

Mitic, Miodrag, Violations of the Norms of International Law and Major UN and OSCE Principles in the Case of Former Yugoslavia, in: Review of International Affairs 1067/1998, S. 4-10.

Mutz, Reinhard, NATO- oder OSZE-Europa, in: WeltTrends 21/1998/99, S. 27-32.

Mychajlyszyn, Natalie, The OSCE in Crimea, in: Helsinki Monitor 4/1998, S. 30-43.

Nazioni Unite - Risoluzione 1203 sulle missioni OSCE e NATO di verifica del rispetto delle risoluzioni 1160 e 1199 relative al Kosovo, in: Rivista di Diritto Internazionale 1/1999, S. 296-298.

Oellers-Frahm, Karin, Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1/1998, S. 291-292.

L'OSCE, Sicurezza Panregionale, in: Rivista Marittima 4/1998, S. 225-228.

OSZE-Seminar über Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen: Vom 26.-28. Jänner 1998 in der Hofburg in Wien, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 2/1998, S. 4-20.

Perry, Valery, The OSCE suspension of the Federal Republic of Yugoslavia, in: Helsinki Monitor 4/1998, S. 44-54.

Polish Foreign Minister, Primakov Meet in Moscow, Find 'Significant Coincidence' of Views on OSCE's Role, in: The Current Digest of the Post-Soviet Press 50/1998, S. 19.

Rogier, Émeric/Tessier, Manon, Chronique des Relations Extérieures du Canada et du Québec - Diplomatie préventive et maintien de la paix, l'ONU et l'OSCE en Macédoine, in: Ètudes Internationales 1/1999, S. 193.

Rotfeld, Adam Daniel, The OSCE: pan-European security cooperation; OSCE activities - A Charter on European Security, in: SIPRI Yearbook 1998, S. 160-184.

Rotfeld, Adam Daniel, Prescriptions for Improving OSCE Effectiveness in Responding to the Challenges of the 21st Century, in: *Ghebali, Victor-Yves/Daniel Warner (Hrsg.)*, The OSCE and Preventive Diplomacy, Genf 1999, S. 51-70.

Russia's View of Future European Security 'Charter' Are Seen as Largely Prevailing at OSCE Forum, in: The Current Digest of the Post-Soviet Press 51/1998, S. 22.

Schlager, Erika B., The 1998 OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, in: Helsinki Monitor 1/1999, S. 43-47.

Schumann, Günter, European Security Structures in View of the Eastward Enlargement of NATO and Future Activities of the OSCE, in: Peace and Security June 1998, S. 24-27.

Tahzib-Lie, Bahia, The European definition of freedom of religion or belief, in: Helsinki Monitor 3/1998, S. 17-24.

Torre, Seruando de la, El futuro de la OSCE - La multiplicación de organismos de seguridad exige una más precisa definición del papel y funciones de la OSCE, in: Politica exterior 68/1999, S. 15-22.

Troebst, Stephan, Der Kosovo als OSZE-Protektorat, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/1998, S. 1477.

Troebst, Stephan, From paper to practice: The Council of Europe's Framework Convention for the protection of national minorities, in: Helsinki Monitor 1/1999, S. 19-27.

Vasilev, Stefan, The HCNM approach to Conflict Prevention, in: Helsinki Monitor 3/1999, S. 45-58.

Zaagman, Rob, Conflict Prevention in the Baltic Area: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, 1993-1999, in: Helsinki Monitor 3/1999, S. 30-44.

Inhaltsverzeichnisse 1995-1998

OSZE-Jahrbuch 1995

Dieter S. Lutz
Vorwort 9

Wilhelm Höynck
Zum Geleit 13

Kurt P. Tudyka
Einleitung 17

I. Zur Lage - Analysen und Einschätzungen

Entwicklungen und Perspektiven der KSZE/OSZE

Kurt P. Tudyka
Von der KSZE zur OSZE: Regimewandel im Epochenwandel 27

Adam Daniel Rotfeld
Die OSZE: Von der Menschlichen Dimension zur Präventiven Diplomatie 39

Dieter S. Lutz
Die OSZE im Übergang von der Sicherheitsarchitektur des Zwanzigsten Jahrhunderts zum Sicherheitsmodell des Einundzwanzigsten Jahrhunderts 63

Engagement und Positionen der Mitglieder der OSZE

Jonathan Dean
Die Vereinigten Staaten und die OSZE - Im Wechsel von Förderung und "wohlwollender Vernachlässigung" 99

Andrej Zagorski
Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen 109

Ortwin Hennig
Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - Kein Wechsel der Unterstützung 121

Michel Fortmann/Jens-U. Hettmann
Kanada und die KSZE/OSZE - Zwischen Enthusiasmus, Maximalismus und Ernüchterung 137

Konflikte und Krisen und ihre Bewältigung durch die OSZE

Konrad Klingenburg
Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankrieg 147

Henn-Jüri Uibopuu
Die OSZE-Mission in Estland und ihre bisherige Tätigkeit 159

Falk Lange
Die Beziehungen Lettlands und Litauens zur OSZE 171

Hansjörg Eiff
Die OSZE-Mission für Georgien 179

Helmut W. Ganser
Die Bemühungen der OSZE um die Beilegung des Konfliktes um Berg-Karabach 187

Rolf Welberts
Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau 193

Ursel Schlichting
Das Engagement der OSZE in Tschetschenien 211

II. Instrumente, Mittel, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Rob Zaagman/Arie Bloed
Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention 225

