

Thomas M. Buchsbaum¹

Die asiatische Dimension der OSZE

Eines der Charakteristika des OSZE-Jahres 2000 unter österreichischem Vorsitz war die besondere Beachtung, die asiatischen Staaten und Regionen zuteil wurde. Sie galt den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten, den asiatischen Kooperationsländern ("Kooperationspartnern"), deren Zahl von zwei auf drei angewachsen ist, sowie der einzigen asiatischen Sicherheitsinstitution, dem *ASEAN Regional Forum* (ARF). Die entsprechenden Initiativen, Aktivitäten und Politik zusammengenommen lassen es gerechtfertigt erscheinen, von einer "asiatischen Dimension der OSZE" zu sprechen.

Wie viele Dimensionen hat die OSZE?

Die OSZE hat seit ihren Anfängen als KSZE eine Reihe von Bereichen in ihrer Arbeit identifiziert, die ursprünglich als "Körbe" ("*baskets*") entwickelt wurden und seit Mitte der neunziger Jahre die Bezeichnung "Dimensionen" tragen.

Die Meinung, zu Beginn der KSZE habe es nur die drei bekannt und z.T. berühmt gewordenen "Körbe" - Sicherheit ("Korb 1"), Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt ("Korb 2") sowie humanitäre und andere Bereiche ("Korb 3") - gegeben, ist weit verbreitet.

Das aber ist nur eingeschränkt richtig. Diese Aufteilung wurde bereits am 8. Juni 1973 am Ende der "Helsinki-Konsultationen" vereinbart.² Insbesondere unter dem Gesichtspunkt des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE werden die drei Dimensionen heute im Übrigen folgendermaßen bezeichnet:

- politisch-militärische Dimension,
- ökonomische und ökologische Dimension und
- menschliche Dimension.

Auch die heute verwendete "offizielle" Reihenfolge der Dimensionen entspricht nicht mehr jener der Körbe von Helsinki: An erster Stelle steht - ebenso wie im "Stabilitätspakt für Südosteuropa" - die menschliche Dimen-

1 Der Autor ist Österreichischer Nationalkoordinator für den Stabilitätspakt für Südosteuropa und war während des österreichischen OSZE-Vorsitzes stellvertretender Leiter der Österreichischen Ständigen Vertretung bei der OSZE. Die hier geäußerten Meinungen sind die persönlichen des Autors und müssen nicht mit jenen des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten der Republik Österreich übereinstimmen.

2 Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.0.

sion, gefolgt von der politisch-militärischen. Die ökonomische und ökologische Dimension schließt die Liste ab.³ Diese Änderung in der Hierarchie oder in der Wertschätzung ist offenbar darauf zurückzuführen, dass "die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist".⁴

Aber zurück zu den Helsinki-"Körben" von 1973: Sie werden bereits in der Helsinki-Schlussakte von 1975⁵ anders bezeichnet als in den Schlussempfehlungen: vertrauensbildende Maßnahmen, Sicherheit und Abrüstung; Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt; humanitäre und andere Bereiche. In der Helsinki-Schlussakte wird aber auch schon eine weitere Dimension, und zwar zwischen dem zweiten und dem dritten Korb und mit gleicher Gewichtung, behandelt: "Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum". Die "Mittelmeerdimension" der KSZE/OSZE gibt es demnach bereits seit den Anfängen der Organisation.

Die Existenzgrundlage der Mittelmeerdimension ist die Überzeugung, dass die Sicherheit in Europa ohne Einbeziehung der Sicherheit im gesamten Mittelmeerraum nicht umfassend betrachtet und behandelt werden kann. Seit den Anfängen der KSZE haben einige der Teilnehmerstaaten diese Meinung besonders nachdrücklich vertreten und das Interesse der OSZE an der Mittelmeerdimension bis dato aufrechterhalten.⁶

Die Folge davon ist nicht nur eine regelmäßige Erwähnung von Mittelmeerfragen in allen wichtigen OSZE-Dokumenten bis hin zur Europäischen Sicherheitscharta vom 19. November 1999, sondern auch die Organisation von bisher zehn Treffen zu Mittelmeerfragen⁷ sowie die zunehmenden Teilnahmerechte und Möglichkeiten der Zusammenarbeit der derzeit sechs "Kooperationspartner im Mittelmeerraum".⁸

Am 16. März 2000 beschloss der Ständige Rat der OSZE die Regionalstrategie für Südosteuropa, also eine zweite geographische Dimension neben den drei inhaltlichen.⁹ Was schließlich nach Verhandlungen, die sich mühsamer

3 Vgl. die Europäische Sicherheitscharta, die anlässlich des OSZE-Gipfels von Istanbul am 19. November 1999 von den Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten unterzeichnet wurde. Abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476.

4 Ebenda, S. 462.

5 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.1.

6 Ausführlicher zur Mittelmeerdimension: Elizabeth Abela/Monika Wohlfeld, Die Mittelmeerdimension der Sicherheit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 489-501.

7 Das bislang letzte fand zum Thema "Confidence-Building Measures (CBMs) and Confidence- and Security-Building Measures (CSBMs): the OSCE experience and its relevance for the Mediterranean", am 30./31. Oktober 2000 in Portorož (Slowenien) statt.

8 Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien.

