

OSZE

11

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

OSZE-Jahrbuch 2005

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

OSZE

2005



Nomos

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

ISBN 3-8329-2375-6

1. Auflage 2006

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Dimitrij Rupel
Zum Geleit 11

Ursel Schlichting
Vorwort 13

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE – Themenschwerpunkt: 30 Jahre Helsinki-Schlussakte

Egon Bahr
Die deutsche Ostpolitik und der Weg nach Helsinki 23

John J. Maresca
Die KSZE seit 1975: Mythos und Realität 29

Jiřina Šiklová
Die Schlussakte von Helsinki aus der Sicht
einer tschechoslowakischen Zeitzeugin 41

Andrei Zagorski
Moskau und die menschliche Dimension
der KSZE im Wettstreit: von Wien
bis Kopenhagen (1989-1990) 49

Peter Schlotter
„Demokratischer Frieden“ durch die OSZE – eine Bilanz
nach 30 Jahren KSZE-Schlussakte 65

Stephan M. Minikes
Glückwunsch: Die OSZE lebt und es geht ihr gut 75

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

<i>Yves Doutriaux</i> Frankreich und die OSZE	89
<i>Maria-Pia Kothbauer-Liechtenstein/Mette Kongshem</i> Die Gruppe der Gleichgesinnten in der OSZE	97
<i>Wladimir Ulachowitsch</i> Belarus und die OSZE	105

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

<i>Antoine Rozes</i> Die OSZE-Präsenz in Albanien: die Rolle der Außenstellen und ihre Tätigkeit	125
<i>Douglas Davidson</i> Rückblick auf zehn Jahre OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina und Gedanken über die Zukunft	137
<i>Claus Neukirch</i> Krisenmanagement – Wiederaufnahme des Prozesses: die OSZE-Mission in Moldau 2004/2005	153
<i>Roy Reeve</i> Die OSZE-Mission in Georgien im Jahr 2004	171
<i>Andrea Berg</i> Zentralasien, quo vadis? Zur fragilen Sicherheitslage in Kirgisistan und Usbekistan	179

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Benjamin Ward

Ein Feigenblatt für Folter: die Verwendung
„diplomatischer Zusicherungen“ im OSZE-Raum 197

Eric Manton

Die menschliche Dimension der OSZE und
die Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht 217

Victor-Yves Gheballi

Die Debatte über Wahlstandards und Standards
der Wahlbeobachtung in der OSZE: zwischen
technischer Notwendigkeit und Politisierung 241

Juliane Markard/Jens Narten

Demokratieförderung durch internationale Wahlbeobachtung:
die Wahlbeobachtungsmission des BDIMR in Albanien 259

Aufbau kooperativer Sicherheit

Pál Dunay

Im Dornröschenschlaf: Die politisch-militärische Dimension
der OSZE wartet darauf, wachgeküsst zu werden 273

Christophe Billen

Ist die OSZE der geeignete Rahmen für
kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien? 295

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Kurt P. Tudyka

Der bulgarische Vorsitz zwischen den Krisen 319

<i>Christian Strohal</i> Konsolidierung und neue Herausforderungen: das ODIHR im 30. Jahr der OSZE	335
<i>Helga Konrad</i> Jüngste Entwicklungen und Herausforderungen im Kampf gegen den Menschenhandel im OSZE-Raum	355
 <i>Außenbeziehungen und Einflüsse</i>	
<i>Aleksi Härkönen</i> Die OSZE und ihre Kooperationspartner – Aussichten auf eine engere Zusammenarbeit?	373
<i>Boris Wilke</i> Regionale sicherheitspolitische Strategien für Afghanistan und seine Nachbarstaaten – eine Rolle für die OSZE?	383

Anhang

Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE	395
Report: Colloquium on “The Future of the OSCE”. A Joint Project of the OSCE Parliamentary Assembly and the Swiss Institute for World Affairs	417
Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions Centre for OSCE Research (CORE), Hamburg	425
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	467
Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen	469
OSZE – Tagungen, Treffen, Termine 2004/2005	487
Literaturauswahl zur OSZE 2004/2005	491
Abkürzungsverzeichnis	509
Autoren	515

Zum Geleit

Die Bitte, das Geleitwort für eines der stets informativsten Bücher über die OSZE zu schreiben, war eine große Ehre für mich. Als Schriftsteller macht es mir Freude, wieder einmal meinen alten „Beruf“ auszuüben; vor allem aber empfinde ich es in meiner derzeitigen Doppelrolle als Amtierender Vorsitzender der OSZE und Außenminister Sloweniens als meine besondere Pflicht, einige Gedanken darüber zu Papier zu bringen, was die Übernahme des OSZE-Vorsitzes für mich und für mein Land bedeutet.

Das Jahr 2005 ist reich an wichtigen Jahrestagen, die sechs Jahrzehnte nach dem dramatischen Ende des Zweiten Weltkriegs an dieses einschneidende Ereignis erinnern. Aber auch die OSZE feiert in diesem Jahr zwei Jubiläen, nämlich die Unterzeichnung zweier bahnbrechender Dokumente: der Schlussakte von Helsinki vor 30 Jahren, am 1. August 1975, und der Charta von Paris für ein neues Europa vor 15 Jahren, am 21. November 1990. Diese beiden Dokumente wurden zu Eckpfeilern der europäischen Sicherheitsarchitektur nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie schufen in den vergangenen 30 Jahren das Fundament und gaben den Anstoß für ein geeinteres und sicheres Europa.

Die OSZE wird der Unterzeichnung dieser beiden Dokumente auch im Dezember gedenken, wenn sich die Außenminister der 55 Teilnehmerstaaten in Ljubljana zum jährlichen OSZE-Ministerratstreffen versammeln. Wenn ich sie dort begrüße, werden sie hoffentlich auch auf ein Jahr zurückblicken können, in dem wir den Zielen und Prioritäten sowohl der OSZE als auch des slowenischen Vorsitzes erheblich näher gekommen sind.

Im Frühsommer 2005, da ich diese Zeilen schreibe, war es mir bereits vergönnt, Zeuge großer Schritte in Richtung Demokratie in zwei OSZE-Staaten geworden zu sein: in der Ukraine und in Kirgisistan. Nach umstrittenen Wahlen, die auf bewährte Art – fair und transparent – von den Wahlexperten der OSZE, dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, beobachtet worden waren, konnte die OSZE zur Senkung der Spannungen nach den Wahlen und zu einem friedlichen Machtwechsel beitragen. So führte mich meine erste Auslandsreise als Amtierender Vorsitzender im Januar nach Kiew zu einem Besuch beim neu gewählten ukrainischen Präsidenten. Im April konnte ich persönlich mit der Führung in Bischkek Gespräche führen und sie dazu ermutigen, ihre Differenzen per Stimmzettel auszutragen, diesmal jedoch mit einigen wichtigen Änderungen, die freie und faire Wahlen sicherstellen.

Mit keinem dieser Ereignisse war zu rechnen gewesen, als ich mich auf die Übernahme des Vorsitzes vorbereitete. Dass die OSZE in beiden Fällen aber eine entscheidende Rolle spielte, unterstrich für mich einfach den enormen

Wert dieser wunderbar flexiblen und kreativen Organisation. Die Tatsache, dass die Ereignisse in meine Amtszeit fielen, bedeutet für mich, dass ich mit Stolz sagen kann, ein wenig an der friedlichen Verbreitung der Demokratie beteiligt gewesen zu sein.

Nun freue ich mich auf den Rest des Jahres und hoffe, dass es noch weitere wichtige Schritte auf dem Weg zur Erfüllung des OSZE-Mandats bringen wird, an die ich mich gern erinnern werde. Während die OSZE dazu beiträgt, das Wiederaufflammen der Konflikte in Georgien und Moldau sowie zwischen Armenien und Aserbaidschan zu verhindern und Stabilität in Südosteuropa, insbesondere im Kosovo, aufrechtzuerhalten, und während sie zahlreiche weitere, weniger spektakuläre Aufgaben wahrnimmt, kann sie hoffentlich die Teilnehmerstaaten dazu ermutigen, ihre Vereinbarungen zur militärischen Vertrauensbildung einzuhalten, die Menschenrechte auf dem Fundament der Rechtsstaatlichkeit fest zu verankern, eine verantwortungsbewusste Regierungsführung zu entwickeln und den wirtschaftlichen Wohlstand zu schaffen, der schließlich zu friedlichen Beziehungen zwischen den Nachbarn in der gesamten großen Region von Vancouver bis Wladiwostok führen wird.

Vorwort

Vor 30 Jahren, am 1. August 1975, unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs von 35 Ländern, darunter die USA und Kanada, in Helsinki die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Dies war nicht nur der Höhepunkt und feierliche Abschluss einer Serie hochrangiger diplomatischer Konferenzen, die fast auf den Tag genau zwei Jahre zuvor begonnen hatte, sondern auch der Beginn einer einzigartigen Erfolgsgeschichte.

Die KSZE ermöglichte und verkörperte in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts wie keine zweite Institution den Dialog zwischen den verfeindeten, hochgerüsteten Blöcken – einen Dialog über Sicherheit in Zeiten des Kalten Krieges und über Zusammenarbeit unter dem Vorzeichen antagonistischer Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme. In einer Zeit, in der die beiden großen Militärbündnisse die einzigen relevanten Akteure im Bereich Sicherheit zu sein schienen, stellte der Helsinki-Prozess eine moderne Alternative und ein geradezu revolutionäres Instrument zur Herstellung von Sicherheit dar.¹

Der historische Rückblick auf den Helsinki-Prozess bildet den Themenschwerpunkt des vorliegenden Jahrbuchs. Zeitzeugen wie Egon Bahr und John Maresca lassen die Atmosphäre der 1970er Jahre wieder aufleben und schildern die Aufbruchstimmung zu Beginn der Verhandlungen über die Schlussakte, aber auch die Spannungen, die der Ost-West-Konflikt mit sich brachte und die zeitweise am Erfolg der KSZE zweifeln ließen.

Die KSZE bestach mit einem neuen, umfassenden Sicherheitskonzept: In einer Zeit, in der „Sicherheit“ fast ausschließlich mit Blick auf die äußere Sicherheit von Staaten, zwischenstaatliche Beziehungen und militärische Bedrohungen definiert wurde, verknüpfte die Schlussakte von Helsinki die politisch-militärische Sicherheit mit der ökonomisch-ökologischen und der menschlichen Dimension von Sicherheit – eine Innovation, gehörten Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Ära der militärischen Blockkonfrontation doch nicht unbedingt zu den genuinen Sicherheitsfragen. Gerade die menschliche Dimension aber spielte von Beginn an eine herausragende Rolle, so die Bilanz, die Peter Schlotter nach 30 Jahren KSZE-Schlussakte zieht: „Grundlage der KSZE-Vereinbarungen war ein Tauschgeschäft: Die westli-

¹ Es gibt wohl kaum eine kompaktere, akzentuiertere und originellere Darstellung der 30-jährigen Geschichte der KSZE/OSZE als die von meinen Kollegen Frank Evers, Martin Kahl und Wolfgang Zellner verfasste und im Sommer 2005 vorgelegte Studie *The Culture of Dialogue. The OSCE Acquis 30 Years after Helsinki*, CORE/Centre for OSCE Research/Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH), auf die ich daher nicht nur hinweisen möchte, sondern in meinen Ausführungen auch gern zurückgreife.

chen Staaten kamen dem Interesse der Sowjetunion und ihrer Verbündeten an einer politischen und völkerrechtlichen Anerkennung der territorialen Nachkriegsordnung nach. Als Gegenleistung erhofften sie sich, die sowjetische Außenpolitik in Verhaltensnormen und Regeln einzubinden“, was insbesondere über die Achtung der Menschenrechte erreicht werden sollte: „Man ging von der Annahme aus, dass eine innere Liberalisierung der kommunistischen Regime sich auch auf ihr außenpolitisches Verhalten auswirken und damit Entspannung und friedlichen Konfliktaustrag befördern würde.“ Die These, dass innerstaatliche Demokratie und die Achtung der Menschenrechte zentrale Voraussetzungen für zwischenstaatlichen Frieden sind, fand schließlich explizit Eingang in die Schlussakte: „Die Teilnehmerstaaten anerkennen die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Achtung ein wesentlicher Faktor für den Frieden, die Gerechtigkeit und das Wohlergehen ist, die ihrerseits erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen ihnen sowie zwischen allen Staaten zu gewährleisten.“

Die – nicht nur verhandlungstaktische – Verknüpfung traditioneller sicherheitspolitischer Fragen wie der Unverletzlichkeit der Grenzen oder militärischer Vertrauensbildung mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten war unwiderruflich und erwies sich – aus der Retrospektive – als ein dynamisches und letztendlich erfolgreiches Element, insbesondere dann, wenn man nicht nur Entspannung, Sicherheit und Kooperation, sondern die Überwindung des Ost-West-Konflikts im Blick hat. Diese Wirkung war u.a. darauf zurückzuführen, dass die Existenz der KSZE als Regierungsinstitution stets auch Auswirkungen auf Einzelne oder Gruppen hatte. Besondere Bedeutung gewann sie vor allem für die Menschenrechtsgruppen und Bürgerrechtsbewegungen, die – wie die Prager Charta 77 – in den 1970er Jahren in den Staaten Osteuropas entstanden. Mit der Schlussakte von Helsinki konnten sich Dissidenten nun auf ein Dokument berufen, mit dessen Unterzeichnung sich ihre Regierungen zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, verpflichtet hatten. Wie gefährlich und steinig dieser Weg dennoch war, beschreibt nicht nur der Beitrag der ehemaligen Dissidentin Jiřina Šiklová, sondern dokumentieren auch die detaillierten Aufzeichnungen Andrei Zagorskis über das Verhältnis der Sowjetunion zur menschlichen Dimension der KSZE in den Jahren 1989-1990.

Der historische Rückblick auf 30 Jahre KSZE/OSZE ist in diesem Jahr nicht nur Themenschwerpunkt, sondern zieht sich wie ein roter Faden durch das gesamte Jahrbuch, dessen Struktur auch die Geschichte der OSZE widerspiegelt. Nur 15 Jahre nach Unterzeichnung der Schlussakte, im November 1990, erklärte die Charta von Paris für ein neues Europa das „Zeitalter der Konfrontation“ für beendet. Die Euphorie darüber, die sich im Wortlaut der Charta niederschlug, erhielt jedoch schon bald mit dem Ausbruch blutiger Konflikte in der Sowjetunion und im zerfallenden Jugoslawien einen erhebli-

chen Dämpfer. Auf dem Gipfeltreffen in Helsinki im Jahr 1992 brachten die Teilnehmerstaaten ihr Entsetzen darüber zum Ausdruck, dass im KSZE-Raum erstmals seit Jahrzehnten wieder Krieg geführt wurde. Sie reagierten umgehend (und schneller als andere Organisationen) und schufen ein umfangreiches Repertoire an Mechanismen und Instrumenten zur Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge, zu denen vor allem die vielfältigen Feldoperationen der OSZE zählen. Angefangen mit Erkundungs- und Berichterstermissionen und der Entsendung der ersten Langzeitmissionen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, verfügt die OSZE heute über ein Netz großer, mittlerer und kleiner, effektiver Missionen, Zentren und Büros in den meisten Konfliktgebieten. Entsprechend dem kooperativen Credo der Organisation, das im Kern darin besteht, Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu unterstützen statt sie für die Nichterfüllung zu bestrafen, gehören zu den Aufgaben der Missionen die vermittelnde Begleitung von Friedensverhandlungen sowie allgemein die Förderung des Aufbaus demokratischer Institutionen und der Achtung der Menschenrechte. Einzelne Schwerpunkte können z.B. Flüchtlingsfragen, Demokratisierungsprojekte, oder auch Hilfestellung bei der Ausarbeitung von Gesetzen sein. Der zweite Teil des Jahrbuchs gibt wie stets einen aktuellen Überblick über ausgewählte Feldaktivitäten der OSZE.

Zu den Höhepunkten des Helsinki-Prozesses gehört die im Moskauer Dokument von 1991 enthaltene bahnbrechende Feststellung, dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen „ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“, was 1992 in Prag noch um die Möglichkeit ergänzt wurde, „in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen angemessene Maßnahmen [...] erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates“ zu ergreifen. Beide Beschlüsse markieren entscheidende Fortschritte im Interesse der Menschenrechte. Die Feiern anlässlich des 30. Jahrestages der Unterzeichnung der Schlussakte und die Genugtuung über das bisher Erreichte dürfen jedoch nicht den Blick auf schwerwiegende Defizite bei der Erfüllung hehrer Verpflichtungen verstellen. Die mangelhafte Umsetzung schriftlicher Übereinkünfte oder gar die absichtliche Zuwiderhandlung ist gerade im Bereich der menschlichen Dimension besonders tragisch. So werden nicht nur in einer ganzen Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten – und hier sei der Teil „westlich von Wien“ keinesfalls ausgenommen – schwere Menschenrechtsverletzungen begangen. Immer häufiger weisen Regierungen in Europa und Nordamerika auch „Terrorverdächtige“ in Länder aus, in denen Folter und Misshandlungen an der Tagesordnung sind. Sie berufen sich dabei auf fadenscheinige „diplomatische Zusicherungen“, die eine Folterpraxis in den betreffenden Ländern leugnen. Ein Umdenken ist hier zwingend notwendig, so das eindringliche Plädoyer Ben Wards von *Human Rights Watch* im vorliegenden Band. Gerade die OSZE

kann und muss darüber wachen, dass im Zuge der Terrorismusbekämpfung Menschenrechte nicht zur Disposition gestellt werden.

Die – gerechtfertigte – Konzentration auf die menschliche Dimension war aber auch eine der Ursachen für die in den letzten Jahren in erster Linie von Russland und anderen GUS-Ländern vehement geäußerte Kritik an der OSZE, die inzwischen zu einer als tiefgreifend empfundenen Krise geführt hat. Im OSZE-Jahrbuch häufig und eingehend diskutiert, muss die Kritik an dieser Stelle nicht im Einzelnen wiederholt werden. Kernpunkte sind u.a. die geographische und thematische Unausgewogenheit der Aktivitäten der Organisation: ihre bevorzugte Ausrichtung auf die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens und ihre vornehmliche Beschäftigung mit der menschlichen Dimension – auf Kosten der politisch-militärischen und der wirtschaftlichen Dimension, so der Vorwurf, dem auch im vorliegenden Band nachgegangen wird.

Ebenfalls in den letzten Jahren traten neben „traditionelle“ internationale und innerstaatliche Konflikte so genannte „neue“, vorwiegend transnationale Bedrohungen, die die Agenden der internationalen Organisationen zunehmend beherrschen. In der Schlussakte und den wichtigsten Folgedokumenten bereits kurz erwähnt, wird „internationaler Terrorismus“ erstmals in der Istanbul-Charta der OSZE aus dem Jahr 1999 als eine der zukünftig gefährlichsten Bedrohungen für die globale Sicherheit hervorgehoben. Seine Bekämpfung zählt seit dem 11. September 2001 auch zu den Hauptaufgaben der OSZE. Die Organisation hat seitdem eine Reihe wichtiger Dokumente verabschiedet, so z.B. den Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus vom Dezember 2001 und das im selben Jahr verabschiedete Aktionsprogramm von Bischkek, die auf dem Ministerratstreffen in Porto 2002 angenommene OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus oder auch die Erklärung des Ministerrats von Sofia zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus vom Dezember 2004. Die OSZE macht es sich darin vor allem zur Aufgabe, die Teilnehmerstaaten zur Ratifizierung und Implementierung der zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkünfte und Protokolle der Vereinten Nationen zu bewegen und sie dabei zu unterstützen, widmet sich aber auch verstärkt den Themen Grenzsicherheit, Bekämpfung der Finanzierung von Terrorismus oder auch der Verbreitung kleiner und leichter Waffen. Ob und inwieweit die Dokumente einen geeigneten Rahmen für die Terrorismusbekämpfung bilden können, wird im vorliegenden Band von Christophe Billen am Beispiel Zentralasiens untersucht.

Neben internationalem Terrorismus und gewaltsamem Extremismus werden – ebenfalls verstärkt seit dem Gipfeltreffen von Istanbul – organisierte Kriminalität, Menschenhandel sowie illegaler Drogen- und Waffenhandel als neue und schwerwiegende Bedrohungen für die Sicherheit der Staaten und der in ihnen lebenden Menschen identifiziert und beherrschen die Ministertratstreffen in Porto, Bukarest, Maastricht und Sofia. Auch hier reagierte die Organisation: Der Kampf gegen den Menschenhandel wurde zu einer ihrer

Kernaufgaben. Im Jahr 2003 setzte der Ministerrat von Maastricht den Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels in Kraft und schuf den Posten der Sonderbeauftragten zur Bekämpfung des Menschenhandels. Helga Konrad wurde im Mai 2004 vom bulgarischen Vorsitz bestellt und wird von der Sondergruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels unterstützt.

Mit der Verabschiedung der Charta von Paris im November 1990 war zur Achtung der Menschenrechte das Bekenntnis zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und politischem Pluralismus hinzugetreten. Die Pariser Charta leitete aber ebenso wie später vor allem die Beschlüsse der Gipfeltreffen von Helsinki (1992) und Budapest (1994) auch eine umfassende Institutionalisierung der KSZE ein, die sich schließlich in der Umbenennung in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) zum 1. Januar 1995 niederschlug, die heutigen Strukturen der OSZE schuf und solch wertvolle Einrichtungen wie beispielsweise das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit Sitz in Warschau hervorbrachte. Seiner vorrangigen Aufgabe, nämlich die Erfüllung der Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension zu beobachten und zu unterstützen, kommt das BDIMR u.a. durch umfangreiche und kritische Wahlbeobachtung nach, was im vorliegenden Band anhand der Beobachtung der Parlamentswahlen in Albanien im Sommer 2005 illustriert und mit einer Studie von Victor-Yves Ghebali zu Wahl- und Wahlbeobachtungsstandards in der OSZE fundiert wird.

Die OSZE versteht sich vor allem aber auch als Wertegemeinschaft, die allerdings aufgrund der lediglich politischen – nicht rechtlichen – Verbindlichkeit ihrer Beschlüsse die Realisierung dieser Werte nicht erzwingen kann. Kritik an der mangelnden Durchsetzung insbesondere der Menschenrechte ist die häufige Folge. Die OSZE ist und bleibt jedoch eine Regierungsorganisation. Sie kann sich nicht im selben Maße bedingungslos für eine Sache einsetzen wie eine nichtstaatliche Organisation, hat aber dadurch auch mehr Einfluss auf die Regierungen ihrer Teilnehmerstaaten. Die Vor- und Nachteile wurden in den OSZE-Jahrbüchern oft und intensiv diskutiert. Eric Manton kommt im vorliegenden Band zu dem Schluss: „Dank der menschlichen Dimension der OSZE gehen ihre Möglichkeiten, auf die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten einzuwirken, sowohl hinsichtlich der Reichweite als auch inhaltlich weit über diejenigen jeder anderen internationalen Organisation hinaus. Das Rezept, nach dem die OSZE zur Erfüllung ihrer Aufgaben in der menschlichen Dimension vorgeht, ist sicher nicht perfekt; es ist aber dennoch geeigneter und dementsprechend wirksamer als das anderer europäischer und globaler Organisationen, wenn es darum geht, die Menschenrechte in denjenigen Regionen, in denen sie am häufigsten und am schwersten verletzt werden, zu schützen. [...] Mit ihren Verpflichtungen in der menschlichen Dimension hat sie [...] Menschenrechtsstandards entwickelt, die zu den fortschrittlichsten in der ganzen Welt gehören [...] Das ist die Erfolgsgeschichte der OSZE, das ist ihr Wert – und das sollte in diesem Jubiläumsjahr gefeiert werden.“ Die Einbindung normenverletzender Staaten in eine Wertegemein-

schaft ist letztendlich vielleicht erfolgsversprechender als ihr Ausschluss. Die OSZE hat zweifellos ihre Grenzen – aber sind das auch verpasste Chancen? Allein die Tatsache, dass 55 Staaten über diese Themen im Gespräch bleiben und entsprechende Vereinbarungen treffen, ist ein gutes Zeichen und auch ein richtiger, wenn auch mühsamer Weg.

Die Überzeugung, dass die Sicherheit von Staaten auch auf der Sicherheit des Einzelnen beruht, war eine der Errungenschaften des Ost-West-Dialogs. Über drei Jahrzehnte und unter den verschiedensten historischen Bedingungen ist es der OSZE gelungen – so noch einmal die Autoren der erwähnten Studie –, eine „Kultur des Dialogs“ aufrechtzuerhalten, die wesentlich zu Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa beigetragen hat: Auch heute noch ist der multilaterale Dialog das wichtigste Merkmal und der Motor der OSZE – der Dialog zwischen den Regierungen der 55 Teilnehmerstaaten, aber auch der Dialog mit den Zivilgesellschaften, mit nationalen und internationalen NGOs, mit internationalen Partnerorganisationen und mit Kooperationspartnern in Asien und Afrika, der Dialog in Friedenszeiten wie in Zeiten von Kriegen, Krisen und Konflikten. Er setzt die Bereitschaft der Staaten voraus, gemeinsam und offen über alle Themen, die heute die komplexe Agenda der OSZE ausmachen, zu diskutieren, Entscheidungen zu treffen und gemeinsam Lösungen für Probleme zu finden. Dieser Dialog ist es, was die OSZE auch in Zukunft unverzichtbar macht.

Das OSZE-Jahrbuch 2005 behandelt eine Fülle höchst aktueller wie zeitloser Themen, die bei weitem nicht alle in einem kurzen Vorwort gebührende Erwähnung finden können. Herausgeber und Redaktion möchten sich an dieser Stelle bei den Autorinnen und Autoren für ihre engagierten, kenntnisreichen und lebendigen Beiträge bedanken, die wie stets dafür sorgen, dass das OSZE-Jahrbuch weit mehr ist als ein bloßer Tätigkeitsbericht.

I.

Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE –
Themenschwerpunkt: 30 Jahre Helsinki-Schlussakte

Die deutsche Ostpolitik und der Weg nach Helsinki

Ein Wunder kann genannt werden, dass nach 30 Jahren Gründe bestehen, sich an die Schlussakte von Helsinki zu erinnern.

Die Vorgeschichte ließ zweifeln, ob es überhaupt zu einer Konferenz kommen würde. 1954 hatte der sowjetische Außenminister Wjatscheslaw Molotow eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz vorgeschlagen. Das zielte auf der einen Seite auf die Störung der NATO-Mitgliedschaft der Bundesrepublik, die für das folgende Jahr vorgesehen war, und konnte leicht abgelehnt werden, weil – gänzlich unrealistisch – die USA nicht beteiligt sein sollten. Als Polen 1964 vor den Vereinten Nationen den Vorschlag machte, über ein europäisches Sicherheitssystem zu beraten, wurde das auch als Interesse dieses Landes an Entspannung gewertet. Zwei Jahre später verabschiedete der Warschauer Pakt eine „Deklaration zur Festigung von Frieden und Sicherheit in Europa“, gefolgt von einer unterstützenden Beratung der kommunistischen Parteien einige Monate danach. Nun reagierte die NATO mit ihrem Harmel-Bericht, der die Entspannung neben die Verteidigung setzte.

Willy Brandt hatte nach dem Bau der Mauer in großer Kontinuität für seine Auffassung geworben, dass der Einbindung in den Westen eine Zusammenarbeit mit dem Osten folgen müsse. Im deutschen Interesse, aber auch im Interesse der osteuropäischen Völker müssten wirtschaftliche Zusammenarbeit und menschliche Erleichterungen entwickelt werden, und zwar aus mehreren Gründen. Nur in einer europäischen Verklammerung würden sich die deutschen Aussichten verbessern. Außerdem wollte er nicht begreifen, warum der Westen dem Osten Friedensoffensiven überlässt, statt das Wort Frieden mit eigenen Inhalten zu füllen und selbst entsprechende Vorschläge zu machen. Er war deshalb auch in den USA schon während der 1960er Jahre für offensive Koexistenz eingetreten und hielt eine europäische Konferenz für möglich, wenn Amerika sich beteiligte und der Westen sich inhaltlich auf eigene Positionen einigte.

1969 veränderten zwei neue Faktoren die Lage. Im Sommer schlug die Sowjetunion eine Konferenz vor, um das Ost-West-Verhältnis zu verbessern, natürlich mit Amerika, das nun reagieren musste. Im Herbst wurde Brandt Bundeskanzler mit dem festen Entschluss zu einer sehr genau überlegten deutschen Ost- und Entspannungspolitik. Dabei wollten die europäischen Verbündeten die Deutschen nicht allein lassen. Man kann es auch undiplomatisch ausdrücken: Deutsch-russische Gespräche lassen sich im europäischen Verbund besser kontrollieren. Das galt erst recht für Washington. Dass die Deutschen sich bewegten, ebnete den Weg, der nach Helsinki führte.

In Bonn festigte sich der Eindruck: Die Konferenz wird kommen. Das war auf der einen Seite erwünscht, auf der anderen Seite gefährlich. Denn selbst-

verständlich würde die DDR gleichberechtigt mit am Tisch sitzen. In diesem Augenblick würde sie ihren internationalen Durchbruch erzielen und allen unseren Wünschen gegenüber hartleibig werden. Grundlagenvertrag und die Regelung des zivilen deutschen Verkehrs nach Berlin mussten also vorher abgeschlossen sein. Bonn musste darauf hinwirken, dass die Konferenz nicht zu schnell kam. Die drei Westmächte hatten dafür Verständnis. Außerdem konnten sie kalkulieren, dass noch gar nicht erwiesen war, dass die bilateralen Verträge der Deutschen überhaupt zustande kämen und Brandt Kanzler bleiben würde. In diesem Falle könnte man sich alle Entspannungsrisiken einschließlich dieser Konferenz sparen. Diese Dimension des konstruktiven Misstrauensvotums war im April 1972 nur wenigen bewusst.

Nachdem diese Hürde genommen, der Moskauer Vertrag ratifiziert, der Berlin-Verkehr so wirksam gesichert war, dass dieses Problem bis zur Einheit nicht wieder akut wurde, konnte mit dem Abschluss des Grundlagenvertrages gerechnet und grünes Licht für die Vorbereitung der Konferenz gegeben werden. Schon 1971 hatte Brandt mit Leonid Breschnew in Orianda die Formel für die Verringerung der konventionellen Streitkräfte gefunden. Über ausgewogene und beiderseitige Truppenreduzierungen (MBFR) konnten Verhandlungen 1973 beginnen. Der Beginn dieser Verhandlungen ebnete den Weg für die Konferenz; sie erhielt den Namen KSZE und benannte sich 1995 in OSZE um.

Aber noch war nicht gesichert, dass es am Ende zu einem gemeinsamen Dokument kommen würde. Der Westen begann, Geschmack an der Sache zu finden, füllte die Verhandlungen mit seinen Inhalten und drückte die Sowjetunion, die „ihre“ Konferenz zum Erfolg bringen wollte, zu Zugeständnissen, die weder in Moskau noch in Washington anfangs erwartet worden waren. Dabei war der Kern des Sicherheitskorbes, der Charakter der Grenzen aller Staaten in Europa, bereits durch den Moskauer Vertrag gelöst. Nicht „unverletzlich“ oder „unantastbar“ oder „unveränderbar“ oder „unverrückbar“, sondern unter dem Gesetz des Gewaltverzichts sollten sie einvernehmlich und friedlich verändert werden können. Das wurde zur rechtlichen und politischen Voraussetzung für die deutsche Einheit.

Über Menschenrechte und Grundfreiheiten entwickelte sich ein mit Feinheiten geführtes Verhandlungsmarathon, das nur noch Experten durchschauen konnten und Brandt zu der unwirschen Bemerkung veranlasste, man könne die Kommunisten nicht am Grünen Tisch dazu bewegen, sich selbst abzuschaffen. Nun hätte er schneller erreichbare einfachere Formeln vorgezogen, zumal er auf den dann einsetzenden Prozess rechnete und den Kreml nicht für ein Amtsgericht hielt. Was letztlich gelang, gestattete Lech Walesa und Václav Havel, mit zeitlichem Abstand auch den Bürgerrechtlern der DDR, sich auf die Schlussakte von Helsinki zu berufen. Erst nach diesem Dokument wurde aus der Vokabel Dissident, mit dem bis dahin ein kirchlicher Abweichler bezeichnet wurde, ein politischer Begriff. Es kann hier nicht unter-

sucht werden, welchen Anteil Helsinki an der Überwindung der europäischen Teilung hatte, aber unentbehrlich war er bestimmt.

Im Rückblick ist der Widerstand gegen die Schlussakte erstaunlich. Obwohl die USA und Kanada sowie alle 33 europäischen Staaten, auch der Vatikan, mit Ausnahme Albaniens versammelt waren, lehnte die deutsche Opposition das Ergebnis mit der Begründung ab, damit würde die deutsche wie die europäische Teilung zementiert. Der Widerstand in den USA war wichtiger. Ronald Reagan, der im Jahr darauf Präsident werden wollte, kritisierte Präsident Gerald Ford: „Ich bin dagegen und ich denke, alle Amerikaner sollten dagegen sein“. Die *New York Times* schrieb, die Konferenz hätte gar nicht stattfinden sollen, Ford habe die Grenze von einer Entspannungspolitik zu einer Beschwichtigungspolitik überschritten, und Alexander Solschenizyn attackierte die USA öffentlich, nun würde Osteuropa zu Grabe getragen, weil sich Westeuropa ein für allemal von Osteuropa lossage. Unter einem öffentlichen Trommelfeuer zögerte der amerikanische Präsident lange, ob er überhaupt nach Helsinki fahren sollte. Dort fanden alle einen von den Folgen seines Schlaganfalls gezeichneten Breschnew vor.

Ohne Zweifel verbanden die Beteiligten unterschiedliche Erwartungen mit der Schlussakte. Die einen, und die saßen durchaus nicht nur auf der östlichen Seite der Teilungslinie, rechneten mit einer Verfestigung des Status quo und einer langen Befreiung von den *querelles allemandes*. Bonn kalkulierte auf einen Prozess zu Gunsten der deutschen und der europäischen Entwicklung. Das Wunder war, dass die Mehrheit irrte. Das weitere Wunder war, welche Wirkungen ein Dokument entfaltete, das kein völkerrechtlich gültiger Vertrag war, sondern nur eine in feierlicher Form abgegebene Absichtserklärung.

Als Präsident Harry S. Truman 1945 in San Francisco die Vereinten Nationen gründete, erklärte er, das sei die Organisation, die der Welt den Frieden bringen könne, „wenn die Regierungen es wollen“. Der Vergleich zur OSZE liegt nahe. Sie ist schwächer als die VN, aber nicht weniger abhängig vom Willen der Regierungen. Und die haben sie schwach gelassen und weder mit den Kompetenzen noch den Mitteln und Menschen ausgestattet, die ihren Aufgaben und Zielen angemessen gewesen wären. Das lag am wechselnden Interesse der „Großen“. Zuweilen drängte die Sowjetunion, später fand Russland Einmischungen in der Region seines Einflusses weniger erwünscht.

Auf einem Sektor konnten die Interessen aller gebündelt werden – und das war nicht zufällig die Rüstungsreduktion. Auf Grundlagen, die nach jahrelangen Bemühungen fast zu versanden drohten, konnte Michail Gorbatschow der Sache neuen Schwung geben. Im November 1990 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der beiden Bündnisse den Abbau konventioneller Streitkräfte – den KSE-Vertrag. Er brachte den größten Abbau konventioneller Streitkräfte in der Geschichte. Über 50.000 Waffensysteme wurden zerstört, 2.400 gegenseitige Inspektionen fanden statt. Das Gleichgewicht, praktisch die konventionelle Nichtangriffsfähigkeit, wurde erreicht – und da-

mit eine erstrebte Voraussetzung zur deutschen Einheit. Aber das Gleichgewicht war auf der Basis der deutschen Teilung ausgerechnet worden und so überholte die Entwicklung den Erfolg. Das Ende der Teilung war nicht gedacht worden und wichtiger, das Ende der Sowjetunion bald danach noch weniger. Es bewirkte etwas niemals Angestrebtes: Die Drei-zu-eins-Überlegenheit des Ostens verwandelte sich innerhalb von fünf Jahren zu einer Drei-zu-eins-Überlegenheit der NATO gegenüber Russland. Die NVA bezahlte die deutschen Abrüstungsverpflichtungen mit ihrer Auflösung.

Ende 1990 drang das kaum ins deutsche Bewusstsein. Ebenso wenig die im November vereinbarte Charta von Paris. Sie übernahm aus der Schlussakte den Wortlaut für die friedliche Veränderung aller Grenzen, ungeachtet, wie und wann und durch wen sie zustande gekommen sind, und machte dieses Prinzip damit zu einem Grundgesetz für die friedliche Stabilität Europas. Es lag weder an der KSZE noch an der OSZE, wenn die Regierungen sich nicht danach richteten, als Jugoslawien zerfiel und seine Stabilität auch kaum wiedergewinnen wird, solange es dort keine international anerkannten und garantierten Grenzen gibt.

Ohne jedes Druckmittel, ohne über Sanktionen zu verfügen oder die Lösung ihrer Aufgaben und die Befolgung von Beschlüssen erzwingen zu können, hat die OSZE imponierende Erfolge vorzuweisen. Sie muss überzeugen, ihre Partner durch Argumente gewinnen. Ihre Tätigkeit ist unauffällig und leise. Sie macht keine Schlagzeilen. Krieg fällt auf, die Vermeidung eines Krieges, die friedliche Lösung eines Konfliktes regt nicht auf. Die Erfolge der OSZE finden im Windschatten der Weltpolitik statt. Das ist in unserer lärmenden, aufgeregten Zeit der grellen Farben und hysterischen Dispute ein zusätzlicher Nachteil für die potenziell betroffenen Völker und Staaten, denen die OSZE mehr helfen könnte, wenn die Regierungen sie denn ließen oder benutzen.

Das überzeugendste Beispiel für Erfolge, die einen Friedensnobelpreis verdienen würden, wenn sie international gebührend zur Kenntnis genommen würden, ist die Tätigkeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Als der 1992 erfunden und beschlossen wurde, war es zunächst fraglich, ob er überhaupt eine Sekretärin brauchen würde, und er musste damit beginnen, eine Stiftung zu gründen, um mehr Geld für seine Aufgaben zu sammeln. Dabei sind mehr als 90 Prozent der militärischen Konflikte der letzten 25 Jahre durch ungebändigte Minderheitenprobleme entstanden. Der Hohe Kommissar hat nicht nur herausgefunden, dass überzogene Selbstbestimmungsforderungen sich gegen nationale und religiöse Minderheiten richten, also neue Konflikte schaffen, weil neue Minderheiten entstehen. Das gilt analog für Autonomie, wenn sie nur als Vorstufe zur Sezession angesehen oder befürchtet werden kann.

Inzwischen hat sich mehrfach der Ansatz bewährt, die Integration der Minderheiten in ihrem jeweiligen Staat, mit Rechten und Pflichten, annehmbar für die Mehrheit, aussichtsreich für die Minderheit, zu vereinbaren, weil die vorgesehenen Regelungen allen Bürgern die Perspektive auf friedliche Ent-

wicklung und Wohlstand öffnen. Letztlich leitet sich jedes Minderheitenrecht von dem Menschenrecht ab, selbst zu bestimmen, in welcher ethnischen Identität ich mich fühle und frei entwickeln will, einschließlich der Sprache und Schule für meine Kinder, loyal gegenüber meinem Staat. Das Rezept ist die Mischung aller dieser Elemente, maßgeschneidert für jeden einzelnen Fall.

Wer sich die Zahl potenzieller Konfliktherde auf dem Territorium der OSZE-Staaten ansieht, unterhalb schon ausgebrochener gewaltsamer Auseinandersetzungen, wird bedrückt feststellen, welches Erbe da ungenutzt oder welches Potenzial nur mangelhaft unterstützt vorliegt. Noch immer fehlen die Konsequenzen aus der Erkenntnis: Vorsorge ist besser und billiger als friedenssichernde Aktionen der VN und beide Wege sind billiger und besser als Gewaltanwendung zur Beendigung von Konflikten, von Blut und Leid und Trümmern ganz zu schweigen, weil Waffen offene Gewalt beenden, aber keinen Frieden herbeizwingen können.

Schwierigkeiten für die Arbeit der OSZE ergaben sich zusätzlich seltsamerweise aus dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die Konsequenzen aus der neuen Lage hätten gestattet, nun anstelle des bewaffneten Gleichgewichts des Schreckens gesamteuropäische Zusammenarbeit aufzubauen. Aber das 50 Jahre lang gelernte Denken des Ost-West-Konflikts ist noch immer nicht überwunden, weder in Staaten und Gesellschaften noch bei Regierungen und Individuen. Es braucht Zeit, bis der europäische Körper das injizierte Gift losgeworden ist, im Westen wie im Osten. Noch immer dauert dieser Prozess an.

Als die Sowjetunion auseinander brach, übernahmen die Nachfolgerepubliken die völkerrechtlichen Verpflichtungen, also auch die Ziele und Prinzipien der Schlussakte nebst allen inzwischen getroffenen vereinbarten Regeln. Das war erfreulich. Es versprach Stabilität und Berechenbarkeit einer auf Europa gerichteten Haltung der neuen Völkerrechtssubjekte. Dass es sich um eine schematische Übernahme gehandelt hatte, wurde deutlich, als sich herausstellte, dass in den meisten neuen Republiken verständlicherweise mit den Vokabeln der OSZE, ihren Begriffen und Werten, durchaus nicht immer die den Gründungsstaaten geläufigen Inhalte verbunden waren. Die neuen Staaten vom Schwarzen Meer bis zur chinesischen Grenze entwickelten ganz unterschiedliche Interessen und Orientierungen, geprägt von ihrer Umwelt, Geschichte und religiösen Orientierung.

Die Individualität ihrer jeweiligen Haltung wurde unbewusst durch die Unfähigkeit der alten OSZE-Staaten gefördert, den neuen Mitspielern ein Gefühl zu vermitteln, dass sie willkommen in einer großen Familie sind. Die OSZE-Familie hätte für die neuen Republiken mehr Verpflichtungen als Rechte und die neuen Mitglieder hätten mehr Rechte als Verpflichtungen empfinden können. Das unterblieb, weil die europäischen Regierungen diese Dimension kaum erkannten und nicht einmal im Stande waren, weder einzeln noch gemeinsam, eine Zentralasienpolitik zu formulieren. Die vielleicht historische

Chance der OSZE, in diesen Regionen eine prägende europäische Rolle zu spielen, ist vertan. Heute kann nicht mehr übersehen werden, dass diese Staaten, durch die unveränderbaren Gesetze der Geografie bestimmt, sich unterschiedlich an Russland oder Amerika anlehnen und mit Ausnahme der Schwarzmeer-Länder eher nach China als nach Europa blicken. Die Aufgabe Europas, Russland eingeschlossen, wird umso wichtiger, sich diesen Regionen zuzuwenden.

Die Einbeziehung Russlands wird heute am wenigstens unter dem Gesichtspunkt betrachtet, dass die Sowjetunion ein wichtiges Gründungsmitglied der KSZE war. Moskau tritt als Interessent und Konkurrent in diesen potenziell explosiven Regionen auf und als Partner im NATO-Russland-Rat. Dabei droht die Erkenntnis verloren zu gehen, dass ohne Russland sicherheitspolitische Stabilität in Europa nicht denkbar ist. Die Vorstellung, die auch mit dem Begriff Helsinki verbunden war, einen Raum der gemeinsamen Sicherheit zwischen Lissabon und Wladiwostok zu bilden, wird kaum noch diskutiert. Niemand wird heute mehr die Sorge haben, dass Amerika nicht ausgeschlossen sein dürfte. Es lässt sich gar nicht mehr ausschließen. Das „E“ in den vier Buchstaben steht für Europa und die europäischen Interessen an gemeinsam selbst bestimmter Sicherheit; sie sollten wiederbelebt und mit der und durch die OSZE genutzt werden.

Es gibt eine große Lehre, die durch das geschaffen wurde, was vor 30 Jahren in Helsinki begründet worden ist. Dort wurde ein Modell geboren für die gewaltige Kraft, die Gewaltverzicht für die Veränderung von Grenzen, Zusammenarbeit und Menschen- und Minderheitenrechte für friedliche Veränderungen darstellen. Das führt direkt zu den gegenwärtigen Auseinandersetzungen zwischen *hard power* und *soft power*. Durch Gewaltanwendung wäre nicht erreichbar gewesen, was durch den Verzicht auf Gewalt erreicht worden ist. *Soft power* kann stärker sein als *hard power*. Die Stabilität der Entwicklung, die damals zwei Supermächte garantiert hatten, würde heute durch die einzige Supermacht zu garantieren sein. Jedenfalls muss es das natürliche Ziel aller Schwachen sein, Macht durch Recht zu ersetzen, durch präventive Diplomatie und Verträge präventive Kriege zu vermeiden, kurz *soft power* so zu verstärken, dass der Einsatz von Gewalt unnötig wird. Wenn es denn ein überragendes heute noch gültiges Vermächtnis von Helsinki gibt, so lautet es, die friedliche Macht Europas zu stärken.

Die KSZE seit 1975: Mythos und Realität

Mit der KSZE verbindet mich seit dreißig Jahren eine Hassliebe.

Vielleicht bin ich unter denjenigen, die an den Verhandlungen über die Schlussakte von 1975 teilnahmen, deshalb ein Sonderfall, weil ich der KSZE auch in den folgenden Jahren noch eng verbunden blieb. Nach der Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki ging ich zurück nach Washington und übernahm die Leitung des KSZE-Büros im Außenministerium. Die Verpflichtungen aus der Schlussakte verfolgte ich fortan dadurch, dass ich einen jährlichen Bericht über den Stand ihrer Erfüllung einführte und die NATO dazu drängte, einen ähnlichen Bericht in Auftrag zu geben. 1979 kehrte ich zum ersten Folgetreffen der KSZE in Belgrad zurück. Ich schrieb ein Buch mit dem Titel „*To Helsinki*“¹ über die Verhandlungen zur Schlussakte. 1989 kehrte ich als Leiter der US-amerikanischen Delegation ein weiteres Mal zur KSZE zurück, diesmal nach Wien. In Wien verhandelten wir die Charta von Paris für ein neues Europa, die auf dem Gipfeltreffen im Jahr 1990 unterzeichnet wurde und den Kalten Krieg symbolisch beendete.

Meine Mitwirkung in der KSZE gehört unbestritten zu den wichtigsten Erfahrungen in meiner diplomatischen Laufbahn. Die unklare Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber den sich hinziehenden Verhandlungen, die politischen Schlachten, die darüber in Washington geschlagen wurden, und die Folgen, die das alles für mich persönlich hatte, hinterließen jedoch jedes Mal, wenn ich direkt mit der KSZE zu tun hatte, Narben. Die Höhen und Tiefen der Erfolge, Sackgassen und Misserfolge im KSZE-Prozess selbst sind nicht nur schwierig zu beurteilen, sondern auch schwer durchzustehen.

Das Ganze war ein ständiger beruflich wie psychologisch gefährlicher Drahtseilakt: Die amerikanischen Verhandlungsteilnehmer hatten praktisch keinerlei Anweisungen, kaum Kontakt zur politischen Führung in Washington und sie erhielten keinerlei Unterstützung. Ein Fehltritt – und niemand fing dich auf. Und zum Schluss wurde es sogar physisch gefährlich – jedenfalls für mich.

Anfang der 1990er Jahre wurde ich im Tiefstflug – sozusagen in Baumwipfelhöhe – in klapprigen alten russischen Armeehubschraubern in die Kriegsgebiete im Kaukasus geflogen. „Um fünf Uhr bin ich wieder zurück“, sagte mir mein russischer Pilot einmal, als ich von Bord ging und zu einer KSZE-Mission in ein gottverlassenes Niemandsland aufbrach. „Und ich werde genau fünf Minuten auf Sie warten.“ In Washington wussten nur wenige, was ich tat – und noch weniger Leute interessierte es. Für mich folgte daraus, dass ich zwar auch die Faszination spürte, die der sporadische Verhandlungspro-

1 John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, Durham, NC/London 1985.

zess auf die anderen „Helsinkiener“ ausübte, gleichzeitig aber versuchte ich, Abstand davon zu gewinnen.

Es war im August 1975 in Helsinki – und ich war in der Tat „der einzige Amerikaner, der begriff, um was es bei den Verhandlungen eigentlich ging“, wie es Arthur Hartman, Staatssekretär für europäische Angelegenheiten im US-Außenministerium, Henry Kissinger gegenüber auf dem Gipfeltreffen formulierte. Und Hartman hatte Recht – ich wusste über alles Bescheid: Ich kannte die komplizierte Verflechtung der Themen und alle wichtigen Beteiligten; ich hatte begriffen, was auf dem Spiel stand und wie die diversen Gordischen Knoten zu zerschlagen waren, damit das Resultat für alle akzeptabel war. Die Schlussakte war akzeptabel; als sie fertig war, wurde sie von Gerry Ford und Leonid Breschnew und allen anderen unterzeichnet.

Pech für mich, dass die KSZE in Washington immer so etwas wie ein politischer Spielball war: Während sie von den Republikanern schamhaft verschwiegen wurde, obwohl gerade die wichtigsten Ereignisse stattfanden, als sie selbst am Ruder waren, gaben sich die Demokraten größte Mühe, den Republikanern vorzuwerfen, sie ignorierten das Potenzial der KSZE, wobei sie gleichzeitig verzweifelt klar zu machen versuchten, dass es allein ihnen zu verdanken sei, dass sie funktioniere, insbesondere mit Blick auf die jüdische Emigration aus Russland und osteuropäische Hoffnungen auf Unabhängigkeit – Themen, die im amerikanischen Wahlkampf auf positive Resonanz stießen.

Wenn ich auf die 30 Jahre zurückblicke, die seit der Unterzeichnung der Schlussakte vergangen sind, und auf die vielen Jahre, in denen ich selbst intensiv an den Verhandlungen beteiligt und in die Arbeit der KSZE eingebunden war, stelle ich mir noch einmal die Frage, die wir uns alle im Sommer 1975 in Helsinki gestellt haben: Worin liegt die eigentliche Bedeutung der Schlussakte?

Das ist auch heute noch die zentrale Frage für all diejenigen, die an den Verhandlungen teilgenommen haben, die sie beobachtet und ihr Ergebnis daran gemessen haben, welche historischen Kräfte seinerzeit in Europa am Werk waren. Im Kern geht es darum, wie viel diese Verhandlungen, dieses Ereignis, dieses Dokument, diese historische Episode mit der Auflösung des kommunistischen Systems in der Sowjetunion und ihren Satellitenstaaten im damals so genannten Osteuropa zu tun hatten.

Was konkret verhandelt wurde, nahm sich eher bescheiden aus, insbesondere für den sachkundigen Leser. Im Herbst 1975 lud man mich dazu ein, vor einer Reihe interessierter Professoren im *Harvard Faculty Club* einen Vortrag über die Helsinki-Schlussakte zu halten. In der anschließenden Diskussion wurde mir die erste Frage von einem entrüsteten Professor gestellt, der von den Verhandlungen erst etwas mitbekommen hatte, als Präsident Ford ankündigte, dass er zur Unterzeichnung der Schlussakte nach Helsinki reisen

werde: „Warum wurden wir nicht darüber informiert, dass solche Verhandlungen stattfanden?“ Ich antwortete ihm, dass alles, was wir dort taten, öffentlich war und dass mindestens zwei mir bekannte amerikanische Professoren die Verhandlungen aus persönlichem Interesse genau verfolgt hätten. Die eigentliche Frage, gab ich zurück, sei doch, warum amerikanische Wissenschaftler generell, so fixiert, wie sie auf Nuklearverhandlungen und andere strategische Themen waren, kein Interesse an unserer Konferenz zeigten.

Eine andere, nur unwesentlich respektvollere Frage lautete: „Dieses ganze Papier, diese ganze komplizierte Sprache – waren diese zweijährigen Verhandlungen das wirklich wert?“ Wie es der Zufall wollte, hatte das Außenministerium gerade eine Woche zuvor dafür gesorgt, dass zwei tschechoslowakische Kinder mit ihren Eltern zusammengeführt werden konnten – und das auf der Grundlage der Bestimmungen der Helsinki-Schlussakte zur Familienzusammenführung. Ich erzählte den Anwesenden diese Geschichte und fügte hinzu: „Und wenn nur ein einziges Kind infolge unseres Bemühens mit seinen Eltern wieder vereint wird, hat es sich schon gelohnt.“

Zusammenführungen dieser Art waren jedoch seltene und nur vereinzelte Erfolge in einer ansonsten unveränderten Gesamtsituation, die sich auch in den nächsten fast anderthalb Jahrzehnten nicht grundsätzlich ändern sollte.

Heute, da der Kalte Krieg vorbei ist und Europa sich so völlig verändert hat, ist man versucht, die Bedeutung der Schlussakte und die Rolle, die sie bei der historischen Wende gegen Ende des Jahrhunderts gespielt hat, zu übertreiben. Ich habe das auch in der Tat viele tun hören, vor allem solche, die zu jener Zeit selbst an den KSZE-Verhandlungen teilgenommen haben. Ebenso verlockend ist es, die eigene Rolle oder die der eigenen Gruppe hochzuspielen. Auch das habe ich kürzlich auf Zeitzeugentreffen beobachten können. Und auch ich bin dagegen nicht gefeit. Aber: Stimmt das so?

Natürlich gebührt der KSZE ein Platz in der Geschichte jener Zeit, aber: War sie der Motor des Wandels – oder spiegelte sie ihn lediglich wider?

Inhaltlich ist die Schlussakte eigentlich ziemlich dünn. Sieht man sich z.B. einmal den seinerzeit vom Westen als „Familienpaket“ gerühmten Teil des dritten Korbes an – Reiseerleichterungen, Eheschließung zwischen Bürgern verschiedener Staaten, Kontakte auf der Grundlage familiärer Bindungen und Familienzusammenführung –, so wundert man sich, was die kommunistischen Länder an diesen doch recht bescheidenen Punkten als so bedrohlich empfunden haben könnten, dass sie am Verhandlungstisch zwei Jahre lang ihre Zustimmung verweigerten. Dem schlichten Verweis auf die Menschenrechte in der Schlussakte steht zudem die Tatsache gegenüber, dass die Menschenrechte bereits sehr umfangreich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 festgehalten waren, die für alle Unterzeichner der Charta der Vereinten Nationen – anders als die lediglich politisch verbindlichen Verpflichtungen der KSZE – rechtsverbindlich sind. Die KSZE fügte den bereits bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen also nur wenig hinzu.

Und doch widersetzte sich die Sowjetunion tatsächlich verbissen jedem positiven Adjektiv und jedem klärenden Komma, versuchte stets und ständig, Ergänzungen hinzuzufügen und Verbformen abzuschwächen, um auch nur den Hauch einer tatsächlichen Verpflichtung in den Abschnitten des Dokuments über „freiere Bewegung“ zu verhindern. Die Sowjets schienen diese Adjektive und Verben zutiefst zu fürchten. In Wahrheit aber ließ die geringe Bedeutung, die westliche Regierungen – insbesondere die Regierung in Washington – diesen Initiativen beimäßen, die Sowjets zu dem Schluss kommen, dass sie die entsprechenden Formulierungen gar nicht unbedingt akzeptieren müssten und auch ohne dies zu tun nach Helsinki kommen könnten. Die Idee der „freieren Bewegung“ war auf der Arbeitsebene in Brüssel, in erster Linie im Politischen Ausschuss der NATO, erdacht und zu Papier gebracht worden. Sie wurde von den westlichen Regierungen zwar offiziell unterstützt, jedoch sah sich kein einziger führender westlicher Politiker dazu in der Lage, sie mit der sowjetischen Führung wirklich ausdiskutieren.

Der sowjetische Unterhändler für Korb III nutzte die Situation aus. Er verstand es meisterlich, seine westlichen Gesprächspartner zu schikanieren, sie lächerlich zu machen und vorzuführen – und tat dies auch bei jeder sich bietenden Gelegenheit. Er wehrte sich bis zum letzten Moment gegen all die bedrohlichen deutlicheren Adjektive und Verbformen. Er widersetzte sich sogar dem Drängen seiner Kollegen in der eigenen Delegation, ja sogar dem Delegationsleiter, was uns regelmäßig von seinen Kollegen auf den Korridoren während der Verhandlungen oder danach zugetragen wurde. So war es auch in einem Beitrag des russischen Chefunterhändlers Anatoli Kowaljow nachzulesen, den ich 1996 kurz vor dessen Tod in dem heute nicht mehr herausgegebenen Magazin „*Transition*“ veröffentlichte. Der sowjetische Unterhändler für Korb III widersetzte sich den entsprechenden Adjektiven bis er schließlich vom Kreml und vom Politbüro der KPdSU selbst im letzten Moment Anweisung erhielt, die Verhandlungen nicht länger zu blockieren, um so den Weg für das von Leonid Breschnew so brennend herbeigesehnte Gipfeltreffen in Helsinki frei zu machen. Warum also dieser heftige Widerstand? Heute erscheint er geradezu absurd.

Ironischerweise war es fast egal, was wir in die Schlussakte aufnahmen. All unsere konkreten Vorschläge und wasserdichten Formulierungen waren unwichtig. Das – wahrscheinlich einzige – was zählte, war, dass es überhaupt eine Schlussakte gab und dass sie irgendeine im Konsens getroffene Vereinbarung über Menschenrechte und eine „freiere Bewegung“ von Menschen und Ideen darzustellen schien. Wie wir in den folgenden Monaten und Jahren feststellten, hätten die Dissidenten in der UdSSR und in Osteuropa sich auch auf jedes andere KSZE-Dokument als Grundlage für ihre Bewegung gestützt. Und schließlich waren es die Dissidentenbewegung und die Sehnsüchte der einfachen Leute, die das kommunistische System zu Fall brachten.

Die wahren Auswirkungen der Schlussakte zeigten sich erst später; sie waren dramatisch und einzigartig, vielschichtig und facettenreich, subtil und uner-

wartet. Als sich der Kalte Krieg dem Ende zuneigte, erkannten wir, dass die Schlussakte eine neue Dynamik erzeugt hatte, eine Dynamik, die auf einem neuen universellen Wertekanon beruhte. Das wichtigste dabei war vielleicht, dass sie ungeahnte neue Möglichkeiten eröffnet und einen neuen „Raum“ geschaffen hatte, in dem diese Werte auch umgesetzt werden sollten.

In dem von der Schlussakte geschaffenen „Raum“ wurden ganz neuartige Entwicklungen möglich. Gemerkt haben wir das erst, als die Geschichte nach solchen Möglichkeiten verlangte, denn die Ereignisse, die sich später abspielten, waren 1975 noch undenkbar gewesen.

Das Drama ereignete sich in Mitteleuropa in den drückend heißen Tagen des Sommers 1989. Zu jener Zeit bemühten sich zahlreiche Ostdeutsche, die ihren Urlaub in Ungarn verbrachten, Ausreisevisa zu erhalten, um über die Grenze nach Österreich zu gelangen. Sie wussten, wenn sie es schafften, die westdeutsche Botschaft im nicht allzu weit von der österreichisch-ungarischen Grenze entfernten Wien zu erreichen, würden ihnen umgehend westdeutsche Pässe ausgestellt und sie wären frei. Frei!

Die ungarische Regierung, die sich gerade auf Druck der eigenen Bevölkerung in einem Wandlungsprozess befand, war in der Zwickmühle: Einerseits schloss ein bilateraler Vertrag mit der Regierung der DDR die Vergabe von Ausreisevisa an DDR-Bürger ohne vorheriges Einverständnis der DDR-Regierung aus. Andererseits interpretierte Ungarns Regierung die Helsinki-Schlussakte jedoch so, dass sie Menschen, die das Land verlassen wollten, die Ausreise gewähren musste. Aus welchen Gründen auch immer – die ungarische Regierung entschied jedenfalls, dass es im Jahr 1989 wichtiger war, die Verpflichtungen der Schlussakte von Helsinki einzuhalten als diejenigen, die sie bilateral gegenüber der DDR eingegangen war.

Tausende ostdeutscher Urlauber überquerten daraufhin jubelnd die Grenze nach Österreich und machten sich so schnell es ging auf den Weg nach Wien und zur westdeutschen Botschaft. Ich war damals als US-amerikanischer Botschafter beim KSZE-Treffen in Wien und kann mich noch gut an unser Erstaunen und unsere Freude erinnern, die wir empfanden, als wir all die winzigen ostdeutschen Trabbis an den Straßenrändern stehen sahen. Die ostdeutschen Familien, die darin hergekommen waren, ließen ihre Autos einfach stehen, wenn sie kein Benzin mehr hatten, und legten den Rest der Strecke nach Wien per Anhalter zurück, wo sich unterdessen vor der westdeutschen Botschaft lange Schlangen von Menschen gebildet hatten, die einen Reisepass beantragen wollten.

Diese Ostdeutschen ließen jedoch weit mehr zurück als nur ihre Autos. Ihre Sehnsucht nach Freiheit war so groß, dass sie alles hinter sich ließen: ihre gesamte Habe, ihre Wohnungen, ihre Verwandten – und das ohne jede realistische Hoffnung, sie jemals wiederzusehen. Es war ein bewegender histori-

scher Augenblick. Man konnte spüren, dass der Deich, durch den vorerst nur dieses dünne Rinnsal sickerte, wohl sehr bald brechen würde.

Die Ereignisse überschlugen sich im weiteren Verlauf des Jahres, als Ostdeutsche über die Mauern der westdeutschen Botschaft in Prag kletterten – und damit den Zusammenbruch der DDR, der sowjetischen Herrschaft über Osteuropa (das heute wieder Mitteleuropa heißt) und schließlich sogar den Zusammenbruch der Sowjetunion selbst auslösten. Mein österreichischer Kollege schickte mir ein Stück des heruntergerissenen Stacheldrahtzaunes, der die Grenze zu Ungarn abriegelt hatte. Es liegt noch immer, verrostet und verbogen, in meinem Büro. Bauern begannen, die lange Zeit brachliegenden Felder, die sich diesseits und jenseits der Grenze erstrecken, umzupflügen.

1989 nahm ich an einem Treffen amerikanischer Botschafter in Europa teil, das in Berlin stattfand und auf dem es darum ging, welche Auswirkungen diese Ereignisse haben würden. Die meisten der anwesenden Botschafter waren der Überzeugung, dass Moskau hart durchgreifen und auch dieses jüngste Aufbegehren nach Freiheit niederschlagen würde, so wie es in der Vergangenheit geschehen war. Drei von uns aber, Henry Grunwald, Dick Walters und ich, waren davon überzeugt, dass etwas anderes im Gange war und dass es den Sowjets diesmal sehr schwer fallen würde, das Rad zurückzudrehen.

Im Gegenteil: Es nahmen noch viel überraschendere Entwicklungen ihren Lauf. Albanien, seit den 1940er Jahren vom Rest der Welt isoliert, wollte plötzlich der KSZE beitreten – ein unerwarteter Vorstoß, der die Konferenz in Wien völlig unvorbereitet traf. Albanien war zwar 1973 zu den KSZE-Verhandlungen eingeladen worden, hatte aber nie darauf reagiert. Niemand bezweifelte Albanien's Teilnahmeberechtigung. Wie aber sollte man es in die KSZE aufnehmen, nachdem so vieles geschehen war, was auf Verpflichtungen beruhte, die vor Jahren eingegangen worden waren?

In der Wiener Hofburg, dem Tagungsort der KSZE, berieten sich die Botschafter der wichtigsten Länder. Wir entschieden, dass wir eine „Momentaufnahme“ benötigten, d.h. einen Bericht über die momentane Lage in Albanien, um beurteilen zu können, wie das Land seine Verpflichtungen würde erfüllen können, wenn es der KSZE angehörte. Wie aber sollten wir das im Namen der KSZE bewerkstelligen? „Ganz einfach“, erklärte ich meinem deutschen Kollegen (Deutschland hatte in jenem Jahr den rotierenden KSZE-Vorsitz inne): „Wir schicken eine KSZE-Mission nach Albanien, die über die Lage Bericht erstatten soll.“ „Wie soll das gehen? Es hat doch noch nie eine KSZE-Mission gegeben“, antwortete er. „Wenn wir es beschließen“, gab ich zurück, „dann gibt es eben eine.“ Und so wurde die erste KSZE-Mission aus der Taufe gehoben. Seit jener Zeit wurden KSZE- bzw. OSZE-Missionen (heute heißen sie auch manchmal „Zentren“ oder „Büros“) überall nach Europa und Zentralasien entsandt, ausgestattet mit unterschiedlichen Mandaten und mit Experten aus den unterschiedlichsten Bereichen besetzt. Mit ihnen

erhielt die KSZE völlig neue Möglichkeiten, mit denen die Achtung ihrer Werte gefördert werden konnte.

Ich wurde als Sondergesandter nach Albanien und in die Neuen Unabhängigen Staaten geschickt, um im Auftrag der Vereinigten Staaten die Lage zu erkunden und die Grundlagen unserer bilateralen Beziehungen zu erläutern. Für die meisten der führenden Regierungsmitglieder, mit denen ich dort zusammentraf, war es etwas völlig Neues, sich mit einem amerikanischen Botschafter zu unterhalten. In Tirana erzählte mir der Verteidigungsminister, ein ausgesprochen gebildeter Ingenieur in den Fünfigern, ich sei der erste Amerikaner, dem er je begegnet sei.

Mit der 1990 unterzeichneten Charta von Paris für ein neues Europa wurde das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau ins Leben gerufen. Diese wichtige, eigenständige Einrichtung trägt seitdem durch Wahlbeobachtung und andere Instrumente dazu bei, dass die in der Schlussakte von 1975 und in späteren KSZE-Übereinkünften so optimistisch verkündeten Demokratie- und Menschenrechtsstandards in der Praxis auch eingehalten werden.

Ein weiteres Beispiel für die neuen Möglichkeiten, die die Schlussakte von Helsinki geschaffen hatte, war ein obskures, aber wichtiges Dokument: die „Gemeinsame Erklärung von zweiundzwanzig Staaten“. Dieses Dokument, das im Vorfeld des Pariser Gipfels von 1990 ausgehandelt worden war, wurde im Elyséepalast von allen Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Pakts unterzeichnet. Sie erklärten darin den Kalten Krieg für beendet und stellten fest, dass es keinen Grund mehr für gegenseitige Feindseligkeiten gäbe. Wenn es ein Dokument gibt, das das Ende des Kalten Krieges unter Beweis stellt, dann ist es diese „Gemeinsame Erklärung“. Vielleicht konnte ein solches Dokument überhaupt nur unter den einzigartigen Bedingungen der KSZE verhandelt werden.

Die Schlussakte hatte mit der Formulierung zur möglichen friedlichen Veränderung von Grenzen auch die Tür für die deutsche Wiedervereinigung offen gehalten: „Sie [die Teilnehmerstaaten] sind der Auffassung, dass ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können.“ Dieser Satz war von Andrei Gromyko und Henry Kissinger persönlich im Namen der westdeutschen Regierung und für diesen einen speziellen Fall ausgehandelt worden. Kissinger verspottete die Gespräche über diese Schlüsselpassage später öffentlich als „Kommasetzungsverhandlungen“ und gab damit ein eindrucksvolles Beispiel für die Geringschätzung, die Washington der KSZE entgegenbrachte; dabei war es gerade die Setzung der beiden Kommata in dem Satz, die ihm seine ganze Bedeutung verlieh: Grenzveränderungen *befinden* sich in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, wenn sie mit friedlichen Mitteln und einvernehmlich herbeigeführt werden.

Als die Entwicklungen, die zwischen 1945 und 1990 stattgefunden hatten, nach dem Ende des Kalten Krieges schließlich von der Geschichte eingeholt

wurden, kam es tatsächlich zu zahlreichen Grenzveränderungen in Europa, einige verliefen friedlich, andere kamen Erdbeben gleich. In Deutschland, in der Sowjetunion, in Jugoslawien und in der Tschechoslowakei veränderten sich die Grenzen. Einige etablierte Staaten verschwanden von der Landkarte, einige neue entstanden und einige alte tauchten wieder auf. Natürlich wurden die Handlungen, die zu diesen staatlichen Veränderungen führten, nicht mit der Schlussakte begründet; durch sie wurden aber viele Fragen und sogar mögliche Hindernisse obsolet, die dagegen hätten erhoben werden können.

Eines Tages sagte mir mein ostdeutscher Kollege, der aufgrund der alphabetischen Reihenfolge der Plätze am Konferenztisch direkt neben mir saß, er wolle sich verabschieden. Er war ein verbindlicher Mann, dem ich einmal zu erklären versucht hatte, was „Marktkräfte“ sind. Wir wünschten uns gegenseitig alles Gute, wie Botschafter es tun, wenn einer von ihnen versetzt wird. Am nächsten Tag aber gab es keinen Ostdeutschen mehr an unserem Konferenztisch.

Die KSZE aber hatte ihre Grenzen noch immer nicht erreicht, was Überraschungen und Antworten auf neue Entwicklungen anging. Wie sollte sie z.B. mit den Neuen Unabhängigen Staaten umgehen, die durch den Zerfall der Sowjetunion entstanden waren? Die Antwort fiel in denjenigen Fällen leicht, in denen die Staaten geographisch zu Europa gehörten: Litauen, Lettland, Estland, Belarus, die Ukraine, Moldau und natürlich Russland. Sie hatten eindeutig Anspruch auf Mitgliedschaft in der KSZE. Wie aber sollte die KSZE sich gegenüber den Staaten des Kaukasus und Zentralasiens – Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan – verhalten?

Viele Europäer waren der Meinung, dass diese neuen Länder keine europäischen Staaten seien und daher eigentlich nicht einer europäischen Konferenz angehören könnten. Ich vertrat hingegen die Ansicht, dass sie als Teilrepubliken der Sowjetunion, eines der „Gründungsmitglieder“, von Anfang an KSZE-Teilnehmerstaaten waren. Sie hatten somit die Prinzipien der Schlussakte bereits akzeptiert und waren so lange an sie gebunden, wie sie diesen als unabhängige Staaten nicht abschwören würden. Sie nicht als KSZE-Teilnehmerstaaten anzuerkennen käme einem Hinauswurf gleich, was jedoch nicht zu rechtfertigen sei.

Wenn diese Länder sich dazu berufen fühlten, die Verpflichtungen aus der Schlussakte einzuhalten – so meine weiteren Überlegungen – sollten wir das begrüßen und versuchen, die Erfüllung der Verpflichtungen nach Erlangung der Unabhängigkeit sicherzustellen. Schließlich wurden alle neuen Länder dazu eingeladen, sich der KSZE anzuschließen. Heute sind die OSZE und ihre Missionen (bzw. ihre Zentren und Büros) in all diesen Staaten sowie im ehemaligen Jugoslawien aktiv und stellen für sie eine wichtige Brücke nach Europa und zum Westen her.

Ich bin davon überzeugt, dass die Mitgliedschaft dieser Staaten in der OSZE Einfluss auf ihre weitere Entwicklung nach der Erlangung der Unabhängig-

keit gehabt hat. OSZE-Beobachter des Warschauer BDIMR haben ihre Wahlen überwacht und kommentiert (was sie übrigens auch bei den jüngsten amerikanischen Präsidentschaftswahlen getan haben) und die OSZE-Zentren und -Büros, die es in fast allen dieser Staaten gibt, geben einen zumindest flüchtigen Eindruck des Wertesystems der Schlussakte von Helsinki. Dass diese Neuen Unabhängigen Staaten in transatlantische Menschenrechtsstandards und Vorstellungen von demokratischer Regierungsführung eingebunden werden sollen – und sei es auch nur durch solch fragile Strukturen wie diejenigen der OSZE – wirkt sich positiv auf ihre Entwicklung aus. So war das Echo von Helsinki in den baltischen Staaten, im Kaukasus und unlängst in der Ukraine deutlich wahrzunehmen, als es darum ging, wie diese Länder ihr Schicksal gestalten.

Selbst die so oft als „Rüstungskontroll-*Junkfood*“ verspotteten KSZE-Verpflichtungen im Bereich der militärischen Sicherheit, die so genannten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (die zunächst vertrauensbildende Maßnahmen, VBM, hießen und erst später zu VSBM weiterentwickelt wurden), werden in ihrer Bedeutung in gewisser Weise unterschätzt. Diese eher bescheidenen Gesten in Richtung militärischer Entspannung tauchten erstmals in der Schlussakte auf und wurden in späteren Verhandlungen im Rahmen der KSZE weiterentwickelt und ausgebaut. In diesen späteren Verhandlungen wurde erstmals auch Einvernehmen über ein Regime militärischer Inspektionen ohne Vorankündigung zwischen der NATO und der Sowjetunion erzielt, das ähnlichen Inspektionen für Nuklearraketen und konventionelle Streitkräfte den Weg ebnete.

Natürlich gab es auch Misserfolge, aber das war zu erwarten. Die Schlussakte enthielt vielversprechende Formulierungen zur friedlichen Streitbeilegung, aus denen später ein KSZE-„Mechanismus“ zur Lösung zwischenstaatlicher Streitigkeiten hervorging. Dieser Mechanismus existiert jedoch nur auf dem Papier, zur konkreten Lösung eines Streitfalls wurde er noch nie angewendet. Auch konnte die KSZE manches Mal ihre „guten Dienste“ anbieten, wo andere Organisationen dazu nicht in der Lage waren. Das gilt z.B. für ihre Tschetschenien-Missionen. Dennoch hat sie mit ihrer Vermittlertätigkeit in Konflikten bislang wenig Erfolg gehabt. Ich weiß wovon ich spreche, denn ich war beim ersten Vermittlungsversuch der KSZE – zwischen Armeniern und Aserbaidzschanern im Konflikt um Berg-Karabach – selbst dabei. Diese Initiative mit dem seltsamen Namen „Minsker Gruppe“ gibt es noch immer – und noch immer kann sie keinen konkreten Erfolg vorweisen. Der Vermittlungsversuch, der nicht nur politisch, sondern auch physisch gefährlich war in jenen Zeiten, da dieser blutige Konflikt noch in vollem Gange war, war ein Fehlschlag, zumindest bis jetzt. Vielleicht ist der Misserfolg aber auch darauf zurückzuführen, dass die US-amerikanische Regierung aufgrund ihrer eigenen widersprüchlichen politischen Interessen in der Region nicht genügend Druck gemacht hat.

Als Jugoslawien in das Inferno ethnischer Säuberungen und blutiger Bürgerkriege abzugleiten begann, hatte die KSZE keine passende Antwort parat. Auf den Treffen der KSZE wurde zwar diskutiert, es wurden auch Beschlüsse gefasst. Die Vereinigten Staaten waren damals jedoch der Ansicht, es handle sich um ein rein „europäisches Problem“, und drängten die Europäische Union dazu, bei seiner Lösung die Führungsrolle zu übernehmen. Die Europäer wiederum, die sich noch nicht einmal auf eine allgemeine Vorgehensweise einigen konnten, reagierten schwerfällig, unbeholfen und ohne wirklichen politischen Willen. Unter diesen Umständen blieb die KSZE darauf beschränkt, den fast völlig nutzlosen „Beobachtern“ der EU einige symbolische KSZE-Vertreter hinzuzugesellen.

Vielleicht aber konnten die KSZE und ihre verschiedenen Missionen und Einrichtungen in manchen Fällen den Ausbruch von Konflikten verhindern. Genau das beabsichtigte die KSZE beispielsweise mit der Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Die beiden bisherigen Amtsinhaber, der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoep und der schwedische Diplomat Rolf Ekéus, haben ihre Arbeit stets auf Länder konzentriert, in denen es ein hohes innerstaatliches Konfliktpotenzial gibt, und ihre Interventionen haben sich ganz offensichtlich positiv ausgewirkt. Natürlich kann man nicht wissen, was ohne ihr Wirken passiert wäre; wenn aber nur ein einziger Konflikt durch sie verhütet werden konnte, so wäre das angesichts der Vielzahl der Kriege, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in Europa ausgebrochen sind, kein geringer Erfolg.

Wie ist dieses überwältigende Panorama an Ereignissen in dem „Raum“ zu verstehen, der sich im August 1975 durch die KSZE öffnete und der auch heute noch existiert, obwohl er vielleicht durch die sich verändernden Prioritäten etwas ins Abseits geraten ist? In meinem bereits erwähnten Buch über die Verhandlungen zur Helsinki-Schlussakte habe ich die Schlussakte als eine Art Ersatzfriedensvertrag für einen förmlichen Friedensvertrags zur Beendigung des Zweiten Weltkriegs – der wahrscheinlich niemals unterzeichnet werden würde – bezeichnet. Heute, viele Jahre später, stelle ich fest, dass ich mich zumindest teilweise geirrt habe. Meine damalige Analyse war zu einfach, zu voreilig, und sie musste notgedrungen außer Acht lassen, was sich in den folgenden 30 Jahren ereignete.

Heute würde ich es anders zusammenfassen: Die Schlussakte gab uns zwar die riesige politische und historische Chance, die nach dem Zweiten Weltkrieg noch offen gebliebenen Fragen zu lösen. Doch auch der Kalte Krieg, so scheint es heute, war noch eine letzte und lange Zeit unentschiedene Schlacht dieses Krieges. Erst als der Kalte Krieg beendet war, war der Zweite Weltkrieg wirklich vorbei.

Der „Friedensvertrag“, mit dem der Zweite Weltkrieg letztlich beendet wurde, besteht eigentlich aus einer Vielzahl von Dokumenten; dazu gehört

die Helsinki-Schlussakte ebenso wie die Charta von Paris, die Gemeinsame Erklärung von zweiundzwanzig Staaten, die Verträge zur deutschen Wiedervereinigung und viele andere weniger zentrale Dokumente. Heute, da man ungehindert von Deutschland durch Polen hindurch in die Ukraine und sogar nach Russland reisen kann, ist Europa wieder eins, frei vom Vermächtnis des Krieges.

Ein großer Teil der historischen Begebenheiten trug sich im Rahmen der von der Schlussakte neu geschaffenen Möglichkeiten zu. Es wäre vielleicht übertrieben zu sagen, es habe sich überhaupt *nur* nach der Schlussakte so ereignen können. Es waren die Völker Europas, die das Europa des Kalten Krieges zu dem gemacht hat, was Europa heute ist. Ich glaube aber trotzdem mit Fug und Recht behaupten zu können, dass die Ereignisse durch die KSZE zumindest erleichtert wurden.

Von dem Tag im Jahr 1973 an, an dem George Vest mich anrief, um mich zu fragen, ob ich mich der von ihm geleiteten US-amerikanischen Delegation zu den Verhandlungen nach Helsinki anschließen wolle, war ich von der KSZE fasziniert. Ich habe Vest immer sehr bewundert: ein begnadeter Verhandlungsführer, der mit dem ihm eigenen umgänglichen Stil für multilaterale Verhandlungen wie geschaffen war. „Du musst dich nur hinsetzen und bereit sein, den Menschen zuzuhören“, pflegte er zu sagen, „dann kommen sie auf dich zu und reden mit dir.“ Ich sehe ihn heute noch vor mir, wie er rittlings auf einer ledernen Sitzbank im Foyer des KSZE-Konferenzentrums sitzt, umringt von lauter anderen Botschaftern, die ihn sprechen wollen.

Und vielleicht ist das letztendlich die größte Stärke, das Vermächtnis der KSZE: ein Ort zu sein, an dem Menschen einander zuhören – und somit auch ein Ort, an dem Menschen miteinander reden können. Ist das nun ein bescheidener Erfolg – oder ist es der Schlüssel für die Suche nach Lösungen?

Die Schlussakte von Helsinki aus der Sicht einer tschechoslowakischen Zeitzeugin

Im Dezember 2004 nahm ich in Genf an einer NGO-Konferenz zur Vorbereitung der internationalen Frauentagung „Peking-plus-zehn“ teil, die im Frühjahr 2005 in New York stattfand. Während der Diskussion in einer der Sitzungen machte ich darauf aufmerksam, dass 2005 der 30. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa begangen würde und dass mit dieser Vereinbarung, die auch von den Vertretern des Sowjetblocks, einschließlich der Tschechoslowakei, unterzeichnet worden war, der so genannte Helsinki-Prozess begann. Die Schlussakte von Helsinki hatte nicht nur großen Anteil daran, dass internationale Abkommen allgemein an Bedeutung gewannen, sondern auch an der Einhaltung der Menschenrechte in totalitären Regimen. Ihr war die spontane Gründung von Bürgerrechtsbewegungen zu verdanken, wie z.B. der Charta 77 in der Tschechoslowakei, die sich auf das Dokument beriefen, das so letztendlich zum Sturz der totalitären Regime im gesamten Ostblock beitrug. Ich schlug vor, dass wir versuchen sollten, eine ähnliche Übereinkunft ins Leben zu rufen, die von all jenen Staaten unterzeichnet werden sollte, in denen heute die Menschenrechte – und dazu gehören auch die Rechte von Frauen – verletzt würden. Damit könnte eine ähnliche Situation wie vor 30 Jahren eintreten, in der sich Bürgerrechtsbewegungen auf eine solche internationale Vereinbarung berufen und dadurch die Regierungen indirekt dazu zwingen könnten, ihre mit der Unterzeichnung eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten. Ich wollte ganz einfach meine Erfahrungen und die der übrigen Mitglieder der tschechoslowakischen Dissidentengemeinde in die Aktivitäten der heutigen Frauenorganisationen einbringen, damit diese Erfahrungen über eine bestimmte Zeit und einen bestimmten Raum hinaus erhalten bleiben; gleichzeitig wollte ich aber auch an einen bedeutenden Jahrestag erinnern.

Mein Vorschlag auf dem Genfer Treffen fand so gut wie keine Resonanz. Ich hatte keinen Erfolg damit. Die jüngeren Vertreterinnen von Frauen-NGOs waren mit der Schlussakte von Helsinki nicht vertraut. Ältere Teilnehmerinnen aus dem Westen – diejenigen, die es überhaupt für notwendig hielten, auf meinen Vorschlag zu reagieren – bezeichneten die Helsinki-Schlussakte zynisch als ein „Übereinkommen des Establishments jener Zeit“, eine Vereinbarung zwischen den Mächtigen. Einige gingen sogar so weit zu behaupten, sie hätte den Menschen Sand in die Augen streuen sollen. Mehrere Konferenzteilnehmerinnen aus Polen, Russland und der Ukraine stimmten mir jedoch zu, dass wir wenigstens versuchen sollten, ein ähnliches Abkommen mit

den Regierungen heutiger totalitärer Regime zu erreichen. Es blieb jedoch bei guten Vorsätzen und mein Vorschlag wurde nicht weiter verfolgt.

Diese Erfahrung und die Einladung, einen Beitrag für das OSZE-Jahrbuch zu schreiben, haben mich dazu motiviert, mir meine eigene Sichtweise über den Anfang des Helsinki-Prozesses, die ich mit anderen tschechoslowakischen Dissidenten teile, noch einmal zu vergegenwärtigen. Dazu habe ich Texte zeitgenössischer tschechischer Autoren herangezogen, die seinerzeit im Exil veröffentlicht worden waren. Meine Ansichten und die meiner Freunde und Mitdissidenten waren natürlich durch die Realität, wie wir sie erlebten, gefärbt. Wir lebten in einem totalitären System, das von der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei beherrscht wurde, die nach Artikel 4 der Verfassung der Regierung und dem so genannten Sozialistischen Parlament übergeordnet war. Die Kommunistische Partei der Tschechoslowakei wiederum stand unter dem direkten Einfluss des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion. Die politische Unterdrückung in der Tschechoslowakei hatte sich 1975 außerdem verschärft. Der Prager Frühling, der von der nach 1968 eingesetzten Führung der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei als Konterrevolution und direkter Ungehorsam gegenüber der Sowjetunion bezeichnet wurde, war gerade einmal sieben Jahre her. Auch die Sowjets hatten den Versuch, einen „Sozialismus mit menschlichen Antlitz“ zu schaffen, seinerzeit als Konterrevolution betrachtet und ihn mit dem bestraft, was sie „brüderliche Hilfe“ nannten: dem Einmarsch von einer halben Million Soldaten der Streitkräfte des Warschauer Pakts in unser Land im August 1968. Noch weitere 20 Jahre lang waren 200.000 Soldaten der sowjetischen Armee „vorübergehend“ in der Tschechoslowakei stationiert – mit einer Ausrüstung, die für doppelt so viele gereicht hätte.

Dem August 1968 folgte eine Auswanderungswelle. Viele der Dagebliebenen verloren ihre Arbeitsplätze im Zuge einer Sicherheitsüberprüfung, in der die Betroffenen erklären sollten, dass es eine Konterrevolution gegeben habe und der Beistand der Truppen des Warschauer Pakts daher gerechtfertigt war. Im Jahr 1970 kam es erneut zu politischen Prozessen und weitere 300.000-400.000 Menschen emigrierten. Diejenigen Mitglieder der Kommunistischen Partei, die 1968 die Reformen unterstützt hatten, wurden aus der Partei ausgeschlossen (davon waren etwa 750.000 Menschen betroffen); sie verloren ihre Arbeit und ihre Kinder wurden verfolgt.¹ Von den Veränderungen waren viele Menschen betroffen und all dies geschah, ohne dass der Westen erkennbar eingegriffen hätte. Zwar hatten wir die Sympathien auf unserer Seite und es wurde viel über die Tragödie der Tschechoslowakei, die Heinrich Böll einmal als das „Biafra der Seele“ bezeichnete, geschrieben – diplomatische Verhandlungen zu unseren Gunsten nahm der Westen jedoch nicht auf.

Erst 1975 begann sich die Haltung der westlichen Staaten langsam zu ändern – so sah es zumindest aus unserer isolierten Perspektive in der Tschechoslo-

1 Vgl. Milan Šimečka, *The Restoration of Order*, London 1984 (englische Ausgabe; Original: *Obnovení pořádku*).

wakei aus: Nach rund 30-monatigen Verhandlungen zwischen den westlichen Staaten und der Sowjetunion und ihren Satelliten wurde die Schlussakte der Konferenz von Helsinki unterzeichnet. Viele westliche Politiker, Intellektuelle und Publizisten betrachteten die Vereinbarungen von Helsinki als Bestätigung der Nachkriegsordnung, von der die Sowjetunion profitiere. Alexander Solschenizyn nannte sie einen erneuten Betrug und ein neues München.²

Wir sahen die Dinge etwas anders. Das Wichtigste an der Schlussakte von Helsinki war für uns, dass unsere Regierung sich mit der Unerzeichnung auch zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (wenn auch nur formal) bekannt hatte, obwohl deren Veröffentlichung hier nicht gestattet war. Die Erklärung wurde in der Tschechoslowakei noch nicht einmal nach der offiziellen Unterzeichnung der Schlussakte veröffentlicht. Wenn es uns aber gelänge, sie zu vervielfältigen und zu verteilen, konnte die Kommunistische Partei das nicht einmal als subversiven Akt bezeichnen. Wohl auch aufgrund dieser Tatsache ist die Helsinki-Schlussakte für mich einer der bedeutendsten Wendepunkte im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts. Ihre politischen Folgen, vor allem die Wiederbelebung von Bürgerrechtsbewegungen in totalitären Staaten, wurden bislang noch nicht angemessen bewertet.

Die offizielle staatliche Presse (eine andere gab es in der Tschechoslowakei nicht) veröffentlichte die Schlussakte von Helsinki in der Tageszeitung *Rudé Právo*, interpretierte sie jedoch vor allem als ein Dokument zur Sicherung des Friedens und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Der „dritte Korb“, der die Menschenrechte behandelt, wurde kaum erwähnt. In der Tschechoslowakei stand die Presse – wie in allen kommunistischen Staaten damals – unter genauer Beobachtung des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei. Die Medien unterlagen einer strengen Zensur und nur Informationen, die mit der offiziellen Parteilinie übereinstimmten, wurden veröffentlicht – und außerdem mussten sie auch noch dem offiziellen Standpunkt der Kommunistischen Partei der Sowjetunion entsprechen. So wurden beispielsweise alle Informationen über die Helsinki-Konferenz in unseren Zeitungen erst veröffentlicht, nachdem sie in der UdSSR bereits bekannt gegeben worden waren, und die Zensoren achteten genau darauf, dass tschechoslowakische Zeitungen dem Thema Helsinki nicht mehr Raum widmeten als die offizielle sowjetische Tageszeitung *Pravda*.³

Für uns war alles, was in der *Rudé Právo*, der offiziellen Tageszeitung der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei, stand, Propaganda. Wir begannen daher dem Helsinki-Dokument überhaupt erst Aufmerksamkeit zu schenken, als es erstmals in der tschechoslowakischen Exilpresse erwähnt wurde, d.h. in Zeitschriften, die für uns publiziert, ins Land geschmuggelt und inoffiziell verteilt wurden (die Zeitschriften enthielten häufig Beiträge von Autoren, die in der Tschechoslowakei unter Pseudonym schrieben). Dieser Prozess war übrigens ein weiterer Grund dafür, dass wir oftmals mit zeit-

2 Vgl. Josef Pokštefl, *Helsinki – a co dál?*, in: *Listy* 7/1975, S. 33-59.

3 Vgl. Pavel Tigrid, *Helsinki jako hül*, in: *Svědectví* 50/1975, S. 199-201.

licher Verzögerung auf internationale Ereignisse reagierten. Andererseits machte das in dieser Atmosphäre der Zeitlosigkeit, in der wir lebten, nicht viel aus.

1975 war ein sehr wichtiges Jahr für unser Land – nicht nur wegen der Helsinki-Schlussakte. Im April 1975 schrieb Vaclav Havel seinen „Offenen Brief“ an den Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei Gustav Husák,⁴ in dem er den beklagenswerten Zustand unseres Landes, seine Demoralisierung und Zerstörung beschrieb und Husák auf die Situation der politischen Gefangenen hinwies. Der Brief wurde offiziell an den Generalsekretär geschickt, mit Zustimmung des Autors wurden jedoch inoffiziell auch zahlreiche Kopien in der Bevölkerung verbreitet. Viele Menschen fertigten in Eigeninitiative mit Hilfe von Kohlepapier Kopien von Havels Brief an, gaben ihn an andere weiter und diskutierten über seinen Inhalt. Manchmal denke ich, unsere Bürger haben sich für Informationen über Menschenrechte mehr interessiert, als sie noch mit Kohlepapier vervielfältigt wurden, als heute, da sie überall regulär gedruckt und gebunden erhältlich sind. Mit der Vervielfältigung und Verteilung von Havels Brief riskierten viele Menschen ihren Lebensunterhalt und viele von ihnen verloren deshalb ihre Arbeit.⁵

In diese politisch aufgeladene Atmosphäre drangen im Exil veröffentlichte Artikel über die Schlussakte von Helsinki ein, die sich vorwiegend mit dem dritten Korb befassten, der die Überschrift „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ trug. Viele der von unseren Exilanten geschriebenen Leitartikel waren natürlich skeptisch. Die Autoren warnten, dass die Schlussakte keinerlei Bestimmungen enthielt, mit denen die einzelnen Artikel auch durchgesetzt werden konnten, geschweige denn konnte gewährleistet werden, dass sie überall gleich interpretiert würden. Es wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass die Übereinkommen, die unsere Regierung unterzeichnet hatte, dazu genutzt werden könnten, in den sozialistischen Staaten größere Freiheit zu erreichen, allerdings nur dann, wenn „die westlichen Demokratien den Wunsch haben und genügend Kraft und Geduld aufbringen, Helsinki wie einen Stock gegen einen Hund einzusetzen, der nicht so apportiert wie er soll und wie es vereinbart war“.⁶ Aus den Exilveröffentlichungen erfuhren wir auch, dass die Sowjetunion bereits 1975 die Bestimmungen der frisch unterzeichneten Schlussakte verletzte, indem sie beispielsweise militärische Übungen in Osteuropa nicht vorher ankündigte. Auch andere Mitglieder des Warschauer Pakts versäumten es, militärische Manöver vorab anzukündigen, und verstießen damit ebenfalls gegen den zweiten Abschnitt des ersten Kapitels der Schlussakte (Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung). Wir wussten auch, dass

4 Vaclav Havel, Otevřený dopis Gustávu Husákovi, generálnimu tajmnikovi ÚV KSČ, in: Svědectví 50/1975, S. 377-394.

5 Vgl. Videm Prečan, Einleitung zur „Kniha Charty“, in: Index 4/1977, S. 5-28.

6 Tigrid, a.a.O. (Anm. 3).

Leonid Breschnew gegenüber amerikanischen Senatoren erklärt hatte, dass einige Bestimmungen größere Gültigkeit hätten als andere und dass die Abschnitte, die den dritten Korb ausmachten, durch „besondere, zusätzliche Übereinkommen zwischen der UdSSR und anderen Staaten“⁷ ergänzt werden müssten. Wir waren zwar angesichts der Interpretation der Sowjetunion, das Abkommen sei das Dokument, das die Nachkriegsteilung Europas anerkenne und auf das man 30 Jahre gewartet habe,⁸ alarmiert, erkannten jedoch auch, dass gerade jene Details, die in unseren kommunistischen Medien heruntergespielt wurden, genau diejenigen waren, die für uns die größte Bedeutung hatten.

Die Schlussakte von Helsinki – und insbesondere wiederum der dritte Korb – legte bestimmte Prinzipien fest, die die Staaten (einschließlich der kommunistischen) gegenüber ihren Bürgern einhalten mussten. Inwieweit sie sich daran hielten, sollte zwei Jahre später in Belgrad überprüft werden. Daraus schöpften wir eine gewisse Hoffnung, dass sich etwas ändern würde, dass sich zumindest etwas ändern *könnte*, und dass wir uns, falls wir von unserer Regierung verfolgt würden, auf die Schlussakte würden berufen können, die die Regierung ja selbst unterzeichnet hatte. Zugleich schwand aber auch unsere Hoffnung, dass sich die Bedingungen für uns aufgrund äußeren Drucks ändern würden – an den politischen Einflussphären würde nicht gerüttelt werden. Das war zwar für uns eine traurige Erkenntnis, brachte uns jedoch dazu zu erkennen, dass wir uns selber helfen mussten. Antonin J. Liehm, ein im Exil lebender Politikwissenschaftler und Journalist, schrieb, dass die UdSSR zwar wie alle totalitären Regime in der Lage sei, jeden Versuch, das System radikal zu verändern, zu unterbinden, dass es ihr aber nicht so leicht fallen würde, die Bemühungen derjenigen zu stoppen, die sich auf ein Programm schlichter „Verbesserungen“ beriefen.⁹ Wie es nun aber so ist, ist gerade eine langsame Lockerung der Ketten für Systeme wie das sowjetische gefährlicher. Wir wussten, dass die Schlussakte nicht vollkommen war, dass sie keine Möglichkeit bot, totalitäre Staaten zur Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen zu zwingen; dennoch waren wir voller Hoffnung auf einen Wandel zum Besseren. Helsinki machte den Menschen Mut. Ich erinnere mich, dass der ehemalige Außenminister Professor Jiří Hájek, der unter ständiger Polizeiüberwachung stand, weil er den Einmarsch der Truppen des Warschauer-Pakts 1968 als Invasion bezeichnet hatte, und František Kriegel, das einzige Mitglied des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei, das sich geweigert hatte, im August 1968 das Moskauer Protokoll zu unterzeichnen, an inoffiziellen Diskussionen über die Helsinki-Schlussakte teilnahmen. Beide unterstrichen damals, dass der dritte Korb, in dem es um Menschenrechte, Meinungsfreiheit und Informationsfreiheit ging,

7 Ebenda, S. 199.

8 Vgl. Antonin J. Liehm (unter dem Pseudonym Dalimil)/František Listopad (unter dem Pseudonym Portugalsko), Helsinki a Československo 1975, in: Listy 5/1975.

9 Vgl. ebenda.

vom Westen stets und ständig betont werden müsste. Diejenigen von uns, die in der Tschechoslowakei lebten, begriffen, dass wir die Schlussakte zu unseren Gunsten nutzen, dass wir uns auf sie berufen und versuchen konnten, Bürgerrechtsbewegungen in ihrem Geist wieder aufleben zu lassen. Wir sahen – und wir wollten es auch so sehen – in erster Linie die positiven Züge der Schlussakte von Helsinki, nämlich die, die es uns ermöglichten, unsere Realität zu verändern. Diese Herangehensweise an die Schlussakte war bezeichnend für diejenigen, die in Opposition zum Regime standen und in den osteuropäischen Staaten lebten. Die Schlussakte wurde von Regimegegnern in der Tschechoslowakei, in Polen (wo das Komitee zur Verteidigung der Arbeiter, KOR, gegründet wurde) und sogar in der Sowjetunion (von der Gruppe um den Physiker Andrei Sacharow) in ähnlicher Weise genutzt.

In solchen Fällen kann selbst ein unvollkommenes Abkommen für einen guten Zweck eingesetzt werden – in unserem Fall zum Schutz der Menschenrechte, als Grundlage für die Kritik am damaligen politischen System und zur Durchsetzung größerer Freiheit. Ich glaube, die Regierungen des Ostblocks unterschätzten ihre Bürger, als sie die Schlussakte unterzeichneten. Eine solche Reaktion von der Basis hatten sie sicherlich nicht erwartet. Möglicherweise hatten nicht einmal die westlichen Urheber des dritten Korbes mit einer solchen Reaktion aus dem Osten gerechnet. Über inoffizielle Kanäle schmuggelten wir hier geschriebene Texte in den Westen (was selbst nach der Helsinki-Schlussakte eine strafbare Handlung war), unsere im Exil lebenden Freunde druckten sie dann oder verbreiteten sie über Sender wie *Voice of America*, *Radio Free Europe*, die tschechische Abteilung der BBC oder über die Deutsche Welle; aus diesen Quellen lernten unsere Bürger ihre Rechte kennen. Bei alledem beriefen wir uns stets darauf, dass unsere Regierung die Schlussakte unterzeichnet hatte und deshalb auch die darin vereinbarten Verpflichtungen einhalten müsse. Die Verbreitung der Texte hätte nicht länger strafbar sein dürfen, war es aber dennoch. Wenn eine Bürgerin oder ein Bürger jedoch genügend Wissen hatte, um sich auf die Schlussakte berufen zu können, war er oder sie in einer viel besseren Position als vor dem Zeitpunkt, an dem die Regierung ihre Unterschrift unter die Schlussakte gesetzt hatte. So erschien z.B. im Oktober 1976 in *Listy* ein Artikel mit dem Titel „Der Bürger und die Verwaltung (oder eine Anleitung zu den Rechten der Bürger und den Pflichten der Verwaltung)“, dessen Verfasser mit „Anwalt der Armen“ angegeben war und von dem in der Tschechoslowakei zahlreiche Kopien zirkulierten. Weitere Artikel (erschieden in *samizdat*), die sich ebenfalls auf die Helsinki-Schlussakte bezogen, informierten die Menschen darüber, wie sie sich bei einem Verhör verhalten sollten, was die StB (*Statni bezpecnost*, Staatssicherheitsdienst) durfte und was nicht, wie man einen Ausreiseantrag stellte und welches unsere Rechte in Bezug auf den Besuch emigrierter Verwandter waren. Es scheint als hätten die Regierungsvertreter der Ostblockstaaten nur den ersten und zweiten Korb im Sinn gehabt, als sie die Schlussakte unterzeichneten; daher befassten sie sich auch ausschließlich mit

Fragen militärischer und wirtschaftlicher Natur, allenfalls noch damit, wie sie von wissenschaftlichen Erkenntnissen und Entdeckungen des Westens profitieren könnten. Sie nahmen wohl an, die Bürger der Ostblockstaaten fänden den ganzen Prozess so ermüdend und langweilig, dass sie gar nicht merken würden, was im dritten Korb über humanitäre Fragen steht. Ich selbst machte in Verhören durch den StB die Erfahrung, dass die Vernehmungsbeamten, wann immer ich mich auf diese Rechte berief und ihnen sagte, die Staatspolizei verstieße gegen die Schlussakte von Helsinki, mich ganz erstaunt ansahen und nicht wussten, wie sie darauf reagieren sollten. Andere Dissidenten machten dieselben Erfahrungen.