Dieter S. Lutz
Der OSZE-Gerichtshof 241

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Bettina Klee/Anna Kreikemeyer
Zivilisierungsfortschritt oder Aktionismus angesichts von Machtlosigkeit gegen Krieg und Gewalt in Europa 257

Heather F. Hurlburt
Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte: Die Antwort der OSZE auf die Herausforderungen der Demokratisierung 277

Der Aufbau kooperativer Sicherheit

Wolfgang Zellner
Anfang vom Ende oder neue Chance kooperativer Sicherheit? Zur Krise europäischer Rüstungskontrolle 289

Klaus Achmann
Kooperative Sicherheit: Neue Grundsatzdokumente 307

Jörg Wallner
Das Open-Skies-Regime 321

Michael Brzoska
Konversionspolitik in den OSZE-Staaten 331

Zur wirtschaftlichen Transformation

Hans-Joachim Gießmann
Die "Westdrift" Ostmitteleuropas. Probleme und Chancen der Wirtschaftsreform und die Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE 353

Ivan Majercin
Die wirtschaftliche Dimension der OSZE: Neue Herausforderungen 365

III. Zur Organisation - Außenbeziehungen und interne Abläufe

Ralf Roloff
Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität 375

Piotr Switalski
Die Strukturen und Institutionen der OSZE 385

Pál Dunay
Zusammenarbeit in Konflikten: Der amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär - Ein künftiges Problem? 399

Heinrich Schneider
Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel 411

Anhang

KSZE/OSZE-Chronik 429
Budapester Dokument 1994 438
Stabilitätspakt für Europa 1995 486
Jahresbericht 1993 des Generalsekretärs der KSZE 497
Jahresbericht 1994 des Generalsekretärs der KSZE 521
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 561
Die 53 OSZE-Mitgliedstaaten. Daten, Fakten, Kooperationsformen 562
Literaturauswahl zur KSZE/OSZE 576
Glossar 579
Autorenverzeichnis 581

OSZE-Jahrbuch 1996

Flavio Cotti
Zum Geleit 11

Kurt P. Tudyka
Vorwort 13

Dieter S. Lutz
Einführung 17

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Hans-Dietrich Genscher
Die OSZE stärken - unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok 47

László Kovács
Die künftige Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur 55

Wilhelm Höynck
Bestandsaufnahme und Perspektiven der OSZE Mitte 1996 69

Die Interessen und das Engagement der OSZE-Staaten

Kurt P. Tudyka
Die Einstellung der Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE 79

Régis de Belenet
Frankreich und die OSZE: Die OSZE im heutigen Europa 87

Andrew Cottey
Großbritannien und die OSZE 95

Jan Pechácek
Die Tschechische Republik und die OSZE 109

Jerzy M. Nowak
Polen und die OSZE: Auf der Suche nach effektiverer Sicherheit in Europa 117

Omar A. Sultanow
Kirgisistan und die OSZE 139

Alois Reznik
Usbekistan und die OSZE 151

II. Instrumente, Mittel, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Robert H. Frowick
Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina 163

István Gyarmati
Der ungarische Vorsitz und der Tschetschenien-Konflikt 177

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Hans-Joachim Gießmann
Demokratie als Gestaltungsaufgabe - Herausforderung oder Überforderung der OSZE? 191

Gerald Mitchell
Wahlbeobachtung über den Tag hinaus 205

Peter Emery
Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE: Die Wahlen in Rußland 1995 219

Aufbau kooperativer Sicherheit

Benedikt von Tscharner/Linus von Castelmur
Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert 237

Jörg Wallner
Die Implementierung konventioneller Rüstungskontroll-vereinbarungen 253

Rüdiger Hartmann
Die Bedeutung regionaler Rüstungskontrollbemühungen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa am Beispiel der Rüstungskontrollverhandlungen gemäß dem Abkommen von Dayton 267

Joanna van Vliet
Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen 279

Ortwin Hennig
Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit 289

Jonathan Dean
Der OSZE-Verhaltenskodex - eine gute Idee, unvollkommen ausgeführt, ungenügend nachbereitet 309

Pál Dunay/Wolfgang Zellner
Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg? 319

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Hans-Hermann Höhmann
Wirtschaftliche und soziale Transformationsprobleme in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten: Aktionsfelder der "Wirtschaftlichen Dimension" der OSZE? 337

Kurt Schelter/Michael Niemeier
Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa - auch für die OSZE? 347

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Piotr Switalski
Der OSZE-Vorsitz: Entwicklung einer Institution 361

Márton Krasznai
Beratung und politischer Dialog im Ständigen Rat 369

Matthias Karádi
Das Forum für Sicherheitskooperation 379

Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter
Die Parlamentarische Versammlung der OSZE 393

Frans Timmermans
Die Konfliktverhütungs-Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE 405

Außenbeziehungen und Einflüsse

Mario Sica
Die neue Mittelmeer-Dimension der OSZE 411

Ingo Peters
Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen 417

Aaron Rhodes
Die beständige Herausforderung der Internationalen Helsinki Föderation für Menschenrechte (IHF) 435

Ulrich Fastenrath
Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente 447

Anhang

Wiener Dokument 1994 467
Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest 527
Jahresbericht 1995 des Generalsekretärs der OSZE 541
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 581
Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten. Daten, Fakten, Kooperationsformen 583
OSZE-Chronologie 597
Literaturauswahl zur OSZE 601