9 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 344, Regionalstrategie für Südosteuropa, PC.DEC/344, 16. März 2000.

als erwartet gestaltet hatten, die Bezeichnung "Regionalstrategie" erhielt, war ursprünglich vom Ständigen Rat als "regionale Dimension" bezeichnet worden. Der Ständige Rat hatte am 1. Juli 1999 beschlossen, den Stabilitätspakt unter die Schirmherrschaft der OSZE zu stellen, und in diesem Zusammenhang den OSZE-Vorsitz aufgefordert, "die Entwicklungen der regionalen Dimension der OSZE-Bemühungen in Südosteuropa (...) weiter zu fördern".¹⁰ Die Regionalstrategie für Südosteuropa beruht auf Überlegungen der damaligen Leiter zweier OSZE-Missionen im Frühjahr 1999, Robert L. Barry, Leiter der Mission in Bosnien und Herzegowina, der zweitgrößten OSZE-Mission, und Tim Guldemann, Leiter der OSZE-Mission in Kroatien, der drittgrößten der Organisation. Ausgangspunkt der Überlegungen war einerseits die fehlende Kommunikation zwischen OSZE-Missionen, auch wenn sie in Gebieten tätig waren, die nur durch eine Staatsgrenze voneinander getrennt waren, und andererseits die Existenz entwickelter und für gut befundener Programme, die auch für benachbarte Regionen und Staaten von Nutzen sein könnten, ohne dass die Mission im Nachbarland diese Aktivitäten neu erfinden und entwickeln müsste.¹¹

Schon während der Verhandlungen zur Regionalstrategie für Südosteuropa waren einige Stimmen zu vernehmen gewesen, die die Festschreibung einer "OSZE-Regionaldimension" mit zumindest den Unterkapiteln Südosteuropa, Zentralasien und Kaukasus befürworteten.

Im Rahmen der Beschreibung der Dimensionen der OSZE muss noch ergänzt werden, dass der rumänische OSZE-Vorsitz des Jahres 2001 die Initiative für eine so genannte "geistige Dimension" ("*spiritual dimension*") ergriffen hat. Dazu wurde am 2. April 2001 in Wien eine Veranstaltung im Rahmen des Ständigen Rates zum Thema "Geistige und ethische Werte - Faktoren für Frieden und Stabilität: eine Rolle für die OSZE?" abgehalten.¹² Der rumänische Vorsitz hat im Anschluss an diese Veranstaltung angekündigt, diese Initiative weiterführen zu wollen.

Zentralasien

An dieser Stelle sollen insbesondere jene Zentralasien betreffenden Elemente hervorgehoben werden, die sich in eine gezielte und geplante Politik der Behandlung asiatischer Themen insgesamt, die "asiatische Dimension" der OSZE, einfügen lassen. Die Zentralasienpolitik des österreichischen OSZE-Vorsitzes baute auf den Ideen und Initiativen des norwegischen Vorsitzes des Jahres 1999, auf Vorstellungen und Initiativen von Wilhelm Höynck, die er während seiner Tätigkeit als OSZE-Generalsekretär und später als Persönli-

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 306, PC.DEC/306, 1. Juli 1999.

11 Mehr zur Regionalstrategie vom selben Autor: Die OSZE-Regionalstrategie für Südosteuropa, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2000, S. 312-319.

12 Vgl. CIO/GAL/9/01, 20. März 2001.

cher Vertreter des OSZE-Vorsitzenden entwickelt hatte,¹³ sowie auf Reden der zentralasiatischen Staatsoberhäupter beim Istanbul Gipfel auf. Sie umfasste insbesondere:

- die Ernennung von OSZE-Generalsekretär Botschafter Ján Kubiš zum Sonderbeauftragten der OSZE-Vorsitzenden für Zentralasien, aufgrund seiner Kenntnisse der Region, die er vor allem als Leiter der UNMOT in Tadschikistan erworben hatte;
- die Reise der OSZE-Vorsitzenden in alle zentralasiatischen Teilnehmerstaaten (28. Mai bis 2. Juni 2000)¹⁴ und ein Zusammentreffen mit allen Präsidenten und Außenministern sowie Vertretern der Zivilgesellschaft des jeweiligen Landes;
- regelmäßige Treffen der OSZE-Vorsitzenden mit einzelnen bzw. allen Staatschefs oder Außenministern der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten (der so genannte "Taschkent-Mechanismus") sowie deren Besuche beim Ständigen Rat in Wien;
- Reisen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, Max van der Stoep, sowie des Direktors des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, Gérard Stoudmann, nach Zentralasien;
- regelmäßige halbjährliche Treffen der Leiter der OSZE-Feldpräsenzen aus Zentralasien unter Einbeziehung des österreichischen Vorsitzes und des OSZE-Sekretariats;
- die Eröffnung weiterer Feldbüros in Tadschikistan (Kujand) und Kirgisistan (Osch);
- die Reise von Leitern Ständiger Missionen der OSZE-Teilnehmerstaaten in alle zentralasiatischen Teilnehmerstaaten (9.-14. Juli 2000);
- die Herausgabe des ständig aktualisierten "Overview of OSCE Events in Central Asia for the year 2000"¹⁵ durch den Vorsitz;
- das von der OSZE organisierte Treffen internationaler Organisationen, internationaler Finanzorganisationen und bilateraler Geberländer zu Zentralasien (Wien, 18. Juli 2000);
- das OSZE-Regionalseminar "Globales Umweltrecht: Interpretation, Integration und Umsetzung" (Almaty, 13.-15. September 2000);
- die vom OSZE-Vorsitz und dem Drogenkontroll- und Verbrechensverhütungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDCCP) gemeinsam veranstaltete Konferenz zur "Erhöhung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Ein integriertes Vorgehen gegen Drogen, organisiertes Verbrechen und Terrorismus" (Taschkent, 19./20. Oktober 2000);¹⁶

13 Siehe von diesem auch: OSCE activities in Central Asia, in: Helsinki Monitor 4/2000, S. 19-28, sowie: Nachhaltige Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien, in: OSZE-Jahrbuch 2000, a.a.O. (Anm. 3), S. 215-226.