Die Schlussakte von Helsinki war auch die Grundlage der bedeutendsten Erklärung der tschechoslowakischen Opposition in den 1970er Jahren – der Erklärung der Charta 77. Der Text beginnt mit dem Hinweis, dass „am 13. Oktober 1976 im Gesetzblatt der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik (Nummer 120) der ‚Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte‘ und der ‚Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte‘ veröffentlicht wurden, die im Namen unserer Republik [...] 1975 in Helsinki bekräftigt worden und am 23. März 1976 in der Tschechoslowakei in Kraft getreten waren. Seit diesem Zeitpunkt haben unsere Bürger die darin enthaltenen Rechte und unser Staat hat die entsprechenden Pflichten.“¹⁰ Daran anschließend listet die Erklärung der Charta 77 die Verstöße der tschechoslowakischen Regierung gegen die Helsinki-Schlussakte auf. So wurde z.B. Zehntausenden Bürgern das Recht verwehrt, ihren Beruf auszuüben, weil ihre Ansichten von der offiziellen Parteilinie abwichen, andere wurden aufgrund ihrer religiösen Überzeugung verfolgt und diskriminiert. Das Recht auf freie Meinungsäußerung wurde durch die zentrale Kontrolle über die Massenmedien unterdrückt. Von der offiziellen Ideologie abweichende philosophische, wissenschaftliche oder künstlerische Meinungsäußerungen durften nicht veröffentlicht werden. Man konnte sich weder gegen rufschädigende Anschuldigungen der offiziellen Propaganda verteidigen, noch falsche Anschuldigungen entkräften. Selbst das in Artikel 12 Absatz 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte garantierte Recht, das eigene Land zu verlassen, wurde den Bürgern verweigert. Ich könnte noch zahlreiche weitere Beispiele aus der Charta 77 anführen. Abschließend beriefen sich die Unterzeichner der Charta 77 auf die 1975 unterzeichnete und von der tschechoslowakischen Regierung offiziell anerkannte Helsinki-Schlussakte: „Mit ihrem symbolischen Namen will die Charta 77 darauf hinweisen, dass sie zu Beginn desjenigen Jahres entstanden ist, das zum Jahr der Rechte der politischen Gefangenen erklärt wurde, und in dem das Belgrader Folgetreffen überprüfen soll, ob die in Helsinki eingegangenen

10 Prohlášení Charty 77 [Erklärung der Charta 77], unter: http://www.totalita.cz/texty/ch77_dok_1977_01_01.php.

Verpflichtungen eingehalten wurden.“¹¹ Die Gründungserklärung der Charta 77 trägt das Datum des 1. Januar 1977.

Ich bin davon überzeugt, dass wir damals ohne die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa unter wesentlich schlechteren Bedingungen hätten leben müssen und dass die Schlussakte trotz einiger Vorbehalte erheblich zur Erweiterung von Freiräumen in der Tschechoslowakei beigetragen hat. Am wichtigsten war jedoch, dass wir die Schlussakte als eine Vereinbarung verstanden haben, die nicht nur Staaten betrifft, sondern dass wir den Text dazu genutzt haben, Bürgerrechtsbewegungen ins Leben zu rufen.

Daher weicht meine Einschätzung der Bedeutung der Schlussakte von Helsinki deutlich von den Reaktionen und Urteilen derjenigen ab, die ich zu Beginn dieses Rückblicks zitiert habe. Ich bin der Meinung, dass die Schlussakte für die Zukunft Europas sehr wichtig war; gerade weil sie von den Menschen an der Basis verstanden wurde, war sie mehr als nur ein Stück Papier. Anlässlich des diesjährigen Jubiläums sollten wir uns auch die Bedeutung von Bürgerinitiativen, die „das Establishment“ dazu zwingen, ihre Ankündigungen einzulösen, ihre Versprechen zu halten und ihre einmal übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen, in Erinnerung rufen. In diesem Sinne ist die Schlussakte von Helsinki auch heute noch von Bedeutung.

11 Ebenda.

Moskau und die menschliche Dimension der KSZE im Wettstreit: von Wien bis Kopenhagen (1989-1990)

Einführung

Die Debatte über Fragen der menschlichen Dimension der KSZE spielte Ende der 1980er Jahre eine bedeutende Rolle in der sowjetischen KSZE-Politik, aber auch in den internen Machtkämpfen in Moskau. Moskau ließ sich auf diese Debatte ein, um die konfrontative Agenda in den Beziehungen zu den westlichen Staaten in eine kooperative zu verwandeln. Vor dem Hintergrund der von Michail Gorbatschow eingeleiteten *Glasnost*-Politik und nach dem Beginn der politischen Reformen in der Sowjetunion im Jahr 1988 hatte die Debatte über die menschliche Dimension auf dem Wiener Folgetreffen 1986-1989 und auf den drei Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Paris 1989, Kopenhagen 1990, Moskau 1991) eine doppelte Funktion: Die Diskussion über Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und freie und faire Wahlen spielte eine bedeutende Rolle bei der konkreten Ausgestaltung der Demokratisierungspolitik Gorbatschows. Gleichzeitig wurden die entsprechenden KSZE-Verpflichtungen jedoch auch zu einem wichtigen Instrument und Argument in der innersowjetischen Kontroverse über die Demokratisierung.

In ihrem Bestreben, gegen den Widerstand der USA, Großbritanniens und Kanadas eines der drei Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE nach Moskau zu holen, war die sowjetische Führung zu Konzessionen bereit, die zum Teil im Abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens¹ ihren Niederschlag fanden. Doch die wenige Tage vor Abschluss des Treffens im Januar 1989 erfolgte Zusage Washingtons, Londons und Ottawas war an weitere Bedingungen geknüpft: Die drei Staaten sagten ihre Teilnahme nur unter dem Vorbehalt zu, dass zwischen 1989 und 1991 in mehreren Bereichen messbare Fortschritte zu verzeichnen wären. Es ging dabei in erster Linie um

- einen deutlichen Richtungswechsel in der Politik Moskaus, der sich in der Freilassung *aller* politischen Gefangenen sowie in der wohlwollenden Behandlung *aller* seit mehreren Jahren abgelehnten Ausreiseanträge niederschlagen sollte;
- die Verankerung der neuen Politik Moskaus in einer novellierten Gesetzgebung;

1 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. B.3.

- die Gewährleistung des freien Zugangs nichtstaatlicher Organisationen, darunter auch sowjetischer Menschenrechtsgruppen, zu allen KSZE-Veranstaltungen und insbesondere zum Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension.

In Wien ging Moskau eine Reihe von Verpflichtungen ein, deren Umsetzung auf den jährlich stattfindenden Treffen der Konferenz überprüft werden sollte. Dazu gehörte die wohlwollende Prüfung aller länger als fünf Jahre zurückliegenden abgelehnten Ausreiseanträge binnen sechs Monaten nach Abschluss des Wiener Folgetreffens. Innerhalb eines Jahres nach Abschluss des Treffens sollten darüber hinaus alle Gesetze und Verordnungen zur Freizügigkeit publiziert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Diese Fragenkomplexe dominierten Moskaus Politik gegenüber den drei Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dabei war es Moskau in den meisten Bereichen nicht gelungen, seine „Wiener Schulden“ bis Ende 1991 vollständig zu begleichen. Zwar wurden in allen Bereichen Fortschritte gemacht, die genannten Fragen blieben jedoch Gegenstand scharfer Kontroversen innerhalb der sowjetischen Führung und der Ministerialbürokratie. Die Bezugnahme auf die Bestimmungen der KSZE-Dokumente und die Notwendigkeit ihrer Umsetzung wurden in dieser Zeit jedoch zu einem wirkungsvollen Argument in manchen interministeriellen und öffentlichen Debatten.

Der vorliegende Beitrag fasst diejenigen Abschnitte des kürzlich erschienenen Buches² des Autors zusammen, die sich mit dem sich entwickelnden Moskauer Diskurs über die menschliche Dimension und den innersowjetischen Debatten über die Umsetzung der Beschlüsse des Wiener Folgetreffens in der Zeit bis zum Kopenhagener Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE im Jahr 1990 befassen.

Die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Wiener Schlussdokument

Das Wiener Folgetreffen leitete eine wichtige Phase in der Entwicklung der KSZE ein. Der frühere Positionskrieg zwischen Ost und West in Fragen der menschlichen Dimension, in dem beide Seiten stets nur ihre eigene Sichtweise vertraten und die der anderen Seite kategorisch zurückwiesen, schien weitgehend überwunden zu sein. In Wien wurde der größte Teil der westlichen Agenda im humanitären Bereich, die Anfang der 1970er Jahre in den Helsinki-Prozess eingebracht worden war, durchgesetzt und im Abschließenden Dokument verankert. Es blieb aber zumindest bis 1990 offen, ob dies eine Annäherung der Wertvorstellungen von Ost und West ermöglichen und

2 Andrei Zagorski, *Der Helsinki-Prozess: Verhandlungen im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1972-1991* (auf Russisch), Moskau 2005.

zur Überwindung des früher in den KSZE-Verhandlungen üblichen harten *Bargainings* beitragen würde.

Das Wiener Folgetreffen brachte noch keinen radikalen und endgültigen Durchbruch, sondern lediglich einen weiteren Kompromiss, den es nun umzusetzen galt. 1989 war die Politik einer Reihe osteuropäischer Staaten – die Politik Ceaușescus in Rumänien, Jakes’ in der Tschechoslowakei, Honeckers in der DDR und Schiwkows in Bulgarien – durch zunehmende innere Spannungen einerseits und heftigen Widerstand gegen jegliche neue Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension andererseits gekennzeichnet. Die dramatischen Entwicklungen erreichten 1989 einen ersten Höhepunkt, und auch die Sowjetunion blieb davon nicht ausgenommen.

Offiziell wurde das Abschließende Dokument des Wiener Folgetreffens in der Sitzung des Politbüros des Zentralkomitees der KPdSU, dem damaligen Machtzentrum der Sowjetunion,³ am 24. Januar 1989 als ein „bedeutendes Ergebnis“ gewürdigt. In dem entsprechenden Beschluss des Politbüros hieß es, dass „das Wiener Treffen einen unbestreitbaren Erfolg der Perestroika in internationalen und inneren Angelegenheiten sowie die Beschleunigung der Umsetzung des neuen Denkens“⁴ bedeutete. Moskau stellte dabei erstmals die Vereinbarungen in der menschlichen Dimension des Helsinki-Prozesses in den Vordergrund. „Der Beschluss über die Durchführung der für 1991 geplanten Konferenz über humanitäre Fragen ist ein weiteres Zeichen des Vertrauens in die Perestroika in unserem Lande“, hieß es in dem Beschluss des Politbüros weiter.

Gorbatschows öffentliche Stellungnahmen waren konzilient und stimmten optimistisch. In einem Interview mit der *Prawda* über die Ergebnisse des Wiener Folgetreffens unterstrich er: „Dadurch, dass wir andere zu vernünftigen Kompromissen eingeladen haben, haben wir selbst in den vergangenen Jahren einen nicht unbedeutenden Weg zum Verständnis und bei der Einschätzung einiger Probleme zurückgelegt, die in Wien Gegenstand oft schärfster Kontroversen waren.“⁵ Wohl zum ersten Mal demonstrierte die sowjetische Führung ihren Willen, konkrete Schritte zu unternehmen, um die Gesetzgebung der Sowjetunion mit deren internationalen Verpflichtungen in Einklang zu bringen. Im Beschluss des Politbüros hieß es dazu: „Ausgehend davon, dass die Wiener Vereinbarungen vom Zeitpunkt ihrer Verabschiedung an Gültigkeit haben, wird den entsprechenden Ministerien und Ämtern der UdSSR empfohlen, diese umgehend umzusetzen.“ Im Klartext bedeutete das: sofort umsetzen und nicht abwarten, bis die Gesetze des Landes mit den KSZE-Bestimmungen in Einklang gebracht worden sind.

3 Nach der Wahl Michail Gorbatschows zum Präsidenten der Sowjetunion im Jahr 1990 mussten die Verhandlungsergebnisse nicht mehr dem Politbüro zur Bestätigung vorgelegt werden. Die endgültige Entscheidung lag beim Präsidenten, der dem Obersten Sowjet Rechenschaft schuldete. Auf diesem Wege wurde 1990 der Entwurf der Charta von Paris abgesehen.

4 *Prawda*, 26. Januar 1989 (dieses und alle weiteren Zitate aus russischen Quellen sind Übersetzungen des Autors).

5 *Prawda*, 17. Januar 1989.

In welche Richtung die Entwicklung gehen sollte, wurde am 30. Januar 1989 auf einer Pressekonferenz des Referatsleiters für gesamteuropäische Kooperation im sowjetischen Außenministerium, Botschafter Jurij Derjabin, deutlich. Derjabin bestätigte, dass die sowjetischen Gesetze im Einklang mit den in Wien übernommenen politischen Verpflichtungen der Sowjetunion novelliert werden sollten. Innerhalb von sechs Monaten sollten alle seit längerer Zeit abgelehnten Ausreiseanträge im Rahmen der menschlichen Kontakte nochmals überprüft und binnen eines Jahres alle für die Gewährleistung der Freizügigkeit relevanten Gesetze und Verordnungen veröffentlicht werden.⁶

Damals ahnte kaum einer, wie schwierig das ernst gemeinte Anliegen, die Wiener Verpflichtungen umzusetzen, durchzusetzen sein würde. Doch schon wenige Tage nach dem Ende des Treffens wurde deutlich, wo die Probleme lagen. So legte z.B. das Politbüro am 24. Januar den Text der öffentlichen Verlautbarung über seinen Beschluss fest. Nur wenige Stunden später wurde den mit der KSZE befassten sowjetischen Diplomaten bekannt, dass im Text der Verlautbarung, der in den abendlichen Fernsehnachrichten ausgestrahlt werden sollte, die Empfehlung, die Wiener Vereinbarungen unmittelbar nach deren Verabschiedung umzusetzen, gestrichen worden war. Erst nach der Intervention Außenminister Eduard Schewardnadses wurde diese Schlüsselansage noch vor der Sendung wieder eingesetzt. Dieser Vorfall war für Eingeweihte ein erster Vorgeschmack auf die kommenden Auseinandersetzungen mit den „Gegnern von Wien“ innerhalb der sowjetischen Nomenklatura.

Der Erfolg des Wiener Folgetreffens stimmte optimistisch, was die Perspektiven eines Wandels in den Ost-West-Beziehungen anging. Dies traf mit Sicherheit auch auf die Sowjetunion zu, wo der Durchbruch bei der Zusammenarbeit im humanitären Bereich öffentlich gelobt wurde. Das Tabu, mit dem die öffentliche Diskussion über Menschenrechte belegt war, war gebrochen. Kritische Veröffentlichungen zu dem Thema erschienen nun auch in den partei- und regierungsnahen Medien.⁷ Bereits Ende 1988 war die sowjetische Verfassung geändert worden. Die Struktur der Machtorgane wurde einer grundlegenden Umgestaltung unterzogen. Ein neues Wahlgesetz wurde verabschiedet. Die neue Wahlordnung war zwar noch weit von einer demokratischen entfernt. Das Einparteiensystem wurde beibehalten und es gab auch keine Direktwahlen zum Obersten Sowjet. Das Gesetz sah vielmehr vor, dass zuerst der Kongress der Volksdeputierten gewählt werden sollte, der dann in einem zweiten Wahlgang aus seinen Reihen die Mitglieder des Obersten Sowjets bestimmte. Von den Volksdeputierten wurde nur ein Teil in allgemeinen Wahlen gewählt. Ein Großteil von ihnen sollte direkt von der Kommunistischen Partei, den Gewerkschaften, dem Kommunistischen Jugendver-

6 Vgl. Prawda, 31. Januar 1989.

7 Vgl. z.B.: T. Sinjukova/V. Sinjukov, Prava Čeloveka: vremena novych rešenij [Menschenrechte: Zeit für Neuansätze], in: Kommunist 7/1989, S. 30ff.; Jurij Kolovov, K novomu etapu meždunarodnogo sotrudničestva v gumanitarnoj oblasti [Zur neuen Etappe internationaler Zusammenarbeit im humanitären Bereich], in: Sovetskoe gosudarstvo i pravo 2/1988, S. 95ff.

band und anderen „gesellschaftlichen Organisationen“ delegiert werden, was der Kommunistischen Partei eine sichere Mehrheit garantieren sollte.

Dennoch fanden 1989 in der Sowjetunion nach über siebenzig Jahren die ersten Wahlen statt, in denen die Bürger die Möglichkeit hatten, zwischen mehreren Kandidaten zu wählen. Im Lande begann sich eine Art politischer Pluralismus zu entwickeln, der jedoch noch nicht in Form eines Mehrparteiensystems institutionalisiert war. Die Wahlen brachten politischen Wettbewerb mit sich und damit auch erste Anzeichen eines öffentlichen politischen Lebens. Im Juni 1989 saß das ganze Land vor dem Fernseher und verfolgte fasziniert die Debatten in den Sitzungen des Volksdeputiertenkongresses, obwohl die unabhängigen Volksdeputierten, die sich in einer „Interregionalen Gruppe“ organisiert hatten, deutlich in der Minderheit waren. Immer wieder beriefen sich die neuen Politiker und Journalisten auf die Bestimmungen des Abschließenden Dokuments des Wiener Folgetreffens. Auf sie wurde zumeist dann Bezug genommen, wenn Beschlüsse zur Demokratisierung gefasst werden sollten. Die KSZE war zu der Zeit in Moskau ausgesprochen populär, gleichwohl hatte der Helsinki-Prozess auch viele Gegner.

Mit den Wahlen zum polnischen Senat im Juni 1989, die von einem gemeinsam mit der Opposition veranstalteten Runden Tisch beschlossen worden waren, setzte ein noch tiefer gehender Wandel in Osteuropa ein. Die Wahlen endeten mit der Abwahl der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei; Solidarność erhielt 99 von 100 Sitzen im Senat. Die Regierung Tadeusz Mazowieckis wurde zur ersten nichtkommunistischen Regierung in Osteuropa.

Der radikale politische Wandel in Osteuropa begann jedoch erst im Herbst 1989 und schlug sich in den wichtigsten KSZE-Treffen des Jahres 1989 noch kaum nieder. Im Gegenteil: In der ersten Jahreshälfte konnte man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die KSZE erneut in eine Phase der Stagnation geraten war, die den Entwicklungen kurz nach dem Belgrader Folgetreffen 1977/1978 ähnelte. Bis zum Jahresende blieb offen, ob die KSZE nach den Fortschritten in Wien überhaupt zu weiteren Schritten fähig war

Einige Staaten des Warschauer Vertrags (Rumänien, die DDR, die Tschechoslowakei und Bulgarien) hatten in Wien ihren Spielraum in den Bereichen Menschenrechte und humanitäre Kooperation bereits ausgeschöpft oder meinten sogar, seine Grenzen weit überschritten zu haben. Sie widersetzten sich kategorisch der Übernahme jeglicher neuer Verpflichtungen und bildeten innerhalb des Warschauer Vertrags eine mächtige Koalition gegen weitere Fortschritte innerhalb der KSZE. Der heftigste Widerstand kam aus Bukarest, das seine Obstruktionspolitik gegenüber den Bestimmungen der menschlichen Dimension fortsetzte. Im Unterschied zu anderen Staaten des Warschauer Vertrags ignorierte Rumänien sämtliche Anfragen bezüglich Menschenrechtsfragen, die im Zuge des ersten Verfahrens des Wiener Mechanismus der menschlichen Dimension an das Land gerichtet worden waren. Die Frage nach der Umsetzung der Wiener Vereinbarungen und der früheren im Rahmen der KSZE eingegangenen Verpflichtungen blieb akut. Die kon-

servativen Regierungen in Osteuropa begnügten sich mit kosmetischen Veränderungen und beharrten ansonsten darauf, dass die Umsetzung der Menschenrechte längst alltägliche Realität sei.⁸

Auch in der Sowjetunion gab es Probleme mit der Umsetzung der Wiener Vereinbarungen. Auf der Tagesordnung stand die Verabschiedung von über 50 neuen Gesetzen, die auf die eine oder andere Weise mit der Umsetzung der Verpflichtungen der Sowjetunion zusammenhingen. Das Außenministerium wurde damit beauftragt, die Übereinstimmung der neuen Gesetze mit den internationalen Verpflichtungen Moskaus, darunter diejenigen, die im Rahmen der KSZE eingegangen worden waren, zu überwachen. Der größte Teil der Gesetzesentwürfe, die in direktem Bezug zu den Wiener Vereinbarungen standen, staute sich jedoch in bürokratischen Abstimmungsverfahren, ohne jemals das neue Parlament zu erreichen. Dabei handelte es sich in erster Linie um die neuen Gesetze über die Ein- und Ausreise in die und aus der UdSSR (Freizügigkeit), die Presse und andere Massenmedien (Meinungsfreiheit), die Gewissensfreiheit und religiöse Organisationen (freie Religionsausübung) sowie über gesellschaftliche Verbände und Parteien (Vereinigungsfreiheit). Die Gesetzesvorlagen wurden von der konservativ gesinnten staatsrechtlichen Abteilung des Zentralkomitees der KPdSU genauestens geprüft und nach eigenem Ermessen korrigiert. In den meisten Fällen erhielt die Abteilung Unterstützung vom nicht weniger konservativen Rechtsausschuss des Zentralkomitees und von KGB-Chef Wiktor Tschebrikow.

Trotz wiederholter Versuche, die Erarbeitung der neuen Gesetze – insbesondere mit dem Hinweis auf die KSZE-Verpflichtungen⁹ – zu beschleunigen, wurde der Prozess bis weit in das Jahr 1990 hinein verzögert. Das neue Gesetz über die Ein- und Ausreise in die und aus der Sowjetunion wurde erst am 20. Mai 1991 verabschiedet. Insbesondere die vom Gesetz vorgesehene zeitliche Begrenzung von Einschränkungen der Freizügigkeit für „Geheimnisträger“ auf fünf Jahre wurde vom Verteidigungsministerium und von den Ministerien, die zum militärisch-industriellen Komplex gehörten, vehement bekämpft. Auch nach der Beilegung der Kontroverse wurde das Inkrafttreten des Gesetzes um weitere zwei Jahre auf 1993 verschoben. Der Vorsitzende des Obersten Sowjets Anatolij Lukjanow dachte öffentlich über neue Einschränkungen nach, wie z.B. die Einführung von Ausreisequoten.¹⁰

In anderen Fällen wurden die zugesagten Gesetzesänderungen durch die Verschärfung anderer Bestimmungen wieder ausgeglichen, so z.B. im Falle des Strafgesetzbuchs der Russischen Föderation, das am 8. April 1989 novelliert wurde. Noch zu Beginn des Wiener Folgetreffens im Jahr 1986 verwies die sowjetische Seite, wann immer es um politische Gefangene in der Sowjetunion ging, auf die geplanten Veränderungen. Drei Jahre später wurden die

8 Vgl. Neues Deutschland, 1. Juni 1989.

9 Vgl. u.a. die Debatte im Obersten Sowjet im Herbst 1989, in: Iswestija, 28. September 1989.

10 Vgl. Iswestija, 17. Mai 1991.

umstrittensten Artikel aus dem Strafrecht, die die Kriminalisierung von Andersdenkenden und Aktivisten unterschiedlicher Glaubensrichtungen ermöglicht, getilgt. Dafür wurde in das neue Gesetz der Artikel 11-1 eingeführt, der wiederum die Strafverfolgung wegen „Verunglimpfung des Staates“ vorsah.¹¹ Im Westen befürchtete man zu Recht, dass die Anwendung des neuen Artikels sich kaum von der des alten über „antisowjetische Propaganda und Agitation“ und desjenigen über die Verbreitung von Materialien, die die Sowjetordnung im falschen Licht darstellten, unterscheiden würde. Die Kontroverse über Artikel 11-1 blieb daher weiter auf der Tagesordnung der KSZE.

Nach dem Wiener KSZE-Folgetreffen bekundete die sowjetische Führung ihre Bereitschaft, den Reformkurs fortzusetzen. Die Reformen beschränkten sich allerdings zumeist auf politische Beschlüsse, die von Gorbatschew bzw. mit seiner Rückendeckung gefasst wurden und größtenteils weder 1989 noch 1991 gesetzlich verankert wurden. Das bedeutete, dass eine Rückwärtsentwicklung zu uneingeschränkter Willkür bei der bürokratischen Entscheidungsfindung nicht ausgeschlossen werden konnte.

Folgende Schritte wurden von der Sowjetunion nach dem Wiener Folgetreffen unternommen: Die im Abschließenden Dokument vereinbarte Frist von sechs Monaten (bis zum 18. Juli 1989) zur erneuten Prüfung abgelehnter Ausreisearträge wurde eingehalten. Insgesamt wurden 1.855 Anträge überprüft. In 1.556 Fällen wurde die Ausreise bewilligt, in 299 Fällen jedoch erneut abgelehnt.¹² Die aus Gründen des Schutzes von Staatsgeheimnissen abgelehnten Anträge wurden an einen Sonderausschuss des Obersten Sowjets zur erneuten Überprüfung weitergeleitet. In der ersten Hälfte des Jahres 1989 wurden fast alle neuen Anträge auf Reisen ins Ausland aus privaten Gründen – insgesamt 1,7 Millionen Anträge – bewilligt. Durften 1988 108.000 Sowjetbürger offiziell auswandern, so waren es 1989 bereits 230.000.¹³

Das neue Gesetz über Gewissensfreiheit und religiöse Organisationen wurde zwar zunächst nicht verabschiedet, die Statistik registrierte jedoch eine liberalere Anwendung der alten Gesetze. In den ersten acht Monaten des Jahres

11 Nach Darstellung von Botschafter Jurij Reschetow, dem damaligen Leiter der Hauptabteilung für internationale humanitäre Kooperation und Menschenrechte im sowjetischen Außenministerium, wurde der Entwurf des geänderten Strafgesetzbuches und der einschlägigen Verordnung Anfang April 1989 im Politbüro der KPdSU diskutiert. Der vorgestellte Entwurf wurde als Grundlage angenommen, die unter Berücksichtigung der Diskussion korrigiert werden sollte. Der Artikel 11-1 war nicht darin enthalten. Er wurde erst in der Nachbearbeitung des Gesetzes eingefügt, zu einem Zeitpunkt, als Gorbatschow und Schevardnadse in London waren. Der Entwurf wurde in ihrer Abwesenheit von den meisten Politbüromitgliedern unterzeichnet, was damals einer Abstimmung gleichkam. Nach seiner Rückkehr blieb Gorbatschow nichts anderes übrig, als den neuen Text zu akzeptieren (Quelle: Tagebuch des Autors).

12 Vgl. Andrei Zagorski/Jurij Kašlev, Čelovečeskoe izmerenie politiki [Die menschliche Dimension der Politik], in: *Meždunarodnaja Žizn* 2/1990, S. 69. Vgl. auch *Iswestija*, 28. Juli 1989.

13 Vgl. Jurij Kašlev, *Chelsinskij process 1975-2005: Svet i teni glazami učastnika* (Der Helsinki-Prozess 1975–2005: Licht und Schatten mit den Augen eines Teilnehmers), Moskau 2005, S. 148.

1989 wurden 2.235 neue religiöse Gemeinden, darunter 800 Gemeinden der russisch-orthodoxen Kirche, 174 muslimische, 98 katholische und 89 evangelische Gemeinden registriert – doppelt so viele wie im ganzen Jahr 1988. 1989 wurden 1.700 Gebetshäuser an Religionsgemeinschaften übergeben; 1988 und 1989 wurde die Errichtung von 211 neuen Gebetshäusern bewilligt.¹⁴

Bis Ende 1989 wurden die ungehinderte Verbreitung und der Bezug ausländischer Periodika zugelassen. Einschränkungen des Empfangs von Satellitenfernsehen aus dem Ausland und der Einfuhr, Anschaffung und Nutzung von Fotokopierern wurden aufgehoben. Andere Verpflichtungen aus dem Abschließenden Dokument von Wien wurden wiederum nicht eingehalten. So wurden z.B. die einschlägigen Gesetze und Vorschriften zur Freizügigkeit nicht veröffentlicht.

Die Vorbereitung auf das Pariser Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE

Das Pariser Treffen (30. Mai-23. Juni 1989) war das erste von drei Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, die zwischen 1989 und 1991 stattfinden sollten. Zwischen dem Wiener KSZE-Folgetreffen und dem Pariser Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE lagen viereinhalb Monate. Schon aus diesem Grunde rechnete keiner der Teilnehmerstaaten damit, dass in Paris neue substanzielle Beschlüsse gefasst würden oder dass eine grundlegende Analyse der Anwendung des Wiener Mechanismus der menschlichen Dimension möglich wäre.

Trotzdem bereiteten sich alle Delegationen gewissenhaft auf das Treffen vor. Die sowjetische Delegation erhielt den Auftrag, die ungelösten humanitären Probleme, die die Beziehungen zu den westlichen Staaten und insbesondere zu den USA belasteten, so weit wie möglich aus der Welt zu schaffen. Dies erwies sich als keine leichte Aufgabe. Neben der auf Eis gelegten Novellierung der Gesetzgebung sah sich die Sowjetunion mit einer Reihe weiterer schwieriger Probleme bei der Umsetzung der Beschlüsse von Wien konfrontiert: der Freilassung aller politischen Gefangenen, der wohlwollenden Überprüfung aller seit mehreren Jahren abgelehnten Ausreisearträge sowjetischer Staatsbürger bis zum 18. Juli 1989, der Gewährleistung des Zugangs (d.h. der Ausreisemöglichkeit) sowjetischer Menschenrechtler zum Pariser Treffen sowie der Behandlung der Anfragen, die gemäß den Verfahren des Wiener Mechanismus der menschlichen Dimension der KSZE an Moskau gerichtet worden waren.

Bezüglich der *politischen Gefangenen* ging es in den meisten Fällen um Personen, die nicht allein aufgrund früherer, inzwischen abgeschaffter politischer Bestimmungen des Strafrechts verurteilt worden waren, sondern auch

14 Vgl. ebenda.

aufgrund „unpolitischer“ Anklagepunkte, so dass der politische Hintergrund dem Urteil selbst nicht explizit zu entnehmen war. Moskau hatte vor Beginn des Pariser Treffens kein genaues Bild von der Zahl dieser Fälle. In einer interministeriellen Beratung unter der Leitung des zum Delegationsleiter für Paris ernannten Botschafters Jurij Kaschlew und des Leiters des Referats für gesamteuropäische Zusammenarbeit Botschafter Jurij Derjabin am 25. April 1989 im sowjetischen Außenministerium wurden widersprüchliche Zahlen genannt. Vertreter der Hauptabteilung für internationale humanitäre Kooperation und Menschenrechte gingen von 22 solcher Fälle aus. Ein Vertreter des KGB sprach von lediglich vier Fällen; diese Zahl erschien allerdings allen Anwesenden von Anfang an unrealistisch. Die Lage klärte sich, als der damalige stellvertretende Außenminister der USA, Robert Shifter, Ende April 1989¹⁵ nach Moskau reiste, um die aktuellen humanitären Fälle bilateral zu besprechen. Er hatte eine Liste von politischen Gefangenen im Gepäck, die 50 Namen enthielt.¹⁶

Die Diskussion um die genaue Zahl der Fälle stellte sich jedoch nicht als das Hauptproblem heraus. In der erwähnten interministeriellen Beratung vom 25. April riet der KGB-Vertreter dem Delegationsleiter davon auszugehen, dass das Problem nicht vollständig vom Tisch zu bekommen sei. Seiner Meinung nach könnten mit Sicherheit nicht alle Fälle bereinigt werden, gleichgültig wie lang die vorgelegte Liste der politischen Gefangenen sei. Er gab auch zu bedenken, dass auf absehbare Zeit mit neuen Fällen zu rechnen sei. Der KGB sah daher die Aufgabe nicht darin, alle kontrovers diskutierten Fälle zu lösen, sondern darin, überzeugende Argumente dafür zu finden, dass in bestimmten Fällen eine Lösung im positiven Sinne nicht möglich war.¹⁷

Wie bereits erwähnt, enthielt die Liste der *langjährigen Ausreiseverbote* aus der UdSSR 1.855 Namen. Shifter brachte eine Liste mit 680 Namen mit nach Moskau. Eine frühzeitige Übergabe dieser Liste half der Delegation bei der Vorbereitung auf die Diskussion in Paris. Moskau sah sich bei diesem Thema jedoch nicht unbedingt unter Zeitdruck. Die Frist für die „wohlwollende Überprüfung“ lief erst am 18. Juli 1989 ab – drei Wochen nach Abschluss des Pariser Treffens. In Paris hätte das Thema somit keine unmittelbaren Auswirkungen.

Zu einem völlig neuen Thema bei der Vorbereitung auf das Pariser Treffen entwickelte sich die Frage der *Beteiligung sowjetischer Menschenrechtsgruppen* an den Parallelveranstaltungen der nichtstaatlichen Organisationen, die seit dem Madrider Folgetreffen (1980-1983) am Rande der KSZE-Veranstaltungen stattfanden. Nach den damals geltenden Gesetzen konnten sowje-

15 Shifter war u.a. Leiter der US-Delegation beim KSZE-Expertentreffen über Menschenrechte und Grundfreiheiten 1985 in Ottawa.

16 In einer anderen Beratung bei Botschafter Kaschlew bestätigten die Vertreter der Hauptabteilung für internationale humanitäre Kooperation und Menschenrechte, die die Liste geprüft hatten, ihre Korrektheit.

17 Quelle: Tagebuch des Autors.

tische Menschenrechtler nur dann eine Genehmigung für Reisen ins Ausland erhalten, wenn sie eine private Einladung vorweisen konnten.

Vertreter mehrerer sowjetischer Menschenrechtsgruppen aus Moskau, Leningrad (St. Petersburg), Swerdlowsk (Jekaterinburg) und Kiew informierten das Außenministerium über ihre Absicht, an den Parallelveranstaltungen in Paris teilzunehmen. Sie ließen wissen, dass die Beschaffung privater Einladungen für sie kein Problem sei. Sie wollten jedoch bewusst einen anderen Weg gehen und die Reisegenehmigung für Paris explizit zum Zweck der Beteiligung an den Veranstaltungen am Rande des KSZE-Treffens beantragen. Dabei beriefen sie sich auf die Erklärung des Vorsitzenden des Wiener Folgetreffens über den Zugang der Massenmedien und der Öffentlichkeit zur KSZE. Nach diesen Bestimmungen müssten auch sowjetische Menschenrechtler ungehinderten Zugang zu den Parallelveranstaltungen erhalten.

Die Frage wurde in einer Beratung bei Botschafter Kaschlew am 15. Mai 1989 aufgeworfen, an der auch der Leiter der für die Erteilung von Ausreisegenehmigungen zuständigen Hauptabteilung des Innenministeriums, Rudolf Kusnezow, teilnahm, der sich der sowjetischen Delegation in Paris anschließen sollte. Kusnezow erklärte unter Hinweis auf die sowjetischen Gesetze, dass mit einer solchen Begründung niemand eine Reisegenehmigung bekommen könne. Er könne auch keine Informationen über die Anzahl derartiger Anträge erhalten, da von den entsprechenden Stellen des Innenministeriums vor Ort Anträge ohne private Einladung gar nicht erst angenommen und somit auch nicht registriert würden. Kusnezow sah nur eine Möglichkeit, nämlich abzuwarten, bis die sowjetische Gesetzgebung novelliert sei und den KSZE-Bestimmungen entspreche.

In diesem Fall griff die vom Politbüro am 24. Januar 1989 verabschiedete Formel, dass die Beschlüsse des Wiener Folgetreffens vom Zeitpunkt ihrer Verabschiedung an in der Sowjetunion Gültigkeit haben sollten. Nach einer längeren Diskussion gab Kusnezow nach und bot eine Lösung an: Er brauche einen Beschluss der „Instanz“ – so wurde in der sowjetischen Behörden-sprachregelung das Zentralkomitee bezeichnet –, die Menschenrechtler nach Paris ausreisen zu lassen. Damit erhielt das Innenministerium grünes Licht, den entsprechenden Personen die Ausreise zu bewilligen und ein Auge dabei zuzudrücken, dass sie keine privaten Einladungen hatten. Letzteres wäre ohnehin im Nachhinein nicht nachprüfbar, da die Einladungen den Antragstellern zurückgegeben worden wären.¹⁸

Der vom Außenministerium als Koordinationsstelle für das Pariser Treffen angeregte Beschluss der „Instanz“ wurde durchgesetzt. Trotzdem schafften es nur wenige Menschenrechtler aus der UdSSR nach Paris. Noch in den letzten Tagen vor der Eröffnung des Treffens war unklar, ob sie überhaupt kommen würden. Das Thema war in einer Pressekonferenz von US-Senator Dennis DeConcini und dem Leiter der US-Delegation Morris Abram am Vorabend des Pariser Treffens ziemlich hochgespielt worden. Zu den wenigen sowjeti-

18 Quelle: Tagebuch des Autors.

schen Menschenrechtlern, die nach Paris hatten reisen können, gehörten Ludmilla Alexejewa (heute Vorsitzende der russischen Helsinki-Gruppe), Oleg Rumjanzew (seinerzeit Vorsitzender des Clubs „Demokratische Perestroika“ und Koordinator des Vorbereitungsausschusses für eine sozialdemokratische Vereinigung) sowie der Schriftsteller und Bürgerrechtler Lew Timofejew.

Anfangs schien es, dass auch Moskaus erste *Erfahrungen mit dem Mechanismus der menschlichen Dimension der KSZE* bei der Vorbereitung auf das Pariser Treffen Kopfschmerzen bereiten würden. Moskau beobachtete seine Anwendung gegenüber anderen Warschauer-Pakt-Staaten, namentlich der Tschechoslowakei, aufmerksam. Im März 1989 traf es dann auch die Sowjetunion. Das Außenministerium bekam eine Note der britischen Botschaft, in der direkt auf den Wiener Mechanismus Bezug genommen und darum ersucht wurde, die Gründe für die erneute Ablehnung der Ausreisegenehmigung für einen gewissen Herrn Samojlowitsch zu erläutern. Seine wiederholt eingereichten Anträge auf Auswanderung waren seit 1972 stets abgelehnt worden. Diesmal ging es um die Ausreise nach Großbritannien zum Zwecke einer onkologischen Behandlung. Zunächst wurde im Außenministerium darüber diskutiert, ob man der Botschaft eine schriftliche oder eine mündliche Antwort geben sollte. Als vom KGB die Antwort eintraf, dass Samojlowitsch auch dieses Mal die Ausreise nicht genehmigt würde, entschied man sich für eine mündliche Replik.

Der Fall erhielt eine neue Wendung als die Briten ihn Gorbatschew direkt vortrugen, und zwar kurz vor dessen Besuch in Großbritannien im April 1989. Der Fall wurde sofort gelöst, was auch eine Rolle dabei spielte, dass die Anwendung des Wiener Mechanismus in Paris im Allgemeinen positiv bewertet wurde. Dennoch hielt der Streit in Paris an, da nun die Frau und der Sohn Samojlowitschs keine Genehmigung erhielten, ihm nach London zu folgen.

Auch der Stand der Vorbereitung der neuen Gesetze stimmte die sowjetische Delegation eher pessimistisch. In den Entwurf der Rede Schewardnadses zur Eröffnung des Pariser Treffens wurden dezidierte Formulierungen über die zu novellierenden Gesetze und die Notwendigkeit ihrer Harmonisierung mit den Wiener und anderen internationalen Verpflichtungen der UdSSR eingefügt. Die Bekräftigung dieser Aufgabe durch ein Mitglied des Politbüros, das zwar bei vielen Konservativen verhasst war, aber Gorbatschew nahe stand, sollte die notwendigen Verfahren beschleunigen. Nach Einschätzung des Außenministeriums war die Gefahr im Sommer 1989 jedoch groß, dass die neuen Gesetze unzureichend waren und nicht im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Sowjetunion stünden.

Die Vorbereitung auf das Kopenhagener Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE

Das zweite Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE sollte vom 5.-29. Juni 1990 in Kopenhagen stattfinden. Die zwölf Monate nach dem Pariser Treffen wurden von den Teilnehmerstaaten zur intensiven Vorbereitung genutzt. Die UdSSR arbeitete sich durch die Vorschläge, die in Paris eingebracht worden waren. Besondere Aufmerksamkeit galt abermals der Tilgung der „Wiener Schulden“ – u.a. der Verabschiedung der versprochenen Gesetze und der Lösung des Problems der politischen Gefangenen und der Ausreisegenehmigungen. Dazu kamen aktuelle Probleme auf die Tagesordnung.

Die Vertreter der Sowjetunion führten im Zuge der Vorbereitung auf das Kopenhagener Treffen mehrere bilaterale Gespräche. Insbesondere in den Konsultationen mit ihren Kollegen aus Frankreich versuchten sie, auf der Grundlage des französischen und des britischen Vorschlags zum Thema *Rechtsstaatlichkeit* einen gemeinsamen Text zu erarbeiten, den auch die Sowjetunion als Koautor mittragen konnte.¹⁹ In den bilateralen Konsultationen mit den USA ging es in erster Linie um den Versuch, den kurz vor Ende des Pariser Treffens eingebrachten amerikanischen Vorschlag zu *freien und fairen Wahlen* zu modifizieren und die aus sowjetischer Sicht problematischen Passagen zu überarbeiten. In Paris hatte die sowjetische Delegation den US-Vorschlag noch für unannehmbar erklärt; die sowjetische Position wandelte sich innerhalb eines Jahres jedoch auch in dieser Frage beträchtlich, so dass die Forderung nach Parteienpluralismus für Moskau nun akzeptabel war.

Obwohl in zahlreichen konkreten Fragen, mit denen sich die Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE auseinander setzte, in den politischen Kreisen in Moskau Uneinigkeit herrschte, erwartete die sowjetische Delegation am Vorabend des Kopenhagener Treffens keine größeren Schwierigkeiten bei der weiteren Bearbeitung der in Paris eingebrachten Vorschläge. Sie rechnete auch nicht mit großen Überraschungen in Kopenhagen. 1990 hatte die Demokratisierung, die sich u.a. auch in weiten Teilen auf die Wiener Beschlüsse von 1989, die Ergebnisse der Wahlen von 1989 und auf die Abschaffung des Artikels 6 der Verfassung der Sowjetunion über die „führende Rolle“ der KPdSU stützte, unübersehbar an Dynamik gewonnen. Die sowjetische Delegation hatte für Kopenhagen daher auch flexible Anweisungen erhalten, die ihr einigen Spielraum ließen.

Der Stand der Umsetzung der früheren Verpflichtungen war weniger positiv. Problematisch war in erster Linie die Verabschiedung neuer Gesetze über die Ein- und Ausreise, die Gewissensfreiheit und religiöse Organisationen, die

19 Diese Arbeit war bereits weit gediehen, als die Staaten der EG vor dem Kopenhagener Treffen einen gemeinsamen Vorschlag formulierten, der von Irland im Namen der Zwölf eingebracht wurde (CSCE/CHDC.16). Die UdSSR schloss sich ebenso wie eine Reihe anderer Staaten diesem Vorschlag an.

Presse und die Massenmedien sowie über gesellschaftliche Vereinigungen. Die einschlägigen Entwürfe waren im Herbst 1989 in den Obersten Sowjet eingebracht worden, wurden jedoch in der Herbstsitzung gar nicht diskutiert. Die meisten der – mit Blick auf die KSZE-Verpflichtungen – Schlüsselgesetze waren vor Beginn des Kopenhagener Treffens noch nicht verabschiedet. Am 12. Mai 1990 hatte Gorbatschow lediglich das Gesetz über die Presse und die Massenmedien unterschrieben. Die Gesetzesvorlagen zur Gewissensfreiheit und zur Vereinigungsfreiheit kamen im Mai nur in die erste Lesung und wurden während des Treffens als Entwurf veröffentlicht. Der Gesetzentwurf zur Freizügigkeit lag noch beim Obersten Sowjet.²⁰ Neben den inzwischen zwar kürzer gewordenen, aber immer noch vorhandenen Listen politischer Gefangener und abgelehnter Ausreisearträge war das Grund genug für westliche Kritik an der Sowjetunion wegen mangelhafter Erfüllung ihrer Verpflichtungen.

In der Folge der politischen Umbrüche in den Staaten Osteuropas seit Ende des Jahres 1989 hatte sich auch die relative Position der Sowjetunion verändert. Hatten in Paris noch Rumänien, die Tschechoslowakei, Bulgarien und die DDR im Mittelpunkt westlicher Kritik gestanden, attestierte man nun der Sowjetunion einen gewissen Nachholbedarf. Man erwartete daher, dass Moskau in Kopenhagen verstärkt ins Visier geraten würde. Der Westen hatte zwar auch noch viele Fragen an Bukarest, wollte aber zunächst die Wahlen in Rumänien abwarten.

Die sowjetische Delegation bereitete sich auf die Implementierungsdebatte vor, indem sie Unterlagen über die Entwicklungen in der sowjetischen Gesetzgebung, die Einschränkungen der Freizügigkeit, politische Gefangene und über den Missbrauch der Psychiatrie zusammenstellte. Im Gegensatz zum Pariser Treffen legte sie jedoch praktisch keine Dossiers mehr zu Menschenrechtsverletzungen im Westen an.

Kurz vor Beginn des Kopenhagener Treffens gewann die von Moskau gegen Litauen verhängte Wirtschaftsblockade an Bedeutung. Ohne ihre Beziehungen zu Moskau insgesamt beeinträchtigen zu wollen, brachten die westlichen Staaten dennoch deutlich zum Ausdruck, dass der Druck auf Vilnius für sie inakzeptabel sei und das Problem auf dem Verhandlungsweg geregelt werden müsse. Infolge der Entwicklungen in Litauen im Jahr 1990 und der deutlichen Verstärkung der zentrifugalen Tendenzen innerhalb der Sowjetunion insgesamt wurde die Frage nach dem Status der baltischen Staaten wieder aktuell und in Kopenhagen erstmals explizit in der KSZE zur Diskussion gestellt.

Während der Vorbereitungen zum Kopenhagener Treffen stand Moskau auch vor der Frage, ob auf dem Treffen ein gemeinsames Dokument verabschiedet werden sollte oder nicht. Die Sowjetunion nahm zu dieser Frage lange Zeit nicht Stellung. Das Problem war nicht, ob man in Kopenhagen neue Ver-

20 Vgl. *Iswestija*, 4., 5. und 20. Juni 1990.

pflichtungen eingehen dürfte oder nicht, sondern ob die Verabschiedung eines Dokuments aus Moskauer Sicht generell zweckmäßig war.

Das Hauptargument gegen die Annahme eines substanziellen Dokuments war einzig und allein Moskaus Bestreben, die wichtigsten Inhalte für ein Dokument „aufzusparen“, das dann vom Moskauer Treffen verabschiedet werden sollte, womit das Treffen in Moskau zum Höhepunkt der in Wien vereinbarten drei Phasen der Konferenz über die Menschliche Dimension werden würde. Die Tatsache, dass das Kopenhagener Treffen am Vorabend des Gründungsparteitags der erzkonservativen Kommunistischen Partei der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) und kurz vor dem 28. Parteitag der KPdSU stattfinden würde, dessen Vorbereitungen vor dem Hintergrund einer Offensive der konservativen Kräfte in der KPdSU gegen die Demokratisierungspolitik in der Sowjetunion abliefen, ließ jedoch Zweifel an diesem Ansatz aufkommen. Darüber hinaus spielte auch die Einsicht Moskaus eine Rolle, dass die Sowjetunion nach den demokratischen Revolutionen in Osteuropa durch eine Obstruktionspolitik in Kopenhagen schnell in die Isolation geraten könnte. Dies wiederum wäre insbesondere angesichts der unmittelbar nach dem Kopenhagener Treffen beginnenden Vorbereitungen des im Herbst 1990 geplanten Pariser Gipfeltreffens der KSZE für Moskau deutlich von Nachteil gewesen.

Am Ende der Diskussion verließ die sowjetische Delegation Moskau mit der klaren Weisung, an der Erarbeitung eines substanziellen Dokuments des Kopenhagener Treffens aktiv mitzuwirken. Viele westliche Delegationen traten in Kopenhagen mit demselben Ziel an, jedoch noch ohne Moskaus Absichten zu kennen.

Ein weiteres wichtiges Merkmal der Vorbereitungen zum Kopenhagener Treffen war die mangelnde Abstimmung zwischen den Warschauer-Pakt-Staaten. In einer routinemäßigen Sitzung der multilateralen Informationsgruppe der Ostblockstaaten schlugen die Vertreter der Sowjetunion vor, vor Beginn des Kopenhagener Treffens in Moskau ein Vorbereitungstreffen abzuhalten. Dieser Vorschlag wurde jedoch lediglich vom Vertreter der DDR unterstützt. Die Vertreter anderer Staaten gaben vor, zu dieser Frage zunächst Weisungen aus ihren Hauptstädten einholen zu müssen. Die Ungarn schwiegen sich einfach aus. Eine positive Rückmeldung kam später nur aus der Tschechoslowakei – sehr zur Überraschung Moskaus. Die Konsultationen fanden dennoch nicht statt, da die Rückmeldungen aus anderen Warschauer-Pakt-Staaten ausblieben. Sie wurden auch weder in Kopenhagen noch am Rande weiterer KSZE-Treffen aufgenommen. Die Gruppe des Warschauer Vertrags – des „Ostens“ – innerhalb der KSZE hatte sich somit aufgelöst.

Unmittelbar vor Beginn des Kopenhagener Treffens war auch in Moskau ein neuer Wind zu spüren, wenn auch erst noch schwach. Nach der Wahl Boris Jelzins zum Vorsitzenden des Obersten Sowjets und später zum Präsidenten Russlands begann man in Moskau die Entstehung einer zweiten, konkurrierenden Machtstruktur im Machtzentrum der Sowjetunion wahrzunehmen. In

der russischen Demokratiebewegung spielten Menschenrechtler eine wichtige Rolle. Jelzin ließ sich von der Internationalen Helsinki-Föderation über das Pariser Treffen von 1989 informieren und zeigte auch Interesse am Kopenhagener Treffen. Ein Teil derjenigen, die in Moskau an den Vorbereitungen des Treffens teilgenommen hatten und später auch der Delegation angehörten, orientierte sich schon damals an der neuen Macht in Moskau.

Schlussbemerkungen

Die Sowjetunion schaffte es bis zum Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension nicht mehr, alle ihre aus dem Wiener Schlussdokument resultierenden Verpflichtungen zu erfüllen. Mehrere westliche Delegationen, darunter die der USA, der Niederlande und Schwedens, erhielten 1991 Gelegenheit, die noch im Lager in Perm und in einigen Gefängnissen verbliebenen politischen Gefangenen zu besuchen. Drei der Inhaftierten wurden während des Moskauer Treffens vom russischen Präsidenten Jelzin begnadigt. Die sowjetischen Behörden hingegen zögerten auch noch nach dem Scheitern des Putschversuchs vom August 1991, ähnliche Schritte zu unternehmen. Die Implementierungsdebatte legte fortbestehende Defizite im Bereich der sowjetischen Ausreisepolitik offen. Ein Großteil der Kritik galt jedoch bereits der Menschenrechtspolitik einer Reihe von Sowjetrepubliken, die inzwischen ihre Unabhängigkeit erklärt hatten.

Doch gerade in dem Zeitabschnitt zwischen 1989 und 1991 hatte die KSZE den größten Einfluss auf die Politik der Sowjetunion im Bereich der menschlichen Dimension. Die KSZE-Verpflichtungen halfen nicht nur die Agenda der Demokratisierung zu gestalten, sondern galten allen politischen Kräften, die tief greifende Reformen in der Sowjetunion anstrebten, als wünschenswerter Standard. Auch die sowjetische Diplomatie verhielt sich in diesem Zeitraum größtenteils äußerst kooperativ, so dass westliche Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Teilnahme am Moskauer Treffen keine große Rolle mehr spielten. Die westliche Teilnahme stand – abgesehen von den drei Tagen des Putsches in Moskau – nicht mehr in Frage.

Nur kurz nach dem dritten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension begann der Enthusiasmus, der der KSZE entgegengebracht wurde, in Moskau zu schwinden. Die Sowjetunion brach zusammen. Andere Fragen, aber auch andere Instrumente der Politik kamen auf die Tagesordnung. Die KSZE hatte ihren Zenit bald überschritten.

„Demokratischer Frieden“ durch die OSZE – eine Bilanz nach 30 Jahren KSZE-Schlussakte

Als am 1. August 1975 die in Helsinki versammelten Staats- und Regierungschefs feierlich die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa unterzeichneten, konnten sie nicht ahnen, dass sich 15 Jahre später die sowjetische Herrschaft in der östlichen Mitte Europas, ja die UdSSR selbst auflösen würde. Damit war das Ende der kommunistischen Ideologie als ein Gegenmodell mit universalem Anspruch zum liberal-demokratischen Kapitalismus eingeläutet. Die Hoffnungen der sozialistischen Parteiführungen, die Entspannungspolitik würde ihr System stabilisieren, ja sogar in der ideologischen Auseinandersetzung mit dem „Imperialismus“ stärken, erwiesen sich als Fehleinschätzungen.

Mit der Charta von Paris im November 1990 unterschrieben alle KSZE-Teilnehmerstaaten ein Dokument, in dem genau jene Normen und Werte einer *demokratischen Friedenszone* feierlich bekräftigt wurden, welche die sozialistischen Länder zu Beginn des KSZE-Prozesses so vehement bekämpft hatten. Ganz in der liberalen Tradition, für die Immanuel Kant steht, gelten innerstaatliche Demokratie und die Achtung der Menschenrechte als eine zentrale Voraussetzung für zwischenstaatlichen Frieden. Ergänzt wird diese Bedingung durch zwei weitere: Internationale Organisationen ermöglichen die gewaltfreie Regelung von Konflikten zwischen den Staaten, und wirtschaftliche Interdependenzen fördern auf allen Seiten das Interesse, Handel und Wohlfahrt militärischer Macht- und Kriegspolitik vorzuziehen.

Im Folgenden gehe ich der Frage nach, welche Rolle eine internationale Institution wie die KSZE als ein Teil der „Triade des demokratischen Friedens“ bei der gewaltlosen Überwindung des Ost-West-Konflikts gespielt hat und worin die Bedeutung der heutigen OSZE für die friedliche Regelung zwischen- wie innerstaatlicher Auseinandersetzungen und die Ausbreitung der Demokratie liegt.

Der KSZE-Prozess und die Überwindung des Ost-West-Konflikts

Der KSZE-Prozess war eine Art „institutionalisierter Dauerdialog“, in dessen Folge die sozialistischen Länder ab Mitte der achtziger Jahre immer mehr westliche Normen übernahmen. Die sowjetische Führung und ihre Verbündeten im Warschauer Pakt, die unter dem Druck von Bürger- und Menschenrechtsbewegungen standen, akzeptierten schrittweise zentrale Elemente der Idee des „demokratischen Friedens“.

Die ursprüngliche Idee der KSZE ging in eine ganz andere Richtung. Mit der Schlussakte von Helsinki 1975 hatten die Mitglieder der beiden Allianzen und die neutralen Staaten in Europa Normen und Regeln für die Austragung des Ost-West-Konflikts mit friedlichen Mitteln vereinbart. Sie richteten die KSZE ein, um sowohl *gemeinsame* (die Minderung der tendenziell selbstzerstörenden Konsequenzen der nuklearen wie konventionellen Rüstung) als auch *gegensätzliche* Interessen (vor allem in der Interpretation der Menschenrechte) zu realisieren. Grundlage der KSZE-Vereinbarungen war ein Tauschgeschäft: Die westlichen Staaten kamen dem Interesse der Sowjetunion und ihrer Verbündeten an einer politischen und völkerrechtlichen Anerkennung der territorialen Nachkriegsordnung nach. Als Gegenleistung erhofften sie sich, die sowjetische Außenpolitik in Verhaltensnormen und Regeln einzubinden, um so mehr Transparenz und „Erwartungsstabilität“ zu erhalten. Außer über die KSZE-Vereinbarungen im Dekalog und in den drei „Körben“ sollte dies besonders über die Achtung der Menschenrechte erreicht werden. Man ging von der Annahme aus, dass eine innere Liberalisierung der kommunistischen Regime sich auch auf ihr außenpolitisches Verhalten auswirken und damit Entspannung und friedlichen Konfliktaustrag befördern würde.

Die sozialistischen Staaten hatten sich mit der Schlussakte auf ein Normensystem eingelassen, das – bei aller diplomatischen Vagheit der Formulierungen im Einzelnen – in seiner Grundstruktur, insbesondere was die Menschenrechte und Grundfreiheiten anging, im westlich-liberalen Wertehorizont angesiedelt war. Ost und West konnten sich darauf einigen, weil es – auf Grund der Herkunft der liberalen und der sozialistischen Ideen aus der Aufklärung – eine hinreichende Schnittmenge für gemeinsame programmatische Erklärungen gab, deren *Umsetzung* nur unterschiedlich interpretiert wurde. Die kommunistischen Parteiführungen glaubten, sie könnten mit den Normen und Regeln der Schlussakte taktisch umgehen. Wenn es Probleme gäbe, würden sie diese notfalls mit Gewalt unter Kontrolle halten. Indem sie anerkannten, dass innergesellschaftliche Verhältnisse legitimer Gegenstand von KSZE-Verhandlungen sein dürften, ließen sie sich jedoch in einen Dialog über ihre eigene Staatsform ein. Hier konnten ihre Argumente aber nicht überzeugen, weil ihre Implementierung der KSZE-Vereinbarungen, insbesondere bei der Achtung der Menschenrechte und politischen Grundfreiheiten, deren *Wortlaut* in der Regel widersprach. Außerdem konnten sie keine konsistente Gegenstrategie gegen die westliche „Diskurshegemonie“ entwickeln, weil sie dann darauf hätten verzichten müssen, auf dem Prinzip der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ zu beharren.

Sofort zu Beginn des KSZE-Prozesses wurden die „*Helsinki Monitoring Groups*“, die sich nach 1975 gebildet hatten, massiv verfolgt. Da jedoch die Debatte über Menschenrechte über die KSZE-Vereinbarungen internationalisiert worden war, gelang es nicht vollständig, jede kritische innergesellschaftliche Diskussion zu unterdrücken. Die westlichen Medien sorgten dafür, dass die Forderungen der östlichen Bürgerrechtsbewegungen eine weite

Verbreitung fanden und – was noch wichtiger war – in die westliche KSZE-Politik, insbesondere der USA, eingingen. Die osteuropäischen Menschenrechtsgruppen hatten somit über die KSZE einen Transferkanal in die für gesellschaftliche Initiativen offenen westlichen Demokratien. Diese wiederum – und hierbei waren die Vereinigten Staaten mit ihrer starken Emigrantenlobby an vorderster Stelle – konfrontierten auf den KSZE-Konferenzen die sozialistischen Staaten mit den Forderungen der Dissidentengruppen.

Nach dem Amtsantritt Michail Gorbatschows 1985 begann die neue sowjetische Führung eine Politik der inneren Reform, die auch den Verbündeten – soweit es deren Führungen wollten – mehr Spielräume eröffnete. Dies ist eine Bestätigung der liberalen Theorie, nach der zwischenstaatliche Kooperation erst dann zu stabilem Frieden führt, wenn auch innerstaatlich demokratische, zumindest aber rechtsstaatliche Verhältnisse herrschen – und die Sowjetunion war auf dem Wege dahin. Außerdem lässt sich feststellen, dass die Einhaltung der KSZE-Vereinbarungen entsprechend dem Grad der jeweiligen zivilgesellschaftlichen Entwicklung in den einzelnen sozialistischen Staaten und der transnationalen Vernetzung von Bürger- und Menschenrechts- sowie Friedensbewegungen, die sich in der Entspannungsperiode herausgebildet hatte, variierte. Es gab vier Varianten der Reaktion:

- a) In denjenigen Staaten, die kein Oppositionspotenzial aufwiesen, bestand kein Anlass zur Repression.
- b) In Staaten mit einer vergleichsweise dichten Kommunikation von Menschen- und Bürgerrechtsbewegungen mit westlichen gesellschaftlichen Akteuren oder politischen Parteien und zugleich einer starren, reformfeindlichen Führung (wie in der DDR) wirkten die KSZE-Vereinbarungen insofern, als der Partei- und Staatsapparat sie nicht völlig missachten wollte, um die Entspannung nicht zu gefährden.
- c) Bei Ländern wie Ungarn und Polen mit einer reformbereiten Führung und/oder einer vergleichsweise starken Opposition lassen sich Anzeichen für den Erfolg der KSZE-Verhandlungen feststellen.
- d) Der KSZE-Prozess hatte eine unmittelbare Wirkung in der Sowjetunion, in der die Normen und Regeln zwar nicht im Kontext einer sich entwickelnden Zivilgesellschaft aufgenommen wurden, aber in der die neue politische Führung seit 1985 – oft ausdrücklich mit Bezug auf die KSZE – den Versuch machte, deren Normen innerstaatlich und innergesellschaftlich einzuhalten und von „oben“ durchzusetzen.

Wenn Gorbatschow sein Reformprogramm realisieren wollte, konnte er auf die westlichen Menschenrechtsforderungen nicht mehr nur mit taktischer Rücksichtnahme reagieren. Aber auch in Ungarn und Polen sowie (auf Grund der spezifischen deutsch-deutschen Situation) in Ansätzen auch in der DDR führte das Zusammenspiel von westlichen Regierungen (vor allem der amerikanischen), innerstaatlicher Opposition und nichtstaatlichen, sich transnatio-

nal vernetzenden Gruppen dazu, dass die Partei- und Staatsführungen innergesellschaftlich und auf der internationalen Ebene der KSZE-Konferenzen zunehmend in die Defensive gerieten. Sie kamen immer mehr unter Druck, die Praxis der Innen- und Gesellschaftspolitik mit ihren bisher nur deklaratorischen Erklärungen, die KSZE-Vereinbarungen würden von ihnen eingehalten, kompatibel zu machen. Als weiterer Faktor kam hinzu, dass die „menschlichen Kontakte“ im Rahmen des KSZE-Prozesses eine Eigendynamik entwickelt hatten. Die wirtschaftliche Überlegenheit und der politische und soziokulturelle Pluralismus der westlichen Länder übten eine große Anziehungskraft auf die Bevölkerung im Osten aus, die um so stärker zur Geltung kam, je mehr sich durch die zunehmenden Kontakte Vergleichsmöglichkeiten zwischen staatlich propagiertem Selbst- und Fremdbild und der Realität ergaben. Damit wurde der Monopolanspruch der kommunistischen Partei immer mehr untergraben.

Am Ende stand die Übernahme des liberal-kapitalistischen Wertesystems durch die nur noch formal sozialistischen oder sich bereits in der Transitionsphase befindlichen Staaten des Warschauer Pakts. Auf der Kopenhagener Konferenz im Juni 1990 und ein halbes Jahr später mit der Charta von Paris legten sich alle Staaten Europas feierlich auf die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, pluralistische Demokratie, das Recht auf Eigentum sowie auf gesamteuropäische Institutionen fest und damit auf das Leitbild einer demokratischen Friedenszone.

Im Zuge des KSZE-Prozesses hatte sich gezeigt, wie wichtig die Wahrnehmung des Konflikts als eine primär gesellschaftlich und nur sekundär militärisch bedingte Auseinandersetzung für die Deeskalation war. Je mehr nämlich im Westen und bei den neutralen Staaten eine Verbesserung der menschenrechtlichen Lage in den sozialistischen Ländern, insbesondere in der Sowjetunion, beobachtet werden konnte, desto mehr verstärkte sich bei ihnen die Erwartung, der Osten werde sich auch außenpolitisch nicht (mehr) militärisch aggressiv verhalten. Dies wiederum wirkte auf das eigene Verhalten zurück, das ebenfalls kooperativer wurde.

Umgekehrt konnte die sowjetische Führung beobachten, dass es unwahrscheinlich war, dass eine Militärallianz von Demokratien unter den Bedingungen wechselseitiger nuklearer Zweitschlagsfähigkeit und starker konventioneller Streitkräfte der Sowjetunion einen Angriffskrieg gegen die sozialistischen Staaten heimlich planen und durchführen würde. Dies war u.a. eine Folge der militärischen Vertrauensbildung im KSZE-Prozess bzw. in der Entspannungsperiode generell. Hierbei lassen sich ähnliche Entwicklungen wie in der menschlichen Dimension beobachten. Die östliche Seite ließ sich auf dem Papier auf die westliche Transparenzforderung ein, kam wegen unzureichender Implementierung unter Rechtfertigungsdruck und adaptierte über die Kontakte mit westlichen Wissenschaftlern und den Einfluss transnationaler Friedensgruppen schließlich die Position des früheren Gegners. Damit wurde eine Art „Grundvertrauen“, eine grundsätzliche wechselseitige Erwartungs-

stabilität, geschaffen. Dabei zeigte sich ein sich selbstverstärkender Mechanismus: Je weiter die Wahrnehmung wechselseitiger Bedrohung abnahm, desto mehr erleichterte dies Demokratisierungsprozesse im Osten, die schließlich zur Aufhebung des gesellschaftlichen Systemgegensatzes und damit zur friedlichen Beendigung des Ost-West-Konflikts führten. Es zeigte sich jedoch schnell, dass damit nicht sofort der Weg zu einer demokratischen Friedenszone geebnet worden war.

Die Ausbreitung des demokratischen Friedens und die Dienstleistungsfunktion der OSZE in den 1990er Jahren

Nach der Theorie des demokratischen Friedens regeln stabile Demokratien ihre Konflikte untereinander friedlich; solange sie sich jedoch in einer Übergangsphase befinden, in der noch nicht sicher ist, ob Staat und Gesellschaft sich wirklich demokratisch entwickeln, steigt die Gefahr innerer wie äußerer Gewaltanwendung. Vor allem das demokratische Selbstbestimmungsrecht, das sich vielerorts als nationales, oft ethnisch gebundenes entpuppte, wirkte als Sprengsatz für die Staatenordnung im Osten Europas und führte zum Zerfall der Vielvölkerstaaten Sowjetunion und Jugoslawien. Damit rückte insbesondere auf dem Balkan und im Kaukasus der Krieg wieder auf die Tagesordnung der europäischen Politik – die darauf überhaupt nicht vorbereitet war.

Im Überschwang der Hoffnung auf ein demokratisches und friedliches Europa, wie sie sich in der Pariser Charta manifestierte, sollte die KSZE eine zentrale Rolle bei der Neugestaltung der gesamteuropäischen Sicherheit spielen. Dem diente die Umwandlung in eine Organisation mit ständigen Institutionen zur Regelung der Konflikte, die mit der – wie man glaubte nur vorübergehenden – Phase der Instabilität im postkommunistischen Raum verbunden waren. Als die Auseinandersetzungen um Staatszerfall und -neubildung gewaltsam eskalierten, hatte die OSZE weder die Macht noch das Instrumentarium, um darauf erfolgreich reagieren zu können. Sie kann nur so handlungsfähig sein, wie es ihre Mitgliedstaaten zulassen. Die westlichen Staaten aber waren nicht bereit, einer *inklusive* Organisation zu viel Macht zu geben, in der Staaten, in denen der Demokratisierungsprozess stockt oder in denen innere Kriege geführt werden, Mitsprache haben. Dieser Grundsatz galt vor allem dann, wenn es um die Frage ging, ob in gewaltsame Konflikte mit wirtschaftlichen Sanktionen oder unter Umständen mit militärischer Macht eingegriffen werden sollte. Hierfür ist die OSZE weder von ihren Ressourcen noch von ihren Entscheidungsverfahren her geeignet, haben doch diejenigen Länder, in denen interveniert werden soll, eine Vetomöglichkeit. Die OSZE, deren Vorgängerin noch die „großen Fragen“ der Ost-West-Konfrontation debattiert hatte, wurde daher schnell von *exklusiv demokratischen*

internationalen Institutionen, wie die NATO und die EU, an den Rand gedrängt.

So war die Entsendung der Kosovo-Verifizierungsmission im Herbst 1998 eine Entscheidung, die nicht von den OSZE-Gremien, sondern vom US-Abgesandten Richard Holbrooke und Slobodan Milošević kurzfristig getroffen worden war und deren Scheitern angesichts der Konfliktlage, des Mandats und der mangelnden Ressourcenausstattung nicht verwundern konnte. Wie bereits zuvor in Bosnien (nach dem Dayton-Abkommen, bei dessen Abschluss die OSZE ebenfalls keine Rolle gespielt hatte) wurde sie ab dem Sommer 1999 auch im Kosovo *nach* der militärischen Intervention in eine arbeitsteilige Struktur eingegliedert, in der die NATO (bzw. seit kurzem die EU) den militärischen Schutz übernimmt, die EU für den wirtschaftlich-gesellschaftlichen Aufbau verantwortlich ist, die Vereinten Nationen sich um die Rückkehr der Vertriebenen kümmern und sie selbst für den Aufbau eines Rechtsstaats und demokratischer Strukturen zuständig ist. Diese Arbeitsteilung ist angesichts knapper Finanzmittel und zur Vermeidung von Doppelarbeit und Konkurrenz gewiss sinnvoll. Sie war aber nicht das Resultat eines Beschlusses, der maßgeblich im OSZE-Kontext verhandelt wurde, sondern letztlich von Entscheidungen in der NATO und der EU, die die OSZE dann nachvollzog.

Diese „Dienstleistungsfunktion“, die die OSZE im Rahmen der Friedenskonsolidierung nach einem kriegerischen Konflikt, der durch eine auswärtige Intervention beendet wurde, wahrnimmt, übt sie letztlich auch in den Fällen aus, in denen sie sich autonom für präventive oder konfliktnachsorgende Aktivitäten entscheidet. Die größte Wirkung der Arbeit der Feldmissionen oder des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) tritt dann ein, wenn innergesellschaftlich in den betreffenden Staaten die Bereitschaft vorhanden ist, sich der Hilfe und Unterstützung der OSZE auch zu bedienen, *und* wenn dieses Interesse durch die Aussicht auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union begründet und unterfüttert wird. Wie die Arbeit des HKNM in den baltischen Staaten zeigt, hatten seine Vorschläge immer dann eine größere Chance, akzeptiert zu werden, wenn sie von der EU in ihre Konditionierungspolitik während der Beitrittsverhandlungen eingebracht wurden. Auch gehen die Berichte von OSZE-Missionen über die Menschenrechtssituation in einem Land und die OSZE-Wahlbeobachtungsberichte regelmäßig in die Fortschrittsberichte ein, die die EU-Kommission im Rahmen der Assoziationspolitik oder seit neuestem der Europäischen Nachbarschaftspolitik über die Beitrittskandidaten verfasst. Wo es um das frühzeitige Erkennen von Eskalationsgefahren und die Prävention von gewaltsamen Auseinandersetzungen sowie um die Friedenskonsolidierung nach Kriegen geht, ist daher das Wirken der OSZE insgesamt als positiv zu bewerten, vornehmlich aber nur unter der Bedingung, dass starke Akteure wie die EU ihr im Hintergrund den Rücken stärken.

In den Ländern, die auf absehbare Zeit nicht oder voraussichtlich niemals die Chance haben, als Mitglied in die Europäische Union aufgenommen zu werden, bewegt sich die OSZE auf schwierigem Gelände und eine Bilanz ihrer Arbeit ist schwer zu erstellen. Wenn ein Konflikt nicht ausbricht, so ist die Vermutung, dies sei eine Folge des präventiven Wirkens der OSZE, nur selten im Einzelnen belegbar. Naturgemäß findet die Arbeit der Konfliktprävention im Stillen statt. Öffentlichkeit würde die Vertraulichkeit stören, die bei so komplexen Konflikten notwendig ist, bei denen es oft auf „Gesichtswahrung“ ankommt. Weiter ist es kaum möglich, den Erfolg von Kommunikations- und Lernprozessen zu messen; ihre Wirkung entfaltet sich erst in Jahren, oft Jahrzehnten. Selbst wenn sich der Einfluss von außen auf Entscheidungen von Parteien in Konflikten beobachten lässt, ist es ungemein schwierig, den Anteil z.B. der OSZE daran zu bestimmen, wenn noch andere Organisationen wie die Europäische Union oder die Vereinten Nationen oder auch einzelne Staaten tätig sind.

Da in diesen Fällen der Anreiz der in Aussicht gestellten EU-Mitgliedschaft fehlt, der in der Regel dazu führt, dass sich politische Führungen auf die Unterstützung des Transitionsprozesses oder die Vermittlung bei internen wie zwischenstaatlichen Konflikten durch die OSZE einlassen, hängt ihre Wirkung entscheidend von der Bereitschaft von Politik und Gesellschaft in diesen Ländern ab, sie auch zu nutzen. Einer Regelung der zahlreichen Konflikte im Kaukasus, in Zentralasien und in Moldau ist die OSZE bisher auf Grund dieser dort nicht gegebenen Bedingungen nicht näher gekommen, und die Chancen, mit Projekten zur Demokratisierung sowie zum Aufbau eines Rechtsstaats und einer Zivilgesellschaft Erfolge aufzuweisen, sind ebenfalls deshalb und auf Grund der Langfristigkeit der Perspektive sehr schwer abzuschätzen. Die Arbeit der OSZE wird dabei zusätzlich dadurch erschwert, dass sie aus Mangel an Anreizeboten oder Drohmöglichkeiten letztlich darauf angewiesen ist, allein über Dialogpolitik *inhaltlich* überzeugend zu wirken. Die Haupthoffnung besteht – in Analogie zum Erfolg des KSZE-Prozesses – darin, dass die OSZE dann von großer Wichtigkeit sein wird, wenn sich innergesellschaftliche Oppositionsgruppen gegen autoritäre Herrschaft auf sie berufen und – gestützt auf das OSZE-Normensystem – dessen Einhaltung nachhaltig einklagen. Genau dies war in den letzten Jahren in Georgien und in der Ukraine sowie – mit Abstrichen – in Kirgisistan der Fall.

Die aktuelle Krise der OSZE und ihre Zukunftsperspektiven

Die regelmäßige Wahlbeobachtung hat sich als die wichtigste Rolle herausgestellt, die die OSZE bei der Ausbreitung der Demokratie spielt. Sie hat sich damit bei den demokratischen Staaten großes Renommee erworben. Da jedoch der Weg zum demokratischen Frieden kein Königsweg ist, sondern vielfältige Widerstände und Konflikte hervorruft, ist sie gerade wegen dieser

Erfolge, die sie eigenständig und nicht allein als „Dienstleister“ erreicht hat, in die Krise geraten. Die Wahlbeobachtung durch die OSZE und ihre „umstürzlerische“ Wirkung haben neben den davon direkt betroffenen autoritären postkommunistischen Regimen vor allem Russland auf den Plan gerufen, das seine von ihm beanspruchten Einflussphären vom Westen bedroht sieht.

Ein positives Votum, Wahlen seien frei und fair abgelaufen, ist ein Eintrittsbillet in den Kreis der demokratischen Staaten und erhöht für Länder, die sich im Übergang zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie befinden, die Chancen, stärker an die EU und die NATO herangeführt zu werden. Ein negatives Urteil über den Wahlverlauf wird naturgemäß von autoritären Regimen missachtet und bekämpft. Dies gelingt ihnen aber nur, wenn es keine gesellschaftlich relevanten Gruppen gibt, die – auf das Votum einer internationalen Organisation gestützt – die Wahlfälschungen auf die innenpolitische Agenda setzen. So wurde die massive Kritik der OSZE-Beobachter am Verlauf der Wahlen in Georgien, der Ukraine und in Kirgisistan von den dortigen Oppositionsbewegungen aufgenommen und hat nicht unwesentlich zur Delegitimierung der Regierungen und zu deren Sturz beigetragen. Seitdem wird von der russischen Regierung versucht, die Kriterien für freie und faire Wahlen zu verwässern. Der inklusive Charakter der OSZE und das Konsensprinzip geben ihr dazu auch die Möglichkeit.

Außer allzu durchsichtigen Argumenten, die autoritär regierte Staaten stets gegen eine wirksame Wahlbeobachtung vorbringen und die eindeutig gegen das von allen Teilnehmerstaaten unterschriebene OSZE-Normensystem verstoßen, ist Russland in einem Punkt Recht zu geben: Das Mittel der Wahlbeobachtung wurde – ebenso wie das der Feldmissionen – einseitig nur in den ehemals kommunistischen Staaten eingesetzt, als ob es nicht auch in etablierten Demokratien Probleme mit Wahlunregelmäßigkeiten oder mit ethnischen Minderheiten gäbe. Damit wurde von Seiten Russlands der – gegenüber den Nicht-Demokratien – *hegemoniale* Charakter des Projekts der Ausbreitung des demokratischen Friedens zum Thema gemacht.

Unter normativen Gesichtspunkten betrachtet kann es nicht darum gehen, dieser Kritik nachzugeben und Wahlbeobachtung zur Farce werden zu lassen oder Langzeitmissionen mit weniger wichtigen Dingen zu betrauen. Insofern darf der demokratische Anspruch, der in den OSZE-Dokumenten niedergelegt ist, nicht verwässert werden. Die Wahlbeobachtung muss ein Stachel im Fleisch autoritärer Regierungen bleiben. Andererseits wurde die OSZE durch Russland in eine tiefe Krise gestürzt, auf die nicht nur mit der Bekräftigung von Normen und Prinzipien, sondern auch politisch reagiert werden muss. Die westlichen Staaten müssen deshalb Russland und seinen – in dieser Angelegenheit – verbündeten Staaten entgegenkommen, indem sie die bisherige Schiefelage beseitigen und dadurch die Legitimation zur Einmischung in inner- und zwischenstaatliche Auseinandersetzungen deutlich erhöhen. Sie müssen akzeptieren, dass sich die OSZE auch mit Konflikten in ihrem Be-

reich befasst, der bereits demokratisch konsolidiert, aber dennoch nicht frei von der Gefahr gewaltsamer Auseinandersetzungen ist.

Die Krise der OSZE wird noch dadurch verschärft, dass sie in der Tat durch die Erweiterung der EU und der NATO und des damit verbundenen Stabilitätsexports in ihrer Funktion als Organisation vornehmlich zur Erweiterung des demokratischen Friedens und zur Konfliktprävention und -regelung immer weniger gebraucht wird. Wenn allerdings das Theorem des demokratischen Friedens mit seiner Zielvorstellung eines möglicherweise „ewigen Friedens“ zutrifft, dürfte sie immer mehr an Bedeutung verlieren. Zwar haben auch internationale Organisationen für Demokratien ihren Wert, um den Frieden unter ihnen zu sichern, aber dazu gäbe es in Europa wichtigere als die OSZE. Wenn sie also irgendwann einmal feierlich aufgelöst würde, weil sie für den demokratischen Frieden von San Francisco bis Wladiwostok nicht mehr nötig ist, hätte sie ihre historische Mission erfüllt.

Glückwunsch: Die OSZE lebt und es geht ihr gut

Seit ihrer Geburt im Jahr 1975 als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und ihrer Wiedergeburt als Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zwei Jahrzehnte später hat es immer einige Übereifrige gegeben, die schon die Totenglocke für die OSZE läuten wollten. Glücklicherweise ist die OSZE jedoch – trotz einiger Wehwehchen – quicklebendig und in guter Verfassung.

Die OSZE passt sich an

Die KSZE war ein Kind des Kalten Krieges. Ihr Daseinszweck bestand ursprünglich zumindest teilweise darin, noch immer offene, auf den Zweiten Weltkrieg zurückgehende Grenzfragen zu lösen. Heute ist der Kalte Krieg lange vorbei und mit ihm auch die Nachkriegsteilung Europas in zwei schwer bewaffnete Lager. Die meisten Grenzstreitigkeiten sind seit Jahren geklärt. Und doch wird die OSZE mehr denn je gebraucht. Der inhaltliche Schwerpunkt der Organisation hat sich um den ausgesprochen wichtigen Themenkomplex Toleranz, Migration, Einwanderung und Integration erweitert. Ihr geographischer Fokus hat sich mit der Ausdehnung der Demokratie nach Süden und Osten verlagert. Der Makroschwerpunkt der OSZE – Sicherheit, Konfliktverhütung und Konfliktnachsorge – ist jedoch dynamischer und erfolgreicher als je zuvor, seit die OSZE zur Verbreitung der Früchte der Freiheit und der Demokratie unter Millionen Menschen in Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien unaufhaltsam ihren Weg geht. Sie haben zwar bereits vom süßen Geschmack dieser Früchte gekostet, hatten aber bislang noch keine Möglichkeit, einen kräftigen Happen davon zu nehmen. Ihnen signalisiert die OSZE: „Hilfe ist unterwegs.“

Das Verdienst für den Auftrag der OSZE, Sicherheit durch Demokratie und Menschenrechte zu erreichen, gebührt den Verfassern der Schlussakte von Helsinki. Die OSZE fördert die Werte Freiheit und Demokratie nachdrücklich, indem sie die Bausteine, die in den eher weiter gefassten Prinzipien enthalten sind – Befreiung von staatlichem Zwang, eine lebendige Zivilgesellschaft, eine blühende unabhängige Medienlandschaft, demokratische Wahlen auf der Grundlage weithin anerkannter Standards, ethnische und religiöse Toleranz und Verständigung, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, eine kompetente öffentliche Verwaltung und Marktwirtschaft –, weiterentwickelt. Es handelt sich dabei um die unveränderlichen Bestandteile jeder Demokratie, jedes OSZE-Teilnehmerstaates, da jeder Einzelne von ihnen sich auf diese Prinzipien ohne Einschränkungen, ohne Vorbehalte und

ohne Ausnahmen verpflichtet hat. Aus diesem Grund trägt die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ungeachtet aller Hindernisse, die ihr manch einer in den Weg zu legen versucht, entscheidend zur Freiheit in ihren 55 Teilnehmerstaaten und über diese hinaus bei.

Ich bin deswegen so optimistisch, was die OSZE angeht, weil sie tagtäglich beweist, dass sie das „genetische Potenzial“ zur Anpassung an neue Bedingungen und Herausforderungen hat. Während meiner Amtszeit als US-Botschafter bei der OSZE (2001-2005), eigentlich während des gesamten vergangenen Jahrzehnts, hat die Organisation immer wieder gezeigt, dass sie sich sowohl an neue Ereignisse als auch an tektonische Verwerfungen anpassen kann und dabei auch neue Wege geht, die vorher nicht mit der OSZE in Verbindung gebracht worden waren. Die KSZE/OSZE hat sich auf jeden bedeutsamen Wandel im euro-atlantischen Umfeld erfolgreich eingestellt und sich dabei weiter entwickelt.

Die OSZE stellt sich neuen Herausforderungen

Die USA schätzen die OSZE als zentrales multilaterales Instrument, das regional agiert und auf regionale Bedürfnisse eingehen kann. Sie zeigt Eigeninitiative und arbeitet effektiv. Sie kann innerstaatliche Konflikte ebenso bearbeiten wie grenzüberschreitende Bedrohungen der Stabilität und Übergangsprobleme nach einem Konflikt. Einerseits unterstützt sie nach wie vor Teilnehmerstaaten bei der Festigung der Grundlagen von demokratischer Regierungsführung und Marktwirtschaft, die diese im Laufe des vergangenen Jahrzehnts eingeführt haben, andererseits hat die OSZE entschlossen auf neue Bedrohungen und Herausforderungen reagiert, die alle Teilnehmerstaaten betreffen. Dank der kreativen Beiträge der Teilnehmerstaaten, auch der USA, hat sie Probleme wie Terrorismus, Menschenhandel, religiöse Intoleranz und Rassismus in Angriff genommen.

Die OSZE bekämpft den Terrorismus

Wie fast überall in der Welt stand Terrorismus vor dem 11. September 2001 auch in der OSZE nicht im Mittelpunkt. Innerhalb der Organisation gab es niemanden, der sich mit Terrorismusabwehr befasste. Die OSZE reagierte jedoch schnell – Flexibilität ist schließlich ihr Markenzeichen – und begann mit der Erarbeitung praktischer Maßnahmen, mit denen die 55 Teilnehmerstaaten sich gemeinsam am globalen Kampf gegen den Terrorismus beteiligen konnten. Der erste Schritt war die Verabschiedung des Bukarester Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus auf dem neunten OSZE-Ministerratstreffen am 4. Dezember 2001. Der Bukarester Aktionsplan ist die konzeptionelle Basis für die umfassenden Bemühungen der Organisation zur Bekämpfung des Terrorismus. Der Plan sah u.a. die Einrichtung der Gruppe

Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit, ATU*) im OSZE-Sekretariat in Wien vor, deren Aufgabe darin besteht, Ersuchen der Teilnehmerstaaten um Unterstützung bei der Terrorismusbekämpfung zügig und effektiv nachzukommen. Die ATU hat sich dadurch, dass sie die Teilnehmerstaaten dabei unterstützt, den zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkünften und Protokollen der Vereinten Nationen beizutreten, und ihnen beim Entwurf eigener Antiterrorgesetze hilft, zu einem unverzichtbaren Akteur im Krieg gegen den Terrorismus entwickelt.

Die OSZE beteiligt sich weiterhin aktiv am Kampf gegen den Terrorismus. Auf jedem der drei dem Bukarester Treffen folgenden Ministerratstreffen hat die OSZE die in Bukarest begonnene Arbeit noch vertieft. Auf dem Ministerratstreffen in Porto im Jahr 2002 verabschiedeten die Außenminister die OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und einen Beschluss über die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und -Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus. Der Beschluss identifiziert vier Bereiche, die für die Terrorismusbekämpfung relevant sind: Polizeiarbeit, Grenzsicherung, Bekämpfung des Menschenhandels und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.

2003 fassten die Außenminister in Maastricht einen Beschluss über die Sicherheit von Reisedokumenten und richteten ein Antiterrornetzwerk ein, das es den Antiterrorismusfachleuten ermöglicht, Informationen über Programme zur Terrorismusbekämpfung auszutauschen. Auf dem Ministerratstreffen in Sofia im Dezember 2004 verfeinerte die OSZE ihre Antiterrormaßnahmen weiter. Die Minister verabschiedeten Beschlüsse über die Erhöhung der Containersicherheit, die Bekämpfung der Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken und über die Meldung verlorener bzw. gestohlener Reisepässe an Interpol.

Auch in Zukunft wird die OSZE – mit starker Unterstützung der USA – diese Bemühungen fortsetzen. Bei der Bekämpfung des Terrorismus gilt es stets einen Schritt voraus zu sein. Angesichts der ebenso grenzenlosen wie sinnlosen Bereitschaft von Terroristen, Tod und Zerstörung zu verbreiten, ist das nicht leicht – und doch muss es uns unbedingt gelingen. In der OSZE werden wir mit anderen Teilnehmerstaaten bei der Zerstörung überschüssiger konventioneller Munition sowie von Kleinwaffen und leichten Waffen zusammenarbeiten. Wir werden unsere Anstrengungen zur vollständigen Umsetzung früherer Beschlüsse über die Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten und die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, einschließlich des Missbrauchs von nichtstaatlichen und Wohltätigkeitsorganisationen als Kanäle für die Gelder von Terrororganisationen, verdoppeln.

Die Väter Schlussakte von Helsinki trieb nicht unbedingt der Gedanke an Terrorismus um. Dennoch konnte die OSZE auf der Basis ihrer Grundprinzipien als Gruppe von Staaten, die Einvernehmen über Sicherheit, wirtschaftliche Entwicklung und grundlegende politische Rechte erzielt hat, ihren Horizont erweitern und angemessen und erfolgreich auf neue Arten von Proble-

men reagieren. Nichts ist wichtiger als der Kampf gegen den Terrorismus, aber es gibt auch andere Fragen, mit denen sich die OSZE in den letzten Jahren befasst hat und die mir die Zuversicht geben, dass die Organisation über die institutionelle Flexibilität verfügt, die sie auch künftig zu einem bedeutenden und erfolgreichen Akteur macht. Zwei dieser Themen sind Menschenhandel und Intoleranz.

Die OSZE geht gegen Menschenhandel und den illegalen Handel mit Waffen und Drogen vor

Menschenhandel steht seit einiger Zeit auf der Prioritätenliste der OSZE weit oben. Die Bemühungen der Organisation, den Menschenhandel zu unterbinden – auch ein Gebiet, das die Helsinki-Schlussakte nicht vorhergesehen hatte – verweist auf eine weitere Stärke der OSZE: die Fähigkeit, ein Problem von mehreren Seiten anzugreifen. Menschenhandel ist ein facettenreiches Querschnittsproblem, das soziale Probleme und *Gender*-Fragen, Kriminalität, Polizeiarbeit, Korruption, wirtschaftliche Entwicklung und Grenzsicherheit umfasst. Die OSZE ist in all diesen Bereichen aktiv. Sie hat das Amt einer Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels geschaffen, die von der Unterstützungsgruppe Bekämpfung des Menschenhandels im OSZE-Sekretariat verstärkt wird. Beide wiederum koordinieren ihre Arbeit mit der Abteilung Menschenhandel im Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE, mit dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, den Kontaktstellen zur Bekämpfung des Menschenhandels in den OSZE-Feldmissionen, der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten und der Leitenden Beraterin für Gleichbehandlungsfragen. Dass der Generalinspekteur des US-Verteidigungsministeriums das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) über die „Null-Toleranz-Politik“ des US-Militärs gegenüber Handlungen zur Unterstützung des Menschenhandels informierte, ist ein Beispiel dafür, dass dieser vielschichtige Ansatz der OSZE inzwischen Früchte trägt. Dabei handelte es sich um die erste Diskussion über Menschenhandel in dem politisch-militärischen Entscheidungsgremium der OSZE.

Auch dem illegalen Handel mit Waffen und Drogen widmen verschiedene OSZE-Einrichtungen ihre Aufmerksamkeit. Unter dem niederländischen OSZE-Vorsitz im Jahr 2003 waren die wirtschaftlichen Auswirkungen aller Formen des illegalen Handels Schwerpunktthema des Wirtschaftsforums. Das wiederum hat zur Förderung von OSZE-Programmen geführt, die dazu beitragen sollen, dass Menschen nicht aus wirtschaftlicher Not Opfer von Menschenhändlern werden.

Die OSZE entwickelt eine Agenda für Toleranz

Intoleranz ist ein weiteres Gebiet, dem sich die OSZE im Laufe meiner Amtszeit zugewandt hat. Die OSZE ist dank ihres umfassenden Teilnehmerkreises und ihrer großen Erfahrung in Menschenrechtsfragen auf einzigartige Weise dazu geeignet, sich mit dieser Herausforderung zu befassen, die eine der schwerwiegendsten ist, der sich alle Teilnehmerstaaten gegenübersehen und die sie alle betrifft – sowohl östlich als auch westlich von Wien. Kein Land kann das Problem der Intoleranz allein lösen. Mit der fortgesetzten Öffnung der Grenzen werden Migration, Einwanderung und Toleranz zu regionalen Fragen, die auch im regionalen Kontext behandelt werden müssen. Im OSZE-Gebiet häufen sich in jüngster Zeit Fälle von Antisemitismus, Rassismus, Intoleranz und Diskriminierung von Muslimen und anderen religiösen Gruppen. Die OSZE und die USA sind fest entschlossen diesen Trend umzukehren.

Der Berliner Antisemitismuskonferenz im April 2004 war ein großer Erfolg. In der „Berliner Erklärung“ brachten die OSZE-Teilnehmerstaaten deutlich zum Ausdruck, „dass internationale Entwicklungen oder politische Fragen, darunter auch jene in Israel oder andernorts im Nahen Osten, niemals eine Rechtfertigung“ sein können für die Diskriminierung von oder Feindseligkeiten gegenüber Juden – diese Geißel, die wir Antisemitismus nennen. Im September 2004 veranstaltete die OSZE eine Konferenz in Brüssel, die jegliche Form von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung verurteilte.

Im Juni 2005 hielt die OSZE im spanischen Córdoba eine Folgekonferenz über Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz ab. Dort unterstrich ich, dass gerade in vielen Bereichen, die für die OSZE von Interesse sind und in denen sie vor allem auch über erhebliches Know-how verfügt – Gesetzgebung, Strafverfolgung, Datenerhebung, Erziehung und Förderung der Zivilgesellschaft -, etwas für den Abbau von Intoleranz und Diskriminierung getan werden kann. Ich wies außerdem darauf hin, dass das Engagement zur Überwindung von Intoleranz 55 ganz verschiedene Staaten einen kann. Welche nationalen Positionen auch immer wir in anderen Fragen in der OSZE einnehmen, sollten wir doch alle darin übereinstimmen, dass Toleranz – ob in Bezug auf ethnische Zugehörigkeit, Religion, soziale Herkunft oder politische Einstellungen – der Grundstein freier und demokratischer Gesellschaften ist.

Ausdehnung von OSZE-Werten und -Verfahren auf die Kooperationspartner im Mittelmeerraum

Ein weiteres Anzeichen für den guten „Gesundheitszustand“ der OSZE ist der Umfang, in dem ihre wichtigsten Prinzipien von Ländern außerhalb der OSZE-Region übernommen werden.

Die Geschichte der Kooperationspartner im Mittelmeerraum geht bis auf Helsinki 1975 zurück, als auch „Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum“ in die Schlussakte aufgenommen wurden. Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel und Jordanien wurden eingeladen, an weiteren Treffen teilzunehmen. Auf dem Gipfeltreffen in Budapest im Jahr 1994 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten, ihre Zusammenarbeit mit den Mittelmeerpartnern auszuweiten. Zusätzlich zu den bereits seit 30 Jahren bestehenden Beziehungen zu den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum nahm die OSZE im Laufe der letzten 15 Jahre Beziehungen zu einer Reihe asiatischer Länder auf. Erst auf dem Ministerratstreffen in Sofia im Jahr 2004 hießen die OSZE-Außenminister die Mongolei als fünften Kooperationspartner in Asien willkommen. Im Jahr davor hatte Afghanistan, das gerade aus den Fängen der Taliban befreit worden war, seine Absicht bekundet, die Prinzipien, Werte und Ziele der OSZE anzuerkennen, und war als vierter Kooperationspartner begrüßt worden – nach Thailand, Südkorea und dem ersten Partner, Japan, das für sein stetes Engagement und seine Unterstützung in der OSZE sehr geschätzt wird.

Verstärkte Zusammenarbeit zwischen OSZE, VN, NATO, EU und Europarat

Bemerkenswert sind auch diejenigen Kooperationsinitiativen der OSZE, die über einzelstaatliche Partner hinausgehen und andere internationale Organisationen einschließen. Eine der wichtigsten Entwicklungen in meiner Amtszeit war die Ausweitung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, vor allem mit den Vereinten Nationen, der NATO, der Europäischen Union und dem Europarat. Ich habe diese Entwicklung stets unterstützt und die Gespräche zwischen OSZE und Europarat über eine Verbesserung der Koordination zwischen beiden Einrichtungen sowie die enge Zusammenarbeit vor Ort zwischen OSZE und NATO u.a. im Bereich Grenzmanagement und -sicherheit sehr begrüßt. Es ist wichtig, dass all diese Organisationen, die gemeinsame Botschaften zu gemeinsamen Themen aussenden, immer enger und koordiniert zusammenarbeiten, um Synergien zu maximieren. Das Argument der Doppelarbeit wird meiner Meinung nach überbewertet. Der Bedarf, den diese Organisationen abdecken, ist so enorm, dass gelegentliche Überschneidungen deutlich besser sind als das Gegenteil, dass nämlich einige Probleme gar nicht bearbeitet werden.

Traditionelle Aufgaben weiterhin im Mittelpunkt

Der OSZE ist es einerseits gelungen, neue Aufgaben zu übernehmen und so mit dem sich wandelnden Umfeld des 21. Jahrhunderts Schritt zu halten, andererseits hat sie ihre eher „klassischen“ Aufgaben aber keineswegs vernachlässigt. Zu ihnen gehören die Stabilisierung nach Konflikten, die Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung sowie die Implementierung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Ein herausragendes Beispiel für die Stabilisierung nach einem Konflikt ist das Kosovo. Die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) erhält von internationalen Beobachtern weiterhin gute Noten. Ihre wichtigste Aufgabe ist die Konsolidierung der beiden Pfeiler einer erfolgreichen Gesellschaft: Demokratie und funktionierende Institutionen. Im Kosovo, wie auch in anderen Nach(bürger)kriegsgesellschaften, ist ein sicheres Umfeld die Grundlage, ohne die es keine positive Entwicklung geben kann. Aus diesem Grund ist einer der größten Erfolge von OMIK die Ausbildung einer fast 7.000 Mann starken multiethnischen Polizeitruppe, die inzwischen das Vertrauen der kosovarischen Bevölkerung genießt. OMIK hat darüber hinaus das Personal der Zentralen Wahlkommission des Kosovo ausgebildet und konnte inzwischen die meisten Kompetenzen an sie übergeben, einschließlich der Verantwortung für die Organisation und Durchführung der Parlamentswahlen im Oktober 2004. Diese Wahlen verliefen reibungslos und ohne größere Probleme. Ein drittes Beispiel ist die Arbeit, die OMIK bei der Qualifizierung von Parlamentariern leistet, so dass diese ihre Wähler in einer demokratischen Gesellschaften angemessenen Weise vertreten können. Im Rahmen ihrer Initiative zur Unterstützung des Parlaments führt OMIK Schulungsmaßnahmen zur Entwicklung einer parlamentarischen Kultur durch und leistet fachliche Unterstützung für das Gesetzgebungsverfahren. Zu den vermittelten Fähigkeiten und Prinzipien gehören Wählerservice, Transparenz, Überprüfung der Gesetzgebung, Haushaltsvorbereitung, Mediens Schulung und Ausschussarbeit. Alles in allem ist OMIK ein leuchtendes Beispiel dafür, was die OSZE mit einer kompetent geführten Stabilisierungsoperation nach einem Konflikt bewirken kann.

Dauerhafter Erfolg der OSZE-Wahlbeobachtung

Ein weiteres Gebiet, auf dem die OSZE einen Weltklassebeitrag zum Demokratieaufbau leistet, ist die Wahlbeobachtung; hier gelten ihre Kompetenz und ihre Leistung als *der* Maßstab für freie und faire demokratische Wahlen. Im Jahr 2004 hat das BDIMR, die OSZE-Institution, die die Wahlbeobachtungen durchführt, zwölf Wahlen in Europa, Nordamerika und Zentralasien beobachtet und bewertet, darunter die Präsidentschaftswahlen in den USA und die ersten freien Wahlen in der Geschichte Afghanistans. In der ersten Jahreshälfte 2005 war das BDIMR bei den Wahlen in Kirgisistan (Parlaments- und Präsidentschaftswahlen), Moldau, Albanien, Bulgarien, Tadschi-

kistan, Mazedonien und Großbritannien präsent. Mit der Beobachtung der Wahlen in Afghanistan entsandte das BDIMR erstmals Experten zu einer Wahl außerhalb des OSZE-Gebiets.

Das BDIMR geht jeweils von dem Grundprinzip aus, dass die Wahlergebnisse den freien Willen des Volkes zum Ausdruck bringen müssen. Tun sie dies nicht, sind sie nicht rechtmäßig und die daraus hervorgehende Regierung besitzt weder in den Augen ihres eigenen Volkes noch aus der Sicht der internationalen Gemeinschaft Legitimität. Das ist der Maßstab, den die OSZE – durch das BDIMR – bei der Beurteilung, ob eine Wahl frei und fair ist, anlegt. Dieser Maßstab gilt nicht nur für die technischen Vorgänge der Stimmabgabe und -auszählung, sondern auch für den Umfang, in dem Oppositionskandidaten und unabhängige Bewerber und Parteien Zugang zu den Wahlen haben, für ihr Recht, Wahlkampfmittel – legal – aufzubringen und einzusetzen, sowie für ihren Zugang zu den Medien und zur Öffentlichkeit während des Wahlkampfes.

Einige Teilnehmerstaaten haben in jüngster Zeit eine Kampagne gestartet, in der der OSZE vorgeworfen wird, bei ihren Wahlbeobachtungen mit „zweierlei Maß“ zu messen, wobei ihr unterstellt wird, dass ihre Wahlbewertungen politisch motiviert seien. Diesen Gedanken weise ich entschieden zurück. Wir haben es hier nicht mit zwei verschiedenen Maßstäben zu tun – es gibt nur einen –, sondern vielmehr damit, dass einige Teilnehmerstaaten zwei Interpretationen auf diesen einen Maßstab anwenden, da ihnen die Auswirkungen oder das Ergebnis einiger Wahlbeobachtungsberichte des BDIMR nicht passen.

Der wichtige Beitrag der politisch-militärischen Dimension

Eine weitere traditionelle Aufgabe der OSZE, die sie nach wie vor gut bewältigt, ist die Implementierung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) im Rahmen ihres sicherheitspolitischen Auftrags. Unter der Federführung des FSK wird weiterhin eine Vielzahl von VSBM durchgeführt. Hätte die OSZE diese Aufgabe, die sie so gut erfüllt, dass sie oftmals kaum Beachtung findet, nicht übernommen, wäre längst der Ruf nach einem internationalem Gremium, das genau dies tun soll, laut geworden. 2004 führten die OSZE-Teilnehmerstaaten 88 Inspektionen und 34 Überprüfungsbesuche gemäß dem Wiener Dokument durch, mit dem VSBM zwischen den Teilnehmerstaaten eingeführt worden waren, sowie acht zusätzliche Inspektionen und 23 Überprüfungsbesuche auf der Grundlage eigener bilateraler oder regionaler Abkommen.

Von der OSZE initiierte militärische Kontakte tragen ebenfalls zur Vertrauensbildung zwischen den Streitkräften der Teilnehmerstaaten bei. Erst im Herbst 2005 lud Großbritannien alle Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner zur Vorführung eines neuen Typs von Hauptwaffensystemen und Großgerät ein. Dabei wurde gezeigt, wie eine Kampfereinheit, bestehend aus

Panzern, Panzergrenadieren, Artillerie, Pionieren und Kampfflugzeugen, Manöver mit scharfer Munition und Luftnahunterstützung durchführt. Sechs Teilnehmerstaaten führten im Jahr 2004 ähnliche Veranstaltungen im Rahmen militärischer Kontakte durch; weitere sind noch vor dem Ende der laufenden Fünfjahresperiode im kommenden Jahr geplant. Wie es bei vielen OSZE-Aktivitäten der Fall ist, erreichen auch die VSBM gleich mehrere Ziele mit einer Aktion. So führte Belgien beispielsweise eine Veranstaltung im Rahmen der militärischen Kontakte mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum durch, um sie zu Überlegungen über den Nutzen von VSBM in ihrer Region ermuntern.