Abkürzungsverzeichnis 607
Autorenverzeichnis 609

OSZE-Jahrbuch 1997

Giancarlo Aragona
Zum Geleit 11

Kurt P. Tudyka
Vorwort 13

Dieter S. Lutz
Einführung 19

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Curt Gasteyger
Die OSZE im neuen Umfeld 29

Jonathan Dean
Die USA und die OSZE: Noch immer eine morganatische Beziehung 39

Andrej V. Zagorski
Rußlands OSZE-Politik im Kontext gesamteuropäischer Entwicklungen 45

Die Interessen und das Engagement der OSZE-Staaten

Faruk Sen/Çigdem Akkaya/Hayrettin Aydin
Die Türkei und die OSZE 55

Kostas Ifantis
Europäische Sicherheit und die OSZE - Eine griechische Sichtweise 65

Alice Ackermann
Die Republik Mazedonien und die OSZE 73

Predrag Simic
Die OSZE und die Bundesrepublik Jugoslawien 81

Anda Filip/Marin Stanescu
Rumänien und die OSZE 93

Emil Mintschev
Bulgarien und die OSZE 103

II. Instrumente, Aufgaben, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Falk Lange
Die OSZE-Missionen im Baltikum 111

Rolf Welberts
Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion 119

Tim Guldimann
Die Tauben gegen die Falken unterstützen. Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien 133

Marie-Janine Calic
Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas 143

Ed van Thijn
Stimmungen in Sarajewo. Auszüge aus dem Tagebuch eines Beobachters 157

Joachim Eicher
Die OSZE-Mission in Kroatien 193

Norbert Mappes-Niediek
Albanien und der Einsatz der OSZE 1997 201

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Hans-Joachim Heintze
Minderheiten in Westeuropa - (K)ein Thema für die OSZE? 219

Freimut Duve
Die OSZE ist Geschichte und hat eine Geschichte 233

Aufbau kooperativer Sicherheit

Heinrich Schneider
Das "Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" - Eine unendliche Geschichte? 241

Shannon Kile/Adam Daniel Rotfeld
Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa:
Die Arbeit der Unabhängigen Arbeitsgruppe des SIPRI 265

Rüdiger Hartmann
Regionale Rüstungskontrolle in Europa: Die Rüstungs-
kontrollvereinbarungen nach dem Abkommen
von Dayton (Mitte 1996 bis Mitte 1997) 285

Wolfgang Zellner/Pál Dunay
Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen -
Die Anpassung des KSE-Vertrags 295

Walter Jürgen Schmid/Michael Klepsch
Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur -
Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation 317

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Rita Süssmuth
Sicherheit durch Zusammenarbeit 327

Tom Etty/Kurt P. Tudyka
Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirtschaftlichen
und menschlichen Dimension der OSZE? 337

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Audrey F. Glover
Das Büro für Demokratische Institutionen
und Menschenrechte 1994-1997 349

Herbert Honsowitz
Die Wiener Überprüfungskonferenz und der Lissabonner Gipfel
vom 2. und 3. Dezember 1996 359

Lucius Caflisch/Laurence Cuny
Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE:
Aktuelle Probleme 373

Michael Klor-Berchtold
Mehr Kompetenzen und Funktionen für den Generalsekretär? 383

Marcus Wenig
Der völkerrechtliche Status der OSZE - Gegenwärtiger Stand und Perspektiven 393

Außenbeziehungen und Einflüsse

Takako Ueta
Japan und die OSZE 415

Knut Ipsen
Die OSZE und die Rotkreuz-Bewegung 427

Ben Schennink
Helsinki von unten: Entstehung und Entwicklung der Helsinki Citizens' Assembly (HCA) 435

Anhang

Lissabonner Dokument 1996 453
Jahresbericht 1996 des Generalsekretärs der OSZE 485
Parlamentarische Versammlung der OSZE
Verhaltenskodex zu Politisch-Demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit 527
Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa. Bericht der Unabhängigen Arbeitsgruppe des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), herausgegeben im Oktober 1996 545
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 563
Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten. Daten, Fakten, Kooperationsformen 565
OSZE-Tagungen und -Seminare 1996/1997 581
Literaturauswahl zur OSZE 1996/1997 585
Abkürzungsverzeichnis 595
Autorenverzeichnis 599

OSZE-Jahrbuch 1998

Bronislaw Geremek
Zum Geleit 11

Kurt P. Tudyka
Vorwort 13

Dieter S. Lutz
Einführung 17

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Bronislaw Geremek
Entwicklung und Perspektiven der OSZE 27

Niels Helveg Petersen
Entwicklungen und Aussichten der OSZE 39

Nikolaj Afanassjewskij
Die OSZE - Gegenwart und Zukunft europäischer Sicherheit 53

Stärkung der OSZE im Kontext der NATO-Erweiterung

Dieter S. Lutz
Die OSZE stärken - Der OSZE Stärken 65

Kurt P. Tudyka
Das europäische Institutionenquartett und seine Perspektiven 83

Adam Daniel Rotfeld
Europäische Sicherheit: die neue Rolle von NATO und OSZE 95

Pál Dunay
Bleiben wir realistisch: Die OSZE wird
weiter vor neuen Problemen stehen 127

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Janne Haaland Matlary
Die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheit
aus norwegischer Sicht 141

Nils Daag
Die neue OSZE: von Worten zu Taten - Vergangenheit,
Gegenwart und Zukunft aus schwedischer Sicht 151