14 Bericht siehe CIO.GAL/33/00 vom 8. Juni 2000.

15 So z.B. CIO/GAL/5/00/Rev.1 vom 3. Mai 2000.

16 Dokumente hierzu in CIO.GAL/105/00 vom 24. Oktober 2000.

- die zweite zentralasiatische Medienkonferenz zum Thema "Gegenwart und Zukunft der Massenmedien in Zentralasien", organisiert vom OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit gemeinsam mit der OSZE-Mission in Tadschikistan (Duschanbe, 13./14. November 2000);
- die Konferenz über "Umfassende Sicherheit in Zentralasien - Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE und Asien" am 11. und 12. Dezember 2000 in Tokio als zusammenfassender Schlusspunkt einer Reihe sektorieller Konferenzen verschiedener Institutionen zu Zentralasien, einschließlich der Taschkenter Drogenkonferenz, des Almaty-Wirtschaftsseminars, der Duschanbe-Medienkonferenz, des EAPC-Seminars über Sicherheit und Stabilität in Zentralasien (Bischkek, 16.-17. November 2000) und des unter der Schirmherrschaft des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten veranstalteten internationalen Seminars über "Religion, Sicherheit und Stabilität in Zentralasien" (Almaty, 26.-28. Oktober 2000).¹⁷

Das ASEAN Regional Forum

Das *ASEAN Regional Forum* (ARF) ist die einzige ständige multilaterale Einrichtung, die sich mit Sicherheitsfragen in der Asien-Pazifik-Region befasst. Es wurde 1994 gegründet. Die derzeit 23 Teilnehmer sind die - nunmehr zehn - ASEAN-Mitgliedstaaten sowie die ASEAN-"Dialogpartner", die sich auf Ostasien, Ozeanien, Südasiens (nur Indien) und auch auf Russland, die USA und die EU erstrecken. ARF-Gründungsteilnehmer sind Australien, Brunei, China, die EU (Präsidentschaft), Indonesien, Japan, Kanada, Laos, Malaysia, Neuseeland, Papua-Neuguinea, die Philippinen, Russland, Singapur, Südkorea, Thailand, die USA und Vietnam. Mit der Aufnahme Kambodschas (1995), Indiens und Burmas (1996) sowie der Mongolei (1997) und Nordkoreas (2000) wurde die derzeitige Mitgliederzahl von 23 erreicht.

Das Forum tritt einmal im Jahr Ende Juli auf Außenministerebene im jeweiligen Vorsitzland zum Ende von dessen Amtsperiode zusammen. Zwischen diesen Hauptkonferenzen tagen *Intersessional Support Groups* (ISG) und *Intersessional Meetings* (ISM), die themen- bzw. problemorientiert arbeiten und wieder aufgelöst werden, wenn sie ihre Aufgabe erfüllt haben. Es gibt auch kein ständiges Sekretariat. Der Vorsitz wechselt ausschließlich unter den ASEAN-Mitgliedern (in alphabetischer Reihenfolge), ISGs stehen unter dem gemeinsamen Vorsitz je eines ASEAN-Mitglieds und eines Dialogpartners.

Das ARF ist tatsächlich ein "Forum" im Sinne des von der ASEAN geprägten Begriffs. Dementsprechend setzt es auf Motivieren, nicht auf Dirigieren. Es

17 Inhaltlich ähnliche Veranstaltungen fanden am 27. und 28. April 2000 in Bischkek zum Thema "Demokratie und Religion" sowie am 19. und 20. Juni 2000 in Wien zum Thema "Zentralasien und Islam" statt.

gilt das Prinzip der "gleichberechtigten Teilnahme" ("*equal participation*"), jedoch wird die Rolle der ASEAN als "Hauptantriebskraft" ausdrücklich anerkannt. Entscheidungen werden - nach sorgfältigen und extensiven Beratungen - im Konsens getroffen.

Das ARF weist somit eine Reihe von inhaltlichen und strukturellen Ähnlichkeiten mit der (frühen) KSZE auf.

Während des thailändischen Vorsitzes des ARF (Mitte 1999 bis Mitte 2000) hat die Institution verstärkt Kontakte und die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen sowie Regionalorganisationen (OSZE, OAS) gesucht und aufzubauen begonnen.