VSBM zeigen auch, dass die OSZE in der Lage ist, mit anderen multinationalen Organisationen in kritischen Sicherheitsfragen zu kooperieren. Mit dem Ziel, eine umfassende Lösung für die Bedrohung durch die hochexplosive flüssige Raketentreibstoffkomponente, die als „Mélange“ bekannt ist, zu finden, haben die OSZE und die NATO in Kiew einen gemeinsamen Workshop veranstaltet, an dem Vertreter aus Georgien, der Ukraine, Usbekistan, Armenien, Aserbaidschan und Kasachstan teilnahmen. Mélange wurde in der ehemaligen Sowjetunion als Treibstoff für Raketen und Lenkflugkörper eingesetzt. Es stellt eine erhebliche Gefahr für die Gesundheit und die Umwelt dar, weil seine Bestandteile außerordentlich reaktiv, flüchtig und hochtoxisch sind. Auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion lagern noch große Bestände von Mélange, deren Beseitigung und Neutralisierung erhebliche technische und finanzielle Ressourcen erfordern. Sie werden dadurch zu einem perfekten Vehikel für die Zusammenarbeit sowohl zwischen Staaten als auch zwischen internationalen Organisationen. Der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine wird einen Besuch internationaler Experten organisieren, die die Umwelt- und Gesundheitsrisiken abschätzen und die besten Optionen zu deren Verringerung herausfinden sollen. Dabei können sie auf die Erfahrungen der OSZE-Mission in Georgien zurückgreifen, die ein Programm zur Beseitigung der Gefahr, die von Mélange ausgeht, erfolgreich vor Ort umgesetzt hat.

Eingefrorene Konflikte können aufgetaut werden

In der OSZE-Welt wird viel über „eingefrorene Konflikte“ gesprochen, deren „Auftauen“ und Lösung wichtige Ziele der Organisation sind und entsprechend große Aufmerksamkeit erfahren. Es handelt sich dabei um die Konflikte um Berg-Karabach zwischen Armenien und Aserbaidschan, Südossetien in Georgien und Transnistrien in Moldau. Wer die OSZE nicht so gut kennt, fragt sich vielleicht manchmal, warum die Organisation diese Konflikte nach so vielen Jahren noch nicht gelöst hat. Die Antwort ist einfach. An Versuchen hat es nicht gemangelt. Ernsthafte, engagierte Experten bemühen sich tagtäglich, Lösungen für diese sehr unterschiedlichen Konflikte zu finden. Das Problem ist letztendlich, dass es bislang – trotz gegenteiliger Beteuerungen – am politischen Willen zu einer Lösung gefehlt hat. Aber die Gegebenheiten

und politischen Umstände ändern sich und ich bin weiterhin davon überzeugt, dass an einigen Fronten Fortschritte erzielt werden können – vielleicht schon 2006. Die Geschichte hat gezeigt, dass Lösungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt völlig unmöglich erschienen, zu einem anderen Zeitpunkt unausweichlich wurden – und das muss nicht notwendigerweise Jahre dauern. Die OSZE und vor allem der Amtierende Vorsitzende müssen sich unermüdlich durch diplomatische Bemühungen auf Experten- und höchster Ebene für eine Lösung einsetzen. Die OSZE muss darüber hinaus ihre Instrumente zur Konfliktverhütung und Frühwarnung weiterhin effektiv einsetzen, damit die Konflikte nicht erneut ausbrechen. Sie sollte sich damit trösten, dass der Frieden in diesen drei Konflikten, die alle noch hochexplosiv sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen aufrechterhalten werden konnte.

Der Weg nach vorn: Der Bericht des Weisenrats

Auf dem Ministerratstreffen in Sofia im Dezember 2004 erkannten die OSZE-Außenminister an, dass jede Organisation auf die ständigen Veränderungen ihres Umfelds reagieren muss, indem sie sich regelmäßig prüft, verbessert und selbst verändert. Das heißt nicht, Vergangenheit und Gegenwart in Bausch und Bogen über den Haufen zu werfen und eine neue Zukunft zu erfinden. Mit dieser Erkenntnis entschlossen sich die Minister vielmehr, die Position der OSZE als ein Pfeiler der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur zu festigen und ihre Fähigkeit, auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu reagieren, zu erhöhen. Zu diesem Zweck richteten sie einen Weisenrat ein, der „die Wirksamkeit der Organisation, ihrer Organe und Strukturen überprüfen und im Hinblick auf die kommenden Herausforderungen beurteilen“ sollte. Der damalige Amtierende Vorsitzende, Sloweniens Außenminister Dimitri Rupel, berief ein Gremium angesehener Persönlichkeiten, das – wie man so schön sagt „im vereinbarten Zeit- und Kostenrahmen“ – ein insgesamt ausgezeichnetes Entprodukt vorlegte. Dem Bericht können meiner Meinung nach nützliche Ideen entnommen und erfolgreich umgesetzt werden, die die OSZE in die Lage versetzen, besser und produktiver zu arbeiten.¹ Die USA sind ebenso davon überzeugt, dass die Grundprinzipien der OSZE, ihr *Acquis*, nicht verhandelbar sind und in ihrer Wirkung nicht abgestumpft werden dürfen. Hinsichtlich ihrer Akzeptanz seitens einiger Teilnehmerstaaten und ihrer Wirksamkeit müssten sie sogar eher geschärft werden. Die Grundsätze der Freiheit und Demokratie stehen nicht zur Disposition und die Geschichte hat gezeigt, dass sie – im Gegensatz zu jedem anderen System – auch funktionieren. Wir werden zuhören und diskutieren und bereit sein, uns an Maßnahmen zur Verbesserung der Tätigkeit der OSZE und ihrer Arbeitsweise zu beteiligen; wir werden jedoch niemals Schritte unternehmen, die die

¹ Der Bericht ist in diesem Band abgedruckt, S. 395-415.

Prinzipien der OSZE untergraben. Ungeachtet des Gejammers einiger weniger, geht es der OSZE gut. Die USA werden niemals einen Konsens zulassen, der die Organisation schwächt, um denjenigen entgegenzukommen, die möglicherweise ihre Prinzipien nicht teilen. Das Leben lehrt uns, dass wir, wenn wir unsere Prinzipien aufgeben, um im Gegenzug etwas anderes zu erreichen, am Ende beides verlieren.

Die OSZE hat stets ihre Stärken – gemeinsame Werte und flexible politische Entscheidungsfindung – genutzt und sie in quantifizierbare Ergebnisse in vielen Bereichen der Menschenrechte, der Wirtschaft und der Sicherheit umgesetzt. Die OSZE steht vor denselben schwierigen Fragen wie *alle* anderen internationalen Organisationen, Staaten und Regionalorganisationen in der komplizierten und sich ständig wandelnden Sicherheitslandschaft der heutigen Zeit. Die OSZE aber hat die Instrumente, sie zu meistern, und die Anlagen, noch lange einen erheblichen Beitrag zu Frieden und Stabilität zu leisten.

Interessen und Engagement
der OSZE-Staaten

Frankreich und die OSZE

In diesem Jahr, in dem die OSZE den 30. Jahrestag der Schlussakte von Helsinki begeht, befindet sie sich auch in einer Phase der Ungewissheit. Soll ihr beachtlicher *Acquis* bewahrt werden, muss das Vertrauen, das einst in den Beziehungen zwischen Russland und seinen westlichen Partnern innerhalb der Organisation herrschte, wieder hergestellt werden. Der Vertrauenskrise ist es aber immerhin zu verdanken, dass die OSZE, die in den diplomatischen Konsultationen zwischen den Hauptstädten in den letzten Jahren in den Hintergrund getreten war, bei zahlreichen hochrangigen Gesprächen zwischen europäischen, russischen und amerikanischen Verantwortlichen nun wieder auf der Tagesordnung steht. Frankreich hat durch einen intensiven Meinungsaustausch mit Russland, aber auch mit Deutschland, den USA, Großbritannien und den übrigen Partnern in der Europäischen Union viel dazu beigetragen. In diesem Zusammenhang war auch Frankreichs Kandidatur für den Posten des OSZE-Generalsekretärs zu sehen.¹

Die Errungenschaften der OSZE

30 Jahre Helsinki-Schlussakte legen Zeugnis davon ab, wie wichtig der Weg war und ist, der seit der Verabschiedung des Prinzipiendekalogs von 1975, der auch 2005 nichts von seiner Aktualität verloren hat, zurückgelegt wurde. Der Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt, die Verpflichtung zur friedlichen Regelung von Streitfällen und die Anerkennung der Unverletzlichkeit der Grenzen gehen heute wie vor 30 Jahren Hand in Hand mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

Aber auch wenn die gemeinsamen Verpflichtungen ihre Gültigkeit in vollem Umfang behalten haben, so gelten sie heute doch für einen „OSZE-Raum“, der mit dem Europa von 1975 nicht mehr viel gemein hat. Die KSZE und später – seit dem Gipfeltreffen von Budapest 1994 – die OSZE haben es ermöglicht, die Länder Ost- und Südosteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens auf ihrem Übergang zur Demokratie und zur Achtung der Menschenrechte zu begleiten. Ausgestattet mit den geeigneten Institutionen konnte die OSZE dazu beitragen, dass die Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtungen auch erfüllen konnten. So hat das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) seit Beginn der 1990er Jahre weltweit anerkannte Kompetenz im Bereich der Wahlbeobachtung erworben, auf die es insbeson-

¹ Am 10. Juni 2005 trat der französische Diplomat Marc Perrin de Brichambaut die Nachfolge des langjährigen Generalsekretärs der OSZE, Ján Kubiš, an.

dere bei der Beobachtung der für die demokratische Transformation Georgiens, der Ukraine und Kirgisistans so wichtigen Wahlen der Jahre 2003, 2004 und 2005 zurückgreifen konnte. Frankreich stellt dem BDIMR regelmäßig Kurz- und Langzeitwahlbeobachter zur Verfügung, so auch für das Team zur Unterstützung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Afghanistan, einem der Kooperationspartner der OSZE.

17 Feldmissionen in Zentralasien, im Kaukasus, in Osteuropa und in Südosteuropa leisten derzeit ihren Gastgeberländern in verschiedensten Bereichen Hilfestellung: von der Zerstörung von Kleinwaffen und Munition über die Polizeiausbildung bis zur Beratung bei der Erarbeitung von Gesetzen in den Bereichen Medien und politische Parteien, vom interethnischen Dialog bis zur Bekämpfung der Korruption und vieles mehr. So bot das OSZE-Zentrum in Bischkek Kirgisistan unverzüglich Hilfe bei der Überwindung der Krise im Frühjahr 2005 an. Es beteiligte sich maßgeblich an den Vorbereitungen zu den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen und hat seine Maßnahmen zur Polizeiausbildung verstärkt, an denen sich Frankreich auf Ersuchen des Leitenden Polizeiberaters der OSZE, Richard Monk, seit mehreren Jahren mit der Abordnung von Angehörigen der Gendarmerie und der Polizei beteiligt.

Auch den anderen OSZE-Missionen stellt Frankreich regelmäßig Personal zur Verfügung, darunter die Leiter der Missionen im Kosovo (bis März 2005) und in Tadschikistan. Darüber hinaus gewährt Frankreich den Missionen außerbudgetäre Beiträge zur Finanzierung von Projekten im Zusammenhang mit demokratischer Regierungsführung (Rechtsstaatlichkeit, Bekämpfung von Korruption und Menschenhandel) oder entsendet Experten (z.B. zur Zerstörung von Munition in Tadschikistan) in die Missionen. Die französischen Botschaften in den Gastgeberländern sind angehalten, mit den OSZE-Missionen zusammenzuarbeiten und sich an gemeinsamen Projekten zu beteiligen.

Neue Verpflichtungen

Um auf neue Herausforderungen reagieren zu können, haben die OSZE-Teilnehmerstaaten neue Verpflichtungen übernommen:

- *Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels:* Der Plan betrifft die Herkunftsländer ebenso wie die Transit- und die Zielländer. Paris tritt vehement gegen diese neue Form der Sklaverei ein, zahlt Beiträge in den im BDIMR angesiedelten Fonds zur Bekämpfung des Menschenhandels ein und hat bereits mehrmals die neue OSZE-Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels Helga Konrad in Paris empfangen, um ihr die von Frankreich in diesem Bereich getroffenen Maßnahmen vorzustellen. Im September 2005 veranstaltete Frankreich in Bukarest eine Regionalkonferenz zu diesem Thema unter Mitwirkung von Frau Konrad.

- *Bekämpfung von Antisemitismus und Rassismus:* Frankreichs jüdische Gemeinde ist die größte in Europa, gleichzeitig hat Frankreich einen bedeutenden muslimischen Bevölkerungsanteil. Frankreich hat sich aktiv an den OSZE-Konferenzen über Antisemitismus und Rassismus in Wien, Berlin, Brüssel und Cordoba beteiligt. Neben Regierungsvertretern warnten prominente Persönlichkeiten wie Simone Veil, Robert Badinter, der Abgeordnete Pierre Lellouche und Dalil Boubaker, Rektor der Großen Pariser Moschee und Präsident des Französischen Muslimischen Rates, vor einer Zunahme antisemitischer und rassistischer Übergriffe und unterstützten die Bemühungen der OSZE, ihre Teilnehmerstaaten zu einer Verschärfung ihrer Strafgesetze zu bewegen und gegenseitigen Respekt zu fördern. Frankreich unterstützt das Programm für Toleranz und Nichtdiskriminierung, das vom BDIMR entwickelt wurde. Der Direktor des BDIMR, Christian Strohal, wurde ebenfalls bereits mehrere Male in Paris empfangen.
- *Terrorismusbekämpfung:* Französische Experten nehmen an den von der Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit, ATU*) der OSZE durchgeführten Workshops teil und bieten ihre Hilfe auch bei Projekten vor Ort an (z.B. für eine Studie zur Sicherheit von Reisedokumenten in Mazedonien). Frankreich gibt seine Erfahrungen bei der Terrorismusbekämpfung – wie z.B. die Zusammenarbeit der französischen und spanischen Polizei und Justiz, die im April 2005 auf Bitten des Leiters der ATU, Brian Woo, in Wien vorgestellt wurde – gern weiter.

Die Europäische Union in der OSZE

Die 25 Mitgliedstaaten der EU und die mit ihr assoziierten Länder unterstützen die OSZE im Rahmen der auf gegenseitige Ergänzung ausgerichteten Beziehungen zwischen Brüssel und Wien. So sind die Kriterien, die die EU-Beitrittskandidaten erfüllen müssen – Gewährleistung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten – weitgehend identisch mit den Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten im Rahmen der OSZE eingegangen sind. Viele Ziele beider Organisationen liegen also – ebenso wie diejenigen des Europarats – sehr eng beieinander.

Frankreich setzt sich für eine aktivere Rolle der EU in der OSZE ein; dazu gehört z.B. die Bereitstellung von Mitteln seitens der Europäischen Kommission zur Finanzierung bestimmter vorrangiger Projekte (wirtschaftlicher Wiederaufbau Südostetiens, Zerstörung von Kleinwaffen und Munition, Polizeiunterstützung in Kirgisistan). So hat Frankreich das Konfliktverhütungszentrum der OSZE in ein Konsortium aufgenommen, das von der Europäischen Kommission im Rahmen des Gemeinschaftshilfeprogramms für Wieder-

aufbau, Entwicklung und Stabilisierung (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, CARDS*) Subventionen erhalten hat, mit denen den Ländern Südosteuropas bei der Sicherung ihrer Grenzen geholfen werden soll. Auch die Verabschiedung eines Dokuments durch den EU-Außenministerrat im Dezember 2004, in dem die Prioritäten der 25 EU-Mitglieder innerhalb der OSZE festgehalten sind, geht auf Frankreich zurück.

Eine Phase der Ungewissheit

Seit einigen Jahren und insbesondere seit 2003 ist allerdings eine Phase der Ungewissheit in den Beziehungen zwischen Russland und seinen westlichen Partnern eingetreten, die die Funktionsfähigkeit der Organisation beeinträchtigt. Weder auf dem Ministerrat von Maastricht im Dezember 2003 noch auf denjenigen von Sofia im Dezember 2004 und Ljubljana im Dezember 2005 gelang es den Teilnehmerstaaten, eine gemeinsame politische Erklärung zu verabschieden, da beide Male kein Konsens zustande kam. 2004 veröffentlichte Russland gemeinsam mit mehreren anderen GUS-Staaten zunächst in Moskau und später in Astana zwei Erklärungen, in denen die Unterzeichner deutliche Kritik an der OSZE übten und deren „Reform“ anmahnten. Die einzelnen Kritikpunkte sind seitdem hinlänglich bekannt: „doppelte Standards“ bei der Beurteilung, inwieweit Staaten ihren Verpflichtungen im Bereich demokratischer Institutionen und Wahlen nachkommen, Unausgewogenheit in der Arbeit der Organisation zugunsten der menschlichen Dimension und auf Kosten der politisch-militärischen und der ökonomischen Dimension sowie der Vorwurf, die schriftlichen Berichte der Wahlbeobachter des BDIMR seien übermäßig „politisch“, statt sich auf „technische“ Fakten zu beschränken. Die Folge davon war, dass die OSZE im Frühjahr 2005 weder über einen Haushalt noch über einen Beitragsschlüssel für die Teilnehmerstaaten verfügte, da Russland zudem eine erhebliche Senkung seines Beitrags forderte. Darüber hinaus setzte Russland dem Grenzbeobachtungseinsatz der OSZE an der georgisch-russischen Grenze ein Ende.

Moskaus Verärgerung veranlasste einige Teilnehmerstaaten – namentlich Frankreich – dazu, Beratungen über mögliche Lösungen aufzunehmen, mit denen die Funktionstüchtigkeit der OSZE wiederhergestellt werden könnte. Außenminister Michel Barnier nutzte die jährlichen französisch-russischen Konsultationen zu Sicherheitsfragen am 20. und 21. Januar 2005 in Moskau für ein ausführliches Gespräch über die OSZE mit seinem russischen Amtskollegen Sergej Lawrow. Auf Wunsch der Minister sind die zuständigen Vertreter beider Länder inzwischen zu Gesprächen über Lösungsmöglichkeiten für die aufgetretenen Probleme zusammengetroffen.

Diese Beratungen haben wesentlich zu einer Verbesserung der Atmosphäre beim Ministerratstreffen von Ljubljana beigetragen, an dem auch Barniers

Nachfolger, Außenminister Philippe Douste-Blazy, teilnahm und auf dem u.a. Einigung über den Beitragsschlüssel und den OSZE-Haushalt erzielt werden konnte.

Die Trümpfe der Organisation

Um die beachtlichen Errungenschaften der OSZE zu bewahren, muss das Vertrauen zwischen Russland und seinen westlichen Partnern wiederhergestellt werden. Dieses Jahr, in dem wir den 30. Jahrestag der Helsinki-Schlussakte feiern, sollte dazu genutzt werden, die Blockaden in der Organisation zu überwinden.

Zunächst sollten wir uns die Trümpfe der OSZE vor Augen führen:

- Im Rahmen von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist die OSZE die einzige regionale Sicherheitsorganisation, der Russland, alle EU-Länder sowie die Staaten Nordamerikas, Zentralasiens, des Kaukasus und Südosteuropas gleichberechtigt angehören. Natürlich unterhält Russland einen Dialog mit der EU und mit der NATO, dies aber als externer Partner, der den Organisationen selbst nicht angehört und ihnen auch nicht beitreten möchte.
- Aufgrund ihres umfassenden Sicherheitsbegriffs ist die OSZE prinzipiell für zahlreiche traditionelle Bereiche der drei Dimensionen von Sicherheit – der politisch-militärischen, der wirtschaftlichen und der menschlichen – zuständig, aber auch für neuere Aufgaben wie z.B. den Kampf gegen Terrorismus, Menschenhandel, Rassismus, Antisemitismus und vieles mehr. Die OSZE ist geradezu dafür prädestiniert, sich mit den neuen Bedrohungen der Sicherheit ihrer Teilnehmerstaaten (Probleme des Grenzmanagements, gefährliche Munitionsbestände, Geldwäsche, organisierte Kriminalität etc.) auseinander zu setzen.
- Und schließlich gilt innerhalb der OSZE das Konsensprinzip, das allen Teilnehmerstaaten Gleichbehandlung garantiert. Sie sind gezwungen, so lange miteinander zu verhandeln, bis sie sich auf für alle akzeptable Kompromisse geeinigt haben. Die Konsensregel soll prinzipiell zu vertrauensvolleren Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beitragen, da der Standpunkt jedes einzelnen Staates, und sei es der kleinste, gleichermaßen berücksichtigt werden muss.

Wiederherstellung von Vertrauen zwischen Russland und dem Westen

Um das Vertrauen aller Teilnehmerstaaten in die Organisation wiederherzustellen, muss zunächst ihre politisch-militärische Dimension gestärkt werden, die derzeit eher unterentwickelt ist: Angesichts der Tatsache, dass der 1999

angepasste KSE-Vertrag noch nicht in Kraft getreten ist und im Forum für Sicherheitskooperation kaum neue Vorhaben in Angriff genommen werden, entsteht der Eindruck, dass es in der politisch-militärischen Dimension nicht mehr vorwärts geht. Die OSZE muss, was ihren Fundus an Maßnahmen zur militärischen Vertrauensbildung und zur Herstellung von Transparenz beim Transfer von Kleinwaffen und Munition anbelangt, ihr Licht gewiss nicht unter den Scheffel stellen. So verabschiedete der Ministerrat von Maastricht auf Initiative Frankreichs und der Niederlande z.B. ein Dokument über die Lagerbestände überschüssiger Munition, das derzeit in Tadschikistan und Kasachstan sowie in Kaliningrad operativ umgesetzt wird. Die OSZE sollte im Übrigen den Umfang ihrer Verpflichtungen im politisch-militärischen Bereich stärker bekannt machen, insbesondere in den Vereinten Nationen oder in anderen Regionalorganisationen, die sich vielleicht entsprechende Anregungen holen möchten.

Man muss allerdings noch wesentlich weiter gehen: Die bereits vorhandenen Dokumente müssen aktualisiert werden, um den neuen Bedrohungen durch Terrorismus oder auch dem Problem der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen gerecht zu werden. Im November 2005 schlug Frankreich dem Forum für Sicherheitskooperation neue Initiativen vor, u.a. zur Vereitelung von Lufttransporten illegal gehandelter Kleinwaffen und Munition, für regionale vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen und zur weiteren Verbreitung des Ottawa-Vertrags zum Verbot von Antipersonenminen. Wie von Russland bereits vorgeschlagen, sollte ein Seminar über Militärdoktrinen durchgeführt werden, um insbesondere die eventuelle Anpassung der OSZE-Dokumente an neue Entwicklungen in den Militärstrategien und bei der Militärtechnologie zu erörtern.

Auf der anderen Seite könnte die OSZE ihre Aktivitäten auf dem unstrittigen Gebiet der Terrorismusbekämpfung weiterentwickeln. Dabei soll sie sicherlich keine neuen Normen setzen, die nur die bereits von den VN oder anderen Organisationen aufgestellten duplizieren oder verkomplizieren würden; vielmehr sollte sie z.B. einen Pool nationaler Experten für die verschiedenen Arten von Bedrohungen einrichten und denjenigen Staaten Hilfe anbieten, die nicht genügend dafür ausgestattet sind, auf die Gefahren zu reagieren. Im Oktober 2005 veranstaltete die OSZE z.B. auf Vorschlag Frankreichs ein Expertentreffen zu Fragen der Nutzung des Internet zu terroristischen Zwecken, z.B. zum Sammeln von Geld, zur Anwerbung von Mitgliedern, zur Verbreitung von Propaganda oder zur Vorbereitung von Terrorakten.

Im Bereich Konfliktprävention und Konfliktbewältigung könnte die OSZE sich noch stärker an der Lösung der Probleme in Südossetien, Transnistrien und Berg-Karabach beteiligen. Sie allein kann die Beilegung der so genannten eingefrorenen Konflikte zwar nicht gewährleisten, ihre Rolle sollte aber nicht unterschätzt werden. In Südossetien und Transnistrien bietet sie eine Vielzahl vertrauensbildender Maßnahmen an; die EU, die vor kurzem erst einen Sonderbeauftragten für Moldau ernannt hat, könnte die Bemühungen

der OSZE entschlossener unterstützen, insbesondere finanziell. Auch die jüngste Erkundungsmission nach Berg-Karabach, die Deutschland auf Ersuchen der drei Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe (USA, Frankreich und Russland) durchgeführt hat, stellt einen Beitrag zur Wiederherstellung des Vertrauens dar.

Der wirtschaftlichen Dimension der OSZE fehlt es an Dynamik. Natürlich ist die OSZE – anders als die EU, die eigene Hilfsprogramme für ihre „neuen Nachbarn“ in Osteuropa, u.a. im Kaukasus, aufgelegt hat – keine Entwicklungshilfeorganisation. Dennoch könnte sie aber z.B. die Staaten bei der Implementierung des neuen Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption unterstützen oder Hilfe beim modernen Grenzmanagement zur Bekämpfung der verschiedenen Formen des illegalen Handels durch Erleichterungen für den legalen Handel und Personenverkehr anbieten. Russlands Vorschlag, das Wirtschaftsforum 2006 solle sich mit den europaweiten Transportnetzen befassen, ist nur allzu berechtigt. Der Schwerpunkt könnte dabei auf der Erschließung von Regionen liegen, die entweder von Konflikten betroffen (Kaukasus) oder unzureichend integriert (Zentralasien) sind. Zu all diesen Fragen sollte das Know-how der Europäischen Kommission herangezogen und über die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland hinaus für den wesentlich größeren geographischen Raum der OSZE genutzt werden.

Schließlich muss das, was in der menschlichen Dimension der OSZE erreicht wurde, bewahrt und weiterentwickelt werden. Bei der Wahlbeobachtung sollte das BDIMR mehr Beobachter aus Ländern „östlich von Wien“ einsetzen. Frankreich hat z.B. für die dritte Runde der ukrainischen Präsidentschaftswahlen die Kosten für rund 20 Beobachter aus Bulgarien übernommen, die überdies den Vorteil hatten Russisch zu sprechen, was die Wahlbeobachtung erheblich erleichtert hat. Frankreich ist für jegliche Diskussion über die Modalitäten der Wahlbeobachtung offen, solange die Wirksamkeit von Beobachtungsmissionen nicht in Frage gestellt wird.

Zur Bekämpfung von Intoleranz ist es notwendig, dass die Teilnehmerstaaten den ihren Verpflichtungen in vollem Umfang nachkommen. Dazu gehören z.B. die Strafverfolgung rassistischer und antisemitischer Übergriffe sowie die Förderung gegenseitiger Achtung und Toleranz in der Schule und in den Medien. Dabei ist insbesondere dem Internet Aufmerksamkeit zu schenken, wie es die von Außenminister Barnier und dem damaligen Amtierenden Vorsitzenden Solomon Passy eröffnete Pariser OSZE-Konferenz im Juni 2004 auch empfohlen hat. Im Rahmen der OSZE können sich die Teilnehmerstaaten über Maßnahmen zur Integration von Immigranten, zur Bekämpfung aller Arten von Diskriminierung sowie zum Schutz und zur Reintegration von Opfern des Menschenhandels, insbesondere Frauen und Kindern, austauschen. Am 28. und 29. April 2005, zehn Jahre nach der Weltfrauenkonferenz in Beijing, war Frankreich Gastgeber einer gemeinsam mit der OSZE finanzierten Konferenz zum Thema Gewalt gegen Frauen, an der Außenminister

Michel Barnier ebenso teilnahm wie der Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahr 2005, Dimitrij Rupel, der Direktor des BDIMR, Christian Strohal, die OSZE-Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels, Helga Konrad, und der Leitende Polizeiberater der OSZE, Richard Monk. Im September 2005 besuchten der Persönliche Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Bekämpfung des Antisemitismus, Gert Weisskirchen, und der Persönliche Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Moslems, Ömur Orhun, Frankreich und berichteten über die französische Gesetzgebung und bewährte Verfahren auf diesem Gebiet.

Bessere Koordinierung der OSZE-Aktivitäten

Die OSZE könnte ihre vielfältigen Aktivitäten noch wesentlich wirksamer und nach außen sichtbar gestalten, wenn sie die Synergieeffekte u.a. zwischen den Missionen vor Ort, den Institutionen, den Persönlichen Vertretern des Amtierenden Vorsitzenden und der Parlamentarischen Versammlung stärker nutzen würde. Entsprechend dem vom Ministerrat in Sofia gefassten Beschluss könnte der Generalsekretär unter der Anleitung des Amtierenden Vorsitzenden damit beauftragt werden, die Arbeit der Organisation zu koordinieren. Um Doppelarbeit zu vermeiden und ein abgestimmtes Vorgehen zu ermöglichen, unterhält der Generalsekretär Kooperationsbeziehungen mit seinen Amtskollegen in den übrigen internationalen und regionalen Organisationen (VN, EU, NATO, Europarat, Organisation der Islamischen Konferenz, Arabische Liga etc.). Der Ministerrat von Ljubljana hat den Generalsekretär damit beauftragt, einen Beitrag der OSZE zu der von Kofi Annan ins Leben gerufenen „Allianz der Kulturen“ vorzubereiten. Gleichzeitig verkörpert der Generalsekretär das institutionelle Gedächtnis der Organisation. Schließlich sollte der Generalsekretär den Teilnehmerstaaten bei der Suche nach Lösungen für Krisen und Konflikte zur Verfügung stehen, ähnlich wie er es gemeinsam mit dem Amtierenden Vorsitzenden in der Ukraine, in Kirgisistan und in Usbekistan (nach der Andischan-Krise) bereits getan hat. Insgesamt wäre auch eine ambitioniertere Medienpolitik für die OSZE von Vorteil, mit der sie ihre traditionellen ebenso wie ihre neuen Aufgaben und Aktivitäten einem breiteren Publikum bekannt machen könnte.

In Abstimmung mit seinen wichtigsten Partnern trägt Frankreich nach Kräften zu den laufenden Bemühungen bei, der OSZE über die Schwierigkeiten, die sie in den Jahren 2004-2005 hatte, hinwegzuhelfen, um so einen Neuanfang zu ermöglichen und das Vertrauen zwischen allen Beteiligten wiederherzustellen. Die Differenzen und Empfindlichkeiten zwischen den Teilnehmerstaaten verschwinden natürlich nicht über Nacht; doch kann die OSZE wieder zu einem echten Dialogforum werden, in dem ohne Bitterkeit alle Fragen, die unsere gemeinsame Sicherheit im weitesten Sinne betreffen, erörtert werden.

Die Gruppe der Gleichgesinnten in der OSZE¹

„Ich bin stolz darauf, in der OSZE-Welt eines der gleichgesinnten Länder zu vertreten. Dabei handelt es sich sicherlich nicht um einen bedrohlichen Block, sondern um einen losen Zusammenschluss, der neben den nationalen Interessen gleichermaßen die OSZE selbst voranbringen will, weil wir an sie glauben.“ Mit diesen wohlgesetzten Worten beschrieb der frühere Schweizer OSZE-Botschafter Dr. Heinrich Reimann die gleichgesinnten Staaten in seiner Abschiedsrede im Jahr 2004.

Obwohl es die Gruppe der Gleichgesinnten in der OSZE schon seit Jahren gibt, wird immer noch häufig gefragt, warum diese fünf Staaten sich zusammengetan haben, ob sie irgendeine gemeinsame Politik verfolgen und mit wem sie zusammenarbeiten. Wir halten es deshalb für sinnvoll, einmal zu untersuchen und zu erklären, wann und wie diese Gruppe entstanden ist, wie die Länder zusammenarbeiten, wie sie von den anderen Teilnehmerstaaten wahrgenommen werden und welche Rolle sie innerhalb der OSZE spielen.

Was macht die gleichgesinnten Länder „gleichgesinnt“?

Der Begriff der „gleichgesinnten Länder“ ist im Rahmen der Vereinten Nationen gebräuchlich und wird traditionell von einer Gruppe von Staaten innerhalb der VN benutzt, die sich durch eine besonders positive Haltung gegenüber Fragen der Entwicklungszusammenarbeit auszeichnet. In der OSZE entstand die Gruppe der Gleichgesinnten Mitte der 1990er Jahre. Die gleichgesinnten Länder glauben fest an die Relevanz und den Mehrwert der OSZE sowie an ihr Potenzial und bemühen sich daher um eine Stärkung der Organisation mit Blick auf ihre Funktionen und ihre Strukturen. Dass die Organisation allen Teilnehmerstaaten gemeinsam „gehört“ und alle in ihr den gleichen Status genießen, ist für die Gleichgesinnten ebenso von besonderer Bedeutung wie Selbstbestimmung und Nichtdiskriminierung. Ihr Ziel ist eine gut geführte, gut ausgestattete und dynamische Organisation mit transparenten Verfahren, die darauf ausgerichtet sind, einvernehmliche Beschlüsse herbeizuführen. Der Gruppe gehören derzeit Island, Kanada, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz an.

Die gleichgesinnten Staaten haben weder gemeinsame Grenzen noch die gleiche Geographie oder Geschichte. Sie sprechen nicht dieselbe Sprache und gehören auch nicht alle denselben internationalen oder regionalen Sicherheits- und Wirtschaftsorganisationen an.

¹ Der Beitrag gibt die persönlichen Auffassungen der Autorinnen wieder.

Dennoch bilden sie eine ziemlich homogene Gruppe: Die fünf Staaten sind gefestigte und unabhängige westliche Demokratien. Sie teilen die gleichen Werte und arbeiten häufig in anderen Organisationen eng zusammen, vor allem in den Vereinten Nationen. Für alle ist multilaterale Kooperation von größter Bedeutung. Sie alle haben Erfahrung als Konsensstifter, Problemlöser sowie Friedensvermittler und -makler. Auch als Länder, auf deren positive Haltung zur internationalen Zusammenarbeit man stets zählen kann und die ihr multilaterales Engagement auch mit der Übernahme eines entsprechenden Anteils an den Kosten verbinden, werden sie als wertvolle Partner betrachtet. Die gleichgesinnten Staaten haben darüber hinaus den Vorteil, dass die meisten von ihnen kleinere Länder sind, so dass man ihnen nicht unterstellt, eigennützige nationale Ziele zu verfolgen. Und auch wenn sie nicht immer zum „inneren Kreis“ gehören, sind sie doch in den nordatlantischen und europäischen Strukturen fest verankert und somit wirtschaftlich und politisch gut integriert.

Eine weitere wichtige Gemeinsamkeit dieser Länder besteht darin, dass sich ihre außenpolitischen Interessen in vieler Hinsicht überschneiden. Alle fünf Länder unterhalten friedliche Beziehungen zu starken Nachbarn (USA, Russische Föderation, EU) und in allen hat die Aufrechterhaltung von Unabhängigkeit und Souveränität eine lange Tradition. Völkerrecht, Rechtsstaatlichkeit und weltweite Solidarität spielen für sie daher in ihrer Außenpolitik eine große Rolle. Dasselbe gilt auch für die Förderung und den Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte. Vier der fünf Länder beteiligen sich am Netzwerk Menschlicher Sicherheit (*Human Security Network*); alle vier EFTA-Mitglieder gehören zur Gruppe der Gleichgesinnten.

Diese gemeinsamen außenpolitischen Parameter spiegeln sich in der Haltung der Gleichgesinnten in der OSZE wider:

Die gleichgesinnten Staaten bemühen sich nach Kräften um die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen in allen drei Dimensionen. Sie sind Verfechter des Standpunkts, dass alle drei Dimensionen wichtig sind und dass die OSZE-Verpflichtungen und -Themen als Dimensionen übergreifend begriffen werden müssen. Die gleichgesinnten Staaten sind offen für neue Initiativen in der Wirtschafts- und Umweltdimension. In der menschlichen Dimension nehmen sie eine prinzipientreue und unabhängige Haltung ein.

Die gleichgesinnten Länder gehören zu denjenigen Teilnehmerstaaten, die die höchsten Pro-Kopf-Beiträge zum OSZE-Haushalt und zu den freiwilligen Fonds, einschließlich außerbudgetärer Beiträge, leisten. Norwegen und der Schweiz war es zu verdanken, dass 2001 bei den Verhandlungen über Änderungen am Verteilerschlüssel ein Durchbruch erzielt werden konnte. Nach langwierigen Verhandlungen und um der Organisation aus der Sackgasse zu helfen, erhöhten beide Länder ihre Beiträge, so dass andere Staaten ihre Zahlungen reduzieren konnten.

Die genannten Merkmale der gleichgesinnten Staaten ermöglichen es ihnen eine unabhängige und vernehmliche Rolle in der OSZE zu spielen.

Die Rolle der Gruppe der Gleichgesinnten in der OSZE

Die gleichgesinnten Länder haben in den letzten Jahren zweifellos an Einfluss gewonnen, da sie sich für die Arbeit der Organisation als nützlich erwiesen haben und sie in immer mehr Themenbereichen zu Rate gezogen werden. Zum Teil ist dies aber auch darauf zurückzuführen, dass gerade angesichts der starken Position der USA, der Russischen Föderation und der erweiterten EU auch andere Staaten zur Arbeit der OSZE beitragen müssen, damit sie funktioniert. In Anbetracht der zunehmenden Probleme innerhalb der Organisation beteiligen sich die gleichgesinnten Staaten besonders aktiv an der Suche nach Mitteln und Wegen zur Stärkung der OSZE und zur Bewältigung der neuen Risiken und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. All dies zusammengenommen hat die Zusammenarbeit und die Beratungen sowie die Bildung verschiedener Interessengruppen innerhalb der OSZE erheblich beeinflusst.

Die gleichgesinnten Staaten beteiligen sich traditionell aktiv an der Arbeit der OSZE, wozu auch die Unterstützung des Amtierenden Vorsitzes gehört. Alle fünf Länder stellten sich der Organisation für die Leitung verschiedener Arbeitsgruppen zur Verfügung. Zwei der gleichgesinnten Staaten, die Schweiz und Norwegen, hatten darüber hinaus bereits den OSZE-Vorsitz inne. Gleichgesinnte Staaten wurden auch aufgefordert als „Weisenräte“ zu fungieren, um die Atmosphäre bei der Nominierung von Kandidaten für wichtige Positionen in der Organisation zu entspannen. Außerdem trugen die gleichgesinnten Länder dazu bei, wichtige Verhandlungen zu einem positiven Abschluss zu bringen: 2004 wurde die Gruppe vom bulgarischen OSZE-Vorsitz gebeten, den Entwurf für einen Beschluss des Ministerrats über die Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE zu erarbeiten. 2005 wurde dem ehemaligen norwegischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Knut Vollebæk die Leitung dieses Weisenrats angetragen. In der Vergangenheit hat Kanada bereits die informelle offene Gruppe der Freunde des Vorsitzes für die Verbesserung der Funktionsweise und Wirksamkeit der OSZE-Feldeinsätze, Island die informelle offene Gruppe der Freunde des Vorsitzes für die Implementierung der OSZE-Verpflichtungen und -Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus, Liechtenstein die *Gender*-Arbeitsgruppe, Norwegen die informelle Arbeitsgruppe für Gleichbehandlungsfragen und die Bekämpfung des Menschenhandels und die Schweiz die Arbeitsgruppe Toleranz geleitet.

Diese positive Herangehensweise der gleichgesinnten Staaten beruht darauf, dass sie für die Anliegen und Ideen anderer Staaten ein offenes Ohr haben und auch der Diskussion neuer Lösungen aufgeschlossen gegenüberstehen. Sie sind sich darüber im Klaren, dass der bisherige Erfolg der OSZE zu einem großen Teil darauf zurückzuführen ist, dass sich die Organisation durch Reformen auf struktureller und funktionaler Ebene geschickt an die politischen Veränderungen angepasst hat. Sie reagierte auf die Entwicklungen mit

neuen Verpflichtungen und Instrumenten, um so die drängendsten Herausforderungen zu Beginn der 1990er Jahre bewältigen zu können. Die gleichgesinnten Länder sind der festen Überzeugung, dass die OSZE sich in gleicher Weise an neue Bedrohungen und Herausforderungen anpassen muss, wenn sie auch weiterhin ein bedeutender internationaler Akteur sein will.

Die Gleichgesinnten sind sich dessen bewusst, dass die 55 Teilnehmerstaaten auf eine unterschiedliche Geschichte zurückblicken, sich auf unterschiedliche Kulturen und Traditionen gründen und einen unterschiedlichen Grad an Stabilität und Sicherheit aufweisen und dass sie deshalb auch unterschiedliche Anliegen und Interessen haben, die zu berücksichtigen sind, wenn man zu gemeinsamen Ergebnissen kommen will. Aus diesem Grund beteiligen sich die gleichgesinnten Länder auch aktiv an der Reformdiskussion. Sie sind der Ansicht, dass in der Organisation Bedarf an einem verstärktem politischen Dialog auf der Basis der Gleichberechtigung herrscht und dass der politische Wille der Teilnehmerstaaten, ihre Organisation auch zu nutzen, ebenso erforderlich ist wie die prinzipientreue Herangehensweise an die Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen. Sie sind der Vorstellung gegenüber aufgeschlossen, der OSZE eine größere Rolle in der euro-atlantischen und der eurasischen Region einzuräumen.

Die gleichgesinnten Staaten setzen sich immer wieder dafür ein, den ernsthaften Anliegen der Teilnehmerstaaten „östlich von Wien“ Beachtung zu schenken. Die Unabhängigkeit und das Vertrauen, das den gleichgesinnten Ländern entgegengebracht wird, hat es ihnen hin und wieder ermöglicht, Denkprozesse anzustoßen. Ihre Ansicht, dass die Art und Weise, wie eine Botschaft übermittelt wird, entscheidend dafür sein kann, mit wie viel Engagement sie weiter verfolgt wird, scheint in der OSZE auf fruchtbaren Boden gefallen zu sein.

Natürlich können die gleichgesinnten Staaten in der OSZE nicht allein einen Wandel herbeiführen. Sie haben sich den verschiedenen Anliegen gegenüber jedoch aufgeschlossen gezeigt und konnten so Brücken zwischen unterschiedlichen Positionen schlagen, den Dialog vorantreiben und neue Ideen mit dem Ziel einbringen, zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die gleichgesinnten Staaten immer dann besonders gefragt sind, wenn ein allen gemeinsames Interesse der Organisation auf dem Spiel steht. Wenn es jedoch um die nationalen Interessen eines der großen Akteure geht, können die Gleichgesinnten nur wenig ausrichten. So sind zum Beispiel Kandidaten aus den gleichgesinnten Ländern bei der Besetzung von Top-Positionen in der OSZE normalerweise wenig erfolgreich. Durch eine in der OSZE zahlenmäßig übermächtige EU sind die Chancen, dass eine solche Position mit einem Kandidaten aus einem der gleichgesinnten Länder besetzt wird, noch weiter gesunken. Das ist auch der Grund dafür, dass die gleichgesinnten Staaten größere Transparenz bei der Auswahl von Kandidaten für leitende Positionen, insbesondere für Missionsleiter, fordern.

Die gleichgesinnten Staaten: warum und wer

Es ist schwer zu sagen, wann genau der Begriff „gleichgesinnte Länder“ in der OSZE entstanden ist; die ersten Treffen der Gruppe fanden jedenfalls in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre statt. Es begann mit unregelmäßigen Zusammenkünften von Staaten, die in vielen Fragen, die in der OSZE diskutiert wurden, ähnlicher Ansicht waren. Die Entstehung der Gruppe der Gleichgesinnten scheint mit zwei Phänomenen in Zusammenhang zu stehen: der Umwandlung der KSZE in die OSZE und der Erweiterung der Europäischen Union. Beides erfolgte im Jahr 1995.

Die „Operationalisierung“ der OSZE, die Implementierung des Dayton-Abkommens, das zunehmende Engagement der Organisation auf dem Balkan und das Interesse der Europäischen Union an dieser Region verlangten nach einer engeren Abstimmung zwischen denjenigen Staaten, die sich an den damaligen Hauptaufgaben der neu entstandenen OSZE beteiligen wollten. Durch die Erweiterung und die Schärfung ihres Profils in der Außen- und Sicherheitspolitik hatte die Europäische Union ein Interesse an Abstimmung und Meinungsaustausch mit assoziierten Ländern und mit solchen, die innerhalb der OSZE die gleichen Interessen vertraten wie sie selbst. Die gleichgesinnten Staaten sahen ihrerseits einen politischen und operativen Vorteil in einem solchen Meinungsaustausch mit der EU.

Die Zusammensetzung der Gruppe der Gleichgesinnten hat sich im Laufe der Jahre je nach den politischen Entwicklungen verändert. Mitte der 1990er Jahre gehörten ihr Kanada, Norwegen, die Schweiz und die Türkei an, Liechtenstein kam 1999 dazu, Island 2000. Die Türkei verließ die Gruppe im Jahr 2000, nachdem sie zuvor den Status eines EU-Beitrittskandidaten erhalten hatte und damit an dem regelmäßigen Meinungsaustausch, den die Europäische Union mit ihren Beitrittskandidaten unterhält, teilnehmen konnte.

Heute umfasst die Gruppe der Gleichgesinnten mit Island, Kanada, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz fünf Länder. Interessanterweise hat jedoch der Begriff des „Gleichgesinntseins“ seine geographische Ausdehnung in vieler Hinsicht erweitert, da auch andere OSZE-Teilnehmerstaaten, selbst wenn sie anderen, förmlicheren Gruppierungen angehören, sich häufig in bestimmten Fragen als „gleichgesinnt“ bezeichnen.

Wie arbeitet die Gruppe der Gleichgesinnten?

Die gleichgesinnten Länder bilden eine informelle Gruppe, die weder einen Vorsitz hat noch regelmäßige interne Sitzungen abhält. Die Gruppe bietet ihren Mitgliedern einen Rahmen zum Austausch von Ideen und Informationen und zum Abgleich von Positionen zu Fragen, die in der OSZE zur Diskussion stehen. Die Beratungen der Gleichgesinnten finden zumeist am Rande von OSZE-Treffen und bei Konsultationen mit anderen Gruppen oder Ländern im

Rahmen der OSZE statt. Die Beratungen können dazu führen, dass die fünf Länder ihre Positionen angleichen, etwa um ihren Einfluss bei bestimmten Themen zu erhöhen oder mit Blick auf die Lösung eines Problems. Wenn allerdings eigene nationale Interessen betroffen sind, kann es auch vorkommen, dass sie ganz unterschiedlicher Meinung sind, wie es beispielsweise in der Diskussion um den Beitragsschlüssel der Fall war. In Fragen, in denen sie auf derselben Seite stehen, können sie sich jedoch auf gegenseitige Unterstützung verlassen. Die Gleichgesinnten sprechen nicht mit einer Stimme und nehmen nicht automatisch gemeinsame Positionen ein. In der Praxis aber stimmen ihre Ansichten häufig überein, eben weil sie „gleichgesinnt“ sind. Manchmal geben einige von ihnen oder auch alle fünf gemeinsame Erklärungen im Ständigen Rat ab.

Die gleichgesinnten Länder halten ihre internen Treffen sowie Beratungen mit anderen Ländern oder Ländergruppierungen in der Regel auf Botschaferebene ab. Bei den Beratungen mit anderen Staaten und Staatengruppen in der OSZE haben sich die Gleichgesinnten in den letzten Jahren zunehmend zu einem gefragten Gesprächspartner entwickelt.

Wurden die Treffen zwischen den Gleichgesinnten und anderen Ländern und Staatengruppen (hauptsächlich mit der Europäischen Union) anfangs nur sporadisch abgehalten, so finden heute einmal wöchentlich Treffen mit der Europäischen Union, mit dem Amtierenden Vorsitz der OSZE (seit 2002) und mit der Russischen Föderation (seit 2003) statt. Zusammenkünfte mit weiteren Gesprächspartnern werden nach Bedarf abgehalten.

Da es sich um eine informelle Gruppe handelt, liegt es zu einem wesentlichen Teil bei den Botschaftern selbst, was sie aus ihr machen. Interesse an und Engagement für die Organisation sowie die persönlichen Beziehungen der fünf Botschafter untereinander spielen daher sowohl innerhalb der Gruppe als auch in den Beratungen mit ihren Gesprächspartnern eine große Rolle.

Für die gleichgesinnten Länder bedeuten diese Treffen nicht nur einen verstärkten Informationsfluss, sondern sie ermöglichen es ihnen auch, als eine Art Resonanzboden für ihre Gesprächspartner zu fungieren, ihnen Rat zu geben und gelegentlich die Kluft zwischen unterschiedlichen Standpunkten zu überbrücken.

Da sich die OSZE nun verstärkt Zentralasien und den Sicherheitsproblemen der Staaten in der Region zuwendet, haben drei der gleichgesinnten Länder auch mit den fünf zentralasiatischen Staaten *Ad-hoc*-Treffen eingeführt. Diese Konsultationen haben sich für die Gruppe der Gleichgesinnten als äußerst hilfreich erwiesen, da sie durch sie die Interessen und Hauptanliegen der zentralasiatischen Staaten sowie die Herausforderungen, wie sie sich aus zentralasiatischer Sicht – die sich keineswegs immer mit der Wahrnehmung der Probleme aus einer eher westeuropäischen bzw. nordamerikanischen Perspektive deckt – darstellen, aber auch die Ansichten dieser Länder über OSZE-Themen und -Arbeitsmethoden besser zu verstehen lernt. Durch diese Kontakte sollen die zentralasiatischen Staaten zudem stärker in die Diskus-

sionen, die in der OSZE geführt werden, einbezogen werden, als das derzeit der Fall ist, da ihre Delegationen neben der Vertretung ihrer Länder in der OSZE noch weitere Aufgaben haben. In der Frage der regionalen Erklärungen auf OSZE-Ministerratstreffen unterstützten die gleichgesinnten Staaten 2003 die Länder Zentralasiens und des westlichen Balkans, die sich gegen die Fortsetzung solcher Erklärungen ausgesprochen hatten. In der Folge wurden keine regionalen Erklärungen zu diesen Ländern mehr abgegeben.

Schlussfolgerung

Da die Gesamtziele der OSZE mit den außenpolitischen Zielen der gleichgesinnten Länder übereinstimmen, können diese ihre Außenpolitik zum Teil im Rahmen der Organisation verwirklichen. Darüber hinaus ermöglicht es die OSZE den gleichgesinnten Ländern, mit einer Vielzahl von Staaten in der euro-atlantischen und der eurasischen Region Kontakte zu pflegen, und das auf so vielen Gebieten, wie es keine andere Organisation könnte. So können sie insbesondere neue Kooperationsformen mit anderen OSZE-Teilnehmerstaaten testen. Die vielfältigen Möglichkeiten, innerhalb der OSZE Netzwerke zu bilden, sind vor allem für Länder mit einem relativ kleinen diplomatischen Dienst von besonderem Wert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Gruppe der Gleichgesinnten ein Aktivposten für die OSZE ist und ein nützliches Instrument darstellt, das die Verständigung zwischen den Teilnehmerstaaten in der Organisation verbessert und das Vertrauen zueinander erhöht. Die OSZE-Teilnehmerstaaten, insbesondere die „*Big Players*“ unter ihnen, könnten zunehmend zu der Erkenntnis gelangen, dass die Gruppe der Gleichgesinnten in der OSZE den OSZE-Staaten dabei helfen kann, gemeinsam vorwärts zu kommen.

Belarus und die OSZE

Belarus ist seit Februar 1992 Mitglied der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der 55 Staaten – alle europäischen Staaten, die USA, Kanada und die GUS-Staaten – angehören. Mit dem Beitritt zur OSZE unterzeichnete Belarus auch die grundlegenden Dokumente der OSZE, die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 und die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990.

Die Mechanismen der OSZE gewährleisten nicht nur die regionale Sicherheit, sondern stärken auch das internationale Ansehen eines Landes als unabhängiger Staat. Die Beteiligung an ihnen hat daher für alle Bereiche der belarussischen Politik Priorität, vor allem gilt dies jedoch für die Sicherheitspolitik. Auch in den offiziellen außenpolitischen Verlautbarungen wird die Bedeutung der OSZE anerkannt, die als die zentrale Organisation bei der Schaffung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur betrachtet wird.

Das heißt jedoch nicht, dass die Beziehungen zwischen der OSZE und Belarus immer gut und konstruktiv waren. Das Verfassungsreferendum, das im Herbst 1996 in Belarus abgehalten wurde und zur Entlassung des 13. Obersten Sowjet führte, wurde von einigen westlichen Staaten und internationalen Organisationen kritisiert. Dieser Kritik schloss sich auch die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSZE PV) an; damit wurde die Frage der legitimen Vertretung Belarus' in diesem Gremium zur Streitfrage. Der Bericht des Ausschusses der PV zur Prüfung der Beglaubigungsschreiben der Abgeordneten, der auf einer Sitzung des Ständigen Ausschusses der PV im Januar 1997 in Wien diskutiert wurde, kam zu folgenden Schlussfolgerungen: Die OSZE PV könne *erstens* keine Institution anerkennen, die aus dem rechtlich nicht bindenden Referendum hervorgegangen sei. *Zweitens* sei dem Gutachten des Europarats Rechnung zu tragen. *Drittens* seien die von Audrey Glover, Direktorin des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE, vorgelegten Informationen über Unregelmäßigkeiten während der Abstimmung in Belarus zu berücksichtigen. *Viertens* habe die OSZE PV bereits den 13. Obersten Sowjet und seine Abgeordneten als legitime Vertreter Belarus' in der OSZE PV anerkannt. *Fünftens* schließlich müsse auch die Tatsache Berücksichtigung finden, dass der Oberste Sowjet seine regelmäßigen Sitzungen trotz großer Schwierigkeiten fortgesetzt habe. Unter diesen Umständen beschloss der Ständige Ausschuss, den belarussischen Sitz in der OSZE PV der Delegation des 13. Obersten Sowjets zuzugestehen.

Der Beschluss des Ständigen Ausschusses der OSZE PV vom Januar 1997 erlaubte es somit der Abordnung des Obersten Sowjets, der gar nicht mehr existierte, die Republik Belarus in der Parlamentarischen Versammlung der

OSZE zu vertreten. Das verstieß jedoch gegen die Geschäftsordnung der OSZE PV, in der es in Artikel 3 Absatz 1 heißt: „Die Mitglieder der Versammlung müssen Mitglieder ihrer nationalen Parlamente sein. Ist ein Mitglied der Versammlung nicht länger Mitglied seines nationalen Parlaments, kann es so lange der Versammlung angehören, bis ein Nachfolger benannt worden ist, höchstens aber sechs Monate.“¹ Folglich focht das neue belarussische Parlament, das sich nach dem Referendum konstituiert hatte, den Beschluss des Ständigen Ausschusses der OSZE PV vom Januar 1997 an. Die Delegation der Nationalversammlung der Republik Belarus wurde daraufhin zur Sitzung des Beglaubigungsausschusses der OSZE PV eingeladen, die am 6. Juli 1998, am Vorabend der Eröffnung der siebten Jahrestagung der OSZE PV, stattfand. Bei diesem Treffen machte die OSZE PV jedoch klar, dass der Ausschuss angesichts der Tatsache, dass sich die politische Lage in Belarus nicht geändert habe, keine Veranlassung sehe, seinen früheren Beschluss über die Vertretung Belarus' in der OSZE PV zu revidieren. Stattdessen bot sie an, eine Arbeitsgruppe der PV zu Belarus einzurichten, die in enger Abstimmung mit der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus arbeiten sollte. Eines der Ergebnisse der achten Jahrestagung der OSZE PV war schließlich die Synchronisierung der Beobachtungstätigkeiten der OSZE in Belarus. Die Beratungs- und Überwachungsgruppe und die *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe Belarus der OSZE PV wurden zu den wichtigsten Instrumenten der OSZE und ihrer Institutionen zur Einflussnahme auf die belarussische Politik. Die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe war am 18. September 1997 auf Grundlage des Beschlusses Nr. 185 des Ständigen Rates der OSZE eingerichtet worden. Gemäß ihrem Mandat hatte sie folgende Aufgaben:

- Hilfestellung für die Behörden von Belarus bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen,
- Überwachung dieses Prozesses und Berichterstattung darüber.²

Am 18. Dezember 1997 unterzeichneten der Außenminister der Republik Belarus und der Generalsekretär der OSZE ein *Memorandum of Understanding*, das unter anderem die Rechte und Privilegien der Angehörigen der Beratungs- und Überwachungsgruppe regelte. Das Memorandum verlieh der Gruppe Diplomatensstatus und sicherte der OSZE und ihren Mitarbeitern den ungehinderten Zugang zu allen Personen, zu Einzelnen ebenso wie zu Verbänden und Vereinigungen, einschließlich NGOs und Massenmedien, zu. Auch hatte jeder, der dies wünschte, das Recht, Kontakt zu der Gruppe aufzunehmen.

1 Parlamentarische Versammlung der OSZE, Geschäftsordnung, unter: <http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?FileID=161>.

2 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 185, PC.DEC/185, 18. September 1997.

Das Büro der Beratungs- und Überwachungsgruppe wurde am 3. März 1998 im Internationalen Bildungszentrum in Minsk offiziell eröffnet. Mit belarussischem Einverständnis ernannte der Amtierende Vorsitzende der OSZE Hans-Georg Wieck, einen erfahrenen deutschen Diplomaten, zum Leiter der Gruppe. In der Gipfelerklärung von Istanbul vom 19. November 1999 wurde die Bedeutung der Arbeit der Gruppe ausdrücklich hervorgehoben. Die Beratungs- und Überwachungsgruppe versuchte durch ihre Zusammenarbeit sowohl mit den belarussischen Behörden als auch mit Oppositionsparteien und NGOs den wichtigen politischen Dialog zu fördern, durch den vor allem die Lösung der belarussischen Verfassungskontroverse erleichtert und die Durchführung freier und demokratischer Wahlen unterstützt werden sollte.

In der Beratungs- und Überwachungsgruppe waren fünf internationale Mitarbeiter tätig: der Leiter der Gruppe und vier Experten, die für OSZE-Aktivitäten in ihrem jeweiligen Fachgebiet zuständig waren. Ortskräfte nahmen vorwiegend Verwaltungsaufgaben wahr, waren aber auch in der Rechts- und der Projektabteilung der Gruppe beschäftigt. Das Mandat der Gruppe erlaubte es auch, wenn nötig, Fachleute aus anderen internationalen Organisationen und Institutionen einzustellen.

Die Arbeit der Gruppe konzentrierte sich auf vier Schwerpunkte: Beratung, Unterstützung, Mediation und Beobachtung. Darüber hinaus führte die Gruppe Projekte in Zusammenarbeit mit der EU und dem BDIMR durch. Unter schwierigen Bedingungen, da zwischen der Regierung und der politischen Opposition praktisch keinerlei Kontakte bestanden, waren die Vertreter der OSZE gezwungen, den Dialog mit beiden Seiten getrennt aufzunehmen. Zur Lösung des Konflikts setzte die Beratungs- und Überwachungsgruppe in erster Linie auf die Förderung der Kooperation. Sie veranstaltete zahlreiche Seminare und Konferenzen und bemühte sich so kontinuierlich darum, einen offenen Dialog über alle Fragen, die für die Entwicklung der Demokratie im Land von Bedeutung waren, herzustellen.

Die Arbeit der Beratungs- und Überwachungsgruppe verlief in verschiedenen Phasen. Zunächst beriet sie Regierungsstellen bei der Gesetzesreform im Bereich des Aufbaus demokratischer Institutionen. Dazu fanden mehrere Sitzungen gemeinsamer Arbeitsgruppen statt, die sich mit den Themen demokratische Wahlen, freie und unabhängige Medien, Schaffung einer unabhängigen Ombudsmann-Institution, Schutz der Menschenrechte und Justizreform befassten.

In der zweiten Phase zielte die Beratungstätigkeit der Gruppe direkt auf die Förderung eines echten politischen Dialogs zwischen der Regierung und der Opposition ab, an dem NGOs beratend teilnahmen und bei dem die Gruppe als Vermittler fungierte. 1999 verständigten sich die belarussische Führung, vertreten durch Präsidentenberater Michail Sasonow, und die Opposition (der Konsultativrat der politischen Oppositionsparteien, dem acht Parteien angehörten) darauf, unter Vermittlung der Beratungs- und Überwachungsgruppe Verhandlungen über die Durchführung begrenzter Reformen im Bereich

freier und demokratischer Wahlen aufzunehmen. Vertreter von Regierung und Opposition unterzeichneten im Oktober 1999 schließlich eine vorläufige Vereinbarung, die der Opposition den Zugang zu den staatlich kontrollierten elektronischen Medien zusicherte. Diese Vereinbarung wurde jedoch nie in die Praxis umgesetzt.

Während der dritten Phase fungierte die Beratungs- und Überwachungsgruppe als Vermittler im Dialog zwischen verschiedenen internationalen Organisationen, der Regierung, der Opposition und verschiedenen nichtstaatlichen Akteuren. Im Mittelpunkt des Dialogs standen vier Kriterien für die Durchführung freier und fairer Wahlen: Fairness und Transparenz des Wahlprozesses, Zugang politischer Parteien zu den staatlich kontrollierten Massenmedien, substantielle Befugnisse des Parlaments und die Nichtdiskriminierung der politischen Gegner.

Im Jahr 2000 entsandten die EU, der Europarat, die OSZE und die GUS in Zusammenarbeit mit der US-amerikanischen NGO IFES (*International Foundation for Election Systems*) und dem BDIMR in Übereinstimmung mit den Empfehlungen dreier technischer Konferenzen eine Mission zur technischen Beurteilung der Parlamentswahlen in Belarus, die am 15. Oktober stattfanden. Die Mission kam zu dem Ergebnis, dass die Wahlen nicht den OSZE-Standards entsprochen hatten.

Im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2001 verstärkten die OSZE-Gruppe und die parlamentarische Troika ihre Bemühungen, positive Rahmenbedingungen für die Durchführung von Wahlen nach den vier oben erwähnten Kriterien zu schaffen.

Die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe entwickelte auch einen Plan zur Überwindung der Verfassungskrise, die durch das Verfassungsreferendum von 1996 entstanden war. Der Konflikt sollte durch einen Dialog zwischen Regierung und Opposition über ein begrenztes Reformprogramm in folgenden Bereichen beigelegt werden: Wahlgesetzgebung, Medienfreiheit, Befugnisse des neuen Parlaments sowie die Nichtdiskriminierung politischer Gegner.

Darüber hinaus trug die Beratungs- und Überwachungsgruppe zur Wiederaufnahme des Dialogs zwischen verschiedenen internationalen Organisationen und der Regierung und – parallel dazu – mit der Opposition und anderen Gruppen der aufkeimenden belarussischen Zivilgesellschaft bei.

Die Gruppe wurde außerdem gebeten, bei den festgefahrenen Gesprächen zwischen Regierung und Opposition über die Organisation politischer Demonstrationen und Kundgebungen zu vermitteln. In zahlreichen Fällen spielte sie eine wichtige Rolle, indem sie dazu beitrug, einen Kompromiss zu finden.

Die Beratungs- und Überwachungsgruppe kam mit der Regierung und mit Mitgliedern des Koordinationsrats der demokratischen Kräfte zusammen, um die Möglichkeiten für Verhandlungen auszuloten. Sie hielt den Kontakt zu anderen europäischen Organisationen aufrecht, insbesondere durch die Be-

teiligung an der Arbeit des Politischen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE) und durch die Teilnahme an den Anhörungen des Rates der Europäischen Union zu Belarus.

In Zusammenarbeit mit dem Europarat, mehreren NGOs und Nachbarstaaten organisierte die Beratungs- und Überwachungsgruppe in Minsk und in regionalen Zentren in ganz Belarus eine Reihe von Konferenzen, u.a. zur lokalen Selbstverwaltung, zu Rechtsfragen und zur regionalen Wirtschaftsentwicklung.

Am 15. März 2000 wurde in der Beratungs- und Überwachungsgruppe die Abteilung Projekte eingerichtet. Sie besteht aus vier Mitarbeitern und ist mit sieben Projekten befasst, die von der EU und dem in Warschau ansässigen BDIMR finanziert werden. Das Projektbudget für die Jahre 2000-2001 betrug 500.000 Euro; 70 Prozent davon trug die EU, 30 Prozent das BDIMR. Die Projekte umfassten u.a. die Einrichtung des Zentrums für europäische und transatlantische Studien an der Europäischen Humanistischen Universität (EHU) in Minsk, ein umfangreiches Programm zur Verbesserung der sanitären und hygienischen Verhältnisse in Gefängnissen sowie die Durchführung einer Konferenzserie zum Thema „Jugend und Demokratie“. Weitere Projekte beinhalteten ein Schulungsprogramm für politische Parteien und Sozialaktivisten sowie Kurse über Theorie und Praxis friedlicher Konfliktbeilegung.

Das Projekt zur Verbesserung der Haftbedingungen in Strafvollzugsanstalten und Untersuchungsgefängnissen sowie zur Bekämpfung der Tuberkulose hat zu beachtlichen Erfolgen geführt. Es wurde vom belarussischen Strafvollzugsausschuss, der dieser Initiative anfangs mit Skepsis begegnet war, inzwischen positiv bewertet. Das Projekt ermöglichte den Mitarbeitern der Beratungs- und Überwachungsgruppe und des Roten Kreuzes sowie anderen internationalen Experten für eine Strafvollzugsreform den Zugang zu Strafanstalten und Untersuchungsgefängnissen. Die Experten erarbeiteten gemeinsam mit ihren belarussischen Kollegen Änderungen an den Vorschriften zur Behandlung von Häftlingen, medizinische Aspekte der Menschenrechte sowie Gesetzesinitiativen zu Veränderungen am Strafrecht. Das Projekt wurde mit einer großen Konferenz in Minsk abgeschlossen, in deren Mittelpunkt die Themen Gesundheitsschutz von Häftlingen als Teil der Gewährleistung ihrer Rechte sowie medizinische Vorsorge in Haftanstalten standen.

Ende Mai 2002 organisierte die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe gemeinsam mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit Freimut Duve einen Workshop für belarussische Journalisten – sowohl von staatlich kontrollierten als auch von unabhängigen Medien – und für NGO-Vertreter, dessen zentrale Botschaft die Bedeutung freier und unabhängiger Massenmedien für die Konsolidierung einer demokratischen Zivilgesellschaft in Belarus war.

Eine weitere wichtige Aufgabe der Gruppe bestand darin, zu überwachen, wie Belarus seine OSZE-Verpflichtungen einhält. Sie beobachtete die Situa-

tion politischer Parteien, von NGOs und Massenmedien. Die politischen Parteien arbeiten im Rahmen des Konsultativrats zusammen, der im Sommer 1999 als gemeinsame Plattform zur Stärkung des Demokratisierungsprozesses in Belarus gegründet worden war.

Die Beratungs- und Überwachungsgruppe half auch bei der Schaffung eines funktionierenden Netzwerks unabhängiger Wahlbeobachter. Mit Unterstützung anderer OSZE-Institutionen, in erster Linie des BDIMR, wurden mehrere Programme zur Schulung von Wahlbeobachtern entwickelt.

Die Rechtsabteilung der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe beobachtete im Rahmen ihrer umfangreichen Tätigkeit zahlreiche Gerichtsverfahren. Darüber hinaus prüfte sie über 1.000 Fälle mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen. Die Mitarbeiter der Gruppe besuchten außerdem rund 40 Strafgefangene und Untersuchungshäftlinge in belarussischen Gefängnissen. In Zusammenarbeit mit verschiedenen Menschenrechtorganisationen richtete die Beratungs- und Überwachungsgruppe ein landesweites Netzwerk von Menschenrechtlern ein und organisierte gemeinsam mit dem belarussischen Helsinki-Komitee und dem Menschenrechtszentrum Lehrgänge für Menschenrechtsaktivisten.

Erste Probleme in der Zusammenarbeit zwischen der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe und der belarussischen Führung traten bereits Ende September 1998 auf, als der damalige Außenminister der Republik Belarus, Iwan Antonowitsch, in einem Gespräch mit dem damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Bronislaw Geremek, sein Missfallen über die Arbeit der Gruppe äußerte. Anfang 2000 brachte eine Gruppe von Abgeordneten des belarussischen Repräsentantenhauses den Status und das Mandat der Beratungs- und Überwachungsgruppe zur Sprache. In seiner Erwiderung wies Hans-Georg Wieck darauf hin, dass jegliche Vorwürfe unbegründet seien, da alle Aktivitäten der Gruppe auf OSZE-Beschlüssen, die unter direkter Beteiligung von Belarus zustande gekommen waren, oder auf bilateralen Vereinbarungen zwischen der Organisation und Belarus beruhten.

Nach den Parlamentswahlen im Oktober 2000 wurden jedoch schwerwiegendere Anschuldigungen gegenüber der Mission und ihrer Arbeit erhoben. Präsident Alexander Lukaschenko ließ verlauten, es sei an der Zeit, die Rolle und die Stellung der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus zu überdenken, was sogleich eine neue Welle der Kritik seitens zahlreicher Regierungsvertreter und anderer staatlicher Stellen sowie des belarussischen staatlichen Fernsehens auslöste. Die Beratungs- und Überwachungsgruppe wies die Anschuldigungen, sie habe die Grenzen ihres Mandat überschritten, zurück und wies erneut darauf hin, dass der belarussische Präsident am OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul teilgenommen und die Rolle der Beratungs- und Überwachungsgruppe bei der Unterstützung des Aufbaus demokratischer Institutionen gebilligt habe. Auch die OSZE reagierte mit einer offiziellen Antwort, in der die damalige Vorsitzende des Ständigen Rates, Jutta Stefan-

Bastl, betonte, dass die Gruppe die Grenzen ihres Mandats nicht überschritten habe.

Für kurze Zeit ließen die Spannungen nach. Das war einem Treffen zwischen Hans-Georg Wieck und Michail Chwostow, dem neuen belarussischen Außenminister, zu verdanken, auf dem ein Übereinkommen über die Fortsetzung bilateraler Konsultationen und einer konstruktiven Zusammenarbeit erzielt wurde. Doch schon Ende Januar 2001 beschuldigte der Präsident die Beratungs- und Überwachungsgruppe, für seine persönlichen Gegner zu arbeiten und Projekte unkontrolliert zu finanzieren. Er verlangte *de facto* die Kontrolle über den Haushalt der Beratungs- und Überwachungsgruppe und drohte anderenfalls mit der Schließung der Mission. Darüber hinaus sprach er sich gegen eine Beobachtergruppe für die nächsten Präsidentschaftswahlen aus. In ihrer Erwiderung hob die Beratungs- und Überwachungsgruppe hervor, dass die belarussischen Behörden über die Projekte, deren Durchführung für 2001 geplant war, informiert worden seien und dass der Ständige Rat der OSZE den Vorschlag, Projekte von der Zustimmung oder Billigung des Gastgeberlandes abhängig zu machen, abgelehnt hatte.

In der Zwischenzeit hatte sich die Situation um die Vorbereitung einheimischer Wahlbeobachter auf die Wahlen weiter aufgeheizt. Im belarussischen Fernsehen erklärten Regierungsvertreter, die internationale Hilfe müsse in diesem Zusammenhang in ihrem wahren Licht gesehen werden: Internationale Akteure bereiteten so ihre Einflussagenten vor. Die Beratungs- und Überwachungsgruppe reagierte auf diese Anschuldigungen mit der Feststellung, dass es sich um das übliche OSZE-Verfahren handele, das bereits bei den Kommunal- und Parlamentswahlen angewandt worden sei, ohne dass es zu irgendwelchen Zwischenfällen oder Einwänden seitens der Behörden gekommen sei, außerdem sei die Zusammenarbeit der OSZE mit einheimischen Wahlbeobachtern legitim und notwendig. Letztendlich konnte Botschafter Wieck seine Arbeit in diesem Bereich unverändert fortsetzen.

Im September 2001 forderte Außenminister Chwostow die OSZE-Verantwortlichen auf, die künftige Leitung der OSZE-Mission in Belarus noch einmal überdenken, da der gegenwärtige Leiter sich in die inneren Angelegenheit Belarus' einmische. Im Übrigen, so Chwostow, solle die Mission geschlossen werden, da ihre Arbeit für die Ziele der Organisation kontraproduktiv sei. Zuvor hatte Präsident Lukaschenko erklärt, die OSZE-Mission habe während des Wahlkampfes im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen die Opposition offen unterstützt. Die Beratungs- und Überwachungsgruppe erwiderte, dass ihr Mandat sie dazu ermächtige, die Regierung, die Opposition und NGOs über die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für freie und demokratische Wahlen zu beraten, und betonte, dass die Mission keinen der Kandidaten unterstützt habe. Am 13. Dezember 2001 beendete Botschafter Wieck schließlich seine Arbeit als Leiter der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, der er seit ihrer Einrichtung im Jahr 1997 gewesen war. Sein Nachfolger wurde erst im Januar 2003 Eberhard Heyken,

der ehemalige deutsche Botschafter in der Ukraine, der sein Amt jedoch nur unter der Bedingung antreten konnte, dass das Mandat der Beratungs- und Überwachungsgruppe geändert würde.

Die Gruppe widmete sich inzwischen weiterhin der Erfüllung ihres Mandats, dem gemäß sie die Entwicklung demokratischer Institutionen in Belarus unterstützen und die Einhaltung der Verpflichtungen, die Belarus im Rahmen der OSZE eingegangen war, überwachen sollte. Botschafter Wieck hatte in der belarussischen Zivilgesellschaft in den vergangenen vier Jahren eine graduelle Zunahme der demokratischen Orientierung und der Einhaltung demokratischer Prinzipien festgestellt. Die demokratische Transformation der staatlichen Strukturen hatte hingegen noch keine signifikanten Fortschritte hinsichtlich der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen durch Belarus hervorgebracht.

Im Laufe des Jahres 2002 mussten alle Ausländer, die für die Mission arbeiteten, das Land verlassen, da ihre Visa oder Akkreditierungen nicht verlängert wurden. Die Arbeit der Mission war damit lahmgelegt. Die offizielle Haltung der belarussischen Regierung brachte Pawel Latuschko, der Pressesprecher des Außenministeriums, zum Ausdruck, der feststellte, die OSZE-Mission könne in ihrer gegenwärtigen Form nicht weiterarbeiten. Belarus lehnte die Zusammenarbeit mit der OSZE nicht völlig ab, machte sie jedoch abhängig von gegenseitigem Vertrauen, der Achtung der Ansichten des Gastgeberlandes sowie klaren und verständlichen Definitionen ihrer Aufgaben und Ziele.

Das letzte Mitglied der Mission, die moldauische Staatsbürgerin und geschäftsführende Missionsleiterin Alina Josan, verließ Belarus am 29. Oktober 2002. Mit ihrer Abreise musste die seit 1997 bestehende Mission ihre Arbeit einstellen und einen offiziellen Beschluss des Ständigen Rates der OSZE abwarten.

Im November 2002 verkündete OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš bei einem zweitägigen Besuch in Belarus, es sei an der Zeit, ein neues Kapitel in den Beziehungen zwischen der OSZE und der Republik Belarus aufzuschlagen. Er betonte in seiner Erklärung, Zweck seines Besuches sei es festzustellen, in welchem Zustand sich die Beziehungen zwischen der Organisation und einem ihrer Teilnehmerstaaten befinden, nach vorn zu schauen und die jüngste, problembeladene Phase dieser Beziehungen zu überwinden. Weiter führte er aus, es sei derzeit nicht gerade der glücklichste Moment in den Beziehungen zwischen Belarus und der OSZE, da „das letzte Mitglied der Mission, das seit 1999 in Belarus gearbeitet hat, das Land verlassen hat“. Der Generalsekretär traf mehrfach mit Außenminister Chwostow und dem Leiter der Präsidialadministration, Ural Latypow, zusammen, um die Möglichkeiten eines neuen Mandats für die Mission auszuloten. Der Ständige Rat der OSZE beschloss schließlich am 30. Dezember 2002, die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus zum 31. Dezember 2002 zu schließen und

am 1. Januar 2003 ein OSZE-Büro in Minsk zu eröffnen.³ Die OSZE und Belarus unterzeichneten ein *Memorandum of Understanding* und kamen zu einer Einigung über die Personalausstattung des Büros. Danach darf es höchstens fünf internationale Mitarbeiter haben, den Leiter des Büros und vier Experten, die von einheimischen Missionsangestellten unterstützt werden. Die OSZE-Delegation der Republik Belarus gab eine interpretative Erklärung ab, die folgende Punkte umfasste:

- „1. Das Verfahren für die Durchführung aller Projekte und Programme des OSZE-Büros in Minsk [...] sieht vorherige Konsultationen mit der Regierung des Gastlandes vor. [...] Ohne Zustimmung des Gastlandes kann keine über außeretatmäßige Beiträge finanzierte Aktivität durchgeführt werden.
2. Das OSZE-Büro in Minsk sollte sich bei seiner Überwachungstätigkeit auf Sachverhaltsdaten stützen und alle Informationsquellen in ausgewogener Weise verwenden. Es wäre unannehmbar, über ein Ereignis oder einen Sachverhalt ohne Wiedergabe einer offiziellen Stellungnahme der Regierung des Gastlandes zu berichten.
3. Das OSZE-Büro in Minsk sollte sich in seinen Aktivitäten unter anderem vom Grundsatz der politischen Neutralität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Belarus leiten lassen.
4. Ehemalige internationale und örtliche Mitarbeiter der Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus können nicht für die Arbeit des OSZE-Büros in Minsk übernommen werden. Auch Personen, die mit nachrichtendienstlichen Aktivitäten oder irgendeiner anderen gegen die nationalen Interessen der Republik Belarus gerichteten Aktivität zu tun haben oder hatten, können nicht als Mitarbeiter des Büros tätig sein.“⁴

Nach dem Beschluss des Ständigen Rates, soll das Büro folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Hilfestellung für die belarussische Regierung bei der weiteren Förderung des Aufbaus von Institutionen, der weiteren Festigung der Rechtsstaatlichkeit und der Entwicklung von Beziehungen zur Zivilgesellschaft im Einklang mit den OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen;
- Hilfestellung für die belarussische Regierung bei ihren Bemühungen zur Entwicklung wirtschaftlicher und umweltbezogener Aktivitäten;
- Überwachung dieser Zielsetzungen und genaue Berichterstattung darüber.⁵

3 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 526, OSZE-Büro in Minsk, PC.DEC/526, 30. Dezember 2002.

4 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 526, a.a.O. (Anm. 3), Beilage 1.

5 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 526, a.a.O. (Anm. 3).

In enger Zusammenarbeit mit der Regierung von Belarus koordiniert das Büro seine Aufgaben und Tätigkeiten mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung und anderen OSZE-Institutionen. Darüber hinaus knüpft und unterhält es Kontakte zu einheimischen Behörden, politischen Parteien, NGOs, den Medien, Universitäten und Forschungseinrichtungen.

Am 30. Januar 2003 wurde Botschafter Heyken zum Leiter des OSZE-Büros in Minsk ernannt. Er nahm seine Tätigkeit am 10. Februar auf. Auf einer Sondersitzung des Ständigen Rates am 2. April 2003 legte er seinen Bericht über die ersten Schritte der Arbeit des Büros vor und kam zu folgenden Schlussfolgerungen:

Nach der Überwindung einiger rein organisatorischer Anfangsschwierigkeiten konnte das OSZE-Büro in Minsk erfolgreich mit der Arbeit beginnen. Es konnte von seinem Recht Gebrauch machen, Kontakt zu allen Landes- und Kommunalbehörden, zu Personen – zu Einzelnen ebenso wie zu Verbänden und Vereinigungen – und zu anderen Institutionen, einschließlich NGOs und Massenmedien, aufzunehmen. Zu Behinderungen durch die Behörden kam es dabei nach Kenntnis von Botschafter Heyken nicht. Das Büro hat bereits ein Netz von Kontakten zu politischen Parteien aller Couleur und zur Zivilgesellschaft geknüpft. Nach Abwägung aller Fakten glaubte Botschafter Heyken Grund zu der Annahme zu haben, dass die Kooperation eher langfristig angelegt als taktischer Natur sei. Zusammenfassend stellte er fest „Ich komme zu dem Schluss, dass das OSZE-Büro in Minsk gute Aussichten hat, sein Mandat zu erfüllen. Ich bin mir aber auch bewusst, dass das OBM [OSZE-Büro in Minsk] stets auf die entschlossene Unterstützung der Führung der OSZE angewiesen ist. Das OBM wird dann am besten arbeiten können, wenn die OSZE sich auf die Solidarität ihrer Teilnehmerstaaten und derjenigen Organisationen verlassen kann, die ihre Prinzipien und Werte teilen.“⁶

Das Büro kam seinem Mandat durch die Durchführung einschlägiger Projekte in der menschlichen Dimension und in der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie durch Beobachtungs- und Berichterstattungstätigkeiten nach. Ziel des Projekts „Lokale Demokratie und Hilfestellung beim Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen in Belarus“ war es dabei beispielsweise, den belarussischen Behörden bei der Einführung und Entwicklung eines Konzepts für lokale Demokratie behilflich zu sein. Im Rahmen des Projekts fanden vier Studienreisen statt, die sowohl einen Erfahrungsaustausch zwischen Belarus und seinen Nachbarländern über Fragen lokaler Selbstverwaltung als auch die Herstellung von internationalen Fachkontakten ermöglichten. Das Projekt wurde in Zusammenarbeit mit dem belarussischen Außenministerium, der Lew-Sapega-Stiftung sowie lokalen und regionalen Selbstverwaltungskörper-

6 Zitiert nach: Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Belarus, The beginning of the OSCE Office in Minsk activity, unter: <http://www.mfa.gov.by/eng/index.php?d=policy/multicoop&id=10> (eigene Übersetzung).

schaften aus Lettland, Litauen, Polen und der Tschechischen Republik durchgeführt.

Am 22. September 2003 fand ein Seminar über internationale Standards für demokratische Wahlen statt. Unter den 60 Teilnehmern waren Vertreter von belarussischen Wahlbehörden, politischen Parteien und NGOs. Das Seminar wurde vom OSZE-Büro in Minsk gemeinsam mit dem BDIMR und der zentralen Wahlkommission von Belarus organisiert.

Das Büro in Minsk unterstützte darüber hinaus die auf eine Initiative des Unterrichtsministeriums zurückgehende Herausgabe eines Lehrbuchs „Was Schüler über Menschenrechte wissen sollen“. Im Rahmen dieser Initiative wurde auch die Aufnahme des Themas Menschenrechte in die Lehrpläne belarussischer Schulen in Erwägung gezogen. Das Büro bemühte sich bei den OSZE-Teilnehmerstaaten um Gelder für den Druck des Lehrbuchs.

Zur Förderung des Journalismus, insbesondere des investigativen Journalismus, wurden belarussische Journalisten zur Teilnahme an einem Wettbewerb eingeladen, dessen Gewinner die Möglichkeit erhielten, eine Studienreise in ein EU-Land ihrer Wahl zu unternehmen. Die Journalisten kamen mit Vertretern offizieller und nichtstaatlicher Institutionen zu Gesprächen zusammen und verfassten und veröffentlichten nach ihrer Rückkehr Artikel mit den Ergebnissen ihrer Recherchen.

Das OSZE-Büro in Minsk führte eine Reihe von Beobachtungstätigkeiten durch. Es beobachtete u.a. mehrere Demonstrationen der Opposition in Minsk. Das ganze Jahr hindurch nahmen Vertreter des Büros als Beobachter an Gerichtsverfahren teil, die mehrheitlich NGOs betrafen. Darüber hinaus unterstützte das Büro die Teilnahme mehrerer belarussischer NGOs am Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension im Oktober 2003 in Warschau.

Das OSZE-Büro in Minsk setzte sich auch mit zahlreichen Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen auseinander und informierte die Regierung regelmäßig über seine Ergebnisse und Besorgnisse. In der Regel reagierte die Regierung umgehend und sorgte in zahlreichen Fällen für Abhilfe.

Auf Ersuchen von NGOs und Einzelpersonen besuchten Mitarbeiter des OSZE-Büros in Minsk Haftanstalten, um sich so ein Bild von den Verhältnissen zu machen, unter denen Strafgefangene und Untersuchungshäftlinge leben.

Das OSZE-Büro in Minsk stellte gute Arbeitsbeziehungen zu mehreren Regierungsinstitutionen und NGOs in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt her. Es arbeitet eng mit dem Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE zusammen. 2003 wurden fünf Programme abgeschlossen, dazu gehörten Programme zur Stärkung lokaler Eigenverantwortung, die Verteilung von Materialien, die von internationalen Experten zur Verfügung gestellt wurden, und die Weitergabe von Informationen an nationale Experten und die Zivilgesellschaft.

In Zusammenarbeit mit dem Arbeits- und Sozialministerium entwickelte das OSZE-Büro ein Programm, in dessen Rahmen ein Expertenteam nach Belarus eingeladen werden sollte, um verschiedene Rentensysteme zu erörtern. An dem Programm nahmen Behördenvertreter und NGOs teil.

Im Rahmen des nationalen Programms zur Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen führten das Büro und seine internationalen Partner mehrere Maßnahmen zur Förderung der Unternehmensentwicklung im ländlichen Raum durch. Dabei wurden zwei Hotlines für juristische und wirtschaftliche Beratung für Unternehmer in ländlichen Regionen eingerichtet.

Gemeinsam mit dem Ministerium für Naturre Ressourcen und Umweltschutz und der belarussischen Sektion der Umweltorganisation *EcoPravo* führte das OSZE-Büro in Minsk eine Analyse der Umweltgesetze durch. Der Analysebericht wurde in Form eines Leitfadens veröffentlicht, von dem 1.500 Exemplare an Richter, Studenten und Bibliotheken im ganzen Land verteilt wurden.

Eine vergleichende Studie über die Wassergesetzgebung in der EU und in Belarus wurde ebenfalls abgeschlossen und allen relevanten Einrichtungen als Diskussionsgrundlage zur Verfügung gestellt. Auf der Grundlage der auf einem Seminar ausgesprochenen Empfehlungen wurden zwei Leitfäden ausgearbeitet. Bei dem Projekt handelte es sich um die Fortsetzung und Weiterentwicklung von Arbeiten, die im Rahmen von TACIS begonnen worden waren.

In Zusammenarbeit mit der nationalen Akademie der Wissenschaften und dem belarussischen Nationalkomitee für das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB) konnte das Büro in Minsk alle Vorbereitungen abschließen, die für den Antrag an die UNESCO auf Aufnahme der Region Westpolesien als grenzübergreifendes Biosphärenreservat in das MAB-Programm notwendig waren.⁷ Zur Vereinheitlichung der Prüfverfahren für die Wasserqualität der Memel veranstaltete das Büro eine Arbeitstagung, an der sowohl belarussische als auch litauische Vertreter teilnahmen. Vor allem Belarus hat erste Schritte zur Harmonisierung seiner Umweltgesetzgebung eingeleitet. Das OSZE-Büro hat außerdem ein Sanierungsprogramm für die Gebiete entwickelt, die durch die Katastrophe von Tschernobyl in Mitleidenschaft gezogen wurden. Das Programm soll die Lebensbedingungen in diesen Gebieten verbessern.

Um die Kontakte zwischen den belarussischen Behörden und nationalen Minderheiten und Religionsgemeinschaften zu verbessern, verfasste das Büro gemeinsam mit dem Religionen- und Nationalitätenausschuss zwei Bücher zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung. Das erste beschreibt das Brauchtum und die Kultur nationaler Minderheiten in Belarus, das zweite gibt einen Überblick über die in Belarus tätigen Religionsgemeinschaften.

7 Die Region wurde im Oktober 2004 in die Liste der UNESCO-Biosphärenreservate aufgenommen.

Im Juli 2004 fand eine zweitägige Konferenz statt, die vom OSZE-Büro in Minsk unterstützt wurde. Ihr Ziel war es, die Aufmerksamkeit der Medien und der belarussischen Öffentlichkeit auf das Problem der häuslichen Gewalt gegen Frauen und Kinder zu lenken. Die Veranstaltung war ein gutes Beispiel für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen, Parlamentariern und NGOs.

Gemeinsam mit dem Internationalen Bildungszentrum, dem Staatlichen Redaktionszentrum für Gesetzestexte, dem Wirtschaftsministerium und dem Beirat für Finanzinvestitionen organisierte das Büro mehrere Tagungen, um Strategien zur Verbesserung des Investitionsklimas in Belarus zu entwickeln. Im November besuchte der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE Belarus.

Allein im Jahr 2004 erhielt Botschafter Heyken 40 Projektanträge, die von Arbeitsgruppen in belarussischen Ministerien und Regierungsstellen erarbeitet worden waren. Das OSZE-Büro in Minsk setzte seine Arbeit in zwei Hauptbereichen fort: Projektarbeit und Überwachung der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen durch Belarus. Der Leiter des Büros gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass sich Belarus an die mit der OSZE-Mitgliedschaft einhergehenden Verpflichtungen halten würde. Anfang 2004 gab Belarus seine Zustimmung dazu, den Vertrag des Leiters des Büros um sechs Monate bis zum 30. Juni 2004 zu verlängern. Laut einer Erklärung des belarussischen Außenministeriums beruhte dieser Beschluss auf einer positiven Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem OSZE-Büro in Minsk im Jahr 2003. Das Außenministerium stellte darüber hinaus fest, dass auch 2004 in allen Dimensionen der Arbeit des Büros eine konstruktive Zusammenarbeit notwendig sei. Das Mandat des Büros für das Jahr 2005 wurde nach Ablauf einer Einspruchsfrist verlängert, nachdem in der entsprechenden Sitzung des Ständigen Rates der OSZE keine Einigkeit über die Fortsetzung der Arbeit des OSZE-Büros in Minsk hatte erreicht werden können.

Der Leiter des OSZE-Büros in Minsk äußerte sein Missfallen über die Schließung mehrerer Regionalzentren, u.a. „Ratuscha“ in Grodno, „Bürgerinitiativen“ in Gomel und „Kontur“, das Zentrum für Jugendinitiativen in Witebsk, sowie über die Auflösung des Unabhängigen Instituts für sozioökonomische und politische Studien (IISEPS). Darüber hinaus brachte er seine tiefe Besorgnis über die Schließung der Europäischen Humanistischen Universität in Minsk zum Ausdruck. Als er erfuhr, dass Erziehungsminister Alexander Redkow die Zulassung der EHU, die im Mai 2004 verlängert worden war, am 27. Juli widerrufen hatte, stellte Botschafter Heyken fest, dass die Schließung „den Grundprinzipien der OSZE widerspricht, die sich für internationale Zusammenarbeit, Wissenschaftsfreiheit und Toleranz einsetzt“.⁸ Von der Schließung der EHU ist das OSZE-Büro insofern direkt betroffen, als es mit seiner Tätigkeit selbst zur Arbeit des Zentrums für europäische und

8 Zitiert nach: OSCE Warns Minsk of „Tension“ in Belarusian-EU Relations, unter: <http://www.templetonthorp.com/ru/news709> (eigene Übersetzung).

transatlantische Studien beigetragen hat, das im Jahr 2000 im Rahmen eines gemeinsamen Programms der Europäischen Kommission und des BDIMR in Belarus gegründet worden war.

Im Frühjahr 2004 nahm das BDIMR mit der belarussischen Regierung Gespräche über eine Verbesserung der Wahlgesetzgebung auf. Die Regierung blieb jedoch dabei, dass dafür keinerlei Notwendigkeit bestünde.

Der Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Solomon Passy, in Belarus war eines der Schlüsselereignisse in den Beziehungen zwischen Belarus und der OSZE im Jahr 2004. Es war der erste Besuch dieser Art seit 1998; er schuf die Grundlage für eine Fortsetzung des Dialogs und stärkte den Glauben daran, dass ein ehrlicher Dialog zwischen Belarus und der Organisation möglich ist.

Seit 1999 hat die OSZE PV mehrere Beschlüsse gefasst, die Kritik an Belarus üben, darunter ein besonders harter Beschluss aus dem Jahr 2003. 2004 verabschiedeten auch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und die Parlamentarische Versammlung des Europarats Resolutionen zu Belarus. Laut Botschafter Heyken sind sie ein Zeichen für die Besorgnis der internationalen Gemeinschaft über die Lage in Belarus. Solche Beschlüsse sind jedoch stets einseitig – die OSZE aber ist eine Organisation, die besonderen Wert auf Zusammenarbeit und Dialog legt. Folglich zog die OSZE PV 2004 ihren politischen Beschluss zu Belarus zurück. Uta Zapf, Vorsitzende der *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe Belarus der OSZE PV, und Michail Orda, Leiter der belarussischen Parlamentarierdelegation, unterzeichneten stattdessen in Edinburgh eine gemeinsame Erklärung, in der der Wunsch zum Ausdruck gebracht wird, dass das neu gewählte Parlament anerkannt und respektiert werden soll.

Das OSZE-Büro in Minsk erhalte – so der Leiter des Büros – zahlreiche Beschwerden darüber, dass der Staat Medien und NGOs unter Druck setze und dass in Einzelfällen von Behörden und Gerichten getroffenen Maßnahmen nicht im Einklang mit den bürgerlichen Rechten stünden. Aus diesen Gründen wird die Situation in Belarus auch vom Ständigen Rat der OSZE hin und wieder kritisiert.

Im März 2005 besuchte der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, Miklós Haraszti, Belarus. Er folgte damit einer Einladung der belarussischen Regierung. Die Reise wurde vom Außenministerium der Republik Belarus und dem OSZE-Büro in Minsk organisiert. Der Medienbeauftragte wollte sich ein Bild darüber verschaffen, wie es um die Medienfreiheit in Belarus bestellt ist, und gegenüber den staatlichen Stellen Empfehlungen abgeben. Ein leitender Vertreter des Außenministeriums gestand ein, dass es in diesem Bereich einige Probleme gebe. Er betonte jedoch, dass sich diese Probleme nicht von denen der meisten postsowjetischen Staaten unterschieden. Der Medienbeauftragte der OSZE regte an die Möglichkeiten zu nutzen, die sich aus der Anwesenheit des OSZE-Büros ergeben, um die Lage im Bereich der Massenmedien sowohl kurzfristig als auch auf Dauer zu verbessern.

Auch wenn die Lage in Belarus seitens der OSZE zunächst ziemlich negativ beurteilt wurde, sind nach Einschätzung von OSZE-Vertretern und Politikern durchaus Fortschritte bei der Weiterentwicklung und Aufrechterhaltung eines Dialogs zwischen Belarus und der Organisation spürbar. In der Zeit nach der Einrichtung der OSZE-Präsenz in Belarus haben sich grundlegende Elemente der Beziehungen zwischen Belarus und der OSZE verändert. An die Stelle der völligen Ablehnung der Resultate des Referendums und der neuen Verfassung ist ein Dialog getreten, und während sie die Nationalversammlung früher als unrechtmäßig bezeichnet hat, fordert die OSZE Belarus heute dazu auf, ehrliche und faire Wahlen durchzuführen. Auch wenn diese positiven Zeichen wichtig sind, gibt es doch noch einige schwierige Probleme auf der Agenda der Beziehungen zwischen Belarus und der OSZE, von denen viele mit dem Aufbau einer demokratischen Gesellschaft zusammenhängen.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen
und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Die OSZE-Präsenz in Albanien: die Rolle der Außenstellen und ihre Tätigkeit¹

Einführung

Die OSZE-Präsenz in Albanien wurde nach landesweiten schweren Unruhen im Jahr 1997, die zum Zusammenbruch des albanischen Staates geführt hatten, eingerichtet. Im Laufe der Zeit weitete sie ihre Tätigkeit von zunächst einem Hauptquartier in Tirana auf elf Außenstellen im ganzen Land aus, die für die Beobachtung politischer Entwicklungen und der Sicherheitslage ebenso zuständig waren wie für die Überwachung der Lage an der Grenze während der Kosovokrise in den Jahren 1998/1999. Seit 1997 hat sich die Sicherheitslage in Albanien insgesamt erheblich verbessert; Albanien hat, was institutionelle Reformen und demokratische Entwicklung angeht, große Fortschritte gemacht. Die EU beschloss daher am 31. Januar 2003, Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen aufzunehmen – der erste Schritt auf dem Weg zum Beitritt.

Die politische Führung Albaniens ist angesichts der Orientierung auf Europa auf die Konsolidierung der Demokratie und allgemein auf Stabilität angewiesen. Die Präsenz hat sich Albaniens Bestrebungen entsprechend verändert, d.h. ihr Personal wurde reduziert und viele ihrer Außenstellen geschlossen. Sie hat heute insgesamt 30 internationale und 70 einheimische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und vier Außenstellen: in Shkodra und Kukës im Norden sowie in Vlora und Gjirokastra im Süden. Ein Verbindungsbüro, das die Zentralregionen Tirana und Durrës abdeckt, hat seinen Sitz im Hauptquartier der Präsenz.

Auch das Mandat der Präsenz wurde in Anpassung an die Fortschritte, die seit der Verabschiedung des ursprünglichen Mandats im Jahr 1997 eingetreten sind, aktualisiert. Gemäß ihrem heutigen Mandat, das im Dezember 2003 beschlossen wurde, berät und unterstützt die Präsenz die albanischen Behörden und Vertreter der Zivilgesellschaft in folgenden Bereichen: Gesetzes- und Justizreform, einschließlich der Regelung von Eigentumsfragen, regionale Verwaltungsreform, Wahlrechtsreform, Kapazitätsaufbau im Parlament, Bekämpfung des Menschenhandels und der Korruption, Medienentwicklung, Förderung von verantwortungsbewusster Regierungsführung und gezielten Projekten zur Stärkung der Zivilgesellschaft, Polizeiunterstützung, insbesondere Ausbildung der Grenzpolizei, innerhalb eines koordinierten Rahmens

¹ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

mit anderen vor Ort tätigen internationalen Akteuren.² Auf diese Weise trägt die Präsenz den Fortschritten Rechnung, die Albanien auf dem Weg von einem Krisenland zu einem Land, das nach einem Konflikt die großen Herausforderungen des Übergangs zu meistern hat, gemacht hat. Im vorliegenden Beitrag werden die Arbeit und die Rolle der Außenstellen unter dem neuen Mandat, ihre Wahrnehmung der albanischen Realität und ihr wichtiger Beitrag zur positiven Entwicklung Albanien dargestellt.

Die aktuelle Lage in Albanien aus der Sicht einer Außenstelle

Die Mitarbeiter der Außenstellen werden mit der Realität konfrontiert, wie normale albanische Bürger sie tagtäglich erleben; sie ist von zahlreichen Problemen geprägt, die die internationale Gemeinschaft nicht überschauen kann. Zunächst einmal wird die politische Landschaft von zwei übermächtigen Akteuren beherrscht: der Sozialistischen Partei – seit den Wahlen im Juli 2005 größte Oppositionspartei – und der Demokratischen Partei, der größten Partei in der derzeitigen Regierungskoalition. Diese seit dem Zusammenbruch des Kommunismus herrschende extreme Bipolarität hat zu einer fest verwurzelten antagonistischen Herangehensweise an politische Fragen geführt, was wiederum das Tempo des Fortschritts in Albanien insgesamt behindert hat. Auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die politische Führung und in die Zukunft des Landes wurde dadurch untergraben. Das politische Klima wird von der nahezu durchgängigen Spaltung und einer sinnlosen, uneingeschränkten Feindseligkeit beeinträchtigt. Zwischen den Protagonisten gibt es zwar ein gewisses Konsenspotenzial, es beschränkt sich jedoch auf einen sehr kleinen gemeinsamen Nenner, der auch häufig eher von außenpolitischen Bestrebungen bestimmt wird als von einer strategischen Annäherung zum Wohle der vitalen Interessen des Landes. Auf lokaler Ebene hat das direkte schädliche Auswirkungen auf die Effizienz von Gemeindeverwaltungen und Gemeinderäten, die häufig aufgrund erbitterter politischer Machtkämpfe, die mitunter von persönlichen Interessen geleitet werden, blockiert werden.

Die Defizite in der Infrastruktur haben nicht eben zur Erholung der Wirtschaft nach ihrem absoluten Tiefpunkt im Jahr 1997 beigetragen, auch wenn es hier einige Fortschritte gibt, vor allem im Straßenbau. Das jährliche Wirtschaftswachstum beträgt seither allerdings sechs bis acht Prozent. Obwohl im Nordwesten Albanien genügend Strom erzeugt wird, um fast den gesamten Bedarf des Landes zu decken, sind Versorgungsengpässe an der Tagesordnung, und das wird auch noch auf Jahre hinaus so bleiben. Infolge der veralteten Infrastruktur, eines schlechten Managements der staatlichen Elektrizi-

2 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 588, Mandat der OSZE-Präsenz in Albanien, PC.DEC/588 vom 18. Dezember 2003, in: OSZE, Ständiger Rat, 488. Plenarsitzung, PC-Journal Nr. 488, Punkt 16 der Tagesordnung, 18. Dezember 2003.

tätsgesellschaft, der politischen Instrumentalisierung des Energieproblems durch die Opposition und eines nicht existenten Gemeinsinns ist das Problem vor allem in Shkodra im Norden Albaniens prekär. Ein derartiger Zustand hat im Alltag große Auswirkungen auf die Lebensqualität und die Moral der Bevölkerung.