Kari Möttölä
Finnland und die OSZE 159

Ginte Damušis
Litauen und die OSZE 181

II. Instrumente, Aufgaben, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Franz Vranitzky
Die OSZE-Präsenz in Albanien 195

Jens Reuter
Kosovo 1998 203

Elena Drozdik
Das schwierige Geschäft mit der Wahrnehmung - OSZE-Beobachter in Kroatien 215

Heinz Timmermann
Die OSZE-Vertretung in Belarus 223

Herbert Grubmayr
Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen der OSZE 237

Hansjörg Eiff
Autonomie als Mittel der Konfliktbewältigung und des Minderheitenschutzes im Rahmen der OSZE 255

Gerald Hesztera
Die Zukunft der Civilian Police im Rahmen der OSZE 265

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Farimah Daftary
Das dritte OSZE-Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension in Warschau 1997 275

Gret Haller
Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE 297

Aufbau kooperativer Sicherheit

Bernard von Plate
Eine europäische Sicherheitsarchitektur für das 21. Jahrhundert 319

Heinz Vetschera
Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina 335

Hans-Georg Ehrhart
Prävention und regionale Sicherheit: der Prozeß von Royaumont und die Stabilisierung Südosteuropas 357

Monika Wohlfeld
Die OSZE und subregionale Zusammenarbeit in Europa 377

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Thomas L. Price/Ryan S. Lester
Die wirtschaftliche Dimension der OSZE am Vorabend des 21. Jahrhunderts 391

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Victor-Yves Ghebali
Die Beschlüsse des Sechsten Treffens des Rates der Außenminister der OSZE 407

Paulina Merino
Das neue Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte 415

Werner Deutsch
Finanzierung und Finanzierbarkeit der OSZE 425

Außenbeziehungen und Einflüsse

Fathi El-Shazly
Ägyptens Standpunkt zur Zusammenarbeit mit der OSZE 443

Jutta Gützkow
Der Europarat und die OSZE: Wie können sie Komplementarität und Partnerschaft gewährleisten? 451

Anhang

Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen 465
Jahresbericht 1997 des Generalsekretärs der OSZE 483
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 545
Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen 547

OSZE - Tagungen, Treffen und Termine 1997/1998 563
Literaturauswahl zur OSZE 1997/1998 569
Abkürzungsverzeichnis 577
Autorenverzeichnis 581

Alphabetischer Index 1995-1998

Achmann, Klaus: Kooperative Sicherheit: Neue Grundsatzdokumente 95/307
Ackermann, Alice: Die Republik Mazedonien und die OSZE 97/73
Afanassjewskij, Nikolaj: Die OSZE - Gegenwart und Zukunft europäischer Sicherheit 98/53
Akkaya, Çigdem/Faruk Sen/Hayrettin Aydin: Die Türkei und die OSZE 97/55
Aragona, Giancarlo: Zum Geleit 97/11
Aydin, Hayrettin/Faruk Sen/Çigdem Akkaya: Die Türkei und die OSZE 97/55
Belenet, Régis de: Frankreich und die OSZE: Die OSZE im heutigen Europa 96/87
Bloed, Arie/Rob Zaagman: Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention 95/225
Brzoska, Michael: Konversionspolitik in den OSZE-Staaten 95/331
Caflisch, Lucius/Laurence Cuny: Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE: Aktuelle Probleme 97/373
Calic, Marie-Janine: Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas 97/143
Castelmur, Linus von/Benedikt von Tscharner: Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert 96/237
Cottey, Andrew: Großbritannien und die OSZE 96/95
Cotti, Flavio: Zum Geleit 96/11
Cuny, Laurence/Lucius Caflisch: Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE: Aktuelle Probleme 97/373
Daag, Nils: Die neue OSZE: von Worten zu Taten - Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft aus schwedischer Sicht 98/151
Daftary, Farimah: Das dritte OSZE-Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension in Warschau 1997 98/275
Damušis, Ginte: Litauen und die OSZE 98/181
Dean, Jonathan: Der OSZE-Verhaltenskodex - eine gute Idee, unvollkommen ausgeführt, ungenügend nachbereitet 96/309
Dean, Jonathan: Die USA und die OSZE: Noch immer eine morganatische Beziehung 97/39

Dean, Jonathan: Die Vereinigten Staaten und die OSZE - Im Wechsel von Förderung und "wohlwollender Vernachlässigung" 95/99
Deutsch, Werner: Finanzierung und Finanzierbarkeit der OSZE 98/425
Drozdik, Elena: Das schwierige Geschäft mit der Wahrnehmung - OSZE-Beobachter in Kroatien 98/215
Dunay, Pál: Bleiben wir realistisch: Die OSZE wird weiter vor neuen Problemen stehen 98/127
Dunay, Pál: Zusammenarbeit in Konflikten: Der amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär - Ein künftiges Problem? 95/399
Dunay, Pál/Wolfgang Zellner: Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg? 96/319
Dunay, Pál/Wolfgang Zellner: Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen - Die Anpassung des KSE-Vertrags 97/295
Duve, Freimut: Die OSZE ist Geschichte und hat eine Geschichte 97/233
Ehrhart, Hans-Georg: Prävention und regionale Sicherheit: der Prozeß von Royaumont und die Stabilisierung Südosteuropas 98/357
Eicher, Joachim: Die OSZE-Mission in Kroatien 97/193
Eiff, Hansjörg: Autonomie als Mittel der Konfliktbewältigung und des Minderheitenschutzes im Rahmen der OSZE 98/255
Eiff, Hansjörg: Die OSZE-Mission für Georgien 95/179
El-Shazly, Fathi: Ägyptens Standpunkt zur Zusammenarbeit mit der OSZE 98/443
Emery, Peter: Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE: Die Wahlen in Rußland 1995 96/219
Etty, Tom/Kurt P. Tudyka: Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirtschaftlichen und menschlichen Dimension der OSZE? 97/337
Fastenrath, Ulrich: Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente 96/447
Filip, Anda/Marin Stanescu: Rumänien und die OSZE 97/93
Fortmann, Michel/Jens-U. Hettmann: Kanada und die KSZE/OSZE - Zwischen Enthusiasmus, Maximalismus und Ernüchterung 95/137
Frowick, Robert H.: Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina 96/163
Fuchs, Michael/Angelika Pendzich-von Winter: Die Parlamentarische Versammlung der OSZE 96/393
Ganser, Helmut W.: Die Bemühungen der OSZE um die Beilegung des Konfliktes um Berg-Karabach 95/187
Gasteyger, Curt: Die OSZE im neuen Umfeld 97/29