Von Seiten der OSZE hatte der damalige österreichische Außenminister und Amtierende Vorsitzende Wolfgang Schüssel bereits bei seiner Antrittsrede am 13. Januar 2000 vor dem Ständigen Rat der OSZE erklärt, dass "eine Kontaktaufnahme zwischen der OSZE und dem ASEAN Regional Forum (...) unserem Verständnis der Sicherheitslage der an das OSZE-Gebiet angrenzenden Regionen Asiens sehr dienlich (wäre) und (dem) wachsendem asiatischem Interesse an der OSZE entgegen(käme)".¹⁸

Der thailändische Außenminister Surin Pitsuwan traf in seiner Eigenschaft als ARF-Vorsitzender am Rande des Luzerner Ministertreffens des *Human Security Network*¹⁹ am 11. Mai 2000 mit der Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, der österreichischen Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, zusammen, um die Möglichkeit von Beziehungen zwischen dem ARF und der OSZE etwa in der Art eines "flexiblen Dialogs" zu sondieren. Die OSZE-Vorsitzende unterstützte diese Intention in vollem Umfang.

Grund für diese positive Reaktion auf den Vorstoß des ARF war die Überlegung, dass der OSZE-Raum auch asiatische Staaten umfasst und dass Asien mit der OSZE Sicherheitsinteressen, insbesondere in Bezug auf Russland, sowie Sorgen und Interessen in Bezug auf Zentralasien teilt. Außerdem können Elemente der OSZE aufgrund ähnlicher Ziele und Strukturen für den weiteren Ausbau des ARF von Nutzen sein.

In einem nächsten Schritt besuchte der thailändische Vizeaußenminister M. R. Sukhumbhand Paribatra am 15. Juni 2000 Wien, um der OSZE-Vorsitzenden die thailändischen Wünsche nach einer ARF-OSZE-Beziehung erneut vorzutragen und teilweise bereits inhaltlich auszugestalten.

18 Dr. Wolfgang Schüssel, Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten der Republik Österreich, Amtierender Vorsitzender der OSZE, Rede, Ständiger Rat (der) OSZE, 13. Januar 2000, CIO/GAL/1 vom 13. Januar 2000. Schüssel wurde in seiner Funktion als Außenminister und Amtierender Vorsitzender der OSZE im Februar 2000 von Benita Ferrero-Waldner abgelöst.

19 Im Rahmen des *Human Security Network* arbeiten 13 Außenminister aus allen Kontinenten (die Außenminister Österreichs, Chiles, Kanadas, Griechenlands, Irlands, Jordaniens, Malis, der Niederlande, Norwegens, Sloweniens, Südafrikas - als Beobachter -, der Schweiz und Thailands) zusammen, um "eine humanere Welt zu schaffen, in der die Menschen in Sicherheit und Würde leben können, frei von Not und Angst und mit gleichen Chancen, ihr menschliches Potential in vollem Umfang zu entfalten". The Human Security Network, Second Ministerial Meeting, Chairman's Summary, Luzern, 11./12. Mai 2000 (eigene Übersetzung).

Zuvor hatte der OSZE-Vorsitz bereits die Initiative ergriffen, Thailand als ARF-Vorsitz zum jährlichen Warschauer OSZE-Seminar der menschlichen Dimension, das im Jahr 2000 vom 23. bis 26. Mai zum Thema "Kinder und bewaffnete Konflikte" abgehalten wurde, einzuladen. Der Grund dafür war, dass das Thema auch in Asien von besonderer Bedeutung ist. Zwei thailändische Diplomaten folgten dieser Einladung und nahmen aktiv am Seminar teil. Derartige Teilnahmemuster wurden von der OSZE-Vorsitzenden gegenüber dem thailändischen Vizeaußenminister als eine Möglichkeit inter-institutioneller Kontakte bezeichnet.

Als weitere Möglichkeiten nannte sie informelle regelmäßige Zusammenkünfte der Vorsitzenden beider Institutionen, die Prüfung der in der beim Istanbul OSZE-Gipfel angenommenen *Plattform für kooperative Sicherheit*²⁰ erwähnten Möglichkeiten der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen sowie die Teilnahme an den Außenministertreffen der jeweils anderen Institution - abhängig von deren Modalitäten und vom Konsens der Teilnehmerstaaten. Während der österreichische OSZE-Vorsitz in Aussicht nahm, den ARF-Vorsitz zu Seminaren zu Themen, die auch für das ARF von Interesse sind, einzuladen, bot er ebenfalls an, dass die OSZE ihrerseits zu einem von der EU organisierten ARF-Seminar über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen beitragen könne.

Dieser Vorschlag wurde auch in die Praxis umgesetzt. Ein Vertreter des OSZE-Vorsitzes referierte beim ARF-Seminar über "Möglichkeiten der Vertrauensbildung", das von 2. bis 4. Oktober 2000 in Helsinki abgehalten wurde, über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen im Sicherheitskonzept der OSZE.²¹ Eine Vertreterin des OSZE-Sekretariats hielt einen Vortrag über die Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen Organisationen. Der seit Sommer 2000 im Amt befindliche vietnamesische Vorsitz des ARF hat die Intentionen und Initiativen des thailändischen Vorsitzes in Bezug auf intensivere Kontakte mit der OSZE nicht mit derselben Intensität fortgeführt. Es bleibt abzuwarten, ob ein kommender Vorsitz, das ARF selbst oder einige seiner Teilnehmer - oder die OSZE ihrerseits - die Ideen wieder aufnehmen werden, um sie fortzuführen oder auszubauen.