Die Arbeitslosigkeit ist mit – nach offiziellen Angaben – 15-18 Prozent im ganzen Land hoch; im Norden, wo bestimmte Regionen von extremer Armut betroffen sind, liegt sie jedoch häufig noch weit darüber. Rund 30 Prozent der albanischen Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze,³ obwohl das Wirtschaftswachstum beständig und hoch ist; es ist allerdings nicht gleich verteilt.

Das Land musste mit gravierenden Umschichtungen in der Bevölkerung fertig werden, sowohl durch Verschiebungen innerhalb des Landes als auch durch Migration. Nach Jahrzehnten eingeschränkter Freizügigkeit ist die Landbevölkerung aus dem Norden in die größeren Städte, vorwiegend in die Hauptstadt Tirana, abgewandert oder sie ist emigriert. Ein Viertel der Bevölkerung hat Albanien verlassen und versucht im Ausland bessere Lebensbedingungen zu finden. Dieses Phänomen dient zwar als eine Art „Sicherheitsventil“⁴ für die Bevölkerung und ist infolge des privaten Geldtransfers in Form von Überweisungen eine wichtige Einkommensquelle, dennoch hat die Emigration zu einem *Brain Drain* großen Ausmaßes geführt. Emigration – legale wie illegale – sollte für die albanische politische Führung ein ernsthafter Grund zur Sorge sein, da sie für viele Albaner die einzige Hoffnung ist, den elenden Lebensbedingungen in ihrem eigenen Land zu entkommen. Ist sie an sich schon ein unerfreuliches Symptom für die Notlage, in der sich die Bevölkerung seit Jahren befindet, so ist sie auch ein Indiz dafür, dass der albanische Durchschnittsbürger keinerlei Hoffnungen auf eine deutliche Verbesserung seiner Lebensumstände unter den herrschenden Bedingungen hat.

Die Institutionen der Justiz sind schwach; Gesetze werden nur unzureichend umgesetzt und die öffentliche Ordnung wird nicht immer durchgesetzt. Dies führt vereinzelt zu gewaltsamen Zwischenfällen sowie zu ungelösten Streitigkeiten zwischen Bürgern, in erster Linie über Eigentumsfragen. Korruption ist in lokalen wie zentralen Institutionen weit verbreitet und hat direkte Auswirkungen auf die Wirtschaft, da sie ausländische Investoren abschreckt. Klientelismus ist so allgegenwärtig, dass er systemimmanent und zu einem Teil der Kultur geworden ist. Die ungebührliche Ausnutzung von politischem Einfluss und Beziehungen durch die wichtigsten politischen Parteien führt dazu, dass häufig Parteiloyalität über Professionalität siegt. In nahezu allen Verwaltungsbereichen finden sich Angestellte, die ihre Position aufgrund

3 So Botschafter Osmo Lipponen, Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien, in: Report to the US Commission on Security and Co-operation in Europe. Hearing: Advancing Democracy in Albania, 20. Juli 2004, unter: <http://www.csce.gov>.

4 Ebenda.

politischer Beziehungen erlangt haben – worunter die Dienstleistungen, die eigentlich für die Bevölkerung erbracht werden sollen, empfindlich leiden. Der allgemeine Mangel an Rechenschaftspflicht und Transparenz hat die Glaubwürdigkeit zentraler und lokaler Institutionen und vieler politischer Parteien untergraben. Eine öffentliche Kontrolle gewählter Vertreter – gleichgültig, auf welcher Ebene und welcher Parteizugehörigkeit – gibt es so gut wie gar nicht, obwohl das eine der wichtigsten Fragen ist, mit der sich Albanien künftig auseinandersetzen muss. Die albanische Zivilgesellschaft ist schwach und hat Mühe, sich Gehör zu verschaffen. Die Kombination der oben genannten Faktoren erzeugt Kriminalität, behindert die wirtschaftliche Entwicklung, begünstigt den Menschenhandel, schwächt die Demokratie und schädigt nachhaltig das Vertrauen der einheimischen Bevölkerung, die sich dieser vielen auffälligen Mängel des Staates durchaus bewusst ist. In diesem besonderen Umfeld arbeiten die Präsenz und insbesondere ihre Außenstellen.

Der Beitrag der Außenstellen zur Arbeit der Präsenz – ihre Rolle und ihre Arbeitsweise

Das derzeitige Netz von vier Außenstellen und einem Verbindungsbüro ist einmalig in Albanien und stellt eine der größten Stärken der Präsenz dar. Praktisch keine andere internationale Organisation im Land hat solch direkten Kontakt zur Bevölkerung oder genießt so viel Vertrauen bei ihren Ansprechpartnern, dass sie in vielen Bereichen Rat geben und Hilfe leisten kann.

Die Außenstellen erhöhen die Reichweite des Hauptquartiers im Land erheblich. Sie sind die wichtigste Informationsquelle und geben dem Hauptquartier der Präsenz wertvolle Rückmeldung für die von ihm geleitete programmatische Arbeit. So ist die Präsenz ständig am Puls der wichtigsten Regionen und Bevölkerungszentren des Landes, was vor allem für die Projektarbeit wichtig ist. Die verschiedenen Funktionen der Außenstellen werden von ihren Mitarbeitern verkörpert, die vor Ort eng und engagiert mit Vertretern nationaler und lokaler Behörden und anderen Partnern zusammenarbeiten. Es gibt regelmäßige, fast tägliche Kontakte zwischen den Mitarbeitern der Außenstellen und einer Vielzahl lokaler Akteure wie z.B. Polizei- und Justizbeamte, Präfekten, Bürgermeister, Gemeinderatsvorsitzende, religiöse Würdenträger, Parteiführer und Vertreter der Zivilgesellschaft.

Wesentlicher Bestandteil solcher Beziehungen ist der Aufbau von Vertrauen. Er erfordert soziale Kompetenz, Taktgefühl, Engagement, und die Fähigkeit, Verantwortung zu übernehmen und sich anzupassen. Die Beziehungen auf lokaler Ebene sind in der Regel eng und freundschaftlich und tragen zum allgemein guten Ruf der OSZE in Albanien bei. So können Probleme leichter gelöst werden. Als Mitglied des Teams einer Außenstelle muss man sich in hohem Maße in die Bevölkerung integrieren und interkulturelle Sensibilität mitbringen, um Missstöne zu vermeiden. Die Kooperationsbeziehungen der

Außenstellen beschränken sich keineswegs nur auf Albaner, sondern beinhalten auch Kontakte zu vielen anderen internationalen Akteuren im Land. Die Außenstellen unterhalten regelmäßige Kontakte zu internationalen Organisationen wie der Europäischen Kommission, USAID, der EUMM, der IOM, dem UNHCR, UNOPS, UNDP, dem *Peace Corps*, der *Interforza* und verschiedenen Botschaften und Konsulaten, die alle Informationen über lokale Gegebenheiten benötigen und bei ihrer Tätigkeit häufig auf Zusammenarbeit angewiesen sind.

Die intensive Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren trägt in mehrfacher Hinsicht Früchte. *Erstens* haben die Mitarbeiter der Außenstellen auf diese Weise Zugang zu genauen Informationen zu den Themen, auf die sich das Mandat der Präsenz in den Bereichen Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Sicherheitskooperation erstreckt. Regelmäßige Treffen und das entstandene Vertrauen zwischen den Mitarbeitern der Außenstellen und wichtigen einheimischen Akteuren ermöglichen es der Präsenz, einzuschätzen, wie groß die Fortschritte sind, die Albanien in den vergangenen Jahren auf vielen Gebieten gemacht hat, und zu beurteilen, welche Mängel noch behoben werden müssen.

Da das politische Leben in Albanien von Streit und Unfrieden geprägt ist, ist es besonders wichtig, die Dinge auch außerhalb des Parlaments und der Parteizentralen in der Hauptstadt zu beobachten. Die Außenstellen versorgen beispielsweise das Referat für politische Angelegenheiten mit Berichten und Informationen über die politische Lage vor Ort und fertigen entsprechende Analysen an. Die Berichte und Analysen der Außenstellen dienen als Grundlage für weitere Überlegungen und haben somit großen Anteil an der Entscheidungsfindung der Präsenz. Die Außenstellen sammeln auf Anforderung des Hauptquartiers auch Informationen zu bestimmten Themen und stellen Bewertungen und Analysen zur Verfügung, in denen sie lokale Probleme identifizieren, die landesweite Auswirkungen haben könnten. Diese Arbeit leisten die Außenstellen auch direkt für die drei Abteilungen der Präsenz, Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung.

Zweitens werden Mitarbeiter der Außenstellen aufgrund der Beziehungen und engen Kontakte, die die Präsenz mit verschiedenen albanischen Gesprächspartnern unterhält, häufig gebeten, als Schlichter oder ehrliche Makler bei der Lösung lokaler Probleme oder Spannungen zu fungieren. Die Mitarbeiter der Außenstellen genießen bei ihren albanischen Gesprächspartnern zumeist den Ruf als unparteiische und verlässliche Partner. Sie vermitteln zwischen Gemeindeverwaltungen und Bürgern und zwischen politischen Parteien, was insbesondere in Wahlkämpfen hilfreich ist, wenn es zu Spannungen zwischen den Kandidaten kommt.

Seit die Präsenz entsprechend der Bitte der albanischen Behörden und im Einklang mit ihrem neuen Mandat ihre Arbeit stärker projektorientiert ausrichtet, haben die Außenstellen *drittens* zahlreiche Projektideen vorgeschlagen, die in die Programme des Hauptquartiers aufgenommen werden sollen.

Der derzeitige Leiter der Präsenz, Botschafter Pavel Vacek, hat dieser Entwicklung starke Impulse gegeben. Viele der Projekte werden in Zusammenarbeit mit Vertretern der Zivilgesellschaft, der Polizei, Abteilungen der Gemeindeverwaltungen, der Justiz und den Medien als Reaktion auf ein vor Ort identifiziertes Problem ins Leben gerufen. In einer Pilotphase werden die Projekte dann häufig im Zuständigkeitsbereich einer Außenstelle umgesetzt und evaluiert. Das führt manchmal dazu, dass ein Projekt landesweit durchgeführt und so seine Wirkung erhöht wird.

Die Außenstellen als „verlängerter Arm“ der Abteilungen des Hauptquartiers

Die Außenstellen arbeiten direkt mit den drei Abteilungen im Hauptquartier zusammen und sind für die Realisierung eines Teils ihrer Programme sowie für die Auswertung ihrer Ergebnisse auf lokaler Ebene zuständig. Sie führen verschiedene Maßnahmen in den Bereichen Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitszusammenarbeit durch. Einige Beispiele für die Tätigkeit der Außenstellen in diesen Bereichen werden im Folgenden erläutert.

Demokratisierung und Wahlen

Bei allen Wahlen, die stattgefunden haben, seit die OSZE in Albanien aktiv geworden ist, hat die Präsenz die zuständigen albanischen Stellen umfassend beraten. Seit der Veröffentlichung des Abschlussberichts des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) über die Kommunalwahlen im Oktober 2003, der eine Überarbeitung der damals erst kurz zuvor verabschiedeten Wahlordnung forderte, unterstützt die Wahlreformabteilung der Präsenz die Umsetzung der Empfehlungen des BDIMR zu von den zuständigen albanischen Behörden ermittelten Problembereichen.

Im Juli 2005 fanden in Albanien Parlamentswahlen statt. Die Vorbereitung und Durchführung insbesondere dieser Wahlen waren ein entscheidender Test für Albanien demokratisches Reifezeugnis – dies umso mehr, als das BDIMR die Kommunalwahlen vom Oktober 2003 als „verpasste Chance“ hinsichtlich der Einhaltung internationaler Standards bezeichnet hatte. 2005 urteilte das BDIMR, dass „die [...] Parlamentswahlen nur zum Teil den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Standards für demokratische Wahlen entsprochen haben, jedoch einen gewissen Fortschritt bei der Durchführung von Wahlen in Albanien darstellen“.⁵

Zu den Hauptaufgaben der Präsenz gehören die Bereitstellung von Fachwissen und die Unterstützung der albanischen Regierung bei Wahlen. Diese Auf-

5 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Albania, Parliamentary Elections, 3 July 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warschau, 7. November 2005, S. 4 (eigene Übersetzung).

gaben hat sie auch bei den Parlamentswahlen im Jahr 2005 u.a. mit der Durchführung eines Projekts zur technischen Unterstützung erfüllt, dessen Ziel es war, dem Ministerium für Kommunalverwaltung und Dezentralisierung und der Zentralen Wahlkommission bei der Verbesserung der Wählerregistrierung zu helfen, die 2003 als eines der Hauptprobleme bezeichnet worden war. Das BDIMR konstatierte dann auch in seinem Abschlussbericht, dass das neue System der Wählerregistrierung, das von zentralen und lokalen Regierungsstellen angewandt wurde, in vielen Wahlkreisen zu einer größeren Genauigkeit der Wählerlisten geführt hat.⁶

Dank ihrer strategischen Lage konnten die Außenstellen die Demokratisierungsabteilung der Präsenz stets mit aktuellen Informationen aus allen Teilen des Landes über den Fortgang der Arbeiten an einem verbesserten Einwohnermeldesystem und der darauf basierenden Neuerstellung des Wählerregisters versorgen. So konnte die Demokratisierungsabteilung das Ministerium für Kommunalverwaltung über Probleme informieren, die in den örtlichen Verwaltungen auftraten, und Maßnahmen ergreifen, um die Registrierung zu beschleunigen. Umgekehrt waren die Außenstellen aber auch häufig der erste Ansprechpartner für die Kommunalverwaltung, wenn sie Schwierigkeiten mit dieser Aufgabe hatten.

Während der Wahlen bereiten die Außenstellen in der Regel den Einsatz der Lang- und Kurzzeitwahlbeobachter des BDIMR mit vor. Sie bahnen alle Kontakte an, stellen Informationsmaterial zusammen und unterstützen die Beobachter logistisch, indem sie z.B. örtliches Personal organisieren. Darüber hinaus betätigen sich die Außenstellen ebenfalls als Beobachter und übermitteln dem Hauptquartier der Präsenz ihre eigene Einschätzung der politischen Entwicklungen und des Wahlprozesses vor den eigentlichen Wahlen und am Wahltag selbst.

Demokratisierung – Kapazitätsaufbau der Zivilgesellschaft

Die Außenstellen ermutigen in ihrem Zuständigkeitsbereich auch zu zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, indem sie Fachberatung anbieten, Schulungen durchführen und logistische Hilfe leisten. Ein Beispiel hierfür ist die Gruppe „*Mjaft!*“ („Genug!“), eine landesweite Bürgerinitiative, die ursprünglich gegründet worden war, um auf die vielen schwerwiegenden sozialen Probleme Albaniens aufmerksam zu machen: Defizite in den Bereichen Gesundheit und Bildung, Blutrache, Menschenhandel und organisierte Kriminalität, Armut und Arbeitslosigkeit, Diskriminierung von Frauen und Behinderten, Korruption in der albanischen Politik, Umweltzerstörung und der ausbleibende Fortschritt bei der EU-Integration. *Mjaft!* hat sich große Verdienste als Wächter der politischen Szene Albaniens erworben.

Zunächst konnten die Außenstellen *Mjaft!* dank außerbudgetärer Mittel, die von externen Gebern bereitwillig zur Verfügung gestellt worden waren, tech-

6 Vgl. ebenda, S. 5.

nische Hilfe und logistische Unterstützung leisten. Auf lokaler Ebene wurden Schulungen für jugendliche Aktivisten angeboten und Diskussionsrunden und Konzerte für Jugendliche veranstaltet. Sie zielten vor allem darauf ab, Probleme zu thematisieren, von denen bestimmte Gebiete besonders betroffen waren.

Die Außenstellen beraten auch das *National Network of Civil Society Development Centres* (NNCSDC) und unterstützen es logistisch. Dabei handelt es sich um ein gemeinsames Projekt der Präsenz und der niederländischen Entwicklungshilfeorganisation SNV (*Stichting Nederlandse Vrijwilligers*), das von verschiedenen bilateralen Gebern unterstützt wird und lokalen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Bürgerinitiativen ein Basisentwicklungsprogramm zur Verfügung stellt. Das Netzwerk besteht aus sechs Zentren in Durrës, Elbasan, Korça, Vlora, Kukës und Shkodra. Es bietet zivilgesellschaftlichen Gruppen und Kommunalverwaltungen eine Reihe von Dienstleistungen an, z.B. technische Hilfe, Schulungen, Beratung, die Schaffung neuer Koordinationsstrukturen und die Organisation von Fachtagungen. Die Zentren bemühen sich um den Aufbau von Netzwerken und versuchen die Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess erhöhen.

Rechtsstaatlichkeit – Gerechte Gerichtsverfahren

Da es dringend erforderlich war, das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz und ihre Institutionen zu erhöhen, rief die Präsenz das Entwicklungsprojekt „Gerechtes Verfahren“ (*Fair Trial Development Project*) ins Leben. Im Rahmen des Projekts beobachten die Außenstellen – zusätzlich zur Prozessbeobachtung in Tirana – Gerichtsverfahren in Durrës, Vlora, Gjirokastra, Shkodra und Kukës. Standardisierte Fragebögen, die nach Abschluss jedes Verfahrens von den Beobachtern ausgefüllt werden müssen, schriftliche Gerichtsurteile und zusätzliche Interviews mit Richtern, Staatsanwälten und Verteidigern bilden die Grundlage für die im Anschluss daran im Projekt erarbeiteten Analysen. Die Ergebnisse werden in Gerichtsbeobachtungsberichten zusammengefasst, die alle sechs Wochen erstellt werden.

Die Beiträge der Außenstellen hierzu sind von ganz entscheidender Bedeutung, da man eine geographische Streuung der Ergebnisse erreichen will. Sie sind in den 2004 veröffentlichten Zwischenbericht für den Zeitraum von Oktober 2003 bis Juli 2004 eingeflossen, in dem Empfehlungen zur Organisation des Gerichtswesens, zum gesetzlichen Rahmen, zum Jugendstrafrecht und zur Professionalisierung der Justiz abgegeben wurden. Der Bericht wurde an alle Land- und Berufungsgerichte sowie an die wichtigsten nationalen Einrichtungen der Justiz verteilt.

Rechtsstaatlichkeit – Untersuchungshaft

Im Rahmen der Arbeit der Menschenrechtsabteilung zum Thema Untersuchungshaft führen die Außenstellen jährliche Erhebungen über die Behandlung von Untersuchungsgefangenen und deren Haftbedingungen durch. Die Erhebungen bilden die Grundlage für die Empfehlungen, die die Abteilung Rechtsstaatlichkeit an das Ministerium für öffentliche Ordnung und an das Justizministerium zur Verbesserung der Achtung der Rechte von Untersuchungsgefangenen und zur Beschleunigung der Übergabe der Zuständigkeit für die Untersuchungsgefängnisse vom Ministerium für öffentlich Ordnung an das Justizministerium abgibt. Die Außenstellen werden auch häufig von der Polizei gebeten, einzelne Fälle von in Untersuchungshaft sitzenden Häftlingen zu prüfen. Im März 2004 veröffentlichte die Präsenz einen Bericht über Untersuchungshaftbedingungen in Albanien. Dieser Bericht wurde in vielen nationalen und internationalen Presseorganen abgedruckt und trug dazu bei, dass die Zuständigkeit für die Untersuchungsgefängnisse schneller vom Ministerium für öffentliche Ordnung auf das Justizministerium übertragen wurde, wie es internationalen Standards entspricht.

Sicherheitskooperation – Polizeiunterstützung und Grenzmanagement

Die Außenstellen liefern dem Hauptquartier der Präsenz in Zusammenarbeit mit der albanischen Polizei regelmäßig aktuelle Informationen über die Sicherheitslage im Land. Sie ermöglichen grenzüberschreitende Zusammenkünfte mit Grenzbehörden der Nachbarländer, vor allem an der Grenze zum Kosovo. Die Außenstellen führen Grenzbeobachtungen durch und entwickeln Projektideen wie z.B. das *Solar Panel Project*, das auf eine zuverlässigere und wartungsarme Energieversorgung wichtiger Grenzübergänge und Polizeikommissariate abzielt. Das zunächst in Shkodra erprobte Pilotprojekt soll nun landesweit eingeführt werden. Das *Solar Panel Project* wird aus extrabudgetären Beiträgen Tschechiens und Frankreichs finanziert.

Auch das Zweitsprachentraining zur Verbesserung der Kommunikation von Polizei und Grenzpolizei, das die Abteilung Sicherheitskooperation zur Unterstützung der albanischen Regierung bei der Umsetzung ihres strategischen Grenzmanagementplans anbietet, ist auf die kontinuierliche Hilfe der Außenstellen angewiesen. Die Außenstellen helfen bei der Suche nach geeigneten Schulungsräumen, wirken bei der Auswahl der Sprachlehrer mit und unterstützen das Projekt generell in jeglicher Hinsicht. Das Projekt soll dazu beitragen, das Funk- und Übertragungssystem der Polizei zu verbessern, die Reaktionszeiten bei Notfällen und bei Einsätzen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zu verkürzen und die Sprachanforderungen der NATO zu erfüllen. Der Sprachkurs, der gemeinsam mit dem *British Council* durchgeführt wird, ist ein weiteres Projekt mit ähnlichen Zielen für die Grenzpolizei, das die Standards verbessern soll. Die Englischkurse für Grenz-

polizeibeamte finden in den Außenstellen und in der Polizeiakademie in Tirana statt.

Sicherheitskooperation – Erstbefragungen

Dank ihrer Anwesenheit vor Ort, ihrer programmatischen Herangehensweise und der dadurch gewonnenen Erfahrung sowie ihrer guten Zusammenarbeit mit der albanischen Polizei, einschließlich der Grenzpolizei mit ihren zentralen Einrichtungen und den Beamten vor Ort, beteiligt sich die OSZE-Präsenz an der Durchführung des EU-CARDS-2003-Projekts zur Erstbefragung von Asylsuchenden und Migranten. Aus denselben Gründen fungiert sie als wichtige Verbindungsstelle und ist federführend bei der Überwachung des Projekts vor Ort. Das Projekt zur Erstbefragung von Asylsuchenden und Migranten wird von der Abteilung zur Bekämpfung des Menschenhandels organisiert. Sechs für die Erstbefragung geschulte albanische Beamte arbeiten unter der Aufsicht der Außenstellen, die sie bei der Umsetzung der Projektziele unterstützen. Beamte für Erstbefragungen sind derzeit in den Außenstellen in Kukës, Shkodra und Gjirokastra stationiert; ein Beamter arbeitet im Hauptquartier der Präsenz in Tirana. Um ihnen die Arbeit zu erleichtern, fördern die Außenstellen den Kontakt der Beamten für Erstbefragungen zur örtlichen Polizei.

Außenstelle Shkodra – eine kurze Fallstudie

Jede Außenstelle hat ihr eigenes Spezialgebiet. Die Außenstelle Shkodra konzentriert sich vor allem auf Sicherheitsfragen. In den letzten drei Jahren wurde sie Zeuge einer drastischen Verbesserung der öffentlichen Sicherheit vor Ort. Dank der engagierten Arbeit einiger Polizeidirektoren, deren zahlreiche Aktionen und Initiativen erheblich zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit beigetragen haben, ist die ursprünglich äußerst problematische Sicherheitslage inzwischen gut. Einige Beispiele sollen hier genannt werden: 2004 ist es einer gut geführten Polizeidienststelle in Eigenregie gelungen, in wenigen Wochen mit einer Einsammelaktion von Haus zu Haus Hunderte von Waffen einzusammeln. Nach einer Aufklärungskampagne in den lokalen Medien, die von der deutschen OSZE-Delegation finanziert wurde, konnte die Polizei auch die Cannabis-Ernte im umliegenden Bergland erfolgreich bekämpfen.

Die an der Nordgrenze Albaniens gelegene Außenstelle Shkodra konnte ebenfalls einen Rückgang des Menschenhandels beobachten, was auf einen landesweiten, von der Polizei durchgeführten Aktionsplan zurückzuführen ist. Obwohl hier erhebliche Fortschritte erzielt wurden, ist Albanien immer noch sowohl Transit- als auch Herkunftsland. Die extreme Armut im Norden des Landes ist ein fruchtbarer Nährboden für zahlreiche illegale Aktivitäten. Es ist kein Zufall, dass die meisten der 21 Migranten, die im Januar 2004 bei

einem tragischen Unfall auf See ums Leben kamen, als sie versuchten illegal nach Italien zu gelangen, aus der Gegend von Shkodra stammten. Andere Ereignisse sprechen für sich. Wiederholt gab es Polizeiaktionen gegen Schmugglernetze. Im Dezember 2004 verhinderte die Polizei den Schmuggel von MANPADS des Typs SAM-7 über die montenegrinische Grenze. Im März 2005 konnte die Polizei im selben Gebiet ein weiteres Schmugglernetz erfolgreich auflösen und zahlreiche ferngesteuerte Sprengkörper sicherstellen.

Wie die anderen Außenstellen auch unterhält die Außenstelle Shkodra enge Kooperationsbeziehungen zur örtlichen Polizei sowie zu Vertretern von Behörden und der Zivilgesellschaft.

Zusammenfassung und Ausblick

Im Laufe der letzten Jahre ist es in Albanien zu beachtlichen Veränderungen gekommen. Die heutigen Probleme sind das Erbe des letzten halben Jahrhunderts und des Zusammenbruchs des Staates im Jahr 1997. Für dieses schwere und lang andauernde soziale Trauma, das in der albanischen Gesellschaft tiefe Narben hinterlassen hat, gibt es keine schnelle Heilung. Das Ausmaß der gegenwärtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und psychologischen Herausforderungen ist nicht zu unterschätzen. Auf vielen Gebieten müssen noch Verbesserungen vorgenommen werden, wobei die euro-atlantische Integration weit oben auf der Tagesordnung der albanischen Führung steht. Albanien ist ohne jeden Zweifel auch weiterhin auf internationale Hilfe angewiesen. Die OSZE-Präsenz hat vor allem die Aufgabe, eine verantwortungsvolle Regierungsführung zu fördern und aktiv zu unterstützen. Es versteht sich von selbst, dass dies in engster Zusammenarbeit mit dem albanischen Staat geschieht. Die Außenstellen tragen ihren Teil zur Stärkung der Institutionen bei und sind aus dem schwierigen Prozess des Kapazitätsaufbaus nicht wegzudenken. So wie die Außenstellen die ersten sind, die auf Probleme aufmerksam werden, sind sie auch die ersten, denen Verbesserungen in ihrem Zuständigkeitsbereich auffallen. Die aufrichtige und enge Zusammenarbeit mit ihren albanischen Partnern ist für beide Seiten nutzbringend. Sie ist darüber hinaus das deutlichste Zeichen dafür, dass ihre lokalen Partner die Arbeit und die Anwesenheit der Außenstellen besonders schätzen.

Die Durchführung der Parlamentswahlen im Jahr 2005 und die Wahlbeteiligung haben gezeigt, wie weit das Land bei der Einhaltung internationaler Standards schon gekommen ist. Die Außenstellen haben die albanischen Behörden bei der Vorbereitung dieser Wahlen mit großem Engagement unterstützt. Um das Potenzial der von der OSZE in Albanien geleisteten Hilfe in vollem Umfang ausschöpfen zu können, muss das Netz der Außenstellen erhalten bleiben; ihre Arbeit muss sich jedoch sowohl den Bedürfnissen des Landes weiter anpassen als auch der Rolle, die die Organisation künftig dabei

spielen wird, das Land bei der Erfüllung nicht nur der OSZE-Standards, sondern auch derjenigen der euro-atlantischen Institutionen zu unterstützen. Aus Sicht der Außenstellen sollte deren künftige Arbeit die Informationsgewinnung mit der Durchführung programmatischer Aktivitäten, einschließlich größerer und ambitionierterer Projekte, verbinden.

Rückblick auf zehn Jahre OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina und Gedanken über die Zukunft¹

Einführung

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina wurde am 8. Dezember 1995 eingerichtet und feiert in diesem Jahr ihr zehnjähriges Bestehen. Anfangs nur ein kleines Büro in Sarajewo, wuchs und entwickelte sie sich mit den Aufgaben, die ihr das Allgemeine Rahmenabkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina, besser bekannt als Dayton-Abkommen, übertrug. Danach sollte die OSZE die regionale Stabilisierung unterstützen (Anhang 1-B, Artikel II, IV und V), die Durchführung von Wahlen (Anhang 3) beaufsichtigen und die Einhaltung der Menschenrechte (Anhang 6, Artikel XIII) fördern. Diese Aufgaben waren ein wichtiger Teil der übergeordneten Ziele des Abkommens: Stabilisierung, Demokratisierung und Friedensaufbau.

Die Art und Weise, wie die Mission ihr Mandat zu erfüllen versucht, hat sich im Laufe der Zeit verändert und spiegelt so in vieler Hinsicht auch eine Weiterentwicklung in den Bemühungen um Friedensaufbau, Stabilisierung und Demokratisierung im Allgemeinen wider. Zunächst standen Wahlen im Mittelpunkt der Missionsarbeit, so wie sie auch im Katalog der Demokratisierungsstrategien an erster Stelle standen. Die ersten Nachkriegswahlen in Bosnien und Herzegowina in den Jahren 1996 und 1997 zeigten jedoch, dass Wahlen zwar vielleicht notwendig, für sich allein genommen aber noch keine hinreichende Demokratisierungsstrategie waren. Weitere Maßnahmen, wie etwa die Förderung der Zivilgesellschaft, Institutionenaufbau und die Reform der lokalen Selbstverwaltung waren, wie schnell deutlich wurde, ebenso wichtig. Dieser breitere Ansatz spiegelt nicht nur eine realistischere Herangehensweise an Staatsaufbau, Stärkung des Staates und Demokratisierung nach Konflikten wider, sondern auch das OSZE-eigene Konzept umfassender Sicherheit.

Im Rahmen dieses Konzepts, das auf die „dreidimensionale“ Struktur der OSZE zurückgeht, die gleichermaßen politisch-militärische, ökonomisch-ökologische sowie humanitäre und menschliche Aspekte von Sicherheit umfasst, entwickelte sich die Mission weiter. Von der bloßen Durchführung von Wahlen weitete sie ihre Tätigkeit auf politische Maßnahmen und Maßnahmen zur weiteren Demokratisierung aus, darunter die Entwicklung politischer Parteien und der Zivilgesellschaft, Medienbeobachtung, Wähleraufklärung, Unterstützung für Frauen in der Politik und verantwortungsbewusste Regierungsführung. Im Bereich Menschenrechte traten mit der Zeit zu der allge-

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

meinen Überwachung der Menschenrechte auch die Unterstützung für Menschenrechtsinstitutionen hinzu, so auch für die drei Ombudspersonen, Programme für Roma und andere nationale Minderheiten sowie Hilfe bei der Schaffung von Rechtsstaatlichkeit, wozu auch die Beobachtung von Gerichtsverfahren gehörte. Seit 2002 hat die Mission darüber hinaus eine führende Rolle bei der Reform des Bildungswesens übernommen. Im Rahmen der regionalen Stabilisierung wurde schließlich eine Reihe von Aufgaben im Zusammenhang mit vertrauensbildenden Maßnahmen, Rüstungskontrolle und seit kurzem (als umfassendstes Projekt) auch mit der Verteidigungsreform in Angriff genommen.

Die menschliche Dimension

Die Arbeit der Mission in der menschlichen Dimension kann grob in zwei Gebiete unterteilt werden: Demokratisierung und Menschenrechte. Die Rolle, die sie ursprünglich bei Wahlen gespielt hat und die anfangs eine wesentliche Komponente der Demokratisierung war, ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen. Sie bestand zu Beginn in der Organisation, Durchführung, Überwachung und Finanzierung von sechs Wahlen in den Jahren 1996 bis 2000. Im Jahr 2002 organisierten jedoch bereits lokale Behörden die Wahlen und im Herbst 2004 wurden sie auch von den zuständigen staatlichen Stellen bezahlt. Ende Juni 2005 zogen sich die OSZE und das Büro des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative, OHR*) aus der Wahlkommission zurück, die sich nun ausschließlich aus einheimischen Mitgliedern zusammensetzt. Die Mission und das OHR werden bis zu den für Oktober 2006 geplanten Wahlen nur noch eine Beraterfunktion wahrnehmen. Viele Bürger Bosniens und Herzegowinas erkennen zwar die OSZE als diejenige Organisation an, die in der Vergangenheit für Wahlen zuständig war, die Durchführung zukünftiger Wahlen liegt nun jedoch ausschließlich in den Händen einheimischer Experten und Behörden. Die Verantwortung für diesen zentralen demokratischen Prozess ist nun Teil des sozialen und politischen Lebens in Bosnien und Herzegowina.

In den verwandten Bereichen Demokratisierung und Regierungsführung hat sich der Ansatz der Mission ebenso weiterentwickelt wie im Bereich Wahlen. Ungeachtet organisatorischer Veränderungen und unterschiedlicher Herangehensweisen im Laufe der Jahre blieben die Förderung guter Regierungsführung und die Entwicklung der Zivilgesellschaft immer im Mittelpunkt der Arbeit der Abteilung Demokratisierung. Sie hat sich stets darum bemüht, den Staat und seine Instrumente und Strukturen ebenso zu stärken wie die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, Einfluss auf die formalen Machtorgane zu nehmen. Das Parlamentsunterstützungsprogramm der Mission bemüht sich auf Landesebene darum, Transparenz, Verantwortungsbereitschaft und Professionalität der Parlamentarischen Versammlung Bosniens und Herzegowinas

durch die Verabschiedung einer Geschäftsordnung, die Schaffung eines wissenschaftlichen Dienstes beim Parlament und die Einrichtung einer Pressetribüne zu fördern. Auf Gemeinde- und Kantonsebene versucht die Mission, die professionelle und transparente Verwaltung öffentlicher Gelder durch verbesserte Haushalts- und Buchführungsmethoden, faire Beschaffungsverfahren und strategische Planung zu fördern. Gleichzeitig sollte das Personalmanagement durch geeignete Stellenbesetzung, gerechte und leistungsbezogene Auswahlverfahren bei der Einstellung und allgemeingültige Standards und Qualifikationen bei der Personalauswahl verbessert werden. Im Jahr 2005 wurde ein umfassendes Programm gestartet, das lokale Beteiligung an der Gemeindereform unterstützen soll. Unter dem Namen „*Ugovor*“ („Vertrag“) bindet es die Kommunalbeamten Bosniens und Herzegowinas in eine mehrjährige Reforminitiative ein, deren Resultat, wenn sie funktioniert, die Umsetzung des Gesetzes über die Informationsfreiheit, die Einrichtung von lokalen Entwicklungsplanungsausschüssen, die Verabschiedung von ethischen Verhaltensregeln auf Gemeindeebene, die Implementierung von Gesetzen entsprechend der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und die Entwicklung einer Reihe von Partnerschaftsinitiativen zwischen Bürgern und Gemeinden sein wird.

Wenn bestimmte Aufgaben abgeschlossen sind, versucht die Mission nicht sie künstlich zu verlängern. 2003 und 2004 wurden elf politische Servicezentren, die jahrelang politische Parteien und Politiker unterstützt hatten, geschlossen, worin sich auch das Ende der politischen „Soforthilfe“ in den ersten Nachkriegsjahren widerspiegelte; gleichzeitig war es ein Zeichen für die Reife der Politik Bosniens und Herzegowinas. Auch die Tätigkeit der Mission im Medienbereich wurde im Jahr 2001 weitgehend abgeschlossen. Sie war ursprünglich mit der Durchführung freier und fairer Wahlen verbunden, war aber auch für die Entwicklung eines verantwortungsbewussten und ehrlichen öffentlichen Dialogs über Fragen von gesamtstaatlicher und lokaler Bedeutung wichtig. Grundlegende Elemente dieser Arbeit umfassten die Unterstützung für Gesetze gegen Verleumdung, multiethnische Sendungen und eine Notrufstelle für Journalisten, die bedroht oder eingeschüchtert wurden. Aber auch nach dem Ende des offiziellen Medienprogramms befasst sich die Mission weiter mit dem Thema, so unterstützt sie z.B. den Erlass von Gesetzen über den freien Zugang zu Informationen. Die Hilfestellung der Mission bei der Entwicklung einer freien Presse hat eine ausgewogenere Medienlandschaft sichergestellt als sie ohne ein solches Programm in der Nachkriegszeit möglich gewesen wäre.

Das Zivilgesellschaftsprogramm der Mission wird ebenfalls stufenweise auf lokale Organisationen übertragen; die Mission hat im Vergleich zu der aktiveren Herangehensweise der vergangenen Jahre nur noch beratende und unterstützende Funktion. Über 100 Bürgerinitiativen, denen die Mission mit Rat und Tat zur Seite stand, organisierten 2004 im Vorfeld der Wahlen Diskussionsveranstaltungen über die Rechenschaftspflicht der Regierung und riefen

Kampagnen zur Verbesserung der Lebensqualität in den Gemeinden wie z.B. für sauberere Straßen und mehr Sicherheit ins Leben. Darüber hinaus haben über 400 Partnerschaftsinitiativen zwischen Bürgern und Kommunalbehörden Möglichkeiten geschaffen, Themen wie z.B. die Beteiligung junger Menschen am öffentlichen Leben, Gleichstellung der Geschlechter, Umwelt, Beschäftigung und Bildung zu diskutieren. Im Rahmen einer von der Mission ins Leben gerufenen Initiative zur Einbeziehung und Beteiligung der Bürger (*Citizen Outreach and Participation Initiative*, COPI) wurden Lehrgänge über Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene für Bürger und Beamte aus bislang über 30 Gemeinden angeboten, in denen ihnen Instrumente zur Bürgerbeteiligung vorgestellt wurden. In einigen Gemeinden hat dies bereits zu einer neuen Kommunalpolitik geführt.

Die Demokratisierungsmaßnahmen der Mission zielen u.a. darauf ab, die Beteiligung von Frauen und Jugendlichen an der Politik zu erhöhen und sie zusammen mit anderen unterrepräsentierten Gruppen in den breiteren politischen Dialog einzubinden. Besondere Aufmerksamkeit widmet die Mission mit der „Initiative für die junge Generation“ („*Successor Generation Initiative*“, SGO) den Jugendlichen in Bosnien und Herzegowina, um einen *Brain-drain* zu verhindern und junge Menschen zu motivieren, damit sie erkennen, dass sie in ihren Gemeinden, der Wirtschaft und im öffentlichen Leben etwas verändern können. Insgesamt versucht der umfassende Demokratisierungsansatz der Mission die Gegebenheiten demokratischer Transformation ebenso abzubilden wie die Komplexität der verschiedenen Elemente, derer eine wirklich tragfähige demokratische Gesellschaft bedarf.

Im Bereich der Menschenrechte leistete die Mission einen der wichtigsten Beiträge zur Normalisierung der Nachkriegssituation als Gründungsmitglied der internationalen Arbeitsgruppe im Rahmen des „Plans zur Umsetzung des Eigentumsgesetzes“ (*Property Law Implementation Plan*, PLIP). Diese war 1999 eingerichtet worden, um der internationalen Gemeinschaft eine wirksame Aufsicht über das Verwaltungsverfahren zur Rückgabe von Wohneigentum an die Vorkriegseigentümer oder -inhaber zu ermöglichen. Gemeinsam mit dem OHR und dem UNHCR unterstützte die Mission die Erfüllung dieses Grundrechts auf Eigentum unmittelbar, indem sie sich um Einzelfälle kümmerte und mit den örtlichen Behörden, die für die Rückgabe von Eigentum zuständig waren, Kontakt aufnahm, um so zu gewährleisten, dass die Rechte aller Staatsbürger ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit in gleicher Weise und in Einklang mit dem Gesetz respektiert würden. Seit Kriegsende wurden 211.933 Anträge auf Rückgabe von Wohneigentum gestellt; bis Januar 2005 war in 92,95 Prozent der Fälle die Rückgabe erfolgt. Darüber hinaus beobachtet die Mission weiterhin die Situation derjenigen, die eine vorübergehende Unterbringung benötigen, um sicherzustellen, dass deren Wohnbedarf effektiv und gerecht geregelt wird. Sie verfolgt und kommentiert auch die Gesetzgebung zum Wohnrecht sowie zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten im Allgemeinen.

Die Rückgabe von Eigentum ist nicht immer gleichbedeutend mit der Rückkehr in das eigene Haus, das man vor dem Krieg bewohnt hat. Während manche unbedingt in ihre früheren Häuser zurückkehren wollten, haben sich andere dafür entschieden, die Rückgabe zwar zu beantragen, ihr Eigentum dann aber zu verkaufen. Dennoch ist der PLIP-Prozess von großer Bedeutung, da das Recht auf Eigentum nie zuvor in Nachkriegsregionen anerkannt worden ist. Bosnien und Herzegowina ist damit zu einem Modellfall in diesem Bereich des Menschenrechtsschutzes geworden. Der Prozess ist darüber hinaus ein wesentlicher Teil einer größeren Regionalinitiative, der „3x3-Initiative“, in der sich die Mission gemeinsam mit dem UNHCR und der Europäischen Kommission in Kroatien, Serbien und Montenegro sowie in Bosnien und Herzegowina darum bemüht, Anhang VII des Dayton-Abkommens, das „Abkommen über Flüchtlinge und Binnenvertriebene“, so schnell wie möglich zum Abschluss zu bringen.

Eine weitere Priorität der OSZE in Bosnien und Herzegowina ist die Einrichtung von Institutionen und Mechanismen, mit denen der Menschenrechtsschutz im Land dauerhaft sichergestellt werden kann. Mit Anhang VI der Friedensvereinbarungen von Dayton, dem „Abkommen über Menschenrechte“, wurde eine Menschenrechtskommission geschaffen, die sich aus zwei Elementen zusammensetzt: dem Ombudsmann und der Menschenrechtskammer. Die Vereinbarungen übertragen der OSZE in Bezug auf beide Institutionen bestimmte Aufgaben, zu denen u.a. die Ernennung des ersten Ombudsmanns durch den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE gehörte. Die Mission ist darüber hinaus der Hauptförderer der Ombudspersonen in den Entitäten.² In letzter Zeit hat sich jedoch der Schwerpunkt der Mission dahingehend verschoben, dass sie sich nun darum bemüht, die drei Ombudsmann-Einrichtungen des Landes zu einer einzigen Institution zu vereinen, womit Bosnien und Herzegowina eine seiner Verpflichtungen gegenüber dem Europarat erfüllt hätte – ein schwieriger und manchmal hochgradig politisierter Prozess. In ähnlicher Weise beobachtete und unterstützte die Mission im Jahr 2004 in enger Zusammenarbeit mit dem OHR die Übertragung der Kompetenzen der Menschenrechtskammer auf den Menschenrechtsausschuss des Verfassungsgerichts.

Die Arbeit der Mission im Bereich der Menschenrechte geht jedoch weit über die Rückgabe von Eigentum und den Institutionenaufbau hinaus. Zur Unterstützung des Kampfes gegen die weltweite Geißel des Menschenhandels – eine Priorität der OSZE und all ihrer Teilnehmerstaaten – hat die Mission einen ihrer Mitarbeiter als Experten in das Büro des bosnisch-herzegowinischen staatlichen Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels abgeordnet, den nationalen Zuweisungsmechanismus, d.h. den nationalen Opferschutz- und Kooperationsmechanismus, überarbeitet und Aufklärungskampagnen durchgeführt, um potenziellen Opfern das Problem des Men-

2 Der Ombudsmann der Föderation geht eigentlich auf das Washingtoner Abkommen aus dem Jahr 1994 zurück.

schenhandels bewusst zu machen und Polizeibeamte darin zu schulen, Opfer von Menschenhandel zu erkennen.

Um die lokalen Behörden dabei zu unterstützen, schrittweise allen Bürgern wirtschaftliche und soziale Rechte zu garantieren, hat die Mission untersucht, auf welche Hindernisse die Bürger Bosniens und Herzegowinas stoßen, wenn sie Leistungen wie Gesundheitsfürsorge, Sozialhilfe und Wohnraum in Anspruch nehmen wollen. Vor kurzem hat die Mission eine Diskussion darüber in Gang gebracht, wie die Wahrnehmung dieser Rechte verbessert werden kann. Um die Rechte der Roma zu fördern, leistete die Mission in Zusammenarbeit mit Romagemeinden und Kommunalbehörden Hilfestellung bei der standesamtlichen Eintragung der Geburten von Romakindern – eine notwendige Maßnahme, um den diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsfürsorge, Bildung und Wohnraum zu gewährleisten. Die Mission ist inzwischen von der Behandlung von Einzelfällen abgerückt und zu einer systematischeren Herangehensweise übergegangen, mit der sichergestellt werden soll, dass örtliche Mechanismen und Rechtsmittel wichtige Elemente der Normalisierung der Menschenrechtsstrukturen in Bosnien und Herzegowina sind.

Eine weitere besonders wichtige Komponente der Menschenrechtsarbeit der Mission ist die Förderung von Rechtsstaatlichkeit. Die Mission hat diese von ihrer übrigen Menschenrechtsarbeit getrennt, um ihre Funktion als Fürsprecher der Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina klar von derjenigen als unparteiischer Beobachter von Gesetzgebung und Rechtsprechung abzugrenzen. Um die Rechtsstaatlichkeit zu stärken und das Justizwesen effizienter, offener und gerechter zu gestalten, hat Bosnien und Herzegowina in der ersten Jahreshälfte 2003 neue Strafprozessordnungen auf Staats- und Entitätsebene eingeführt, was fundamentale Veränderungen in den kriminalpolizeilichen Ermittlungen und in der Rechtsprechung in den Gerichten zur Folge hatte. Die Mission führte ein Projekt zur Bewertung der Implementierung der neuen Strafprozessordnungen durch und beobachtete mehr als 1.000 Strafverfahren in ganz Bosnien und Herzegowina. Ihre Ergebnisse und Empfehlungen ließ sie anschließend den örtlichen strafrechtlichen Einrichtungen zukommen und veröffentlichte Ende 2004 einen offiziellen Prozessbeobachtungsbericht.

Die Mission hat sich auch mit Kriegsverbrechen befasst. Sie beobachtet seit langem Kriegsverbrecherprozesse, die vor einheimischen Gerichten verhandelt werden, und hat 2005 einen umfassenden Bericht vorgelegt, in dem die Hindernisse aufgezeigt werden, die einer gerechten und wirksamen Verfolgung dieser Fälle im Wege stehen. Menschenrechtsexperten der OSZE haben lokale Behörden und das OHR bei der Einrichtung einer Kammer für Kriegsverbrechen am Staatsgerichtshof unterstützt und beteiligen sich aktiv an Initiativen zur Verbesserung der regionalen Kooperation bei der Untersuchung und Verfolgung von Kriegsverbrechen. Gerade dies wird wahrscheinlich durch die Überstellung einer größeren Zahl von Fällen von Kriegsverbrechen

vom Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag an die Gerichte Bosnien und Herzegowinas wachsende Bedeutung erlangen.

Die Beteiligung der Mission an der Reform des Bildungswesens – fast einmalig unter den Feldmissionen – ist ein weiteres viel beachtetes Element ihrer Menschenrechtsaktivitäten. In den Jahren unmittelbar nach dem Krieg hielt die internationale Gemeinschaft die Reform des Bildungswesen zunächst nicht für vorrangig. Im Laufe der Zeit wurde jedoch zunehmend deutlich, dass Bildung von nationalistischen Akteuren politisch instrumentalisiert wurde, die eher Interesse an Segregation und Spaltung hatten als an der Entwicklung eines Bildungssystems nach europäischen Maßstäben, was Zugangsmöglichkeiten und Gleichheit anbelangt. 2002 übertrug der Friedensimplementierungsrat der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina die Aufgabe, die Arbeit der internationalen Gemeinschaft im Bildungsbereich zu koordinieren, um so der Reform des Bildungswesens größere Bedeutung zu verleihen und die zahlreichen Reformmaßnahmen zu bündeln.

Die Mission konzentrierte sich in erster Linie auf die Entpolitisierung des Bildungswesens. Zunächst unterstützte sie die Einrichtung des Koordinierungsausschusses für das vorläufige Abkommen über die Befriedigung der besonderen Bedürfnisse und Rechte von Rückkehrerkindern, mit dem sie später eng zusammenarbeitete. Im Rahmen dieser Initiative sollten Rückkehrerkindern, die lokalen Minderheiten angehören, dazu ermutigt werden, Schulen in ihren Gemeinden zu besuchen statt Schulen in anderen Gebieten, in denen ihre Volksgruppe die Mehrheit bildet. Die Mission hat darüber hinaus die Bemühungen des Koordinierungsausschusses unterstützt, Richtlinien für die Auswahl geeigneter unpolitischer und keine Zwietracht säender Schulnamen und -symbole zu entwickeln. In Zusammenarbeit mit dem Europarat setzte sich die Mission außerdem für die Einrichtung einer unabhängigen Schulbuchkommission ein. Diese soll Richtlinien für Autoren von Geschichts- und Geographiebüchern entwickeln, damit die Bücher den Schülern grundlegende Kenntnisse der Geschichte und Geographie aller Völker Bosnien und Herzegowinas vermitteln. Angesichts der verschiedenen Bevölkerungsgruppen Bosnien und Herzegowinas übernahm die Mission auch den Ko-Vorsitz einer Arbeitsgruppe, die einen nationalen Aktionsplan für die Bildungsbedürfnisse der Roma und anderer nationaler Minderheiten entworfen hat, der im Februar 2004 von allen Erziehungsministern sowohl auf Entitäts- als auch auf Kantonebene angenommen wurde.

Die Verabschiedung von Gesetzen nach europäischen Standards ist ein wichtiges Ziel. Es ist jedoch nicht leicht zu erreichen, da für die erfolgreiche Inkraftsetzung von Gesetzen im Bildungsbereich oftmals hohe politische Hürden zu überwinden sind. Nach der Verabschiedung des Rahmengesetzes für den Primar- und Sekundarschulbereich im Juni 2003, das den gleichberechtigten Zugang zu Bildung vorschreibt, den Schulen mehr Autonomie zubilligt und die verstärkte Einbindung von Lehrern und Eltern fördert, drängte die

Mission die Republika Srpska, die Kantone der Föderation und den Bezirk Brčko, die für die Harmonisierung mit den gesamtstaatlichen Regelungen notwendigen Gesetze zu verabschieden, und half bei der Erarbeitung der entsprechenden lokalen Verordnungen. Trotz mehrfacher Intervention des OHR ist dies in einigen Teilen des Landes noch nicht abgeschlossen. Ein gesamtstaatliches Hochschulgesetz ist derzeit blockiert, obwohl es für die Erfüllung der Verpflichtungen, die die Regierung Bosnien und Herzegowinas mit der Ratifizierung der Lissabonner Konvention über die gegenseitige Anerkennung von Studienleistungen 1997 und der Unterzeichnung der Bologna-Erklärung 1999 eingegangen ist, dringend erforderlich ist. Das liegt jedoch eher daran, dass bestimmte Politiker nach wie vor besonderen Wert z.B. auf die Finanzierungskontrolle legen, als an Widerständen gegen die Einrichtung qualitativ hochwertiger Hochschulen. Darüber hinaus gibt es noch zahlreiche weitere Herausforderungen im Bildungsbereich: die Beendigung der Praxis, Schüler nach ethnischer Zugehörigkeit in so genannten „zwei Schulen unter einem Dach“ zu trennen, eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung der Schulen sowie die Verbesserung der Berufsausbildung und der Erwachsenenbildung. Diese Herausforderungen müssen gemeistert werden, denn für ein Land oder eine Region kann es keine umfassende Sicherheit geben, wenn das Schulsystem den Kindern keine ausreichende Bildung zuteil werden lässt.

Die politisch-militärische Dimension

In der politisch-militärischen Dimension unterstützt die Mission zum einen die Reform der nationalen Militär- und Sicherheitsstrukturen, zum anderen hilft sie Bosnien und Herzegowina bei der Erfüllung seiner OSZE-Verpflichtungen. Über mehrere Jahre hinweg unterstützte die Mission Bosnien und Herzegowina dabei, die Rüstungsausgaben zu senken und militärisches Personal zu reduzieren; sie hat auch ein Auge auf die sich daraus ergebende Demobilisierung. Der Erfolg dieses Abbaus führte dazu, dass die Bestände überschüssiger Waffen und Munition in einem Land (und in einer ganzen Region), das von Waffen geradezu überschwemmt ist, ebenfalls reduziert werden müssen. Die Mission beteiligte sich daher an einem Pilotprojekt des UNDP, in dessen Verlauf 20.000 überzählige Kleinwaffen und leichte Waffen eingeschmolzen wurden. Diese Initiative gilt als Vorbild für die künftige Zerstörung von Waffen in ganz Südosteuropa.

Als im Laufe der Zeit deutlich wurde, dass Bosnien und Herzegowina trotz der Erfolge seiner Stabilisierungs- und Rüstungskontrollbemühungen gemäß dem Dayton-Abkommen ohne eine grundlegende Umstrukturierung und Reform im Verteidigungsbereich kein wirklich stabiler und tragfähiger Staat werden konnte, übernahm die Mission eine führende Rolle bei der umfassen-

deren Reform des Verteidigungssektors, mit der 2003 begonnen wurde.³ Wichtige Entwicklungen auf diesem Gebiet waren die Schaffung eines gesamtstaatlichen Verteidigungsministeriums im März 2004 und die Ernennung des ersten Verteidigungsministers, Nikola Radovanović. Noch wenige Jahre zuvor wäre das undenkbar gewesen. Auch wenn inzwischen die NATO die Verantwortung für den Fortgang der Verteidigungsreform übernommen hat, unterstützt die Mission die Bemühungen weiterhin. Sie beteiligt sich z.B. an der Auswahl des Personals und an der Organisation des gesamtstaatlichen Verteidigungsministeriums und hat darüber hinaus ein neues Kommando- und Kontrollkonzept für die Streitkräfte des Landes eingeführt und Ausbildungsprogramme entwickelt, die die Streitkräfte auf die künftige Teilnahme an friedenserhaltenden Einsätzen vorbereiten sollen. Nach der Einrichtung des Gemeinsamen Ausschusses für Verteidigungs- und sicherheitspolitische Fragen im Dezember 2003 arbeitete die Mission mit beiden Kammern der Parlamentarischen Versammlung Bosnien und Herzegowinas zusammen, um die demokratische Kontrolle der Streitkräfte zu verbessern.

Auch die Arbeit, die vor allem dazu gedacht ist, Bosnien und Herzegowina bei der Erfüllung seiner OSZE-Verpflichtungen im politisch-militärischen Bereich zu unterstützen, hat sich im Laufe der letzten zehn Jahre weiterentwickelt. Die Mission hat lange Zeit den Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Artikel II und IV des Anhangs 1-B des Friedensübereinkommens von Dayton unterstützt, um Maßnahmen der subregionalen Rüstungskontrolle in Kroatien, Bosnien und Herzegowina und in der Bundesrepublik Jugoslawien (heute Serbien und Montenegro) voranzutreiben. Das Ergebnis dieser gemeinsamen Anstrengungen war der Abschluss des Abkommens über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (Artikel-II-Abkommen) im gegenseitigen Einvernehmen am 28. September 2004 – ein weiteres Zeichen für die Normalisierung nach dem Krieg. Ohne die beiden anderen Helsinki-„Körbe“ kann die politisch-militärische Dimension letztendlich keine umfassende Sicherheit gewährleisten, genauso wenig wäre jedoch weder die Schaffung von Stabilität in Bosnien und Herzegowina noch in der Gesamtregion ohne diese wichtige Komponente umfassender Sicherheit möglich.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension

Die Hauptsorge der Bürger in Bosnien und Herzegowina gilt der wirtschaftlichen Lage. Wie in jedem anderen Land auch wollen die Menschen Arbeit, Chancen und eine bessere Zukunft für ihre Familien. Auch wenn die Tätig-

3 Vgl. den Bericht Verteidigungsreformkommission, *The Path to Partnership for Peace*, September 2003, unter: www.ohr.int. Siehe auch Heinz Vetschera, *Von regionaler Stabilisierung zur Sicherheitskooperation in Bosnien und Herzegowina – Die Rolle der OSZE-Mission*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2004*, Baden-Baden 2004, S. 409-442.

keit der OSZE im Wirtschafts- und Umweltbereich häufig im Schatten der Arbeit großer Institutionen wie Weltbank und Europäische Kommission in Bosnien und Herzegowina steht oder sogar von ihr bestimmt wird, kann die OSZE auf ihre Art zum Aufbau einer stabilen Wirtschaft als Grundlage einer stabilen Gesellschaft beitragen. Aus diesem Grund hat die Mission in Bosnien und Herzegowina versucht, die Entwicklung eines Umfelds, das dem Wirtschaftswachstum förderlich ist, durch eine Vielzahl von Maßnahmen zu unterstützen, mit denen sie mit anderen internationalen Finanzinstitutionen oder Entwicklungshilfeorganisationen nicht in Konkurrenz treten, sondern ihren politischen Charakter und ihre hauptsächlich auf die 22 Feldbüros der Organisation zurückzuführende Fähigkeit zur vielfältigen Zusammenarbeit und Kommunikation mit der Bevölkerung nutzen will.

Im Mittelpunkt ihrer Arbeit im ökonomischen Bereich steht so beispielsweise das Konzept der *Corporate Governance*, mit dem die Prinzipien Gerechtigkeit, Offenheit, Rechenschaftspflicht und Mitbestimmung sowie die Einhaltung der entsprechenden Gesetze am Arbeitsplatz gefördert werden sollen. Mit diesem Ziel hat die Mission die neun größten Arbeitgeber im Land ermutigt, faire Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen einzuführen und entsprechende Prinzipien zu beschließen und in ihre Satzungen und internen Dokumente aufzunehmen. Die Missionsmitarbeiter haben landesweit runde Tische und Radiosendungen über den Schutz von Arbeitnehmern vor Diskriminierung veranstaltet und umfassende Informationsbroschüren erarbeitet, die die Bürger über ihre Grundrechte am Arbeitsplatz aufklären. In der Erkenntnis, dass eine solide, transparente und professionelle öffentliche Verwaltung unabdingbar ist, um sowohl ausländische als auch einheimische Investitionen anzuziehen, haben die Verwaltungsexperten der Mission dazu beigetragen, die Gemeinden mit Buchhaltungsstandards und offenen und partizipatorischen Haushaltsverfahren vertraut zu machen. Ausbildungsmaßnahmen im unternehmerischen Bereich und Bewusstseinsbildung, die sich speziell an junge Menschen richten, sollen neue unternehmerische Entwicklungen und ein neues Denken in der Marktwirtschaft fördern – Fähigkeiten, die nicht nur in Bosnien und Herzegowina, sondern in ganz Europa eingesetzt werden können.

Der Schutz der Umwelt hatte in den ersten Nachkriegsjahren nicht gerade Priorität. Die Menschen, die Wohnraum, Nahrung, Arbeit und die wichtigsten Sozialleistungen brauchten, hielten Umweltschutz seinerzeit verständlicherweise für Luxus. Seit einigen Jahren beginnt jedoch das Interesse an Umweltfragen zu wachsen. Die Umwelt wird als eigenständige Ressource und als potenzieller Magnet für den Aufbau einer Tourismusindustrie wahrgenommen. Die Unterstützung der Mission für Umweltprojekte konzentriert sich darauf, Bürgerinitiativen zu stärken und Verbindungen zwischen diesen und den zuständigen Regierungsstellen herzustellen. Die Mission hat Initiativen von Gemeinden zur Verbesserung der Wasserqualität, zur Müllbeseitigung und zum Erhalt natürlicher Landschaften unterstützt. Die Mission er-

mutigt darüber hinaus die Gründung weiterer Umweltschutzinitiativen und versucht Kinder und junge Menschen in die Bewahrung der Natur Bosniens und Herzegowinas einzubinden, um so sicherzustellen, dass die beachtlichen Naturschätze des Landes geschützt und erhalten werden.

Lessons Learned

In den vergangenen zehn Jahren hat sich nicht nur Bosnien und Herzegowina verändert und weiterentwickelt, sondern auch die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina. Aus diesem Prozess haben wir viel gelernt – von der Notwendigkeit, strategische Ziele auf der Ebene des Hauptquartiers festzulegen, bis hin zu der Art, wie Projekte in kleinen Dörfern von Missionsmitarbeitern durchgeführt werden können. Viele dieser Lehren und aus ihnen hervorgehenden Empfehlungen – z.B. in Bezug auf Rekrutierung und andere Personalangelegenheiten oder den richtigen Zeitpunkt für Nachkriegswahlen – wurden bereits umfassend untersucht, u.a. auch in früheren Ausgaben dieses Jahrbuchs. Im Folgenden werden daher fünf ausgewählte Lektionen über die Ziele und die bevorzugten Methoden der OSZE als regionale Sicherheitsorganisation beleuchtet.

Feldpräsenz

Die Präsenz der Mission vor Ort war schon immer ihre größte Stärke. Mehr denn je hat sie damit heute etwas zu bieten, was andere im Land tätige internationale Organisationen nicht haben. Als diese nämlich in den vergangenen Jahren damit begannen, ihre Präsenz in Bosnien und Herzegowina immer schneller zu reduzieren, konzentrierten sie gleichzeitig ihr verbleibendes Personal in Sarajewo oder anderen größeren Städten. Keine andere Organisation außer der OSZE ist daher heute noch in der Lage, in und mit den Gemeinden im ganzen Land eng zusammenzuarbeiten.

Die Präsenz vor Ort ist wichtig in einem Umfeld, in dem umfangreiche Strukturreformen ein langfristiges Engagement erforderlich machen. Internationale wie nationale Missionsmitarbeiter haben im Laufe der Zeit enge Kontakte zu örtlichen Behördenvertretern, zivilgesellschaftlichen Führungspersonlichkeiten und zur Bevölkerung hergestellt, die in Bereichen wie Verwaltungsreform, kommunale Entwicklung und Entpolitisierung von Schulen bereits Erfolge gezeitigt haben. Von diesem engen Expertennetz hat auch die internationale Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina insgesamt profitiert: Es hat sich herumgesprochen, dass die OSZE „Augen und Ohren vor Ort hat“ und so die beste Quelle für Informationen über lokale Zusammenhänge und Hintergründe ist. Während viele Organisationen nur sporadisch vor Ort auftauchen und den Gemeinden nur dann einen Besuch abstatten, wenn sie dort Workshops oder Treffen veranstalten, hat die Mission

erkannt, dass der *Prozess* das Entscheidende ist und dass kontinuierliche Beziehungen und Aktivitäten vor und nach einer Veranstaltung die eigentlichen Voraussetzungen für einen nachhaltigen Wandel sind. Auch wenn Personal Kürzungen in der Mission und den Feldpräsenzen in den kommenden Jahren unvermeidbar sein werden, bleibt es für den Erfolg der OSZE-Agenda wichtig, diese Verbindungen zu den Menschen in jedem Winkel dieses vielschichtigen Landes aufrechtzuerhalten. Eine Lehre, die andere Organisationen, die in anderen Teilen der Welt arbeiten, aus dieser Erfahrung ziehen könnten, ist, dass es besser ist, wenn irgend möglich, ihre Anwesenheit nicht auf Hauptstädte und größere städtische Zentren zu beschränken.

Mandat

Missionen arbeiten besser, wenn alle ihre Angehörigen wissen, warum sie dort sind und was sie dort tun sollen. Die Mandate der OSZE-Feldmissionen sind wichtige Instrumente zur Klärung dieser Fragen. Sie tragen dazu bei, die strategischen Ziele einer Mission zu definieren. Zugleich müssen sie jedoch so flexibel sein, dass sich eine Mission auch im Rahmen ihres Mandats weiterentwickeln kann, so wie die Mission in Bosnien und Herzegowina es getan hat. In einem komplexen Nachkriegsumfeld wie in Bosnien und Herzegowina sorgen Mandate, die die Prioritäten und Ziele klar definieren und die führenden und beteiligten Institutionen benennen, zusätzlich für Klarheit innerhalb der internationalen Gemeinschaft und fördern deren Engagement und den Zusammenhalt. Solche Definitionen in ein Friedensabkommen oder ein *Memorandum of Understanding* mit Regierungen und Unterstützerorganisationen aufzunehmen, kann hilfreich sein. In den kommunistischen Staaten erklärten die Leute den scheinbaren Widerspruch zwischen schäbigen Gebäudefassaden und abfallübersäten Innenhöfe einerseits und makellos sauberen Wohnungen andererseits gewöhnlich so: „Was meins ist, gehört mir, was deins ist, gehört dir, und was allen gehört, gehört niemandem“ – was nichts anderes heißt, als dass eine klare Definition der Rollen und Aufgaben Verantwortlichkeit mit sich bringen, viel unnötige Doppelarbeit vermeiden und verhindern kann, dass man sich um wichtige Dinge nicht kümmert.

Kapazitäten im Land

Man hört häufig die Kritik, internationale Organisationen würden in den Ländern, in denen sie arbeiten, einen *Braindrain* fördern, indem sie die begabtesten und motiviertesten Leute aus einheimischen Unternehmen und Institutionen durch bessere Bezahlung und größere Aufstiegschancen abzögen.⁴ Tatsächlich füllen internationale Organisationen in Nachkriegs- und Transiti-

4 Vgl. z.B. Susan Woodward, *Economic Priorities for Successful Peace Implementation*, in: Stephen John Stedman/Donald Rothchild/Elizabeth M. Cousens (Hrsg.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder 2002, S. 183-214.

ongesellschaften oftmals eine Lücke auf deren typischerweise schwachen Arbeitsmärkten – mit beabsichtigten und unbeabsichtigten Konsequenzen. Die Organisationen können diese Gelegenheit jedoch auch zum Aufbau lokaler Kapazitäten und zur Unterstützung noch junger Institutionen nutzen. Die Mission in Bosnien und Herzegowina verlässt sich seit langem auf ihre einheimischen Mitarbeiter, auf ihre Fähigkeiten, ihre Fachkompetenz und ihre Ortskenntnis. Sie weiß seit Jahren, dass sich nationale und internationale Missionsmitglieder optimal ergänzen und ist stolz auf ihr gesamtes engagiertes und kompetentes Personal. Manches ist jedoch auch noch verbesserungsfähig, und es sollte sichergestellt werden, dass diese Fähigkeiten zum richtigen Zeitpunkt auf einheimische Institutionen übergehen.

Die Mission hat eine wichtige Lehre aus ihrer Arbeit mit der Wahlkommission Bosnien und Herzegowinas und nachgeordneten Wahlgremien, wie z.B. Wahlausschüssen in den einzelnen Wahllokalen, gezogen: Die hohe Fluktuation in den Ausschüssen hat im Laufe der Jahre zu einem entsprechend großen Verlust an institutionellen Kenntnissen und Know-how geführt. Es hat sich gezeigt, dass zusätzlich zur Unterstützung neu hinzugekommener Experten in diesen Einrichtungen auch die Zusammenarbeit mit den langjährigen (und häufig älteren) Mitarbeitern notwendig war, da bei Letzteren die Wahrscheinlichkeit am größten war, dass sie dort blieben. Der Drang, den „Nachwuchs“, die Jugend und politisch neutrale Bürger zu unterstützen, sollte infolge der Tatsache, dass diejenigen, die schon lange Zeit bestimmte Positionen innehaben, diese häufig auch in der Transitionsphase behalten, gezügelt werden. Sicherzustellen, dass Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung jeden erfassen und unterstützen, kann dazu beitragen, die Vorteile des Kapazitätsaufbaus weiter zu verbreiten.

Die direkte Abordnung einheimischer Experten im Team der Mission an lokale Institutionen bietet weitere Möglichkeiten. So entsandte die Mission beispielsweise einen Experten für die Bekämpfung des Menschenhandels in das Büro des staatlichen Koordinators zur Bekämpfung des Menschenhandels Bosnien und Herzegowinas. Die direkte Entsendung qualifizierter Mitarbeiter kann viele Vorteile haben, z.B. die, dass der Verwaltungsdienst für junge Menschen attraktiv wird, die Vetterwirtschaft in der öffentlichen Verwaltung beendet oder zumindest verringert wird und dass Fachkompetenz dort verbleibt, wo sie am dringendsten benötigt wird. Dieser Ansatz könnte möglicherweise dadurch noch ausgeweitet werden, dass eine größere Zahl einheimischer Fachleute von der OSZE-Mission an lokale Stellen abgeordnet werden, wo sie die Durchführung von Reformprogrammen als Insider fortsetzen können. Eine angemessene Bezahlung könnte dadurch sichergestellt werden, dass die Lokalbehörde, wenn sie sich etabliert hat und finanziell abgesichert ist, schrittweise einen größeren Anteil der Bezahlung übernimmt und der Anteil der Mission langfristig sinkt. Solche Übereinkünfte könnten durch *Memoranda of Understanding* formalisiert werden und sicherstellen, dass die abgeordneten Mitarbeiter so lange Zeit auf ihren Posten bleiben, wie

nötig ist, damit der Verlust von Erfahrung und Sachkenntnis ausgeschlossen werden kann. Ein solches Vorgehen müsste natürlich im Ständigen Rat der OSZE sorgfältig ausgelotet und diskutiert werden, da nicht unter allen Teilnehmerstaaten Einigkeit darüber herrscht, in welchem Maße dieser lokale Kapazitätsaufbau den allgemeinen Zielen der OSZE dient.

Nachhaltigkeit

In engem Zusammenhang mit der Frage lokaler Kapazitäten steht der umfassendere Bedarf an nachhaltig tragfähigen Institutionen. Wie der Rückblick auf ihre Tätigkeit gezeigt hat, hat die Mission gezielt damit begonnen, Kompetenzen auf die zuständigen lokalen Stellen und Institutionen zu übertragen. Im Großen und Ganzen sind sich die Führer Bosniens und Herzegowinas in einigen übergeordneten Zielen einig, z.B. über die Mitgliedschaft in der Partnerschaft für den Frieden und den letztendlichen Beitritt zur Europäischen Union. Das reicht aber natürlich nicht aus. Es muss noch eine Vielzahl oftmals schwieriger Aufgaben bewältigt werden, um das Land diesen Zielen näher zu bringen. Mit der Übergabe von Kompetenzen in einheimische Hände verändert sich auch die Rolle der Mission und der gesamten internationalen Gemeinschaft. Sie wird damit in einem Prozess vom Motor zum Partner. Wenn die Mission ihre Ziele und Pläne für das Jahr 2006 und darüber hinaus festlegt, ist es wichtig, dass sie ihre Partner in Bosnien und Herzegowina einlädt und ermutigt, ja sogar dazu ermahnt, zu diesen Vorstellungen beizutragen und sich bereit zu erklären, gemeinsam für diese Ziele zu arbeiten.

Evaluierung

In jeder Organisation kann es leicht dazu kommen, dass mit dem Löschen eines Feuers so viel Zeit verbracht wird, dass kaum Zeit bleibt, darüber nachzudenken, warum es überhaupt ausgebrochen ist. In Bosnien und Herzegowina sind die Missionsmitarbeiter häufig so sehr damit beschäftigt, Projekte zu planen, sich mit Bürgermeistern zu treffen und Ereignisse zu beobachten, dass es schwierig ist, einmal in Ruhe die langfristigen Auswirkungen dieser Aktivitäten zu evaluieren. Evaluierung ist zwar Teil eines jeden idealen Projektmanagements und für jeden Wissenschaftler unverzichtbar, wird hier aber häufig als nicht zu leistender Luxus betrachtet.

Das ist bedauerlich, da vor Ort eine Fülle von Erfahrungen gesammelt werden konnte, die für zukünftige Projekte und Missionen genutzt werden könnten. Bessere Kenntnis über die tatsächlichen und belegbaren Auswirkungen von Informationskampagnen für die Bürger, über die Verhaltensweisen von Bürgern, die an Workshops der Mission teilgenommen oder nicht teilgenommen haben, und über die Reformwilligkeit der Bevölkerung in Gebieten mit bzw. ohne Feldbüros der Mission kann dazu beitragen, die Planung auf

taktischer, operativer und strategischer Ebene zu verbessern. Seit 2004 bemüht die Mission sich verstärkt darum, anhand von Meinungsumfragen und mit Hilfe von Fokusgruppen die öffentliche Meinung zu bestimmten Themen, die für sie von Interesse sind, zu erheben. Diese Erhebungen verrietten vieles über Bedürfnisse und Wahrnehmungen in Bosnien und Herzegowina. Derartige Wirkungsanalysen werden die Pläne oder Herangehensweisen der Organisation nicht über Nacht verändern. Sie können jedoch dazu beitragen sicherzustellen, dass Planungsentscheidungen auf der Grundlage gesicherter Informationen getroffen werden und Feldoperationen kein Selbstzweck sind, sondern ein produktives Element einer umfassenderen Strategie.

Schlussfolgerungen – wie geht es weiter?

Im kommenden Jahr werden Veränderungen, die das OHR betreffen, unweigerlich die Form, die Zusammensetzung und die Rolle der internationalen Präsenz in Bosnien und Herzegowina beeinflussen, schon allein deshalb, weil diese Institution zunehmend zu der eines „EU-Sonderbeauftragten“ wird und die zwar häufig umstrittenen, aber oftmals notwendigen *Bonn Powers* möglicherweise im Abfalleimer der Nach-Dayton-Geschichte landen werden. In einer zukünftigen Ära „nach dem OHR“ wird sich die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina vermutlich stärker zurückhalten und als Berater und Mahner auftreten, statt Druck auszuüben und zu drängen – eine wichtige Kursänderung, nun da örtliche Verwaltungsorgane und nichtstaatliche Organisationen immer mehr Verantwortung für ihr eigenes Schicksal übernehmen. Unterstützung für die notwendige Justizreform wird ein weiteres Kernelement der Tätigkeit der Mission bei der graduellen Transition sein, da die langfristige Tragfähigkeit der Institutionen des Landes von der Einbettung in entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen abhängt. Der Einfluss der OSZE als politische Organisation wird bei der Lobbyarbeit für derartige notwendige Veränderungen von Bedeutung sein. Die Prozessbeobachtung der Mission könnte zum Vorbild für künftige Beobachtungstätigkeiten werden. Sie zeigt gleichzeitig, wie die Mission die Arbeit der nationalen Institutionen sinnvoll ergänzen kann, wenn sie als objektiver Beobachter dazu beiträgt, die Einhaltung höchster Rechtsstandards zu gewährleisten. Die Mission ist in der glücklichen Lage, ihre Arbeit und ihre Erfolge auf partnerschaftliche Beziehungen mit Bürgern und Amtsträgern aufgebaut zu haben, die vom Ende der *Bonn Powers* nicht berührt werden.

Was immer die Zukunft für Bosnien und Herzegowina und die OSZE-Mission bringen mag, es lässt sich nicht leugnen, dass sich in den vergangenen zehn Jahren viel geändert hat. Wer das Land 1996 oder 1997 verlassen hat und erst 2005 wieder zurückgekehrt ist, ist erstaunt über das enorme Ausmaß der Veränderungen. Vor zehn Jahren wären Gespräche über ein einziges gesamtstaatliches Verteidigungsministerium oder die Notwendigkeit einer

neuen Verfassung undenkbar gewesen. Auch heute mögen solche Fragen nicht von einem Tag auf den anderen gelöst werden, sie werden jedoch zumindest offen diskutiert. Wenn die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina nun auf ihr zehnjähriges Bestehen zurückschaut, stellt sich unvermeidlich die Frage, wie weit diese Fortschritte ohne die anhaltende Präsenz der Feldmission möglich gewesen wären.

Wiederaufbau und Normalisierung nach einem Konflikt dürfen nicht fragmentarisch in Angriff genommen werden; sie müssen vielmehr im Rahmen einer Gesamtstrategie erfolgen. Die drei Dimensionen der OSZE können den notwendigen Rahmen für Reformen abgeben. Die Umsetzung umfassender Sicherheit in die Praxis erfordert jedoch häufig, auch wenn sie in offiziellen Dokumenten und Erklärungen verankert ist, das Engagement vor Ort. In der Tat hat sich die Mission auf das große Experiment eingelassen, den in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 enthaltenen umfassenden Sicherheitsansatz in einer Nachkriegsgesellschaft in die Praxis umzusetzen. Zumindest in Bosnien und Herzegowina, und vielleicht auch anderswo, hat sich eine OSZE-Feldmission als eines der besten Mittel dafür erwiesen, ein Land dabei zu unterstützen, die Verpflichtungen zu erfüllen, die es in jedem einzelnen der drei vor drei Jahrzehnten geschaffenen Körbe der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eingegangen ist.

Krisenmanagement – Wiederaufnahme des Prozesses: die OSZE-Mission in Moldau 2004/2005

Die Arbeit der OSZE-Mission in Moldau in den Jahren 2004 und 2005 konzentrierte sich vor allem auf zwei Aufgaben: die Wiederaufnahme des Prozesses zur politischen Beilegung des Konflikts zwischen der moldauischen Regierung und den Behörden in Moldaus abtrünniger Region Transnistrien sowie die Lösung einer Reihe kleinerer, aber potenziell destabilisierender Krisen.

Ein Rückblick: Der Abbruch des Prozesses im Jahr 2003

Der Konfliktlösungsprozess kam im November 2003 zum Erliegen, als Moldaus Präsident Vladimir Voronin sich in letzter Minute entschloss, das so genannte Kosak-Memorandum nicht zu unterzeichnen. Dieses war im Spätsommer bzw. Frühherbst 2003 unter der Vermittlung des damaligen stellvertretenden Leiters der russischen Präsidialverwaltung Dmitri Kosak auf Bitten Chişinău zustande gekommen.

Die OSZE war an diesen Verhandlungen, die von moldauischen, russischen und transnistrischen Vertretern parallel zu dem so genannten fünfseitigen Verhandlungsprozess geführt wurden, nicht beteiligt. An letzterem nehmen neben Moldau und Transnistrien die Russische Föderation, die Ukraine und die OSZE als Vermittler teil. Im Laufe des Herbstes 2003 trafen OSZE-Vertreter mehrfach mit Kosak und Vertretern Moldaus zusammen, um zu erkunden, ob sich die Vermittlungsbemühungen bündeln ließen. Die Bemühungen verliefen jedoch bis November 2003 getrennt, als sowohl Kosak als auch die moldauische Regierung die OSZE darum baten, den Text des fertigen Memorandums zu billigen. Dazu sah sich die OSZE jedoch außer Stande, da mehrere Teilnehmerstaaten erhebliche Vorbehalte gegenüber einigen Bestimmungen des Memorandums geäußert hatten, so z.B. mangelnde Klarheit hinsichtlich der Verteilung der Kompetenzen zwischen Zentral- und Regionalbehörden, das faktische Vetorecht Transnistriens im Senat bis mindestens 2015 sowie ein unzureichendes multinationales Garantiesystem.¹

1 Vgl. OSCE Press Release, 24. November 2003, unter: <http://www.osce.org/item/7932.html>.

Angesichts des heftigen Widerstands gegen den Vorschlag im eigenen Land und der begrenzten internationalen Unterstützung für den Plan entschloss sich Präsident Voronin letztlich, das Kosak-Memorandum nicht zu unterzeichnen. Der Konfliktlösungsprozess war damit zum Erliegen gekommen.

In der ersten Januarhälfte 2004 führte die OSZE-Mission Beratungen über die Wiederaufnahme der Verhandlungen über eine politische Lösung mit moldauischen und transnistrischen Verhandlungspartnern sowie mit den Vermittlern aus der Russischen Föderation und der Ukraine. Die Beratungen wurden im Rahmen eines vom bulgarischen OSZE-Vorsitz organisierten Mediatorentreffens am 26. und 27. Januar 2004 in Sofia fortgesetzt. Auf diesem Treffen beschlossen die Vermittler, beiden Seiten „Vorschläge und Empfehlungen der Vermittler aus der OSZE, der Russischen Föderation und der Ukraine über die Lösung des Transnistrienproblems“ vorzulegen, die Vertreter der Mediatoren bereits im Oktober/November 2003 ausgearbeitet hatten.²

Das von der OSZE initiierte „Dokument der Mediatoren“ enthielt einen konkreten Vorschlag zur Verteilung der Kompetenzen zwischen Transnistrien und der Zentralregierung und war als Arbeitsgrundlage für die moldauisch-transnistrische Gemeinsame Verfassungskommission erarbeitet worden. Die Kommission war im Mai 2003 aufgrund einer früheren Initiative Präsident Voronins dazu eingerichtet worden, den Konflikt durch die Verabschiedung einer neuen Verfassung beizulegen, durch die das Land in eine Föderation umgewandelt werden sollte.

Obwohl die Gemeinsame Verfassungskommission nach der Nichtunterzeichnung des Kosak-Memorandums nicht mehr zusammentrat und auch der fünfseitige Verhandlungsprozess blockiert blieb, befürwortete die moldauische Seite zu Beginn des Jahres 2004 zunächst weiterhin eine föderale Lösung und nahm sogar große Teile des abgelehnten Kosak-Memorandums in ein Dokument auf, das den Vermittlern Anfang Februar 2004 als Antwort auf ihren Vorschlag präsentiert wurde. Die transnistrische Seite zeigte hingegen keinerlei Kompromissbereitschaft in Dingen, die sie mit ihrer Zustimmung zu dem Memorandum bereits akzeptiert hatte, und begann sogar, sich für eine „Vertragsföderation“ stark zu machen – eine Lösung, die eher einer Konföderation ähnelt und daher weder für Moldau noch für die OSZE akzeptabel ist.

Die Verhandlungen blieben also praktisch festgefahren und erst Ende April 2004 gelang es den Vermittlern, beide Seiten wieder an den Verhandlungstisch zu bringen. Auf dem fünfseitigen Treffen am 26. und 27. April 2004 in den Büros der OSZE-Mission in Chişinău und Tiraspol verständigten sich die fünf Teilnehmer auf einen Arbeitsplan für die Verhandlungen über eine politische Lösung bis Ende 2004, der monatliche fünfseitige Treffen vorsah. Die moldauischen und transnistrischen Verhandlungspartner vereinbarten darüber

2 Der Text des Dokuments findet sich unter: http://www1.osce.org/documents/mm/2004/02/2079_en.pdf.

hinaus, ihre regelmäßigen bilateralen Kontakte ebenso wieder aufzunehmen wie regelmäßige Treffen der Arbeitsgruppen auf Expertenebene. Das folgende Treffen am 25./26. Mai blieb jedoch ohne greifbares Ergebnis und die Sitzung am 23./24. Juni wurde durch die Abwesenheit des transnistrischen Verhandlungspartners zum Scheitern gebracht. Schließlich brach der Verhandlungsprozess über eine politische Lösung völlig zusammen, als die transnistrischen Behörden Mitte Juli gewaltsam die moldauischen Schulen in Transnistrien schlossen, die Rumänisch/Moldauisch in lateinischer Schrift unterrichteten. Die moldauische Delegation setzte daraufhin ihre Teilnahme an den Verhandlungen über eine politische Regelung aus und rückte von der Idee einer föderalen Lösung ab.

Der Meinungsumschwung auf moldauischer Seite, die das Dokument der Mediatoren im Juni offiziell gebilligt hatte, macht einige der darin enthaltenen Bestimmungen unbrauchbar. Nach Ansicht der OSZE-Mission enthält das Dokument jedoch noch immer einen sehr sinnvollen Vorschlag für eine konkrete Kompetenzverteilung zwischen der Zentralregierung in Chişinău und den regionalen Behörden in Tiraspol, der für die Ausarbeitung einer dauerhaften politischen Lösung mit einem Sonderstatus für die Region Transnistrien bei gleichzeitiger Wahrung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität Moldaus genutzt werden kann.

Die Regelung der Schulkrise

Die Beziehungen zwischen Tiraspol und Chişinău waren 2004 über Monate gespannt und die Verhandlungen über eine politische Lösung wurden immer wieder von zeitweise explosiven Auseinandersetzungen über widersprüchliche Kompetenzen oder sich überschneidende Zuständigkeiten lokaler Verwaltungsorgane unterbrochen. Die Anwesenheit moldauischer Regierungsinstitutionen in der transnistrisch kontrollierten Stadt Bender am rechten Ufer des Nistru (Dnjestr) war beispielsweise eine ständige Ursache von Reibereien. Bereits im Februar hatten die transnistrischen Behörden versucht, die moldauische Polizei aus dem Gebäude in Bender zu vertreiben, das sie sich mit der transnistrischen Miliz teilt. Die Stadtverwaltung drängte auch auf die Entfernung moldauischer Strafanstalten aus der Stadt. Was am meisten Unruhe stiftete, war jedoch die bereits erwähnte Schließung moldauischer Schulen in Transnistrien, die in lateinischer Schrift unterrichteten.

Die Misere der moldauischen Schulen in Transnistrien steht schon seit Beginn des Jahres 1993 weit oben auf der Agenda der OSZE-Mission und des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM). Nachdem sie ihre *De-facto*-Kontrolle über das Gebiet links des Nistru gefestigt hatten, hatten die transnistrischen Behörden entsprechend der sowjetischen Nationalitätenpolitik, Moldauisch (in Wirklichkeit Rumänisch) in kyrillischer Schrift als eine sich vom Rumänischen unterscheidende Sprache zu betrach-

ten, das kyrillische Alphabet wieder eingeführt. Sechs der 39 moldauischen Schulen in der Region Transnistrien hielten jedoch im Unterricht am Gebrauch der lateinischen Schrift, zu der Moldau 1989 in Übereinstimmung mit dem Lehrplan des moldauischen Erziehungsministeriums zurückgekehrt war, fest. Unbeeindruckt von den ständigen Einschüchterungen der lokalen Behörden unterrichteten die Lehrer so gut sie können über 4.000 Schüler in ihrer Muttersprache.

Die unsichere Lage stellt moldauische Eltern vor ein Dilemma. Melden sie ihre Kinder in einer der Schulen an, die nach moldauischen Lehrplänen unterrichten und die lateinische Schrift benutzen, laufen sie Gefahr, von den regionalen Sicherheitsdiensten bedroht zu werden und setzen ihren Arbeitsplatz aufs Spiel. Ihre Kinder in eine der 33 transnistrischen Schulen zu schicken, die ihre Muttersprache in Kyrillisch unterrichten, ist nicht gerade eine attraktive Alternative: Diese Schulen richten sich nach veralteten Lehrplänen und benutzen Schulbücher, die vorwiegend noch aus der Sowjetzeit stammen. Da es nirgendwo auf der Welt – nicht einmal in Transnistrien – Hochschulen oder Universitäten gibt, die Rumänisch in kyrillischer Schrift unterrichten, beraubt das Beharren der transnistrischen Behörden auf der kyrillischen Schrift moldauische Kinder ihres Rechts auf höhere Bildung in ihrer Muttersprache.

Seit 1994 beginnt jedes Schuljahr mit Unruhe und Ungewissheit darüber, ob die Schulen die Erlaubnis erhalten, wieder zu öffnen. Entsprechend verstärkt die OSZE-Mission, unterstützt vom Büro des HKNM, ihre ganzjährigen Vermittlungsbemühungen jeden Sommer, um den Betrieb der Schulen weiterhin zu ermöglichen.

Im Jahr 2003 konnte unter Vermittlung von Experten des Büros des HKNM und der OSZE-Mission ein Durchbruch in Form einer umfassenden Übereinkunft erzielt werden, durch die der Status der sechs moldauischen Schulen von öffentlichen in private Lehranstalten geändert worden wäre, deren Finanzierung die moldauische Zentralregierung übernommen hätte. Radikale Kreise der transnistrischen Führung lehnten jedoch eine Verständigung ab und nahmen von der bereits vereinbarten Kompromisslösung wieder Abstand.

Am 15. Juli 2004 stürmten Angehörige der transnistrischen Miliz die moldauische Schule in Tiraspol, zerstörten Teile des Gebäudes, räumten das Mobiliar, Schulbücher und Archive aus und erklärten die Einrichtung und weiteres Eigentum der Schule für beschlagnahmt. Die transnistrischen Behörden erklärten auch die in Lateinschrift unterrichtenden Schulen in Bender und Rîbnița (Rybniza) für geschlossen und stellten ihnen die Strom-, Wasser- und Gasversorgung ab. Einkreist von Sicherheitskräften nahmen es Eltern, Schüler und Lehrer auf sich, ihre Schulen Tag und Nacht zu bewachen.

Um die explosive Lage zu entschärfen, wechselten sich die Mitglieder der OSZE-Mission mit Unterstützung einiger Kollegen aus dem Sekretariat dabei ab, die Schulen in Bender und Rîbnița sieben Tage in der Woche von Sonnenaufgang bis Sonnenuntergang zu beobachten. Unter den wachsamen Au-

gen der transnistrischen Sicherheitskräfte und obwohl sie von diesen behindert wurden, versorgten sie die belagerten Kinder des moldauischen Waisenhauses in Bender, die trotz unerträglicher hygienischer Zustände über einen Monat aushielten, mit Lebensmitteln und Trinkwasser.

Unterdessen setzte die Mission ihre Bemühungen um Gespräche mit den lokalen Behörden über die Bedingungen eines Abzugs der Miliz und die Wiedereröffnung der Schulen fort – vergeblich, da sich die Behörden strikt weigerten, überhaupt Verhandlungen aufzunehmen. Am 29. Juli stürmte die transnistrische Miliz auch die Schule in Rîbnița.

Während sich die Spannungen verschärften, hielt die internationale Gemeinschaft unverändert an der Position fest, dass die transnistrischen Behörden in irgendeiner Form Kompromissbereitschaft zeigen müssten. Die OSZE-Teilnehmerstaaten verurteilten das einseitige Vorgehen Transnistriens und verfolgten die Krise mit unverminderter Aufmerksamkeit. Die Delegationen forderten die Russische Föderation und die Ukraine auf, ihren Einfluss geltend zu machen und Druck auf die transnistrische Führung auszuüben.

Leitende Mitarbeiter der OSZE-Mission und Sonderbeauftragte des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden, der Russischen Föderation und der Ukraine betrieben eine intensive Pendeldiplomatie zwischen der moldauischen Regierung und den separatistischen Behörden und drängten auf einen Ausweg aus der Sackgasse.

Ende August begannen der internationale Druck und die Gefahr örtlicher Unruhen endlich Wirkung auf die transnistrischen Behörden zu zeigen. Sie erklärten sich einverstanden, den Schulen für ein Jahr den Status von Privatschulen zu verleihen, der es ihnen ermöglichte, nach moldauischen Lehrplänen zu unterrichten und die lateinische Schrift zu benutzen. In vier der sechs Schulen begann das neue Schuljahr – wie vorgesehen – am 1. September 2004; die Schule in Rîbnița folgte im Oktober. Die Schüler in Rîbnița mussten jedoch in einen ehemaligen Kindergarten umziehen, da ihr Schulgebäude von den transnistrischen Behörden nach wie vor konfisziert war.

Auch für die über 500 Schülerinnen und Schüler der Schule in Tiraspol blieb die Situation schwierig. Über fünf Monate lang mussten sie weite Wege in Kauf nehmen und Schulen in Nachbarorten besuchen, während ihre Schule repariert wurde. Die Schule wurde schließlich am 7. Februar 2005 wieder eröffnet.

Im Laufe des Jahres 2005 setzte die OSZE-Mission ihre Bemühungen um eine dauerhafte Lösung der Schulfrage unvermindert fort. Am 28. Februar fand die erste von insgesamt neun Verhandlungsrunden zwischen Bildungsexperten aus Tiraspol und Chișinău statt, die von der OSZE-Mission organisiert wurden. Am 1. Juli führten die Verhandlungen dazu, dass die moldauischen Schulen, die 2004 befristet zugelassen worden waren, von den transnistrischen Behörden nun eine dauerhafte Zulassung erhielten. Es sind zwar noch weitere Verhandlungen nötig, um verbliebene offene Fragen wie gemeinsame Lehrpläne für strittige Fächer sowie Lizenzen und Akkreditierung

gen durch örtliche Behörden zu klären, die Schulen konnten jedoch das Schuljahr 2005/2006 planmäßig beginnen.

Weitere Krisen: Belagerung von Eisenbahnen und Bauern

Die Schulkrise war jedoch nicht die einzige Krise im Jahr 2004, die sofortige Aufmerksamkeit und ein unverzügliches Krisenmanagement erforderte. Als Reaktion auf die Schließung der Schulen zog sich die moldauische Seite nicht nur aus den Verhandlungen zurück, sondern setzte auch die befristete Registrierung aus, die es transnistrischen Unternehmen ermöglicht hatte, in den Genuss moldauischer Handelserleichterungen zu kommen. Daraufhin blockierte die transnistrische Miliz am 3. August Bahnlinien in Bender. Diese verbinden nicht nur Moldau mit der Ukraine und dem Hafen von Odessa, sondern auch das nördliche und das südliche Eisenbahnnetz Moldaus miteinander. Am 5. August hoben die transnistrischen Behörden – Berichten zufolge nach Telefongesprächen zwischen dem ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma, dem Ministerpräsidenten Moldaus Vasile Tarlev und dem transnistrischen Führer Igor Smirnow – die Schienenblockade wieder auf. Die transnistrischen Behörden begannen jedoch unverzüglich mit der Einrichtung einer eigenen parallelen Eisenbahnverwaltung.

Am 6. September 2004 begannen Einheiten der transnistrischen Miliz, unterstützt von Spezialeinheiten, Eisenbahnanlagen in Bender und anderen Orten unter transnistrische Kontrolle zu bringen. Zwei Tage später verkündeten die transnistrischen Behörden, die Einrichtung einer eigenen „staatlichen“ Gesellschaft, der „Transnistrischen Eisenbahn“, sei abgeschlossen. Bis dahin war die „Moldauische Eisenbahngesellschaft“ ungeachtet des Krieges von 1992 als gesamtstaatliches Unternehmen beiderseits des Nistru betrieben worden.

Wie bei den Schulen beobachtete die OSZE-Mission auch die Bahnkrise von Beginn an genau. Missionsteams beobachteten täglich die Entwicklungen vor Ort, sammelten zusätzliche Informationen und erstatteten Bericht. Die Mission konnte so den OSZE-Vorsitz, die Delegationen in Wien, aber auch interessierte Medien mit sachkundigen und objektiven Informationen versorgen.

Im Laufe des Sommers verstärkten die transnistrischen Behörden auch den Druck auf sieben Ortschaften, die auf der linken Seite des Nistru um Dubăsari liegen, aber noch von Chişinău kontrolliert werden. Von den zusammen 11.000 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche, die zu diesen Dörfern gehören, liegen 6.300 Hektar auf der transnistrischen Seite. Besonders betroffen sind Dorotcaia und die kleine Siedlung Vasilievca, wobei Letztere tief in transnistrisch kontrolliertem Territorium liegt. Das gesamte Ackerland Vasilievcas und etwa 85 Prozent des Landes von Dorotcaia liegen hinter der Kontrolllinie auf transnistrischem Gebiet.

Die Situation der Bauern, die dieses Land bewirtschaften, war seit dem Konflikt von 1992 nie einfach gewesen, seit 2003 aber üben die transnistrischen Behörden – deren offizielle Position die ist, dass die Grenze zwischen dem nicht anerkannten transnistrischen Staat und Moldau der Nistru ist – immer stärkeren Druck auf sie aus. Um die transnistrischen Kontrollstellen herum, die Ende der 1990er Jahre an der Kontrolllinie eingerichtet worden waren, wurden Gräben gezogen, um den Bauern den Zugang zu ihrem Land zu verwehren. Da sie ihre Ernte nicht einbringen konnten, erlitten die Bauern schwere Verluste.

Die Situation verschärfte sich am 23. Oktober 2004 weiter, nachdem die transnistrischen Behörden damit begonnen hatten, den Kontrollpunkt Dorotcaia zu einem Zollposten auszubauen. Wütende Bauern und moldauische Polizei versuchten am Ort des Geschehens, die Ausweitung zu verhindern. Die transnistrischen Behörden reagierten mit der Entsendung von mit Maschinengewehren bewaffneten Spezialeinheiten, was Moldau umgehend dazu veranlasste, seinerseits eine schwer bewaffnete schnelle Eingreiftruppe dorthin zu schicken. Eine Eskalation konnte durch einen Kompromiss verhindert werden. Beide Seiten zogen ab, und der Posten blieb vorerst wie er war. Welchen Status der Kontrollpunkt zukünftig haben sollte, konnte jedoch nicht geklärt werden. Folglich blieb die Lage instabil und die reguläre Arbeit der Gemeinsamen Kontrollkommission – des Gremiums, das das Waffenstillstandsabkommen von 1992 überwacht – kam praktisch zum Erliegen.

Im April 2005, als die Zeit der Aussaat begann, drohte der Konflikt erneut zu eskalieren. Am Morgen des 6. April versuchten zwei Traktoren aus Dorotcaia auf transnistrisches Gebiet zu gelangen, wurden jedoch von transnistrischen „Grenzschützern“ daran gehindert. Die Fahrer weigerten sich jedoch umzukehren und die Lage begann zu eskalieren. Am Mittag standen sich aufgebrachte Bauern und moldauische Polizei auf der einen und transnistrische Grenzschützer, Zollbeamte und Milizionäre auf der anderen Seite Auge in Auge gegenüber. Mit Unterstützung von Mitarbeitern der OSZE-Mission, die seit Ende März tägliche Patrouillen in dem Gebiet durchführt, beschlossen beide Seiten abzuziehen und die Verhandlungen zu diesem Thema wieder aufzunehmen.

Wieder einmal war die OSZE-Mission als einzige der internationalen Organisationen, die die Situation beobachteten, in der Lage, die Rolle einer neutralen Drittpartei zu übernehmen und objektive Berichte über die Lage vor Ort zu liefern. Die Präsenz der OSZE-Teams wirkt darüber hinaus beruhigend, da beide Seiten wissen, dass sie tatsächlich von der internationalen Gemeinschaft beobachtet werden. Der transnistrische Zoll hat möglicherweise nur aufgrund der Anwesenheit der OSZE einige Male davon abgesehen, Traktoren zu beschlagnahmen.

In ihrer Eigenschaft als Vermittler arrangierte die OSZE-Mission Treffen auf verschiedenen Ebenen, so z.B. auch zwischen dem moldauischen Minister für Reintegration Vasile Şova und dem transnistrischen Chefunterhändler Waleri

Lizkai. Die Vermittler – die OSZE, Russland und die Ukraine – sprachen das Thema auch gegenüber dem transnistrischen Führer Igor Smirnow an. Im Verlauf dieser Verhandlungen zeichnete sich ein zeitlich befristeter Kompromiss ab, der es den Bauern ermöglichen würde, ihr Land bis Ende des Jahres zu bewirtschaften, wofür sie eine geringfügige Steuer zu entrichten hätten. Diese Abmachung wurde bislang von der transnistrischen Seite schlicht ignoriert, der Zugang wird von ihr weiterhin verwehrt.

Im Endeffekt war das Jahr 2005 für die Bauern fast ein Totalverlust. Ohne Einkommen sind sie derzeit weitgehend von humanitärer Hilfe abhängig. Die OSZE-Mission konnte zwar verhindern, dass der Konflikt außer Kontrolle gerät; eine langfristige Lösung ist jedoch noch nicht in Sicht. Die Mission beobachtet daher die Felder von Dorotcaia weiter und übt auch weiterhin Druck auf die transnistrischen Behörden aus bis eine Lösung erreicht ist, die es den Bauern erlaubt, ihre Felder zu bewirtschaften und ihre Ernte einzubringen.

Wiederaufnahme des Prozesses inmitten der Krise

Während die OSZE-Mission größte Anstrengungen unternahm, eine Eskalation der Krise zu verhindern, bemühte sie sich in all den Wochen und Monaten gleichzeitig auch weiterhin um die Fortsetzung des Dialogs zwischen beiden Seiten. Der bulgarische und der slowenische OSZE-Vorsitz unterstützten diese Bemühungen. Eine seiner ersten Reisen als Amtierender Vorsitzender der OSZE im Jahr 2005 führte Sloweniens Außenminister Dimitrij Rupel nach Moldau. Der Amtierende Vorsitzende des Jahres 2004, der bulgarische Außenminister Solomon Passy, besuchte Moldau im Juni 2004. Bulgariens erster stellvertretender Außenminister Petko Draganow reiste Ende Juli überraschend nach Moldau und im September wurde der ehemalige bulgarische Staatspräsident Petar Stojanow zum Sondergesandten des OSZE-Vorsitzes für Moldau bestellt. Er nahm Gespräche mit den Führungen beider Seiten auf, um beim Abbau der Spannungen zu helfen.

Das gegenseitige Misstrauen zu überwinden erwies sich jedoch als schwierige Aufgabe. Nach einem Treffen der Vermittler am 11. und 12. Oktober 2004 in Sofia, auf dem die drei Vermittler ihre Besorgnis über die Unterbrechung des Verhandlungsprozesses zum Ausdruck gebracht und die sofortige Wiederaufnahme des Dialogs zwischen Chişinău und Tiraspol gefordert hatten, nahmen die moldauischen und transnistrischen Vertreter eine Einladung zu Konsultationen mit den Mediatoren in Warna am 8. und 9. November 2004 an. Es war das erste Mal nach fast einem halben Jahr, dass beide Seiten zu einem direkten Meinungsaustausch über die aktuelle Krise und mögliche Schritte zur Vertrauensbildung zusammenkamen. Abgesehen von der Verpflichtung, den Konflikt endgültig auf dem Verhandlungsweg beizulegen, führten weder die Beratungen in Warna noch Konsultationen in Odessa am

25. und 26. Januar 2005 zu greifbaren Ergebnissen. Die Atmosphäre zwischen Chişinău und Tiraspol blieb gespannt und die am 6. März 2005 folgenden Parlamentswahlen in Moldau verringerten die Chancen auf einen Neubeginn substanzieller Verhandlungen zwischen Tiraspol und Chişinău weiter.