Genscher, Hans-Dietrich: Die OSZE stärken - unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok 96/47
Geremek, Bronislaw: Entwicklung und Perspektiven der OSZE 98/27
Geremek, Bronislaw: Zum Geleit 98/11
Ghebali, Victor-Yves: Die Beschlüsse des Sechsten Treffens des Rates der Außenminister der OSZE 98/407
Gießmann, Hans-Joachim: Demokratie als Gestaltungsaufgabe - Herausforderung oder Überforderung der OSZE? 96/191
Gießmann, Hans-Joachim: Die "Westdrift" Ostmitteleuropas. Probleme und Chancen der Wirtschaftsreform und die Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE 95/353
Glover, Audrey F.: Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte 1994-1997 97/349
Grubmayr, Herbert: Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen der OSZE 98/237
Guldimann, Tim: Die Tauben gegen die Falken unterstützen. Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien 97/133
Gützkow, Jutta: Der Europarat und die OSZE: Wie können sie Komplementarität und Partnerschaft gewährleisten? 98/451
Gyarmati, István: Der ungarische Vorsitz und der Tschetschenien-Konflikt 96/177
Haaland Matlary, Janne: Die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheit aus norwegischer Sicht 98/141
Haller, Gret: Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE 98/297
Hartmann, Rüdiger: Die Bedeutung regionaler Rüstungskontroll-bemühungen für die Zukunft der konventionellen Rüstungs-kontrolle in Europa am Beispiel der Rüstungskontroll-verhandlungen gemäß dem Abkommen von Dayton 96/267
Hartmann, Rüdiger: Regionale Rüstungskontrolle in Europa: Die Rüstungskontrollvereinbarungen nach dem Abkommen von Dayton (Mitte 1996 bis Mitte 1997) 97/285
Heintze, Hans-Joachim: Minderheiten in Westeuropa - (K)ein Thema für die OSZE? 97/219
Hennig, Ortwin: Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - Kein Wechsel der Unterstützung 95/121
Hennig, Ortwin: Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit 96/289

Hesztera, Gerald: Die Zukunft der Civilian Police im Rahmen der OSZE 98/265
Hettmann, Jens-U./Michel Fortmann: Kanada und die KSZE/OSZE - Zwischen Enthusiasmus, Maximalismus und Ernüchterung 95/137
Höhmann, Hans-Hermann: Wirtschaftliche und soziale Transformationsprobleme in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten: Aktionsfelder der "Wirtschaftlichen Dimension" der OSZE? 96/337
Honsowitz, Herbert: Die Wiener Überprüfungskonferenz und der Lissabonner Gipfel vom 2. und 3. Dezember 1996 97/359
Höynck, Wilhelm: Bestandsaufnahme und Perspektiven der OSZE Mitte 1996 96/69
Höynck, Wilhelm: Zum Geleit 95/13
Hurlburt, Heather F.: Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte: Die Antwort der OSZE auf die Herausforderungen der Demokratisierung 95/277
Ifantis, Kostas: Europäische Sicherheit und die OSZE - Eine griechische Sichtweise 97/65
Ipsen, Knut: Die OSZE und die Rotkreuz-Bewegung 97/427
Karádi, Matthias: Das Forum für Sicherheitskooperation 96/379
Kile, Shannon/Adam Daniel Rotfeld: Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa: Die Arbeit der Unabhängigen Arbeitsgruppe des SIPRI 97/265
Klee, Bettina/Anna Kreikemeyer: Zivilisierungsfortschritt oder Aktionismus angesichts von Machtlosigkeit gegen Krieg und Gewalt in Europa 95/257
Klepsch, Michael/Walter Jürgen Schmid: Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur - Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation 97/317
Klingenburg, Konrad: Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankrieg 95/147
Klor-Berchtold, Michael: Mehr Kompetenzen und Funktionen für den Generalsekretär? 97/383
*Kovács, László:*Die künftige Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur 96/55
Krasznai, Márton: Beratung und politischer Dialog im Ständigen Rat 96/369
Kreikemeyer, Anna/Bettina Klee: Zivilisierungsfortschritt oder Aktionismus angesichts von Machtlosigkeit gegen Krieg und Gewalt in Europa 95/257