Die asiatischen Kooperationspartner

Neben der Mittelmeerdimension und dem dadurch in ihrem Verhältnis zur OSZE privilegierten Status der betreffenden Mittelmeerstaaten wurde Anfang

20 Die Plattform für kooperative Sicherheit wurde gemeinsam mit der Europäischen Sicherheitscharta "als (deren) wesentliches Element" (S. 460) am 19. November 1999 beim Gipfeltreffen von Istanbul angenommen und unterzeichnet. Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 3), Beschlussdokument - die Plattform für kooperative Sicherheit, S. 474-476.

21 Der genaue Titel lautete: "C(S)BMs in the OSCE security concept, and its application: successes and failures, lessons learnt, future trends - from a political perspective".

der neunziger Jahre auch Japan und bald darauf der Republik Korea ein Sonderstatus im Rahmen der OSZE verliehen. Dieser Status reicht über jenen eines Beobachters, wie von anderen internationalen Institutionen bekannt, hinaus und beinhaltet neben dem Bekenntnis zu gemeinsamen Wertvorstellungen auch die Bereitschaft des betreffenden Landes, mit der OSZE zusammenzuarbeiten und zu ihren Zielen und Aktivitäten beizutragen.

Der Grund, weshalb es bei der OSZE keinen Beobachterstatus für Staaten oder andere Institutionen gibt, hängt damit zusammen, dass die OSZE keine internationale Organisation gemäß Völkerrecht ist und nicht über die damit üblicherweise verbundenen Formen der Außenbeziehungen verfügt. Grundsätzlich jedoch steht der Einrichtung eines Beobachterstatus bei der OSZE nichts entgegen. Er wäre sogar nützlich, u.a. für jene Staaten, die eine lose Beziehung zur OSZE aufnehmen wollen, jedoch nicht die Kriterien für einen speziellen Sonderstatus erfüllen oder erfüllen möchten.

Beim Helsinki-Gipfel der KSZE Anfang Juli 1992 wurde Japan aufgrund seines Interesses - und mit entsprechender US-Unterstützung - ein Sonderstatus zuerkannt. Ausschlaggebend dafür war Japans Übereinstimmung mit den Idealen und Zielen der KSZE sowie sein Interesse an europäischen Sicherheitsfragen, da das OSZE-Gebiet bis an die Grenzen Japans reicht. Von nicht unerheblicher Bedeutung für die Entscheidung war auch das von japanischer Seite in Aussicht gestellte finanzielle Engagement Tokios für die Organisation.

Japan wurde "eingeladen, KSZE-Treffen beizuwohnen, einschließlich der von Staats- und Regierungschefs, des KSZE-Rates (heute: Ministerrat, Anm. d. Verf.), des Ausschusses Hoher Beamter (heute: Hoher Rat, Anm. d. Verf.) und anderer geeigneter Gremien, die spezifische Themen der erweiterten Konsultation und Zusammenarbeit erörtern. Vertreter Japans können, ohne an der Vorbereitung und Annahme von Beschlüssen mitzuwirken, bei solchen Treffen Beiträge zu Themen leisten, an denen Japan direkt interessiert ist und/oder zu denen es aktiv mit der KSZE zusammenzuarbeiten wünscht."²²

Südkorea erhielt am 15. Juni 1994 einen ähnlichen, wenn auch nicht ganz so umfassenden Status.²³ Seine Vertreter haben keinen Zutritt zu Sitzungen des Ständigen Rates.

Sowohl Japan als auch Korea - letzteres insbesondere während seiner *Boom*-Phase zu Mitte der neunziger Jahre - haben finanziell und personell, insbesondere bei Wahlbeobachtungen auf dem Balkan, zu den Aktivitäten der OSZE beigetragen.

22 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Kapitel IV, Punkt 10, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.6., S. 26.

23 Vgl. Beschluß des Ausschusses Hoher Beamter anlässlich seiner 27. Tagung am 15. Juni 1994, in: KSZE, 27. Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1994, 27-CSO/Journal Nr. 3, Anhang 5.

Die Entwicklung der Kooperationsbeziehungen

"OSZE-Kooperationspartner" werden aufgrund entsprechender Beschlüsse und Praxis heute zu OSZE-Treffen der Staats- und Regierungschefs, des Ministerrats, des Wirtschaftsforums, zu Implementierungstreffen der menschlichen und der politisch-militärischen Dimension, zu Sondertreffen der menschlichen Dimension sowie grundsätzlich auch zu Seminaren eingeladen, wo sie auch überall Rederecht besitzen. Nur Japan verfügt über einen Sitz im Ständigen Rat.