Die Orange Revolution in der Ukraine und neue Initiativen in Moldau

Nach dem Regierungswechsel in Kiew infolge der Orangen Revolution und der Wiederwahl der Regierung in den Parlamentswahlen in Moldau ergaben sich neue Chancen für eine politische Lösung. Am 7. April 2005 vereinbarten die Vermittler auf einem Treffen in Ljubljana mehrere Schritte, die zu einer zügigen Wiederaufnahme der Verhandlungen beitragen sollten, und luden die politischen Vertreter Chişinăus und Tiraspols zu einem Treffen mit den drei Vermittlern am 16. und 17. Mai nach Winniza in der Ukraine ein, bei dem die Möglichkeiten für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen zur Lösung des Transnistrienproblems diskutiert werden sollten.

Bei den Gesprächen in Winniza legte die Ukraine einen neuen Plan für die Lösung des Transnistrienproblems vor. Eine erste ukrainische Initiative hatte der ukrainische Präsident Wiktor Juschtschenko am 22. April auf dem GUUAM³-Gipfel in Chişinău präsentiert. Sie enthielt sieben Schritte zur Lösung des Transnistrienproblems: 1. Die transnistrischen Behörden sollen die Voraussetzungen für die Entwicklung von Demokratie, einer Zivilgesellschaft und eines Mehrparteiensystems schaffen. 2. In naher Zukunft sollen freie und demokratische Wahlen zum Obersten Sowjet Transnistriens stattfinden. 3. Diese Wahlen sollen von der EU, der OSZE, dem Europarat, Russland, den USA und anderen demokratischen Staaten, darunter die Ukraine, beobachtet werden. 4. Die Ukraine unterstützt die Absicht der EU und der USA, sich an der Konfliktbeilegung zu beteiligen. 5. Die derzeitige *Peacekeeping*-Operation soll in eine internationale Mission bestehend aus zivilen und militärischen Beobachtern unter der Ägide der OSZE überführt werden; die Zahl der ukrainischen Militärbeobachter in der Region soll erhöht werden. 6. Die transnistrischen Behörden sollen einer internationalen Beobachtermission – unter Einschluss ukrainischer Experten – den Zugang zu militärisch-industriellen Unternehmen in der Region Transnistrien gestatten. 7. Die Ukraine gibt ihre Zustimmung zur Durchführung einer kurzfristigen OSZE-Beobachtungsmision auf ukrainischem Territorium mit dem Ziel, die Bewegung von Waren und Personen über die ukrainisch-moldauische Grenze zu überwachen.

Der letzte Punkt wurde durch ein gemeinsames Schreiben des ukrainischen Präsidenten Juschtschenko und des moldauischen Präsidenten Voronin an den Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso und den

3 Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidshan, Moldau. Usbekistan hat die Gruppe inzwischen verlassen.

Hohen Repräsentanten der EU Javier Solana *de facto* abgeändert. In dem Schreiben vom 2. Juni 2005 ersuchen die beiden Präsidenten um technische Hilfe, Kapazitätsaufbau und die Einrichtung einer Grenzüberwachungsoperation durch die EU. Die EU beantwortete das Schreiben am 19. Juli grundsätzlich positiv und entsandte Ende August eine Bedarfsermittlungsmission nach Moldau und in die Ukraine. Im Anschluss an die Erhebung schritten die weiteren Vorbereitungen zügig voran und am 1. Dezember konnte die EU-Grenzmission Moldau/Ukraine (*EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine*, EU BAM) offiziell ihre Arbeit aufnehmen. Der EU BAM gehören 69 Experten aus EU-Mitgliedstaaten für die Bereiche Zoll, Polizei und Grenzschutz an; ihr Mandat ist zunächst auf zwei Jahre befristet. Sie hat die Aufgabe, in enger Zusammenarbeit mit der OSZE die Regierungen Moldaus und der Ukraine bei der Koordinierung ihres Vorgehens zu unterstützen und sie in Grenz-, Zoll- und Steuerfragen zu beraten. Sie hilft und berät bei Fragen im Zusammenhang mit der Kontrolle und Überprüfung des Güter- und Personenverkehrs, einschließlich der Erhebung von Zöllen und der Verbuchung von Zolleinnahmen sowohl an der Grenze als auch in Zoll- und Polizeistationen im Landesinnern.⁴

Konkretere Vorschläge zur Konfliktbeilegung als solcher enthielt der so genannte Juschtschenko-Plan, den die Ukraine den Konfliktparteien auf dem Treffen in Winniza offiziell vorlegte. Danach soll die Beilegung des Transnistrienkonflikts in drei Stufen erfolgen. In der ersten Phase soll das moldauische Parlament ein Gesetz über die Grundprinzipien des Status der Region Transnistrien verabschieden; in Transnistrien selbst sollen freie, transparente und demokratische Wahlen zum transnistrischen Obersten Sowjet unter internationaler Kontrolle stattfinden. In der zweiten Phase soll ein Ausschuss des moldauischen Parlaments, dem auch Mitglieder des neu gewählten transnistrischen Obersten Sowjets angehören sollen, ein detaillierteres Gesetz über die besondere Rechtsstellung der Region Transnistrien ausarbeiten. In der dritten Phase sollen die Parteien gemeinsam mit den zukünftigen Garantemächten – Russland und die Ukraine – sowie mit der OSZE und mit der Unterstützung der Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union ein Abkommen über die Garantien für die Einhaltung des Gesetzes durch Moldau ausarbeiten. Gemäß dem ukrainischen Plan tritt das Gesetz in Kraft, sobald ein solches Übereinkommen erzielt wurde.

Ein weiteres Thema, das in Winniza diskutiert wurde, war die Frage einer möglichen Erweiterung des Verhandlungsformats. Die moldauische Seite schlug vor, zum nächsten Treffen Vertreter der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten einzuladen. Die EU hat in den letzten Jahren Moldau tatsächlich immer größere Aufmerksamkeit geschenkt und am 16. März 2005

4 Vgl. Memorandum of Understanding between the European Commission, the Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and Ukraine, Palanca, 7. Oktober 2005.

den niederländischen Diplomaten Adriaan Jacobovits de Szeged zum Sonderbeauftragten der Europäischen Union für die Republik Moldau ernannt, um so „für einen verstärkten Beitrag der EU zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts im Einklang mit den vereinbarten Zielen der EU-Politik und in enger Zusammenarbeit mit der OSZE zu sorgen“.⁵ Auch das US-Außenministerium hat seine Bereitschaft signalisiert, seinen Sonderunterhändler für eurasiatische Konflikte, Botschafter Steve Mann, an den Gesprächen zur Lösung des Transnistrienkonflikts teilnehmen zu lassen.

Obwohl die Ukraine und die OSZE die moldauische Initiative unterstützen, konnte zwischen den Teilnehmern kein Konsens über ein Treffen in diesem erweiterten Format gefunden werden. Die Vermittler trafen in den folgenden Monaten in Bratislava, Wien und Chişinău erneut zusammen und führten Anfang August getrennte Gespräche mit den Vertretern Moldaus und Transnistriens. Über die Fragen wie, in welcher Eigenschaft und mit welchen Rechten und Pflichten die Sondergesandten der EU und der USA an den Gesprächen teilnehmen könnten, konnte jedoch keine Einigung erzielt werden.

Nach weiteren Beratungen konnte die Frage schließlich auf einem Treffen der drei Vermittler mit den politischen Vertretern der moldauischen und der transnistrischen Seite am 26. und 27. September in Odessa geklärt werden. In einem am Ende des Treffens unterzeichneten Dokument begrüßten die fünf Teilnehmer die zukünftige Beteiligung der EU und der USA an den Verhandlungen als Beobachter, einigten sich auf ein Protokoll, in dem die Rechte und Pflichten der Beobachter entsprechend einem Vorschlag der OSZE festgehalten werden, und beschlossen, die nächste Verhandlungsrunde im neuen „5+2-Format“ am 27. und 28. Oktober in Chişinău und Tiraspol durchzuführen. Der Beobachterstatus unterscheidet sich nur geringfügig vom Status eines Vermittlers – der einzige praktische Unterschied besteht darin, dass die Beobachter die Protokolle der „5+2-Treffen“ nicht mit unterzeichnen – und ermöglicht der EU und den USA die volle und gleichwertige Teilnahme an den Verhandlungen.

Dank der erfolgreichen Beratungen in Odessa konnte der Verhandlungsprozess nach einer Unterbrechung von mehr als 15 Monaten am 27. und 28. Oktober mit Treffen in Chişinău und Tiraspol wieder in Gang gebracht werden. In der Zwischenzeit hatte das moldauische Parlament wichtige Schritte im Hinblick auf den ukrainischen Konfliktlösungsplan unternommen.

Die Implementierung des Juschtschenko-Plans durch das moldauische Parlament

In einer Sondersitzung am 10. Juni 2005 nahm das moldauische Parlament einstimmig eine „Erklärung über die Initiative der Ukraine zur Beilegung des

5 Rat der Europäischen Union, Brüssel 23. März 2005, 7023/05 (Presse 53), unter: http://www.ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressData/de/misc/84338.pdf.

Transnistrienkonflikts“ an und verabschiedete zwei Aufrufe zur Demilitarisierung und Demokratisierung der Region Transnistrien.⁶

In seiner Erklärung begrüßte das Parlament den ukrainischen Vorschlag als einen wichtigen Schritt zur Stärkung der territorialen Integrität Moldaus. Das Parlament stellte jedoch fest, dass der ukrainische Plan einige wichtige Punkte ausklammerte. So würden der Abzug der russischen Truppen und die Demilitarisierung der Region Transnistrien gar nicht erwähnt, es fehlten konkrete Vorschläge für die Demokratisierung der Region und auch auf die Errichtung einer Grenzkontrolle für den transnistrischen Abschnitt der moldauisch-ukrainischen Grenze werde nicht eingegangen. Darüber hinaus kritisierte das Parlament mehrere Bestimmungen des ukrainischen Vorschlags, so z.B. die Beteiligung der Region Transnistrien an der Gestaltung der moldauischen Außenpolitik und die Einrichtung einer Schlichtungskommission. Beide Bestimmungen verletzten nach Ansicht des moldauischen Parlaments die Souveränität der Republik Moldau. Das Parlament beharrte darauf, den Konflikt im Rahmen der moldauischen Verfassung durch den Dialog mit einer neuen, demokratisch gewählten transnistrischen Führung zu lösen.

In seinem „Aufruf bezüglich der Prinzipien und Bedingungen der Entmilitarisierung der Region Transnistrien“ stellte das Parlament eine Reihe von Bedingungen für die Demilitarisierung der transnistrischen Region, so z.B. den vollständigen Abzug der russischen Truppen und Munition und die Umwandlung der derzeitigen *Peacekeeping*-Operation in eine internationale Mission bestehend aus militärischen und zivilen Beobachtern unter dem Mandat der OSZE. Das Parlament forderte darüber hinaus die Auflösung transnistrischer Militäreinheiten und die Vernichtung ihrer Waffen und Ausrüstung durch eine internationale Mission bestehend aus militärischen und zivilen Beobachtern sowie die Umschulung des Personals der transnistrischen Einheiten.

In seinem „Aufruf bezüglich der Förderung von Prinzipien der Demokratisierung im transnistrischen Gebiet der Republik Moldau“ betonte das Parlament, dass freie und demokratische Wahlen in Transnistrien nicht möglich seien, wenn nicht zuvor „ein weitreichender und umfassender Demokratisierungsprozess“ unter internationaler Kontrolle und Überwachung in Gang gesetzt würde. Dazu gehörten die Auflösung des „Ministeriums für Staatssicherheit“, die Reform der transnistrischen Justiz, die Freilassung der noch in Haft befindlichen Angehörigen der so genannten Ilascu-Gruppe und die Beseitigung aller Hindernisse für die Tätigkeit moldauischer politischer Parteien sowie unabhängiger Medien und nichtsstaatlicher Organisationen in der Region. Der Appell forderte außerdem demokratische Wahlen in der Region, die von einer von der OSZE mandatierten internationalen Wahlkommission organisiert werden sollten, die ihre Arbeit mindestens fünf Monate vor dem Wahltag aufzunehmen habe, sowie die Beschränkung des Wahlrechts auf Staatsangehörige der Republik Moldau.

6 Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 83-85 (1682-1684), 17. Juni 2005, Pos. 385.

Auf der Grundlage dieser drei Dokumente und des Juschtschenko-Plans verabschiedete das moldauische Parlament am 22. Juli 2005 das Gesetz über die Grundprinzipien der besonderen Rechtsstellung der Siedlungen am linken Ufer des Nistru (Transnistrien).⁷ Das Gesetz legt in enger Anlehnung an das Gesetz über die besondere Rechtsstellung der autonomen Region Gagausien im Süden Moldaus fest, dass eine „autonome territoriale Einheit“ mit einer besonderen Rechtsstellung – Transnistrien – als integraler Bestandteil der Republik Moldau geschaffen wird, die über eigene Symbole, eine eigene Verfassung, ein eigenes Gesetzgebungsorgan – den Obersten Sowjet – und eigene, noch nicht näher bestimmte Exekutivorgane verfügt. Transnistrien entscheidet in Fragen seiner rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung selbständig im Interesse der Gesamtbevölkerung der Region. Seine Verfassung und die regionale Gesetzgebung dürfen nicht im Widerspruch zur moldauischen Verfassung und anderen Gesetzen Moldaus stehen. Transnistrien hat das Recht, in Einklang mit der Gesetzgebung der Republik Moldau eigene Außenkontakte in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Technik und Humanitäres zu unterhalten. Die Gerichte der Region, die regionale Staatsanwaltschaft, der Sicherheitsdienst und das Innenministerium sind Teil der einheitlichen nationalen Strukturen Moldaus. Die Amtssprachen der Region sind Moldauisch (in lateinischer Schrift), Russisch und Ukrainisch, wobei die beiden Erstgenannten in transnistrischen Unternehmen, Einrichtungen und Organisationen im internen Schriftverkehr und in der Korrespondenz mit nationalen Behörden verwendet werden. Das Gesetz kann nur mit einer Dreifünftelmehrheit geändert werden, die genaue Kompetenzverteilung wird in einem Gesetz über den Sonderstatus Transnistriens festgelegt.

Gleichzeitig legt das Gesetz fest, dass Verhandlungen über die Kompetenzverteilung und den endgültigen Status der abtrünnigen Region erst nach deren Entmilitarisierung und Demokratisierung geführt werden, wozu auch die Durchführung demokratischer Wahlen zum transnistrischen Obersten Sowjet unter Aufsicht einer von der OSZE mandatierten internationalen Wahlkommission gehört. Bis dahin soll lediglich über die Entmilitarisierung und Demokratisierung der Region Transnistrien verhandelt werden, wie es das Parlament am 10. Juni festgelegt hat.

Nach der Annahme des Gesetzes verabschiedete die moldauische Regierung am 30. Juli zwei Beschlüsse, die als interne Garantien für Transnistrien dargestellt werden.⁸ Der erste Beschluss verpflichtete die zuständigen Regierungsstellen, bis zum 1. Oktober 2005 Gesetzentwürfe und Beschlussvorlagen zu grundlegenden Garantien für die transnistrische Bevölkerung in Bezug auf Eigentumsrechte, Gehälter, Löhne und Renten, Gesundheits- und Sozialfürsorge sowie den Erhalt von beruflichen Positionen und die Anerkennung

7 Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 101-103 (1700-1702), 29. Juli 2005, Pos. 478.

8 Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 104-106 (1703-1705), 5. August 2005, Pos. 858-859.

von Dienstzeiten für Mitarbeiter der transnistrischen „staatlichen“ Verwaltung vorzulegen. Zusätzlich soll dieser Personengruppe der Zugang zu vergleichbaren Positionen überall in Moldau garantiert werden. Davon ausgenommen sind allerdings die Führungen der transnistrischen Miliz und der „Zoll-“ und „Grenzschutzdienste“ sowie die Angestellten des zentralen Apparats des transnistrischen „Ministeriums für Staatssicherheit“. Die vorgeschlagenen Garantien sollen gleichzeitig mit dem zukünftigen Gesetz über die besondere Rechtsstellung Transnistriens in Kraft treten.

Der zweite Regierungsbeschluss führt – wenn auch in modifizierter Form – die Vorschriften für die befristete Registrierung transnistrischer Unternehmen wieder ein, die während der Krise im Sommer 2004 ausgesetzt worden waren. Dieser Beschluss wird jedoch erst dann wirksam, wenn eine neuere Verordnung der ukrainischen Regierung in Kraft tritt, die den Import einer Vielzahl von Gütern von Moldau in die Ukraine auf mehrere Zollstellen an der moldauisch-ukrainischen Grenze außerhalb Transnistriens begrenzt.

Erhöhung von Vertrauen und Sicherheit – neue Initiativen der OSZE

Eine weitere dringliche Angelegenheit für die OSZE ist nach wie vor die Anwesenheit ausländischer Truppen in der Region Transnistrien sowie die hohe Militarisierung der Region insgesamt. Nach dem Gipfeltreffen von Istanbul im Jahr 1999, auf dem sich die Russische Föderation verpflichtet hatte, ihre Truppen bis Ende 2002 abzuziehen, wurde die OSZE-Mission in Moldau damit beauftragt, die Transparenz der Beseitigung und Zerstörung russischer Munition und Waffen sowie die Koordinierung der finanziellen und technischen Hilfe zur Erleichterung des Abzugs oder der Zerstörung vor Ort zu gewährleisten.

Seit 1999 hat die OSZE die Zerstörung von mehr als 500 schweren Waffen, den Abzug von über 1.300 Soldaten und 22.000 Tonnen Munition sowie den Abtransport militärischer Ausrüstung mit insgesamt elf Güterzügen unterstützt, beobachtet und verifiziert. Weitere 40.000 Kleinwaffen und leichte Waffen sollen ebenfalls zerstört worden sein; diese Information konnte allerdings nicht von der OSZE-Mission verifiziert werden. Der Abzug kam jedoch im Jahr 2004 völlig zum Erliegen; weitere 20.000 Tonnen Munition sowie einiges an militärischer Ausrüstung sind daher noch immer zu beseitigen. Theoretisch wäre das in weniger als sechs Monaten zu bewältigen und die OSZE-Mission und andere Funktionsträger der OSZE drängen weiterhin auf eine zügige Wiederaufnahme des Prozesses. Eine der Hauptaufgaben der Mission in den Jahren 2005/2006 wird es sein, auf diesem Gebiet weitere Fortschritte zu machen.

In der ersten Hälfte des Jahres 2004 erarbeitete die OSZE-Mission 14 Abkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), die dazu dienen sollen, den hohen Grad an Militarisierung auf beiden Seiten zu

verringern und das Vertrauen zwischen ihnen zu erhöhen. Sie wurden den moldauischen und transnistrischen Führern im Juni 2004 vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE präsentiert. Auf einem Treffen am 14. und 15. Dezember 2004 vereinbarten die drei Vermittler, dass die Mission einen zweiten Entwurf des VSBM-Pakets vorbereiten sollte, in das auch die Kommentare und Vorschläge von russischen und ukrainischen Militärexperten einfließen sollten. Am 21. Juni 2005 einigten sich die Vermittler auf die revidierte Fassung des Pakets und übergaben sie am 12. Juli den jeweiligen Parteien.

Zentrale Bestandteile des VSBM-Pakets sind ein „Abkommen über den Abbau von Streitkräften, Waffen und Gerät“ und ein „Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen“. Beide schlagen eine Reihe möglicher Maßnahmen vor, die rasch umgesetzt werden könnten und zu verstärkten Kontakten zwischen den Parteien und konkreten Resultaten bei der Entmilitarisierung führen würden. Das Abkommen sieht eine jährliche Reduzierungsquote von 20 Prozent bei schwerem militärischen Gerät und einen Personalabbau um zehn Prozent pro Jahr vor, beides soll ein Jahr nach Unterzeichnung beginnen. Die Parteien sollen – so der Vorschlag – nach drei Jahren eine Prüfung vornehmen und dabei das endgültige Ziel für die Reduzierungen festlegen. Das könnte die völlige Demilitarisierung sein, der Prozess könnte aber auch zu einer verkleinerten, aber vereinigten moldauischen Armee führen. Das Paket enthält darüber hinaus Vorschläge für erweiterte Kontakte, Überwachung von Rüstungsfabriken, gemeinsame Schulungen für Friedenseinsätze, gemeinsame Katastrophenhilfeeinsätze und gemeinsame Verfahren bei der Beseitigung überschüssiger Munition und Kleinwaffen. Einige der Maßnahmen können ohne Bezug auf andere Maßnahmen oder Protokolle umgesetzt werden. Andere sind miteinander verbunden und müssten gebündelt implementiert werden. Das Gesamtpaket stellt ein umfassendes Regime zur Risikominderung dar. Fast alle der vorgeschlagenen Maßnahmen beruhen auf bereits bestehenden VSBM, die sich in der OSZE-Region bewährt haben, wie z.B. der KSE-Vertrag, das Dayton-Abkommen, das Wiener Dokument 99, die Praxisleitfäden der OSZE zu Kleinwaffen und leichten Waffen und das OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition.

Anstelle einer Schlussfolgerung: Die Notwendigkeit des Dialogs

Nach einem Sommer voller konstruktiver Arbeit und Hoffnung im Jahr 2003 und einem Sommer der Krise und der Eskalation im Jahr 2004 war der Sommer 2005 von neuen Initiativen geprägt, aber auch von tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten. Die Reaktion der transnistrischen Seite und der Russischen Föderation auf die Idee, Vertreter der EU und der USA zu den Verhandlungen einzuladen, war bestenfalls verhalten. Das moldauische Gesetz über die Grundprinzipien des Status Transnistriens fand im Land selbst

breite Unterstützung, wurde aber östlich wie westlich von Chişinău mit einer gehörigen Portion Skepsis, wenn nicht mit blanker Ablehnung aufgenommen. Die grundsätzlichen Differenzen in den Positionen und Perzeptionen links und rechts des Nistru werden nicht leicht zu überwinden sein. Es wäre jedoch unverantwortlich, in den Bemühungen um die Förderung des Dialogs zwischen beiden Parteien nachzulassen. Auch wenn eine Eskalation der im Herbst 2003 plötzlich eingetretenen Krise verhindert werden konnte, wurden bislang keine tragfähigen Lösungen gefunden; das Potenzial für weitere Störungen im Friedensprozess oder eine Eskalation der Krise besteht fort. Zugleich haben beide Parteien seit langer Zeit praktisch kein funktionierendes Diskussions- und Dialogforum mehr. Weder die Gemeinsame Kontrollkommission noch die Verhandlungen über eine politische Beilegung des Konflikts waren im vergangenen Jahr voll funktionsfähig. Zwar haben der Regierungswechsel in der Ukraine und das verstärkte Interesse der EU an einer Lösung des Konflikts neue Initiativen hervorgebracht und einen neuen Anstoß für Gespräche geliefert und auch die offizielle Wiederaufnahme der Verhandlungen unter Beteiligung der EU und USA lässt auf Fortschritte hoffen; bei Drucklegung dieses Beitrag waren wichtige Fragen jedoch noch offen. Das betrifft nicht nur die Frage nach dem künftigen Status Transnistriens, sondern auch die Lösung der Krise in Dorotcaia, die Chancen für wirklich transparente und demokratische Wahlen in Transnistrien und die möglichen Auswirkungen der EU-Grenzüberwachungsoperation auf die Konfliktlösung.

Auch wenn weiterhin eine umfassende politische Lösung des Transnistrienkonflikts angestrebt wird, darf man nicht vergessen, dass die politischen Faktoren, die dem Konflikt in den späten 1980er und frühen 1990er Jahre zugrunde lagen, längst verschwunden sind. Es gibt keine historischen, ethnischen, religiösen oder anderen Gründe für einen Konflikt zwischen den Bewohnern des linken und des rechten Ufers des Nistru. Die Hauptgründe für die fortgesetzte Teilung des Landes sind vielmehr die wirtschaftlichen Interessen der Eliten. Führende politische und vor allem wirtschaftliche Kreise in der Region scheinen sich an den Status quo einer geteilten Republik Moldau mit einer nicht anerkannten und unkontrollierten Region links des Nistru gewöhnt zu haben. Diese Kreise haben Möglichkeiten gefunden, aus dieser Situation Kapital zu schlagen, und scheinen nun zu fürchten, dass eine Veränderung – in Form einer Lösung des Konflikts und der Wiedervereinigung des Landes – ihren wirtschaftlichen Wohlstand gefährden könnte.

Gleichzeitig leidet die Mehrheit der Bevölkerung auf beiden Seiten des Flusses unter den Folgen des ungelösten Konflikts. Ohne eine dauerhafte politische Lösung wird die Region auch weiterhin politisch instabil sein. Diese Instabilität wird möglicherweise lange Zeit auf einem niedrigen Niveau bleiben – eine Garantie gibt es dafür jedoch nicht. Auf jeden Fall aber wird diese Instabilität Moldau in seinem Streben nach Einbindung in größere europäische politische, wirtschaftliche und soziale Strukturen behindern.

Darüber hinaus verhindert die fortgesetzte Existenz einer nicht anerkannten Gebietseinheit unvermeidlich die verlässliche Implementierung allgemein anerkannter internationaler Abkommen, Standards und Verfahren. Den Staaten in der Region und der internationalen Gemeinschaft fehlt die Handhabe für die Ausübung einer wirksamen Kontrolle, für die Implementierung internationaler Abkommen und für die Durchsetzung allgemein anerkannter Standards in Transnistrien. Diese Überlegungen allein sprechen zwingend für die Beilegung des Konflikts, nicht nur um die Integration Transnistriens in die Republik Moldau als notwendigen ersten Schritt in Richtung einer regionalen und europäischen Integration zu ermöglichen, sondern auch um die Implementierung international anerkannter Normen und Abkommen sicherzustellen.

Die OSZE-Mission in Georgien im Jahr 2004¹

Einführung

Die Ereignisse in Georgien, insbesondere in Adscharien und im georgisch-südossetischen Konfliktgebiet, haben sich im Jahr 2004 geradezu überschlagen, was unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der Mission hatte und von dieser eine rasche Reaktion auf die Ereignisse vor Ort verlangte. Darüber hinaus nahmen die Vorbereitungen für die im Januar anstehenden Präsidentschaftswahlen und die Parlamentswahlen im März mit der Durchführung eines umfangreichen Wahlunterstützungsprogramms die Mission stark in Anspruch.

Mit der Etablierung der neuen Regierung wurde die Mission wiederum verstärkt in das neue demokratische Reformprogramm einbezogen. Präsident Michail Saakaschwili hatte sich zum Ziel gesetzt, die Korruption zu beseitigen sowie demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit in Georgien einzuführen. Der Zeitrahmen war knapp bemessen und die Mission und ihre internationalen Partner mussten in ihrer Arbeit mit der Regierung und der Zivilgesellschaft Georgiens rasch und entschieden handeln, um die neuen Möglichkeiten nutzen und den Herausforderungen begegnen zu können.

All diese Aktivitäten führten zu einer internen Umstrukturierung der Mission, um so durch eine stärker konzentrierte und Dimensionen übergreifende Herangehensweise einen größtmöglichen Beitrag leisten zu können. Durch eine Kombination der Instrumente und Ressourcen der politisch-militärischen, der ökonomisch-ökologischen und der menschlichen Dimension zur Bearbeitung der zahlreichen Themen der Reformagenda gelang es der Mission, schnell und effektiv auf die Bedürfnisse des Landes zu reagieren.

Während des gesamten Jahres wurde der Grenzüberwachungseinsatz, der sich auf die Erfahrungen der vergangenen Jahre stützen konnte, umfassend und effizient durchgeführt. Dennoch musste die Operation am 31. Dezember 2004 eingestellt werden, da im Ständigen Rat in Wien kein Konsens über seine Fortsetzung zustande kam.

¹ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Das Jahr im Einzelnen

Das Wahlunterstützungsprogramm für Georgien

Im Dezember 2003 bat die amtierende georgische Präsidentin Nino Burdschanadse auf dem Ministerratstreffen von Maastricht um finanzielle Unterstützung für die im Januar und März 2004 anstehenden Präsidentschafts- und Parlamentwahlen. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich daraufhin zur Zahlung von rund sechs Millionen Euro. Davon stellte die Europäische Kommission dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zwei Millionen Euro für Projekte im Zusammenhang mit den Wahlen zur Verfügung. Die restlichen vier Millionen wurden direkt von der Mission verwaltet.

Die Koordination zwischen den internationalen Gebern, der Regierung und der Wahlverwaltung und der Zivilgesellschaft war von Beginn an eng, effektiv und produktiv. Innerhalb der Mission wurde eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich aus vertraglich verpflichteten internationalen Wahlexperten und Mitgliedern des Missionsteams zusammensetzte. Schnelles Arbeiten war gefordert, um Verbesserungen bei den Wahlstandards und der Durchführung von Wahlen in Georgien zu erreichen. Auf einer eigens eingerichteten Website wurden die Teilnehmerstaaten ständig über Fortschritte, Projekte und Ergebnisse informiert.

Die Qualität der geleisteten Arbeit spricht für sich. Die OSZE demonstrierte wie keine andere Organisation ihre Fähigkeit, schnell auf unvorhergesehene Anforderungen zu reagieren, und erhielt sowohl von der Regierung als auch von der Zivilgesellschaft Georgiens höchstes Lob für ihre Arbeit. Der Bericht der internationalen Wahlbeobachtungsmission des BDIMR über die Präsidentschaftswahlen stellte merkbare Verbesserungen im Wahlablauf gegenüber den Parlamentswahlen vom November 2003 (und gegenüber früheren Wahlen in Georgien) fest. Derselbe Bericht enthielt auch Empfehlungen für weitere Maßnahmen zur Beseitigung noch vorhandener Mängel. Die Mission griff diese Empfehlungen auf und baute sie in die Projekte zur Vorbereitung der Parlamentswahlen im März ein, die ihrerseits als ein weiterer großer Schritt nach vorn in der georgischen Wahlorganisation Anerkennung fanden.

Adscharien

Den ganzen April hindurch und noch Anfang Mai 2004 wurden die für die politische und die menschliche Dimension zuständigen Missionsteams in erster Linie von dem Konflikt zwischen der Zentralregierung in Tiflis und den Behörden in Batumi in Anspruch genommen. Um der Gefahr bewaffneter Auseinandersetzungen vorzubeugen, befand sich die Mission sowohl mit Tiflis als auch mit Batumi im ständigen Dialog. Mitarbeiter der Mission reisten abwechselnd nach Adscharien, um über die Entwicklungen vor Ort zu

berichten. Kontakte auf Ministerebene lieferten die Grundlage für Empfehlungen an den Amtierenden Vorsitzenden, was die OSZE zur Vermeidung eines möglichen gewaltsamen Konflikts beitragen könnte.

Nach dem Rücktritt Aslan Abaschidses und seiner Abreise nach Russland, der große Demonstrationen der Bevölkerung vorangegangen waren, begann die Menschenrechtsabteilung der Mission auf Bitten der neuen Lokalbehörden und zivilgesellschaftlicher Organisationen mit der Arbeit in einer Reihe von Projekten zum Aufbau demokratischer Institutionen in der Region. Die Projekte laufen zurzeit noch. Darüber hinaus nahm die Mission mit Unterstützung des BDIMR und in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen eine Bewertung der Wahlen in Adscharien vom 20. Juni vor.

Der georgisch-südossetische Konflikt

Kaum hatte sich der Staub in Batumi gelegt, spitzten sich die Entwicklungen im georgisch-südossetischen Konfliktgebiet krisenhaft zu.

Die georgische Regierung entsandte am 31. Mai 2004 im Rahmen einer landesweiten Operation zur Blockade von Schmuggelrouten Truppen des Innenministeriums in das Konfliktgebiet, was zu einer rapiden Zunahme der Spannungen führte, als der südossetische „Präsident“ darauf mit der allgemeinen Mobilmachung reagierte. Im Juni verlegten beide Seiten zusätzliche Streitkräfte in das Konfliktgebiet und errichteten zahlreiche illegale Kontrollposten. Treffen der Gemeinsamen Kontrollkommission (*Joint Control Commission, JCC*) Anfang und Ende des Monats erbrachten weder einen Truppenabzug, noch trugen sie zur Entspannung der zunehmend kritischen Lage vor Ort bei. Geiselnahmen, Beschlagnahmung militärischen Geräts und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit waren an der Tagesordnung. Am 8. Juli verschärfte die Verhaftung von 42 georgischen Polizisten und ihre anschließende öffentliche Zurschaustellung in Zchinwali die Situation erheblich. Während all dieser Ereignisse stand die Mission in ständigem Kontakt mit allen Kovorsitzenden der JCC, und ihre Militärbeobachter versuchten – unter großem persönlichen Risiko – zusammen mit Beobachtern der Gemeinsamen Friedenstruppe (*Joint Peacekeeping Forces, JPKF*) die Lage vor Ort zu erkunden.

Einem außerordentlichen Treffen der Kovorsitzenden in Zchinwali am 11. Juli folgte ein Treffen der JCC auf hoher Ebene am 14. und 15. Juli in Moskau. Auf den Treffen einigten sich alle Seiten darauf, dass Maßnahmen ergriffen werden müssten, um zum einen ihre Verpflichtung zu einer politischen Lösung des Konflikts zu demonstrieren und zum anderen den Ausbruch von Gewalt zu verhindern. Trotz dieser Verpflichtung verstärkten beide Seiten ihre Truppen vor Ort. Die Militärbeobachter der Mission brach-

ten ihre Besorgnis darüber regelmäßig gegenüber dem Kommando der JPKF und den einzelnen Bataillonskommandeuren zum Ausdruck.²

In der Nacht vom 29. auf den 30. Juli kam es zu schweren Gefechten, die trotz einer am 13. August erklärten Waffenruhe bis zum 19./20. August anhielten. Beide Seiten hatten sowohl unter den Soldaten als auch unter der Zivilbevölkerung Opfer zu beklagen; in den bewohnten Gebieten entstanden hohe Sachschäden.

In diesen schwierigen Tagen war die JCC nahezu ununterbrochen sowohl in Zchinwali als auch in Tiflis tätig und traf dabei auch zu Einzelgesprächen mit Georgiens Premierminister Surab Schwania und dem südossetischen „Präsidenten“ Eduard Kokoity zusammen. Maßnahmen zur Beendigung der Kampfhandlungen und zur Stabilisierung der Lage sowie eine Einigung über den Rückzug aller Streitkräfte mit Ausnahme der JPKF waren dabei die Hauptthemen. Stets wurde betont, dass der Konflikt mit ausschließlich politischen Mitteln gelöst werden müsse. Mit dem Abschluss eines Waffenstillstands wurde die wirksame Stabilisierung der militärischen Lage vor Ort, die in eine Demilitarisierung der Konfliktzone münden soll, zur vorrangigen Aufgabe. Dazu gehörten der Rückzug aller illegal im Konfliktgebiet befindlichen militärischen Verbände und die Zerstörung oder der Abbau aller Befestigungs- und Verteidigungsanlagen sowie die Räumung der Minen, die die Streitkräfte beider Seiten während des Konflikts gelegt hatten. Die Auseinandersetzungen über diese Fragen dauerten auch 2005 trotz eines direkten Treffens zwischen Premierminister Schwania und dem südossetischen Führer Kokoity im November 2004 in Sotschi noch an.

Verzögerungen bei der Durchführung eines Projekts zur Rückkehr der Flüchtlinge und zum Wiederaufbau des Konfliktgebiets, auf das sich alle Beteiligten im Januar 2004 geeinigt hatten und das von der Europäischen Kommission mit 2,5 Millionen Euro gefördert wird, sowie praktisch die Einstellung aller NGO-Projekte der Mission in Südossetien gingen aus Sicht der Mission ebenfalls auf das Konto der oben beschriebenen Entwicklungen.

Der georgisch-abchasische Konflikt

Die Mission unterstützt weiterhin das Menschenrechtsbüro der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) in Suchumi mit technischer und finanzieller Hilfe. Ein besonders erfolgreiches Projekt ermöglicht es Behindertenorganisationen beider Seiten, ihre Aktivitäten zu koordinieren, und es besteht die Aussicht, mit Hilfe der Wirtschaftsabteilung der Mission eine Rollstuhlfabrik in Abchasien aufzubauen. Weitere Projekte auf dem Gebiet der Menschenrechte, an denen NGOs und Medienorganisati-

2 Die Gemeinsame Friedenstruppe besteht aus je einem russischen und einem georgischen Bataillon sowie einem Bataillon aus der Republik Nordossetien-Alania, die Teil der Russischen Föderation ist.

onen beteiligt sind, wurden fortgesetzt; Managementtrainingsprojekte sollen in Kürze beginnen.

Was die politische Beilegung des Konflikts angeht, hat sich im Vorfeld der „Präsidentchaftswahlen“ im Jahr 2004 wenig getan. Sobald der Prozess jedoch wieder aufgenommen wird, steht die Mission im Rahmen ihres Mandats bereit, den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in den Verhandlungen weiterhin zu unterstützen. Die Einrichtung einer gemeinsam betriebenen Außenstelle des Menschenrechtsbüros der VN im Distrikt Gali hat weiterhin höchste Priorität.

Strafverfolgung und Bekämpfung des Terrorismus

Mit tatkräftiger Unterstützung der Gruppe für Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) des OSZE-Sekretariats in Wien nahm die Mission mit dem Innenministerium Gespräche über ein langfristiges Polizeiunterstützungsprogramm auf. Obwohl der frühere Innenminister großes Interesse an dem Programm gezeigt hatte und der ausdrückliche Wunsch bestand, die Mission möge als Koordinator einer internationalen Beratergruppe tätig werden, verzögerten Veränderungen an der Spitze des Ministeriums sowie die Tatsache, dass es intensiv mit den Ereignissen in Südossetien befasst war, die Unterzeichnung eines entsprechenden *Memorandum of Understanding* bis Oktober 2004. Mit dem MoU wurde ein Langzeitprojekt zur Polizeiunterstützung, das von der Mission koordiniert wird, ins Leben gerufen.

Im Zuge dieses Prozesses baute die Mission weitreichende Verbindungen sowohl zu internationalen Partnern, einschließlich der Rechtsstaatlichkeitsmission der EU, und dem Ministerium auf und entwickelte ein zielorientiertes Unterstützungsprogramm, das die Aktivitäten anderer internationaler Organisationen und bilateraler Geldgeber ergänzen soll.

Im Laufe des Jahres setzte die Mission auch ihre Bemühungen fort, Georgien bei der Bekämpfung des Terrorismus zu unterstützen. Zur Entwicklung entsprechender Programme wurde ein Grenzbeobachter, der über Spezialkenntnisse auf diesem Gebiet verfügt, hinzugezogen. Georgische Beamte wurden zu internationalen Workshops geschickt, die durch technische Hilfe auf den Gebieten Sicherheit von Reisedokumenten, Flughafensicherheit und Grenzkontrollen ergänzt wurden. Darüber hinaus wurde damit begonnen, Georgien bei der Ratifizierung internationaler Übereinkünfte zur Bekämpfung des Terrorismus zu unterstützen. Die Mission hat allerdings gerade erst angefangen, auf diesem zunehmend wichtigeren Gebiet zu arbeiten. Wie in vielen anderen Bereichen der Missionsarbeit auch verlangt die Bekämpfung des Terrorismus die Dimensionen übergreifende Koordinierung mit anderen Tätigkeitsbereichen der Mission.

Der Grenzüberwachungseinsatz

Im April und Mai 2004 wurde die Zahl der Grenzbeobachter in Vorbereitung auf den Einsatz im Sommer erhöht. Die Mission erhielt 88 zusätzliche Beobachter, die nach neuen Einstellungskriterien ausgewählt worden waren; erstmals nahmen auch drei weibliche Beamte an der Operation teil. Alle Beobachter haben ein spezielles Sicherheitstraining absolviert, damit sie auf die klimatischen Bedingungen und physischen Gefahren vorbereitet sind, die sie bei ihrer Arbeit im Gebirge erwarten.

Im Zuge der Erweiterung des Grenzüberwachungseinsatzes auf Sommerstärke stützte sich die Einsatzleitung vor allem auf die Erfahrungen der vergangenen Jahre mit dem Ziel, Effizienz und Wirksamkeit des Überwachungseinsatzes zu steigern, der ausschließlich Grenzübertritte beobachten und darüber berichten soll. Die *lessons learned* waren in einem Bericht enthalten, der dem Ständigen Rat vorlag, als er am 29. Juni den Beschluss fasste, das Mandat bis Ende Dezember 2004 zu verlängern. Wie bereits erwähnt, konnte dann jedoch im Dezember, als das Mandat des Grenzbeobachtungseinsatzes erneut zur Verlängerung anstand, kein Konsens gefunden werden; die Berichterstattung und die Beobachtertätigkeit wurden am 31. Dezember eingestellt.

Aktivitäten in der Wirtschafts- und Umweltdimension

Die Mission unterstützte auch 2004 die grenzübergreifenden Wasserqualitäts- und Wasserbewirtschaftungsprogramme und führte Schulungen für Regierungsbeamte zur Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) durch. Daneben konzentrierte sie sich vor allem auf vier Tätigkeitsbereiche. Erstens beriet sie das georgische Parlament bei der Formulierung eines neuen Arbeitsgesetzes. Die intensive Unterstützung erforderte eingehende und fortgesetzte Gespräche mit Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften und Juristen, die die Gesetzesvorlagen entwerfen. Angesichts der gewonnenen Erfahrungen berät die Mission auf *Ad-hoc*-Basis auch das armenische Parlament, das mit einem ähnlichen Vorhaben befasst ist.

Zweitens hat die Mission zusammen mit georgischen Partnern aus Regierung und nichtstaatlichen Organisationen die Arbeit an der gemeinsamen Umwelt- und Sicherheitsinitiative (*Environment and Security Initiative*, ENVSEC) von UNDP, UNEP, der OSZE und der NATO aufgenommen und dazu ein Hintergrundpapier vorgelegt, in dem die wichtigsten Umweltfragen und sozialen Probleme Georgiens unter Sicherheitsgesichtspunkten beleuchtet werden. Auf diesem Papier soll die weitere Arbeit auf diesem Gebiet aufbauen. 2004 führte die Mission auch in Georgien das Programm „Seminare für Jungunternehmer“ (*Young Entrepreneurs Scheme*, YES) ein. In einem erstem Abschnitt wurden vier Schulungsseminare in den Regionen abgehalten, Folge-

maßnahmen sollen in Kürze beginnen. Schließlich wurde gemeinsam mit der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) ein lokales Selbstverwaltungsprojekt mit einer Reihe lokaler Behörden durchgeführt, das auf einem ähnlichen Projekt basiert, das die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina mit Erfolg umgesetzt hat.

Die Mission stellte den Delegationen in Wien ihre jüngsten Aktivitäten auf dem Gebiet der Zerstörung von Waffen und der Wiederverwertung des Materials in zwei Vorträgen vor. Das Programm läuft bereits seit 19 Monaten und hat – nach der Entdeckung weiterer umfangreicher Bestände – noch eine lange Laufzeit vor sich, vorausgesetzt, dass die Teilnehmerstaaten das Programm auch in Zukunft finanziell so großzügig unterstützen wie bisher. Leider musste das Sofortprogramm zum Einsammeln von Waffen im georgisch-südossetischen Konfliktgebiet zeitweilig eingestellt werden. Bevor der Konflikt wieder aufflammte, standen jedoch mehrere Projekte kurz vor ihrer Realisierung.

Die menschliche Dimension

Außer im georgisch-südossetischen Konfliktgebiet arbeiteten die mit der menschlichen Dimension befassten Missionsmitarbeiter mit allen infrage kommenden Partnern aus Regierung und Zivilgesellschaft sowie mit internationalen Partnern in allen Kernfragen des Missionsmandats und in Übereinstimmung mit dem neuen Reformprogramm der Regierung zusammen. Nach der Ernennung eines neuen Ombudsmanns (Volksanwalt) am 16. September nahm die Mission ihre Unterstützungstätigkeit für die Regionalbüros des Ombudsmanns in Form eines umfangreichen Programms zur Schulung der Mitarbeiter und zur Beobachtung der Menschenrechte wieder auf. Durch die laufende Zusammenarbeit mit dem Büro des Generalstaatsanwalts, dem Nationalen Sicherheitsrat und dem Innenministerium zur Implementierung des Nationalen Aktionsplans gegen Folter erhöht die Mission die Kapazitäten dieser Institutionen und schafft ein Netzwerk zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Verhütung von Folter. Regelmäßige Besuche in Untersuchungsgefängnissen und Haftanstalten unterstützen diesen Prozess. Die Mission hat außerdem gemeinsam mit dem BDIMR ein umfangreiches Schulungsprogramm für Strafvollzugsbeamte mit der vollen Unterstützung des Justizministers initiiert.

Im Bereich Rechtsstaatlichkeit wurden die Mission und andere internationale Partner um Sachverständigengutachten zum Entwurf für eine neue Verfassung gebeten, vor allem aber auch um Beratung über Möglichkeiten der Beteiligung der Öffentlichkeit an dessen Erörterung und Diskussion. Bekämpfung des Menschenhandels ist ein weiterer Arbeitsschwerpunkt. Die Mission hatte den Vorsitz in einer informellen Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern von Ministerien und NGOs, die einen nationalen Aktionsplan gegen den Menschenhandel erarbeiten sollte. Der Plan wurde Ende des Jahres durch ei-

nen Erlass des Präsidenten gebilligt. Im Bereich Demokratisierung war die Mission in ähnlicher Weise an der Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Gleichstellung von Männern und Frauen beteiligt.

Die Mission setzte darüber hinaus ihre bewährte Arbeit zum Kapazitätsaufbau zivilgesellschaftlicher Organisationen, zur Menschenrechtsaufklärung und -erziehung, zur Reform der Kommunalverwaltung sowie zur Medienentwicklung und -gesetzgebung fort. Im Einzelnen befasste sich die Mission zunehmend mit Individualbeschwerden über Menschenrechtsverletzungen.

Zentralasien, quo vadis?¹

Zur fragilen Sicherheitslage in Kirgisistan und Usbekistan

Nachdem am 24. März 2005 Tausende Menschen den Regierungssitz in der kirgisischen Hauptstadt Bischkek gestürmt hatten, flüchtete der damalige Präsident Askar Akajew außer Landes und unterzeichnete am 4. April im Moskauer Exil seinen offiziellen Rücktritt. Daraufhin wurden vom Parlament vorgezogene Präsidentschaftswahlen für den 10. Juli angekündigt, aus denen Kurmanbek Bakijew mit knapp 90 Prozent der abgegebenen Stimmen als Sieger hervorging. Kirgisistan ist damit das erste Land in Zentralasien, das einen postsowjetischen Machtwechsel vollzogen hat. Verglichen mit den turbulenten Entwicklungen, die das erste Halbjahr 2005 geprägt und zum Sturz Präsident Akajews geführt hatten, verliefen die Wahlen unerwartet ruhig und unspektakulär. Keiner der fünf anderen Präsidentschaftskandidaten und -kandidatinnen kam auf einen nennenswerten Stimmenanteil, so dass Proteste von enttäuschten Anhängern diesmal ausblieben und gehofft werden darf, dass in Kirgisistan vorerst politische Ruhe einkehren wird.

Am 13. Mai 2005 ließ die usbekische Regierung in der Stadt Andischan im Ferghana-Tal Hunderte Zivilisten, die an einer Demonstration teilnahmen, durch Regierungstruppen ermorden. Trotz des internationalen Drucks weigert sich Präsident Islam A. Karimow bis heute, eine unabhängige internationale Untersuchungskommission ins Land zu lassen. Die Lage in Usbekistan scheint nach den Ereignissen ruhig, aber diese Ruhe ist trügerisch. Beobachter sind sich einig, dass die Ereignisse in Andischan nicht die letzten blutigen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung auf der einen und der Bevölkerung und oppositionellen Gruppen auf der anderen Seite gewesen sind.

Die derzeit wohl am häufigsten gestellte Frage ist, ob und wie lange sich Karimow noch an der Macht halten kann. Darüber hinaus ist sowohl in Usbekistan als auch in Kirgisistan im Moment relativ ungewiss, welche politischen und wirtschaftlichen Gruppen und Individuen mit welchen Motiven agieren, welche Entwicklung die beiden Länder in den kommenden Monaten nehmen und welchen Einfluss die Geschehnisse auf die Sicherheit in Zentralasien und Europa haben werden.

Der vorliegende Artikel will durch Hintergrundinformationen über die Ursachen zum besseren Verständnis der Ereignisse in den beiden Ländern beitragen, die mögliche(n) Richtung(en) künftiger Entwicklungen skizzieren und die Aufgaben und Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft aufzeigen.

¹ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder. Sachstand: Dezember 2005.

Am 27. Februar und 13. März 2005 fanden in Kirgisistan Parlamentswahlen statt. Im Zuge dieser Wahlen wurde die Anzahl der Sitze im Parlament von 105 auf 75 reduziert. Die politische Stimmung im Lande war bereits im Vorfeld angespannt, da einige Bewerber von der Zentralen Wahlkommission nicht als Kandidaten zugelassen worden waren. Prominentestes Beispiel war die frühere Außenministerin Rosa Otunbajewa. Ihre Kandidatur wurde im Januar mit der Begründung zurückgewiesen, sie habe in den letzten Jahren nicht in Kirgisistan gelebt. Delikaterweise wollte sie im selben Wahlbezirk wie die Tochter des Präsidenten, Bermet Akajewa, kandidieren. Verschiedenen nichtstaatliche Organisationen und die Opposition forderten auf Versammlungen, die sich über den gesamten Januar und Februar hinzogen, freie und faire Wahlen.

Im ersten Wahlgang am 27. Februar wurden nur 31 der 75 Parlamentssitze vergeben, kaum einer der Oppositionskandidaten war erfolgreich. Als deutlich wurde, dass bestimmte Kandidaten nicht ins Parlament einziehen würden, ging die Bevölkerung in Südkirgisistan auf die Straße. Nach dem zweiten Wahlgang am 13. März waren 71 der 75 Parlamentssitze vergeben, davon fünf an Oppositionspolitiker. Die Bevölkerung im Süden zweifelte die Wahlergebnisse an und setzte die Demonstrationen fort. Am 15. März wurde ein *Kurultai* (Volksversammlung) in Dschalal-Abad einberufen. Dieser wählte einen Nationalen Koordinationsrat, forderte eine Wiederholung der Wahlen und sprach sich für den Rücktritt Akajews aus. Der Oppositionspolitiker und frühere Premierminister Kurmanbek Bakijew war einer der wichtigsten informellen Führer dieser Versammlung.

Nach zehntägigen Protesten stürmte am 18. März eine aufgebrachte Menge das Gebäude der Provinzverwaltung in Osch und hielt dort am 21. März ebenfalls einen *Kurultai* ab. In den drei dazwischen liegenden Tagen versuchten Regierungstruppen und Demonstranten abwechselnd, das Gebäude unter ihre Kontrolle zu bringen. Am 20. März war auch die Provinzverwaltung in Dschalal-Abad von Demonstranten eingenommen worden und später am selben Tag der Flughafen der Stadt. In Osch fielen einen Tag später das Gebäude der Provinzverwaltung, mehrere Polizeistationen und das Gebäude des Geheimdienstes endgültig in die Hände der Demonstranten. Auch in den nördlichen Provinzen Naryn und Talas gingen immer mehr Menschen auf die Straße. Bis heute ist zum großen Teil ungeklärt, ob und von wem die Proteste jeweils organisiert wurden. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass einflussrei-

2 Eine kurze chronologische Darstellung der Ereignisse von Januar bis März findet sich in: Institute for War and Peace Reporting (IWPR), Kyrgyzstan's „Tulip Revolution“ Timeline, unter: www.iwpr.net/index.pl?centasia_kyrgyzrev_00.html, sowie in: International Crisis Group (ICG), Kyrgyzstan. After the Revolution, Brüssel, 4. Mai 2005, unter: www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3411&l=1.

che lokale Persönlichkeiten daran organisatorisch und finanziell beteiligt waren.

Am 22. März griffen die Proteste auf die Hauptstadt Bischkek über. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Anreise von immer mehr Demonstranten aus den südlichen Provinzen und aus Naryn. Während an diesem Tag zunächst noch eine Pro-Regierungsdemonstration mit mehr als 10.000 Teilnehmern organisiert werden konnte und das neue Parlament vereidigt wurde, kam es einen Tag später zu zwei großen Anti-Regierungsdemonstrationen in der Hauptstadt, bei der zahlreiche Teilnehmer verhaftet wurden.

Mehrere Oppositionspolitiker, unter ihnen Bakijew und Otunbajewa, riefen ihre Anhänger für den Morgen des 24. März zu einer großen gemeinsamen Demonstration in Bischkek auf. Von zwei Seiten näherten sich die Demonstrationzüge dem Weißen Haus, dem Sitz der kirgisischen Regierung, und vereinigten sich auf dem nahe gelegenen zentralen Ala-Too-Platz. Die Kundgebung verlief zunächst friedlich, es wurden Parolen skandiert und Reden gehalten. Später am Vormittag stieß eine weitere Gruppe von Demonstranten aus Osch hinzu und begann sofort, das Weiße Haus zu attackieren. Sie wurden von jungen Leuten auf dem Platz unterstützt und gemeinsam gelang es ihnen, den Regierungssitz innerhalb kürzester Zeit zu stürmen. Akajew und viele Mitglieder seiner Regierung hatten das Gebäude zu diesem Zeitpunkt bereits verlassen.

Die Erstürmung des Weißen Hauses überraschte selbst die Oppositionsvertreter. Nach eigenen Aussagen hatten sie sich auf eine längere Zeit des Protestierens und Verhandeln eingerichtet. Obwohl Bakijew und auch der am selben Tag aus dem Gefängnis befreite Felix Kulow die Bevölkerung immer wieder zu Ruhe und Besonnenheit aufriefen, kam es in den nächsten Tagen und insbesondere in den Nächten zu Plünderungen in der ganzen Stadt. Vor allem Geschäfte, die angeblich zum Besitz der Familie Akajew und ihrer politischen Freunde gehörten, wurden gezielt attackiert. Erst nach einiger Zeit gelang es der Übergangsregierung, in Bishkek zumindest tagsüber wieder eine gewisse Sicherheit herzustellen.

Hintergrund der Ereignisse

Kirgisistan wurde im August 1991 unabhängig. Askar Akajew, bereits 1990 zum Präsidenten der Kirgisischen SSR ernannt, galt als Hoffnungsträger der internationalen Gemeinschaft mit Blick auf die wirtschaftliche Liberalisierung und Demokratisierung des Landes. Seine Reformpolitik brachte Kirgisistan als einzigem Staat Zentralasiens die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation ein. Die Menschen erlebten diese Reformen jedoch als Schocktherapie: Der Staat, der vorher viele Lebensbereiche durchdrungen hatte, verabschiedete sich aus dem Leben seiner Bürger. Er entzog ihnen Fürsorge und Vorsorge und erhielt die sozialen Sicherheitsnetze nicht länger aufrecht. Die

sozialen Kosten der Transformation waren hoch; die Armut nahm – besonders im Süden des Landes – dramatisch zu.

Ein wichtiger Grund dafür lag in der Struktur des sowjetischen Wirtschaftssystems: Ziel war nicht die Selbstversorgung der jeweiligen Unionsrepublik, sondern deren Spezialisierung auf bestimmte Wirtschaftszweige. In Kirgisistan hieß das vor allem die Erzeugung von Elektroenergie und Viehzucht, beides in den Bergen des Südens. Die dortigen Kolchosen erzeugten Fleisch für den sowjetischen Markt und wurden dafür – zum Teil direkt aus Moskau – mit allem Lebensnotwendigen versorgt. Die einseitige Ausrichtung der Produktion entfremdete die Menschen von ihrer natürlichen Umwelt. Sie verlernten die Selbstversorgung unter den schwierigen Bedingungen in den Bergen, mit denen sie nun, nach Erlangung der Unabhängigkeit und im Zuge der Wirtschaftsreform, plötzlich wieder konfrontiert waren, da ihnen weder Technik noch Organisation, die sie überdeckt hätten, zur Verfügung gestellt wurden. Die Menschen mussten wieder lernen, sich selbst zu versorgen. Für die meisten Haushalte erfolgte dieser Lernprozess unter ungünstigen Umständen und ohne ausreichende Vorbereitung. Die Armut nahm drastisch zu, die Stimmung in der Bevölkerung verschlechterte sich zusehends.

Hinzu kam, dass in den letzten Jahren Clans aus dem Norden und dem Westen des Landes (*Ong*-Flügel) die südlichen Clans (*Sol*- und *Ichkilik*-Flügel) wirtschaftlich und politisch dominiert hatten, wodurch die sozialen Unterschiede zwischen den beiden Regionen immer größer geworden waren. Akajew und seine Frau, die beide aus dem Norden stammen, hatten dafür gesorgt, dass ihre eigene Klientel mit Posten versorgt wurde, während Politiker aus dem Süden in der Hauptstadt nur wenig Einfluss hatten.

Als im Januar 2002 der aus dem Süden stammende, populäre Oppositionspolitiker Asimbek Beknazarow festgenommen wurde, kam es in dieser Region und vor allem in seinem Heimatbezirk Aksy zu heftigen Protesten. Offiziell wurde ihm Amtsmissbrauch in seiner früheren Position als Untersuchungsleiter der Staatsanwaltschaft angelastet. Tatsächlich hatte Beknazarow jedoch immer wieder den Regierungsstil Akajews kritisiert und sich insbesondere gegen ein Grenzbereinigungsabkommen mit China ausgesprochen, bei dem 95.000 Hektar kirgisischen Territoriums an den östlichen Nachbarn abgetreten werden sollten. Als Polizeitruppen am 17. März gegen die Demonstranten in Aksy vorgingen, wurden mindestens fünf Menschen erschossen. Der damalige Ministerpräsident Kurmanbek Bakijew übernahm die Verantwortung und trat Ende Mai 2002 zurück. Kurz darauf wurde die Regierung aufgelöst.

Die dennoch anhaltenden, von der Forderung nach größerer politischer Beteiligung getragenen Unruhen im Süden des Landes führten dazu, dass Präsident Akajew am 2. Februar 2003 ein zweifelhaftes Referendum abhielt, das seinen Machtanspruch bis zum Ende der regulären Amtszeit im Herbst 2005 bestätigen sollte. 78 Prozent der Wähler sprachen sich laut offiziellen Angaben für seinen Verbleib im Amt aus. Die OSZE lehnte eine Beobachtung des

Referendums ab.³ Ohne eine politische Lösung erzielt zu haben, konnte sich Akajew neue Legitimität verschaffen und die Lage zunächst beruhigen. Der Schein von Stabilität war jedoch trügerisch und der Unmut im Volk gärte weiter. Während im Sommer 2003 in der Hauptstadt anlässlich des 125-jährigen Stadtjubiläums riesige Feuerwerke und Konzerte mit Starbesetzung stattfanden, erhielten die staatlichen Angestellten im Süden keinen Lohn. Der angestaute Unmut führte knapp zwei Jahre später schließlich zum Sturm auf das Weiße Haus und zu Akajews Sturz.

Anders als bei den Machtwechseln in Georgien und in der Ukraine, die jeweils von klaren Symbolen und einem charismatischen Oppositionsführer geprägt waren, war in Kirgisistan die Verwirrung über Zeichen und Farbe des Umsturzes symptomatisch – sowohl für das Misstrauen zwischen Bevölkerung und Opposition als auch für die Uneinigkeit innerhalb der Opposition, die in mehr als 40 stark personalisierte Parteien zerfiel. Über die politischen Visionen der Opposition war kaum etwas bekannt und ihre demokratische Gesinnung mehr als fraglich. Es ging weniger um einen politischen Richtungswechsel, als um einen Machtwechsel innerhalb der Eliten.

Prominente Oppositionspolitiker wie Kurmanbek Bakijew und Rosa Otunbajewa machten sich den Unmut der Bevölkerung zunutze und setzten sich an die Spitze der Proteste im Süden. Obwohl beide und später auch Felix Kulow in den internationalen Medien als neue Oppositionsführer präsentiert wurden, sind sie im Lande selbst keine Unbekannten, gehören seit langem zur Führungsriege und waren zeitweise enge Vertraute des geflohenen Präsidenten Akajew. Bakijew, geboren 1949 in der südlichen Provinz Dschalal-Abad, war von 1997 bis 2000 Gouverneur der Nordprovinz Tschui und von Dezember 2000 bis Mai 2002, als er infolge der Ereignisse in Aksy von seinem Amt zurücktreten musste, kirgisischer Ministerpräsident. Bakijew ist Vorsitzender der „Volksbewegung Kirgisistans“, einem Wahlbündnis aus neun Parteien. Kulow, geboren 1948 im nördlich gelegenen Frunse (heute Bischkek), war unter anderem Innenminister, Vizepräsident und Bürgermeister von Bischkek. Im März 2000 wurde er verhaftet und im Januar 2001 zu sieben Jahren Gefängnis wegen Amtsmissbrauchs verurteilt, um seine Kandidatur bei den damaligen Präsidentschaftswahlen zu verhindern. Kulow ist seit 1998 Vorsitzender der Partei *Ar-Namys*. Am 24. März 2005 wurde er von seinen Anhängern aus dem Gefängnis befreit und inzwischen vor Gericht rehabilitiert. Otunbajewa, geboren 1950 in Osch im Süden des Landes, war schon unter Akajew Außenministerin und vertrat Kirgisistan als Botschafterin in den USA, Kanada und Großbritannien.

Nachdem zunächst einige Zeit darüber spekuliert worden war, ob Bakijew oder Kulow bei den Präsidentschaftswahlen die größeren Chancen hätten und

3 Ausführlichere Informationen zum Referendum in: OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Kyrgyz Republic Constitutional Referendum, 2 February 2003. Political Assessment Report, Warschau, 20. März 2003, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2003/03/1381_en.pdf.

wer von beiden es schaffen würde, sowohl den Norden als auch den Süden hinter sich zu vereinen, gaben beide in einer gemeinsamen Erklärung am 13. Mai bekannt, dass Kulow nicht für die Präsidentschaft kandidieren und stattdessen dem Wahlkampfteam Bakijews beitreten würde. Von diesem Zeitpunkt an galt der Wahlsieg Bakijews mehr oder weniger als ausgemacht – sowohl in der Bevölkerung als auch bei internationalen Beobachtern.

Wahlkampf und Sicherheitslage

Der Präsidentschaftswahlkampf, der offiziell am 14. Juni 2005 begann, wurde klar von Bakijew dominiert. Bereits einen Tag nachdem die Zentrale Wahlkommission die Zulassung von sieben Kandidaten – unter ihnen eine Frau – bekannt gegeben hatte, war ganz Bischkek mit Plakaten und Handzetteln übersät, die sein Porträt zeigten und auf denen er verkündete: „Die Zukunft unseres Landes liegt in der Arbeit und in der Einheit.“

Insbesondere das Thema Einheit war und ist für die Bevölkerung von großer Bedeutung. Im Zuge der Unruhen im Frühjahr waren die Unterschiede zwischen dem Norden und dem Süden einmal mehr deutlich zutage getreten. Die instabile Sicherheitslage, die seitdem charakteristisch für weite Landesteile ist, verunsichert nicht nur die Bevölkerung, sondern bestärkt auch internationale Beobachter in ihrer Einschätzung, dass sich das staatliche Gewaltmonopol in Kirgisistan immer weiter auflöst und zunehmend Macht auf die regionale und lokale Ebene verlagert wird. Dort dominieren Politiker mit undurchsichtigen Geschäftsverbindungen den Alltag und kämpfen um die Aufteilung des politischen und wirtschaftlichen Vakuums, das Akajew und seine Familie mit ihrer Flucht hinterlassen haben. In den Wochen nach dem Sturz der Regierung kam es immer wieder zu gewaltsamen Auseinandersetzungen und Schießereien, die zahlreiche Verletzte und mehrere Tote forderten. So wurde u.a. der Abgeordnete Dschiralbek Surabaldijew Anfang Juni in Bischkek am helllichten Tag auf offener Straße erschossen. Neben seiner politischen Tätigkeit war er Besitzer eines riesigen Gebrauchtwagenmarktes vor den Toren der Hauptstadt, den er im Vorjahr einem Konkurrenten mit Gewalt abgenommen hatte. Einige Tage später lieferten sich Anhänger und Gegner eines weiteren Abgeordneten, Bajjaman Erkinbajew, einen Schusswechsel in Osch, bei dem eine Person starb. Erkinbajew kontrollierte mehrere Märkte im Süden des Landes, unter anderem in Kara-Suu an der usbekischen Grenze.⁴ Im selben Zeitraum wurde ein Anschlag auf das Wahlbüro Bakijews in Bischkek verübt, bei dem zwei Wachmänner verletzt wurden.

Und die Kette der Gewalt riss nicht ab. Am 17. Juni gelang es Urmat Baryktabasow, dem Vorsitzenden der Bewegung „Neue Generation – Mekenim Kirgisistan“, mit seinen Anhängern den Regierungssitz in Bischkek erneut zu stürmen. Zuvor war seine Kandidatur für die Präsidentschaftswahlen abge-

4 Erkinbajew wurde am 21. September 2005 in Bischkek erschossen. Er war der zweite Abgeordnete, der seit März 2005 umgebracht wurde.

lehnt worden, da er seit 2002 kasachischer Staatsbürger ist. Es scheint, als würde man die einmal gerufenen Geister nicht mehr los: Demonstrationen, Besetzungen und Erstürmungen von Gebäuden gehören seit Ende März in Kirgisistan zum Alltag.

Internationale Organisationen hatten eine solche Entwicklung befürchtet und deshalb im Vorfeld der Wahlen eine Art schriftliche Selbstverpflichtung der Kandidaten vorbereitet. Mit ihrer Unterschrift sollten sie erklären, ihren Wahlkampf nach internationalen Standards und im Rahmen der Gesetze zu führen, ihre Anhänger unter Kontrolle zu halten und jede Form von Provokation und Gewalt zu vermeiden. OSZE und UNDP luden die Kandidaten ins nobelste Hotel der Hauptstadt, doch nur drei der sieben Kandidaten setzten ihre Unterschrift unter dieses „*Gentleman's Agreement*“.

Weiteres Konfliktpotenzial im Zusammenhang mit den Wahlen, aber auch für die künftige Einheit des Landes bargen und bergen ethnische Spannungen in Südkirgisistan. In den Provinzen Osch und Dschalal-Abad machen Usbeken jeweils ein Viertel der Gesamtbevölkerung aus. Sie sind äußerst besorgt darüber, wie ihre Interessen künftig gewahrt werden sollen. Unvergessen sind die blutigen Zusammenstöße zwischen Kirgisen und Usbeken in Osch und Özgen im Juni 1990, bei denen 300 Menschen ums Leben kamen. Einer der Anlässe für den Ausbruch der damaligen Unruhen war die Forderung nach der Anerkennung des Usbekischen als offizielle Sprache. Von Bakijew, der in der Provinz Dschalal-Abad geboren wurde, weiß die usbekische Minderheit zumindest, dass er das Leben im Süden und das Miteinander von Kirgisen, Usbeken und anderen ethnischen Gruppen aus eigener Erfahrung kennt. Nicht zuletzt hat ihm zudem seine russische Ehefrau einen Ruf als Internationalist eingetragen.

Die wachsende Instabilität führt in der Bevölkerung zu dem immer stärker werdenden Wunsch nach Ruhe und Stabilität. Viele haben Angst, dass ihre mühsam aufgebauten Existenzen wieder zerstört werden. An den Geschäften waren noch im Juni 2005 Schilder angebracht mit Aufschriften wie „Wir sind mit dem Volk“ oder „Dieses Objekt wird von der Bürgerpatrouille geschützt“.

Ob das Tandem aus Bakijew als Präsident und Kulow als Premierminister die Sicherheitslage auf Dauer tatsächlich stabilisieren kann, bleibt abzuwarten. Möglicherweise müssen wir uns aber auf eine Zeit der fehlenden staatlichen Kontrolle in Kirgisistan einrichten. Der Staat bliebe dann als entkernte Hülle bestehen, die tatsächliche Macht würde auf die regionale Ebene verlagert. Der Staat verlöre sein Gewaltmonopol an lokale Patrone – zum Beispiel an einflussreiche Geschäftsleute. Die Macht wäre *de facto* personalisiert und Rechtsstaatlichkeit außer Kraft gesetzt.

*Ablauf der Ereignisse*⁵

Die Ereignisse in Andischan in der Nacht vom 12. auf den 13. Mai 2005 wurden bis heute nicht vollständig aufgeklärt. Mehrere Quellen geben an, dass in dieser Nacht der usbekische Geheimdienst mehrere Personen verhaftete, nachdem sie an Protesten im Zusammenhang mit einem Gerichtsprozess gegen 23 örtliche Geschäftsleute teilgenommen hatten. Übereinstimmend wird auch berichtet, dass eine Gruppe Bewaffneter zuerst eine lokale Polizeistation und später eine Kaserne überfiel und dort Waffen erbeutete. Ebenfalls übereinstimmend wird berichtet, dass in derselben Nacht etwa 50 bis 100 bewaffnete Männer im Gefängnis von Andischan etwa 600 Insassen befreiten. Es ist jedoch unklar, ob beide Überfälle von derselben Gruppe ausgeführt wurden. Des Weiteren ist bisher nicht bekannt, wie sich die bewaffnete(n) Gruppe(n) zusammensetzte(n) und ob Familienangehörige der angeklagten Geschäftsleute unter ihnen waren.

Es scheint relativ gesichert, dass die Bewaffneten die befreiten Gefangenen über eine Demonstration informierten, die im Laufe des Tages auf dem Babur-Platz, dem Zentralplatz der Stadt, stattfinden sollte. Daraufhin schlossen sich viele der Befreiten der bewaffneten Gruppe an und setzten sich Richtung Zentralplatz und Gebietsverwaltung (*Hokimiyat*) in Bewegung. Auf dem Weg dorthin kam es zu mehreren Schusswechseln, darunter am Gebäude des Geheimdienstes, bei dem es etwa 30 Tote gegeben haben soll. Es ist nicht klar, ob es einen Versuch gab, das Gebäude zu stürmen und dort festgehaltene Demonstranten zu befreien, oder ob der Geheimdienst das Feuer eröffnete, um die Gruppe von ihrem Marsch zum *Hokimiyat* abzuhalten.

Bei Anbruch des Tages – am Freitag, dem 13. Mai – versammelten sich immer mehr Menschen, die von den Ereignissen gehört hatten oder mobilisiert worden waren, auf dem Babur-Platz vor dem *Hokimiyat*. Nach Aussagen von Beobachtern kamen im Laufe des Tages mehrere Tausend Zivilisten auf dem Platz zusammen. Die bewaffnete Gruppe hielt sich vor allem im und um das Gebäude des *Hokimiyats* auf und nahm dort im Verlauf des Vormittags rund 30 Geiseln, darunter den leitenden Staatsanwalt und den Leiter der Steuerinspektion. Die Menschen auf dem Platz nutzten die Chance, ihrer Unzufrie-

5 Für eine detaillierte Beschreibung der Ereignisse siehe die Berichte von: Human Rights Watch, *Bullets were falling like the rain. The Andijan Massacre*, May 13, 2005, New York, Juni 2005, unter: hrw.org/reports/2005/uzbekistan0605/; International Crisis Group, *Uzbekistan: The Andijon Uprising*. Asia Briefing Nr. 38, 25. Mai 2005, unter: www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3469&l=1; OSCE/ODIHR, *Preliminary Findings on the Events in Andijan, Uzbekistan*, 13 May 2005, Warschau, 20. Juni 2005, unter: www.osce.org/documents/odihr/2005/06/15233_en.pdf; Office of the High Commissioner for Human Rights, *Report of the Mission to Kyrgyzstan by the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) Concerning the Killings in Andijan, Uzbekistan of 13-14 May 2005*, Genf, 12. Juli 2005, unter: www.ohchr.org/english/press/docs/andijan12072005.pdf.

denheit mit den Verhältnissen in Andischan – hohe Arbeitslosigkeit, mangelnde soziale Absicherung, maßlose Korruption der lokalen Behörden, staatliche Repression – von einer eilends aufgebauten Tribüne aus mit Lautsprechern Gehör zu verschaffen.

Nach übereinstimmenden Aussagen telefonierte die Bewaffnete im *Hokimiyat* zweimal mit dem usbekischen Innenminister Sokir Almatow, der jedoch Verhandlungen ablehnte. Gegen 16.00 Uhr begannen auf der Regierungsseite Vorbereitungen für den Sturm des *Hokimiyats*. Obwohl bereits im Laufe des Tages immer wieder von Regierungstruppen auf die Versammlung geschossen worden war – wobei es nach unterschiedlichen Angaben zwischen fünfzig und hundert Tote gab – harrten die Menschen zu diesem Zeitpunkt noch immer auf dem Platz aus. Der wichtigste Grund dafür, der von Augenzeugen später genannt wurde, war die Hoffnung, dass Präsident Karimow persönlich erscheinen und sich die Sorgen der Leute anhören würde.

Zwischen 17.00 und 18.00 Uhr begannen Regierungstruppen mit Schützenpanzern, LKWs und Militärjeeps, auf denen Geschütze installiert waren, die auf dem Platz versammelten Menschen gezielt und von mehreren Seiten gleichzeitig anzugreifen und zu beschießen, so dass eine Massenpanik ausbrach. Zwei größere Gruppen, die jeweils Geiseln mit sich führten, brachen vom Platz aus und flohen eine der Hauptstraßen (Tscholpon Prospekt) entlang. Dort kam es dann zu dem eigentlichen Massaker, bei dem aller Wahrscheinlichkeit nach Hunderte Menschen – darunter viele Frauen, Kinder und Jugendliche – ihr Leben verloren. Sie wurden von Regierungstruppen, die sich in Hauseingängen, auf den Dächern und hinter Barrikaden positioniert hatten, gezielt und gnadenlos erschossen.

Ein Teil der Überlebenden konnte sich in einem zehnstündigen Fußmarsch noch in der Nacht nach Norden zur kirgisischen Grenze durchschlagen, die sie nach einer erneuten Schießerei und einigen Verhandlungen passieren durften. Für die 500 Flüchtlinge wurde ein Lager errichtet, das sich zunächst direkt an der Grenze befand und Anfang Juni weiter ins Landesinnere der kirgisischen Provinz Dschalal-Abad verlegt wurde.⁶

Hintergrund der Ereignisse

Der Anlass für die Ereignisse in Andischan war ein Verfahren gegen 23 Geschäftsleute, Unternehmer und Handwerker, gegen die seit dem 10. Februar 2005 vor dem Strafgericht von Andischan verhandelt wurde. Die Angeklagten wurden beschuldigt, Mitglieder einer Gruppierung namens *Akromija* zu sein und den Sturz der Regierung vorbereitet zu haben. Der Name dieser Gruppierung – über deren tatsächliche Existenz und deren Ziel viel spekuliert wird – geht auf ihren angeblichen Gründer Akrom Juldaschew zurück. Er

6 Ende Juli wurden alle bis auf 15 Flüchtlinge aus Kirgisistan über Rumänien in sichere Drittländer ausgeflogen. Weitere elf Flüchtlinge wurden Mitte September nach Großbritannien evakuiert.

hatte 1992 ein kleines Büchlein mit dem Titel „Der Weg zum Glauben“ verfasst, in dem er seine Vorstellungen von einem gottgefälligen Leben darlegt. Er befasst sich darin auch mit Fragen des Geschäftslebens und der sozialen Verantwortung von Unternehmern. 1998 wurde Juldaschew kurzzeitig verhaftet und verurteilt, dann jedoch amnestiert. 1999 – nach Explosionen in Taschkent im Februar des Jahres – wurde er erneut verhaftet und zu 17 Jahren Gefängnis verurteilt. Die Anklagepunkte lauteten damals: 1. vorsätzliche Änderung der Staatsverfassung auf verfassungsfeindlichem Weg, öffentlicher Aufruf zur Machtergreifung, 2. Bildung und Führung einer kriminellen Vereinigung, 3. vorsätzliche Verbreitung von Informationen und Materialien, die religiösen Extremismus und Fundamentalismus propagieren.

Der Prozess gegen die 23 Geschäftsleute in Andischan wurde von Beginn an von Demonstrationen begleitet. Verwandte, Angestellte und Nachbarn versammelten sich Tag für Tag schweigend vor dem Gerichtsgebäude. In Interviews, die bereits im März und April gemacht wurden, erklärten sie ihren stillen Protest damit, dass sie Gerechtigkeit für die Angeklagten wollten und nicht daran glaubten, dass es eine extremistische Gruppierung namens *Akromija* gebe. Vielmehr waren sie davon überzeugt, dass die Geschäftsleute nur deshalb auf der Anklagebank saßen, weil sie erfolgreiche Unternehmer waren und sich zudem sozial engagiert hatten. Am 11. Mai, dem letzten Prozesstag, hatten sich mehr als 2.000 Menschen vor dem Gericht eingefunden. Der Termin für die Urteilsverkündung war für den 12. Mai vorgesehen, wurde jedoch an diesem Tag auf unbestimmte Zeit verschoben. Darüber hinaus erfuhren die Demonstranten von der Verhaftung mehrerer junger Männer, die an den Protesten teilgenommen hatte.

Das Blutbad von Andischan ist in seinem Ausmaß schockierend, kam für viele Beobachter aber nicht überraschend und wird mit großer Wahrscheinlichkeit auch kein Einzelfall bleiben. Andischan ist vorläufiger und tragischer „Höhepunkt“ einer sozioökonomischen und politischen Entwicklung, die sich seit mehreren Jahren immer mehr zugespitzt hat. Präsident Karimow, ehemals Erster Sekretär der Kommunistischen Partei der Usbekischen SSR, regiert Usbekistan seit 1990 mit eiserner Faust. Seine Position innerhalb des Machtapparates ist dominant, eine Gewaltenteilung existiert nur formal. Die in der Verfassung vom 8. Dezember 1992 postulierten Grundrechte wie Rede-, Versammlungs- und Religionsfreiheit, aber auch politischer Pluralismus werden in der Praxis nicht umgesetzt und als Gefährdung für die Stabilität und die innere Sicherheit angesehen. Politische Gegner jeglicher Couleur werden verfolgt. In den Gefängnissen wird systematisch gefoltert. Die Position des Parlaments ist schwach, seine Mitglieder sind Vertreter regierungsnaher Parteien und der Verwaltung. Die wenigen außerparlamentarischen oppositionellen Bewegungen und Parteien sind untereinander zerstritten, ihre Führung befindet sich zum Teil im Exil.

Durch die Gleichschaltung der säkularen Parteien im Parlament und infolge der Zersplitterung der säkularen oppositionellen Bewegungen besteht die

heutige Opposition in Usbekistan vor allem aus illegalen islamistischen Gruppen wie der verbotenen *Hizb ut-Tahrir*. Die Sympathie, die diesen Organisationen entgegengebracht wird, basiert jedoch nicht ausschließlich auf religiösen Überzeugungen. Vielmehr sind Konzepte wie die Errichtung eines Kalifats, in dem bestehende soziale Probleme, Armut und Korruption durch islamisches Recht gelöst werden sollen, in einem Staat, der seinen Bürgern kaum noch Luft zum Atmen lässt, äußerst anziehend. Wie Interviews mit Mitgliedern von *Hizb ut-Tahrir* zeigen, sehen viele junge Menschen die Bewegung als einzige Möglichkeit, politisch ihren Willen zu bekunden und ihre Unzufriedenheit mit der sozialen Lage in Usbekistan und dem Regime Karimow zu äußern. Die Regierung wiederum benutzt *Hizb ut-Tahrir* ebenso wie andere islamische bzw. islamistische Gruppen als „Schreckgespenst“ und Sinnbild des Terrors und legitimiert ihre Repressionspolitik mit Verweis auf die „Zustände“ in Tadschikistan und Afghanistan.

Im traditionell religiösen Fergana-Tal hatte die Bevölkerung bereits in den 1990er Jahren besonders stark unter dieser Politik zu leiden. Zum Beispiel kam es 1997/1998 nach der Ermordung mehrerer Milizionäre, die die Regierung auf den Einfluss „wahabitischer Terroristen“ zurückführte, zu einer beispiellosen Verhaftungswelle, von der 1.000 bis 1.500 Personen in Namangan und Andischan betroffen waren. Eine weitere Verhaftungswelle folgte nach dem Bombenattentat auf den usbekischen Präsidenten am 16. Februar 1999 in Taschkent. An diesem Tag explodierten sechs Bomben, die 15 Menschenleben kosteten und mehrere Gebäude beschädigten. Bis zum 23. Februar waren bereits 30 Personen, die nach Aussagen Karimows alle terroristischen religiösen Gruppen angehörten, festgenommen worden. Bis Anfang März desselben Jahres folgten weitere 200 bis 500 Personen. Im Juni 1999 wurden 22 Personen im Zusammenhang mit dem Attentat vor Gericht gestellt und sechs von ihnen in einem Schauprozess zum Tode verurteilt. Die anderen erhielten Gefängnisstrafen zwischen zehn und 20 Jahren. Freigesprochen wurde niemand. Darüber hinaus wurden Hunderte Personen festgenommen, die auf Taschkenter Märkten und anderen öffentlichen Plätzen Flugblätter zur Unterstützung der Angeklagten verteilt hatten.

Insgesamt wurden in den letzten Jahren in Usbekistan mehrere Tausend Personen aufgrund ihrer religiösen und politischen Überzeugung festgenommen und verschleppt. Viele von ihnen sitzen in dem berüchtigten Arbeitslager *Dschaslik*, das die usbekische Regierung in der Wüste südwestlich des Aralsees eingerichtet hat. Die Familien erfahren nur selten etwas über den Verbleib ihrer Angehörigen. Särge werden verschlossen zurückgeschickt, um Folterspuren zu verbergen. Immer wieder demonstrierten daher insbesondere Frauen gegen den Despotismus von Regierung und Behörden und setzten sich dabei selber Verfolgung und Gewalt aus.

Die Willkür der usbekischen Regierung und der Behörden richtet sich jedoch nicht nur gegen (vermeintlich) islamistische Gruppen und Individuen. Auch Händler und Kleinunternehmer leiden unter dem Fehlen jedweder Rechts-

staatlichkeit und den tagtäglichen Übergriffen der Miliz. Durch drastische Importrestriktionen im Jahr 2002 sollte die Bevölkerung z.B. dazu gezwungen werden, nur noch Waren aus nationaler Produktion zu kaufen. Im Oktober 2003 ordnete die Regierung an, dass Händler nur noch in offiziell angemeldeten Kiosken und Geschäften verkaufen dürfen und Registrierkassen verwenden müssen. Diese und weitere Maßnahmen ruinierten das Leben vieler Kleinhändler und ihrer Familien. Die Rigorosität mit der die Miliz und Steuerinspektoren die Anordnungen durchsetzen und bei Zuwiderhandlung Waren konfiszieren, haben in der Bevölkerung zu immer größerem Unmut geführt, der sich bereits mehr als einmal in Streiks und Protesten der Basarhändler Bahn brach. Eindrückliches Beispiel dafür sind die schon fast als „Hungeraufstand“ zu bezeichnenden Demonstrationen Anfang November 2004, bei denen allein in Kokand zwischen 5.000 und 10.000 Menschen auf die Straße gingen. Und sie sind symptomatisch für die sich ständig verschlechternde Lebenssituation in Usbekistan, wo viele Familien nur noch von der Hand in den Mund leben.

Internationale Reaktionen

Die Ereignisse in Andischan fanden weltweit – zumindest kurzfristig – große Aufmerksamkeit. Gleichzeitig war und ist bis heute die Frage des Zugangs zu Informationen, zu Augenzeugen und zur Stadt selbst eines der zentralen Probleme der Berichterstattung und der Bewertung der Vorfälle. Innerhalb Usbekistans waren seit dem 13. Mai die wichtigsten Internetseiten, die über die Ereignisse berichteten, blockiert. Das reguläre Fernsehen strahlte keine russischen Nachrichten aus, das Kabelfernsehen wurde ganz abgeschaltet. Nur über Satellit waren alle Nachrichtensender verfügbar. Auf diese Weise sollte der Informationsfluss in der Bevölkerung unterbunden werden.

Zum Zeitpunkt der Demonstrationen waren nur wenige Journalisten in der Stadt, die vor allem auf die Verkündung der Urteile im Prozess gegen die 23 angeklagten Geschäftsleute warteten. Später sorgte die usbekische Regierung mit zahlreichen Straßensperren auf dem Weg ins Ferghana-Tal und in und um Andischan herum dafür, dass Journalisten und Mitarbeiter internationaler Organisationen kaum mehr in die Stadt gelangen konnten. Viele Artikel und Analysen beruhen daher auf der Befragung der Flüchtlinge in Kirgisistan.

Den Anfang machte die *International Crisis Group* (ICG) am 25. Mai mit einem 20-seitigen Briefing „Usbekistan: Der Aufstand in Andischan“. Es folgte *Human Rights Watch* (HRW) am 3. Juni mit dem 60-seitigen Bericht „Die Kugeln fielen wie Regen“. Und schließlich veröffentlichte das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE am 20. Juni auf 30 Seiten seine „Vorläufigen Ergebnisse zu den Ereignissen in Andischan, Usbekistan“.⁷ Alle drei Berichte gelangen zu der Einschätzung, dass von

7 Siehe Fußnote 5. Am 20. September 2005 veröffentlichten Amnesty International und Human Rights Watch neue Berichte über die Ereignisse und die Zeit danach: Amnesty Inter-

Seiten der usbekischen Sicherheitskräfte willkürlich und unverhältnismäßig Gewalt eingesetzt wurde und dass es weit mehr Tote gab als bisher von offizieller usbekischer Seite bestätigt wurde. Alle drei Berichte empfehlen außerdem die Einrichtung einer unabhängigen, glaubwürdigen internationalen Untersuchungskommission.

Ganz anderer Meinung ist Shirin Akiner von der *School of Oriental and African Studies* (SOAS) in London: Sie reiste Ende Mai nach Andischan und konnte dort nach eigenen Angaben ungehindert mit etwa 40 Personen sprechen. Zurück in Taschkent gab sie am 29. Mai im usbekischen Staatsfernsehen ein Interview und verfasste am 7. Juni einen 30-seitigen Bericht mit dem Titel „Gewalt in Andischan“, der die Darstellungen der usbekischen Regierung unterstützt und von dieser zu Propagandazwecken benutzt wird.⁸ Akiner, die unter anderem als Gutachterin für die NATO und das FAST-Programm von *Swisspeace* arbeitet, betont in ihrem Bericht mehrfach ihr Bemühen um eine objektive und wissenschaftliche Herangehensweise. Gleichzeitig setzt sie sich jedoch nicht ernsthaft mit den bis dahin bereits erschienenen Berichten – von ICG und HRW – auseinander, sondern verurteilt pauschal „sensationslüsterne Medienberichte“. Berücksichtigt man zudem den immensen Druck, den die usbekische Regierung seit den Ereignissen auf die Bewohner Andischans ausübt und die Tatsache, dass Akiner während des gesamten Tages in Begleitung des Gouverneurs der Provinz Andischan unterwegs war, stellt sich die Frage nach der Glaubwürdigkeit ihrer Quellen.

Zahlreiche Regierungen äußerten ihre Besorgnis angesichts der Vorgänge in Andischan. Darüber hinaus nahmen internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die OSZE und die Europäische Union Stellung zu den Ereignissen. Am 20. Mai 2005 veröffentlichte der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Sloweniens Außenminister Dimitrij Rupel, eine Erklärung zur Lage in Andischan und forderte den OSZE-Teilnehmerstaat Usbekistan auf, eine unabhängige Untersuchung der Ereignisse vom 13. Mai zuzulassen. Gleichzeitig kündigte er an, dass die OSZE in dieser Angelegenheit eng mit den Vereinten Nationen und der Europäischen Union zusammenarbeiten werde. Bereits einen Tag zuvor, am 19. Mai, hatte der Luxemburger EU-Vorsitz in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE eine Stellungnahme verlesen, in der die EU-Staaten sich für die Einrichtung einer unabhängigen internationalen Untersuchungskommission aussprechen und ungehinderten Zugang für die Mitarbeiter des Internationalen Roten Kreuzes und des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) nach Andischan fordern. In einer Presseerklärung vom 23. Mai unterstützte der Rat der Euro-

national, Usbekistan. Lifting the siege on the truth about Andizhan, London, 2005, unter: <http://web.amnesty.org/library/index/engneur620212005>, Human Rights Watch, Burying the Truth. Uzbekistan Rewrites the Story of the Andijan Massacre, New York 2005, unter: <http://hrw.org/reports/2005/uzbekistan0905>.

8 Dieser zunächst nur per E-Mail zirkulierte Bericht wurde inzwischen als Silk Road Paper des Central Asia-Caucasus Institute veröffentlicht: Shirin Akiner, Violence in Andijan, 13 May 2005: An Independent Assessment, Washington/Uppsala 2005, nur erhältlich unter: www.silkroadstudies.org.

päischen Union die Forderungen der OSZE und der Vereinten Nationen nach einer gründlichen Aufklärung der Vorfälle. In einer am 24. Mai veröffentlichte Pressemitteilung verurteilte der NATO-Rat die „exzessive und unverhältnismäßige Gewalt von usbekischen Sicherheitskräften“ und schloss sich den Forderungen der Vereinten Nationen nach einer unabhängigen internationalen Untersuchung an. Gleichzeitig wird Usbekistan an seine Verpflichtungen im Rahmen des Abkommens „Partnerschaft für den Frieden“ erinnert. Am selben Tag drohte die US-Regierung Karimow an, Hilfgelder in Höhe von 22 Millionen US-Dollar nicht auszuzahlen, wenn keine unabhängige Untersuchung der Vorfälle zugelassen werde. Beim Treffen der EU-Außenminister am 13. Juni in Luxemburg wurde angekündigt, dass die EU-Staaten die Frage von Sanktionen gegen Usbekistan erörtern werden, sofern Karimow keine internationale Untersuchungskommission ins Land lassen werde.

Ob die Appelle und der angekündigte Druck der internationalen Gemeinschaft eine Wirkung auf die Regierung in Taschkent haben werden, ist aus mehreren Gründen fraglich. Zum einen gelang es Karimow bisher, und vor allem nach dem 11. September 2001, immer wieder erfolgreich, sein nationales Vorgehen gegen religiöse Gruppen als Kampf gegen den Terror zu deklarieren und dafür Verständnis und Unterstützung von westlichen Regierungen zu erhalten. Usbekistan wurde als erster zentralasiatischer Staat Mitglied der Antiterror-Allianz. Sanktionen gegen Usbekistan hätten möglicherweise zur Folge, dass unter anderem die USA und Deutschland ihre Militärbasen im Süden des Landes aufgeben müssten. Zum anderen ist Karimow weder für seine politische Legitimierung noch für finanzielle Unterstützung aus dem Ausland auf die westliche Staatengemeinschaft angewiesen. Die regionalen Großmächte Russland und China unterstützen die Haltung Karimows und seine These vom islamistischen Terror ebenso vorbehaltlos wie die Nachbarn Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan. Zehn Tage nach den Ereignissen in Andischan reiste Karimow nach China. Am Vorabend seiner Ankunft ließ das chinesische Außenministerium verlauten, es unterstütze den Kampf Karimows gegen „Separatisten, Terroristen und Extremisten“ voll und ganz. Bei einem Treffen Ende Juni in Moskau erörterte Karimow mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin Fragen der internationalen Terrorbekämpfung und der engeren wirtschaftlichen und militärischen Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern.

Ausblick

Die Ereignisse in Kirgisistan und Usbekistan unterstreichen deutlich die Auswirkungen fehlender Rechtsstaatlichkeit auf die innere und äußere Sicherheit beider Länder. Präsident Karimow heizt das Feuer mit seinen Repressionsmaßnahmen immer stärker an. Der Druck in diesem Kessel wird

größer, er entlädt sich bereits jetzt immer häufiger und wird irgendwann den Deckel sprengen.

Das kirgisische Osch, einer der Orte, in denen die Proteste in Südkirgisistan ihren Ausgang nahmen, liegt nur 30 km vom usbekischen Andischan entfernt. Die usbekische Bevölkerung hat im März bei ihren kirgisischen Nachbarn gesehen, was eine entschlossene Masse ausrichten kann und dass die Verwaltung, die Miliz und der Präsident nicht allmächtig sind. Was sie nicht bedacht hatte, war die Bereitschaft zum Einsatz von Gewalt, die Karimow von Akajew unterscheidet.

In beiden Ländern muss für die kommenden Monate mit einer instabilen Sicherheitslage gerechnet werden. In Kirgisistan steht der neue Präsident Bakijew vor der Aufgabe, das staatliche Gewaltmonopol wieder auf allen Ebenen und in allen Regionen durchzusetzen. In Usbekistan will Karimow seine Macht erhalten und sucht dabei Unterstützung bei den großen regionalen Nachbarn Russland und China. Die angekündigten Sanktionen der EU sowie die Aktivierung des Moskauer Mechanismus durch die OSZE werden mit großer Wahrscheinlichkeit keinen Einfluss auf das Regime haben. Im sich bereits seit längerem international isolierenden Nachbarland Turkmenistan hat Präsident Sapamurat Nijassow in den letzten Jahren nur zu gut bewiesen, dass innenpolitischer Machterhalt auch ohne außenpolitische Kooperation realisierbar ist, wenn man über ausreichende Ressourcen verfügt. In Usbekistan würde die Konditionierung westlicher Unterstützung durch vorbehaltlose Unterstützung aus Russland und China wieder aufgehoben. Eine große Gefahr besteht zudem darin, dass die angestrebte politische und wirtschaftliche Isolation des Landes dazu führt, dass die Bevölkerung sich durch westliche Staaten verlassen fühlt und den Heilsversprechen extremistischer Gruppen – gleich welcher Art – hinterherläuft.

Internationale Organisationen sollten darauf hinarbeiten, dass die nationalen Gesetze auf lokaler Ebene implementiert werden. Erst wenn die Bevölkerung Rechtssicherheit hat, wird sie auch Vertrauen in abstrakte Begriffe wie Demokratie fassen und ihre eigenen Mitgestaltungsmöglichkeiten in einem politischen und wirtschaftlichen System wahrnehmen. Bis dahin bleibt ihr keine andere Wahl als Willkür und Repression von oben mit illegalen Aktivitäten von unten einzudämmen.

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Ein Feigenblatt für Folter: die Verwendung „diplomatischer Zusicherungen“ im OSZE-Raum

Als sich die europäischen Regierungen Ende der 1940er Jahre zusammensetzten, um einen neuen Vertrag zum Schutz der Menschenrechte auszuhandeln, diskutierten sie auch die Frage, ob es Ausnahmen geben sollte. Das Gemetzel des Zweiten Weltkriegs war vielen Europäern noch gut im Gedächtnis, und so einigten sich die Regierungsdelegationen auf die Möglichkeit, einige der Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte „im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht,“¹ außer Kraft zu setzen. Als es jedoch um das Verbot der Folter ging, kamen die Vertragsparteien zu dem Schluss, dass Folter so abscheulich und das Risiko, dass Ausnahmen gemacht würden, so groß war, dass das Folterverbot absolut sein müsse.

Artikel 3 dieses Vertrages, der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), ist eine der bekanntesten Quellen, in denen das Folterverbot Ausdruck gefunden hat. Die Absolutheit des Verbots – das ebenso grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe umfasst und zu dem auch das Refoulementverbot (Zurückweisungsverbot) gehört, d.h. das Verbot, Menschen in Länder abzuschieben, auszuweisen oder auszuliefern, in denen ihnen Folter oder Misshandlung droht – findet so breite Akzeptanz, dass sie als Norm des Völkergewohnheitsrechts aufgefasst wird und für alle Staaten bindend ist, unabhängig davon, ob sie entsprechende Verträge ratifiziert haben oder nicht. Folter ist zwar noch keineswegs ausgeremert, das Tabu der Folter aber, das die EMRK und andere Menschenrechtsverträge in den letzten 50 Jahren errichtet haben, hat all diejenigen gestärkt, die sich für ihre endgültige Ausrottung einsetzen.²

Das Tabu der Folter ist heute in Gefahr. Regierungen und Kommentatoren stellen immer öfter und immer lauter die Frage, ob das Folterverbot zu jeder Zeit und unter allen Umständen Geltung haben soll – und einige Regierungen handeln bereits so, als ob dies nicht der Fall sei. Den Anstoß für diese veränderte Denkweise gab die Bedrohung durch Terrorismus.³ Nicht nur von Re-

1 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, Artikel 15.

2 Zu den wichtigsten Übereinkünften gehören neben der EMRK der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie die rechtlich nicht bindende Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Das absolute Folterverbot findet sich ebenfalls im humanitären Völkerrecht, u.a. in den Genfer Konventionen und im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs.

3 Zur Universalität und Absolutheit des Folterverbots stellte Manfred Nowak, VN-Sonderberichterstatter über Folter, kürzlich fest, dass „erstmal seit dem Zweiten Weltkrieg die-

gierungen wird das Argument vorgebracht, der Charakter der terroristischen Bedrohung sowie die Fähigkeiten und die Bereitschaft neuer terroristischer Gruppierungen, massenhaft Zivilisten zu töten, bedeuteten, dass die alten Maßstäbe den neuen Aufgaben nicht mehr gerecht werden. Um auf dieses Argument eine Antwort zu finden, muss man die heutige Bedrohung durch Terrorismus mit der Bedrohung durch einen Sieg der Nazis im Zweiten Weltkrieg vergleichen. Wenn die Einebnung ganzer Städte und Millionen Tote während des Zweiten Weltkriegs die europäischen Regierungen nicht zu dem Schluss veranlasst haben, dass Folter bisweilen akzeptabel sei, wie kann es dann angesichts einer geringeren Bedrohung irgendeine Rechtfertigung für Ausnahmen geben?

Das Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ist aus verschiedenen Richtungen unter Beschuss geraten. Es wird u.a. versucht, das Verbot durch eine Neudefinition von Folter einzuengen, das Verbot anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe mit dem Argument, dieses Verbot sei kein absolutes, vom Folterverbot abzutrennen, so genannte „Vernehmungen unter Anwendung von Zwang“ zu rechtfertigen oder zu billigen, die Verwendung von in Drittländern unter Anwendung von Folter zustande gekommenen Vernehmungsprotokollen als Beweismaterial für Strafverfolgung oder nachrichtendienstliche Zwecke zuzulassen oder aber es finden direkt Auslieferungen, Rückführungen und andere Arten der Überführung in Folterländer statt, darunter die so genannten „Überstellungen“, sowie Rückführungen auf Grundlage des Versprechens der Empfängerländer, keine Folter anzuwenden. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den Folgen des zuletzt genannten Umgehungsversuchs: den Bemühungen von Staaten, Menschen auf Grund von Versprechungen – oder so genannter „diplomatischer Zusicherungen“ – des Empfängerlandes, dass sie dort nach ihrer Rückkehr weder Folter noch andere Arten der Misshandlung zu erwarten hätten, in Länder rückzuführen, in denen ihnen Folter droht. Eine wachsende Zahl von Ländern im OSZE-Raum – darunter Deutschland, Georgien, Großbritannien, Kanada, die Niederlande, Österreich, Schweden, die Türkei und die USA – flüchten sich in diese „Zusicherungen“, um sich ausländischer Staatsbürger leichter entledigen zu können. Die meisten der von solchen Rückführungen Betroffenen werden verdächtigt, in terroristische Aktivitäten verwickelt zu sein; diplomatische Zusicherungen finden aber auch in Asylverfahren Anwendung, in denen der Bewerber keine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellt. In

ser wichtige Konsens der internationalen Gemeinschaft von einigen Regierungen im Kontext ihrer Strategien zur Terrorismusbekämpfung anscheinend in Frage gestellt wird“. UNHCHR, Statement of the Special Rapporteur on Torture, Manfred Nowak, to the 61st Session of the UN Commission on Human Rights, Genf, 4. April 2005, S. 3, unter: <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/60B1E9AE29AFE9B6C1256FDD0041B400?opendocument> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

all diesen Fällen werden in den Ländern, in die die Betroffenen zurückgeschickt werden sollen, Menschen gefoltert und misshandelt.

Besonders beunruhigend an diesem Phänomen der Rückführung aufgrund diplomatischer Zusicherungen ist, dass diejenigen Staaten, die sich dieses Instruments bedienen, versichern, die Rückführungen seien mit ihren Menschenrechtsverpflichtungen und dem Folterverbot vereinbar. Tatsache aber ist, dass diplomatische Zusicherungen die Gefahr von Folter nicht verringern und dass die Rückführung in Länder, in denen gefoltert wird, ein Bruch des Völkerrechts ist.⁴ Wie Menschenrechtsexperten und Menschenrechtsanwälte zunehmend feststellen, droht die Verwendung solcher Zusicherungen eine gefährliche Lücke im Folterverbot aufzureißen. Statt den Schutz der Menschenrechte zu erhöhen, dienen diplomatische Zusicherungen als Feigenblatt für Folter – und drohen damit die Absolutheit des Folterverbots auszuhebeln.