Lange, Falk: Die Beziehungen Lettlands und Litauens zur OSZE 95/171
Lange, Falk: Die OSZE-Missionen im Baltikum 97/111
Lester, Ryan S./Thomas L. Price: Die wirtschaftliche Dimension der OSZE am Vorabend des 21. Jahrhunderts 98/391
Lutz, Dieter S.: Einführung 96/17
Lutz, Dieter S.: Einführung 97/19
Lutz, Dieter S.: Einführung 98/17
Lutz, Dieter S.: Der OSZE-Gerichtshof 95/241
Lutz, Dieter S.: Die OSZE im Übergang von der Sicherheitsarchitektur des Zwanzigsten Jahrhunderts zum Sicherheitsmodell des Einundzwanzigsten Jahrhunderts 95/63
Lutz, Dieter S.: Die OSZE stärken - Der OSZE Stärken 98/65
Lutz, Dieter S.: Vorwort 95/9
Majercin, Ivan: Die wirtschaftliche Dimension der OSZE: Neue Herausforderungen 95/365
Mappes-Niediek, Norbert: Albanien und der Einsatz der OSZE 1997 97/201
Merino, Paulina: Das neue Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte 98/415
Mintschev, Emil: Bulgarien und die OSZE 97/103
Mitchell, Gerald: Wahlbeobachtung über den Tag hinaus 96/205
Möttölä, Kari: Finnland und die OSZE 98/159
Niemeier, Michael/Kurt Schelter: Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa - auch für die OSZE? 96/347
Nowak, Jerzy M.: Polen und die OSZE: Auf der Suche nach effektiverer Sicherheit in Europa 96/117
Pechácek, Jan: Die Tschechische Republik und die OSZE 96/109
Pendzich-von Winter, Angelika/Michael Fuchs: Die Parlamentarische Versammlung der OSZE 96/393
Peters, Ingo: Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen 96/417
Petersen, Niels Helveg: Entwicklungen und Aussichten der OSZE 98/39
Plate, Bernard von: Eine europäische Sicherheitsarchitektur für das 21. Jahrhundert 98/319
Price, Thomas L./Ryan S. Lester: Die wirtschaftliche Dimension der OSZE am Vorabend des 21. Jahrhunderts 98/391
Reuter, Jens: Kosovo 1998 98/203
Reznik, Alois: Usbekistan und die OSZE 96/151

Rhodes, Aaron: Die beständige Herausforderung der Internationalen Helsinki Föderation für Menschenrechte (IHF) 96/435
Roloff, Ralf: Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität 95/375
Rotfeld, Adam Daniel: Europäische Sicherheit: die neue Rolle von NATO und OSZE 98/95
Rotfeld, Adam Daniel: Die OSZE: Von der Menschlichen Dimension zur Präventiven Diplomatie 95/39 39
Rotfeld, Adam Daniel/Shannon Kile: Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa: Die Arbeit der Unabhängigen Arbeitsgruppe des SIPRI 97/265
Schelter, Kurt/Michael Niemeier: Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa - auch für die OSZE? 96/347
Schennink, Ben: Helsinki von unten: Entstehung und Entwicklung der Helsinki Citizens' Assembly 97/435
Schlichting, Ursel: Das Engagement der OSZE in Tschetschenien 95/211
Schmid, Walter Jürgen/Michael Klepsch: Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur - Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation 97/317
Schneider, Heinrich: Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel 95/411
Schneider, Heinrich: Das "Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" - Eine unendliche Geschichte? 97/241
Sen, Faruk/Çigdem Akkaya/Hayrettin Aydin: Die Türkei und die OSZE 97/55
Sica, Mario: Die neue Mittelmeer-Dimension der OSZE 96/411
Simic, Predrag: Die OSZE und die Bundesrepublik Jugoslawien 97/81
Stanescu, Marin/Anda Filip: Rumänien und die OSZE 97/93
Sultanow, Omar A.: Kirgisistan und die OSZE 96/139
Süssmuth, Rita: Sicherheit durch Zusammenarbeit 97/327
Switalski, Piotr: Der OSZE-Vorsitz: Entwicklung einer Institution 96/361
Switalski, Piotr: Die Strukturen und Institutionen der OSZE 95/385
Thijn, Ed van: Stimmungen in Sarajewo. Auszüge aus dem Tagebuch eines Beobachters 97/157
Timmermann, Heinz: Die OSZE-Vertretung in Belarus 98/223
Timmermans, Frans: Die Konfliktverhütungs-Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE 96/405

Tscharner, Benedikt von/Linus von Castelmur: Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert 96/237
Tudyka, Kurt P.: Einleitung 95/17
Tudyka, Kurt P.: Die Einstellung der Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE 96/79
Tudyka, Kurt P.: Das europäische Institutionenquartett und seine Perspektiven 98/83
Tudyka, Kurt P.: Von der KSZE zur OSZE: Regimewandel im Epochenwandel 95/27
Tudyka, Kurt P.: Vorwort 96/13
Tudyka, Kurt P.: Vorwort 97/13
Tudyka, Kurt P.: Vorwort 98/13
Tudyka, Kurt P./Tom Etty: Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirtschaftlichen und menschlichen Dimension der OSZE? 97/337
Ueta, Takako: Japan und die OSZE 97/415
Uibopuu, Henn-Jüri: Die OSZE-Mission in Estland und ihre bisherige Tätigkeit 95/159
Vetschera, Heinz: Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina 98/335
Vliet, Joanna van: Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen 96/279
Vranitzky, Franz: Die OSZE-Präsenz in Albanien 98/195
Wallner, Jörg: Die Implementierung konventioneller Rüstungskontrollvereinbarungen 96/253
Wallner, Jörg: Das Open-Skies-Regime 95/321
Welberts, Rolf: Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau 95/193
Welberts, Rolf: Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion 97/119
Wenig, Marcus: Der völkerrechtliche Status der OSZE - Gegenwärtiger Stand und Perspektiven 97/393
Wohlfeld, Monika: Die OSZE und subregionale Zusammenarbeit in Europa 98/377
Zaagman, Rob/Arie Bloed: Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention 95/225
Zagorski, Andrej V.: Rußlands OSZE-Politik im Kontext gesamteuropäischer Entwicklungen 97/45
Zagorski, Andrej V.: Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen 95/109