Abgesehen von grundsätzlichen Einladungen an die Länder des östlichen und südlichen Mittelmeeres zu Folge- und Gipfeltreffen seit Helsinki 1975 war Japan das erste Land, dem 1992 namentlich ein Sonderstatus verliehen wurde. Ägypten, Algerien, Israel, Marokko und Tunesien folgten im Frühjahr, Korea im Herbst 1994, Jordanien im Frühjahr 1998 und Thailand am 9. November 2000.²⁴

Die Verbesserung der Beziehungen der OSZE zu ihren asiatischen Kooperationspartnern war von Anfang an eines der Ziele des österreichischen Vorsitzes. Am 13. Januar 2000 hatte der damalige Amtierende Vorsitzende Wolfgang Schüssel vor dem Ständigen Rat erklärt:

"Dem österreichischen Vorsitz wird die Intensivierung der Beziehungen zu den asiatischen Kooperationspartnern Japan und Korea ein besonderes Anliegen sein. Dazu könnten hochrangige politische Kontakte sowie ein OSZE-Seminar in der Region dienen."²⁵

Es war geplant, dass die OSZE zum ersten Mal in ihrer Geschichte ein Seminar mit ihren asiatischen Kooperationspartnern in Asien abhalten sollte. Als Modell waren die Mittelmeerseminare ins Auge gefasst worden. Grund für die Initiative des österreichischen OSZE-Vorsitzes, die auf einer Idee Südkoreas fußte, ein nichtstaatliches nationales OSZE-Seminar in Seoul zu veranstalten, war die Überlegung, gegenüber den asiatischen Kooperationspartnern ein Zeichen der Wertschätzung der OSZE zu setzen und die OSZE in ihre Region reisen zu lassen.

Schließlich wurde vereinbart, mit Japan und Südkorea je eine gemeinsame Konferenz in den Hauptstädten zu veranstalten:

24 Die betreffenden Staaten hießen ursprünglich "nichtteilnehmende (Mittelmeer-)Staaten", ein Begriff, der am 5. Dezember 1995 vom Ständigen Rat in "Kooperationspartner (im Mittelmeerraum)" umgewandelt wurde. Während der Begriff "Kooperationspartner" ausschließlich die asiatischen umfasst, werden jene im Mittelmeerraum als "Kooperationspartner im Mittelmeerraum" - oder auch "Mittelmeerpartner" - bezeichnet (einer der un-systematischen oder unlogischen Aspekte der OSZE, die nur aus der historischen Entwicklung zu erklären sind).

25 Rede vor dem Ständigen Rat, a.a.O. (Anm. 18).

- am 11./12. Dezember 2000 in Tokio zum Thema "Umfassende Sicherheit in Zentralasien - Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE und Asien"²⁶ und
- vom 19. bis 21. März 2001 in Seoul zur Anwendbarkeit der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) der OSZE in Nordostasien.²⁷

Ein weiteres Element der aktiven Politik der OSZE gegenüber ihren asiatischen Kooperationspartnern im Jahr 2000 war ein vom 17. bis 19. Juli vom OSZE-Sekretariat in Wien veranstalteter Workshop, der den aus den Hauptstädten angereisten Vertretern der Kooperationspartner und Mittelmeerpartner alle OSZE-Gremien und -Institutionen vorstellte und erklärte.

Aber auch auf politischer Ebene wurden die Kontakte im Jahre 2000 ausgebaut. So lud die OSZE-Vorsitzende zu dem traditionellen Ministertreffen der OSZE-Troika mit den Mittelmeerpartnerstaaten zum ersten Mal auch ihre Kollegen aus den asiatischen Kooperationspartnerländern ein. Auf der Tagesordnung dieses Treffens am 26. November 2000, an dem von asiatischer Seite der thailändische Außenminister, ein Sondervertreter der japanischen Regierung und der koreanische Vizeminister für Koordination der Regierungspolitik teilnahmen, standen Fragen des Balkans sowie der "*human security*".

Die Tokio-Konferenz zum Thema "Umfassende Sicherheit in Zentralasien - Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE und Asien", die während des österreichischen OSZE-Vorsitzes und des japanischen Vorsitzes der G-7/8 abgehalten wurde, wurde vom japanischen Außenminister und vom Sonderbeauftragten der Amtierenden Vorsitzenden eröffnet (die Amtierende Vorsitzende konnte dies nicht selbst übernehmen, da sie durch einen unvorhergesehenen EU-Termin verhindert war). Sie kann mit einer Reihe von Erfolgen aufwarten: der Teilnahme aller zentralasiatischen Teilnehmerstaaten auf der Ebene hoher Beamter aus den Hauptstädten sowie von weiteren 31 OSZE-Teilnehmerstaaten und acht (der neun) Kooperationspartner, der aktiven Teilnahme aller zentralasiatischen Teilnehmerstaaten an sämtlichen Tagesordnungspunkten der Konferenz, der Bestätigung der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten, die OSZE-Verpflichtungen der menschlichen Dimension einhalten zu wollen, sowie der wiederholten Betonung der integralen Verschränkung aller Sicherheitsfragen, einschließlich jener der menschlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Sicherheit.²⁸

26 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 367, OSZE-Japan-Konferenz 2000: "Umfassende Sicherheit in Zentralasien - Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE und Asien", PC.DEC/367, 24. August 2000.

27 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 377, OSZE-Korea-Konferenz 2001: "Anwendbarkeit der OSZE-VSBM in Nordostasien", PC.DEC/377, 9. November 2000.