OSZE-Standards

Aus dem Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension im Jahr 1990 geht klar hervor, dass die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) der Absolutheit des Folterverbots verpflichtet ist. Artikel 16 bekräftigt die Verpflichtung der Staaten, „Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verbieten [und] wirksame gesetzliche, administrative, gerichtliche oder sonstige Maßnahmen zu ergreifen, um solche Praktiken zu verhindern und zu bestrafen [...]“.⁵ Das Dokument betont ebenso, dass „keine wie auch immer gearteten außergewöhnlichen Umstände, sei es Kriegszustand oder Kriegsdrohung, interne politische Instabilität oder irgendeine andere öffentliche Notstandssituation, als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden dürfen“.⁶

Der OSZE-Ministerrat hat seit den Anschlägen auf New York und Washington am 11. September 2001 mehrfach die Einhaltung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung gefordert. So hebt beispielsweise die OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus aus dem Jahr 2002 die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten hervor, „alle gegen den Terrorismus gerichteten Aktionen [...] im Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit, der Charta

4 Siehe hierzu ausführlich die Berichte von Human Rights Watch: Human Rights Watch, „Empty Promises:” Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture, April 2004, unter: <http://hrw.org/reports/2004/un0404/> (im Folgenden zitiert als: Empty Promises), sowie Human Rights Watch, Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture, April 2005, unter: <http://hrw.org/reports/2005/eca0405/> (im Folgenden zitiert als: Still at Risk).

5 Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der OSZE, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), OSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. H.1, Artikel 16.1, S. 10-11.

6 Ebenda, Artikel 16.3, S. 11.

der Vereinten Nationen und den einschlägigen Bestimmungen des Völkerrechts, den internationalen Menschenrechtsnormen und gegebenenfalls dem humanitären Völkerrecht durchzuführen“.⁷

Die OSZE hat sich auch mit der Praxis von Staaten befasst, diplomatische Zusicherungen einzuholen, die die Nichtanwendung von Folter garantieren. Ein Hintergrundpapier des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) vom April 2005 zum Thema „Auslieferung und Menschenrechte“ stellt fest, dass „die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit dieser Praxis beim Schutz der Menschenrechte und bei der Erfüllung der nichtdegradierbaren Verpflichtung der Staaten, eine Person weder auszuliefern, noch zu überstellen, zurückzuschicken oder zurückzuführen, wenn erheblicher Grund zu der Annahme besteht, dass sie Gefahr läuft, gefoltert zu werden (Non-Refoulement-Prinzip), von einer Reihe von Kommentatoren in Frage gestellt wird“.⁸ Das Papier enthält jedoch keine Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit dieser Praxis mit internationalen Menschenrechtsnormen.

Die Auswirkungen der diplomatischen Zusicherungen auf das Folterverbot

Internationale Menschenrechtsexperten sind über die Auswirkungen der diplomatischen Zusicherungen auf das Folterverbot und insbesondere auf das Refoulementverbot zunehmend alarmiert.

Der Menschenrechtskommissar des Europarats, Alvaro Gil-Robles, war einer der ersten Menschenrechtsexperten, die auf das Risiko aufmerksam machten, das damit verbunden ist, sich auf diplomatische Zusicherungen zum Schutz vor Folter zu verlassen. Im Juli 2004 brachte Gil-Robles seine Besorgnis im Falle zweier Männer, die im Dezember 2001 von Schweden nach dem Erhalt diplomatischer Zusicherungen aus Kairo nach Ägypten abgeschoben worden waren (siehe weiter unten den Abschnitt über Schweden), mit den Worten zum Ausdruck, dieser Fall „illustrierte klar und deutlich das Risiko, das damit

7 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, darin: OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, S. 463-467, hier: S. 464. Siehe ebenso: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, darin: Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus, S. 438-439; dort heißt es: „[Die OSZE-Teilnehmerstaaten] werden unter vollständiger Einhaltung des Völkerrechts und der Menschenrechte die Freiheit verteidigen und ihre Bürger vor terroristischen Handlungen schützen“ (S. 438). Siehe ebenso: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, Sofia, 6. und 7. Dezember 2004, darin: Erklärung des Ministerrats von Sofia zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, S. 3-5, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2005/02/4307_de.pdf.

8 OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights, Background Paper on Extradition and Human Rights in the Context of Counter-terrorism, Warschau, April 2005, S. 9, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2005/04/13962_en.pdf.

verbunden ist, sich auf diplomatische Zusicherungen zu verlassen“.⁹ Ein Jahr später wiederholte der Kommissar seine Bedenken in einem Bericht zu Großbritannien: „Die Praxis, diplomatische Zusicherungen von Ländern einzuholen, in denen bekanntermaßen ein Folterrisiko besteht, weist ganz eindeutig eine gewisse immanente Schwäche auf. Aufgrund der Absolutheit des Verbots von Folter oder unmenschlicher und erniedrigender Behandlung können Zusicherungen von offizieller Seite keinesfalls ausreichen, um die Ausweisung in ein Land, in dem ein solches Risiko als gegeben betrachtet wird, zuzulassen. Es gibt bereits genügend Beispiele, in denen Zusicherungen gebrochen wurden, so dass äußerste Vorsicht geboten ist.“¹⁰

Im September 2004 stellte VN-Sonderberichterstatter Professor Theo van Boven in seinem Abschlussbericht an die Generalversammlung die Frage, „ob der Rückgriff auf Zusicherungen nicht ein politisch motivierter Ersatz für das Refoulementverbot“ sei, und nannte diese Praxis „problematisch“.¹¹

Der unabhängige Experte der Vereinten Nationen für die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei Antiterrorismusmaßnahmen, Professor Robert Goldman, äußerte ebenfalls Besorgnis über die Auswirkungen von Zusicherungen auf das Folterverbot. In seinem Bericht an die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vom Februar 2005 stellte er fest, dass „angesichts der absoluten Verpflichtung der Staaten, eine Person weder durch Auslieferung, noch durch Ausweisung, Abschiebung oder andere Formen der Rückführung der Gefahr von Folter auszusetzen, diplomatische Zusicherungen nicht dazu genutzt werden dürfen, das Refoulementverbot zu umgehen“.¹²

In seiner Erklärung vor der VN-Menschenrechtskommission im April 2005 wies auch der derzeitige Sonderberichterstatter über Folter, Manfred Nowak, auf die Gefahr hin, die von diplomatischen Zusicherungen auf das globale Folterverbot ausgeht: „Ich bin zutiefst besorgt über jeden Versuch, die Absolutheit des Verbots der Folter und anderer Formen der Misshandlung im Namen der Terrorismusbekämpfung zu umgehen. Diese Versuche schließen [...] Bestrebungen ein, die Anwendung nationaler oder internationaler Menschenrechtsnormen zu umgehen [...] indem Terrorismusverdächtige in Länder zurückgeschickt werden, in denen bekanntermaßen systematisch gefoltert wird.“ Und er fuhr fort: „Vom rechtlichen Standpunkt aus ist die Antwort auf

9 Council of Europe, Office of the Commissioner for Human Rights, Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his Visit to Sweden, 21-23 April 2004, CommDH(2004)13, Straßburg, 8. Juli 2004, S. 8, unter: [http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/pdf/CommDH\(2004\)13_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/pdf/CommDH(2004)13_E.pdf).

10 Council of Europe, Office of the Commissioner for Human Rights, Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his Visit to the United Kingdom, 4th-12th November 2004, CommDH(2005)6, Straßburg, 8. Juni 2005, S. 13, unter: http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/By_country/Unit_ed_Kingdom/index.asp#TopOfPage.

11 Report of the Special Rapporteur on Torture, Theo Van Boven, to the General Assembly, 23. August 2004, Absatz 30.

12 Report of the Independent Expert on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, E/CN.4/2005/103, 7. Februar 2005, Absatz 61.

diese Versuche eindeutig: [...] Diplomatische Zusicherungen sind kein geeignetes Mittel zur Erfüllung des *Refoulementverbots* im Zusammenhang mit Ländern, in denen systematisch gefoltert wird.“¹³ Die VN-Hochkommissarin für Menschenrechte Louise Arbour nahm den Tag der Menschenrechte zum Anlass, ihre Befürchtungen hinsichtlich diplomatischer Zusicherungen zum Ausdruck zu bringen, denen sie „eine überaus zersetzende Wirkung auf das weltweite Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung“¹⁴ attestierte.

Die Gefahr, die von diplomatischen Zusicherungen, keine Folter anzuwenden, für das *Refoulement*verbot ausgeht, wird von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) deutlich beim Namen genannt. Im Mai 2005 veröffentlichten mehrere Menschenrechtsorganisationen und internationale NGOs gegen Folter, darunter auch *Human Rights Watch*, eine gemeinsame Erklärung, in der die Verwendung diplomatischer Zusicherungen für die Rückführung in Länder, in denen Folter und Misshandlungen drohen, verurteilt wird. Die Erklärung brachte die Sorge zum Ausdruck, dass „ausweisende Staaten, die sich auf diplomatische Zusicherungen verlassen, diese als Kunstgriff dazu benutzen, ihrer Verpflichtung, Folter und andere Formen der Misshandlung zu verbieten und zu verhüten, wozu auch das *Non-Refoulement*-Gebot gehört, auszuweichen“, und fügte hinzu, dass die „Verwendung solcher Zusicherungen gegen das absolute Verbot der Folter und anderer Formen der Misshandlung verstößt und ein grundsätzliches Prinzip internationaler Menschenrechte untergräbt“.¹⁵

Diplomatische Zusicherungen der Nichtanwendung von Folter in der OSZE-Region

Wie ihr Name bereits sagt, bewegen sich diplomatische Zusicherungen in den Grenzen der Diplomatie. Sie beruhen auf dem Vertrauen, dass der Staat, in den eine Person ausgeliefert wird, sein Wort hält. Dieses Vertrauen entbehrt jedoch jeder Grundlage. Regierungen von Staaten, in denen Folter und Misshandlungen gravierende Menschenrechtsprobleme darstellen, leugnen eine solche Praxis fast immer. Es widerspricht dem gesunden Menschenverstand,

13 United Nations Commissioner for Human Rights, Statement of the Special Rapporteur on Torture, Manfred Nowak to the 61st Session of the UN Commission on Human Rights, Genf, 4. April 2005, unter: <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/60B1E9AE29AFE9B6C1256FDD0041B400?opendocument> (Hervorhebung im Original).

14 Louise Arbour, High Commissioner for Human Rights, Human Rights Day Statement – On Terrorists and Torturers, Vereinte Nationen, New York, 7. Dezember 2005.

15 Call for Action against the Use of Diplomatic Assurances in Transfers to Risk of Torture and Ill-Treatment, Joint Statement by Amnesty International, Association for the Prevention of Torture, Human Rights Watch, International Commission of Jurists, International Federation of Action by Christians for the Abolition of Torture, International Federation for Human Rights, International Helsinki Federation for Human Rights, and World Organisation Against Torture, 12. Mai 2005, unter: <http://hrw.org/english/docs/2005/05/12/eca10660.htm> (Hervorhebung im Original).

anzunehmen, dass ein Staat, der sich systematisch über seine völkerrechtlichen Verpflichtungen hinwegsetzt, in einem isolierten Einzelfall Wort halten wird.¹⁶ Auch eine Überprüfung nach erfolgter Auslieferung ist kein Patentrezept: Folter wird im Verborgenen ausgeübt, die Täter sind oft Meister darin, die Misshandlungen vor Entdeckung zu schützen, und die Folteropfer wagen es oftmals nicht, darüber zu sprechen, aus Angst vor Repressalien gegenüber ihnen selbst oder ihren Familienangehörigen. Schließlich hat weder der ausliefernde Staat noch derjenige, in den ausgeliefert wird, ein Interesse an Beweisen dafür, dass es zu Folter oder Misshandlungen kommt, da er damit den Verstoß gegen eine zentrale Verpflichtung im Bereich internationaler Menschenrechtsnormen eingestehen würde.

Die Praxis, diplomatische Zusicherungen dafür einzuholen, dass bei einer Auslieferung keine Folter drohe, ist in der OSZE-Region weit verbreitet. Die Motive der ausweisenden Staaten sind unterschiedlich: Die einen beabsichtigen Auslieferungsanträgen nachzukommen, andere suchen – häufig aus Gründen der nationalen Sicherheit – ein Mittel zur Abschiebung ausländischer Staatsbürger, wieder andere wollen Terrorismusverdächtige zur Vernehmung in Drittländer schicken. Allen Fällen ist jedoch gemeinsam, dass in den Aufnahmeländern gefoltert wird, was das Risiko, dass auch die abgeschobene Person nach ihrer Rückkehr gefoltert wird, erhöht. Die von *Human Rights Watch* in der OSZE-Region dokumentierten Fälle zeigen das Risiko, das einem Ersuchen um Zusicherungen gegen die Anwendung von Folter innewohnt, die Bedenken, die einige nationale Gerichtshöfe aufgrund der Unzuverlässigkeit solcher Zusicherungen haben, sowie die ungebrochene Bereitschaft der Staaten, sie einzuholen, obwohl es zunehmend Belege für ihre Wirkungslosigkeit gibt.

Deutschland

Um den radikal-muslimischen Geistlichen Metin Kaplan ausliefern zu können, ersuchten die deutschen Behörden die Türkei um die Zusicherung, dass er dort nicht gefoltert werde. Im Mai 2003 hatte ein deutsches Gericht Kaplans Auslieferung aus Menschenrechtsgründen sowie aufgrund der Tatsache, dass keine ausreichenden Zusicherungen der türkischen Behörden vorlagen, gestoppt.¹⁷ Die deutschen Behörden reagierten auf das Urteil mit dem Ersuchen um weiter gehende Zusicherungen von der Türkei. Im Mai 2004 stimmte ein deutsches Gericht Kaplans Auslieferung zu. Kaplan wurde im Oktober 2004 an die Türkei ausgeliefert, nachdem ein Einspruch gegen den

16 Anders verhält es sich mit der Einholung diplomatischer Zusicherungen im Zusammenhang mit der Todesstrafe, einer gängigen Praxis in der OSZE-Region. Zusicherungen im Zusammenhang mit der Todesstrafe beziehen sich auf eine transparente, legale, von einem Gericht verhängte Maßnahme, die rechtlich überprüfbar ist.

17 Vgl. *Empty Promises*, a.a.O. (Anm. 4), S. 31-32.

Beschluss abgelehnt worden war.¹⁸ Im Juni 2005 wurde Kaplan von einem türkischen Gericht der Planung und Durchführung terroristischer Anschläge für schuldig befunden und zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt.¹⁹

Georgien

Im Oktober 2002 lieferte die georgische Regierung fünf Tschetschenen an Russland aus, obwohl ein Ersuchen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vorlag, die Auslieferung bis zur Überprüfung der Fälle durch den Gerichtshof auszusetzen.²⁰ Die Männer gehörten zu einer Gruppe von 13 Tschetschenen, die in Georgien wegen Waffenschmuggels verhaftet worden waren. Russland sicherte daraufhin zu, dass Gesundheit und Sicherheit der Männer geschützt würden und dass es in vollem Umfang mit dem EGMR kooperieren werde. Trotz der Zusage zur Zusammenarbeit verweigerte Russland später jedoch einer Delegation des EGMR den Zugang zu den Männern.

Im April 2004 urteilte der EGMR, Georgien habe die Menschenrechte der Inhaftierten verletzt. Das Gericht kam außerdem zu dem Schluss, dass Georgien mit der Auslieferung eines weiteren Mannes aus der Gruppe, der sich noch in georgischer Haft befand, ungeachtet der von Russland angebotenen Zusicherungen seine Verpflichtungen gemäß Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzen würde.²¹ Des Weiteren befand das Gericht Russland für schuldig, seine Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof verletzt zu haben, was zu „erheblichen Beeinträchtigungen“ bei der Untersuchung der Klage gegen Georgien geführt und die Untersuchung der Klage gegen Russland „unmöglich“ gemacht habe. Dieser Fall veranschaulicht das Problem, die Einhaltung von Zusicherungen zu überprüfen, wenn der Staat, in den ausgeliefert wird, die Zusammenarbeit verweigert.

Großbritannien

Der Versuch Großbritanniens in der ersten Hälfte der 1990er Jahre einen Sikh-Separatisten mit der Begründung, er stelle eine Gefahr für die nationale Sicherheit dar, nach Indien abzuschicken, ist ein wichtiges frühes Beispiel für das Problem der Verlässlichkeit diplomatischer Zusicherungen. In einer Grundsatzentscheidung vom November 1996 stellte die Große Kammer des

18 Vgl. Richard Bernstein, *Germany Depots Radical Long Sought by Turks*, in: *The New York Times*, 13. Oktober 2004.

19 Vgl. BBC News online, *“Cologne Caliph” jailed for life*, 20. Juni 2005, unter: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4113148.stm>.

20 Vgl. *Empty Promises*, a.a.O. (Anm. 4), S. 24-26.

21 Vgl. European Court of Human Rights, *Press release by the Registrar, Chamber Judgment, Shamayev and 12 others v. Georgia and Russia*, 12. April 2005, unter: <http://www.echr.coe.int/Eng/Press/2005/April/ChamberjudgmentShamayevand12Others120405.htm>. Georgien wurde der Verletzung der Artikel 3, 5, 13 und 34 der EMRK und Russland des Verstoßes gegen Artikel 34 und 38 für schuldig befunden.

EGMR fest, dass die Abschiebung ungeachtet der 1992 und 1995 von Indien erhaltenen Zusicherungen Großbritanniens Verpflichtung zur Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots nach Artikel 3 EMRK verletzt.²²

Angesichts zahlreicher Beweise dafür, dass „Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Sicherheitsdienste im Punjab und andernorts in Indien ein hartnäckiges und anhaltendes Problem darstellen“, entschied der Gerichtshof, er sei „nicht davon überzeugt, dass die oben genannten Zusicherungen Herrn Chahals Sicherheit hinreichend gewährleisten würden“.²³ Der Beschluss im Fall Chahal gilt nach wie vor als historische Entscheidung des EGMR im Zusammenhang mit diplomatischen Zusicherungen gegen Folter und ist eine wichtige Bestätigung der Absolutheit des Folterverbots.²⁴

Trotz des Urteils des EGMR im Falle Chahal versuchte die britische Regierung 1999 erneut, von diplomatischen Zusicherungen der Nichtanwendung von Folter Gebrauch zu machen, dieses Mal, um die Rückführung von vier ägyptischen Staatsbürgern zu ermöglichen, die verdächtigt wurden, in terroristische Aktivitäten verwickelt zu sein.²⁵ Der britische Premierminister beteiligte sich persönlich an den Bemühungen, die Männer nach Ägypten zurückzuführen, und das selbst noch nach eindeutigen Hinweisen sowohl des Innenals auch des Außenministeriums, dass von Kairo angebotene Zusicherungen Hani Youssef und die drei anderen Männer nicht vor der ihnen nach ihrer Rückkehr drohenden Folter schützen würden.²⁶ Die Rückführungen wurden letztlich nur dadurch gestoppt, dass die ägyptische Regierung sich dann doch weigerte, Zusicherungen abzugeben.

2003 lehnte ein britisches Gericht die Auslieferung Achmed Sakajews an Russland ab, obwohl Russland zugesichert hatte, dass Sakajew nach seiner Rückkehr und Verhaftung keine Misshandlungen drohten.²⁷ Der russische stellvertretende Minister für Gefängnisse erklärte in einer Zeugenvernehmung, dass Sakajew, ein tschetschenischer Politiker, dem Straftaten in Tschetschenien in den Jahren 1995 und 1996 zur Last gelegt werden, in russischer Haft nicht zu Schaden kommen würde. In seinem Urteil, dass „ein erhebliches Risiko bestehe, dass Sakajew [in Russland] gefoltert werde“, berücksichtigte der mit dem Fall befasste Richter auch die vom russischen Minister angebotenen Zusicherungen: „Ich bin davon überzeugt, dass er [der stellvertretende Minister für Gefängnisse] die Zusicherung in gutem Glauben abgegeben hat. Ich halte es jedoch für höchst unwahrscheinlich, dass der

22 Vgl. European Court of Human Rights, Application No. 22414/93, *Chahal v. the United Kingdom*, Urteil vom 15. November 1997, (1997) 23 EHRR 413.

23 Ebenda, Absatz 105.

24 Zu Letzterem vgl. z.B. Clare Ovey/Robin White, *European Convention on Human Rights*, Oxford 2002, S. 58.

25 Vgl. *Still at Risk*, a.a.O. (Anm. 4), S. 69-72.

26 Die Einzelheiten zur Verstrickung des Premierministers kamen im Juli 2004 ans Licht, nachdem Youssef erfolgreich Klage wegen unrechtmäßiger Inhaftierung gegen die britische Regierung vor dem britischen Obersten Zivilgericht eingereicht hatte.

27 Vgl. *Empty Promises*, a.a.O. (Anm. 4), S. 29-30.

Minister in der Lage wäre, angesichts der Struktur und der Größe des russischen Gefängnisystems eine solche Zusicherung auch durchzusetzen.²⁸

Im April 2004 prüfte die britische Regierung erneut die Möglichkeit, mit Hilfe diplomatischer Zusicherungen eine Gruppe ausländischer Staatsbürger abzuschleppen, die verdächtigt wurden, in terroristische Aktivitäten verwickelt zu sein, und seinerzeit auf unbestimmte Zeit in britischen Gefängnissen festgehalten wurden, ohne dass bis dahin Anklage gegen sie erhoben worden war.²⁹ Nachdem das höchste Gericht Großbritanniens im Dezember 2004 entschieden hatte, dass die Inhaftierung auf unbestimmte Zeit ohne förmliche Anklage oder Gerichtsverfahren gegen internationale Menschenrechtsnormen verstoße, kündigte die Regierung im Januar 2005 an, sie werde die Politik der Inhaftierung auf unbestimmte Zeit durch eine zweigleisige Strategie ersetzen, zu der dann auch Abschiebungen aufgrund diplomatischer Zusicherungen gehören würden.³⁰

Die britische Regierung hat bereits *Memoranda of Understanding* mit den Regierungen Jordaniens, Libyens und des Libanon abgeschlossen und soll sich in Verhandlungen über ähnliche Abkommen mit Ägypten, Syrien, Algerien, Tunesien, Marokko und Saudi-Arabien befinden.³¹ Die Abkommen sind praktisch Pauschalzusicherungen, die alle potenziellen Überführungen von Personen aus Großbritannien in das betreffende Land abdecken. Die Abkommen sehen zwar ein Monitoring nach der Rückführung vor, dieses ist jedoch in keiner Weise vergleichbar mit dem systematischen Monitoring von Gefängnissen, wie es vom IKRK durchgeführt wird, es enthält kein öffentliches Berichtsverfahren und bietet keinerlei Schutz vor Misshandlungen. Angesichts der erwiesenen Wirkungslosigkeit diplomatischer Zusicherungen und der Folterpraxis in den fraglichen Ländern lässt diese Politik erwarten, dass Großbritannien seine Menschenrechtsverpflichtungen erneut verletzt.

28 The Government of the Russian Federation v. Akhmed Zakaev, Bow Street Magistrates' Court, Decision of Hon. T. Workman, 13. November 2003.

29 Vgl. Human Rights Watch, *Neither Just, Nor Effective: Indefinite Detention Without Trial in the United Kingdom Under Part 4 of the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, 24. Juni 2004, S. 18, unter: <http://hrw.org/backgrounder/eca/uk/anti-terrorism.pdf>.

30 Vgl. Human Rights Watch, U.K.: *Law Lords Rule Indefinite Detention Breaches Human Rights*, 16. Dezember 2004, unter: <http://hrw.org/english/docs/2004/12/16/uk9890.htm>; Human Rights Watch, *Commentary on Prevention of Terrorism Bill 2005*, März 2005, S. 9-11, unter: <http://hrw.org/backgrounder/eca/uk0305>.

31 Vgl. BBC News Online, *Lebanon deal on terror suspects*, 23. Dezember 2005, unter: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4556096.stm; Human Rights Watch, UK: *Torture a Risk in Libya Deportation Accord*, 18. Oktober 2005, unter: <http://hrw.org/english/docs/2005/10/18/libya11890.htm>; Human Rights Watch, UK/Jordan: *Torture Risk Makes Deportations Illegal*, 16. August 2005, unter: <http://hrw.org/english/docs/2005/08/16/jordan11628.htm>; Human Rights Watch/Liberty, UK: *Empty promises can't protect people from torture – Joint letter to Tony Blair from Human Rights Watch and Liberty*, 23. Juni 2005, unter: <http://hrw.org/english/docs/2005/06/23/uk11219.htm>.

Im Januar 2002 signalisierte der Oberste Gerichtshof Kanadas im Falle von Manickavasagam Suresh, einem Staatsbürger Sri Lankas, der aus Gründen der nationalen Sicherheit abgeschoben werden sollte, Bedenken gegenüber der Verlässlichkeit diplomatischer Zusicherungen, keine Folter anzuwenden.³² Der Gerichtshof machte einen wichtigen Unterschied zwischen „Zusicherungen, mit denen ein Staat garantiert, dass er (in einem rechtlichen Verfahren) nicht die Todesstrafe verhängen wird, und Zusicherungen eines Staates, keine Folter (ein illegales Verfahren) anzuwenden. Wir weisen auf die Problematik hin, sich zu sehr auf die Zusicherungen eines Staates, dass er in Zukunft auf Folter verzichten wird, zu verlassen, der in der Vergangenheit zum illegalen Mittel der Folter gegriffen oder anderen das Foltern auf seinem Territorium gestattet hat.“³³ Der Gerichtshof gewährte Suresh eine erneute Anhörung mit der Begründung, dass seine Verfahrensrechte in der ersten Anhörung nicht ausreichend gewahrt worden seien.

Bedauerlicherweise stellte das Oberste Gericht in seinem Urteil jedoch auch fest, dass in Fällen, in denen es um eine Bedrohung der nationalen Sicherheit geht, außerordentliche Umstände eintreten könnten, die es erlaubten, eine Person auch bei drohender Folter abzuschicken; dabei müsse die Sicherheitsbedrohung „schwerer wiegen“ als die Gefahr der Folter: „Wir schließen die Möglichkeit nicht aus, dass unter außerordentlichen Umständen die Abschiebung trotz drohender Folter gerechtfertigt sein könnte.“³⁴ Das Gericht entschied, dass ein solches Vorgehen mit dem kanadischen Einwanderungsgesetz und der Grundrechtscharta vereinbar sei. Dieses Urteil, auch die „Suresh-Ausnahme“ genannt, ist mit dem Völkerrecht völlig unvereinbar und wurde vom VN-Ausschuss gegen Folter kritisiert.³⁵

Trotz der Bedenken des Obersten Gerichtshofs hinsichtlich der Verlässlichkeit diplomatischer Zusicherungen, keine Folter anzuwenden, ersuchte die kanadische Regierung um den Erhalt solcher Zusicherungen, um 2004 die Abschiebung zweier ausländischer Staatsbürger zu ermöglichen, die sich auf der Grundlage so genannter Sicherheitsanordnungen („*security certificates*“) in kanadischer Haft befanden.³⁶ Im April 2004 erhielt die kanadische Regierung diplomatische Zusicherungen von Marokko im Fall des Marokkaners

32 Vgl. *Empty Promises*, a.a.O. (Anm. 4), S. 18-19, und *Still at Risk*, a.a.O. (Anm. 4), S. 47-49.

33 *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1. Aktenzeichen 27790, 11. Januar 2002, Absatz 124, unter: http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/pub/2002/vol1/html/2002scr1_0003.html. Siehe auch Anm. 16.

34 Ebenda, Absatz 78.

35 Vgl. United Nations Committee against Torture, 34th Session, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 19 of the Convention. Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture: Canada, CAT/C/CO/34/CAN, Mai 2004, Absatz. 4(a), unter: <http://www.icj.org/IMG/pdf/CAT.CO.34.CAN.pdf>.

36 „Sicherheitsanordnungen“ („*security certificates*“) erlauben die Inhaftierung und Abschiebung ausländischer Staatsbürger aus Gründen der nationalen Sicherheit; sie stützen sich auf geheime Beweismittel. Ausführlicher zum System der „*security certificates*“: *Still at Risk*, a.a.O. (Anm. 4), S. 47-55.

Adil Charkaoui, der der Verwicklung in terroristische Aktivitäten verdächtigt und von Kanada als Gefahr für die nationale Sicherheit eingestuft wurde. Aufgrund der Zusicherung Marokkos, Charkaoui werde internationalen Menschenrechtsnormen entsprechend behandelt, beschloss die kanadische Regierung im August 2004, das Abschiebungsverfahren einzuleiten. Im Februar 2005 ordnete ein Bundesrichter jedoch Charkaouis Haftentlassung auf Kautions an und die kanadische Regierung erklärte sich bereit, ihre Entscheidung vom August 2004 zu überprüfen, nachdem sie Informationen erhalten hatte, dass gegen Charkaoui in Marokko ein noch nicht vollstreckter Haftbefehl vorlag. Im Januar 2006 focht Charkaoui die gegen ihn verhängte Sicherheitsanordnung vor dem Berufungsgericht an.³⁷

Kanada erhielt auch im Fall des ägyptischen Staatsbürgers Muhammed Zeki Mahjoub die Zusicherung, dass er nicht gefoltert würde. Die kanadische Regierung erkannte allerdings an, dass Mahjoub, dem zu einem früheren Zeitpunkt der Status als Flüchtling gewährt worden war, bei seiner Rückführung nach Ägypten von Folter bedroht sei, insbesondere angesichts der Tatsache, dass ein ägyptisches Gericht ihn 1999 in Abwesenheit wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung verurteilt hatte. Im Februar 2005 stoppte ein kanadisches Bundesgericht trotz der Zusicherung Ägyptens, er werde „in völliger Übereinstimmung mit der Verfassung und den Menschenrechtsnormen“³⁸ behandelt, Mahjoub's Abschiebung. Während des Prozesses räumte der Vertreter der kanadischen Einwanderungsbehörde ein, dass von Mahjoub vorgelegte Berichte über Menschenrechtsverletzungen in Ägypten „begründete Zweifel daran zuließen, dass die ägyptische Regierung ihre Zusicherung in vollem Umfang einhalten werde“.³⁹

Auch im Falle einer chinesischen Familie, die in China mehrfach wegen Schmuggels und Bestechung angeklagt war und polizeilich gesucht wurde, verlässt Kanada sich auf Zusicherungen. Lai Cheong Sing, seiner Frau Tsang Ming Na und ihren drei Kindern wurde aufgrund der ihnen vorgeworfenen Straftaten der Flüchtlingsstatus verweigert.⁴⁰ Der Ausschuss, dem der Antrag auf Anerkennung als Flüchtlinge zur Prüfung vorlag, trug der Tatsache Rechnung, dass eine Zusicherung Chinas vorlag, Lai drohten bei seiner Rückkehr weder die Todesstrafe noch Folter. Im April 2005 wies das Bundesberufungsgericht die Anfechtung der Verweigerung des Flüchtlingsstatus ab, im September 2005 wies der Oberste Gerichtshof Lais Beschwerde dagegen als unzulässig zurück.⁴¹ Derzeit soll der Fall Lai Gegenstand einer der

37 Vgl. Appeals court hears request to stop proceedings against alleged terrorist, in: The Canadian Press, 12. Januar 2006.

38 Mahjoub v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 FC 156, Aktenzeichen 173, 31. Januar 2005, Absatz 31, unter: <http://reports.fja.gc.ca/fc/2005/pub/v3/2005fc36384.html>.

39 Ebenda, Absatz 33.

40 Ausführlicher dazu: Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 55-57.

41 Vgl. Chinese fugitive appeals refugee-status ruling, in: The Globe and Mail, 14. Juni 2005.

geplanten Abschiebung vorausgehenden Risikoabschätzung durch die kanadische Regierung sein.⁴²

Niederlande

Im Januar 2005 bestätigte ein niederländisches Berufungsgericht das Urteil eines Bezirksgerichts, das die Auslieferung der Kurdin Nuriye Kesbir an die Türkei untersagt hatte.⁴³ Die Türkei hatte die diplomatische Zusicherung gemacht, dass Kesbir, hochrangiges Mitglied der Kurdischen Arbeiterpartei (PKK), nach ihrer Rückführung weder Folter noch Misshandlungen drohten. Sowohl der VN-Sonderberichterstatter über Folter als auch *Human Rights Watch* schalteten sich in den Fall ein.

Der Oberste Gerichtshof hatte im Mai 2004 zunächst keine ausreichenden Gründe dafür gesehen, Kesbirs Auslieferung an die Türkei, wo eine Anklage wegen Kriegsverbrechen auf sie wartete, zu verhindern, sondern empfahl der niederländischen Regierung, die Türkei um weiter gehende Zusicherungen zu ersuchen. Die geplante Auslieferung wurde im November 2004 dennoch vereitelt: Das Bezirksgericht Den Haag urteilte, dass auch die von der Türkei angebotenen zusätzlichen Zusicherungen, Kesbir würde „in vollem Umfang in den Genuss derjenigen Rechte kommen“, die sich aus der EMRK ergeben, nicht ausreichen, um das Risiko, dass sie nach ihrer Rückkehr gefoltert werde, zu vermindern. Kesbir wurde im Januar 2005 aus der Haft entlassen, nachdem der Einspruch der Regierung gegen das Urteil abgewiesen worden war. Das Berufungsgericht befand, dass „angesichts des für sie [Kesbir] bestehenden realen Risikos nur dann von adäquaten Zusicherungen die Rede sein kann, wenn konkrete Garantien dafür gegeben werden, dass die türkischen Behörden sicherstellen, dass sie [Kesbir] während ihres Gefängnisaufenthalts und während der Gerichtsverhandlung weder Folter noch anderen erniedrigenden Praktiken durch Polizeibeamte, Gefängnispersonal oder andere Angehörige der Justiz ausgesetzt ist. Keine der erwähnten Zusicherungen erfüllt diese Anforderung.“⁴⁴

Österreich

Im November 2001 stimmte das Oberlandesgericht Wien der Auslieferung von Muhammad Bilasi-Ashri an Ägypten zu.⁴⁵ Bilasi-Ashri war in Ägypten unter dem Vorwurf, Verbindungen zu radikalen Islamisten zu haben, in Abwesenheit zu 15 Jahren Zwangsarbeit verurteilt worden. Das österreichische

42 Vgl. China's "most wanted" Lai released after Hu visit, in: Agence France Presse, 23. September 2005.

43 Vgl. Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 72-76.

44 De Staat der Nederlanden (Ministerie van Justitie) tegen N. Kesbir, Het Gerechtshof's Gravenhage, LJN: AS3366, 04/1595 KG, 20. Januar 2005, Absatz. 4.4 (nach einer inoffiziellen Übersetzung in den Akten von Human Rights Watch).

45 Vgl. Empty Promises, a.a.O. (Anm. 4), S. 32-33.

Gericht befand ungeachtet seiner Verurteilung in Abwesenheit und der Belege, dass Ägypten mutmaßliche islamische Extremisten in Gefangenschaft foltert, dass Bilasi-Ashri nicht in Gefahr sei, nach seiner Rückkehr gefoltert zu werden, sondern machte die Auslieferung vom Erhalt diplomatischer Zusicherungen von ägyptischer Seite, dass er nicht „verfolgt“ werde und eine neue und faire Gerichtsverhandlung erhalten werde, abhängig. Die ägyptische Regierung lehnte es ab, die vom Gericht verlangte Zusicherung abzugeben, und Bilasi-Ashri wurde im August 2002 aus österreichischer Haft entlassen. 2005 unternahm die österreichischen Behörden erneut den Versuch, Bilasi-Ashri auszuliefern, diesmal lagen entsprechende ägyptische Zusicherungen vor. Das Oberlandesgericht in Krens befand im Juni 2005, dass seine Auslieferung zulässig sei, im September 2005 wies das Berufungsgericht in Wien eine Beschwerde gegen dieses Urteil als unzulässig ab. Zurzeit hält Bilasi-Ashri sich noch in Österreich auf.

In einem zweiten Österreich betreffenden Fall wurde im Februar 2004 der russische Staatsbürger Achmed A. von Österreich an Russland ausgeliefert, nachdem die russische Generalstaatsanwaltschaft diplomatische Zusicherungen gegeben hatte, dass ihm bei seiner Rückkehr weder Folter noch grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe drohen würden.⁴⁶ Aufgrund der Zusicherungen stimmte das Wiener Oberlandesgericht der Auslieferung zu – obwohl es einräumte, dass er bei seiner Rückkehr Gefahr liefe gefoltert zu werden, und trotz der Tatsache, dass ein Asylverfahren anhängig war.

Schweden

Der wahrscheinlich bekannteste Fall im Zusammenhang mit diplomatischen Zusicherungen, keine Folter anzuwenden, betrifft zwei ägyptische Staatsangehörige, die im Dezember 2001 von Schweden nach Ägypten abgeschoben wurden. Ahmed Agiza und Mohammed al-Zari war in Schweden aus Gründen der nationalen Sicherheit das Asyl verweigert worden, da sie angeblich in Terrorakte in Ägypten verwickelt gewesen seien. Nach diplomatischen Zusicherungen aus Kairo, dass ihnen keine Folter drohe und sie faire Gerichtsverfahren erhielten, wurden sie im Dezember 2001 mit einem Flugzeug der US-amerikanischen Regierung nach Ägypten überführt.⁴⁷ Zuvor war den Männern die Möglichkeit verweigert worden, den Beschluss zur Rückführung nach Ägypten vor einem schwedischen Gericht anzufechten.

Trotz der Zusicherungen und auch trotz eines zwischen Schweden und Ägypten separat vereinbarten Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Rückführung liegen glaubhafte Beweise dafür vor, dass die beiden Männer nach ihrer Rückkehr nach Ägypten im Gefängnis gefoltert und auch be-

46 Vgl. Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 76-79.

47 Vgl. Empty Promises, a.a.O. (Anm. 4), S. 33-36.

reits während der Überführung misshandelt wurden.⁴⁸ Agiza wurde im April 2004 im Anschluss an einen – von *Human Rights Watch* beobachteten – unfairen Prozess von einem Militärgericht zu 25 Jahren Zwangsarbeit verurteilt (das Urteil wurde später auf 15 Jahre reduziert).⁴⁹ Al-Zari wurde im Oktober 2003 aus der Haft entlassen, nachdem er fast zwei Jahre lang ohne Anklage im Gefängnis gesessen hatte.

Der VN-Ausschuss gegen Folter entschied im Mai 2005, dass Schweden mit der Rückführung Agizas nach Ägypten ungeachtet der von Ägypten angebotenen Zusicherungen (siehe unten) seine aus dem VN-Übereinkommen gegen Folter hervorgehenden Verpflichtungen verletzt habe. Die Fälle Agiza und al-Zari haben deutlich gezeigt, dass diplomatische Zusicherungen als Schutz gegen Folter wirkungslos sind, selbst wenn sie mit Überprüfungsmechanismen nach der Rückführung gekoppelt werden.

Türkei

Im März 1999 lieferte die türkische Regierung Rustam Mamatkulow and Abdurasulowitsch Askarow an Usbekistan aus, nachdem sie von der usbekischen Regierung die Zusicherung erhalten hatte, dass den Männern bei ihrer Rückkehr weder Folter noch die Todesstrafe drohen.⁵⁰ Die beiden Männer wurden trotz eines Gesuchs des EGMR, sie nicht auszuliefern, bis ihre Beschwerde vor Gericht geprüft worden sei (Antrag auf „vorläufige Maßnahmen“), an Taschkent überstellt. Mamatkulow und Askarow wurde im Juni 1999 zusammen mit 20 weiteren Angeklagten in Usbekistan der Prozess gemacht; die Anklage lautete auf Terrorismus. Beide wurden nach einem unfairen Gerichtsverfahren, das von *Human Rights Watch* beobachtet wurde, zu langjährigen Haftstrafen verurteilt.⁵¹ Die Rechtsanwälte der beiden Männer konnten keinen Kontakt zu ihnen aufnehmen, um festzustellen, wie sie seit ihrer Rückführung nach Usbekistan behandelt wurden.

Die Rechtsanwälte erhoben daraufhin vor dem EGMR im Namen ihrer Mandanten Klage gegen die Türkei wegen der Verletzung der Rechte Mamatkulows und Askarows durch die türkischen Behörden. Der Gerichtshof entschied in erster Instanz im Februar 2003, dass zwar keine Verletzung von Artikel 3 EMRK vorliege, die Türkei den Männern jedoch das Recht auf Beschwerde vor dem EGMR verweigert habe (ein Verstoß gegen Artikel 34 der

48 Vgl. *Still at Risk*, a.a.O. (Anm. 4), S. 57-66.

49 Vgl. *Human Rights Watch*, *Sweden Implicated in Egypt's Abuse of Suspected Militant – Egypt Violated Diplomatic Promises of Fair Trial and No Torture for Terrorism Suspect*, 5. Mai 2004, unter: <http://hrw.org/english/docs/2004/05/05/egypt8530.htm>.

50 Vgl. *Empty Promises*, a.a.O. (Anm. 4), S. 26-29.

51 „Die Gerichtsverhandlung war nichtöffentlich. Sowohl die mit ihrer Verteidigung beauftragten Rechtsanwälte als auch sämtliche Familienangehörigen der Angeklagten, darunter die Verwandten Mamatkulows und Askarows, sowie lokale Menschenrechtsanwälte und die Öffentlichkeit waren ausgeschlossen.“ Aus: *European Court of Human Rights*, Application Nos. 46827/99 and 46951/99, *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*. Intervention submitted by *Human Rights Watch* and *AIRE Centre*, 28. Januar 2004, unter: <http://hrw.org/backgrounder/eca/turkey/eu-submission.pdf>.

Konvention). Im März 2004 nahm die Große Kammer des EGMR nach einer Beschwerde der Rechtsanwälte und dem Einreichen einer Petition von *Human Rights Watch* und dem *AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe)* den Fall wieder auf.

Die Große Kammer bestätigte den Befund vom Februar 2003, dass die Türkei den Männern den Zugang zum EGMR verweigert und zudem Artikel 39 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes zu „vorläufigen Maßnahmen“ verletzt habe. Das Gericht entschied ebenfalls, dass die Weigerung der Türkei, die Auslieferung auszusetzen, den Männern die Gelegenheit genommen habe, dem Gericht Beweise dafür vorzulegen, dass ihnen nach ihrer Rückführung nach Usbekistan Folter oder andere Misshandlungen drohten.⁵² Der Fall Mamatkulow/Askarov illustriert einmal mehr die Schwierigkeiten, die sich bei der Überprüfung der Einhaltung von Zusicherungen ergeben, wenn die beteiligten Staaten die Zusammenarbeit verweigern.

Vereinigte Staaten von Amerika

Der Fall von Maher Arar gehört zu den berüchtigtsten Beispielen für eine Überführung direkt in die Arme der Folterer mit Hilfe diplomatischer Zusicherungen.⁵³ Im September 2002 nahmen US-Behörden Arar, der sowohl die kanadische als auch die syrische Staatsbürgerschaft besitzt, auf der Durchreise von Tunesien nach Kanada bei einem Zwischenstopp in New York fest. Arar befand sich in den USA fast zwei Wochen in Haft, wurde dann von den US-Behörden nach Jordanien überstellt und von dort nach Syrien gebracht, wo er den syrischen Behörden übergeben wurde. Die US-Regierung machte geltend, dass sie vor Arars Überführung Zusicherungen von der syrischen Regierung erhalten habe, dass Arar nach seiner Rückkehr nicht gefoltert werde.⁵⁴

Ohne dass jemals offiziell Anklage gegen ihn erhoben worden war, wurde Arar zehn Monate später aus syrischer Haft entlassen und hat seitdem glaubhaft dargelegt, dass er in Jordanien von Sicherheitsbeamten geschlagen und während seiner Haft in einem syrischen Gefängnis mehrfach gefoltert wurde, u.a. mit Elektrokabeln.⁵⁵ Arar wurde nach Syrien überführt, obwohl er gegenüber US-Beamten mehrmals erklärt hatte, dass man ihn in Syrien foltern werde, und mehrfach den Wunsch geäußert hatte, in seine kanadische Heimat zurückgeschickt zu werden.

52 „Das Versäumnis der Türkei, die Bestimmungen unter Artikel 39 [Vorläufige Maßnahmen] einzuhalten, hat das Gericht daran gehindert, in einer Art und Weise, die es unter den Umständen des Falles für geeignet hält, zu beurteilen, ob ein tatsächliches Risiko vorliegt; es muss weiter unten gemäß Artikel 34 [der Konvention] untersucht werden.“ European Court of Human Rights, Application Nos. 46827/99 and 46951/99, Mamatkulov and Askarov v. Turkey, Urteil vom 4. Februar 2005, Absatz 7.7.

53 Vgl. Empty Promises, a.a.O. (Anm. 4), S. 16-17; Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 33-36.

54 Vgl. Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 33, Fußnote 94.

55 Siehe hierzu Maher Arar Complete Statement to Media, in: CanWest News Service, 4. November 2003, unter: <http://www.informationclearinghouse.info/article5156.htm>.

Das US-amerikanische Heimatschutzministerium hat eine interne Untersuchung des Falles in die Wege geleitet.⁵⁶ Welche Rolle die kanadischen Behörden in dem Fall gespielt haben, wird derzeit von einer Untersuchungskommission in Kanada geprüft.⁵⁷ Im Oktober 2005 bestätigte ein Experte, der im Auftrag der Kommission die Haftbedingungen Arars während seines Gefängnisaufenthalts in Syrien untersuchen sollte, dass er gefoltert worden war.⁵⁸ Bis heute ist unklar, wie die US-Regierung zu dem Schluss kam, die Zusicherungen Syriens, Arar werde nicht gefoltert, seien verlässlich: Dass in dem Land gefoltert wird, ist erwiesen und auch hinreichend dokumentiert – u.a. im jährlichen Menschenrechtsbericht des US-amerikanischen Außenministeriums.

Der Beschluss des VN-Ausschusses gegen Folter im Falle Agiza

Im Mai 2005 entschied der VN-Ausschuss gegen Folter im Fall *Agiza gegen Schweden*⁵⁹, dass Schweden mit der Abschiebung Ahmed Agizas nach Ägypten ungeachtet der vorliegenden Zusicherung aus Kairo, Agiza werde nicht gefoltert, gegen Artikel 3 des VN-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verstoßen habe, da den Verantwortlichen bekannt gewesen sei, dass Agiza dort von Folter bedroht war.

Noch vor Prüfung des Sachverhalts hielt der Ausschuss fest, „dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus [...] sowohl legitim als auch wichtig sind. Bei ihrer Ausführung sind jedoch die Bestimmungen des Völkerrechts, einschließlich derjenigen des Übereinkommens [gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe], in vollem Umfang einzuhalten.“⁶⁰

Zur Frage der Zusicherungen äußerte sich der Ausschuss unmissverständlich: „Die Beschaffung diplomatischer Zusicherungen, die zudem keinen Mechanismus für ihre Durchsetzung enthielten, bot keinen ausreichenden Schutz vor dem offenkundigen Risiko [nach der Abschiebung in Ägypten gefoltert zu werden].“⁶¹ Es ist bemerkenswert, dass der Ausschuss ausdrücklich auf das Fehlen von Durchsetzungsmechanismen in den von Ägypten gegebenen

56 Vgl. Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 36, Fußnote 107.

57 Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, unter: <http://www.ararcommission.ca/eng>.

58 Siehe hierzu Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. Report of Professor Stephen J. Toope, Fact Finder, 14. Oktober 2005, unter: http://www.ararcommission.ca/eng/ToopeReport_final.pdf.

59 UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Committee Against Torture, Decision, Communication No. 233/2003, *Agiza v. Sweden*, U.N.Doc: CAT/C/34/D/233/2003 (2005), 20. Mai 2005, unter: <https://www1.umn.edu/humanrts/cat/decisions/233-2003.html>.

60 Ebenda, Absatz 13.1.

61 Ebenda, Absatz 13.4.

Zusicherungen verweist, da diplomatische Zusicherungen schon ihrer Natur nach nicht einklagbar sind und keine rechtlich bindende Wirkung haben.⁶²

Dass Agiza bei seiner Rückkehr von Folter bedroht sein würde, sei laut Urteil des VN-Ausschusses aufgrund der Tatsache, „dass die Anwendung von Folter gegenüber Häftlingen in Ägypten häufig und weit verbreitet ist“, insbesondere gegenüber Personen, die aus „politischen Motiven oder Sicherheitsgründen inhaftiert“ wurden, ebenso erkennbar gewesen wie aufgrund der Tatsache, dass die schwedischen Sicherheits- und Geheimdienste selbst den Beschwerdeführer mit terroristischen Aktivitäten in Verbindung brachten und „die Geheimdienste zweier anderer Staaten [der USA und Ägyptens] Interesse am Beschwerdeführer“⁶³ hatten. Auch die Misshandlung Agizas „durch ausländische [US-amerikanische] Geheimagenten, aber mit stillschweigendem Einverständnis der [schwedischen] Polizei“ noch in Schweden unmittelbar vor der Abschiebung hätten das Risiko, gefoltert zu werden, deutlich gemacht, was – so die Schlussfolgerung des Ausschusses – insgesamt den Tatbestand einer grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe ausmache.⁶⁴

Der Ausschuss entschied darüber hinaus, dass Schweden seine Verpflichtungen gemäß Artikel 3 auch dadurch verletzt habe, dass es versäumt habe, den Beschluss, Agiza abzuschicken, „einer wirksamen, unabhängigen und objektiven Prüfung“⁶⁵ zu unterziehen.

Die Entscheidung des Ausschusses gegen Folter im Fall Agiza gründet sich auf den Beschluss des EGMR im Fall Chahal und verleiht den in wachsender Zahl vorliegenden Gutachten, dass diplomatische Zusicherungen kein wirksamer Schutz gegen Folter sind, besonderes Gewicht.

Eine Führungsrolle für die OSZE

Die Praxis der Staaten, diplomatische Zusicherungen des Verzichts auf Folter einzuholen, ist in der gesamten OSZE-Region zu beobachten. Derartige Zusicherungen bedrohen die Absolutheit des Folterverbots, einschließlich des Non-Refoulement-Prinzips. Mit der Preisgabe des grundsätzlichen Prinzips, dass Folter unter keinen Umständen gerechtfertigt ist, im Namen der Terrorismusbekämpfung höhlen wir gerade diejenigen Werte aus, die unsere Gesellschaften zusammenhalten – und genau damit helfen wir dem modernen Terrorismus, sein Ziel zu erreichen.

Die geographische Verbreitung der Zusicherungen und die Verbindung, die durch ihre Anwendung zwischen Menschenrechten und Sicherheit hergestellt wird, lässt die OSZE besonders geeignet erscheinen, bei diesem Thema eine

62 Vgl. Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 21-23.

63 Agiza v. Sweden, a.a.O. (Anm. 59), Absatz 13.4.

64 Ebenda.

65 Ebenda, Absatz 13.8.

führende Rolle zu übernehmen, sowohl politisch in Gestalt des Amtierenden Vorsitzenden und des Ministerrats als auch praktisch durch das BDIMR und die Antiterrorgruppe im OSZE-Sekretariat (*Action against Terrorism Unit, ATU*).

Auf der Grundlage des Kopenhagener Dokuments und der OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus sollte die OSZE darauf hinwirken, dass die Bedrohung durch Terrorismus auf eine Weise bekämpft wird, die die Absolutheit des Folterverbots aufrechterhält statt sie zu untergraben. Hart zu bleiben in der strikten Ablehnung von Folter, ganz gleich, welcher Art die Bedrohung ist, erfordert Mut. Schafft man das nicht, sind die seit mehr als einem halben Jahrhundert erzielten Fortschritte, diese Geißel zu eliminieren, in Gefahr.

Die menschliche Dimension der OSZE und die Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht¹

Einführung

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)² ist, was die Weiterentwicklung der Menschenrechte in der jüngsten Vergangenheit anbelangt, eine der fortschrittlichsten und erfolgreichsten Organisationen überhaupt. Indem sie die Achtung der Menschenrechte in den Teilnehmerstaaten fördert, Menschenrechtsverletzungen verhütet, hohe und detaillierte Menschenrechtsstandards festgesetzt, über diese einen breiten Konsens herbeigeführt und die Teilnehmerstaaten zu ihrer Einhaltung verpflichtet hat, indem sie die Staaten bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen unterstützt, deren Einhaltung überwacht und diese mittels verschiedener Instrumente und Mechanismen auch fördert und durchsetzt, hat die OSZE sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zum führenden Akteur im Bereich der Menschenrechte im erweiterten Europa entwickelt. Dank der menschlichen Dimension der OSZE³ gehen ihre Möglichkeiten, auf die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten einzuwirken, sowohl hinsichtlich der Reichweite⁴ als auch inhaltlich⁵ weit über diejenigen jeder anderen internationalen Organisation hin-

-
- 1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors und nicht diejenigen der OSZE, der Regierung irgendeines ihrer Teilnehmerstaaten oder der PAE Government Services Inc. wieder. Ebenso wenig spiegelt er die Ansichten des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien oder generell der Vereinten Nationen wider.
 - 2 Die Abkürzung OSZE wird im vorliegenden Beitrag sowohl für die OSZE als auch für die KSZE benutzt.
 - 3 Ursprünglich als „dritter Korb“ der Helsinki-Schlussakte bezeichnet, verknüpft die menschliche Dimension der OSZE Menschenrechte mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Anerkennung der Menschenrechtsstandards bedeutet gleichzeitig die Anerkennung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Grundlage für Frieden und kooperative Sicherheit.
 - 4 Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich im Moskauer Dokument nachdrücklich dazu bekannt, dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen „ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. H.4, S. 3.
 - 5 So Thomas M. Franck: „Nach Ansicht von Professor Theodor Meron [...] geht ‚der Wortlaut von Kopenhagen weit über den aller anderen Menschenrechtsdokumente hinaus‘. Das Dokument ist in seiner Detailliertheit beispiellos und setzt Maßstäbe, die einer Resolution der VN-Generalversammlung gut zu Gesicht stünden.“ Thomas M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: American Journal of International Law 1/1992, S. 46-91, hier: S. 67 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Gemeint ist das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konfe-

aus.⁶ Das Rezept, nach dem die OSZE zur Erfüllung ihrer Aufgaben in der menschlichen Dimension vorgeht, ist sicher nicht perfekt; es ist aber dennoch geeigneter und dementsprechend wirksamer als das anderer europäischer und globaler Organisationen, wenn es darum geht, die Menschenrechte in denjenigen Regionen, in denen sie am häufigsten und am schwersten verletzt werden, zu schützen.

Trotz dieser weitgehend positiven Bilanz nehmen viele Völkerrechtler (darunter auch diejenigen, die sich mit Menschenrechten befassen) die Verpflichtungen der menschlichen Dimension der OSZE nicht ernst, da sie rechtlich nicht bindend sind. Im vorliegenden Beitrag soll gezeigt werden, dass diese Einstellung ungerechtfertigt ist und man so die Chance verpasst, die Arbeit und den Einsatz internationaler Menschenrechtsanwälte (vorwiegend Lobby- und Advocacy-Arbeit) zu unterstützen. Den Völkerrechtlern werden dabei zwei Möglichkeiten des Zugangs zur OSZE angeboten: *Erstens* wird aufgezeigt, auf welche Weise die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen und in den einschlägigen OSZE-Dokumenten festgehaltenen Verpflichtungen am Entstehungsprozess eines regionalen Völkergewohnheitsrechts beteiligt sind;⁷ *zweitens* wird gezeigt, dass diese Verpflichtungen, auch wenn einige Staaten ihre Rechtsverbindlichkeit bestreiten, Merkmale und Elemente von Recht aufweisen und somit ihre Bindungswirkung als solche anerkannt werden sollte.

Im ersten Teil des Beitrags werden zunächst der Status und der Charakter der OSZE und ihrer im Rahmen der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen diskutiert,⁸ bevor daran anschließend überprüft wird, ob und inwieweit die Art und Weise, wie OSZE-Verpflichtungen zustande kommen, sowie deren Wirkung mit dem Entstehungsprozess von Völkergewohnheitsrecht übereinstimmen. Der zweite Abschnitt untersucht, wie Völkergewohnheitsrecht entsteht, und weist das Vorhandensein von Staatenpraxis („allgemeine Übung“) und *opinio iuris* (Rechtsüberzeugung, Anerkennung der Übung als Recht) im Kontext der OSZE nach. Nach einer Erörterung der Frage, ob die Absicht der OSZE-Teilnehmerstaaten, sich mit der OSZE eine politische Organisation zu geben, eine Qualifizierung ihrer Dokumente als Ausdruck einer *opinio iuris* ausschließt, und der Frage, ob der Unterschied zwischen politischen und rechtlichen Verpflichtungen wirklich entscheidend

renz über die Menschliche Dimension der KSZE, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), Kap. H.1.

6 Mit Ausnahme der Europäischen Union, die wohl mehr als eine „internationale Organisation“ ist.

7 Zum Völkergewohnheitsrecht als Prozess siehe Rosalyn Higgins, *Problems & Process: International Law and How We Use It*, Oxford 1994.

8 Auf eine vollständige Darstellung der OSZE-Dokumente der menschlichen Dimension und einen Vergleich mit anderen Menschenrechtsdokumenten wird hier verzichtet, da dies nicht der eigentliche Schwerpunkt des Beitrags ist. Ebenso ist es nicht Zweck des Beitrags, erschöpfend herauszuarbeiten, welche Einzelbestimmungen aus OSZE-Dokumenten gewohnheitsrechtlicher Natur sind. Es soll vielmehr untersucht werden, ob und wie der *Modus Operandi* der OSZE zur Herausbildung eines regionalen Gewohnheitsrechts beiträgt.

ist, folgt im dritten Abschnitt ein kurzer Exkurs, in dem geklärt werden soll, worin – bezogen auf das Völkerrecht – eigentlich der Unterschied zwischen den Begriffen „politisch“ und „rechtlich“ besteht. Nach einem erfolgversprechenderen Weg der Auseinandersetzung mit dieser Problematik wird schließlich im vierten Abschnitt gesucht, der sich mit der Debatte über „*soft law*“ und „*hard law*“ befasst. Zunächst soll dabei herausgearbeitet werden, woran man eigentlich die „Härte“ von Recht misst; anschließend wird untersucht, ob man OSZE-Verpflichtungen als „hart“ bezeichnen bzw. ob ihnen eine „harte“ Bindungswirkung attestiert werden kann, so dass sie möglicherweise die Kriterien erfüllen, die sie zu dem für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht erforderlichen subjektiven Element der *opinio iuris* machen. Nachdem der Frage nachgegangen wurde, ob es sich bei den OSZE-Verpflichtungen um Völkergewohnheitsrecht *in statu nascendi* handelt, wendet sich der fünfte Abschnitt erneut der anhaltenden Debatte über die Rechtsstellung der OSZE zu. Da der Status der OSZE, ihre Dokumente und die darin enthaltenen Verpflichtungen die traditionellen Verfahren zur Bestimmung der Völkerrechtsquellen und des Charakters von Völkerrecht in Frage stellen, soll abschließend erörtert werden, ob Definition und Funktionsweise des heutigen Völkergewohnheitsrechts für internationale Menschenrechtsnormen geeignet sind oder ob wir uns auf die eine oder andere Art darum bemühen müssen, der Falle des „positivistischen binären Paradigmas“⁹ zu entkommen und neue Instrumente für internationale Menschenrechtsanwälte zu finden, mit denen sie für die Bewältigung der Probleme bei der weltweiten Förderung der Menschenrechte besser gerüstet sind.

Der Status der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Die OSZE¹⁰ war in ihren Anfängen in den frühen 1970er Jahren eine Serie von Konferenzen, an denen hohe Regierungsbeamte aus den Ländern beider politischer Blöcke des Kalten Krieges sowie aus neutralen Staaten teilnah-

9 Steven R. Ratner, Does International Law Matter In Preventing Ethnic Conflict?, in: International Law and Politics 3/2000, S. 591-698, hier: S. 612.

10 Zur Geschichte der OSZE, zu ihren Institutionen und Mechanismen siehe Organization for Security and Co-operation in Europe, The OSCE Handbook, Wien 2000; Arie Bloed, Two Decades of the CSCE Process: From Confrontation to Co-operation. An Introduction, in: Arie Bloed (Hrsg.), The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 1-118; Marcus Wenig, Der völkerrechtliche Status der OSZE – Gegenwärtiger Stand und Perspektiven, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 393-411; Stuart Ford, OSCE National Minority Rights in the United States: The Limits of Conflict Prevention, in: Suffolk Transnational Law Review 1/1999, S. 1-55; Rachel Brett, Human Rights and the OSCE, in: Human Rights Quarterly 3/1996, S. 668-693; Ulrich Fastenrath, Rechtliche Bedeutung der OSZE/OSZE-Dokumente, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 447-464. Siehe auch Abschnitt 5 des vorliegenden Beitrags zu den Implementierungs- und Durchsetzungsmechanismen der OSZE.

men. Der Zweck der Konferenzen bestand im Wesentlichen darin, den Dialog aufrechtzuerhalten und die Zusammenarbeit mit Hilfe eines „unauffälligen diplomatischen Prozesses“¹¹ zu fördern. Der *Modus Operandi* der OSZE war von Beginn an auf die politische Ebene der internationalen Beziehungen ausgerichtet. Auch wenn sich Struktur und Aufgaben der ehemaligen Konferenz und heutigen Organisation seit dem Ende des Kalten Krieges grundlegend verändert haben, hat sie dennoch den Charakter eines Forums für Dialog und Zusammenarbeit „hinter den Kulissen“ bewahrt. Die heutige OSZE besitzt viele Merkmale, die man von einer internationalen Organisation erwarten würde, so z.B. auch die Anerkennung als „regionale Abmachung“ im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und einen Beobachterstatus bei der VN-Generalversammlung,¹² obwohl sie noch immer keinen Gründungsvertrag hat und somit wohl auch kein Völkerrechtssubjekt ist.¹³ Wie die VN-Generalversammlung sind auch die Gremien der OSZE derzeit nicht befugt, Beschlüsse zu fassen, die für ihre Teilnehmerstaaten explizit rechtsverbindlich sind. Zwar hat es immer wieder Versuche gegeben, die OSZE zu „verrechtlichen“¹⁴ (innerhalb der OSZE selbst befasst sich nach wie vor eine Arbeitsgruppe mit dieser Frage, worauf in den „Schlussfolgerungen“ noch eingegangen wird); die vorherrschende – und vor allem von den Vereinigten Staaten verfochtene – Meinung läuft jedoch darauf hinaus, ihren Charakter als informelle, wenn auch mit Exekutivbefugnissen ausgestattete, diplomatische Diskussionsrunde beizubehalten. Damit wird offenbar bewusst versucht, die Vorteile einer etablierten Organisationsstruktur zu maximieren und die üblicherweise damit einhergehenden Nachteile auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Die OSZE will als eine normale internationale Organisation gesehen werden, die jedoch in ihren Handlungsoptionen ihre „Flexibilität“ bewahrt. Der Wunsch, als *De-facto*-Rechtssubjekt wahrgenommen zu werden, spricht aus folgender Selbstbeschreibung:

„Die OSZE ist ein Sonderfall. Einerseits besitzt sie keine Völkerrechtssubjektivität und ihre Beschlüsse sind lediglich politisch, nicht aber rechtlich bindend. Dennoch weist sie die meisten der üblichen Attribute einer internationalen Organisation auf: ständige Beschlussgremien, einen festen Hauptsitz und ständige Einrichtungen, einen festen Mitarbeiterstab, reguläre Finanzmittel und Büros vor Ort. Die meisten ihrer Dokumente, Beschlüsse und Verpflichtungen sind in juristischer Spra-

11 OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 10), S. VIII.

12 Vgl. Wenig, a.a.O. (Anm. 10), S. 395. Wenig kommt zu dem Schluss, dass „hinsichtlich des Begriffs der ‚regionalen Abmachung‘ eine Vertragsinterpretation durch die politisch relevanten VN-Gremien dahingehend stattgefunden hat, dass im Falle der KSZE/OSZE vom bisherigen Erfordernis eines völkerrechtlichen Gründungsvertrages abgesehen wurde“. Ebenda, S. 405.

13 Vgl. ebenda, S. 398. Siehe hierzu auch Arie Bloed (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1993-1995*, Den Haag/London/Boston 1997, S. xix, sowie die Schlussfolgerungen des vorliegenden Beitrags.

14 Vgl. Bloed, a.a.O. (Anm. 10), S. 24, sowie ders., a.a.O. (Anm. 13), S. xix.

che abgefasst, ihre Interpretation erfordert Kenntnisse der Prinzipien des Völkerrechts und der Standardverfahren des Vertragsrechts. Darüber hinaus schmälert die fehlende Rechtsverbindlichkeit der OSZE-Verpflichtungen nicht ihre Wirksamkeit. Jeweils auf höchster politischer Ebene vereinbart, sind sie wohl ebenso zwingend wie völkerrechtliche Vorschriften.¹⁵

Der unklare rechtliche Status hat die OSZE jedoch nicht daran gehindert, rechtsverbindliche Verträge auszuarbeiten, wie z.B. das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der OSZE, den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) und den Vertrag über den Offenen Himmel.¹⁶

Typisch für ihre streng politisch-diplomatischen Anfänge und entsprechend ihren grundlegenden Konzepten der „kooperativen Sicherheit“, der „Wertegemeinschaft“ und der „Verantwortungsgemeinschaft“ werden Beschlüsse innerhalb der OSZE im Konsens gefasst.¹⁷ Beschlussfassung im Konsens bedeutet, dass die Beschlüsse unverzüglich in Kraft treten und somit auch sofort bindend sind („Universalitätsprinzip“). Das Konsenserfordernis verleiht den Beschlüssen und Dokumenten der OSZE zusätzliches Gewicht mit Blick auf Staatenpraxis und *opinio iuris*, worauf später noch eingegangen wird.

Die OSZE selbst erklärt ihre Dokumente und die darin enthaltenen Verpflichtungen für politisch bindend, was auch allgemein anerkannt ist.¹⁸ Darauf folgt für gewöhnlich der Hinweis, dass die damit geschaffenen Normen und Prinzipien rechtlich nicht bindend sind. Gerade das Fehlen eines Rechtscharakters bzw. des „Recht-Seins“ der Verpflichtungen wird jedoch in Frage gestellt. Viele der Verpflichtungen der menschlichen Dimension ähneln denjenigen, die in eindeutig rechtlich bindenden Dokumenten aufgeführt sind,¹⁹ in normativer Hinsicht wird ihnen sogar bescheinigt, über diese hinauszugehen.²⁰ Während einige Kommentatoren feststellen, dass die OSZE-Verpflichtungen absichtlich nicht rechtsverbindlich gestaltet wurden,²¹ behaupten an-

15 OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 10), S. 3.

16 Anders als OSZE-Dokumente gelten diese Verträge nur für diejenigen Teilnehmerstaaten, die sie ratifiziert haben. Vgl. ebenda, S. 37, 90 und 127-131.

17 Vgl. ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments: A Reference Guide, Warschau 2001, S. xv-xvi.

18 Vgl. ebenda, S. xv; vgl. ebenso Arie Bloed/Pieter van Dijk (Hrsg.), Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties, Den Haag 1999, S. 5.

19 Wie z.B. im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und im Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten.

20 „OSZE-Verpflichtungen der menschlichen Dimension gehen in etlichen Fällen weit über das hinaus, was in ‚traditionellen‘, rechtlich bindenden Menschenrechtsdokumenten enthalten ist.“ ODIHR, a.a.O. (Anm. 17), S. xv.

21 So z.B. Ulrich Fastenrath: „Zudem ist den Teilnehmerstaaten von vornherein nicht zu unterstellen, dass sie ihren Registrierungspflichten aus der UN-Charta und der Wiener Vertragsrechtskonvention nicht nachkommen wollten. Eher schon scheuten sie das innerstaatliche Gesetzgebungsverfahren, das zumindest zu beträchtlichen Verzögerungen beim

dere wiederum, dass die Verpflichtungen gar nicht rechtsverbindlich sein können.²² Steven R. Ratner macht es noch komplizierter: „Dass OSZE-Dokumente keinen Vertragscharakter haben, sagt uns nur, was sie nicht sind, nicht aber, was sie sind.“²³ Etwas überraschend verwies schließlich der Internationale Gerichtshof (IGH) im Nicaragua-Fall²⁴ auf die Helsinki-Schlussakte²⁵ als Ausdruck einer *opinio iuris* und eröffnete damit die Möglichkeit, die Schlussakte und vielleicht auch noch andere OSZE-Dokumente als Völkergewohnheitsrecht zu bezeichnen – eine Möglichkeit, die ein Großteil der Literatur über die OSZE noch kaum zu erwähnen gewagt hat. Und auch wenn der eine oder andere Autor sich diese Frage gestellt hat, dann doch nur *en passant* und ohne detailliert auf sie einzugehen.²⁶

Am häufigsten wird zum Status der OSZE-Verpflichtungen die Position vertreten, dass der Unterschied zwischen politischer und rechtlicher Bindung in der Realität nur von geringer Bedeutung ist, da die Verpflichtungen von den Teilnehmerstaaten als bindend empfunden werden, d.h. sie erfüllen die Kriterien der Normativität und der Verbindlichkeit. In der folgenden vielzitierten Passage unterstreichen van Dijk und Bloed die geringe Bedeutung dieser Unterscheidung:

„Die Bindungswirkung der Dokumente wird nicht ernsthaft in Frage gestellt. Van Dijk hält mit Recht fest: ‚Eine Verpflichtung muss nicht rechtlich bindend sein, um Bindungswirkung zu haben; der Unterschied zwischen rechtlicher und außerrechtlicher Bindungswirkung manifestiert sich in den rechtlichen Konsequenzen einer Bindungswirkung‘, nicht aber in der Bindungswirkung an sich. Der Verstoß gegen politisch, nicht aber rechtlich bindende Übereinkünfte ist genauso unzulässig wie der Verstoß gegen Völkerrechtsnormen. In dieser Hinsicht gibt es zwischen politisch und rechtlich bindenden Regeln keinen Unterschied.“²⁷

Inkrafttreten, wenn nicht zum Scheitern der Schlussakte von Helsinki geführt hätte.“ Fastenrath, a.a.O. (Anm. 10), S. 451.

22 Vgl. Brett, a.a.O. (Anm. 10), S. 676.

23 Ratner, a.a.O. (Anm. 9), S. 609; vgl. auch Wenig, a.a.O. (Anm. 10), S. 395.

24 Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Urteil des IGH vom 27. Juni 1986, ICJ Reports 1986; vgl. auch Christine Chinkin, The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law, in: International and Comparative Legal Quarterly 38/1989, S. 850-866, hier: S. 858.

25 Die Helsinki-Schlussakte ist das „Gründungsdokument“ und die wichtigste Leitlinie der OSZE.

26 So z.B. Bloed, a.a.O. (Anm. 10), S. 23; Fastenrath, a.a.O. (Anm. 10), S. 458-459. Soweit dem Autor bekannt ist, hat nur Stuart Ford ernsthaft untersucht, ob OSZE-Dokumente zu Völkergewohnheitsrecht werden können, siehe Ford, a.a.O. (Anm. 10), S. 26-38. Er weist nach, dass die OSZE-Dokumente eine gewisse Gewohnheit begründen, geht aber nicht über die „künstliche Trennung“ von politischer und rechtlicher Bindung hinaus. Der vorliegende Beitrag versucht in den Abschnitten 3 und 4, in dieser Argumentation einen Schritt weiterzugehen.

27 Bloed, a.a.O. (Anm. 10), S. 22.

OSZE-Dokumente haben somit zwar nicht die Form von Verträgen, auch wenn sie in vielen Fällen ähnliche Merkmale aufweisen.²⁸ Heißt das aber, dass die Dokumente und die darin enthaltenen Verpflichtungen für das Völkerrecht irrelevant sind? Wenn die Verpflichtungen für die OSZE-Teilnehmerstaaten ohnehin bindend sind, ist es dann überhaupt wichtig, ob sie den engen Definitionen des Völkerrechts entsprechen?

Da diese Frage noch offen ist, möchte ich die Juristen unter uns ein wenig versöhnlich stimmen, indem ich die OSZE-Verpflichtungen nach den üblichen Kriterien des Völkergewohnheitsrechts abklopfe. Ich werde dabei nicht untersuchen, ob einzelne Bestimmungen der im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE eingegangenen Verpflichtungen Gewohnheitsrecht geworden sind, sondern vielmehr ob der OSZE-„Prozess“²⁹ mit dem „Prozess“³⁰ der Herausbildung eines regionalen Völkergewohnheitsrechts vergleichbar ist.

Sind die Verpflichtungen der menschlichen Dimension der OSZE Gewohnheitsrecht?

Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, die beschwerliche Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts und seine vielen verschiedenen und z.T. widersprüchlichen Theorien erschöpfend darzustellen.³¹ Ich werde mich

28 Ausführlicher zu Vertragsformen und OSZE-Dokumenten: Ford, a.a.O. (Anm. 10), S. 27-30, sowie Fastenrath, a.a.O. (Anm. 10), S. 449-453.

29 Zur Bezeichnung der OSZE als „Prozess“ siehe den Abschnitt The OSCE “process”, in: ODIHR, a.a.O. (Anm. 17), S. xiv-xv.

30 Vgl. Higgins, a.a.O. (Anm. 7), vgl. ebenso Michael Byers, Custom, Power, and the Power Of Rules. Customary International Law from an Interdisciplinary Perspective, in: Michigan Journal of International Law 17/1995, S. 109-180, hier: S. 113.

31 Die „offizielle“ Definition von Völkergewohnheitsrecht „als Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung“ findet sich in Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe b des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH); zu den Ursprüngen, der verwirrenden Terminologie, früheren Frustrationen und inkonsequenten Gerichtsurteilen siehe Karol Wolfke, Custom in Present International Law, Dordrecht 1993, S. 2-10; zu den jeweiligen zeitgemäßen Anpassungen der Definition von Völkergewohnheitsrecht siehe Dinah Shelton, Law, Non-Law and the Problem of “Soft Law”, in: Dinah Shelton (Hrsg.), Commitment and Compliance – The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System, Oxford 2000, S. 1-13, hier: S. 7; zum Erfordernis der Staatenpraxis vgl. The Case of the S.S. Lotus (*France v. Turkey*), Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs vom 7. September 1927, Permanent Court of International Justice Series A, Nr. 10 (1927); zum Erfordernis sowohl der Staatenpraxis als auch der *opinio iuris* siehe North Sea Continental Shelf Cases (*Federal Republic of Germany v. Denmark, Federal Republic of Germany v. Netherlands*), Urteil des IGH vom 20. Februar 1969, ICJ Reports 1969; zum Völkergewohnheitsrecht als soziale Institution siehe Byers, a.a.O. (Anm. 30), S. 137; zu Völkergewohnheitsrecht und Menschenrechten siehe Theodor Meron, Human Rights And Humanitarian Norms As Customary Law, Oxford 1991; zur Unsicherheit bzw. Flexibilität einzelner Komponenten des Völkergewohnheitsrechts siehe Jonathan I. Charney, Universal International Law, in: The American Journal of International Law 2/1993, S. 529-551, hier: S. 546; zur Bedeutungslosigkeit und zum nichtempirischen Charakter des Völkergewohnheitsrechts siehe J. Patrick Kelly, The Twilight of Customary International Law, in: Virginia Journal of International Law 2/2000, S. 449-543, hier: S. 452-455; zum Ausschluss

daher auf diejenigen Aspekte des Völkergewohnheitsrechts konzentrieren, die für die Diskussion über den Status der OSZE-Verpflichtungen notwendig sind. Nach einer kurzen Darstellung der diesem Beitrag zugrunde liegenden Konzeption des Völkergewohnheitsrechts werde ich anhand der Aktivitäten und der Praxis der OSZE das Vorhandensein von Staatenpraxis und *opinio iuris* nachweisen, um deutlich zu machen, dass es durchaus möglich ist, die OSZE-Verpflichtungen nach den erforderlichen Kriterien als regionales Völkergewohnheitsrecht zu bezeichnen.

Elizabeth Roberts unterscheidet traditionelle und moderne Theorien zum Völkergewohnheitsrecht.³² Während traditionelle Ansätze die Staatenpraxis stärker betonen, berufen sich die Vertreter moderner Ansätze zur Förderung ihrer politischen und moralischen Ziele eher auf *opinio iuris*. „Die Dynamo-Perspektive konzentriert sich auf das moderne Völkergewohnheitsrecht und bezieht es als fortschrittliche Rechtsquelle mit ein, mit der auf moralische Fragen und globale Herausforderungen reagiert werden kann.“³³ Der Versuch einer Unterscheidung zwischen diesen beiden Elementen, die gleichermaßen für die Konstituierung von Völkergewohnheitsrecht notwendig sind, erweist sich oftmals als schwierig. Der IGH und mit ihm viele Rechtswissenschaftler machen hin und wieder geltend, dass eine bestimmte Form der Meinungsäußerung einer internationalen Organisation, z.B. eine Erklärung, Ausdruck einer Staatenpraxis oder einer *opinio iuris* oder sogar beider Elemente sein kann.³⁴ Auch ist das subjektive Element der *opinio iuris* aufgrund psychologischer und epistemologischer Probleme, aber auch infolge der Unklarheit darüber, was „als Recht (anerkannt)“ bedeutet,³⁵ schwer zu bestimmen. Trotz der allgemeinen Verwirrung über die Definition, Klassifizierung und Funktion von Völkergewohnheitsrecht selbst unter denjenigen, die in diesem Bereich arbeiten, verwende ich in der nun folgenden Diskussion das grundlegende Zwei-Komponenten-Schema, ohne jedoch im Vorhinein seine Problematik zu verleugnen.

Da sich der Beitrag auf Vorgänge und Aktivitäten in der OSZE-Region beschränkt, wird keinerlei Anspruch darauf erhoben, internationales, d.h. globales Gewohnheitsrecht zu etablieren. Die Möglichkeit eines *regionalen* Völkergewohnheitsrechts wurde indirekt vom IGH im Asylstreit zwischen Kolumbien und Peru über den peruanischen Oppositionsführer Haya de la

nichtstaatlicher Akteure im traditionellen Völkergewohnheitsrecht wie z.B. des IKRK siehe Anthea Elizabeth Roberts, Traditional and Modern Approaches to Customary International Law: A Reconciliation, in: The American Journal of International Law 4/2002, S. 757-779, hier: S. 775; vgl. ebenso Higgins, a.a.O. (Anm. 7), S. 19-38; Paul H. Brietzke, Insurgents in the “New” International Law, in: Wisconsin International Law Journal 1/1994.

32 Vgl. Roberts, a.a.O. (Anm. 31), S. 758.

33 Ebenda, S. 759 („Dynamo-Perspektive“ ist ein bei David Fidler entlehnter Begriff zur Beschreibung moderner Ansätze im Vergleich zu traditionellen Auffassungen, die Fidler als „Dinosaurier-Ansatz“ bezeichnet); zur Reaktion des „Establishments“ auf das moderne Völkergewohnheitsrecht siehe Brietzke, a.a.O. (Anm. 31).

34 Vgl. Wolfke, a.a.O. (Anm. 31), S. 45.

35 Vgl. ebenda, S. 7-9 und S. 19-25; Byers, a.a.O. (Anm. 30), S. 136.

Torre³⁶ geschaffen, auch wenn der Gerichtshof in diesem besonderen Fall keinen Nachweis dafür sehen konnte.

Nachweis der Staatenpraxis

Will man in Bezug auf die Verpflichtungen der menschlichen Dimension der OSZE hinreichende Belege für das Vorhandensein einer Staatenpraxis finden, sollte man sich mindestens drei Bereiche genauer ansehen: den Prozess der Ausarbeitung von OSZE-Dokumenten, die Dokumente selbst sowie multi- und bilaterale Verträge über Minderheitenrechte in der OSZE-Region, in die OSZE-Verpflichtungen eingeflossen sind.

Der IGH stellte u.a. in seinem Namibia-Gutachten aus dem Jahr 1971 sowie im Fischereistreit zwischen Großbritannien bzw. Deutschland und Island 1974 fest, dass bereits die *Teilnahme an Konferenzen zur Kodifizierung von Völkerrecht* ein Beleg für Staatenpraxis sein kann: „Aus dem grundsätzlichen *Konsens*, der sich auf der Konferenz gezeigt hat, haben sich in den letzten Jahren zwei Auffassungen als Völkergewohnheitsrecht herauskristallisiert.“³⁷ Der in der OSZE übliche Prozess, Verpflichtungen der menschlichen Dimension in politischen Gremien nach dem Konsensprinzip zu beschließen, veranschaulicht diese Variante der Staatenpraxis.³⁸ Obwohl teilweise noch umstritten, ist die Akzeptanz von *Beschlüssen internationaler Organisationen* als Ausdruck von Staatenpraxis heute alltäglich.³⁹ Verkompliziert wird die Lage allerdings dadurch, dass Erklärungen gelegentlich auch als Ausdruck einer *opinio iuris* behandelt werden, wie z.B. in dem bereits erwähnten berüchtigten Nicaragua-Fall. In den meisten Fällen wird zwar auf Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen Bezug genommen, jedoch gelten auch OSZE-Dokumente als Beleg für Staatenpraxis. Sie erfüllen die Kriterien⁴⁰ der Sprachform und des notwendigen Umfangs an Unterstützung für einen Beschluss insofern, als OSZE-Dokumente in der Regel in einer verbindlichen Terminologie verfasst sind, Verpflichtungen zum Ausdruck bringen und einstimmig verabschiedet werden. Hinzu kommt, dass es zwar in Gestalt der Helsinki-Schlussakte nun schon seit drei Jahrzehnten OSZE-Verpflichtungen gibt; die mit den Urteilen zum Nordsee-Festlandssockel eingeführte Verkürzung der Zeitspanne, die notwendig ist, um eine konsequente

36 Asylum Case (*Colombia v. Peru*), Urteil des IGH vom 20. November 1950, ICJ Reports 1950. Vgl. auch Ford, a.a.O. (Anm. 10), S. 30, sowie Wolfke, a.a.O. (Anm. 31), S. 9.

37 Fisheries Jurisdiction Cases (*Federal Republic of Germany v. Iceland, United Kingdom v. Iceland*), Urteile des IGH vom 25. Juli 1974, ICJ Reports 1974, Absatz 52 (Großbritannien) und Absatz 44 (Deutschland); vgl. auch das Namibia-Gutachten des IGH vom 21. Juni 1971, ICJ Reports 1971; Hervorhebung durch den Autor.

38 So Shelton, a.a.O. (Anm. 31), S. 1: „Der Prozess der Erarbeitung nichtbindender normativer Dokumente und der anschließenden Abstimmung über sie kann ebenfalls als eine Form der Staatenpraxis betrachtet werden.“

39 Siehe z.B. North Sea Continental Shelf Cases, a.a.O. (Anm. 31); Higgins, a.a.O. (Anm. 7), S. 22-25.

40 Vgl. Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, London 1987, S. 26-27.

Staatenpraxis unter Beweis zu stellen, bedeutet jedoch, dass viele der fortschrittlichsten Verpflichtungen erst nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entwickelt wurden. Stuart Ford ist daher zuzustimmen, wenn er feststellt: „Da sich solche Erklärungen über einen Zeitraum von nahezu zehn Jahren erstrecken, sind sie der Beleg für eine allgemeine Staatenpraxis im Einklang mit den Prinzipien der OSZE.“⁴¹

Den unmittelbarsten Einfluss haben OSZE-Verpflichtungen immer dann, wenn sie als Grundlage *multi- und bilateraler Verträge zum Schutz von Minderheitenrechten* verwendet (oder manchmal sogar im Wortlaut übernommen) werden, so geschehen in den Abkommen, die in den 1990er Jahren zwischen einigen der OSZE-Teilnehmerstaaten geschlossen wurden.⁴² Die Übernahme von und Bezugnahme auf Verpflichtungen der menschlichen Dimension der OSZE⁴³ in diesen Verträgen hat „politisch bindende“ Verpflichtungen in rechtlich bindende verwandelt.⁴⁴ Die Verwendung von OSZE-Verpflichtungen in diesen Verträgen kann auch als Nachweis einer regionalen Staatenpraxis betrachtet werden.⁴⁵

Opinio iuris sive necessitates

Die zweite Komponente, die für die Entstehung von Gewohnheitsrecht erforderlich ist, ist das subjektive Element der Anerkennung „als Recht“, wie es das Statut des IGH formuliert. Zu dem objektiven Element der Staatenpraxis tritt also ein subjektives hinzu: Die fragliche Praxis muss Ausdruck der Überzeugung sein oder in der Überzeugung ausgeführt werden, dass sie entweder eine rechtliche Verpflichtung darstellt bzw. rechtlich geboten ist oder dass man im Einklang mit bereits geltendem Recht handelt.⁴⁶ Die Gefahr von Irritationen liegt nahe. Sogar die Urheber des Statuts waren sich der genauen Bedeutung von Gewohnheitsrecht nicht ganz sicher und selbst in den Beschlüssen des IGH geraten die Begriffe, mit denen eine *opinio iuris* angezeigt

41 Ford, a.a.O. (Anm. 10), S. 32.

42 Zu den OSZE-Verpflichtungen zum Schutz von Minderheitenrechten und den entsprechenden Verträgen siehe ausführlicher Bloed/van Dijk, a.a.O. (Anm. 18); Jane Wright, *The Protection of Minority Rights in Europe: From Conference to Implementation*, in: *International Journal of Human Rights* 1/1998, S. 1-31; Hartmut Hillgenberg, *A Fresh Look at Soft Law*, *European Journal of International Law* 3/1999, S. 499-515.

43 Größtenteils derjenigen aus dem Kopenhagener Dokument.

44 So auch Fastenrath, a.a.O. (Anm. 10), S. 453: „[...] einzelne völkerrechtliche Verträge [nehmen] Bezug auf Dokumente der KSZE/OSZE [...] und beziehen] darin enthaltene politische Verpflichtungen in den rechtlich verbindlichen Vertrag ein [...] Einige dieser Verträge [...] inkorporieren zudem speziell die Verpflichtungen zum Schutz von nationalen Minderheiten in KSZE-Dokumenten, insbesondere des Kopenhagener Dokuments [...] Mit solchen Bezugnahmen werden die politischen Verpflichtungen in völkerrechtliche transformiert [...]“

45 Vgl. Chinkin, a.a.O. (Anm. 24), S. 856-857; sowie IGH, *Continental Shelf Case (Libya v. Malta)*, ICJ Reports (1985), S. 29-30.

46 Vgl. *North Sea Continental Shelf Cases*, a.a.O. (Anm. 31), S. 43-44.

werden soll, manchmal durcheinander.⁴⁷ *Opinio iuris* erfordert im Wesentlichen, dass Staaten eine bestimmte Übung ausführen, weil sie der Auffassung sind, dass sie dazu verpflichtet sind. Wie bereits erwähnt, heben jüngere Entwicklungen im Völkergewohnheitsrecht gegenüber der Staatenpraxis die *opinio iuris* stärker hervor, insbesondere wenn es um Menschenrechtsfragen geht; die traditionellen Kriterien sind daher im Begriff sich zu wandeln.⁴⁸ „Niedrige Standards im Bereich der Praxis sind im Falle von Gewohnheitsrechtsnormen mit vorwiegend moralischen Inhalten tolerierbar, da mit Verstößen gegen ideale Standards zu rechnen ist.“⁴⁹ Noch einmal: Resolutionen, Beschlüsse und Erklärungen internationaler Organisationen, die die Formulierung enthalten, dass sie von ihren Mitgliedstaaten als Rechtsvorschrift bzw. als (rechtlich) bindende Verpflichtungen zu betrachten sind,⁵⁰ können Ausdruck einer *opinio iuris* sein. In dem vielfach diskutierten Nicaragua-Fall stellte der IGH fest, dass die Haltung der Staaten u.a. gegenüber der Helsinki-Schlussakte sowie die „Wirkung der Zustimmung zu dem Text“ Ausdruck einer *opinio iuris*, wenn auch „mit aller gebotenen Vorsicht“⁵¹ sei. Die Helsinki-Schlussakte und andere OSZE-Dokumente erfüllen also sowohl das Kriterium der Staatenpraxis als auch das Kriterium der Anerkennung als Recht: Als Beschlüsse einer internationalen Organisation sowie als Ergebnis eines gemeinsamen Prozesses sind sie Beleg einer Staatenpraxis; gleichzeitig sind sie Ausdruck der *opinio iuris* der Teilnehmerstaaten, die die Dokumente und die darin enthaltenen Verpflichtungen unterschrieben und angenommen haben. Der OSZE-Prozess setzt also zum einen Standards, zum anderen verpflichtet er die Teilnehmerstaaten zu deren Einhaltung und erfüllt damit offensichtlich die Anforderungen, die an die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht geknüpft sind. „Die KSZE/OSZE-Dokumente bringen eine Rechtsüberzeugung zum Ausdruck, die in Verbindung mit nachfolgender Praxis Ausgangspunkt für neues regionales Völkergewohnheitsrecht werden kann.“⁵²

Eine Frage ist jedoch noch offen: Meint *opinio iuris* ausschließlich „Recht“ im engsten Sinne? Oder reicht nicht vielmehr ein gemeinsames Verständnis der rechtlichen Relevanz des Kontextes, in dem die Übung stattfindet, wie

47 So heißt es z.B. „as law“ oder „by law“, ist von „legal conviction“, „consent“, „acquiescence“ oder „will of state“ die Rede. Vgl. hierzu auch Wolfke, a.a.O. (Anm. 31), S. 1-25, 44-51 und 152-153.

48 Ausführlicher zu den Auswirkungen des Anstiegs von Menschenrechtsnormen auf die *opinio iuris* siehe Meron, a.a.O. (Anm. 31).

49 Roberts, a.a.O. (Anm. 31), S. 790.

50 Dazu Franck, a.a.O. (Anm. 5), S. 67, über die OSZE-Charta von Paris für ein neues Europa vom November 1990: „Obwohl die Charta kein Vertrag ist, wird ihrer Sprache mit der Terminologie der *opinio iuris* Gewicht verliehen. Sie schafft bewusst Normen.“

51 Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, a.a.O. (Anm. 24), Absatz 99f; vgl. hierzu auch Chinkin, a.a.O. (Anm. 24), S. 858; Alan Boyle, Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law, in: The International and Comparative Law Quarterly 4/1999, S. 901-913, hier: S. 906.

52 Fastenrath, a.a.O. (Anm. 10), S. 459-460.

Byers meint⁵³ Wenn Sitten und Gebräuche („Gewohnheiten“) ursprünglich eine soziale Institution waren, sollte dann der Entstehungsprozess von Völkergewohnheitsrecht dies nicht auch widerspiegeln? Oder sollte er im Sinne der künstlichen positivistische Trennung zwischen Recht und Politik nach wie vor ganz eng gesehen werden?

Damit sind wir wieder bei der Frage, welche Zielsetzung hinter den OSZE-Dokumenten steckt. Wie bereits erwähnt spricht vieles dafür, dass sowohl die Verfasser der Helsinki-Schlussakte als auch die Reformer in den 1990er Jahren sich bewusst dafür entschieden haben, der OSZE und ihren Dokumenten lediglich politische Verbindlichkeit zu verleihen. So stellen die Helsinki-Schlussakte und spätere OSZE-Dokumente ausdrücklich fest, dass das jeweilige Dokument zwar dem Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt werden soll, jedoch „nicht registrierbar nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen“⁵⁴ ist. Außerdem stellen die Teilnehmerstaaten in der Schlussakte fest, dass sie zwar „die vorstehenden Prinzipien gebührend berücksichtigen“ werden, „die vorliegende Erklärung [ihre völkerrechtlichen] Rechte und Verpflichtungen“ jedoch nicht berühre. Wurden diese Bestimmungen also eingefügt, um definitiv jeglichen Rechtsstatus für die Dokumente auszuschließen? Oder wurden sie lediglich hinzugefügt, um zu vermeiden, den Dokumenten die Form eines Vertrages mit all seinem Drum und Dran zu geben? Man könnte aus diesen Bestimmungen schließen, dass die OSZE – wie bereits im zweiten Abschnitt angedeutet – zwar alle Vorteile einer internationalen Organisation, einschließlich der Bindungswirkung für ihre Teilnehmerstaaten, genießen will, ohne jedoch die Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.⁵⁵ Wenn diese Absprachen zur Umgehung bestimmter rechtlicher Aspekte vertraglicher Formulierungen hätten zeigen sollen, dass die Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtungen nicht ernst nehmen und diese daher als unverbindlich anzusehen seien – warum ist dann stets und ständig von dem „festen Bekenntnis [der Teilnehmerstaaten] zur uneingeschränkten Durchfüh-

53 Vgl. Byers, a.a.O. (Anm. 30), S. 139-142; auf S. 140 heißt es dazu: „*Opinio iuris* in dem Sinne, dass Staaten glauben, im Einklang mit bereits existierenden oder sich gleichzeitig entwickelnden Rechtsvorschriften zu handeln, ist weder als praktisches Instrument zur Feststellung der Existenz gewohnheitsrechtlicher Normen noch als Erklärung für die Entstehung solcher Normen besonders hilfreich.“

54 Eine Folge der Nichtregistrierung ist, dass Staaten kein Verfahren wegen der Verletzung von OSZE-Verpflichtungen beim IGH einleiten können; vgl. Ratner, a.a.O. (Anm. 9), S. 611; Fastenrath, a.a.O. (Anm. 10), S. 448.

55 Zu den Nachteilen des Abschlusses formaler Verträge gehören z.B. ausgedehnte Beratungen auf Vertragskonferenzen, die Verwässerung von Bestimmungen bis hinunter auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, die Aufnahme von Vorbehalten in den Text, übermäßig lange Ratifizierungsverfahren, die Berücksichtigung der nationalen Gesetzgebung und lange Verzögerungen bis zum Inkrafttreten des Vertrags (siehe z.B. die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen). Vorteile der Bewahrung einer gewissen „Flexibilität“ sind z.B.: Die Organisationsstrukturen sind dynamisch, so dass es einfacher ist, sich neuen Gegebenheiten anzupassen; Dokumente und Verpflichtungen können aufeinander aufbauen, ohne frühere Verträge annullieren oder genau festlegen zu müssen, wie sie sich zueinander verhalten; nicht zuletzt wird der ganze Prozess den Juristen aus der Hand genommen. Vgl. ODIHR, a.a.O. (Anm. 17), S. xvi; vgl. ebenso Wright, a.a.O. (Anm. 42), und Wenig, a.a.O. (Anm. 10), S. 399-400.

rung aller [OSZE]-Prinzipien und -Bestimmungen“ und der „hohen politischen Bedeutung“, die sie den Verpflichtungen beimessen, die Rede?⁵⁶

Daraus folgt, dass die OSZE-Dokumente nicht in dieser Form abgefasst sind, um ihnen Bindungswirkung abzusprechen, sondern vielmehr, um die Erschwernisse zu umgehen, die mit der Schaffung konventionellen Rechts einhergehen. Das wiederum lässt die Möglichkeit zur Entstehung einer *opinio iuris*, die zur Herausbildung eines Völkergewohnheitsrechts führt, offen, wenn sich nachweisen lässt, dass die Teilnehmerstaaten nicht grundsätzlich dagegen sind, dass die Verpflichtungen in irgendeiner Form als Recht im nichtkonventionellen Sinne betrachtet werden, z.B. im Sinne eines Gewohnheitsrechts oder allgemeiner Grundsätze.⁵⁷

Hier geht es jedoch um etwas Grundsätzlicheres: Worin besteht insbesondere im Völkerrecht der Unterschied zwischen „politisch bindend“ und „rechtlich bindend“, zwischen einer politischen und einer rechtlichen Verpflichtung?

„Bei der Entscheidung für eine nichtvertragliche Form einer Übereinkunft mag auch die Tatsache eine Rolle spielen, dass der Unterschied zwischen einem Vertrag und der bindenden ‚politischen‘ Wirkung nichtvertraglicher Vereinbarungen realistisch betrachtet für einen Politiker gar nicht so groß ist, wie häufig angenommen wird. Auch Verträge sind, wenn sie nicht nur auf dem Papier stehen, von der kontinuierlichen Zusammenarbeit zwischen Staaten abhängig. Nimmt die Bereitschaft zur Zusammenarbeit ab, sind Versuche, ihnen vor Gericht oder durch Sanktionen Geltung zu verschaffen, aufgrund der zu erwartenden Kosten und politischen Konsequenzen eher unwahrscheinlich, auch wenn die Möglichkeit dazu aus rechtlicher Sicht durchaus besteht.“⁵⁸

Politische versus rechtliche Verpflichtungen

Nun könnte man behaupten, der Unterschied zwischen einer rechtlichen und einer politischen Verpflichtung bestehe darin, dass die Verletzung Ersterer einen Rechtsbruch bedeute, einen „Politikbruch“ hingegen gäbe es nicht. Die Unterscheidung zwischen „politisch“ und „rechtlich“ ist auf der Ebene des Völkerrechts allerdings ein wenig absurd, da hier das Recht völlig von der Politik durchdrungen ist.⁵⁹ Das Völkerrecht selbst ist das Ergebnis politischer

56 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 4), Kap. A.2, S. 7 und 18.

57 Vgl. Ford, a.a.O. (Anm. 10, S. 37-38. Siehe auch die Schlussfolgerungen des vorliegenden Beitrags.

58 Hillgenberg, a.a.O. (Anm. 42), S. 5.

59 Dazu Shelton, a.a.O. (Anm. 31), S. 11: „Einige Rechtswissenschaftler unterscheiden zwischen ‚hard law‘ und ‚soft law‘, indem sie feststellen, dass ein Rechtsbruch rechtliche Konsequenzen nach sich zieht, während der Bruch einer politischen Norm politische Folgen hat. Eine solche Unterscheidung ist nicht immer leicht zu treffen. Normativität anhand

Prozesse: politischer Verhandlungen, eines Staatenkonsenses, politisch beeinflusster Gerichtsentscheidungen etc.⁶⁰ Völkergewohnheitsrecht wird durch politische Praxis geschaffen, und eine politisch beeinflusste *opinio iuris* bedarf laut Guggenheim der Akzeptanz seitens der Führungsmächte.⁶¹ Nach Byers gehen Rechtswissenschaftler „in unterschiedlichem Maße grundsätzlich davon aus, dass Völkerrecht durch Prozesse geschaffen wird, die, zumindest was die Verfahren angeht, objektiv und in diesem Sinne apolitisch sind [...] Leider übersehen viele Völkerrechtler die Auswirkungen von Machtbeziehungen auf die Entstehung gewohnheitsrechtlicher Regeln oder versuchen vergeblich, diese Auswirkungen wegzudiskutieren.“⁶²

Eine Unterscheidung mag auf den jeweils bevorzugten Ansatz (kooperativ oder konfrontativ) und die bevorzugte Form der Entscheidungsfindung (politischer Konsens oder Gerichtsverfahren) sowie auf die damit verbundenen Mittel zurückzuführen sein. Rechtliche Mittel wie der Zugang zu Gerichtsverfahren,⁶³ die Individualbeschwerde⁶⁴ und Schadensersatz/Wiedergutmachung über den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof stehen innerhalb der OSZE nicht zur Verfügung,⁶⁵ obwohl es zu den Überwachungs- und Überprüfungsmechanismen des VN-Menschenrechtsausschusses durchaus Parallelen in der OSZE gibt. Das Fehlen solcher Mittel mindert jedoch nicht die Verbindlichkeit der OSZE-Verpflichtungen für die Teilnehmerstaaten, sondern reduziert lediglich die Instrumente, auf die zurückgegriffen werden kann.⁶⁶ Aber selbst wenn es diese Rechtsinstrumente gibt, ist die Entscheidung darüber, ob und wie sie einzusetzen sind, wie bereits erwähnt, politischer Natur. Außerdem sind derartige Instrumente wirksamer in Fällen vereinzelter oder „minderschwerer“ Menschenrechtsverletzungen in Staaten, in denen die Kultur der Einhaltung der Menschenrechte bereits ziemlich weit fortgeschritten ist (z.B. in Westeuropa).⁶⁷ Alston und Weiler weisen darauf hin, dass man sich in der EU viel zu

von Konsequenzen zu überprüfen, kann zur Verwirrung führen, da Rechtsbrüche politisch motivierte Folgen haben können.“

60 Ausführlicher zur grundlegenden Rolle des Politischen im Völkerrecht: Byers, a.a.O. (Anm. 30), sowie Kelly, a.a.O. (Anm. 31).

61 Vgl. Paul Guggenheim, zitiert in: Wolfke, a.a.O. (Anm. 31), S. 49.

62 Byers, a.a.O. (Anm. 30), S. 116 und 133.

63 Ausführlicher zum Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE Bloed, a.a.O. (Anm. 13), S. xix; OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 10), S. 37.

64 Dazu ODIHR, a.a.O. (Anm. 17), S. xvii: „Wichtig ist auch, dass das Fehlen eines Individualbeschwerdeverfahrens nicht ausschließt, dass den politischen Gremien der OSZE Einzelfälle zur Kenntnis gebracht werden können.“

65 Vgl. ebenda. Bei der Reorganisation der OSZE wurde bewusst auf die Schaffung solcher Mechanismen verzichtet, um bereits existierende Instrumente nicht zu duplizieren.