Zellner, Wolfgang: Anfang vom Ende oder neue Chance kooperativer Sicherheit? Zur Krise europäischer Rüstungskontrolle 95/289
Zellner, Wolfgang/Pál Dunay: Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg? 96/319
Zellner, Wolfgang/Pál Dunay: Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen - Die Anpassung des KSE-Vertrags 97/295

Abkürzungsverzeichnis

AAN	Action Alert Network (IFEX)
ACCAPP	Administrative Centre for the Co-ordination of Assistance and Public Participation/Verwaltungszentrum zur Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und der Mitwirkung der Öffentlichkeit (der OSZE-Präsenz in Albanien)
AHB	Ausschuß Hoher Beamter (seit 1.1.1995 Hoher Rat)
AMARC	World Association of Community Radio Broadcasters
ANEM	Association of Independent Electronic Media
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BDIMR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
CALO	OSCE Central Asia Liaison Office/OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien
CASIN	Centre for Applied Studies in International Negotiations
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CEI/ZEI	Central European Initiative/Zentraleuropäische Initiative
CJFE	Canadian Journalists for Free Expression
CJTF	Combined Joint Task Forces
CPN	Conflict Prevention Network
DSACEUR	Deputy Supreme Allied Commander Europe (NATO)
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EASC	Elections Appeals Sub-Commission/Berufungs-Unterkommission für Wahlen (der Mission in Bosnien und Herzegowina)
ECMM	European Community Monitor Mission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G7/G8-Staaten	Gruppe der sieben führenden Industriestaaten (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA) plus Rußland (G8)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDZ	Kroatische Demokratische Union
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
HRAP	Human Rights Alert Programme/Melde- und Warnprogramm für Menschenrechte (der OSZE-Präsenz in Albanien)

IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
IAPA	Inter American Press Association
ICG	International Crisis Group (für Bosnien und Herzegowina)
ICKKTU	Interstate Council of Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan
IFES	International Foundation for Electoral Systems
IFEX	International Freedom of Expression eXchange
IFOR	Implementation Force
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPTF	International Police Task Force
KCD	Koalition für ein Vereinigtes Demokratisches Bosnien und Herzegowina
KFOR	Kosovo Force
KSE I	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSE Ia	Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1.1.1995 OSZE)
KVM	Kosovo Verification Mission
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LCO	Legal Counsellor's Office (Rechtsberatungsbüro der OSZE-Präsenz in Albanien)
MISA	Media Institute of Southern Africa
MPC	Mediterranean Partners for Co-operation/Kooperationspartner (der OSZE) im Mittelmeerraum
MSF	Médecins Sans Frontières
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDI	National Democratic Institute (USA)
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NHI	Neu Kroatische Initiative
NPT/NVV	Non-Proliferation Treaty/Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
OAS	Organization of American States
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODCCP	Office for Drug Control and Crime Prevention
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OHCHR	Office of the (UN) High Commissioner for Human Rights
OHR	Office of the High Representative/Büro des Hohen Repräsentanten
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

PEC	Provisional Election Commission/Provisorische Wahlkommission (der Mission in Bosnien und Herzegowina)
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PHARE	Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy
PIC	Peace Implementation Conference/Council/Friedensimplementierungskonferenz/-rat (Bosnien und Herzegowina)
PINA	Pacific Islands News Association
PIW	Partei der Islamischen Wiedergeburt (Tadschikistan)
PV	Parlamentarische Versammlung (der OSZE)
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe (NATO)
SDA	Demokratische Aktionspartei (Bosniaken)
SDBiH	Sozialdemokraten von Bosnien und Herzegowina
SDP	SozialdemokratischePartei (Bosnien und Herzegowina)
SDS	Serbische Demokratische Partei
SECI	Southeast European Cooperative Initiative
SFOR	Stabilization Force
SIDA	Swedish International Development Co-operation Agency
SLOGA	Politische Koalition "Einheit" (SNS, SNSD, SPRS; Republika Srpska/Bosnien und Herzegowina)
SNS	Serbische Nationale Allianz (Republika Srpska/Bosnien und Herzegowina)
SNSD	Partei Unabhängiger Sozialdemokraten (Republika Srpska/ Bosnien und Herzegowina)
SPECA	Special Programme for Central Asia (der UNECE)
SPRS	Sozialistische Partei der Republika Srpska (Bosnien und Herzegowina)
SRS	Serbische Radikale Partei
TACIS	Technical Assistance for the CIS
TLE	Treaty Limited Equipment (KSE I-Vertrag)
TRACECA	Euroasiatischer Transportkorridor
UCK	Befreiungsarmee des Kosovo
UN/UNO	United Nations/United Nations Organization
UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
UNMAC	United Nations Mine Action Center
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