28 Vgl. OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, Consolidated Summary, OSCE-Japan Conference 2000: "Comprehensive Security in Central Asia

Die Seoul-Konferenz zur "Anwendbarkeit der OSZE-VSBM in Nordostasien" - bereits unter rumänischem Vorsitz abgehalten - konnte nicht denselben Erfolg wie die Tokio-Konferenz verzeichnen.²⁹ Das zentrale Ziel, Süd- und Nordkorea mit OSZE-Erfahrungen auf dem Gebiet der VSBM bekannt und vertraut zu machen, um mögliche Anregungen für den Weg der Annäherung im Gefolge der "*sunshine policy*" von Präsident Kim Dae-Jung zu bieten, wurde nicht erreicht. Die Gründe dazu sind vielschichtig und zweifellos auch außerhalb der OSZE gelegen. Die neue US-Regierung hatte bereits zu Beginn ihrer Amtsübernahme klar gemacht, sie werde die "*sunshine policy*" nicht voll unterstützen, und Pjöngjang hatte in enger zeitlicher Nähe zur OSZE-Konferenz in Seoul ein hochrangiges bilaterales Treffen mit Südkorea abgesagt.

Thailand

Die bereits erwähnten Kontakte des thailändischen Außenministers und des thailändischen Vizeaußenministers - in deren Eigenschaft als ARF-Vorsitz - mit der OSZE-Vorsitzenden im Frühsommer 2000 dienten auch dazu, den Wunsch Thailands nach bilateralen Beziehungen zur OSZE zum Ausdruck zu bringen. Thailand strebte den Status eines "Kooperationspartners" an.

Die hohe Professionalität der thailändischen Diplomatie und die Schnelligkeit, mit der sie ihr Ziel erreichte, wurden von vielen Beobachtern wiederholt hervorgehoben. Noch im Spätsommer 2000 überreichte Thailand an wichtige OSZE-Teilnehmerstaaten ein *Aide mémoire*, in dem die Gründe der Zuerkennung des Status eines Kooperationspartners aus der Sicht Bangkoks dargestellt wurden. Dazu zählen die regionale Rolle Thailands in Südostasien und Asien im Allgemeinen (im Rahmen von ASEAN, ARF, AFTA, ASEM) - basierend auf ähnlichen Vorstellungen wie jenen der OSZE (umfassendes Sicherheitskonzept, Betonung der "*human security*") -, die fehlenden Beziehungen der OSZE zu Südostasien, das Engagement Thailands in Europa (Osteuropa, Kosovo) sowie die mögliche Brückenfunktion Thailands für die OSZE und den Transport ihrer Werte nach (Südost-)Asien.

Thailand lud kurzfristig ausgewählte OSZE-Teilnehmerstaaten und den OSZE-Generalsekretär zu einem Workshop nach Bangkok zum Thema "Thailand und die OSZE: Der Weg zu einer zukünftigen Zusammenarbeit" für den 28. September 2000 ein. Der Workshop wurde vom thailändischen Außenminister persönlich eröffnet und sollte mit Beiträgen des OSZE-Vorsitzes, des OSZE-Generalsekretärs und -Sekretariats und der Vertretung der EU-Präsidentschaft in der OSZE sowie von hohen Vertretern thailändischer

- Sharing OSCE and Asian Experiences", Tokyo, 11-12 December 2000, SEC.GAL/6/01, 25. Januar 2001.

29 Vgl. OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, Consolidated Summary, OSCE-Korea Conference 2001: "Applicability of OSCE CSBMs in Northeast Asia", Seoul, 19-21 March 2001, SEC.GAL/52/01, 6. April 2001.

Regierungsstellen und Universitäten nicht nur diesen Stellen die Sicht der jeweils anderen verdeutlichen, sondern auch für die Kandidatur Thailands um den Status eines OSZE-Kooperationspartners werben. Dies gelang tatsächlich: Das Seminar wurde sogar im Beschluss des Ständigen Rates über die Zuerkennung des Sonderstatus ausdrücklich erwähnt.

Als sich abzeichnete, dass Thailand - was anfangs von fast allen Beobachtern für ausgeschlossen gehalten worden war - bereits beim Wiener Ministerrats-treffen im November ein Sonderstatus zuerkannt würde, richtete der thailändische Außenminister am 11. Oktober 2000 ein entsprechendes schriftliches Ersuchen an die OSZE-Vorsitzende. Darin verwies er auf die enger werdenden Kontakte zwischen seinem Land und der OSZE sowie die bereits bestehenden Kontakte der OSZE über den eigentlichen OSZE-Raum hinaus. Thailand teile mit der OSZE nicht nur das Konzept der kooperativen Sicherheit und die Bedeutung von Sicherheitsdialogen, sondern auch die Prinzipien, Werte und Ziele der Organisation. Thailand sei ebenso bereit, die Ziele der OSZE aktiv zu unterstützen und entsprechend ("*as appropriate*") zu OSZE-Aktivitäten beizutragen.

Bereits am 9. November 2000 wurde Thailand vom Ständigen Rat der Status eines Kooperationspartners verliehen - so rechtzeitig, dass der thailändische Außenminister bereits am 8. (Wiener) OSZE-Ministerrats-treffen am 27. und 28. November 2000 teilnehmen konnte - was er auch tat -, anstatt quasi "vor der Tür" das Ergebnis eines entsprechenden Antrags abwarten zu müssen.

Die Ausgestaltung der Rechte Thailands folgt jenen Koreas, im Wortlaut und inhaltlich angepasst an inzwischen eingetretene strukturelle Änderungen der OSZE und Formen der Teilnahme der Kooperationspartner an Seminaren.³⁰

Thailand wurde somit zum dritten asiatischen Kooperationspartner der Organisation und zu deren erstem in Südostasien.