66 Dazu Ratner, a.a.O. (Anm. 9), S. 610: „Abgesehen davon, dass Staaten bei Verletzungen von OSZE-Verpflichtungen vor internationalen Gerichten keine Regressansprüche geltend machen können, sind die OSZE-Verpflichtungen für die Staaten ebenso bindend – und haben auch dieselbe normative Bedeutung – wie Verträge.“

67 Vgl. David Wippman, *The Evolution and Implementation of Minority Rights*, in: *Fordham Law Review* 66/1997, S. 597-626, hier: S. 625.

sehr auf die „Kraft von Verboten und ihre gerichtliche Durchsetzung“⁶⁸ verlasse und ihnen viel zu sehr vertraue, solche Instrumente allein aber für ein wirksames Menschenrechtsregime nicht ausreichen, da dieses auch politische Maßnahmen verlange. Konfrontative Gerichtsverfahren sind vielleicht nicht der wirksamste Weg für den Umgang mit schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen. Ethnische Konflikte, Minderheitenfragen, der weitverbreitete Missbrauch der Staatsgewalt und ähnliche Szenarien erfordern Prävention, Mediation und Kapazitätsaufbau, nicht Wiedergutmachung. Die dafür in Frage kommenden Mittel scheinen daher tatsächlich den entscheidenden Unterschied zwischen den „politisch bindenden“ Dokumenten der OSZE und anderen, „rechtlich bindenden“ Menschenrechtsdokumenten auszumachen. Im Umgang mit dem heiklen und brisanten Problem schwerer Menschenrechtsverletzungen sind die kooperativen Methoden der OSZE vielleicht eher eine Stärke als eine Schwäche.

Natürlich ist, wie weiter oben bereits erörtert, die Unterscheidung zwischen „politisch“ und „rechtlich“ – auch was die Mittel anbelangt – in der Regel unscharf und wird daher oftmals als relativ unwichtig angesehen:

„Man kann davon ausgehen, dass die Partner eines nichtvertraglichen Übereinkommens sich dessen bewusst sind, dass sie, wenn sie keinen Vertrag schließen, auch bestimmte rechtliche Konsequenzen eines Vertrages ausschließen. Das betrifft in erster Linie Konsequenzen im Zusammenhang mit der Nichterfüllung, namentlich Schadensersatzansprüche und die Möglichkeit der Vollstreckung durch Streitbelegungsverfahren und Sanktionen. Ob die Vorstellungen der Parteien weit darüber hinausgehen, darf oftmals bezweifelt werden. Im Mittelpunkt der Verhandlungen steht normalerweise das, was die beiden Parteien wollen, und nicht solche Nebensächlichkeiten wie Gültigkeitsregelungen, Auslegung, Durchführung, Konsequenzen bei Nichterfüllung oder Bedingungen für die Beendigung der Übereinkunft.“⁶⁹

Da man also die Unterscheidung zwischen „politisch bindend“ und „rechtlich bindend“ getrost als unangemessen, unpräzise und eher künstlich betrachten kann, ist es vielleicht hilfreicher, den Status des OSZE-Prozesses und der daraus resultierender Verpflichtungen unter dem Gesichtspunkt „*soft law*“ versus „*hard law*“ zu betrachten.

68 Philip Alston/Joseph H.H. Weiler, An “ever closer Union” in need of a human rights policy: the European Union and Human Rights, in: Philip Alston (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, Oxford 1999, S. 12-13.

69 Hillgenberg, a.a.O. (Anm. 42), S. 12.

Der Terminus „soft law“ entstand im Zusammenhang mit Dekolonisierung und Selbstbestimmungsrecht, wirtschaftlicher Zusammenarbeit und dem Recht auf Entwicklung, in jüngerer Zeit auch in Verbindung mit Umweltabkommen. Dass die Zahl der *Soft-law*-Abkommen kurz nach der Verabschiedung der Wiener Vertragsrechtskonvention offenbar sprunghaft anstieg,⁷⁰ zeigt, dass die Staaten nach alternativen Wegen zur Regelung ihrer Beziehungen außerhalb der strengen Formalität des konventionellen Völkerrechts, d.h. des „hard law“, suchten. Wie weiter oben gezeigt, bedeutet der Verzicht auf die Vertragsform nicht, dass ein internationales Abkommen keine rechtliche Bedeutung erlangt oder seine Verbindlichkeit bestritten wird.⁷¹ Der Zweck von *Soft-law*-Dokumenten besteht im Allgemeinen darin, die Auslegung von Verträgen zu erleichtern, einzelne Bestimmungen darauf zu testen, ob und wie weit sie durchsetzbar und funktionsfähig sind, und konventionellen Verträgen den Weg zu bereiten (wie z.B. das Kopenhagener Dokument der OSZE der Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten). *Soft-law*-Abkommen können ihrerseits „normengenerierende, normenregulierende und normenlegitimierende bzw. -delegitimierende Funktionen“⁷² haben.

Während also *Soft-law*-Vereinbarungen durchaus einen bestimmten Rechtscharakter haben können, haben sie doch auch viele praktische und politische Vorteile gegenüber traditionellen Verträgen, von denen einige bereits genannt wurden. Hartmut Hillgenberg zählt einige Gründe für den Verzicht auf eine konventionelle Vertragsform auf, die auch auf die OSZE zutreffen könnten:

- die grundsätzliche Notwendigkeit gegenseitiger Vertrauensbildung,
- die Beschleunigung noch nicht abgeschlossener Entwicklungen,
- die Schaffung vorläufiger, noch flexibler Regelungen, die gegebenenfalls schrittweise ausgebaut werden können,
- den Anstoß zur Harmonisierung nationaler Gesetzgebungen,

70 Vgl. Chinkin, a.a.O. (Anm. 24), S. 860. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, UNTS 1155, S. 331 (1969); BGBl. 1985 II, S. 927; Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a definiert „Vertrag“ als „eine in Schriftform geschlossene und vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft zwischen Staaten“. Die Formulierung „vom Völkerrecht bestimmte“ dient der Unterscheidung von Verträgen, die nach nationalem Recht geschlossen werden. Vgl. auch Hillgenberg, a.a.O. (Anm. 42), S. 7.

71 Dazu Hillgenberg, a.a.O. (Anm. 42), S. 7: „Das bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass alle nichtvertraglichen Übereinkommen lediglich ‚politischen‘ oder ‚moralischen‘ Regeln folgen. Es gibt im Völkerrecht keine Bestimmung, die solche Übereinkommen als Rechtsquellen verbietet, außer – was auf der Hand liegt – wenn sie gegen das *ius cogens* verstoßen.“ Siehe auch Boyle, a.a.O. (Anm. 51), S. 903: „Nicht bindende Dokumente können auch dann hilfreich sein, wenn sie zur Entstehung einer weitverbreiteten und konsequenten Staatenpraxis beitragen bzw. wenn sie Ausdruck einer *opinio iuris* in Unterstützung einer gewohnheitsrechtlichen Regel sind.“

72 Fastenrath, a.a.O. (Anm. 10), S. 455; vgl. ebenso Shelton, a.a.O. (Anm. 31), S. 10; Boyle, a.a.O. (Anm. 51), S. 902-903; zu OSZE-Dokumenten, die diese Funktionen erfüllen, siehe Blood/van Dijk, a.a.O. (Anm. 18), S. 6.

- die Angst vor einer zu starken Belastung der internationalen Beziehungen durch „harte“ Verträge bis hin zu dem Risiko, dass diese scheitern oder die Beziehungen sich verschlechtern,
- einfachere Verfahren, durch die gleichzeitig der Abschluss von Übereinkünften beschleunigt wird (z.B. Konsens statt Vertragskonferenz),
- die Vermeidung schwerfälliger nationaler Ratifizierungsverfahren bei Änderungen oder Ergänzungen.⁷³

Wie aber werden Abkommen als „*soft law*“ oder „*hard law*“ klassifiziert? Wie misst man die „Härte“ von Recht jenseits der Vertragskategorie?

Reisman identifiziert drei Elemente in der Rechtsetzung, die eine graduelle Bindungswirkung von Recht implizieren: den Inhalt, die Autorität des Rechtsetzenden und „die Fähigkeit der Normsetzenden zur Durchsetzung einer Vorschrift, also sicherzustellen, dass Staaten sie einhalten“⁷⁴, d.h. Implementierungs- und Durchsetzungsmechanismen. Die „Härte“ des Inhalts ist abhängig von der Verbindlichkeit oder Unverbindlichkeit der Sprache, der Detailliertheit und der Substanz des Textes: Nichtvertragliche Dokumente sind sprachlich und terminologisch oft stärker verpflichtend, häufig präziser und gehen, was ihren normativen Gehalt anbelangt, weiter als viele „rechtliche“ Verträge.⁷⁵ Viele Dokumente der menschlichen Dimension der OSZE sind sprachlich sehr verbindlich. Das Kopenhagener Dokument enthält beispielsweise Formulierungen wie „die volle Übereinstimmung mit den [...] Verpflichtungen gewährleisten“, „gewährleisten, dass ihre Gesetze [...] mit ihren [...] Verpflichtungen übereinstimmen“ und „bekräftigen daher ihre Verpflichtung [...] vollständig durchzuführen“. Inhaltlich, d.h. in seinen Einzelbestimmungen, gilt das Kopenhagener Dokument als „härter“ als andere Menschenrechtsdokumente. Zur Rahmenkonvention des Europarats heißt es bei Bloed und van Dijk: „Die Konvention zielt zwar auf die Verrechtlichung politisch bindender OSZE-Verpflichtungen ab, bleibt jedoch tatsächlich unterhalb des von der OSZE erreichten Niveaus.“⁷⁶ Was die Autorität der normsetzenden Instanz angeht, weist die Tatsache, dass OSZE-Dokumente der menschlichen Dimension einstimmig und im Konsens verabschiedet werden und ihnen „hohe politische Bedeutung“ beigemessen wird, auf eine „harte“ Bindungswirkung hin.

73 Vgl. Hillgenberg, a.a.O. (Anm. 42), S. 4. Ausführlicher zu den relativen Vorteilen von *soft law* gegenüber konventionellem Recht: Chinkin, a.a.O. (Anm. 24), S. 861, 863; Brett, a.a.O. (Anm. 10), S. 684; Wenig, a.a.O. (Anm. 10), S. 410-411.

74 W. Michael Reisman, The Concept and Functions of Soft Law in International Politics, in: Emmanuel G. Bello/Bola A. Ajibola (Hrsg.), Essays in Honour of Judge Taslim Olawale Elias, Band 1, Dordrecht 1992, S. 135-136.

75 „Die betreffende Bestimmung sollte – jedenfalls potenziell – grundsätzlich normbildend sein.“ North Sea Continental Shelf Cases, a.a.O. (Anm. 31), Absatz 72; dazu auch Shelton, a.a.O. (Anm. 31), S. 4: „Der normative Gehalt einiger *Soft-law*-Dokumente ist oft ‚härter‘ als die ‚weichen‘ Verpflichtungen in Verträgen.“

76 Bloed/van Dijk, a.a.O. (Anm. 18), S. 1. Vergleiche der unterschiedlichen Minderheitenrechtsregime der OSZE, des Europarats und der VN finden sich bei Wright, a.a.O. (Anm. 42), und Ratner, a.a.O. (Anm. 9).

Einige Verträge (definitionsgemäß „*hard law*“) können in Wirklichkeit „weich“ sein, was ihre Wirkung anbelangt. Ebenso gibt es nichtvertragliche Übereinkünfte (formal also „*soft law*“), die in ihrer Wirkung „hart“ sind.⁷⁷ Mit dem in seiner Wirkung „harten“, formal aber „weichen“ Kopenhagener Dokument und der in ihrer Wirkung „weichen“, formal aber „harten“ Rahmenkonvention im Hinterkopf wenden wir uns nun den letzten Komponenten im Rechtsetzungsprozess zu: Implementierung, Durchsetzung und Einhaltung.

Mit diesem letzten der drei von Reisman untersuchten Elemente kommt auch die Politik wieder ins Spiel, denn nun gilt es, sich einmal die verschiedenen Instrumente anzusehen, die den Organisationen dazu zur Verfügung stehen, die Einhaltung ihrer „weichen“ Normen sicherzustellen. Sind die im strengen Sinne rechtlichen Dokumente und die in ihrem Rahmen eingesetzten Mechanismen tatsächlich die wirkungsvollsten Mittel, das erklärte Ziel zu erreichen, nämlich den Schutz der Menschenrechte? Oder wird die Einhaltung von Normen durch ganz andere Dokumente wirksamer gefördert, was deren Status mit Blick auf Verpflichtung und Verbindlichkeit wiederum anheben würde?⁷⁸ Die wichtigsten vertraglich verankerten Rechtsmechanismen zur Gewährleistung der Einhaltung wurden im Zuge der Erörterung rechtlicher Mittel bereits kurz angesprochen. Ihre Grenzen bei der Behandlung von Menschenrechtsverletzungen, ethnischen Spannungen und Minderheitenfragen wurden bereits ausführlich diskutiert.

Die wirksamste Form des Menschenrechtsschutzes ist Prävention. Mechanismen, die eine Zuspitzung kritischer Situationen verhindern sollen, und langfristige Programme zum Kapazitätsaufbau, die darauf angelegt sind, Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen und zur Implementierung von Menschenrechtsverpflichtungen beizutragen, gewährleisten die Einhaltung der Verpflichtungen effektiver als Mechanismen, die erst nach begangener Tat eingreifen, in der Hoffnung, dass sich die Menschenrechtsverletzungen nicht wiederholen.⁷⁹ Auch Präventionsmechanismen können Rechtselemente enthalten, wie am Beispiel des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) deutlich wird:

„Mit seiner oftmals bahnbrechenden Anwendung bereits existierender Standards zum Zwecke der Konfliktverhütung (und eigentlich auch als vorausdenkender Implementierungsmechanismus) ist der HKNM zu einer Quelle ‚weicher Rechtsprechung‘ geworden; er baut seine Argu-

77 Vgl. Boyle, a.a.O. (Anm. 51), S. 906-907; Chinkin, a.a.O. (Anm. 24), Fußnote 5.

78 Ich will damit keineswegs sagen, dass Macht Recht schafft, aber welche rechtliche Bedeutung (vor allem im Völkerrecht) kann schon ein Papiertiger erlangen?

79 Vgl. Boyle, a.a.O. (Anm. 51), S. 912.

mentation auf Dokumenten, gängiger Lehrmeinung und Staatenpraxis auf, um zu einer spezifischen Empfehlung zu gelangen.⁸⁰

Die OSZE ist dort am leistungsfähigsten und weist die beste Bilanz bei der Implementierung und Durchsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen auf, wo es am wichtigsten ist: in Regionen mit großen Spannungen und Regionen, die sich in der Wiederaufbauphase nach einem Konflikt befinden. Zu ihren diesbezüglichen Mechanismen gehören:⁸¹ politische Foren zur Normensetzung in der menschlichen Dimension und zur Diskussion über die Implementierung und Einhaltung der Normen, die Implementierungstreffen der menschlichen Dimension zur Beobachtung und Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte zur Hilfestellung bei der Umsetzung der Verpflichtungen in den Teilnehmerstaaten selbst durch Beobachtung und Programme zum Kapazitätsaufbau, Wahlbeobachtung zur Gewährleistung freier und fairer Wahlen, Langzeitmissionen, die im ständigen Kontakt mit der Bevölkerung und den Behörden vor Ort bei Fragen der Implementierung und Einhaltung beratend tätig sind, der bislang noch nicht in Anspruch genommene Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE und natürlich der HKNM.⁸² Der OSZE-Prozess, die OSZE-Dokumente und die OSZE-Verpflichtungen können somit als „hart“ im Sinne der drei Elemente der Rechtsetzung angesehen werden und haben dementsprechend auch eine „harte“ Bindungswirkung.

Insgesamt vermeidet die OSZE also die Nachteile, die sich aus Verträgen ergeben; und die – ihr ja fehlenden – rechtlichen Möglichkeiten, die ein funktionierendes Gerichtswesen bieten würde, wären für ihre Art der Tätigkeit auch nicht unbedingt geeignet. Gleichzeitig genießt sie die Vorteile des *soft law*: Sie ist flexibel genug, um bei der Festlegung von Standards neue Wege gehen und schnell auf neue Situationen reagieren zu können; sie verfügt über eine stattliche Anzahl von Mechanismen, die notwendig sind, um die Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu gewährleisten; und ihre Verpflichtungen haben die Verbindlichkeit, die erforderlich ist, wenn man international ernst genommen werden will.

80 John Packer, Making International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict: A Practitioner's Perspective, in: New York University Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 715-724, hier: S. 717.

81 Ausführlich zu den verschiedenen Institutionen und Instrumenten: OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 10).

82 Die Arbeit des HKNM wurde bereits vielfach und intensiv beschrieben. Tiefere Einblicke gewähren z.B. Bloed, a.a.O. (Anm. 13), Bloed/van Dijk, a.a.O. (Anm. 18), Ratner, a.a.O. (Anm. 9), Packer, a.a.O. (Anm. 80). Siehe auch Max van der Stoep, Gedanken zur Rolle des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 429-441, sowie ders., Prinzipien und Pragmatismus – 25 Jahre Erfahrung im Helsinki-Prozess, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 27-38, insbesondere S. 31-37.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die OSZE zwar formal insofern „weich“ ist, als sie kein konventionelles Recht erzeugt, dass sie eigentlich aber ziemlich „hart“ ist, was ihre rechtliche Verbindlichkeit angeht. Trifft das zu, sollten einige Definitionen und Klassifikationen im Völkerrecht vielleicht doch noch einmal überprüft werden.

„Erwarten Staaten, dass in *Soft-law*-Dokumenten enthaltene Regeln und Prinzipien ebenso eingehalten werden wie Normen, die in Verträgen und im Gewohnheitsrecht enthalten sind, und halten sie diese auch ebenso ein, dann muss der Völkerrechtsbegriff – oder die Liste der Rechtsquellen von Völkerrecht – vielleicht erweitert werden. Oder aber man muss sich eingestehen, dass rechtliche Verpflichtungen kein solch entscheidender Faktor für das Verhalten von Staaten sind, wie mancher vermutet.“⁸³

Wie steht es nun um die *opinio iuris*? Das kommt darauf an, wie man „als Recht anerkannt“ versteht. Kann man, wenn man den engen positivistischen Standpunkt verlässt, das harte „*soft law*“ der OSZE als *opinio iuris* bezeichnen? Und wäre es, da ja die Staatenpraxis bereits nachgewiesen ist, möglich, die Verpflichtungen der menschlichen Dimension als regionales Völkergewohnheitsrecht zu betrachten?

Die menschliche Dimension der OSZE (Dokumente, Verpflichtungen, Instrumente) ist *de facto* ein Vertragsregime,⁸⁴ da sie auf dem Grundsatz *pacta sunt servanda*⁸⁵ – auf Treu und Glauben der Teilnehmerstaaten⁸⁶ – beruht. Es handelt sich insofern um einen Vertrag, als die Staaten die legitime Erwartungshaltung haben,⁸⁷ dass jeder Staat nach Treu und Glauben handelt. Diese *de facto* vertragliche Vereinbarung gilt jedoch nicht nur für ein einzelnes Dokument, sondern vielmehr für den OSZE-Prozess als Ganzes. Die Absicht, nach Treu und Glauben und im Rahmen einer *de facto* vertraglichen Übereinkunft zu handeln, kann (kombiniert mit deren „harten“ Verpflichtungen und ihrer Bindungswirkung) letztendlich als Ausdruck einer *opinio iuris* verstanden werden.

83 Shelton, a.a.O. (Anm. 31), S. 11.

84 So Hillgenberg, a.a.O. (Anm. 42), S. 26: „Letztendlich ist es unbedeutend, ob man solchen in sich geschlossenen Regimen begrenzte Rechtsqualität zuschreibt oder nicht. Auf jeden Fall ähnelt ihre politische Funktion derjenigen von Verträgen: Auch nichtvertragliche Vereinbarungen geben den Parteien einer internationalen Übereinkunft die Macht ‚zu begründen und zu überzeugen‘.“

85 Vgl. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, a.a.O. (Anm. 70), Artikel 26.

86 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 458, sowie Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest, 6. Dezember 1994, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 4), Kap. B.5, darin: Gipfelerklärung von Budapest, S. 1-6, Absatz 19.

87 Vgl. Byers, a.a.O. (Anm. 30), S. 166.

Wenn wir schon die Positivisten beschwichtigen und ihre inkohärenten Kriterien und Definitionen von Völkergewohnheitsrecht anwenden müssen, so kann der Prozess der menschlichen Dimension der OSZE also tatsächlich als regionales Völkergewohnheitsrecht bezeichnet werden.

Erneut zur Diskussion gestellt: Die Rechtsstellung OSZE

Wie bereits erwähnt, gab es in den vergangenen Jahren mehrere Versuche, den rechtlichen Status der OSZE zu verändern, mit dem Ziel, ihr Völkerrechtssubjektivität zu verleihen. Eine Arbeitsgruppe untersucht derzeit die Möglichkeiten, der OSZE Rechtspersönlichkeit, ausgestattet mit Rechtsfähigkeit sowie Vorrechten und Immunitäten, zuzuerkennen; ein Entwurf für ein entsprechendes Übereinkommen liegt bereits vor. Laut einem Bericht des Ständigen Rates⁸⁸ hat sich die überwältigende Mehrheit der Teilnehmerstaaten für ein solches Übereinkommen ausgesprochen, einige wenige plädieren stattdessen für ein bilaterales Modellabkommen. Ein solches Übereinkommen würde der OSZE den Status einer juristischen Person verleihen, wozu auch die Rechtsfähigkeit zur Teilnahme an Gerichtsverfahren gehören würde. Ein beigefügter Bericht des Sekretariats zur derzeitigen Rechtsstellung der OSZE,⁸⁹ der (entsprechend der Lehrmeinung) die Kriterien der Absichtsbekundung der Staaten (*opinio iuris*), der Kontinuität (Staatenpraxis) und der damit verbundenen Machtbefugnisse anwendet, kommt zu dem Schluss, dass die OSZE *de facto* zu einem Völkerrechtssubjekt geworden ist, das von sich aus handlungsfähig ist. Der Bericht geht zwar auf die „Überprüfung der Einhaltung [...] von] OSZE-Verpflichtungen“ und „die Festsetzung von Normen und Verhaltensregeln in Bereichen, mit denen sich die OSZE befasst“, ein, diskutiert aber die Bindungswirkung, die diese für die Teilnehmerstaaten haben, nicht explizit. Man gewinnt dennoch den Eindruck, dass die Überprüfung und der Status der Normen selbst nicht in Frage gestellt werden. Die Problematik der Rechtsstellung der Organisation berührt weder die Autorität noch den Status der menschlichen Dimension. Auf jeden Fall ist zu erkennen, dass die OSZE sich ernsthaft darum bemüht, die Frage der Rechtsstellung zu klären, was zweifellos auch Folgen für den Status der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE haben wird.⁹⁰

-
- 88 Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE. Bericht des Ständigen Rates an den Ministerrat, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, Bericht an den Ministerrat über die Rechtsfähigkeit der OSZE und über Vorrechte und Immunitäten, PC.DEC/383, 26. November 2000, Anhang.
- 89 Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE, SEC.GAL/20/00, 6. März 2000, in: ebenda, Beilage I zum Anhang.
- 90 Erst kürzlich stellte der Weisenrat zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE fest, dass die Organisation erhebliche Vorteile davon hätte, wenn ihr Rechtspersönlichkeit zuerkannt würde. Der Weisenrat räumt zwar ein, dass die Erarbeitung einer Gründungscharta (wie bereits erläutert) ein zeitraubender Prozess wäre, erwähnt aber gleichzeitig den bereits vorhandenen Entwurf eines Übereinkommens. Das größte Hindernis ist natürlich nach wie vor der politische Konsens; siehe: Common Purpose – Towards a More Effective OSCE.

Schlussfolgerungen: Wie entkommt man der Falle des positivistischen binären Paradigmas?

Traditionelles Völkergewohnheitsrecht ist die Verfestigung von Tradition, d.h., es ist konservativ, was nun durch den konservativen Charakter des Positivismus noch zusätzlich verstärkt wird. Angesichts dessen, was heute in der Welt geschieht, sind internationale Menschenrechtsnormen notwendigerweise normativ, präskriptiv und aktivistisch. Um es in leicht abgewandelter Form mit Marx zu sagen: Es kommt darauf an, das Recht nicht länger nur zu interpretieren, sondern es zu ändern. Durch die internationalen Menschenrechtsnormen hat sich das Erscheinungsbild des Völkerrechts bereits drastisch gewandelt. Heute stellt die menschliche Dimension der OSZE die größte Herausforderung für die traditionellen Konzeptionen sowohl des Völkergewohnheitsrechts als auch des konventionellen Völkerrechts dar. Allein die Tatsache, dass es sie gibt, erfordert eine erneute Überprüfung der gängigen Lehrmeinungen des Völkergewohnheitsrechts und der künstlichen positivistischen Trennung des Rechtlichen vom Politischen.

„Zweifellos können [multilaterale, E.M.] Foren wesentlich dazu beitragen, dass Beschlüsse den Status völkerrechtlicher Normen erlangen. Beschlüsse, die zudem von der internationalen Gemeinschaft insofern positiv aufgenommen werden, als sie in Staatenpraxis umgesetzt oder auf andere Weise unterstützt werden, werden relativ schnell in das Völkerrecht eingehen. Dabei ist der formale Rechtsstatus, den sie bei ihrem Zustandekommen in dem jeweiligen multilateralen Forum hatten, unerheblich. Auch wenn das von der herkömmlichen Art der Schaffung von Völkergewohnheitsrecht abweicht, schließt das Völkerrecht eine derartige Weiterentwicklung bei der Entstehung von Völkerrecht nicht grundsätzlich aus. Die internationale Gemeinschaft selbst hat es in der Hand, diesen Prozess zu verändern.“⁹¹

Traditionelle Völkerrechtsinstrumente und Denkweisen haben sich darüber hinaus für den Umgang mit gravierenden Menschenrechtsproblemen als unzureichend erwiesen. Auch wenn in den letzten 50 Jahren große Fortschritte gemacht wurden, sind die „rechtlichen“ Menschenrechtsmechanismen noch immer wirkungslos und ändern gerade dort, wo es am nötigsten ist, nur wenig an der Menschenrechtslage.

Viele Menschenrechtsanwälte, Rechtswissenschaftler und Richter sind heute zu Aktivisten geworden und versuchen, die internationalen Menschenrechtsnormen für ihre im Grunde „politische“ Mission, die Förderung der Achtung

Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, CIO.GAL/100/05, 27. Juni 2005, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 395-415; zur Frage eines Statuts oder einer Charta siehe insbesondere S. 405.

91 Charney, a.a.O. (Anm. 31), S. 545.

und Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards, einzusetzen. Dass Recht geradezu „heilig“ ist, nutzen Anwälte und Politiker in einigen Regionen, um massiven Verstößen gegen die Prinzipien, die der Westen für die Grundlagen seiner Zivilisation hält, grundsätzliche politische und moralische „Wahrheiten“ entgegenzusetzen.

Der Versuch einiger dieser modernen Aktivisten, am positivistischen Recht als Ausgangspunkt ihres Handelns festzuhalten, hat sie jedoch dazu verleitet, die Leistungsfähigkeit der Instrumente für die Ausübung ihres heiligen Auftrags zu überschätzen – wie soll man den Glauben an einen ohnmächtigen Priester bewahren?

„Völkerrechtler [...] sind mitunter so naiv zu erwarten, dass Rechtsnormen und rechtliche Prozesse Abläufe in den internationalen Beziehungen und deren Resultate entscheidend beeinflussen [...] Solange jedoch der Aufbau eines internationalen Rechtssystems nicht abgeschlossen ist, sollten die Juristen von internationalen Standards auch nicht mehr erwarten, als diese zu leisten imstande sind; gleichzeitig aber sollten sie kreativ sein und das Größtmögliche aus dem herausholen, was heute erreicht werden kann.“⁹²

Viele Menschenrechtsanwälte unterschätzen, wie wichtig und wertvoll die Verpflichtungen der menschlichen Dimension der OSZE für ihre Arbeit sind. In diesem Beitrag habe ich versucht, diesen Anwälten bewusst zu machen, warum es ein Fehler ist, diese Verpflichtungen zu ignorieren. Wie weiter oben gezeigt, können die in der menschlichen Dimension der OSZE eingegangenen Verpflichtungen als regionales Gewohnheitsrecht betrachtet werden, womit sie wiederum die rechtsverbindliche Grundlage erhalten, die ihnen kontinuierlich abgesprochen wird. Da OSZE-Verpflichtungen „härter“ als diejenigen der meisten rechtlichen Mechanismen sind, wäre es außerdem überlegenswert, die Kriterien zur Bestimmung des Stellenwerts und des Gewichts von Völkerrechtsquellen noch einmal zu überdenken. Diplomaten haben die Bindungswirkung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension bereits erkannt und nutzen sie für politische Zwecke. Internationale Anwälte sollten die Verpflichtungen für rechtliche Zwecke zur Förderung der Menschenrechte nutzen. Ebenso sollte die OSZE im Jahr des 30-jährigen Bestehens der Helsinki-Schlussakte mehr Zutrauen zu ihrer eigenen Rolle in Europa und ihrer Stellung innerhalb der internationalen Organisationen haben. Mit ihren Verpflichtungen in der menschlichen Dimension hat sie nicht nur Menschenrechtsstandards entwickelt, die zu den fortschrittlichsten in der ganzen Welt gehören, sondern auch wirksame Mechanismen geschaffen, sie in ihren Teilnehmerstaaten zu fördern. Das ist die Erfolgsgeschichte der OSZE, das ist ihr Wert – und das sollte in diesem Jubiläumsjahr gefeiert werden.

92 Packer, a.a.O. (Anm. 80), S. 724.

Für Diplomaten und Praktiker ist das Völkerrecht nur eines von vielen Instrumenten in ihrem Werkzeugkasten. Beschränken sich Juristen auf allein dieses Instrument – oder eigentlich nur auf eine sehr begrenzte Variante davon –, verarmen sie professionell und verringern ihr Handlungspotenzial ebenso wie ihre Wirksamkeit. Ob die Verpflichtungen der menschlichen Dimension der OSZE nun als regionales Völkergewohnheitsrecht *in statu nascenti* anerkannt werden oder nicht – internationale Menschenrechtsanwälte würden auf jeden Fall davon profitieren, die Verpflichtungen für ihre Arbeit zu nutzen.

Das Beharren einiger Juristen auf dem Verbleib in der heiligen Sphäre des positivistischen Rechts verstellt ihnen den Blick und reduziert ihre Fähigkeit, sich mit der Realität außerhalb dieser Sphäre auseinander zu setzen. Sie sehen zwar die Macht und das Privileg, die der Aufrechterhaltung ihres geheiligten Status innewohnen, müssen aber Wege finden, sich in wirksamer Weise in der Welt zu engagieren, um sie zu retten. Wenn sie der Sache der Menschenrechte wirklich und ehrlich dienen wollen, müssen sie so kreativ sein ihre Lehrmeinung zu ändern, um neue Methoden des Einflusses und der Inspiration zuzulassen, die ihren Zielen förderlich sind.

Die Debatte über Wahlstandards und Standards der Wahlbeobachtung in der OSZE: zwischen technischer Notwendigkeit und Politisierung

Unter der Vielzahl von Themen, die derzeit im Rahmen der Debatte über die OSZE-Reform diskutiert werden, sind diejenigen, die mit der Durchführung und Beurteilung demokratischer Wahlen zusammenhängen, aus mindestens drei Gründen von besonderer Bedeutung. *Erstens*: Wahlen sollen sicherstellen, dass der Wille des Volkes Grundlage staatlicher Herrschaft ist; freie und faire Wahlen gehören daher zu den zentralen Werten der OSZE. *Zweitens*: Das Thema freie und faire Wahlen steht in direktem Zusammenhang mit den Vorwürfen der russischen Regierung unter Präsident Wladimir Putin, die OSZE betreibe eine Politik der „doppelten Standards“ und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) genieße (ebenso wie die Feldmissionen) eine „unkontrollierte Autonomie“. *Drittens*: Im Unterschied zu den meisten anderen russischen Forderungen hinsichtlich einer Reform der OSZE wird Moskaus Haltung in dieser Frage von einer Reihe von Teilnehmerstaaten unterstützt, namentlich den zentralasiatischen Staaten sowie Belarus und Armenien. Moskau bezweifelt nicht nur die Relevanz der Kriterien für freie und faire Wahlen, die 1990 vom Kopenhagener Dokument zur menschlichen Dimension eingeführt wurden, sondern auch die Objektivität des BDIMR bei der Wahlbeobachtung. Seit 2001 ist die OSZE daher mit einem brisanten Problemgemisch konfrontiert, das eine objektive und eher technische Seite (Wahlstandards) und gleichzeitig einen äußerst subjektiven politischen Aspekt (Beobachtungsstandards) aufweist.

Auffrischung der Wahlstandards der OSZE: eine technische Notwendigkeit

Obwohl Wahlen eine innerstaatliche Angelegenheit sind, wird ihre Durchführung von zahlreichen rechtlich und politisch bindenden internationalen Normen geregelt. Diese Normen sind im Wesentlichen in Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und in Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 festgelegt.¹ Sie finden auch in den beiden Dokumenten der Interparlamentarischen

1 Artikel 25 des Pakts ist vor dem Hintergrund eines ihn betreffenden „Allgemeinen Kommentars“ des Überwachungsorgans des Pakts, des Menschenrechtsausschusses, zu sehen; vgl. Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996) vom 27. August 1996, unter: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom25.htm>.

Union, der Erklärung zu Kriterien für freie und faire Wahlen vom 26. März 1994 und der Allgemeinen Erklärung zur Demokratie vom 16. September 1997, ihren Niederschlag. Regionale Normen finden sich in Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1952, in Artikel 23 der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969, in Artikel 13 der Afrikanischen Charta der Rechte der Menschen und Völker von 1981 und nicht zuletzt in den Absätzen 5 und 7 des Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE von 1990. Ob universell oder regional: All diese Dokumente gehen von der Prämisse aus, dass nur freie und faire Wahlen (manchmal auch „ehrliche“, „unverfälschte“ oder „unabhängige“ Wahlen genannt) einer wirklich demokratischen Regierung Legitimität verleihen.²

Während das Recht auf eine repräsentative Regierung also in den internationalen Menschenrechtsnormen fest verankert ist, gibt es keine allseits akzeptierte Definition der genauen Bedeutung des Schlagworts „freie und faire Wahlen“.³

Wahlen können jedoch wohl dann als „frei“ bezeichnet werden, wenn sie ohne nennenswerten Druck, ohne Einschüchterungen und ohne Gewalt gegenüber den Wählern ablaufen; und sie können als „fair“ gelten, wenn alle Kandidaten grundsätzlich gleich behandelt bzw. nicht benachteiligt werden.⁴

Die Voraussetzungen für freie Wahlen sind leichter zu schaffen (und zu beurteilen) als die Voraussetzungen für Fairness. Selbst in einer etablierten Demokratie kann eine Wahl nie ganz fair sein (d.h. allen Kandidaten oder Parteien *absolute* Chancengleichheit bieten); sie kann gleichwohl aber den Anspruch haben, frei zu sein. Selbstverständlich können nur solche Staaten die komplexen Voraussetzungen sowohl für freie als auch für faire Wahlen erfüllen, in denen Rechtsstaatlichkeit herrscht. Das Kopenhagener Dokument, das nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in Europa verabschiedet wurde, beruht exakt auf dieser Prämisse, dass nämlich Wahlen und funktionierende demokratische Institutionen nicht voneinander zu trennen sind.⁵

2 Ausführlicher dazu: Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections*. International Law and Practice, Inter-Parliamentary Union, Genf 1994, S. xv-123.

3 Einer der frühesten Hinweise auf dieses Schlagwort findet sich in einem Bericht der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1956 über Togos Weg zur Unabhängigkeit; vgl. dazu Jon M. Ebersole, *The United Nations Response to Requests for Assistance in Electoral Matters*, in: *Virginia Journal of International Law*, Herbst 1992, S. 94.

4 Vgl. Jorgen Elklit/Palle Svensson, *The Rise of Election Monitoring: What Makes Elections Free and Fair?*, in: *Journal of Democracy* 3/1997, S. 33-35.

5 Seit seiner Verabschiedung hat das Kopenhagener Dokument Anregung zu vergleichbaren Entwicklungen in anderen Regionen gegeben. Siehe z.B. die 2001 von der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) verabschiedete Interamerikanische Charta der Demokratie sowie die ebenfalls 2001 vom Parlamentarischen Forum der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft erarbeiteten Normen und Standards für demokratische Wahlen.

Die Kriterien des Kopenhagener Dokuments

Das Kopenhagener Dokument enthält einen umfassenden Kriterienkatalog für die Durchführung demokratischer Wahlen. Die Kriterien kombinieren Elemente von Freiheit und Fairness miteinander und enthalten folgende Forderungen:

1. *Regelmäßige Abhaltung von Wahlen:* Demokratische Wahlen sollen in gesetzlich vorgeschriebenen „angemessenen Zeitabständen“ abgehalten werden (Absatz 7.1), wobei die Abgeordneten zumindest einer der Kammern des nationalen Gesetzgebungsorgans vom Volk frei gewählt werden (Absatz 7.2).
2. *Garantie des allgemeinen und gleichen Wahlrechts für alle erwachsenen Staatsbürger:* Alle volljährigen Bürger müssen ihr Wahlrecht ohne jegliche Diskriminierung wahrnehmen können (Absatz 7.3).
3. *Geheime Abstimmung:* Die Stimmabgabe muss geheim oder in einem gleichwertigen freien Abstimmungsverfahren durchgeführt werden (Absatz 7.4).
4. *Transparenz der Stimmauszählung und des Ergebnisses:* Die Stimmen müssen wahrheitsgetreu ausgezählt und die offiziellen Ergebnisse bekannt gegeben werden (Absatz 7.4).
5. *Sicherstellung des passiven Wahlrechts:* Das Recht eines jeden Bürgers, sich um ein politisches oder öffentliches Amt zu bewerben, sei es als Einzelperson oder als Vertreter politischer Parteien, muss ohne jegliche Diskriminierung gewährleistet sein (Absatz 7.5).
6. *Garantie von politischem Pluralismus und freiem Wettbewerb politischer Parteien auf der Grundlage von Gleichbehandlung:* Einzelpersonen und Gruppen müssen in der Lage sein, in voller Freiheit politische Parteien zu gründen, denen wiederum die notwendigen gesetzlichen Garantien zuzusichern sind, damit sie auf der Grundlage der Gleichbehandlung durch das Gesetz miteinander in Wettstreit treten können (Absatz 7.6).
7. *Schutz vor Gewalt und Einschüchterung:* Die Gesetzgebung muss sicherstellen, dass politische Wahlkampagnen in einer Atmosphäre der Fairness und der Freiheit durchgeführt werden, in der weder administrative Maßnahmen noch Gewalt oder Einschüchterung (a) die Parteien und die Kandidaten daran hindern, frei ihre Ansichten und Fähigkeiten darzulegen, oder (b) die Wähler daran hindern, diese zu erfahren und zu erörtern oder ihre Stimme frei von Angst vor Repressalien abzugeben (Absatz 7.7).
8. *Gleichberechtigter Zugang zu den Medien:* Der Zugang zu den Medien muss für alle politischen Gruppen und Einzelpersonen, die sich an der Wahl beteiligen wollen, ohne Diskriminierung möglich sein und darf

nicht durch gesetzliche oder administrative Hindernisse eingeschränkt werden (Absatz 7.8).

9. *Wirksame Implementierung und Achtung der Wahlergebnisse:* Regulär gewählte Kandidaten müssen ihr Amt ordnungsgemäß antreten und dieses bis zum Ende ihrer Amtszeit innehaben können oder bis die Amtszeit anderweitig auf eine gesetzlich geregelte Weise in Übereinstimmung mit parlamentarisch-demokratischen und verfassungsmäßigen Verfahrensregeln beendet wird (Absatz 7.9).

Beschwerden und Forderungen Russlands

Russland und mehrere andere GUS-Staaten haben zu verstehen gegeben, dass sie mit den Kriterien des Kopenhagener Dokuments so, wie sie jetzt sind, unglücklich sind. Im November 2000 nahmen Russland und Belarus die umstrittenen amerikanischen Präsidentschaftswahlen zum Anlass, einen gemeinsamen Vorschlag vorzulegen, in dem sie eine vergleichende Überprüfung der Wahlgesetze aller 55 OSZE-Teilnehmerstaaten durch das BDIMR unter dem Gesichtspunkt der Übereinstimmung mit dem Kopenhagener Dokument forderten.⁶ Russland schlug in diesem Zusammenhang im Rahmen der Debatte über eine Reform der OSZE, die der rumänische Vorsitz 2001 in die Wege geleitet hatte, vor, die „gleiche Anwendung“ der Kriterien des Kopenhagener Dokuments zum Diskussionsgegenstand zu machen.⁷ Einen Schritt weiter ging die Moskauer „Erklärung über den Zustand der OSZE“, die am 3. Juli 2004 von neun Mitgliedstaaten der GUS abgegeben wurde und die an der Wahlbeobachtung des BDIMR offen und heftig Kritik übte.⁸ Einige Monate später, kurz vor dem Ministerratstreffen in Sofia, unterbreiteten Belarus und die zentralasiatischen Staaten einen Vorschlag, der ausdrücklich darauf abzielte, die „Politisierung“ der Wahlbeobachtung im OSZE-Gebiet zu beenden.⁹ Kurz nach dem Ministerratstreffen von Sofia legten Russland und alle zentralasiatischen Staaten mit Ausnahme Turkmenistans im Ständigen Rat eine ähnliche Beschlussvorlage zur „weiteren Verbesserung der OSZE-Wahlstandards und -Wahlbeobachtung“ vor.¹⁰

6 MC.DEL/24/00 vom 20. November 2000 (Vorschlag von Russland/Belarus) und MC.DEL/41/00 vom 24. November 2000 (Erklärung Russlands).

7 PC.DEL/971/01 vom 27. November 2001 (frühere Position: PC.DEL/2/01 vom 8. Januar 2001); vom rumänischen Vorsitz mit Blick auf das bevorstehende Bukarester Ministerratstreffen übernommen (MC.DD/5/01 vom 27. November 2001), wurde der russische Vorschlag nicht angenommen. Moskau vertrat eine ähnliche Haltung auf dem Seminar der menschlichen Dimension über Wahlen (ODIHR.GAL/39/01/Rev.1, 19. Juli 2001, S. 5) und auf dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension im Jahr 2001 (ODIHR.GAL/60/Rev.1, 9. November 2001, S. 48).

8 PC.DEL/630/04 vom 8. Juli 2004 (der Text wurde von allen GUS-Staaten mit Ausnahme Georgiens, Aserbaidschans und Turkmenistans unterzeichnet).

9 Vgl. PC.DEL/1022/04 und PC.DEL/1023/04 vom 27. Oktober 2004 (Belarus) sowie PC.DEL/1025/04/Corr.1 vom 17. Dezember 2004 (zentralasiatische Staaten mit Ausnahme Usbekistans).

10 PC.DEL/1225/04/Corr. 1 vom 17. Dezember 2004.

Russland und die meisten der übrigen GUS-Staaten kritisieren die Kriterien des Kopenhagener Dokuments vor allem aus drei Gründen.¹¹ *Erstens* trügen die vor über einem Jahrzehnt verabschiedeten Kriterien dem Problem der Teilnahme besonders schutzbedürftiger Gruppen wie Binnenvertriebene, Behinderte und Angehörige nationaler Minderheiten an Wahlen nicht Rechnung. *Zweitens* gäben die Kriterien nur vage Richtlinien, nicht aber präzise Standards vor, erlaubten daher unterschiedliche Auslegungen und führten damit wiederum zu doppelten Standards in der praktischen Wahlbeobachtung. *Drittens* sei die rechtliche Unverbindlichkeit der OSZE-Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen unter den gegenwärtigen Bedingungen ein weiterer Faktor, der sowohl die Einhaltung als auch die Wirksamkeit der Kriterien des Kopenhagener Dokuments behindere. Um der bestehenden gravierenden Probleme Herr zu werden, ist nach Ansicht Russlands die Ausarbeitung eines „Kodex internationaler Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Organisation und Durchführung demokratischer Wahlen“ dringend erforderlich, der u.a. eine Konkretisierung des Kopenhagener Dokuments in Form eines zukünftigen „Kopenhagener Dokuments 2“ enthalten soll. Neben seinen inhaltlichen Vorzügen würde ein solches Dokument nach Ansicht Moskaus auch die Fähigkeit der OSZE belegen, ihre Aktivitäten in der menschlichen Dimension zu verbessern, und sogar den Fortbestand der Organisation im Rahmen der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit rechtfertigen.¹²

Die Reaktion der OSZE

Im November 2001 erarbeitete das BDIMR eine Bestandsaufnahme aller Normen, Verpflichtungen, Prinzipien und bewährten Verfahren, die sich seit 1990 in den OSZE-Teilnehmerstaaten als Voraussetzung für demokratische Wahlen herausgebildet hatten. Die im August 2002 veröffentlichte Bestandsaufnahme unterschied drei Sachbereiche: die menschenrechtlichen Grundlagen demokratischer Wahlen, Elemente, die für ein demokratisches Wahlsystem erforderlich sind, sowie bewährte Verfahren bei der Durchführung von Wahlen.¹³ Der Ständige Rat sprach der Initiative seine Anerkennung aus und beauftragte das BDIMR damit, die Bestandsaufnahme weiter-

11 Russlands Haltung fand zuletzt Ausdruck in der programmatischen Rede des Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission der Russischen Föderation, Alexander Weschnjakow, auf dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Wahlstandards und -verpflichtungen“ im Jahr 2004; siehe Alexander Veshnyakov, Chairman of the Central Election Commission of the Russian Federation, in: OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting „Electoral Standards and Commitments“, Final Report, Vienna, 15-16 July 2004, PC.SHDM.GAL/11/04, 28. Oktober 2004, Annex 3: Keynote Speeches, hier: S. 24-28.

12 Vgl. ebenda, S. 28.

13 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections. A Practical Guide to Democratic Elections Best Practice, ODIHR.GAL/44/02 vom 21. August 2002 und ODIHR.GAL/44/02/Rev. 1 vom 20. November 2002. Der erstgenannte Text wurde am 18. September 2002 auf dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension diskutiert.

zuentwickeln und bis zum 30. Juni 2003 über die Fortschritte zu berichten.¹⁴ Gleichzeitig erkannte der Ministerrat von Porto – auf russische Initiative – an, dass „demokratische Wahlen nach den verschiedensten Wahlsystemen durchgeführt werden können“¹⁵, und beauftragte den Ständigen Rat, „Überlegungen darüber anzustellen, ob es notwendig ist, zusätzliche Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen [...] auszuarbeiten“.¹⁶

In seinem Tätigkeitsbericht legte das BDIMR später eine differenziertere Bestandsaufnahme vor, die nach den funktionalen Elementen des Wahlablaufs gegliedert war.¹⁷ In dem Dokument werden vier Bereiche genannt, in denen zusätzliche Verpflichtungen (auf die das Kopenhagener Dokument nicht ausdrücklich eingeht) ins Auge gefasst werden könnten: das Vertrauen der Bevölkerung in Wahlen, Transparenz des gesamten Wahlprozesses, die Rechenschaftspflicht der Wahlbehörden und die wirksame Implementierung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts. Alle vier Bereiche betreffen praktische Probleme, auf die das BDIMR in über zehn Jahren Wahlbeobachtung gestoßen ist. Der Tätigkeitsbericht befasste sich auch mit aktuellen Themen wie z.B. *E-Voting* (elektronisches Wählen), dem Trend zu niedriger Wahlbeteiligung, Abberufungswahlen und Referenden (die nicht dazu genutzt werden sollten, Amtszeiten vorzeitig zu beenden oder zu verändern). Auch auf Themen wie die erhöhte Beteiligung von Frauen, der Zugang behinderter Wähler zu den Wahlen, die verstärkte Einbeziehung nationaler Minderheiten und das Zusammenwirken internationaler und einheimischer Wahlbeobachter geht der Bericht ein. Im Dezember 2003 billigte der Ministerrat von Maastricht die Empfehlungen des BDIMR und beauftragte das Büro in einem ausgewogenen Beschluss, „nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Effizienz seiner Hilfestellung für Teilnehmerstaaten im Gefolge [seiner eigenen] Empfehlungen zu suchen“¹⁸ (ein Anliegen der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten), und ersuchte den Ständigen Rat, Überlegungen darüber anzustellen, ob „als Ergänzung zu bestehenden“¹⁹ Bedarf an zusätzlichen Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen (wie Russland meint) bestehe.

14 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 509, Internationale Standards und Verpflichtungen: Ein praktischer Leitfaden zu bewährten Praktiken bei demokratischen Wahlen, PC.DEC/509, 5. Dezember 2002.

15 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: Beschluss Nr. 7, Verpflichtungen betreffend Wahlen, MC(10).DEC/7, S. 494.

16 Ebenda.

17 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, ODIHR.GAL/39/03, 30. Juni 2003. Der Tätigkeitsbericht lag dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Wahlstandards und -verpflichtungen“ im Jahr 2004 zur Diskussion vor.

18 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, darin: Beschluss Nr. 5/03, Wahlen, MC.DEC/5/03, unter: www.osce.org/documents/mcs/2003/12/4175_de.pdf.

19 Ebenda.

In Wien fanden daraufhin zwei zusätzliche Treffen zur menschlichen Dimension statt: am 15.-16. Juli 2004 über „Wahlstandards und -verpflichtungen“²⁰ und am 21.-22. April 2005 über „Probleme der Wahltechnologien und -verfahren“²¹. Beide Treffen behandelten auch die Frage eines möglichen „Kopenhagener Dokuments 2“, gaben jedoch – wie im Rahmen der OSZE üblich – lediglich unverbindliche Empfehlungen dazu ab. In den Beratungen zeigte sich jedoch, dass eine überwältigende Mehrheit – angeführt von den USA und der EU – gegen eine Überarbeitung des Kopenhagener Dokuments war.²² Die Idee, die Kriterien des Kopenhagener Dokuments in neue rechtsverbindliche Verpflichtungen umzuwandeln (eine weitere von Moskau bevorzugte Option), wurde ebenfalls von einer deutlichen Mehrheit der Teilnehmer verworfen, die betonte, dass die Kriterien aufgrund ihres politischen Charakters besser zu handhaben seien.²³ Positiv ausgedrückt wurde jedoch allgemein anerkannt, dass zusätzliche Verpflichtungen zu Fragen, die im Kopenhagener Dokument nicht behandelt werden, notwendig seien, allen voran die in der Bestandsaufnahme des BDIMR aufgeführten Verpflichtungen. Kurz gesagt: Ein „Kopenhagen-plus“-Text schien für alle akzeptabel, nicht aber ein „Kopenhagen 2“.

In diesem Zusammenhang zeichnete sich in zwei Bereichen ein Konsens ab. Der erste betraf die besonderen Bedürfnisse von Personen, die schutzbedürftigen Gruppen angehören, d.h. die Ausweitung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts auf diese Personen, insbesondere auf solche, deren Wahlbeteiligung traditionell niedrig ist: Frauen, junge Menschen, nationale Minderheiten, Behinderte und Binnenvertriebene. Es gab auch vereinzelte Versuche, Strafgefangene, Arbeitsmigranten und „Nicht-Staatsbürger“ russischer Herkunft in Estland und Lettland²⁴ einzubeziehen. Der zweite Bereich bezog sich auf ein Thema, zu dem der Europarat bereits spezifische Standards verabschiedet hat: *E-Voting*. Letzteres ruft im OSZE-Gebiet durchaus Sorge hervor, denn abgesehen davon, dass es zu erhöhter Wahlbeteiligung beitragen,

20 Abschlussbericht des Treffens: PC.SHDM.GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11). Das zusätzliche Treffen war von Russland auf dem regulären Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension 2002 vorgeschlagen worden.

21 Abschlussbericht des Treffens: OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting „Challenges of Election Technologies and Procedures“, Final Report, Vienna, 21-22 April 2005, PC.SHDM.GAL/5/05, 12. Juli 2005. Neben neuen Wahltechnologien wurde auf dem Treffen auch die Diskussion über eine Aktualisierung des Kopenhagener Dokuments wieder aufgenommen.

22 Vgl. z.B. PC.SHDM.GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11), S. 2. Siehe auch PC.SHDM.DEL/24/04 vom 16. Juli 2004 (Position der Vereinigten Staaten).

23 Vgl. PC.SHDM.GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11), S. 3.

24 Letztere sprach Alexander Weschnjakow in seiner programmatischen Rede auf dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Wahlstandards und -verpflichtungen“ an; siehe PC.SHDM.GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11), S. 27. Zu den über drei Millionen Binnenvertriebenen im OSZE-Gebiet gibt es bislang keine OSZE-Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen. Siehe dazu die auf dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension 2004 von Walter Kälin, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für die Menschenrechte von Binnenvertriebenen, abgegebene Erklärung, PC.SHDM.NGO/1/05, 22. April 2005.

schnellere und genauere Ergebnisse erbringen und die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Gruppen besser befriedigen kann, stellt es eine ernsthafte Herausforderung an das Vertrauen der Öffentlichkeit, für Transparenz und Rechenschaftspflicht dar. Ein weiterer Bereich möglicher zusätzlicher Verpflichtungen scheint weniger konsensfähig zu sein: die wirksame Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen. Um geeignete Folgemaßnahmen zu den Wahlempfehlungen des BDIMR sicherzustellen, wurde z.B. vorgeschlagen, die Empfehlungen im Ständigen Rat zu diskutieren und regelmäßige Berichte der betroffenen Teilnehmerstaaten einzuführen. Es wurden jedoch Stimmen laut (wie vorherzusehen war aus den Ländern der GUS), die zu bedenken gaben, dass Folgemechanismen „differenziert und an unterschiedliche politische Zusammenhänge angepasst“²⁵ werden sollten.

Russland drängt derzeit auf die zügige Ausarbeitung eines Konzepts für ein „Kopenhagen-plus“-Dokument auf Expertenebene, das sich eng an den Verhaltenskodex für Wahlen der Venedig-Kommission sowie an zwei rechtlich bindende Dokumente anlehnen soll, die direkt auf Anregung Moskaus entstanden sind: die Konvention über die Standards demokratischer Wahlen, Wahlrechte und Wahlfreiheiten in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und den Entwurf der Konvention über Wahlstandards, Wahlrechte und Wahlfreiheiten, der von der Vereinigung der mittel- und osteuropäischen Wahlorganisationen (*Association of Central and Eastern European Election Officials*, ACEEEO) vorgelegt wurde.²⁶ Da sie nun in die Diskussion über Wahlstandards einfließen, verdienen diese Dokumente einige kurze Bemerkungen.

Verhaltenskodex für Wahlen

Die Idee zu diesem Dokument stammt von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, die die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) im November 2001 zur Einrichtung einer besonderen Arbeitsgruppe aufforderte, die regelmäßig über Fragen im Bereich Wahlen diskutieren und ein Dokument entwerfen sollte, in dem das „europäische Wahlerbe“, also die grundlegenden Prinzipien der europäischen Wahlsysteme, umfassend dargelegt wird.²⁷ Die Versammlung begründete das damit, dass die vorhandenen Texte, die grundlegende Regeln zur Durchfüh-

25 PC.SHDM.GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11), S. 10 (diese und weitere Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

26 Vgl. Weschnjakow, a.a.O., (Anm. 11), S. 25 und 26. Russland hatte ursprünglich „entweder eine Europäische Konvention [über Wahlstandards] oder eine Zusammenstellung der Verpflichtungen in einem Kopenhagener Dokument 2“ favorisiert, vgl. PC.DEL/563/02, 16. Juli 2002; vgl. auch PC.DEL/339/02, 10. Mai 2002.

27 Vgl. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1264 (2001), Code of good practice in electoral matters, 8. November 2001. Vgl. auch Clerfayt Report on “Drafting a standard Code of Practice in electoral matters and the establishment of a permanent European control body”, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 8327, 10. Februar 1999.

nung von Wahlen enthalten, verstreut und wenig systematisch seien; aus naheliegenden Gründen sei daher ein zusammenfassendes Dokument notwendig – zumindest um der Wahlbeobachtung Glaubwürdigkeit zu verleihen, aber auch um den Mitgliedstaaten für die Erarbeitung oder die Revision ihrer Wahlgesetzgebung eine Vorlage an die Hand zu geben. Tatsächlich beruhte die Initiative großenteils aber auch auf der Rivalität zwischen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der OSZE in verschiedenen Menschenrechtsfragen, insbesondere in der Wahlbeobachtung. Da das BDIMR normalerweise über einen längeren Zeitraum vor Ort ist (und lange vor dem eigentlichen Wahltag), fällt ihm häufig die Rolle des Koordinators der Kurzzeitwahlbeobachtungsmissionen anderer europäischer Institutionen zu. Die Parlamentarier des Europarats sind aufgrund der dominanten Rolle des BDIMR, die auch große Beachtung in den Medien findet, verständlicherweise frustriert und haben das Gefühl, dass die Ansichten ihrer Institution im Vergleich zur OSZE untergehen.²⁸ Wie dem auch sei, der „Verhaltenskodex für Wahlen“ wurde im Oktober 2002 von der Venedig-Kommission²⁹ verabschiedet und anschließend vom Ministerkomitee gebilligt. Die Parlamentarische Versammlung empfahl dem Ministerkomitee, den Verhaltenskodex in eine rechtsverbindliche Konvention des Europarats umzuwandeln.³⁰ Die Minister folgten dieser Empfehlung jedoch nicht, sondern beschlossen in einer gesonderten Erklärung lediglich, Regierungen und Parlamente dazu aufzurufen, den Kodex bei der Ausarbeitung und Implementierung von Wahlgesetzen zu berücksichtigen und ihn in den maßgeblichen Gremien bekannter zu machen.³¹

Im Geiste des Kopenhagener Dokuments identifiziert der Kodex – neben dem Prinzip der Regelmäßigkeit von Wahlen – das *allgemeine, gleiche, freie, geheime und direkte Wahlrecht* als die fünf tragenden Säulen des „europäischen Wahlerbes“. Er betont außerdem, dass die Durchführung demokratischer Wahlen nicht möglich ist ohne die Wahrung der Menschenrechte (insbesondere der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit), die Stabilität der Wahlgesetzgebung, die zumindest den Rang von Gesetzesrecht haben muss (zum Schutz gegen mögliche politische Manipulation) und Verfahrensgarantien, die die Organisation der Wahlen durch ein unparteiisches Organ, die Beobachtung durch nationale und internationale Beobachter, ein effekti-

28 Dieses Argument wird in einem späteren Bericht von Clerfayt über einen „Verhaltenskodex für Wahlen“ explizit erwähnt; vgl. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 9267, 15. Oktober 2001, Absatz 50. Seit 1997 stimmt das BDIMR regelmäßig seine Wahlbeobachtungsaktivitäten mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, dem Europaparlament und mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE selbst ab.

29 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Code of good practice in electoral matters, Doc. 9624, 13. November 2002. Auf Ersuchen der Parlamentarischen Versammlung richtete die Venedig-Kommission auch eine spezifische Arbeitsgruppe unter dem Namen „Rat für demokratische Wahlen“ ein.

30 Vgl. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1595 (2003), 30. Januar 2003.

31 Vgl. Committee of Ministers of the Council of Europe, CM/AS (2004) Rec 1595 final, 21. Juni 2004. Vgl. ebenso CM/AS (2003) Rec 1595 final, 13. Oktober 2003.

ves Management (einschließlich der Sicherheit) der Wahllokale und schließlich eine transparente Parteien- und Wahlkampffinanzierung gewährleisten. Obwohl sie ein gemeinsames Ziel haben (die Bewahrung und Weiterentwicklung des europäischen Wahlerbes), unterscheiden sich – wie ein Mitglied der Venedig-Kommission feststellte – der Kodex und die Bestandsaufnahme der Verpflichtungen seitens des BDIMR in Stil und Ansatz: Die Bestandsliste des BDIMR konzentriert sich auf praktische Fragen, der Kodex hingegen auf grundlegende Prinzipien.³²

Die Konvention der GUS und der Entwurf der ACEEEO

Diese beiden Texte müssen aufgrund ihres identischen rechtlichen Ansatzes und der Tatsache, dass beide Russlands politische Haltung widerspiegeln, gemeinsam betrachtet werden. Die Konvention über die Standards demokratischer Wahlen, Wahlrechte und Wahlfreiheiten in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten wurde am 7. Oktober 2002 von sieben GUS-Staaten unterzeichnet und trat am 24. November 2003 in Kraft, nachdem sie von drei der Staaten ratifiziert worden war.³³ Der Entwurf der Konvention über Wahlstandards, Wahlrechte und Wahlfreiheiten, den die ACEEEO auf ihrer elften Jahrestagung im September 2002 in Moskau verabschiedet hat, war von der Zentralen Wahlkommission der Russischen Föderation vorgeschlagen und erarbeitet worden.³⁴ Inhaltlich unterscheidet er sich kaum von der GUS-Konvention, die Artikel haben lediglich eine andere Systematik und Reihenfolge.³⁵ Beispielsweise enthalten beide Texte ähnlich lautende Bestimmungen, die ausländische Finanzhilfe für politische Parteien oder Kandidaten verbieten, die Rolle internationaler Beobachter genau regeln und sich ausführlich zu nationalen Minderheiten äußern. Der Hauptunterschied zwischen dem ACEEEO-Entwurf und der GUS-Konvention liegt darin, dass Letztere einen „Zwischenstaatlichen Wahlrat“ vorsieht, der sich aus den nationalen Zentralen Wahlkommissionen zusammensetzt und die Aufgabe hat, bei der Wahlbeobachtung zu helfen und die Implementierung der Konvention zu überwachen (Artikel 21).

Um eine juristische Stellungnahme zum ACEEEO-Entwurf gebeten, fand die Venedig-Kommission eine Reihe formalrechtlicher Mängel (fehlende aus-

32 Zu den Unterschieden zwischen beiden Texten im Detail vgl. die Kommentare von Professor Christoph Grabenwarter auf dem auf dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Wahlstandards und -verpflichtungen“ im Jahr 2004, in: PC.SHDM. GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11), S. 42-43.

33 Vgl. Weschnjakow, a.a.O. (Anm. 11), S. 25-26.

34 Vgl. den Beschluss der 11. Generalversammlung der ACEEEO über die Verabschiedung des Entwurfs der Konvention.

35 Zum Text des Entwurfs der Konvention siehe Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Draft Convention on election standards, electoral rights and freedoms, Doc. 9646, 20. Dezember 2002. Die ACEEEO ist eine NGO mit Sitz in Budapest; sie wurde 1991 auf Initiative der International Foundation for Electoral Systems (IFES) gegründet. Ihr Hauptziel ist es, den Informationsaustausch und die Durchführung fairer, offener und demokratischer Wahlen in mittel- und osteuropäischen Staaten zu fördern.

drückliche Erwähnung von Präsidentschaftswahlen, unklare Formulierungen in Bezug auf Distanzwahlen, unnötige Bezugnahme auf „unverfälschte Wahlen“, die ohnehin Bestandteil des freien Wahlrechts sind, fehlender Hinweis auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich des Ausschlusses vom aktiven und passiven Wahlrecht) und merkte außerdem an, dass Artikel 3 Absatz 3 entgegen internationaler Rechtspraxis Einschränkungen gegenüber Einzelpersonen vorsah. Die Kommission meldete auch gegen Artikel 2 Absatz 7 Vorbehalte an, der die Beteiligung von Ausländern am Wahlkampf generell verbietet und damit gegen EU-Recht verstößt. Die Kommission räumte ein, dass die vorgeschlagene Konvention die wesentlichen Merkmale des europäischen Wahlerbes widerspiegeln, wies jedoch darauf hin, dass seine Verfasser sich offenbar stärker damit befasst hätten, wie demokratische Wahlen durchzuführen seien, als mit der Definition der genauen Merkmale einer demokratischen Stimmabgabe. Kurz gesagt: Der Text gibt Wahlstandards den Vorzug gegenüber Wahlrechten.³⁶

Die Aktualisierung der Wahlbeobachtungsstandards der OSZE: eine politisierte Frage

Sinn und Zweck internationaler Wahlbeobachtung ist es, zu beurteilen, inwieweit eine Wahl die internationalen Standards für freie und faire Wahlen erfüllt. Für junge Demokratien, in denen Unparteilichkeit noch keine Tradition hat, ist sie daher besonders wichtig. Da der Erfolg einer Wahl von der Akzeptanz ihres Ergebnisses durch alle Beteiligten abhängt, ist eine Bestätigung ihrer Rechtmäßigkeit durch internationale Beobachter (wenn schon keine formale Zertifizierung, die das BDIMR tunlichst vermeidet) eine vertrauensbildende Maßnahme, die das Vertrauen in das System des Zugangs zur Macht erhöht und zur politischen Stabilität unter normalen Bedingungen beiträgt. In Konfliktsituationen kann eine solche Bestätigung darüber hinaus der Konfliktprävention dienen oder, was häufiger der Fall ist, Friedensaufbauprogramme nach einem Konflikt krönen. Der OSZE kommt (durch das BDIMR) das Verdienst zu, hierbei eine Vorreiterrolle gespielt zu haben: Sie ist die einzige intergouvernementale Organisation, deren Teilnehmerstaaten sich sowohl zur Durchführung freier und fairer Wahlen als auch zur Akzeptanz internationaler Wahlbeobachtung verpflichtet haben.

Die zentrale Bedeutung des BDIMR

Die Beobachtung freier und fairer Wahlen findet unter allen Aktivitäten des BDIMR die größte Beachtung. Nach Absatz 8 des Kopenhagener Dokuments

36 Vgl. Venice Commission, Opinion no. 253/2003, CDL-EL(2004)006, 1. März 2004. Zum Vergleich des Entwurfs mit dem Verhaltenskodex für Wahlen der Venedig-Kommission siehe Opinion no. 253/2003, CDL-EL(2004)008, 4. März 2004.

sind die Teilnehmerstaaten allerdings nur dazu verpflichtet, Beobachter aus anderen Teilnehmerstaaten (sowie von interessierten NGOs) zur Beobachtung von Wahlen, die auf ihrem Staatsgebiet stattfinden, einzuladen. Das BDIMR kam erst später und nur allmählich ins Spiel. 1993 einigte sich das Ministerratstreffen von Rom grundsätzlich darauf, die Rolle des BDIMR bei der Wahlüberwachung zu stärken.³⁷ 1994 wurde dann auf dem Gipfeltreffen von Budapest beschlossen, dass das BDIMR „vor, während und nach Wahlen eine verstärkte Rolle bei der Wahlbeobachtung übernehmen“³⁸ und in diesem Zusammenhang auch die Bedingungen für das freie und unabhängige Funktionieren der Medien beurteilen soll. Darüber hinaus erhielt das BDIMR den Auftrag, ein Handbuch für Wahlbeobachter zu erarbeiten.³⁹ Schließlich wird in der Europäischen Sicherheitscharta (Istanbul 1999) die Verpflichtung, freie und faire Wahlen abzuhalten, bekräftigt, und die Teilnehmerstaaten werden *ausdrücklich* dazu verpflichtet, Beobachter des BDIMR einzuladen.⁴⁰

Das BDIMR beobachtet Wahlen – in der Regel Parlaments- und Präsidentschaftswahlen – nach einer in seinem Handbuch zur Wahlbeobachtung entwickelten Methodik; das Handbuch enthält auch einen Verhaltenskodex für OSZE/BDIMR-Wahlbeobachter.⁴¹ Eine Reihe weiterer praktischer Leitfäden ergänzt das Handbuch. Sie behandeln jeweils spezifische Fragen wie z.B. die Behandlung von Wahleinsprüchen und -anfechtungen, die Beteiligung bestimmter Personengruppen (nationale Minderheiten, Frauen), wahlrechtliche Rahmenbedingungen und einheimische Wahlbeobachtung.⁴² Das BDIMR bedient sich sowohl für die Langzeit- als auch für die Kurzzeitwahlbeobachtung einer transparenten Methodik. Diese Methodik, die regelmäßig überarbeitet wird, damit sie mit allgemeinen Entwicklungen und neuen Herausforderungen Schritt halten kann, hat sich – nach inzwischen über 150 Wahlbeobachtungen – zweifellos bewährt. Sie hat dazu beigetragen, dass sich das BDIMR heute als die führende regionale Institution für Wahlbeobachtung

37 Vgl. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, Kapitel IV Nr. 4, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kapitel C.4, S. 15.

38 Budapest Dokument, Budapest, 6. Dezember 1994, Kapitel VIII Nr. 12, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 37), Kapitel B.5, S. 36.

39 Vgl. ebenda.

40 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2000*, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: Absatz 25, S. 464. Die Gipfelerklärung verpflichtet die Teilnehmerstaaten darüber hinaus, das volle Wahlrecht von Angehörigen von Minderheiten sicherzustellen und das Recht von Flüchtlingen zu fördern, an Wahlen in ihrem Herkunftsland teilzunehmen.

41 OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook*. Das Handbuch erschien erstmals 1997, die 5. überarbeitete Auflage kam 2005 heraus.

42 *Resolving Election Disputes in the OSCE Area. Towards a Standard Election Dispute Monitoring System* (2000), *Guidelines to Assist Minority Participation in the Electoral Process* (2001), *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections* (2001), *Handbook for Domestic Election Observers* (2003) sowie *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections* (2004).

mit einem weithin anerkannten Ruf der Professionalität und der Unparteilichkeit etabliert hat.⁴³

Politisch motivierte Anschuldigungen Russlands gegenüber dem BDIMR

Das BDIMR war (und ist noch immer) Ziel heftiger Kritik Russlands und anderer GUS-Staaten – mit dem sehr allgemeinen Argument, es würde mit „zweierlei Maß“ messen. In der bereits erwähnten Moskauer „Erklärung über den Zustand der OSZE“ vom 3. Juli 2004 wird das BDIMR rundheraus beschuldigt, sein Mandat zu verletzen, indem es „selektiv einigen Staaten größere Aufmerksamkeit widmet und die Probleme in anderen Teilnehmerstaaten ignoriert“; dabei sei es nicht bereit, „die Besonderheiten einzelner Staaten zu berücksichtigen“; darüber hinaus sei seine Arbeit häufig „politisiert“.⁴⁴ In den folgenden Monaten beschuldigten Belarus und die zentralasiatischen Staaten das BDIMR, uneinheitliche Wahlbeobachtungsstandards anzuwenden, seine Wahlbeobachtungsmissionen nicht ausgewogen zu besetzen (d.h. vorwiegend mit englischsprachigen Beobachtern, die aus einer eng begrenzten Liste von Teilnehmerstaaten ausgewählt würden), einseitig Stellung zu nehmen und vor allem Wahlbeobachtungsberichte zu veröffentlichen, denen es an jeglicher Ausgewogenheit und Objektivität fehle und die einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten gleichkämen.⁴⁵ Moskau macht für solche Tendenzen die (aufgrund unzureichender Kontrolle durch die politischen Entscheidungsgremien der OSZE) überzogene Autonomie des BDIMR und grundsätzlich das Fehlen einer präzisen Wahlbeobachtungsmethode verantwortlich. Russland fordert dementsprechend die Entwicklung „einheitlicher Kriterien“ auf der Grundlage „objektiver Standards“, die das BDIMR zwingen würden, sich strikt an die Prinzipien der politischen Neutralität und Unparteilichkeit zu halten und somit „unvoreingenommene Beurteilungen“ im gesamten OSZE-Gebiet abzugeben.⁴⁶ Auf den ersten Blick scheint die russische Forderung auf eine technische Überarbeitung der Wahlbeobachtungsmethode des BDIMR mit Blick auf ihre Harmonisierung mit den GUS-Standards der Konvention über die Standards demokratischer Wahlen, Wahlrechte und Wahlfreiheiten der Mitgliedstaaten

43 Ein Vertreter der Europäischen Kommission stellte kürzlich fest, dass „es das BDIMR war, nach dessen Vorbild die Europäische Union ihre eigenen bedeutenden Kapazitäten im Bereich der Wahlbeobachtung aufgebaut hat“. PC.SHDM.GAL/5/05, a.a.O. (Anm. 21), S. 52.

44 PC.DEL/630/04, a.a.O. (Anm. 8).

45 Vgl. PC.DEL/1022/04 und PC.DEL/1023/04 vom 27. Oktober 2004 (Belarus) sowie PC.DEL/1225/04/Corr.1 vom 17. Dezember 2004 (zentralasiatische Staaten außer Usbekistan). Vgl. auch MC.DEL/61/04 vom 7. Dezember 2004 (russische Position auf dem Ministerratstreffen in Sofia).

46 Die Positionen Russlands und der GUS wurden von Alexander Weschnjakow und Assan Koschakow (Stellvertretender Vorsitzender des Exekutivkomitees der GUS) auf dem zentralen Treffen zur menschlichen Dimension über „Probleme der Wahltechnologien und -verfahren“ im Jahr 2005 dargelegt, vgl. PC.SHDM.GAL/5/05, a.a.O. (Anm. 21), S. 6 und 49-50.

der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten aus dem Jahr 2002 und deren Präzisierung durch besondere „Bestimmungen für Wahlbeobachtungsmissionen“ hinauszulaufen, die im Dezember 2002 auf Ministerebene verabschiedet wurden.⁴⁷ Russlands Argumentation sollte jedoch nicht allzu wörtlich genommen werden. Beschwerden über politische Voreingenommenheit und die Wahlbeobachtungsmethoden sind nur die sichtbare Spitze des Eisbergs. Das wirkliche Problem ist im Grunde ein politisches, und das BDIMR ist auch nicht der eigentliche Gegner. Dass es angegriffen wird, hängt lediglich damit zusammen, dass das BDIMR und russisch dominierte Wahlbeobachtergruppen der GUS in den letzten Jahren mehrfach zu diametral entgegengesetzten Bewertungen von Wahlen im GUS-Raum gekommen sind. Während beispielsweise das BDIMR im März 2004 zu dem Schluss kam, dass die russischen Präsidentschaftswahlen „den Prinzipien demokratischer Wahlen nicht in vollem Umfang entsprochen“⁴⁸ hätten, war der Bericht der GUS-Beobachter voll des Lobes. Auch die Parlamentswahlen in Belarus (Oktober 2004), Usbekistan (Dezember 2004) und Tadschikistan (Februar 2005) genügten laut jeweiligem BDIMR-Bericht den OSZE-Standards bei weitem nicht, die GUS-Beobachter lobten sie hingegen als „transparent“, „frei“ und „rechtmäßig“. Ebenso stellte das BDIMR in der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen in der Ukraine im November 2004 massiven Betrug fest, während die Beobachtergruppe der GUS ihr Transparenz und Fairness attestierte. Noch bezeichnender war, dass das BDIMR die Wiederholung des zweiten Wahlgangs der ukrainischen Präsidentschaftswahlen als frei von größeren Unregelmäßigkeiten, die GUS-Gruppe deren Ergebnis jedoch als „rechtswidrig“ beurteilte. Eine ähnliche Situation ergab sich bei den Parlamentswahlen in Moldau im März 2005, die das BDIMR als im Großen und Ganzen im Einklang mit den meisten internationalen Verpflichtungen bewertete; die GUS hingegen brandmarkte die Wahl als zugunsten einer pro-westlichen (wenn auch kommunistischen) Regierung manipuliert. All diese Beispiele deuten darauf hin, dass die Crux des Problems nicht etwa Standards, sondern wichtige politische Interessen sind. Russland ist also offenbar nicht so sehr über das BDIMR als solches verärgert, sondern vielmehr über die Unterminierung seiner Außenpolitik in seinem politisch-strategischen Hinterhof, der GUS.

Die Reaktion der OSZE

Innerhalb der OSZE haben sich die Positionen zum Thema Wahlbeobachtung deutlicher herauskristallisiert als diejenigen zur Frage der Wahlstandards.

47 Bemerkenswerterweise räumt die GUS-Konvention den Vertragsstaaten das Recht ein, „denjenigen internationalen Beobachtern die Akkreditierung zu entziehen, die gegen das Gesetz, allgemein anerkannte Prinzipien und internationale Rechtsstandards verstoßen“ (Artikel 15 Absatz 7). Der Konventionentwurf der ACEEEO enthält in Artikel 19 Absatz 8 die gleiche Vorschrift.

48 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Russian Federation, Presidential Election, 14 March 2004, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, ODIHR.GAL/39/04, 2. Juni 2004, S. 1.

Aus den Tagungsberichten der beiden zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über Wahlen in den Jahren 2004 und 2005 geht eines deutlich hervor: Die vorherrschende Meinung (und diese wiederum angeführt von den USA und der EU) stimmt nicht mit der Kritik Russlands bzw. der GUS überein und das BDIMR wird weiterhin für seine Unparteilichkeit und Professionalität gelobt.⁴⁹ Neben der Ausweitung der Wahlbeobachtungsaktivitäten des BDIMR auf das gesamte OSZE-Gebiet⁵⁰ besteht nur in einem einzigen weiteren Punkt Konsens: der geographischen Diversifizierung der personellen Zusammensetzung von OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen, was durch einen außerbudgetären Fonds, der im Jahr 2001 extra zu diesem Zweck eingerichtet wurde, finanziert werden soll.⁵¹ Das Problem wird allerdings dadurch wiederum verkompliziert, dass keineswegs alle Teilnehmerstaaten jederzeit willens und in der Lage sind, Beobachter zu entsenden.⁵²

Schlussfolgerungen

Der slowenische OSZE-Vorsitz des Jahres 2005 hat das Thema Wahlen zu Recht zu einer seiner Prioritäten erklärt.⁵³ Der Weisenrat zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE befasst sich mit der Problematik in seinem im Juni 2005 vorgelegten Abschlussbericht.⁵⁴ Die Empfehlungen des Berichts enthalten im Wesentlichen zwei Elemente, die als Grundlage für einen zukünftigen Kompromiss zwischen den unzufriedenen GUS-Ländern und den übrigen Teilnehmerstaaten dienen könnten: zum einen die Entwicklung zusätzlicher *Verpflichtungen im Bereich Wahlen* (insbesondere die Berücksichtigung der Probleme, die sich aus der Anwendung neuer Technologien ergeben) und von *Wahlbeobachtungsstandards*, die den gleichen Status für alle Teilnehmerstaaten garantieren, sowie zum anderen neue Verpflichtungen zur Wahlnachbereitung, um eine bessere Umsetzung der Empfehlungen des BDIMR sicherzustellen. Der Bericht schlägt vor, Wahlbeobachtungsstandards, die auf bereits gewonnenen Erfahrungen aufbauen, besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Kriterien und Methoden, die Objektivität, Transparenz und Professionalität gewährleisten, sollten weiterentwickelt werden und es sollte ein

49 Vgl. PC.SHDM.GAL/5/05, a.a.O. (Anm. 21), S. 12.

50 Ursprünglich hatte das BDIMR mit dem Argument des fehlenden „Mehrwerts“ (demzufolge Wahlbeobachtung in reifen Demokratien nur eine unnötig kostspielige Formalität sei) keine Wahlbeobachtung in Westeuropa und Nordamerika durchgeführt. 2002 revidierte es seine Meinung; seither wurden Wahlen in Spanien, den USA, Frankreich, Großbritannien und in der Türkei ebenso beobachtet wie die Wahlen zum Europaparlament im Juni 2004.

51 Vgl. PC.SHDM.GAL/5/05, a.a.O. (Anm. 21), S. 4.

52 Vgl. ebenda, S. 4 und 12.

53 Vgl. CIO.GAL/64/05 vom 9. Mai 2005 und CIO.GAL/104/05 vom 4. Juli 2005.

54 Common Purpose. Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27 June 2005, CIO.GAL/100/05, 27. Juni 2005; der Bericht ist abgedruckt im vorliegenden Band, S. 395-415.

Ansatz gewählt werden, der die Gleichbehandlung aller Teilnehmerstaaten sicherstellt.⁵⁵ Darüber hinaus wird angeregt, das Handbuch zur Wahlbeobachtung in regelmäßigen Abständen und unter aktiver Einbeziehung von Wahlpraktikern aus verschiedenen Wahlbeobachtungsinstitutionen zu aktualisieren.⁵⁶ Andererseits ermutigt der Bericht die Regierungen, der Wahlvorbereitung mittels Dialog und praktischer Zusammenarbeit größere Aufmerksamkeit zu schenken,⁵⁷ und ersucht das BDIMR, dem Ständigen Rat nach Konsultationen mit dem betroffenen Staat über den Stand der Folgemaßnahmen Bericht zu erstatten.⁵⁸

Am 27. Oktober 2005 gab das BDIMR (zusammen mit rund 20 internationalen Organisationen und NGOs) seine Unterstützung für eine Prinzipienklärung für internationale Wahlbeobachter und einen damit verbundenen Verhaltenskodex für internationale Wahlbeobachter, die von der Abteilung für Wahlhilfe der Vereinten Nationen (UNEAD), dem Carter Center und dem *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) gemeinsam erarbeitet wurden, bekannt.⁵⁹ Obwohl noch einige Optionen offen sind, können vier vorläufige Schlussfolgerungen gezogen werden:

1. Die Verabschiedung zusätzlicher *Wahlverpflichtungen*, die bestehende Verpflichtungen ergänzen und neue Fragen im Zusammenhang mit Wahlen widerspiegeln, ist gerechtfertigt, vorausgesetzt, das Ziel ist ein „Kopenhagen-plus“- und kein „Kopenhagen-2“-Dokument.
2. Auch die Erarbeitung zusätzlicher *Wahlbeobachtungsstandards* ist keineswegs überflüssig: Demokratie und die Standards demokratischer Prozesse sind *per definitionem* stets vervollkommnungsfähig.⁶⁰ Zusätzliche Standards sind jedoch nur so weit begrüßenswert, wie sie keine Zwangsjacke darstellen, d.h. wenn sie es nicht zulassen, dass die Selbsteinschätzung eines beobachteten Staates die Oberhand über die vom BDIMR unabhängig gezogenen Schlussfolgerungen gewinnt. Auf dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Probleme der Wahltechnologien und -verfahren“ haben einige Teilnehmer (die meisten davon, wie zu erwarten war, aus der GUS) bemerkenswerterweise die Idee aufgebracht, das BDIMR könnte doch seine abschließenden Wahlberichte dem Ständigen Rat *vor ihrer Veröffentlichung* vorlegen.⁶¹ Die Unabhängigkeit des Urteils des BDIMR muss jedoch um jeden Preis gewahrt bleiben, wenn die Glaubwürdigkeit der OSZE in der Wahlbeobachtung nicht dem Untergang geweiht sein soll.

55 Vgl. ebenda, Absatz 24c.

56 Vgl. ebenda, Absatz 24d.

57 Vgl. ebenda.

58 Vgl. ebenda.

59 Unter: http://www.accessdemocracy.org/library/1923_declaration_102705.pdf.

60 Einen kritischen Ansatz gegenüber der Methode des BDIMR vertritt in seiner scharfen Analyse Hrair Balian, ODIHR's Election Work: Good value?, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 169-175.

61 Vgl. PC.SHDM.GAL/5/05, a.a.O. (Anm. 21), S. 12.

3. Russlands Drängen auf eine Stärkung der Beziehungen zwischen der OSZE und der GUS ist völlig akzeptabel. Die Förderung der Zusammenarbeit und Koordination zwischen der OSZE und der GUS auf dem Gebiet der Wahlbeobachtung darf jedoch auf keinen Fall zu einer Absenkung der hohen Wahlbeobachtungsstandards der OSZE unter dem Deckmantel der „Harmonisierung“ führen.
4. Für die Gewährleistung freier und fairer Wahlen sind Wahlstandards und Wahlbeobachtungsstandards zweifellos von wesentlicher Bedeutung, genauso wichtig ist jedoch die rasche und erfolgreiche *Umsetzung der Empfehlungen des BDIMR*. Eine Reform des Wahlregimes der OSZE ist nur dann sinnvoll, wenn man sich auf Verfahren zur Durchführung von Folgemaßnahmen aufgrund der Wahlberichte des BDIMR einigt.

Demokratieförderung durch internationale Wahlbeobachtung: die Wahlbeobachtungsmission des BDIMR in Albanien¹

Am 3. Juli 2005 fanden in Albanien Parlamentswahlen unter internationaler Beobachtung durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE statt. Ziel der Wahlbeobachtung war es, möglichst landesweit die Einhaltung internationaler Standards für freie, faire und demokratische Wahlen zu überprüfen, zu der sich die Republik Albanien im Rahmen der OSZE (damals KSZE) durch die Unterzeichnung des Kopenhagener Dokuments von 1990 politisch verpflichtet hat.² Mit der Entsendung einer internationalen Wahlbeobachtungsmission leistete das BDIMR einen weiteren Beitrag zum Demokratisierungsprozess der stark polarisierten politischen Kultur Albaniens, die von andauernden und intensiven Machtkämpfen der beiden größten Parteien geprägt ist. Die Entwicklung Albaniens zu einer rechtsstaatlichen Demokratie war in der Vergangenheit immer wieder von starken politischen und gesellschaftlichen Erschütterungen gekennzeichnet, die das Land zeitweise an den Rand des Zusammenbruchs gebracht hatten.

Prekärer Demokratisierungsprozess in Albanien

Nach der Auflösung des Einparteienregimes der kommunistischen Arbeitspartei im Jahre 1991 geriet Albanien in einen turbulenten Transformationsprozess. Zwar konnte die aus der Arbeitspartei hervorgegangene Sozialistische Partei (SP) die ersten freien Wahlen im Jahr 1991 gewinnen und den Präsidenten Ramiz Alia sowie die Regierung unter Fatos Nano stellen; nach massiven antikommunistischen Demonstrationen, umfangreichen Flüchtlingsbewegungen nach Italien und landesweiten Lebensmittelplünderungen kam es jedoch nur kurze Zeit später zur Bildung einer Allparteienregierung unter Einbeziehung der Oppositionsparteien, allen voran der Demokratischen Partei (DP) unter Sali Berisha. 1992 fanden vorgezogene Parlamentswahlen statt, aus denen die DP als neue Regierungspartei hervorging.

1 Der nachfolgende Artikel gibt allein die Meinung der Autoren wieder und stellt keine offizielle Stellungnahme der im Text erwähnten Organisationen oder Missionen dar.

2 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. H.1, Abschnitte 6-8.

Auf Betreiben des neu gewählten Präsidenten Berisha kam es in den Jahren 1992 bis 1996 zu einer Welle von Verhaftungen und Prozessen gegen ehemalige kommunistische Funktionäre, die zunehmend den Charakter politischer Säuberungsaktionen gegen die SP annahm; u.a. wurden auch Nano und Alia zu langjährigen Haftstrafen verurteilt. Aufgrund der repressiven Politik der regierenden DP und infolge des gescheiterten Versuchs Berishas, seine Vollmachten als Präsident per Verfassungsreferendum auszuweiten, kam es vermehrt zu Parteiabspaltungen von der DP sowie zu mehrfachen Kabinettsumbildungen. Im Vorfeld der Parlamentswahlen von 1996 wurde insgesamt 50 Oppositionspolitikern von einer Regierungskommission die Kandidatur verweigert. Zugleich wurde ein neues Wahlgesetz verabschiedet, das kleinere Oppositionsparteien erheblich benachteiligte. Die faire Durchführung der Wahlen von 1996, die allerdings von der Opposition boykottiert wurden und aus denen die DP unter Berisha erneut als Sieger hervorging, wurde vom BDIMR in Zweifel gezogen. Ein gemeinsames Ersuchen von OSZE und Europarat, die Wahlen unter internationaler Beobachtung zu wiederholen, lehnte Berisha ab.

Die politische Glaubwürdigkeit der Regierung Berisha zerfiel 1997 gänzlich nach einem landesweiten Anlagenbetrug, den so genannten Pyramidengeschäften, durch die etwa ein Drittel der Bevölkerung, verlockt von hohen Renditen, die u.a. von Regierungsvertretern versprochen worden waren, fast sein gesamtes Privatvermögen verloren hatte. Die Regierung Berisha stand hierbei im Verdacht, sich persönlich bereichert zu haben und in umfangreiche Geldwäschegeschäfte verwickelt gewesen zu sein.³

Albanien stand nach dem Zusammenbruch der Pyramidengeschäfte am Rande eines Bürgerkriegs, nachdem die aufgebrachte Bevölkerung Waffenarsenale des Militärs geplündert und die Regierung die Kontrolle über weite Landesteile, zeitweise auch über Teile der Hauptstadt Tirana, verloren hatte. Zur Wiederherstellung der staatlichen Ordnung ersuchte Berisha daraufhin die internationale Gemeinschaft um die Stationierung einer Militär- und Polizeitruppe, die – versehen mit einem Mandat des VN-Sicherheitsrats – zeitweise 7.000 Mann umfasste. In dieser gesellschaftlich und politisch chaotischen Situation, in der u.a. ein Attentat auf Berisha verübt wurde, kam der OSZE bzw. dem BDIMR 1997 die schwierige Aufgabe zu, die Durchführung der Parlamentswahlen mit ca. 500 internationalen Wahlbeobachtern zu überwachen. Aus diesen Wahlen ging die oppositionelle SP unter Fatos Nano, der zuvor von seinen Anhängern aus der Haft befreit und von Berisha amnestiert worden war, als Sieger hervor und erhielt in Koalition mit kleineren Parteien etwa zwei Drittel der Parlamentsmandate. Die politische Repression wurde 1998 unter der Regierung Nano unvermindert fortgesetzt: Unter geänderten

3 Zum Problem der Geldwäsche und möglicher Verstrickung der Regierung als endemisches Problem in Albanien vgl. Helen Santiago Fink/Sebastian Baumeister/Ledia Muco, Geldwäsche: Der Fall Albanien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 445-460, hier S. 452 ff.

Vorzeichen richtete sie sich nunmehr gegen Mitglieder der DP, die die Mitarbeit im Parlament weitgehend boykottierte. Nachdem führende DP-Funktionäre verhaftet worden waren und der DP-Vizepräsident Azem Hajdari einem Mordanschlag zum Opfer gefallen war, rief Berisha zum Sturz der Regierung und zur Besetzung des Parlaments auf. Die Regierung Nano musste in der Folge der Ereignisse ihren Rücktritt erklären. Aus den Reihen der SP wurde Pandeli Majko als neuer Premierminister vereidigt; außerdem wurde eine neue Verfassung zur Volksabstimmung gestellt, die im November 1998 in Kraft trat.

Im Zuge des Kosovokonflikts kam es 1998/99 im Norden des Landes zu einem Machtzuwachs für die DP. Von hier aus operierte die kosovarische UÇK, die im Verdacht stand, unter Mitwirkung von Parteifunktionären der DP Waffen aus den 1997 geplünderten Militärarsenalen erhalten zu haben. Etwa eine halbe Million kosovarischer Flüchtlinge verschärfte im Verlaufe des Krieges die ohnehin angespannte innenpolitische Lage Albanien.

Majko trat 1999 infolge seiner Niederlage gegen Nano bei der Wahl zum Parteivorsitz als Regierungschef zurück. Neuer Premierminister wurde Majkos bisheriger Stellvertreter Ilir Meta. Die im Jahr 2001 durchgeführten Wahlen bezeichnete das BDIMR als einen Fortschritt gegenüber früheren Wahlen, bemerkte jedoch, dass sie noch nicht vollständig internationalen Standards entsprochen hätten.⁴ Die SP-geführte Koalitionsregierung unter Meta wurde durch die Wahlen im Amt bestätigt. Im Jahr 2002 wurde der als reformfreudig bekannte Meta als Premierminister nach einem internen Machtkampf innerhalb der SP auf Betreiben des traditionalistischen Flügels um Nano abgesetzt. Als Kompromisskandidat beider Parteiflügel wurde daraufhin Majko erneut für kurze Zeit in dieses Amt gewählt. Nanos längerfristige Machtübernahme gelang schließlich durch eine Vereinbarung mit seinem langjährigen politischen Gegner Berisha: Im Juli 2002 wird der Berisha nahestehende, offiziell parteilose Ex-General Alfred Moisiu vom Parlament zum Präsidenten gewählt und Fatos Nano (u.a. mit den Stimmen der DP) im Gegenzug zum neuen Premierminister. Das kooperativere Verhältnis zwischen SP und DP ermöglichte es Albanien nun, im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses in Verhandlungen mit der EU einzutreten. Allerdings brachten die Kommunalwahlen im Oktober 2003, nach denen die DP der Regierungspartei Wahlmanipulation vorwarf und die Revidierung zahlreicher Auszählungsergebnisse erwirken konnte, erneute Spannungen mit sich. Auf Parlamentsebene gelang es der Regierung Nano jedoch, ihre Macht zu konsolidieren und sich bis zu den Wahlen 2005 im Amt zu halten. Ilir Meta sowie weitere SP-Mitglieder spalteten sich 2004 von der SP ab und gründeten eine neue Partei, die Sozialistische Bewegung für Integration (*Levizja Socialiste per Integrim*, LSI), die bis zu den Wahlen im Juli 2005 als drittstärkste Partei im Parlament vertreten war.

4 Vgl. OSZE/BDIMR, Republic of Albania, Parliamentary Elections, 24 June-19 August 2001, Final Report, Warschau, 11. Oktober 2001.

Die Parlamentswahlen des Jahres 2005 sind daher nicht nur vor dem Hintergrund der turbulenten politischen Entwicklungen und der fortwährenden Polarisierung zwischen SP und DP zu beurteilen, sondern auch im Hinblick auf die langwierigen parteiinternen Streitigkeiten, vor allem innerhalb der Sozialistischen Partei.

Neues Wahlgesetz und Wählerregistrierung

Nach den gravierenden Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung der Parlamentswahlen im Jahr 2001 wurde das als defizitär angesehene Wahlgesetz durch ein neues Wahlgesetz ersetzt, das vom albanischen Parlament 2003 verabschiedet wurde.⁵ Auf Empfehlung eines Expertenteams von OSZE/BDIMR und Europarat⁶ wurde dieses neue Gesetz bis April 2005 inhaltlich ergänzt. Es steht gleichwohl weiterhin in der Kritik, da es die Verfassungsvorgabe unterläuft, nach der die Verteilung der Parlamentsmandate im größtmöglichen Maße proportional zu den landesweiten Stimmenanteilen der Parteien erfolgen soll.⁷ Danach sollen die 40 Zusatzmandate der insgesamt 140 Parlamentssitze so verteilt werden, dass sie die durch das Mehrheitswahlrecht zur Bestimmung der 100 Direktmandate nicht berücksichtigten Stimmen proportional mit einbeziehen. Nach den Bestimmungen des albanischen Wahlgesetzes werden diese 40 Zusatzmandate aber lediglich nach dem proportionalen Anteil der Parteien an den Zweitstimmen verteilt und lassen damit die Stimmanteile der unterlegenen Kandidaten aus der Direktwahl außer Acht.⁸ Zudem erlaubt es den großen Parteien die gesetzlichen Bestimmungen strategisch so zu nutzen, dass sie durch die Aufforderung zum Stimmensplitting zwischen Erst- und Zweitstimme zugunsten verbündeter kleinerer Parteien die Zahl der Mandate ihrer jeweiligen Wahlkoalition erheblich ausweiten können. Diese so genannte „Dushk-Strategie“⁹ benachteiligt kleinere Parteien, die keine politische Allianz mit den großen Parteien, namentlich der SP bzw. der DP, eingegangen sind, und dient allein der parlamentarischen Mehrheitsbeschaffung der großen Parteien. Obwohl diese Strategie formalrechtlich unanfechtbar ist, verfälscht sie doch den eigentlichen Wählerwillen und verstößt gegen das Proportionalitätsgebot der Verfassung.

5 Vgl. Assembly of the Republic of Albania (Hrsg.), *The Electoral Code of the Republic of Albania*, approved by Law no. 9087, amended by Laws nos. 9297, 9341 and 9371, Tirana 2005.

6 Vgl. ODIHR/Council of Europe, *Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania*, 2 November 2004, Opinion no. 273/2004, CDL-AD (2004)017, Warschau/Straßburg.

7 Vgl. Albanian Constitution. Approved by the Albanian Parliament on 21 October 1998, Artikel 64.2, unter: <http://www.president.al/english/pub/doc/Albanian%20Constitution.pdf>.

8 Vgl. *Electoral Code of the Republic of Albania*, a.a.O. (Anm. 5), Artikel 65-68.

9 Diese Strategie ist benannt nach dem Wahlkreis Dushk, der bei den Parlamentswahlen 2001 auf diese Weise die parlamentarische Mehrheit für die SP sicherte. Zum „Dushk-Phänomen“ vgl. u.a. Altin Raxhimi, *A Democratic Upset*, in: *Albanian Daily News*, 9.-10. Juli 2005, S. 2 und 11.

Ein weiteres Problem bei der Durchführung der diesjährigen Parlamentswahlen war die Unzulänglichkeit der Wählerlisten. Die Verantwortung für die Wählerregistrierung und die Erstellung neuer Wählerlisten wurde zuvor von der Zentralen Wahlkommission auf die lokalen Regierungsbehörden übertragen, welche die Aufgabe hatten, die Wählerlisten anhand des Einwohnermelderegisters zu aktualisieren. Diese Listen sollten dann von Angestellten der lokalen Einwohnermeldeämter durch Hausbesuche verifiziert werden, was die Gemeinden vor nahezu unlösbare personelle und terminliche Schwierigkeiten stellte, da viele Wähler nicht ordnungsgemäß gemeldet oder bei den Besuchen nicht anzutreffen waren. Insbesondere die größeren Städte Albaniens verzeichneten in den letzten zehn Jahren aufgrund von Landflucht große informelle Einwohnerzuwächse. Außerdem sind viele Bürger unkontrolliert und in ebenfalls nicht unerheblichem Umfang in EU-Staaten abgewandert. Vor diesem Hintergrund waren die Einwohnerbehörden mit der Erstellung exakter Wählerlisten völlig überfordert, zumal sie für diese schwierige, aber für die Wahlen gleichwohl bedeutende Aufgabe oft nur unzureichend geschult worden waren. Beispielsweise wurden Personen in die Wählerlisten eingetragen, obwohl sie keine ausreichenden Personaldokumente zur Identifikation vorlegen konnten, oder es wurden Fehler bei der Eingabe der Wählerdaten in die Datenbanken gemacht. Die mangelhafte Kennzeichnung und Erfassung von Straßen und Hausnummern erschwerte die ordnungsgemäße Wählerregistrierung zusätzlich. Darüber hinaus stellte die Wählererfassung in illegal erbauten Häuserblöcken bzw. Stadtteilen in Randbezirken der Städte ein weiteres Problem dar, da diese Wähler in den Wählerlisten mit einem einheitlichen Code versehen wurden, der Wahlmanipulationen ermöglichte.¹⁰ Zudem gab es Beschwerden, dass über 1.400 Studenten in Tirana nicht an ihrem Studienort wählen konnten, sondern nur in ihren Heimatorten, oder dass sie gänzlich von der Wählerliste gestrichen waren.¹¹ Die Wählerregistrierung war daher während der gesamten Vorwahlperiode heftig umstritten, nicht zuletzt aufgrund der hohen Anzahl nicht erfasster Wähler, die vor allem in den Städten einen nicht unerheblichen Teil der potenziellen Gesamtwählerschaft ausmachten, sowie wegen der hohen Anzahl doppelter Namenseinträge in die Listen, die zu Befürchtungen Anlass gaben, dass diese Wähler ihre Stimme mehrfach abgeben könnten.

Schließlich wurde die Umsetzung des neuen Wahlgesetzes auch dahingehend kritisiert, dass die Wahlkreise ungleiche Wählerzahlen aufwiesen. In der Regel sollten die Wahlkreise nicht mehr als 25.000 Wahlberechtigte umfassen; letztendlich gab es jedoch Kreise, die mehr als 45.000 Wahlberechtigte auf-

10 Vgl. OSCE Parliamentary Assembly/OSCE/ODIHR/European Parliament/Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Hrsg.), International Election Observation Mission, Parliamentary Election, Republic of Albania, 3 July 2005, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Tirana, 4. Juli 2005, S. 6 (im Folgenden zitiert als Statement of Preliminary Findings and Conclusions).

11 Dies obwohl der Anspruch einzelner Studenten auf Registrierung vor Gericht bestätigt worden war; vgl. ebenda., S. 12.

wiesen, andere dagegen kaum mehr als 20.000.¹² Eine weitgehende Gleichverteilung der Wählerschaft auf die Wahlkreise ist aber eine notwendige Voraussetzung, um vor allem bei den Direktmandaten die Gleichwertigkeit einer jeden Stimme zu gewährleisten, was dem universalen Prinzip des *equal suffrage* entspräche und als genereller Grundsatz im albanischen Wahlgesetz festgehalten ist.¹³ Darüber hinaus wurde auch oftmals die empfohlene Anzahl der Wahlberechtigten pro Wahllokal von maximal 1.000 überschritten.