UNMOT	United Nations Mission of Observers to Tajikistan
USAID	United States Agency for International Development
USIS	United States Information Service
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
VN	Vereinte Nationen
VTO	Vereinigte Tadschikische Opposition
WAJA	West African Journalists' Association
WD 90, 92, 94	Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbilden-de Maßnahmen (1990, 1992, 1994)
WEU	Westeuropäische Union
WTO	World Trade Organization
ZEI/CEI	Zentraleuropäische Initiative/Central European Initiative

Autorenverzeichnis

Elizabeth Abela, Beraterin, Konfliktverhütungszentrum, Wien

Robert L. Barry, Botschafter, seit Januar 1998 Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo

Undine Bollow, Stellvertretende Leiterin der OSZE-Mission in Lettland, Riga

Dr. Heiko Borchert, Partner, Keil & Borchert - Politikberatung, Freiburg i.Br./Luzern

Klemens Büscher, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH, Hamburg

Dr. Günter Burghardt, Generaldirektor für auswärtige Beziehungen der Europäischen Kommission, Brüssel

Flavio Cotti, alt Bundespräsident, Außenminister der Schweiz von April 1993 bis April 1999, Amtierender Vorsitzender der OSZE 1996, Bern

Sune Danielsson, Botschafter, Koordinator für Kompetenzerwerb und Schulung in der OSZE, OSZE-Sekretariat, Wien

Prof. Dr. Jonathan Dean, Botschafter a.D., Union of Concerned Scientists, Washington D.C.

Thomas Dorenwendt, Mitglied der OSZE-Mission in Tadschikistan und Mitarbeiter des OSZE-Verbindungsbüros in Zentralasien, seit Juni 1999 Mitarbeiter der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, Hamburg/ Moskau

Prof. Dr. Pál Dunay, Stellvertretender Direktor des Hungarian Institute of International Affairs, Budapest

Dr. Hansjörg Eiff, Botschafter a.D., Bonn

Dr. Daan Everts, Botschafter, von Dezember 1997 bis Juni 1999 Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien, seit Juli 1999 Leiter der OSZE-Mission im Kosovo, Tirana/Priština

Jürgen Hübschen, Oberst i.G. der Deutschen Luftwaffe, Repräsentant der OSZE in der gemeinsamen russisch-lettischen Arbeitsgruppe für die russische Radaranlage in Skrunda/Lettland, Riga

Heinz Dieter Jopp, Kapitän zur See, Militärberater bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE, Wien

Ján Kubiš, Botschafter, Generalsekretär der OSZE, Wien

Dr. Heinz Loquai, Brigadegeneral a.D., bis zum 31. März 1999 Militärberater bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE, Meckenheim

Prof. Dr. Otto Luchterhandt, Seminarabteilung für Ostrechtsforschung, Universität Hamburg, Hamburg

Prof. Dr. Dr. Dieter S. Lutz, Wissenschaftlicher Direktor des IFSH, Hamburg

Dr. Ilgar Mammadow, Botschaftsrat, Stellvertretender Leiter der Ständigen Mission der Republik Aserbaidschan bei der OSZE, Wien

Dr. Alexander Matwejew, Experte für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht sowie für europäische Politik, Moskau

Dr. Lewan Mikeladse, Botschafter der Republik Georgien in Österreich, Leiter der Ständigen Mission Georgiens bei den internationalen Organisationen in Wien, Wien

Igor Munteanu, Fundatia Viitorul, Chişinău

Yannick du Pont, Cand. M.A., Teilnehmer am OSCE Researcher in Residence Programme, Mitarbeit in der Demokratisierungsabteilung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Amsterdam

Dr. Nicole Renvert, Center for German and European Studies, Georgetown University, Washington, D.C., Mitglied der OSZE-Mission in Kroatien, Zagreb

Romani Rose, Vorsitzender des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma, Geschäftsführer des Dokumentations- und Kulturzentrums Deutscher Sinti und Roma, Heidelberg

Dr. Arne C. Seifert, Botschafter a.D., Berlin

Odd Gunnar Skagestad, M.A., Botschafter, Leiter der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, z.Z. Moskau

ao.Univ.-Prof. Dr. Anselm Skuhra, Institut für Politikwissenschaft, Universität Salzburg, Salzburg

Kristina Stockwood, Herausgeberin des wöchentlich erscheinenden IFEX Communiqué, IFEX Clearing House, Toronto

Dr. Max van der Stoel, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, Den Haag

Dr. Piotr Switalski, Stellvertretender Direktor der Abteilung für Europäische Sicherheit im polnischen Außenministerium, Warschau

Dr. Sergej Tolstow, Projektleiter am Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen an der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine, Direktor des Independent Center for Political Analysis and Forecasts, Kiew

Prof. Dr. Kurt P. Tudyka, Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs, Bonn

Ermina Van Hoye, Projektleiterin des International Security Program am EastWest Institute, New York

Knut Vollebæk, Außenminister Norwegens, Amtierender Vorsitzender der OSZE 1999, Oslo

Dr. Ludger Volmer, Staatsminister im Auswärtigen Amt, Berlin

Dr. Hans-Georg Wieck, Botschafter, Leiter der OSZE Berater- und Beobachtergruppe in Belarus, Minsk

Dr. Monika Wohlfeld, Diplomatische Beraterin, Konfliktverhütungszentrum, Wien

Dr. Wolfgang Zellner, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH, Hamburg