Der schnell erzielte gemeinsame Wille, Thailand auf Basis der Entwicklung und des Standes seiner Demokratie und Achtung der Menschenrechte den Sonderstatus rasch zu verleihen, hat verhindert, wie von manchen gefordert, Kriterien für künftige Kooperationspartner festzuschreiben. Daher hat der Ständige Rat in derselben Sitzung, in der Thailand als Kooperationspartner aufgenommen wurde, beschlossen, dass bis Juni 2001 eine "informelle Arbeitsgruppe mit offenem Teilnehmerkreis (...) Empfehlungen aus(...)arbeiten (soll), auf deren Grundlage zukünftige Anträge auf Partnerschaft geprüft werden können".³¹ Diese Arbeitsgruppe konstituierte sich Anfang 2001 und hat ihre Arbeit aufgenommen.³²

30 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 378 über die Zuerkennung des Status eines Kooperationspartners an Thailand, PC.DEC/378, 9. November 2000.

31 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 379 zur Ausarbeitung von Empfehlungen bezüglich zukünftiger Anträge auf Partnerschaft, PC.DEC/379, 9. November 2000.

32 Der Ständige Rat hat am 19. Juli 2001 den Bericht der Arbeitsgruppe über Empfehlungen für zukünftige Anträge auf Partnerschaft zur Kenntnis genommen und begrüßt (vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 430,

Schlussfolgerungen

Das OSZE-Jahr 2000 unter österreichischem Vorsitz war sowohl durch eine bisher nicht gekannte Intensität der Aktivitäten mit Bezug auf Zentralasien als auch eine markante Ausweitung der Beziehungen zu ostasiatischen und südostasiatischen Staaten gekennzeichnet.

Fragen Zentralasiens und der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten wurden aktiv, initiativ und umfassend sowie unter besonderem Eingehen auf die Vorstellungen und Sorgen der Region behandelt. Dabei wurden alle inhaltlichen Dimensionen der OSZE berücksichtigt.

Die rasche Aufnahme Thailands als dritter asiatischer Kooperationspartner hat geographisch wie inhaltlich Neuland eröffnet. Die Forderung nach Festlegung von Kriterien für Kooperationspartner wurde dadurch erneut erhoben und Verhandlungen dazu wurden bereits begonnen.

Die OSZE-Konferenzen zu zentralen Themen der Organisation in Tokio und Seoul haben Erfolge und Erfahrungen gezeitigt und bereits das Interesse des dritten asiatischen Partners, Thailand, an einer ähnlichen Veranstaltung geweckt.

Die Weiterführung der Politik einer asiatischen Dimension, die mehr ist als nur die Summe von Einzelinitiativen, liegt in der Hand der OSZE, deren wechselnden Vorsitzen wie auch interessierter Teilnehmerstaaten, einschließlich der zentralasiatischen, aber auch in jener der asiatischen Kooperationspartner, anderer asiatischer Staaten sowie asiatischer Institutionen, die mit Ideen an die OSZE herantreten können, wie dies Thailand in nationaler Eigenschaft und auch als ARF-Vorsitz getan hat - und damit erfolgreich war.

PC.DEC/430, 19. Juli 2001). Abgesehen von der Festschreibung des Status quo wurde darin allerdings wenig erreicht. Im Gegenteil: Bestehende Strukturen wurden verhärtet und verkompliziert statt vereinfacht. Die Einteilung der bislang akzeptierten Partnerstaaten in drei Kategorien - Japan; Mittelmeerpartner; Korea und Thailand - wurde aufrechterhalten, die Schaffung eines besonderen "Partnerstaatstatus" abgelehnt und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen neuen einzelnen Interessenten vorgezogen. Sollte dennoch ein weiterer Staat aufgrund seiner inhaltlichen Nähe zur OSZE und des Werts seiner Partnerschaft für die OSZE mit Beschluss des Ständigen Rates einen Sonderstatus erhalten, sollte dieser ähnlich dem der Kooperationspartner oder der Mittelmeerpartner ausgeformt sein (d.h. der Status Japans bleibt ausschließlich Japan vorbehalten). Vor der Antragstellung sollte der interessierte Staat jedoch an den Treffen der Kontaktgruppe teilnehmen.

In dem Bericht der Arbeitsgruppe (PC.DEL/344/01/Rev.3 vom 28. Juni 2001) wird eine Reihe von Möglichkeiten für verstärkte Kontakte mit den *bestehenden* Partnerstaaten aufgezählt, die - mit Ausnahme der Schaffung einer informellen Kontaktgruppe mit den asiatischen Partnern - ausschließlich die bestehende Praxis wiedergibt (Ministertrioakatreffen mit den asiatischen Partnern, Entsendung von Beobachtern aus Partnerstaaten in Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE, Sekundierung in Feldmissionen, Seminare mit asiatischen Partnern, Teilnahme von Vertretern der Mittelmeerpartner an spezifischen Sitzungen des Ständigen Rates, Teilnahme an VSBM gemäß dem Wiener Dokument). Eine Duplizierung der Kontaktgruppe mit den Mittelmeerpartnern durch eine weitere mit den asiatischen Partnern scheint in erster Linie zusätzliche Sitzungstermine mit sich zu bringen; die bestehende Kontaktgruppe mit den Mittelmeerpartnern hätte besser um jene der asiatischen Partner erweitert und dadurch mehr Inhalt und Bedeutung erhalten sollen.