Phasen, Strukturen und Tätigkeitsfelder der BDIMR-Wahlbeobachtungsmission

Die Beobachtung der albanischen Parlamentswahlen durch das BDIMR erfolgte auf Einladung der albanischen Regierung. Im April 2005 entsandte das BDIMR eine aus vier Experten bestehende Bedarfserhebungsmission zur Einschätzung des Vorbereitungsstands der Parlamentswahlen für eine Woche nach Tirana. Ziel der Mission war eine möglichst detaillierte Bestandsaufnahme einschlägiger Problemfelder im Vorfeld der Wahlen, die in eine Empfehlung zur Entsendung einer internationalen BDIMR-Beobachtermission mündete. Die Mitglieder der Bedarfserhebungsmission führten zu diesem Zweck Gespräche mit dem Präsidenten, dem Premierminister, dem Parlamentspräsidenten, Vertretern von Ministerien, Mitgliedern der Zentralen Wahlkommission sowie mit Repräsentanten politischer Parteien und der internationalen Gemeinschaft in Albanien. Die Ergebnisse dieser Gespräche und die Bestandsaufnahme der Wahlvorbereitungen fanden ihren Niederschlag im Abschlussbericht der Bedarfserhebungsmission.¹⁴ In dem Bericht wurde u.a. das albanische Wahlsystem als zu komplex und manipulationsanfällig beschrieben, obwohl mit der Ergänzung des Wahlgesetzes vom 10. Januar 2005 von Regierungsseite Abhilfe geschaffen werden sollte. Kritisiert wurde ebenso der defizitäre Zustand der noch immer unvollständigen Wählerlisten, die teilweise Doppeleinträge und Ungenauigkeiten aufwiesen. Die Schwerpunkte der Wahlbeobachtungsmission des BDIMR ergaben sich dementsprechend aus den Beobachtungen und Empfehlungen des Berichts der Bedarfserhebungsmission.

Die eigentliche Wahlbeobachtungsmission wurde zu Beginn der Vorwahlperiode im Mai 2005 eingerichtet. Sie bestand zunächst aus 14 Mitgliedern des so genannten *Core Teams* und insgesamt 26 Langzeitwahlbeobachtern (*Long Term Observers*, LTOs), die als Zweiertteams in insgesamt zwölf Regionen

12 Vgl. OSCE/ODIHR (Hrsg.), Guide for Short-Term Observers. Republic of Albania, Parliamentary Elections 2005, Tirana, Annex C, S. 86.

13 Vgl. Electoral Code of Albania, a.a.O. (Anm. 5), Artikel 3.5.

14 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Albania, Parliamentary Elections 2005, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 12-16 April 2005, Warschau, 29. April 2005, sowie OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Election Observation Mission to Albania, Parliamentary Elections 2005, Interim Report 1, 17-30 May 2005, Tirana, 6. Juni 2005.

Albanien eingesetzt wurden. Umfangreiche Informationsunterstützung erhielt die Beobachtungsmission von der OSZE-Präsenz in Albanien. Die Hauptaufgaben der LTOs, die für mehrere Wahlkreise zuständig waren, umfassten die Beobachtung und Beurteilung der Arbeit der Kreiswahlkommissionen, des Wahlkampfes in den Gemeinden sowie mutmaßlicher Verstöße gegen das Wahlgesetz. Eine weitere Aufgabe der LTOs bestand in der Aufnahme und Pflege von Kontakten zu den regionalen und lokalen Wahlgremien, Kommunalbehörden, politischen Parteien und ihren Kandidaten sowie zu örtlichen Medien und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Wahlbeobachtungsmission veröffentlichte während der Vorwahlperiode zwei Zwischenberichte, in denen sich die Beobachtungen und Einschätzungen der LTOs und des *Core Teams* widerspiegeln. Zudem nahm die organisatorische Koordination von über 400 Kurzzeitwahlbeobachtern (*Short Term Observers*, STOs),¹⁵ die die Wahlbeobachtungsmission kurz vor dem Wahltag und am Wahltag selbst personell verstärkten, einen großen Teil ihrer Arbeitszeit in Anspruch.¹⁶ Als Grundlage für eine erste Einschätzung des Wahlverlaufs, die von der Wahlbeobachtungsmission auf einer Pressekonferenz am Tag nach den Wahlen abgegeben wurde, sowie für die vorläufige Erklärung¹⁷ dienten u.a. die umfangreichen Beobachtungen des Wahlverlaufs und der Auszählung durch die STOs. Weitere Beobachtungen der Auszählungen und einen Überblick über die eingereichten Beschwerden bei der Zentralen Wahlkommission wurden in einem dritten Zwischenbericht, gut zehn Tage nach den Wahlen, veröffentlicht.¹⁸ Der Abschlussbericht der Wahlbeobachtungsmission wurde nach Bekanntgabe des endgültigen Wahlergebnisses erstellt und im November 2005 veröffentlicht; neben einer Gesamtbewertung des Wahlverlaufs enthält er konkrete Empfehlungen zur Verbesserung zukünftiger Wahlen in verschiedenen Sektoren wie z.B. beim Wahlsystem und bei der Wählerregistrierung.¹⁹

Beobachtung des Wahlkampfes

30 Tage vor den Wahlen begann die offizielle Wahlkampfphase, in der vor allem die beiden großen Parteien SP und DP auf Kundgebungen und mit

15 STOs wurden von 36 Teilnehmerstaaten der OSZE entsandt und von Beobachtern der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und des Europäischen Parlaments ergänzt.

16 Zur allgemeinen Struktur von BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen und ihren Aufgaben vor, während und nach den Wahlen vgl. auch OSCE/ODIHR (Hrsg.), *Election Observation Handbook*, Warschau 2005, S. 25ff.

17 *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, a.a.O (Anm. 10).

18 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Election Observation Mission to Albania, Parliamentary Elections 2005, Interim Report 3, 4-14 July 2005*, Tirana.

19 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Republic of Albania, Parliamentary Elections, 3 July 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, 7. November 2005*, Warschau. Der Bericht findet sich unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2005/11/16905_en.pdf.

Parteiwerbung um die Stimmen der Wähler warben. Die LSI als drittstärkste Partei des bisherigen Parlaments zeigte sich im Wahlkampf schon deutlich weniger aktiv. Kleinere Parteien traten kaum in Erscheinung und warben hauptsächlich mit Wahlplakaten statt in öffentlichen Wahlkampfveranstaltungen. Während dieser Phase wurde deutlich, wie sehr insbesondere die DP von Anfang an die kleineren Allianzparteien, allen voran die Republikanische Partei (RP), aktiv in ihren Wahlkampf mit einbezog. Insbesondere auf Wahlkampfveranstaltungen der DP und ihrer Allianzparteien wurden die Wähler häufig dazu aufgefordert, den DP-Kandidaten des jeweiligen Wahlkreises direkt und mit ihrer Zweitstimme die verbündeten kleineren Parteien zu wählen. Die offene Aufforderung zum Stimmensplitting fand sich auch auf entsprechenden Wahlplakaten wieder. Die Verfolgung der so genannten „Dushk-Strategie“ durch die großen Parteien wurde umso deutlicher, als z.B. einige Parteimitglieder der DP auf der landesweiten Liste verbündeter Parteien, insbesondere der RP, zu finden waren.²⁰

Insgesamt verliefen die Wahlkampfveranstaltungen relativ ruhig, obwohl es außerhalb der Wahlveranstaltungen einige Fälle gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen DP- und SP-Anhängern gab. Inhaltlich unterschieden sich die Wahlkämpfe der beiden großen Parteien nicht sehr voneinander und hatten zumeist regionale oder lokale Probleme wie Wasser- und Stromversorgung, Straßenbau oder bessere Bildungsmöglichkeiten zum Thema. Kritisiert wurde, dass die SP in einigen Wahlkreisen städtische Einrichtungen bzw. Dienstfahrzeuge dazu benutzte, Parteiwerbung und Wahlplakate zu verteilen, und damit öffentliche Mittel zu Parteizwecken missbrauchte. Zudem gab es Hinweise darauf, dass die SP öffentliche Angestellte wie z.B. Lehrer dazu gedrängt hatte, an Wahlkampfveranstaltungen teilzunehmen. Ein weiteres Problem während der Wahlkampfphase bestand in der weit verbreiteten mutwilligen Zerstörung oder Überdeckung von Wahlplakaten. Interessanterweise richteten die meisten zu Schaden gekommenen Parteien bzw. Kandidaten ihre Beschwerden nicht an die eigentlich dafür zuständige Zentrale Wahlkommission, sondern an die OSZE-Präsenz bzw. die BDIMR-Wahlbeobachtungsmission. Als Grund dafür wurde häufig mangelndes Vertrauen in die Verfahrensabläufe der Zentralen Wahlkommission angegeben. Vereinzelt kam es zu Vorwürfen der versuchten Einflussnahme bzw. Einschüchterung von Anhängern politischer Parteien durch Polizisten. Die Berichterstattung in den Medien, allen voran in den Hauptfernsehsendern und den verschiedenen Radiostationen, bot nur geringen Anlass zur Kritik durch die BDIMR-Mission,²¹ da weitgehend ausgewogen und fair über den Wahlkampf zumindest der großen Parteien berichtet wurde. Das BDIMR betonte lediglich, dass die Berichterstattung über den Wahlkampf der SP und der DP so sehr dominierte, dass Informationen über andere Parteien stark in den Hin-

20 Vgl. OSCE/ODIHR, Election Observation Mission to Albania, Parliamentary Elections 2005, Interim Report 2, 31 May-16 June 2005, Tirana, S. 5.

21 Vgl. Statement of Preliminary Findings and Conclusions, a.a.O (Anm. 10), S. 10f.

tergrund gerieten, obwohl diese laut Wahlgesetz jeweils Anspruch auf die Hälfte der Sendezeit der großen Parteien hatten.²² Im Allgemeinen wurden während der gesamten Wahlkampfphase die politischen Grundrechte der Versammlungs-, Meinungs- und Redefreiheit respektiert.

Beobachtung der Wahlverläufe und der Stimmenausrählung:

Die stichprobenartige Beobachtung der Stimmabgabe am Wahltag und der anschließenden Stimmenausrählung wurden von den STOs in Zweiertams durchgeführt, wobei im Durchschnitt jeweils vier Beobachter für einen der insgesamt hundert Wahlkreise zur Verfügung standen.²³ Die meisten Wahllokale befanden sich gemäß albanischem Wahlgesetz in öffentlichen Gebäuden, hauptsächlich in Schulen und Kindergärten. Vor allem in ländlichen Gebieten waren einzelne Wahllokale allerdings auch in Privathäusern, Gaststätten oder Geschäften untergebracht, da häufig keine bzw. nicht ausreichend öffentliche Gebäude zur Verfügung standen. Jedes Wahllokal wurde von einer achtköpfigen Wahllokalkommission geleitet, die von den Parteien nominiert worden und für den Verlauf des Wahlprozesses zuständig war. Bis zum Wahltag wurde in vielen Wahlkreisen ein Großteil der Kommissionsmitglieder von ihren jeweiligen Parteien ersetzt, meist aus Sorge vor möglicher Bestechlichkeit. Aufgrund dieser oft kurzfristigen Auswechslungen waren viele Kommissionsmitglieder für ihre Aufgabe nur unzureichend geschult, da sie an dem vorausgegangenen Training nicht teilgenommen hatten.

Hinsichtlich der Arbeitsweise der Wahllokalkommissionen konnten häufig Unterschiede zwischen Kommissionen in ländlichen Gebieten und denjenigen in Städten festgestellt werden, wo die Wahlen im Allgemeinen professioneller und geordneter abliefen. Insgesamt war jedoch in vielen Wahllokalen die Identitätskontrolle der Wähler anhand von Ausweispapieren mangelhaft; in zahlreichen Fällen wurden Hilfsmittel wie unsichtbare Tinte und UV-Lampen zur Fingerkuppenmarkierung bzw. -kontrolle bei den Wählern, mit denen die mehrfache Stimmabgabe verhindert werden sollte, falsch benutzt.²⁴ Insbesondere in ländlichen Gebieten war oftmals *family voting* zu beobachten.

Die Auszählung der Stimmzettel wurde erstmals bei diesen Wahlen in jeweils einem Wahlkreis zugeordneten Auszählungszentren durchgeführt, was einen hohen logistischen und personellen Aufwand bedeutete, da zumindest theoretisch zusätzliches Auszählungspersonal benötigt wurde. In der Praxis wur-

22 Ein umfangreiches *Media Monitoring* der Fernseh- und Radiosender sowie von Zeitungen in Albanien wurde von vier unabhängigen lokalen Organisationen unter Leitung der *Albanian Coalition Against Corruption* (ACAC) vorgenommen; siehe ACAC (Hrsg.), *Media Monitoring. Parliamentary Elections in Albania 2005*, Reports Nos. 1-3, Tirana 2005.

23 Durchschnittlich umfassten die Wahlkreise jeweils zwischen 40 und 60 Wahllokale; ein Wahlkreis wies sogar 104 Wahllokale auf; vgl. Anm. 12.

24 Zudem gab es Hinweise, dass Blanko-Geburtsurkunden zur Fälschung der Wähleridentifikation im Umlauf seien, vgl. *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, a.a.O. (Anm. 10), S. 12.

den allerdings zumeist die zum Teil schon sehr ermüdeten Mitglieder der Wahllokalkommissionen zur Auszählung eingesetzt, die diese Doppelbelastung oftmals physisch kaum verkraften konnten, da während der Auszählungen offiziell keine Pausen vorgesehen waren. Infolge der hohen Belastung und der Übermüdung der Auszählungsteams verzögerte sich zum einen die Auszählung teilweise um mehrere Tage, zum anderen kam es zu Unregelmäßigkeiten in den Auszählungs- und Protokollverfahren. Die Mitglieder der Auszählungsteams konnten zudem bis zwei Stunden vor Ende der Stimmabgabe benannt werden, so dass auch hier in der Regel keine ausreichende Schulung hatte stattfinden können. Da die Auszählung von jeweils nur fünf Teams pro Kreis durchgeführt wurde, verzögerte sich die Bekanntgabe der regionalen Stimmergebnisse an die Zentrale Wahlkommission so sehr, dass kaum ein Wahlergebnis, wie im Wahlgesetz vorgesehen, am Tag nach der Wahl verkündet werden konnte.²⁵ Die durchschnittliche Wahlbeteiligung lag bei etwa 50 Prozent. Sie zeigt das allgemein recht schwache Interesse an den Parlamentswahlen und lässt auf einen hohen Grad an Frustration über das politische System bei den Wählern schließen.

Premierminister Nano erklärte nach den Wahlen, das von der Zentralen Wahlkommission bestätigte Wahlergebnis anzuerkennen,²⁶ was trotz aller Schwierigkeiten auf einen zunehmenden zivilgesellschaftlichen und parteipolitischen Reifegrad in Albanien hindeutet. Nach der Entscheidung über zahlreiche Wahlbeschwerden von nahezu allen politischen Parteien verkündete die Zentrale Wahlkommission Anfang September den Sieg der DP unter Führung Berishas in 56 Wahlkreisen, der SP in 42 sowie der LSI und eines unabhängigen Kandidaten in jeweils einem Wahlkreis.²⁷ Die Auszählung der Zweitstimmen machte zudem deutlich, dass die Parteienkoalition unter Führung der Demokratischen Partei mit 74 von insgesamt 140 Mandaten die absolute Mehrheit im neuen Parlament Albaniens errungen hatte. Sali Berisha wurde daraufhin vom Parlament zum neuen Premierminister gewählt.

Beurteilung des Wahlverlaufs

Insgesamt wurden bei den Parlamentswahlen in Albanien von der BDIMR-Wahlbeobachtermission keine schwerwiegenden oder gar systematischen Verstöße gegen das albanische Wahlgesetz bzw. gegen allgemeine Grundsätze freier und fairer Wahlen beobachtet. Dennoch standen die Wahlen laut dem gemeinsamen vorläufigen Bericht der BDIMR-Mission und der Beobachter der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und des Europäischen Parlaments nur

25 Die zentrale Stimmenauszählung war im Vorfeld der Wahlen gleichwohl von allen politischen Parteien zur Vorbeugung von Manipulation begrüßt worden.

26 Erklärung von Fatos Nano auf einer Pressekonferenz am 7. Juli 2005 in Tirana.

27 Das endgültige Wahlergebnis und die Verteilung der Mandate im neuen Parlament können dem Abschlussbericht des BDIMR, a.a.O. (Anm. 19), S. 30, entnommen werden.

teilweise im Einklang mit internationalen Standards für demokratische Wahlen; Kritikpunkte waren insbesondere die mangelhafte administrative Wählerregistrierung und Wahldurchführung sowie parteipolitische Wahlstrategien.²⁸ Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die Wahlergebnisse sowohl den Wählerwillen als auch die Stimmenverhältnisse zwischen den beiden großen Parteien SP und DP angemessen widerspiegeln, obgleich aufgrund parteipolitischer Allianzbildungen die parlamentarische Vertretung kleinerer, unabhängiger Parteien stark beeinträchtigt wurde.

Mit diesen Einschränkungen ist der insgesamt ruhigere Verlauf der diesjährigen Wahlen gegenüber den gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den politischen Lagern bei früheren Wahlen als Fortschritt in der demokratischen Entwicklung Albaniens zu bewerten. Im Vorfeld der Wahlen geäußerte Befürchtungen hinsichtlich systematischer Wahlmanipulationen haben sich nicht in dem erwarteten Ausmaß bestätigt. Praktischen Verbesserungsbedarf mit Blick auf die Wahladministration gibt es jedoch vor allem bei der Erstellung akkurater Wählerlisten, der Ernennung und Schulung der Wahllokal-kommissionen und Auszählungsteams, verfahrenstechnischen Erleichterungen des Auszählungsverfahrens und der Einhaltung von Fristen durch die Kreiswahlkommissionen. Als positive Entwicklung darf die professionelle und überparteiliche Zusammenarbeit innerhalb der Zentralen Wahlkommission und in den meisten Kreiswahlkommissionen betrachtet werden, deren Arbeit allerdings insgesamt verbesserungswürdig ist. Einen ermutigenden Trend stellen auch die weitgehende Akzeptanz des Wahlsieges der politischen Konkurrenz auf lokaler und landesweiter Ebene sowie die Öffnung vor allem der DP für junge, gut ausgebildete Politiker dar.²⁹ Eine umfassende Neuerstellung des Wählerregisters auf der Grundlage eines verbesserten Einwohnermeldesystems und Änderungen im Wahlgesetz zur Unterbindung von „Dushk-Strategien“ der Parteien sind gleichwohl notwendige Voraussetzungen für die verbesserte Durchführung künftiger Wahlen in Albanien. Insgesamt lässt der weitgehend ruhige und gewaltlose Verlauf der Wahlen für die Zukunft aber eher positive Erwartungen für eine demokratische Fortentwicklung des politischen Systems zu.³⁰ Für eine Verbesserung des Wahlablaufs benötigt das politische System Albaniens jedoch noch Zeit und weitere demokratische Praxis sowie die Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Akteure, demokratische Prozesse zu fördern.

28 Die Stellungnahme zum vorläufigen Beobachtungsergebnis der Mission stellt fest, dass das momentane Wahlsystem Albaniens noch immer dem parteipolitischen Wahlmissbrauch diene und eine erneute Reform des Wahlgesetzes nötig sei; vgl. Statement of Preliminary Findings and Conclusions, a.a.O. (Anm. 10), S. 4.

29 Vgl. Raxhimi, a.a.O. (Anm. 9).

30 Dies obwohl es am Wahltag ein Todesopfer in der Nähe eines Wahllokals in Tirana gab; vgl. Statement of Preliminary Findings and Conclusions, a.a.O. (Anm. 19), S.12.

Durch die Präsenz der BDIMR-Mission und die Tätigkeit ihrer Wahlbeobachter gelang es während des gesamten Verlaufs der diesjährigen Parlamentswahlen in Albanien, eine Atmosphäre internationaler Öffentlichkeit herzustellen, die einen disziplinierenden Effekt auf die Parteien und die von ihnen gestellten Mitglieder der Wahlkommissionen ausübte. Mit einer Personalstärke von ungefähr 400 Kurzeitwahlbeobachtern konnten am Wahltag rund 1.200 der insgesamt etwa 4.750 Wahllokale sowie etwa 80 von 100 Auszählungszentren besucht und somit eine weitgehend repräsentative Evaluierung des gesamten Wahlprozesses sichergestellt werden, womit massiven Wahlrechtsverletzungen offenbar weitgehend vorgebeugt werden konnte. Die internationale Wahlbeobachtung in Albanien hat des Weiteren eine gewisse Transparenz in die Wahldurchführung gebracht, wodurch sie internationalen Standards zumindest ansatzweise gerecht werden konnte. Entscheidend ist hierbei, dass dadurch die Chance geboten wurde, die sich stabilisierende Wahlrechtskultur zu fördern und im Bewusstsein der albanischen Bürger zu verankern. Neben dieser zivilgesellschaftlichen Bedeutung lag ein weiterer Vorteil der Wahlbeobachtung durch das BDIMR darin, dass sie dem landesweiten Wahlergebnis größere Glaubwürdigkeit verlieh, was zu einer verhältnismäßig breiten parteipolitischen Akzeptanz führte. Schon zu oft in der jüngeren Vergangenheit Albaniens war mangelndes Vertrauen in die Korrektheit des Wahlergebnisses Auslöser für gewaltsame Auseinandersetzungen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass internationale Wahlbeobachtung durch ihre Öffentlichkeitswirkung zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung von Wahlmanipulationen beiträgt und damit eine demokratiefördernde Wirkung entfalten kann. Dies gilt auch für die diesjährige BDIMR-Mission in Albanien. Dabei ist zu berücksichtigen, dass internationale Wahlbeobachtungen lediglich technische Verfahren, qualitative Kriterien und quantifizierbare Ergebnisse dokumentieren können. Interne Formen der Manipulation im Vorfeld der Wahlen wie z.B. parteipolitische Absprachen können nur sehr eingeschränkt erfasst werden. Der Beitrag internationaler Wahlbeobachtung zur Förderung des Demokratisierungsprozesses in Albanien, wie er von der BDIMR-Mission geleistet wurde, kann jedoch angesichts der inneren Polarisierung des Landes sowohl zivilgesellschaftlich als auch staatspolitisch kaum hoch genug eingeschätzt werden. Die politische Kultur Albaniens auf ihrem Weg zu einer allmählichen Stabilisierung ist auf eine solche Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft angewiesen. Letztendlich bleiben jedoch der politische Wille und die Bereitschaft der Regierung sowie aller Parteien Albaniens, die demokratischen Normen und internationalen Wahlstandards einzuhalten, zu denen sich das Land als OSZE-Teilnehmerstaat verpflichtet hat, entscheidend, um freie und faire Wahlen zu ermöglichen.

Aufbau kooperativer Sicherheit

Im Dornröschenschlaf: Die politisch-militärische Dimension der OSZE wartet darauf, wachgeküsst zu werden

Es war einmal eine KSZE, die hatte drei Körbe: einen politisch-militärischen, einen ökonomisch-ökologischen und einen menschlichen. Als die Institution heranwuchs, verwandelten sie sich in die drei Dimensionen. Als sie schließlich erwachsen war, stellte sie fest, dass eine der Dimensionen viel stärker war als die anderen. Sie konzentrierte sich fortan auf die eine, der es offensichtlich gut ging, und gab diejenige, die nie funktioniert hatte, auf. Dann fing sie an, sich darüber Gedanken zu machen, was sie mit derjenigen Dimension tun soll, die einst so wichtig war, in letzter Zeit jedoch zunehmend Probleme bekommen hatte.

Obwohl die OSZE nun schon seit einiger Zeit nachdenkt, ist sie bislang noch zu keinem Ergebnis gekommen. Die Mitglieder der OSZE-Familie sind darüber immer noch zerstritten, insbesondere da sie fest entschlossen sind, die Probleme der Organisation, ihres Kindes, in ihrer ganzen Komplexität zu behandeln und Mittel gegen eine Fülle grundsätzlicher und organisatorischer Probleme zu finden.

Der vorliegende Beitrag behandelt die Probleme, mit der die politisch-militärische Dimension der OSZE seit geraumer Zeit konfrontiert ist. Er analysiert die objektiven Rahmenbedingungen und die Interessen der wichtigsten Akteure sowie die zahlreichen Vorschläge, die in letzter Zeit gemacht wurden, um dieser Dimension neues Leben einzuhauchen. Auch wenn subjektive Faktoren das Problem verschärfen (und auch den Lösungsvorschlägen zugrunde liegen), ist die Ausgangsthese des Beitrags, dass es tieferliegende objektive Gründe dafür geben muss, warum die politisch-militärische Dimension überhaupt Probleme hat, wenn so viele Teilnehmerstaaten ein offensichtliches Interesse an ihr haben und ihr wieder zu altem Glanz verhelfen wollen. An dieser Stelle sollen nicht all jene Schwächen der OSZE noch einmal aufgezählt werden, die ihre Tätigkeit generell einschränken. Es sei jedoch auf die Tatsache hingewiesen, dass einige der charakteristischen Merkmale, die Experten oftmals als die Stärken der Organisation anführen, wie z.B. die Teilnahme aller europäischen Staaten, flexible und anpassungsfähige Organisationsstrukturen usw., auch als Schwächen betrachtet werden können.¹ Es ist in Mode gekommen, von der Krise der OSZE zu sprechen. Es besteht jedoch ein großer Unterschied zwischen der derzeitigen Situation und der Vergan-

¹ Diese Merkmale habe ich in meinem Beitrag: *Verbessern, was zu verbessern ist – ignorieren, was nicht zu ändern ist: Zur Reform und zu den Aussichten der OSZE*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2004*, Baden-Baden 2004, S. 43-61, aufgeführt.

genheit: Vor einigen Jahren hatten lediglich Experten aus der Wissenschaft den Niedergang der OSZE erkannt, während heute auch diejenigen, die im Namen der Organisation handeln, diese kritische Einschätzung teilen, auch wenn sie sich verständlicherweise etwas vorsichtiger ausdrücken. Es muss zwischen dem Eindruck der Krise und der Krise selbst unterschieden werden. Ersterer existiert ganz unbestreitbar, während Letztere näher bestimmt werden muss. Ich denke, man sollte lieber von einem relativen Niedergang sprechen, der sich aus der Kombination eines Bedeutungs- und eines Orientierungsverlustes ergibt. Der Bedeutungsverlust lässt sich als Niedergang im Vergleich zur Zeit des Kalten Krieges und dem ersten Jahrzehnt nach dessen Ende beschreiben. Der Orientierungsverlust besteht darin, dass es kein kohärentes Konzept gibt, das von allen Teilnehmerstaaten getragen wird und der Organisation die Richtung weist.

Der Wandel der europäischen Sicherheitslandschaft und seine Auswirkungen auf die politisch-militärische Dimension

Seit dem Ende des Kalten Krieges musste sich Europa an eine neue Situation anpassen. Der Kontinent ist nicht länger das Zentrum einer Konfrontation zwischen zwei Systemen und genießt im internationalen System nicht mehr das „Privileg“ – im negativen Sinn – Schauplatz *des* Konflikts zu sein. Obwohl der Ost-West-Konflikt ein allumfassender Konflikt war, der sich auf beinahe alle Bereiche der gegenseitigen Beziehungen erstreckte (militärische, politische, ökonomische und ideologische), war er im Kern ein militärischer Konflikt. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts verloren militärische Fragen daher in Europa ebenfalls an Bedeutung. Wir haben es also mit einem zweifachen Bedeutungsverlust zu tun: demjenigen des Kontinents in der Weltpolitik und demjenigen militärischer Fragen; beide verstärken sich gegenseitig. In den 1990er Jahren erweckten die Kriege im ehemaligen Jugoslawien den Eindruck, dass der militärische Aspekt von Sicherheit noch genauso wichtig war wie früher. Dies ist zum Teil der Grund dafür, dass die Diskussion über die Rolle militärischer Fragen in der europäischen Sicherheit zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit Verspätung geführt wird.

Das Ende des Ost-West-Konflikts und die Beseitigung der strukturellen Konfliktursachen auf dem westlichen Balkan bis zum Jahr 2000 haben anderen Konfliktarten Platz gemacht. Obwohl die meisten – mit wenigen Ausnahmen² – politischen Charakters sind, hat der größte Teil davon auch Ursachen im humanitären Bereich, z.B. die Diskriminierung von Minderheiten und die Missachtung der Menschenrechte. Ihre militärische Bedeutung ist im Allgemeinen dementsprechend gering. Traditionell werden jedoch militärische

2 Diese wenigen Ausnahmen sind die so genannten eingefrorenen Konflikte auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, einschließlich des keineswegs eingefrorenen Tschetschenienkonflikts. Zu ihren Hauptursachen gehören in der Regel Sezessionsbestrebungen.

Fragen – und hier vor allem Rüstungskontrolle – als Kern der politisch-militärischen Dimension angesehen. Aufgrund dieser ungewöhnlich engen Definition fallen Fragen, die der gesunde Menschenverstand als politisch-militärische bezeichnen würde, in verschiedene Dimensionen.

Ein weiteres Problem ist, dass nur einmal explizit auf die politisch-militärische Dimension Bezug genommen wird, und zwar in Form einer wissenschaftlichen Definition. Demnach fand sie „[...] ausschließlich auf internationale, zwischenstaatliche Beziehungen und in erster Linie auf militärische Angelegenheiten Anwendung. Folglich umfasste sie Abrüstung, Rüstungskontrolle, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie den Sicherheitsdialog. Zu Beginn der 1990er Jahre kamen Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge hinzu, obwohl diese Aufgaben nicht auf die politisch-militärische Dimension beschränkt sind. In jüngster Zeit fallen auch Bemühungen zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen wie Terrorismus, organisierte Kriminalität und Waffenhandel in diesen Bereich“.³ Die Definition zeigt, dass sich die Grenzen der politisch-militärischen Dimension im Laufe der Zeit verschoben haben, und zwar parallel zu den Sicherheitsbelangen der Staaten in der euro-atlantischen Region. Da diese Sicherheitsbelange jedoch zunehmend komplexer werden, wird es auch immer schwieriger, die einzelnen Dimensionen von Sicherheit klar voneinander abzugrenzen. An dieser Stelle möchte ich drei Anmerkungen hinzufügen: 1. Die Rüstungskontrollverhandlungen während des Kalten Krieges standen in engem Zusammenhang mit den damaligen Kernfragen militärischer Sicherheit. Rüstungskontrolle bedeutete daher im europäischen Kontext viel mehr als heute. 2. Als Anfang der 1990er Jahre Konfliktprävention und Krisenmanagement die Agenda zu beherrschen begannen, wurden die Grenzen der politisch-militärischen Dimension erstmals in Frage gestellt. Die meisten Konflikte hatten komplexe Ursachen und erforderten ebenso komplexe Maßnahmen, einschließlich solcher, die nichts mit der politisch-militärischen Dimension zu tun hatten. Die Aufteilung der Aktivitäten auf Dimensionen begann damit zu erodieren. 3. Dies setzte sich fort, als transnationale Bedrohungen die europäische Sicherheitsagenda zu beherrschen begannen. Wie bei der Konfliktverhütung und beim Krisenmanagement gehören auch hier nicht alle Aktivitäten zur politisch-militärischen Dimension. Obwohl auch Terrorismus in die politisch-militärische Dimension fällt, gehört die Reaktion darauf, und insbesondere die nichtmilitärische Reaktion, nicht in vollem Umfang zu diesem Bereich. Dasselbe gilt auch für die transnationale organisierte Kriminalität. Folglich hat der Begriff der politisch-militärischen Dimension eine Reihe von Anpassungen erfahren, mit dem verhindert werden sollte, dass sie ihres Inhalts beraubt würde.

3 Wolfgang Zellner, *Managing Change in Europe: Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions*, Hamburg 2005, Core Working Paper 13, S. 7 (diese und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Bereits seit der Schlussakte von Helsinki enthält die Dimension (damals der Korb) eine starke Rüstungskontrollkomponente, die großen Anteil an der Handhabung des Kalten Krieges und der Zeit unmittelbar danach hatte. Vertrauensbildende Maßnahmen (VBM, später vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, VSBM) und Bemühungen zur Begrenzung konventioneller Waffen waren die traditionellen Bereiche der Rüstungskontrolle innerhalb der KSZE. Während Erstere integraler Bestandteil der KSZE/OSZE waren, hatten Letztere nur eine lose Verbindung zur Organisation, waren aber nicht direkt Teil ihrer Tätigkeit.⁴ Die Bedeutung beider Bereiche hat aufgrund der veränderten Konfliktsituation abgenommen. Darüber hinaus wurden keine neuen VSBM vereinbart und der KSE-Prozess ist seit der Unterzeichnung des Übereinkommens zur Anpassung des KSE-Vertrags im Jahr 1999 zum Erliegen gekommen.

Auch wenn der KSE-Vertrag und seine noch nicht abgeschlossene Anpassung nicht Teil des OSZE-*Acquis* sind, ist die Zukunft des Vertrags so eng mit anderen Fragen europäischer Sicherheit verbunden, dass er doch zu dem umfangreichen Spektrum sicherheitsrelevanter Themen gehört, mit denen sich die Organisation befasst. Wenn das Anpassungsübereinkommen in Kraft tritt, ist auch anderen Ländern der Beitritt zum KSE-Vertrag möglich, wodurch vielleicht der Weg frei wird, ihn zu einem gesamteuropäischen Abkommen zu machen. Es bestehen zahlreiche Verbindungen zwischen dem KSE-Vertrag und der (übrigen) politisch-militärischen Dimension. Gegenwärtig ist von besonderer Bedeutung, dass die Weigerung von 26 Vertragsstaaten des KSE-Vertrags von 1990, das Anpassungsübereinkommen zu ratifizieren, auf der Liste russischer Klagen weit oben steht.⁵ Gespräche über

4 Der Grund dafür ist, dass nicht alle KSZE/OSZE-Teilnehmerstaaten an den Verhandlungen beteiligt waren. An den von 1973-1989 geführten Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR) nahmen nur einige wenige ausgewählte NATO- und Warschauer-Pakt-Mitglieder teil, an den Verhandlungen über den KSE-Vertrag von 1989-1990 und seine Anpassung von 1997-1999 alle Mitglieder beider Militärbündnisse bzw. ihre Nachfolgestaaten, also 23 bzw. 30 der 55 OSZE-Teilnehmerstaaten. Deshalb können sie nicht als KSZE/OSZE-Forum angesehen werden.

5 Bekanntlich waren einige europäische NATO-Staaten trotz starker Vorbehalte der USA für die Ratifizierung des Übereinkommens und erwogen, in Washington dafür zu werben, die amerikanische Haltung zu ändern. Als sich aufgrund des Krieges im Irak die Beziehungen zwischen den USA und einigen europäischen Staaten erheblich verschlechterten, wollten die europäischen Staaten die Beziehungen mit dieser relativ unbedeutenden Angelegenheit nicht weiter belasten. Die USA wiederum argumentieren, dass eine „bedingungslose“ Ratifizierung diejenigen Staaten russischem Druck ausliefern würde, deren komplexe sicherheitspolitische Beziehungen mit Moskau indirekt auch den KSE-Vertrag betreffen – in erster Linie Georgien und Moldau. Dies geht zurück auf eine Äußerung der damaligen US-Außenministerin Madeleine Albright, die bereits 1997 betonte: „Jegliches KSE-Abkommen muss nicht nur die Interessen der 16 NATO-Partner oder einzelner Staaten, sondern diejenigen aller 30 KSE-Staaten berücksichtigen.“ Madeleine Albright, Remarks to North Atlantic Council Ministerial Meeting, Sintra, Portugal, 29 May 1997, in: U.S. Information and Texts, 4. Juni 1997, S. 12.

europäische Rüstungskontrolle beginnen und enden heutzutage an diesem Punkt. Russland möchte, dass das Anpassungsübereinkommen in Kraft tritt, damit u.a. der KSE-Prozess in ein gesamteuropäisches Abkommen überführt wird, die neuen NATO-Mitglieder – vor allem die drei baltischen Staaten – einbezogen werden und damit zur Kenntnis genommen wird, dass die politischen Verpflichtungen, die Russland bei der Unterzeichnung des Anpassungsübereinkommens eingegangen ist und noch nicht vollständig umgesetzt hat, nichts mit dessen Inkrafttreten zu tun haben. Auch wenn Russland der Verpflichtung, seine Truppen aus Georgien und Moldau abzuziehen, noch nicht vollständig nachgekommen ist, bemüht es sich doch zweifellos allmählich um gewissenhafte Erfüllung. Die jüngste Zusage, seine Truppen aus Georgien abzuziehen, könnte neuen Spielraum eröffnen. Aber selbst wenn dieses Problem gelöst wird, würden diejenigen Elemente der Rüstungskontrolle, die ihre Wurzeln im Kalten Krieg haben, keinen so großen Wandel bewirken, dass die gesamte politisch-militärische Dimension der OSZE in Bewegung käme.

Als die OSZE 1999 auf dem Gipfeltreffen in Istanbul zuletzt eine Reihe neuer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen vereinbarte, war die wichtigste in dem dort verabschiedeten Dokument festgehaltene Neuerung die Einigung auf regionale Maßnahmen. Dort hieß es: „Die Teilnehmerstaaten werden ermutigt, unter anderem auf der Grundlage von Sondervereinbarungen in bilateralem, multilateralem oder regionalem Zusammenhang Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz und des Vertrauens zu ergreifen [...] Unter Berücksichtigung der regionalen Dimension der Sicherheit können die Teilnehmerstaaten daher auf freiwilliger Basis OSZE-weite vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen durch zusätzliche politisch oder rechtlich bindende Maßnahmen ergänzen, die auf konkrete regionale Bedürfnisse zugeschnitten sind.“⁶ Die Bedingungen für die Einigung auf solche regionalen Maßnahmen sind mehr oder weniger selbstverständlich; sie sollen a) im Einklang mit den grundlegenden OSZE-Prinzipien stehen, b) zur Stärkung der Sicherheit und Stabilität des OSZE-Gebiets, einschließlich des Konzepts der Unteilbarkeit der Sicherheit, beitragen, c) die bestehende Transparenz und das vorhandene Vertrauen erhöhen, d) bestehende OSZE-weite VSBM oder Rüstungskontrollvereinbarungen ergänzen (nicht aber duplizieren oder ersetzen), e) im Einklang mit internationalen Rechtsvorschriften und Verpflichtungen stehen, f) mit dem Wiener Dokument im Einklang stehen sowie g) keinen Nachteil für die Sicherheit Dritter in der Region mit sich bringen.⁷ Die einzige dieser Bedingungen, die näherer Erläuterung bedarf, ist diejenige, dass solche regionalen (subregionalen/bilateralen) VSBM zur „Unteilbarkeit

6 OSZE, Wiener Dokument 1999 der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, FSC.DOC/1/99, angenommen auf der 269. Plenarsitzung des Forums für Sicherheitskooperation am 16. November 1999 in Istanbul, Absatz 138-139, unter: http://www.osce.org/documents/fsc/1999/11/4265_de.pdf.

7 Vgl. ebenda, Absatz 142.

der Sicherheit⁸ beitragen sollen. Wenn Staaten in einer Region, in der das Niveau regionaler Rüstungskontrollverpflichtungen das höchste in der Welt ist, nämlich in Europa, zusätzliche subregionale oder bilaterale Rüstungskontrollmaßnahmen vereinbaren, ist dies auch ein Hinweis auf unterschiedliche Sicherheitsbedürfnisse. Es ist ein indirekter Beweis dafür, dass europäische Sicherheit nicht unteilbar ist. Genauer gesagt: Diejenigen Elemente von Sicherheit, die mit Hilfe von Rüstungskontrollmaßnahmen geregelt werden können, gewährleisten weder die Unteilbarkeit von Sicherheit noch deren Wahrnehmung. Es wird sich zeigen, ob andere Maßnahmen dies können. Darüber hinaus ist offensichtlich, dass die obige Formulierung auf einen diplomatischen Kompromiss zurückgeht mit dem Ziel, die Bedingungen für subregionale/bilaterale VSBM zu verstärken.

Dieser bedeutende Schritt der Teilnehmerstaaten kann auf verschiedene Weise interpretiert werden. Er kann als entschiedener Beitrag zum weiteren Ausbau der VSBM im europäischen Kontext betrachtet werden. Noch wichtiger ist vielleicht, dass die OSZE-Staaten die unterschiedliche Sicherheitslage der Teilnehmerstaaten explizit anerkennen wollten. So wurde unterstrichen, dass VSBM zwar in einigen Teilen des OSZE-Gebiets notwendig sind, in anderen jedoch nicht. Da regionale Maßnahmen europaweite Maßnahmen ergänzen sollen, ist dies kein Zeichen der Subsidiarität; es zeigt vielmehr, dass die Fragmentierung der europäischen Sicherheit eine Differenzierung auch im Bereich der VSBM notwendig macht.

Die Begründung für OSZE-weite Maßnahmen hat sich mit der Erweiterung der NATO um neue Mitgliedstaaten, die ihre demokratischen Prinzipien und Partnerschaftsmechanismen mittragen, verändert. Diese Staaten brauchen keine weiteren vertrauensbildenden Maßnahmen untereinander mehr (anders als die „alten“ Mitglieder Griechenland und Türkei⁹). Hätten sie in irgendeiner Form Anlass zu der Vermutung gegeben, sie bräuchten im bilateralen oder subregionalen Zusammenhang besondere VSBM, hätte die Schlussfolgerung nahegelegen, dass zwischen den neuen Mitgliedern der Allianz noch Rivalitäten bestehen, die sie zu einem möglichen Sicherheitsrisiko machen. Natürlich kann man zu dem Schluss kommen, dass VSBM nicht dazu da sind, das Fortbestehen von Sicherheitsrisiken anzuzeigen, sondern dazu, die Sicherheit zu stärken. Das wird jedoch nicht von allen so gesehen. Auch ist zu erwarten, dass einige bilaterale VSBM, die noch vor dem NATO-Beitritt vereinbart wurden, in den kommenden Jahren eingestellt werden.¹⁰ Man kann den Standpunkt vertreten, dass bilaterale und subregionale VSBM-Vereinbarungen nicht zwangsläufig mit dem Beitritt zur Allianz beendet werden müs-

8 Ebenda, Absatz 142.2.

9 Zu den bilateralen VSBM zwischen beiden Staaten vgl. Zdzislaw Lachowski, *Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe*, SIPRI Research Report Nr. 18, Oxford 2004, S. 151-155.

10 Die Beendigung des ungarisch-slowakischen VSBM-Abkommens aus dem Jahr 1998 im Januar 2005 war ein gutes Beispiel dafür, ebenso die bevorstehende Beendigung des bilateralen rumänisch-ungarischen *Open-Skies*-Abkommens.

sen und dass die Entscheidung darüber den Parteien überlassen bleiben sollte – zumal die Existenz bilateraler VSBM kein Hinweis auf ein Sicherheitsproblem, sondern vielmehr ein Beweis für die Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich ist. Darüber hinaus können bilaterale VSBM wie das einzigartige rumänisch-ungarische *Open-Skies*-Abkommen ein Vorbild für Länder in anderen Teilen der Welt sein. Die Ansicht, dass zwischen Parteien, die derselben Allianz beitreten, subregionale/bilaterale VSBM überflüssig werden, ist unbegründet; sie wird von einigen Staaten vertreten, die fälschlicherweise die Fortsetzung bestehender Rüstungskontrollabkommen innerhalb eines Bündnisses als Ausdruck eines Sicherheitsproblems betrachten. Diese Position ist Teil einer umfassenderen Agenda, die versucht, die Bedeutung von Rüstungskontrolle für die internationale Sicherheit herunterzuspielen.

Als deutlich wurde, dass die europäische Sicherheit nicht länger von der Möglichkeit eines großen Konflikts zwischen zwei Militärblöcken, sondern eher durch lokale und subregionale Konflikte gefährdet würde, stellte sich nunmehr die Frage nach der Funktion von Rüstungskontrolle nach der Beilegung von Konflikten. Es gab einen Konflikt, der reif für eine Lösung war: der Krieg im ehemaligen Jugoslawien, insbesondere mit Blick auf die drei Hauptakteure in Bosnien und Herzegowina (Bosnien selbst, Kroatien und die damalige Bundesrepublik Jugoslawien). Die Lösung wurde durch einen der Region durch das Dayton-Abkommen aufgezwungenen Frieden und die dort eingerichtete Friedensoperation ermöglicht. Später wurde deutlich, dass die Einführung von Rüstungskontrollmaßnahmen und deren umfassende Vor-Ort-Überwachung zur Stabilisierung beitragen könnte, vor allem wenn die Wirksamkeit der Überwachung durch ständige militärische Präsenz noch erhöht wird. Wirkliche Stabilität kann jedoch nur entstehen, wenn die Konfliktursachen beseitigt werden. Dies geschah zum Teil im Jahr 2000. Ähnliches wird in der zweiten Hälfte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhundert geschehen, wenn die offenen Status- und Staatlichkeitsfragen im ehemaligen Jugoslawien zur Zufriedenheit aller Parteien und ohne den Schneeballeffekt der Destabilisierung geregelt werden.

Zwei Abkommen wurden nacheinander geschlossen: eines über vertrauensbildende Maßnahmen im Januar 1996 und ein weiteres über Rüstungsbegrenzung im Juni 1996. Beide Dayton-Folgeabkommen profitierten stark von früheren OSZE-Dokumenten – Ersteres vom OSZE-Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen aus dem Jahr 1994, Letzteres vom KSE-Vertrag –, aus denen sie wesentliche Elemente übernahmen. Ohne die europäische „Technik“ der Rüstungsbegrenzung im Bereich konventioneller Waffen und der VSBM wäre es außerordentlich schwierig gewesen, diese beiden Abkommen überhaupt zustande zu bringen, geschweige denn in so kurzer Zeit. Beide Abkommen wurden mit großem Erfolg implementiert, was sicherlich auf die Unterstützung der ausländischen Truppen, die das Territorium kontrollierten, auf dem die Rüstungsreduzierungen stattfinden und die transparenzfördernden Maßnahmen umgesetzt werden sollten, zurückzuführen war. Es ist zwar

richtig, dass die Bevölkerungen der ehemaligen Konfliktparteien kriegsmüde waren und der Konflikt auch deshalb reif für eine Lösung war; noch wichtiger war jedoch die Rolle der umfangreichen ausländischen Militärhilfe bei der Implementierung der Rüstungsbegrenzung und der vertrauensbildenden Maßnahmen. Zieht man daraus den Schluss, dass die Durchführung solcher Maßnahmen – die sicherlich gutnachbarschaftliche Beziehungen gefördert hat – von der ausländischen Militärpräsenz abhängig war, sieht es für lokale Lösungen anhaltender (eingefrorener) Konflikte schlecht aus. Kommt man jedoch zu dem Schluss, dass die Parteien eines Tages mit oder ohne Hilfe aus dem Ausland (auch militärisch) zur Normalität zurückgekehrt wären, ergibt sich wiederum ein ganz anderes Bild.

Es trifft zu, dass lang andauernde Konflikte nach ihrer offiziellen Beilegung normalerweise langfristige Nachwirkungen auf die Beteiligten haben. Das gilt nicht nur für das ehemalige Jugoslawien, sondern auch für Teile des Südkaukasus und andere Regionen. Die Normalisierung bzw. die Wiederaufnahme gutnachbarlicher Beziehungen sollte daher von internationalen Akteuren – Staaten ebenso wie internationalen Institutionen – nicht nur bis zum Abschluss einer formalen Lösung gefördert werden, sondern auch noch danach. Im Falle Bosnien und Herzegowinas hat sich die Versöhnung der Parteien, die die Föderation bilden, als so erfolgreich erwiesen, dass die Beteiligten auf ihrer Überprüfungskonferenz im Juni 2004 übereinkamen, dass die veränderten Umstände das Abkommen in der Praxis überflüssig machten und sie ab sofort einen Großteil der Maßnahmen aussetzen und das Abkommen zum 29. September 2004 beenden würden.¹¹ Ein weiteres Zeichen der Versöhnung ist es, dass beide Entitäten des Gesamtstaates künftig eine gemeinsame Armee aufstellen werden. Dies wird sich auch auf das Rüstungsbegrenzungsabkommen auswirken – ein Thema, das im Jahr 2005 ausführlich diskutiert wurde. Angesichts des Erfolgs der Rüstungskontrollabkommen im ehemaligen Jugoslawien empfehlen Experten, vergleichbare Abkommen auch zu einem wesentlichen Bestandteil der Beendigung von Konflikten in anderen Regionen zu machen. Wir müssen uns jedoch die Frage stellen, mit wie vielen Konflikten wir es in Europa zu tun haben werden, die (u.a.) durch Rüstungskontrollmaßnahmen beeinflusst werden können. Wie erreicht man es, dass Konflikte „reif für eine Lösung“ werden? Es mindert die Bedeutung von Rüstungskontrollmaßnahmen keineswegs, wenn es nur wenige Fälle gibt, in denen sie erfolgreich eingesetzt werden können.¹² Es könnte allerdings den Beitrag von

11 Vgl. Heinz Vetschera, Von regionaler Stabilisierung zur Sicherheitskooperation in Bosnien und Herzegowina – Die Rolle der OSZE-Mission, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 409-442, hier S. 438-439.

12 Aus den Erfahrungen mit den Abkommen nach dem Rahmenübereinkommen von Dayton schließt Neil MacFarlane, „dass es Grund zu der Annahme gibt, dass vergleichbare Abkommen ähnlich positive Auswirkungen im Südkaukasus haben würden“. Neil MacFarlane, Arms Control, Conflict and Peace Settlements: The Caucasus, in: Keith Krause/Fred Tanner (Hrsg.), Arms Control and Contemporary Conflicts: Challenges and Response, Genf 2001, S. 50.

Rüstungskontrolle zu gutnachbarschaftlichen Beziehungen und regionaler Sicherheit verringern. Wenn Rüstungskontrolle (sowohl strukturelle als auch operative Rüstungskontrollmaßnahmen) im breiten Sinne jedoch nur in wenigen Fällen zur Konfliktbeilegung beitragen kann, dürfte es allerdings schwierig sein, dies zur neuen Aufgabe von Rüstungskontrolle zu erklären. Für Europa trifft dies sicherlich zu, da es hier nur wenige internationale Konflikte gibt, die mit Hilfe von Rüstungskontrolle gelöst werden könnten. Mit Sicherheit kann Rüstungskontrolle bei der Beilegung zwischenstaatlicher Konflikte eine bedeutende Rolle spielen. Wenn jedoch keine politische Konfliktlösung erreicht werden kann, ist auch kein Platz für eine Lösung unter Einschluss von Rüstungskontrollmaßnahmen. Obwohl das für den Aufbau gutnachbarschaftlicher Beziehungen nicht unbedingt tragisch ist, könnte es doch dazu führen, dass Rüstungskontrolle an Bedeutung verliert.

In Jugoslawien hat sich gezeigt, dass Rüstungskontrolle, einschließlich VSBM, eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung nach einem Konflikt spielen kann. Während der Intervention im Kosovo z.B. hat sich erwiesen, dass VSBM in der heißen Phase eines Konflikts zur Verbesserung der politischen Atmosphäre beitragen können. Einen Schritt weiter ging Russland im Jahr 2000, als es freiwillig einen einmaligen Beobachtungsbesuch von Vertretern anderer europäischer Staaten in einem Gebiet „laufender Militäraktionen“ in Tschetschenien organisierte. Als Folgemaßnahme schlug Russland in seinem Entwurf für ein überarbeitetes Wiener Dokument ein Verfahren zur Einleitung überprüfbarer VSBM in Krisensituationen vor. Andere Staaten waren entweder nicht willens oder nicht in der Lage solche Maßnahmen auf freiwilliger Basis zu nutzen.

Es scheint, dass die Zukunft der VSBM in Europa in subregionalen und bilateralen Abkommen liegt, was wiederum belegt, dass die Zeit genau definierter VSBM-Abkommen vorbei ist und es keinen Grund gibt, weitere europaweit geltende Übereinkommen auszuhandeln. Dies betrifft zwar nicht die gesamte europäische VSBM-Agenda, wirft jedoch ein Problem auf: Die Verjüngung der OSZE verlangt nach Maßnahmen, die politische und öffentliche Aufmerksamkeit hervorrufen. Subregionale und bilaterale VSBM gehören nicht dazu.

Eine Rüstungskontrollagenda, die in engem Zusammenhang mit Fragen der menschlichen Sicherheit steht, bildet sich gerade heraus; sie betrifft Landminen, Kleinwaffen und leichte Waffen und tragbare Luftabwehrsysteme (MANPADS). Die OSZE befasst sich mit all diesen Themen und hat eine Reihe von Dokumenten dazu verabschiedet. So hat sie zur neuen Rüstungskontrollagenda beigetragen, die in letzter Zeit auch die globale Rüstungskontrolle prägt. Bei den Landminen waren sich die Teilnehmerstaaten des Vorrangs der Ottawa-Konvention gegen Antipersonenminen bewusst und verabschiedeten lediglich ergänzende Maßnahmen. Gleichzeitig setzte sich die OSZE für die Ratifizierung des Vertrags ein.

Im OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, das im November 2000 verabschiedet wurde, erkennen die Teilnehmerstaaten ihre Verantwortung für die Herstellung und die weltweite Verbreitung dieser Waffen an. Hauptziel der Teilnehmerstaaten war der Kampf gegen den illegalen Waffenhandel, ohne den legalen Handel zu behindern. Die OSZE hat zusätzlich mehrere Praxisleitfäden zu einzelnen Themenbereichen im Zusammenhang mit den verschiedenen Phasen des Lebenszyklus von Kleinwaffen und leichten Waffen erarbeitet, die später zu einem Handbuch zusammengefasst und veröffentlicht wurden. Das Handbuch soll Regierungen, NGOs und internationalen Organisationen bei ihren Aktivitäten auf diesem Gebiet unterstützen.¹³ Seit irreguläre afghanische Kämpfer in den 1980er Jahren tragbare Luftabwehrsysteme gegen sowjetische Streitkräfte eingesetzt haben, ist bekannt, wie gefährlich diese Waffen sind und wie billig sie gegen lohnende Ziele, einschließlich ziviler Flugzeuge, eingesetzt werden können. Ihre mögliche Verwendung durch Terroristen gegen zivile Flugzeuge blieb keine abstrakte Bedrohung: In Kenia wurde ein israelisches Charterflugzeug mit MANPADS beschossen. Mit dem Beschluss zur Verabschiedung der Prinzipien des Wassenaar-Abkommens durch die Teilnehmerstaaten konnte die OSZE die Zahl derjenigen Staaten erhöhen, die sich dazu verpflichtet haben, Exportkontrollen für konventionelle Waffen und *Dual-use*-Güter und -Technologien, einschließlich MANPADS, durchzuführen.¹⁴

Die politisch-militärische Dimension ist jedoch nicht auf Rüstungskontrolle beschränkt. Als die KSZE noch eine Konferenz war, war sie ein umfassender Sicherheitsdialog, der auf jeden Fall zum gegenseitigen Verständnis beigetragen hat. Die KSZE/OSZE hat dieses Element in der Zeit nach dem Kalten Krieg zwar beibehalten, ihr Themenspektrum ist heute aber wesentlich umfangreicher. Da sich die Kanäle für den Meinungs austausch unter anderem durch einen intensiveren Austausch von Militärs zwischen den euro-atlantischen Akteuren vervielfacht haben, ist dieser Aspekt der Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE nicht mehr so deutlich sichtbar. Dennoch gibt es durchaus relevante politisch-militärische Entwicklungen, mit denen man sich befassen sollte. Strategische Konzepte wurden geändert, präemptive Doktrinen wurden in die Praxis umgesetzt und in einigen Staaten angewandt; das Kriegsvölkerrecht wird von einigen OSZE-Teilnehmerstaaten im Namen des „Kriegs gegen den Terrorismus“ stärker als jemals zuvor verletzt, und zwar nicht nur von dem Land, das diesen Krieg erklärt hat. Dennoch fanden im Rahmen der Organisation kaum Gespräche auf hoher Ebene statt. Vor kurzem hat Russland vorgeschlagen, „auf hoher Ebene ein Seminar über Militärdoktrinen und

13 OSZE, Praxishandbuch für Kleinwaffen und leichte Waffen, Wien 2003, unter: http://www.osce.org/publications/fsc/2003/12/10621_29_de.pdf.

14 Vgl. Zdzislaw Lachowski/Pál Dunay, Conventional arms control and military confidence-building, in: SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2005, S. 659-660.

Verteidigungspolitik im OSZE-Gebiet¹⁵ abzuhalten, vor allem mit Blick auf die Folgen der jüngsten NATO-Erweiterung. Diese Idee war durchaus erwägenswert. Leider konnten die Mitglieder der russischen OSZE-Delegation das Konzept, das diesem Vorschlag zugrunde lag, auf entsprechende Nachfrage jedoch nicht präzisieren. Wenn Russland wirklich daran interessiert ist, die verschiedenen Dimensionen der OSZE „wieder ins Gleichgewicht“ zu bringen, sollte es seine Initiativen professioneller vorbereiten.¹⁶ Dennoch erkannte man, dass es sich um ein diskussionswürdiges Thema handelte und dass es kein zu hoher Preis ist, die Idee aufzugreifen, um Russland vom Wert der OSZE zu überzeugen. Das Forum für Sicherheitskooperation fasste daraufhin im Juni 2005 einen entsprechenden Beschluss; das zweitägige Seminar soll im Februar 2006 stattfinden.¹⁷ Es sich wird zeigen, ob es sinnvoll ist oder nicht. Einige vertreten die Auffassung, es „könnte der richtige Rahmen für die Festlegung einer zukunftsorientierten Rüstungskontrollagenda, einschließlich einer Überprüfung der Wiener Dokuments 1999, sein“.¹⁸ Es wäre bedauerlich, wenn das Seminar sich auf die Diskussion von Rüstungskontrolle beschränken würde, während eine Reihe von Teilnehmerstaaten das Recht für sich in Anspruch nimmt, Interventionskriege zu führen, und äußerst destabilisierende offensive Nukleardoktrinen verabschiedet hat. Auch die Verletzung des humanitären Völkerrechts durch einige Teilnehmerstaaten – sowohl in der euro-atlantischen Region als auch außerhalb – ist ein Grund zur Sorge und sollte in diesem Rahmen diskutiert werden.

Die OSZE trägt in großem Umfang zur Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge bei. Ihre Stärke in der Konfliktverhütung kann jedoch nicht richtig bewertet werden, ohne die Instrumente, die in bestimmten Bereichen eingerichtet wurden, zu berücksichtigen, wie z.B. den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM). Der HKNM sollte sich mit der häufigsten Konfliktursache der 1990er Jahre befassen und Konflikte durch Vermittlung und diskrete Diplomatie entschärfen. Ob die Tätigkeit des HKNM tatsächlich erfolgreich zur Verhütung von Konflikten beigetragen hat, die ohne seine Beteiligung vielleicht größere politische Bedeutung erlangt hätten oder sogar gewaltsam ausgetragen worden wären, ist schwer zu

15 Erklärung des russischen Außenministers Sergej Lawrow auf dem 12. Treffen des OSZE-Ministerrats, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 2, unter: www.mid.ru.

16 Hier soll nicht der Eindruck erweckt werden, als sei Russland das einzige Land, das Initiativen auf hoher Ebene ohne professionelle Vorbereitung ergreift. Hier sei nur an die so genannte Byrnes-Rede des damaligen US-Außenministers Warren Christopher in Stuttgart erinnert, in der er die Idee des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) aufbrachte, der dann intensive Vorbereitungen *folgten*.

17 OSZE, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 3/05, Datum des OSZE-Seminars zur Militärdoktrin, FSC.DEC/3/05, 29. Juni 2005.

18 Wolfgang Zellner, The Reform of the OSCE: Problems, Challenges and Risks, Paper presented at the Joint Conference of the PSIO Focus and the Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, „The Reform of the OSCE 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks“, 7.-8. September 2005, S. 18-19.

sagen.¹⁹ Der Grund dafür ist, dass Konfliktverhütung, wenn sie erfolgreich ist, unsichtbar ist. Dieser Faktor des „Unsichtbaren“ schafft gewisse Probleme, da erfolgreiche Konfliktprävention durch die OSZE leider nicht zur Profilierung der Organisation beiträgt.

Die OSZE gehört zu den wichtigsten Akteuren, die sich um die Lösung der eingefrorenen Konflikte auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion bemühen. Es ist zum Teil den Foren, die die OSZE ins Leben gerufen hat (z.B. die Minsk-Gruppe), und generell der internationalen Aufmerksamkeit zu verdanken, dass diese Konflikte über einen so langen Zeitraum „eingefroren“ geblieben sind. Der Schluss liegt nahe, dass die ständige Aufmerksamkeit der OSZE erheblich dazu beigetragen hat, dass sich diese Konflikte nicht wieder aufgeheizt haben. Man kann darüber streiten, ob mehr hätte getan werden können, um die Konflikte einer Lösung zuzuführen. Entwicklungen in jüngerer Zeit weisen jedoch darauf hin, dass die betroffenen Staaten ihre Politik erheblich ändern müssen, um eine Lösung herbeizuführen. Hier seien nur die erfolgreiche Lösung des Adscharien-Konflikts aufgrund der in diesem Fall gelungenen Politik der neuen georgischen Regierung oder die möglichen Auswirkungen der „oranzen Revolution“ in der Ukraine auf das benachbarte Transnistrien erwähnt. Aber auch wenn einige dieser Sezessionskonflikte fortbestehen, sind sie für die europäische Sicherheit nicht von zentraler Bedeutung.

Die OSZE sollte sich bereithalten und ein Kommunikationsforum anbieten, das die Beilegung dieser Konflikte eventuell erleichtern kann. Einige der eingefrorenen Konflikte erwecken oberflächlich den Anschein, als seien sie einer Lösung näher als früher. Dies scheint auf den Konflikt um Berg-Karabach zuzutreffen, während bei anderen Konflikten (Abchasien, Südossetien und Transnistrien) keine Bewegung zu erkennen ist. Aller Wahrscheinlichkeit nach werden sich die eingefrorenen Konflikte nicht durch Zuckerbrot allein lösen lassen; es ist genauso wichtig, gelegentlich die Peitsche einzusetzen. Die liegt allerdings nicht in den Händen der OSZE. Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit der wichtigsten Akteure eine unabdingbare Voraussetzung für jede Konfliktbeilegung.

Europa als Ganzes kann mit den eingefrorenen Konflikten gut leben. Das ist eine der Tatsachen, die einige der Konfliktparteien sich klarmachen müssen. Das haben sie jedoch bislang nicht getan. Zum einen durchschauen die Parteien die Situation nicht richtig und gehen davon aus, dass ihrem Konflikt genug Aufmerksamkeit geschenkt wird, um sie ihren Interessen entsprechend zu „retten“. Das ist der klassische Tunnelblick, den jeder, der schon einmal an einer Schulung oder Übung in Verhandlungsführung teilgenommen hat,

19 Es gibt jedoch gute Gründe für die Annahme, dass der HKNM großen Einfluss auf die Beziehungen zwischen Minderheiten, dem Staat, in dem sie leben, und dem (Nachbar-)Staat, in dem sie die Bevölkerungsmehrheit stellen („*kin state*“). Das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) hat zu diesem Thema eine Reihe empirischer Berichte veröffentlicht, siehe unter: <http://www.core-hamburg.de>.

kennt. Zum anderen gibt es sowohl im Konfliktgebiet selbst als auch außerhalb häufig Interessen, die einer Konfliktlösung entgegenstehen. Ähnlich wie bei Konflikten in anderen Regionen gibt es auch hier Profiteure, die durch die Beendigung des Konflikts ihren Status, wirtschaftliche Vorteile oder beides einbüßen würden und die daher eine Lösung zu verhindern suchen. Es ist dennoch wichtig, dass die Konfliktgebiete, obwohl sie nicht als Staaten anerkannt (und auch nicht anerkennbar) sind, keine schwarzen Löcher auf der europäischen Landkarte bleiben, sondern mehr Aufmerksamkeit erfahren – im negativen wie im positiven Sinne. Aufmerksamkeit im negativen Sinne bedeutet, die Anstrengungen zur Bekämpfung der in einigen dieser Gebiete herrschenden Rechtlosigkeit zu verstärken und zu verhindern, dass sie zum Ausgangspunkt organisierter Kriminalität, einschließlich Menschenhandel, werden. Wenn es dort Feldoperationen gibt, sollten sie über eine starke Polizeikomponente verfügen.²⁰ Die Tatsache, dass es in diesen Gebieten keine durchsetzungsfähige Staatsmacht gibt, heißt nicht, dass keine Anstrengungen unternommen werden können, um die Ausbreitung der von dort ausgehenden transnationalen Bedrohungen zu verhindern. Aufmerksamkeit im positiven Sinne bedeutet, mit Wiederaufbaumaßnahmen und Entwicklungsprojekten zur Verbesserung des Lebensstandards beizutragen. Die OSZE könnte diese politisch unterstützen.

Die wichtigsten Sicherheitsbedrohungen sind heute transnationaler Natur. Ob die politisch-militärische Dimension ihre frühere Bedeutung zurückerlangt, wird in erster Linie davon abhängen, ob und wie sie diese Bedrohungen angeht. Zu ihnen gehören Terrorismus, organisierte Kriminalität und verschiedene Formen des illegalen Handels, die alle miteinander verbunden sind. Netzwerke des organisierten Verbrechens sind häufig in die Finanzierung terroristischer Gruppen verwickelt und illegaler Handel ist wiederum eine spezielle Form der organisierten Kriminalität. Wenn man sich mit diesen Problemen befasst, muss man bedenken, dass sie Dimensionen übergreifend und global sind und von einem Umfeld profitieren, in dem die Staatsmacht schwach und Korruption weit verbreitet ist.²¹ Das heißt, dass diese Probleme dauerhafte Aufmerksamkeit, sehr oft die Zusammenarbeit mit Nichtteilnehmerstaaten sowie die Einflussnahme auf den Aufbau der Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen, einschließlich der Fähigkeit zur Korruptionsbekämpfung, erfordern.

Terrorismus ist heutzutage die größte Bedrohung der internationalen Sicherheit, und viele OSZE-Teilnehmerstaaten sind bereits Ziel terroristischer Anschläge geworden – von den USA über Großbritannien und Spanien bis zu Russland und Usbekistan. Die OSZE hat sich seit 2001 redlich darum bemüht, dagegen etwas zu unternehmen. Angesichts der großen Bedeutung, die

20 Vgl. Dov Lynch, New thinking about ‚frozen‘ conflicts, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 194.

21 Ähnlich Wolfgang Zellner, Addressing transnational threats and risks – A key challenge for the OSCE, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 215.

das Thema tatsächlich hat und die ihm die zahlreiche Teilnehmerstaaten beimessen, ist es undenkbar, dass sie diese Bemühungen nicht fortsetzt. Da die OSZE jedoch nicht über die operativen Mittel zur Terrorismusbekämpfung verfügt, wird sie auf diesem Gebiet auch weiterhin lediglich eine unterstützende Rolle spielen. Die Einrichtung einer Unterabteilung innerhalb der OSZE, die sich mit dem Thema Terrorismusbekämpfung befasst, hat der Aufmerksamkeit sicher nicht geschadet.²²

Die Aktivitäten der OSZE werden sich auch in Zukunft darauf beschränken, politisch bindende Dokumente zu verabschieden und Ländern beim Kapazitätsaufbau zu helfen sowie sie durch Wissenstransfer dazu in die Lage zu versetzen, sich wirksamer an den weltweiten Bemühungen zu beteiligen, z.B. dadurch, dass die OSZE garantiert, dass die zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkünfte und Protokolle der Vereinten Nationen von den Teilnehmerstaaten ratifiziert werden. Auch wenn die OSZE nur eine begrenzte – um nicht zu sagen: marginale – Rolle spielt, sollte sie daran festhalten, um ihr Know-how z.B. bezüglich alternativer Möglichkeiten der Terrorismusbekämpfung weiterzugeben. Dies ist umso wichtiger, wenn zwei der Hauptakteure der OSZE, nämlich die USA und die Russische Föderation, gleichermaßen dazu neigen, „die Rolle militärischer Gewalt im Kampf gegen den Terrorismus überzubetonen“, und mit Nachdruck darauf bestehen, „unverzüglich ‚die Einsatzfähigkeit der Terroristen lahm legen‘ zu müssen“.²³ Unter den gegenwärtigen Bedingungen und angesichts der operativen Maßnahmen, die Terrorismusbekämpfung erfordert, ist zu erwarten, dass die OSZE auf diesem Gebiet eine eher unbedeutende und lediglich ergänzende Rolle spielen wird.²⁴

Es sind andere Gebiete, wie der Kampf gegen die organisierte Kriminalität, einschließlich des illegalen Handels und der Korruption, auf denen die OSZE etwas bewirken kann, und zwar aus zwei Gründen: Zum einen hat sie – wenn auch begrenzte – Kapazitäten zur Auseinandersetzung mit vielen dieser Phänomene entwickelt, wobei insbesondere bei der Bekämpfung des Menschenhandels die Kompetenz in der OSZE graduell zugenommen hat. Da diese Probleme zum anderen bei anderen Organisationen auf der Liste der Sicherheitsbedrohungen weiter unten stehen als Terrorismus, ist dieses Gebiet „nicht so überlaufen“, d.h. es gibt nicht so viele Organisationen, die sich im europäischen Kontext damit befassen. Wie bei allen anderen transnationalen

22 Obwohl es zweifellos wichtig ist, eine Stelle einzurichten, die sich mit Terrorismus befasst, erhebt sich doch die Frage, ob es unter organisatorischen Gesichtspunkten vernünftig ist, die Anzahl der Posten und Abteilungen und damit auch den Bedarf an innerinstitutioneller Abstimmung zu erhöhen.

23 Ekaterina Stepanova, Die OSZE und die amerikanisch-russische Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 63-76, hier: S. 75.

24 Ähnlich: Gudrun Steinacker, Die Rolle der OSZE als regionale Sicherheitsorganisation bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 97-102.

Sicherheitsproblemen auch handelt es sich hierbei um Dimensionen übergreifende Angelegenheiten. Sie betreffen die politisch-militärische Dimension ebenso wie die menschliche. Besondere Aufmerksamkeit hat die OSZE schon früh dem Menschenhandel geschenkt, zunächst auf dem Balkan und später generell. Dabei handelt es sich nicht nur um ein immer größer und wichtiger werdendes Problem, sondern auch um eines, das mit anderen transnationalen Bedrohungen wie z.B. anderen Formen des illegalen Handels eng zusammenhängt. Zudem muss es rechtzeitig in Angriff genommen werden. Zwar befassen sich nationale Institutionen und eine Reihe internationaler Organisationen auf operativer Ebene mit dem Problem, dennoch hat die OSZE einen spezifischen Beitrag geleistet, indem sie das Bewusstsein für das Problem – auch auf politischer Ebene – im europäischen Kontext geschärft hat.²⁵

Die OSZE hat mit Erfolg eigene Fähigkeiten entwickelt und auch das in den Teilnehmerstaaten vorhandene Know-how weitergegeben, um denjenigen Ländern beim Kapazitätsaufbau zu helfen, die bereit sind, gegen die Korruption vorzugehen. Auch hier hängt der Erfolg von der Bereitschaft der Teilnehmerstaaten ab, die mit diesem Problem zu kämpfen haben. Die EU hat Beitrittsaspiranten und einige Länder des westlichen Balkans regelmäßig auf dieses Phänomen aufmerksam gemacht und wird das sicherlich auch weiterhin im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik tun. Einige NGOs, allen voran *Transparency International*, tun viel dafür, über Korruption zu informieren und das Bewusstsein dafür zu schärfen. Es gibt jedoch genug Raum für weitere Aktivitäten. In Ländern, in denen Korruption bis in die höchsten Regierungskreise reicht, ist Kooperation offenbar nur ein Lippenbekenntnis. Vielleicht müssen sogar erst die korrupten Strukturen beseitigt werden, bevor sich diese Haltung ändert. Die Aussage des neuen Präsidenten Kirgisistans, dass Korruption „alle Aspekte unseres Lebens so tief durchdrungen hat, dass wir dieses Problem noch lange Zeit werden bekämpfen müssen“,²⁶ mag als Mahnung dienen. Ohne entsprechende politische Rahmenbedingungen lässt sich das Problem nicht in den Griff bekommen. Die für eine wirksame Bekämpfung des Phänomens bis zu einem gewissen Grad notwendige Einmischung könnte allerdings zur Manipulation genutzt werden. Da die Bekämpfung der Korruption einen Wissenstransfer von einigen Teilnehmerstaaten in andere zur Folge hätte, könnte man auch dies wiederum als ein „Lehrer-Schüler-Verhältnis“²⁷ deuten. Dieser Ausdruck sollte aber nicht verwendet werden, es sei denn, man sucht nach Vorwänden, um den wohlwollenden kooperativen Wissenstransfer auf diesem Gebiet zu verhindern.

25 Einen guten Überblick über die verschiedenen Aspekte von Menschenhandel gibt Helga Konrad, *Trafficking in human beings – the ugly face of Europe*, in: *Helsinki Monitor* 3/2002, S. 260-271.

26 Kurmanbek Bakiev, *Kyrgyzstan: Counting on the OSCE*, in: *OSCE Magazine* 2/2005, S. 15.

27 Diese Terminologie verwendete der russische Außenminister Sergei Lavrov, *Reform will enhance the OSCE's relevance*, in: *Financial Times* vom 29. November 2004, S. 13.

Die wichtigsten Akteure der OSZE und die politisch-militärische Dimension: taktische Interessen, Desinteresse und gegenläufige Interessen?

Die KSZE/OSZE hat sich in den letzten Jahrzehnten als flexible und äußerst anpassungsfähige Institution erwiesen. Die Schwerpunkte ihres *Acquis* haben sich im Laufe der Zeit verändert. Bei zwei Gelegenheiten war ihre Anpassung besonders erfolgreich und vorausschauend: gleich zu Beginn des KSZE-Prozesses Mitte der 1970er Jahre und später im Zuge der fundamentalen Umbrüche Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre. Dadurch behielt die Organisation auch in den darauffolgenden Jahren ihre Bedeutung. Obwohl zu Beginn des 21. Jahrhunderts in den internationalen Beziehungen in Europa kein größerer Wandel eingetreten ist, steht die OSZE seit einiger Zeit erneut vor einer großen Herausforderung. Diese hat ihre Ursache in der zunehmenden Marginalisierung der Organisation in den internationalen Beziehungen in der euro-atlantischen Region. Die Struktur dieser Beziehungen hat sich verändert, drei Hauptakteure sind übrig geblieben: die USA, die Europäische Union und die Russische Föderation. Zwischen ihnen bestehen jedoch erhebliche Unterschiede. Die USA sind ein autonom handelnder Akteur, der sich zunehmend zu einer unipolaren Macht im internationalen System entwickelt hat. Ihre Dominanz tritt jedoch in der internationalen Sicherheit deutlicher zu Tage als in anderen Bereichen internationaler Angelegenheiten. Die EU ist mit der großen Erweiterungsrunde im Mai 2004 erheblich größer geworden und umfasst jetzt knapp die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten. Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe von Nicht-Mitgliedern, die ihre Politik an der der EU ausrichten. Der „EU-Kreis“ geht damit weit über die Mitgliedsländer hinaus.²⁸ Der formale Mitgliedstatus – und damit auch die Erweiterung – ist wegen dieses „Kreises der Freunde“ also weniger wichtig als gemeinhin angenommen. Die russische Föderation hat *per se* große Bedeutung für die euro-atlantische Region. Sogar noch wichtiger ist sie jedoch als Regionalmacht, die unter denjenigen Ländern auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, denen noch keine erfolgreiche demokratische Transformation gelungen ist, und auch bei deren Vertretung nach außen häufig eine Führungsrolle übernimmt. Die Beziehungen dieser drei Machtzentren zueinander bestimmen heute weitgehend die OSZE-Agenda.

Die *Vereinigten Staaten* haben zu einem großen Teil das Interesse an denjenigen multilateralen Organisationen verloren, die die Machtverhältnisse einer vergangenen Ära widerspiegeln. Das liegt zum einen daran, dass sie glauben, die internationalen Beziehungen aufgrund ihrer Vormachtstellung besser auf bilateralem Weg beeinflussen zu können, und zum anderen daran, dass sie auf andere multilaterale Institutionen und Mechanismen vertrauen, die die

28 Die britische EU-Präsidentschaft sprach z.B. bei den OSZE-Konsultationen auf hoher Ebene im Namen von 35 Staaten (25 EU-Mitglieder und zehn andere). Vgl. United Kingdom Presidency of the Council of the European Union: EU Statement for High Level OSCE Consultations in Vienna, PC.DEL/865/05, 13. September 2005, S. 4.

heutigen Machtverhältnisse widerspiegeln, wie die G-8, verschiedene Kontaktgruppen oder Strukturen, die im Zusammenhang mit der Sicherheitsinitiative zur Unterbindung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (*Proliferation Security Initiative*, PSI) entstanden sind. In Bezug auf die OSZE beschränkt sich das Interesse der USA derzeit auf die Erhaltung des Status quo. „Wir müssen begreifen, dass die OSZE nicht jedes Problem lösen kann, sie sollte es auch gar nicht versuchen. Es gibt bestimmte Dinge, die diese Organisation gut macht, z.B. Frühwarnung und Konfliktverhütung, Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die OSZE sollte dieser Arbeit auch zukünftig höchste Priorität einräumen.“²⁹ Einige Monate später betonte der damalige US-Außenminister Colin Powell auf dem OSZE-Ministerratstreffen, die USA seien „offen dafür, die Aktivitäten der OSZE zur Förderung von Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung zu erhöhen, jedoch nicht auf Kosten der Kernarbeit der OSZE in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte“.³⁰ Das heißt, dass die USA einerseits damit zufrieden sind, dass die menschliche Dimension auf der OSZE-Agenda ganz oben steht, und dass sie diese Schwerpunktsetzung auch nicht ändern wollen. Andererseits haben die USA diesen Sachverhalt jedoch auch durchaus negativ formuliert: „Wir sind gegen die Aushandlung neuer traditioneller Rüstungskontrollvereinbarungen bzw. VSBM, wären aber *möglicherweise* bereit, spezifische Vorschläge in Betracht zu ziehen, wenn ein eindeutiges Sicherheitsbedürfnis vorliegt.“³¹ Die USA haben sich der neuen Rüstungskontrollagenda angeschlossen und unterstützen diejenigen Rüstungskontrollmaßnahmen, die entweder die menschliche Sicherheit betreffen – Kleinwaffen und leichte Waffen – oder mit der Bekämpfung des Terrorismus zusammenhängen, wie z.B. die Kontrolle der Weiterverbreitung von MANPADS. Die USA haben auch deutlich ihre Bedenken darüber geäußert, dieselben Angelegenheiten in verschiedenen Foren zu verhandeln: „Wir sind gegen die Aufnahme von Verhandlungen über Themen, wie z.B. Massenvernichtungswaffen, über die bereits an anderer Stelle verhandelt wird. Wir haben jedoch nichts gegen entsprechende unterstützende Maßnahmen der OSZE.“³² Verständlicherweise sind die USA hinsichtlich der Bekämpfung des Terrorismus, der wichtigsten gemeinsamen Bedrohung im OSZE-Gebiet, besonders gesprächsbereit und erkennen die unterstützende Rolle der OSZE in diesem Bereich an. Gleichzeitig gehen sie stillschweigend davon aus, dass die

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

30 Remarks by Secretary of State Colin L. Powell to the Ministerial Meeting of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Sofia, 7. Dezember, 2004, MC.DEL/52/04, S. 2.

31 Statement by U.S. Permanent Representative Ambassador Julie Finley, Presented at the morning session of the High Level Consultations, Wien, 13. September 2005, S. 3 (Hervorhebung im Original), unter: <http://osce.usmission.gov>.

32 Ebenda.

OSZE nicht über die operativen Fähigkeiten verfügt, die zur Bekämpfung des Terrorismus erforderlich sind. Angesichts des umfassenden Teilnehmerkreises der OSZE im euro-atlantischen Gebiet ist die Organisation jedoch sicherlich dazu geeignet, Stellungnahmen und andere Dokumente zu veröffentlichen, um die Entschlossenheit der Teilnehmerstaaten deutlich zu machen. Sie kann darüber hinaus einen Beitrag zum Wissenstransfer zwischen den Staaten leisten.

Die Haltung der USA gegenüber der OSZE könnte als ein Vektor betrachtet werden, der von zwei Faktoren bestimmt wird: einer langfristigen pragmatischen OSZE-Politik und einer kurzfristigen, ideologisch begründeten aktuellen Demokratisierungsagenda. Ganz offensichtlich hat Letztere derzeit die Oberhand und wird auch in absehbarer Zukunft die außenpolitische Tagesordnung der USA beherrschen. Da sich die OSZE in letzter Zeit mehrfach als hilfreich bei der Demokratisierung erwiesen hat, haben die USA in erster Linie ein Interesse daran, ihre heutigen Werte mit möglichst geringfügigen Anpassungen, die notwendig sind, um mit anderen Teilnehmerstaaten Kompromisse eingehen zu können, zu erhalten. Die politisch-militärische Dimension gehört also nicht zu den Prioritäten der USA, und es ist auch nicht zu erwarten, dass sich das in nächster Zeit ändern wird. Wann immer sie dieser Dimension eine gewisse Bedeutung beimessen, tun sie dies pragmatisch und selektiv. Insgesamt kann man, da die USA sich dagegen sträuben die Funktion der politisch-militärischen Dimension auszubauen, den Schluss ziehen, dass die USA – mit einigen Einschränkungen – *gegen* eine Weiterentwicklung dieser Dimension sind, also „gegenläufige Interessen“ haben.

Die Haltung der *Russischen Föderation* könnte man als der US-Position diametral entgegengesetzt beschreiben. Während die USA die Vorrangstellung von Demokratisierung und menschlicher Dimension beibehalten möchten, würde Russland die jetzigen Prioritäten gern umkehren. Nach russischen Vorstellungen soll die OSZE die Demokratisierung nicht länger überbetonen und humanitären Belangen weniger Aufmerksamkeit schenken und dies dadurch ausgleichen, dass die Rolle der anderen Dimensionen aufgewertet wird. Da die Wirtschafts- und Umweltdimension nicht sehr vielversprechend ist, muss sich zeigen, ob in der politisch-militärischen Dimension etwas getan werden kann, was den Eindruck einer besseren Ausgewogenheit zwischen menschlichen und politisch-militärischen Angelegenheiten vermittelt.

Russland ist der vehementeste Kritiker der OSZE, was die gegenwärtige einseitige Ausrichtung ihrer Aktivitäten und die Konzentration auf das Gebiet „östlich von Wien“ anbelangt. In dem so genannten Appell von Astana haben acht ehemalige Sowjetrepubliken im September 2004 ihre Forderungen nach einer Reform der OSZE-Agenda artikuliert. Er verlangt, den politisch-militärischen Aspekten von Sicherheit größere Aufmerksamkeit zu schenken und den Schwerpunkt der menschlichen Dimension auf die „Gewährleistung von Freizügigkeit und menschlichen Kontakten, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Tourismus, die Ausweitung der Kontakte im Bereich

Bildung und Wissenschaft sowie den Austausch und die Verbreitung kultureller Werte zwischen allen Teilnehmerstaaten³³ zu verlagern. Des Weiteren wird eine Modifizierung der Feldaktivitäten vorgeschlagen: Ihre Tätigkeit dürfe sich nicht länger „auf die Überwachung der politischen Lage beschränken“, stattdessen müsse im Zuge ihrer Reform „besonderer Nachdruck auf spezifische Projektarbeit“ gelegt werden. Bei näherer Betrachtung lassen sich folgende Schlüsse ziehen: Die Russische Föderation und ihre Partner möchten, dass die OSZE ihre Tätigkeit auf anderen Gebieten als im humanitären Bereich ausweitet. In der menschlichen Dimension selbst wollen sie eine Verlagerung des Schwerpunkts. Ihr Ziel ist weniger politische Überwachung, höchstwahrscheinlich auch weniger Wahlbeobachtung, und mehr Projektarbeit. Die Projektarbeit wiederum soll wahrscheinlich von denjenigen Teilnehmerstaaten finanziert werden, die die Mittel dazu haben. Deutlicher ausgedrückt: Die ehemaligen Sowjetrepubliken wollen Zugang zu den Ressourcen des Westens – Russland allerdings offensichtlich in geringerem Umfang als andere Teilnehmerstaaten aus der Region. Zugleich wollen sie, dass ihre politischen Angelegenheiten weniger genau überwacht werden, einschließlich der Wahl ihres – nicht unbedingt demokratischen – politischen Kurses. Dieselben Staaten haben darüber hinaus die Aufnahme auch außerbudgetärer Mittel in den regulären Haushalt der OSZE angeregt, was bedeuten würde, dass die Verwendung auch dieser Ressourcen der Konsensregel unterliegt. Auf den Punkt gebracht hieße dies, dass der Westen seine wirtschaftliche Dominanz nicht länger zur Durchsetzung seiner politischen Ziele nutzen könnte.

Es wäre trotzdem vielleicht etwas oberflächlich, den Schluss zu ziehen, die Organisation vernachlässige die politisch-militärische Dimension. Im Vergleich zu den 1970er und 1980er Jahren, als politisch-militärische Angelegenheiten in der KSZE große Bedeutung hatten, schenkt sie ihr sicherlich weniger Aufmerksamkeit. Dennoch gibt es anhaltende Bemühungen um die Lösung eingefrorener Konflikte, wie derjenigen in Georgien, in Moldau und um Berg-Karabach, und eine Reihe von Initiativen zur Bekämpfung des Terrorismus. Eine weitere Initiative im Bereich politisch-militärischer Sicherheit ist das OSZE-Programm zur Polizeireform und -ausbildung in Kirgisistan, das von entsprechenden Bemühungen der EU begleitet wird. Russland und andere Länder der früheren Sowjetunion wissen nur zu gut, dass sich die politisch-militärische Dimension keineswegs in einem umfassenden Niedergang befindet – zumindest nicht im Vergleich zur abnehmenden Bedeutung der OSZE insgesamt.

Diejenigen Staaten, die ihre demokratische Transformation noch nicht abgeschlossen bzw. in einigen Fällen noch nicht einmal begonnen haben, fürchten

33 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen), unter: www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72?OpenDocument. Aserbaidshan, Georgien, Moldau und Turkmenistan haben das Dokument nicht unterzeichnet.

verständlicherweise die Stärke jener Kräfte, die den politischen Status quo ändern wollen, und das möglichst schnell. Sie versuchen, diese Veränderung zum Stillstand zu bringen oder doch wenigstens zu verlangsamen. Die Forderung, die drei Dimensionen der OSZE neu auszubalancieren, klingt natürlich besser, als die schlichte Ablehnung der Sichtweise dieser Kräfte, darunter auch Teilnehmerstaaten, die sich für Demokratisierung und die Verbreitung von Demokratie im übrigen OSZE-Gebiet einsetzen. Daraus lässt sich zusammenfassend schließen, dass die Russische Föderation und viele der anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion an der Entwicklung der politisch-militärischen Dimension in erster Linie ein *taktisches Interesse* haben.

Die *Europäische Union* (und zahlreiche Länder, die ihre Politik an ihr ausrichten) ist zum dritten maßgeblichen Akteur der OSZE geworden. In vieler Hinsicht heterogen, eint sie jedoch die Überzeugung, dass Stabilität langfristig am besten auf der Grundlage demokratischer Bedingungen gedeiht. Aufgrund ihrer ähnlichen Wertvorstellungen vertreten die USA und die EU häufig gleiche Positionen. Seit Beginn der Amtszeit von Präsident George W. Bush wird die Demokratisierungsagenda von dem Versuch begleitet, einen radikalen Wandel des Status quo – sowohl regional als auch global – herbeizuführen. Die EU steht somit vor dem Problem, sich von dieser Politik abzugrenzen, ohne sich gleichzeitig auch von den gemeinsamen Werten ihrer Mitgliedstaaten zu distanzieren. Auch innerhalb der OSZE ist das für sie ein Dilemma. Sie hat kein besonderes Interesse an der Rüstungskontrollagenda der OSZE, vielleicht mit Ausnahme des Beitrags, den Rüstungskontrollmaßnahmen zur Lösung der eingefrorenen Konflikte im Kaukasus und in Moldau leisten können. Regionale oder bilaterale Rüstungskontrolle ist dort eine der Voraussetzungen für die Beilegung der Konflikte. Mit der Aufnahme und Erweiterung ihrer „neuen Nachbarschaftspolitik“ wird die EU in den Regionen mit eingefrorenen Konflikten eine aktivere Rolle spielen. Ihr direktes Interesse daran, sich auf die OSZE zu stützen, könnte dennoch erheblich abnehmen. Der beträchtliche und rasch wachsende Einfluss der EU in den von Konflikten betroffenen Staaten könnte noch zunehmen, wenn sie im eigenen Namen und nicht im Rahmen der OSZE handelt. Die OSZE hat jedoch einen großen Vorteil, den die EU nutzen könnte: Ihre Missionen gewährleisten eine Präsenz vor Ort und ihre Tätigkeit kann sich auf Gebiete außerhalb der Reichweite der EU erstrecken. Zu den Feldaktivitäten gehören allerdings z.T. auch Maßnahmen der politisch-militärischen Dimension. Die EU hat aufgrund ihrer eigenen Präsenz in einem Teil der postsowjetischen Sphäre möglicherweise kein besonderes Interesse daran, sich auf die politisch-militärische Dimension der OSZE zu verlassen. In dem Teil der früheren Sowjetunion, in dem die EU weniger präsent ist, weil sich z.B. ihre „neue Nachbarschaftspolitik“ nicht auf Zentralasien erstreckt, dürfte sie wiederum größeres Interesse an der Arbeit der OSZE-Missionen haben. Die Missionen werden jedoch auch in Zukunft multidimensional sein und deshalb wohl allein nicht ausreichen, um die politisch-militärische Dimension wiederzubeleben. Die

Haltung der EU lässt sich zusammenfassend am ehesten als marginales Interesse, fast schon als *Desinteresse*, beschreiben. Bemerkenswert ist aber auch, dass mehrere EU-Mitgliedstaaten im Anschluss an das Grußwort der EU-Präsidenschaft bei den OSZE-Konsultationen auf hoher Ebene eigene Erklärungen abgaben. Das zeigt, dass die gemeinsame Position die Positionen der einzelnen EU-Mitglieder nicht immer vollständig abdeckt.

Schlussfolgerung: Reformvorschläge und die politisch-militärische Dimension

Die Chancen der derzeitigen Reform der OSZE, einen bedeutenden Durchbruch zu erreichen und die Organisation ins Zentrum europäischer Politik zu rücken, stehen nicht gut. Sie kann jedoch zur weiteren Anpassung ihrer Aktivitäten beitragen. Der Beitrag der politisch-militärischen Dimension ist heutzutage begrenzt – teils aus objektiven Gründen, teils aufgrund subjektiver Interpretationen. Der wichtigste der objektiven Gründe ist, dass wesentliche europäische Sicherheitsinteressen nicht mehr auf den Bereich der politisch-militärischen Dimension beschränkt sind. Der subjektive Grund ist, dass keiner der Hauptakteure dieser Dimension noch besondere Bedeutung beimisst, ungeachtet ihrer Anpassung an sich wandelnde Realitäten.

Die in den 1980er und 1990er Jahren vereinbarten VSBM und der KSE-Prozess verlieren nicht aufgrund böser Absichten an Bedeutung; sie erleben vielmehr deshalb einen Niedergang, weil sie sich nicht mit den wesentlichen aktuellen Sicherheitsproblemen der OSZE-Teilnehmerstaaten befassen. Dieser Tatsache trägt auch der Bericht des Weisenrats der OSZE mit der Feststellung Rechnung, dass diese Maßnahmen „auf den neuesten Stand gebracht werden sollten“.³⁴ Die angemessene Reaktion der KSZE/OSZE auf einige interethnische und separatistische Konflikte in der Zeit nach dem Kalten Krieg hat hingegen durchaus zur Dynamik der politisch-militärischen Dimension beigetragen.

Obwohl die politisch-militärische Dimension im Vergleich zur Zeit des Kalten Krieges einiges an Anziehungskraft eingebüßt hat, ist sie keineswegs irrelevant geworden. Der Schluss, dass sie ihre Bedeutung verloren hat und von vielen Teilnehmerstaaten ignoriert wird, wäre unbegründet, insbesondere wenn man die Aktivitäten der Feldmissionen im Rahmen der politisch-militärischen Dimension, die Verhütung potenzieller Konflikte und die Beschäftigung mit eingefrorenen Konflikten, betrachtet. Würde sich die OSZE mit einigen der transnationalen Bedrohungen befassen, die teilweise in den Bereich der politisch-militärischen Dimension fallen, könnte sie ihren Beitrag zur europäischen Sicherheit deutlich erhöhen.

34 Common Purpose: Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 395-415, hier: S. 402.

Man mag versucht sein, die Arbeit der Organisation in ihrer Komplexität zu betrachten und nicht nach Dimensionen aufgeteilt; die Schlussfolgerung, das „Denken in Kategorien wie ‚Dimensionen‘ oder ‚Körben‘ ist überholt und kontraproduktiv“³⁵, geht aber sicherlich zu weit. Zutreffender wäre wohl die Feststellung, dass sich die Grenzen zwischen den Dimensionen aufgrund der Herausforderungen in der Zeit nach dem Kalten Krieg in der euro-atlantischen Region mehr und mehr verwischt haben. In einigen Tätigkeitsbereichen lassen sich die Dimensionen noch voneinander unterscheiden, in anderen hingegen ist dies heute nicht mehr möglich. Dies gilt vor allem für die Feldmissionen, die das Herzstück der OSZE-Aktivitäten sind und bleiben. Solange die Missionen integraler Bestandteil der OSZE sind und ihre Arbeit sich auch auf die politisch-militärische Dimension erstreckt, wird die OSZE und mit ihr die politisch-militärische Dimension eine gewisse Bedeutung behalten. Die OSZE wird sich durchwurschteln – ungeachtet aller halbherzigen Reformen.

35 So Wolfgang Zellner, The Future Development of OSCE Field Missions, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues, Genf 2005, S. 45.

Ist die OSZE der geeignete Rahmen für kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien?¹

Mit der Verabschiedung der Resolution 1373 zwei Wochen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 schuf der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erstmals die Grundlage für eine umfassende Terrorismusbekämpfung. In der Resolution werden alle Staaten u.a. zur Ratifizierung und Implementierung der zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkünfte und Protokolle der Vereinten Nationen aufgerufen. Gleichzeitig wurde ein spezieller Ausschuss des VN-Sicherheitsrats, das *Counter-Terrorism Committee (CTC)*, ins Leben gerufen, der gemeinsam mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen Möglichkeiten prüfen soll, wie die Sicherheitsratsresolution 1373 durch die Förderung bewährter Verfahren und mit Hilfe von Unterstützungsprogrammen umgesetzt werden kann.

Die OSZE war eine der ersten Regionalorganisationen, die einen konkreten Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus vorlegten. Er wird von einer Reihe von Antiterrorstrategien und -maßnahmen ergänzt, die im ersten Teil des vorliegenden Beitrags dargestellt und analysiert werden sollen. Die OSZE ist als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und aufgrund ihrer spezifischen komparativen Vorteile bestens dazu geeignet, die VN im Kampf gegen den Terrorismus zu entlasten. Sie arbeitet dabei im Rahmen ihrer Plattform für kooperative Sicherheit mit den VN, aber auch mit anderen internationalen und regionalen Organisationen eng zusammen. Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags steht die Kooperation der OSZE mit anderen internationalen und regionalen Organisationen in Zentralasien, das in den letzten Jahren mehrfach Schauplatz terroristischer Anschläge war.

Antiterrormaßnahmen der OSZE seit dem 11. September 2001

Das Problem des internationalen Terrorismus gelangte nicht erst mit den Anschlägen vom 11. September 2001 auf die Tagesordnung der OSZE. Bereits in der Helsinki-Schlussakte von 1975 hatten sich die Teilnehmerstaaten verpflichtet, sich „der direkten oder indirekten Unterstützung terroristischer Tätigkeiten oder subversiver oder anderer Tätigkeiten [zu] enthalten, die auf den gewaltsamen Umsturz des Regimes eines anderen Teilnehmerstaates gerichtet sind“. Sämtliche Gipfelerklärungen, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verabschiedet wurden, bekräftigten diese Verpflichtung, bezeich-

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

neten den Terrorismus als reale Bedrohung für die staatliche Sicherheit und riefen zu verstärkter Zusammenarbeit auf. Die wichtigsten Entwicklungen fielen jedoch in die Zeit nach den Anschlägen vom 11. September.

Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus wurde von der am 28. September 2001 vom rumänischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE eingesetzten informellen, allen Teilnehmerstaaten offenstehenden Arbeitsgruppe der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus erarbeitet und vom Neunten OSZE-Ministerrat in Bukarest am 4. Dezember 2001 verabschiedet. Er gilt als Grundlage aller Maßnahmen der OSZE-Teilnehmerstaaten und der Einrichtungen der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus.²

Mit der Verabschiedung des Bukarester Aktionsplans verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, wenn möglich bis zum 31. Dezember 2002 allen zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkünften und Protokollen der Vereinten Nationen beizutreten. Außerdem sollten die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum Terrorismus verschärft werden. Die Teilnehmerstaaten sollten sich darüber hinaus Gedanken machen, wie sich die OSZE die Erfahrungen anderer internationaler Organisationen und maßgeblicher Akteure bei der Zusammenarbeit im Polizei- und Justizbereich, bei der Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus, bei Grenzkontrollen und im Bereich Dokumentensicherheit sowie bezüglich des Zugangs der Strafverfolgungsbehörden zu Informationen zunutze machen könnte. Das OSZE-Sekretariat wurde aufgefordert, die Teilnehmerstaaten in allen diesen Fragen zu unterstützen. Auch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wurde dazu aufgefordert, in enger Zusammenarbeit mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC; vormals UNODCCP)³ auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten und wo nötig technische Hilfe und Beratung bei der Abfassung von Rechtsvorschriften anzubieten, die für die Ratifizierung der zwölf VN-Übereinkünfte erforderlich sind. Die Teilnehmerstaaten sollen ihrerseits die bereits bestehenden und im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) entwickelten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) nachhaltiger umsetzen, insbesondere den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und das Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen (*Small Arms and Light Weapons*, SALW). Mit Blick auf vorbeugende Maßnahmen gegen den Terrorismus sollen sie des Weiteren gemeinsam mit dem Ständigen Rat, dem BDIMR, dem Hohen

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, hier: Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, S. 439-448.

3 Das Büro der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechenverhütung (*United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*, UNODCCP) wurde im Oktober 2002 in Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) umbenannt. Im Folgenden wird unabhängig vom Zeitpunkt einer Veranstaltung oder eines Ereignisses der Name UNODC benutzt.

Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und dem Beauftragten für Medienfreiheit Menschenrechte, Toleranz und die multikulturelle Gesellschaft fördern. Zusammen mit dem OSZE-Sekretariat und mit Hilfe des Büros des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE sollen die Teilnehmerstaaten sich auch mit sozioökonomischen Faktoren auseinandersetzen, die die Sicherheit bedrohen und die Entstehung von Terrorismus begünstigen können. Der Medienbeauftragte wurde außerdem damit beauftragt, an der Ausarbeitung von Gesetzen mitzuwirken, die den Missbrauch der Informationstechnologie für terroristische Zwecke verhindern sollen. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE soll sich mit Blick auf die Verschärfung der für die Bekämpfung des Terrorismus wesentlichen jeweiligen nationalen Gesetzgebung auch zukünftig um die Förderung des Dialogs zwischen den Parlamentariern bemühen. Der Ständige Rat erhielt von den Regierungen den Auftrag, regelmäßige Treffen von Beamten der Strafverfolgungsbehörden der Teilnehmerstaaten und OSZE-Experten zu organisieren; auf diesen Treffen sollen Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit erörtert werden. Schließlich sieht der Bukarester Aktionsplan eine Reihe von Folgemaßnahmen vor, darunter die Aufforderung an alle OSZE-Gremien, einen Fahrplan für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben auszuarbeiten, und die Einrichtung einer Antiterrorismusabteilung im Sekretariat.

Kurz nach dem Bukarester Ministerratstreffen wurde das Aktionsprogramm von Bischkek verabschiedet. Damit wurden angesichts „der von Afghanistan ausgehenden Bedrohungen“ der Sicherheit erstmals Empfehlungen speziell für die zentralasiatische Region angenommen. Das Aktionsprogramm geht zwar ebenso wie der Bukarester Aktionsplan nicht im Detail auf die tieferen Ursachen des Terrorismus ein, spricht sie jedoch indirekt an, indem er mögliche Maßnahmen zur Verhütung oder Bekämpfung ihrer Erscheinungsformen im Allgemeinen und in Zentralasien im Besonderen nennt. Es war indes nicht die Regierungsebene der Organisation, die den möglichen Ursachen des Terrorismus nachspürte, sondern die Parlamentarische Versammlung. Ihr Präsident erklärte dazu am 12. April 2002: „Wenn unsere Regierungen sich auf den Kampf gegen die Auswirkungen terroristischer Aktivitäten konzentrieren, so können und sollten wir unser Augenmerk auf die Ursachen des Terrorismus richten.“⁴ Zwar wurden weder lokal noch regional systematische Untersuchungen durchgeführt; die Parlamentarische Versammlung identifizierte jedoch eine Reihe potenzieller Ursachen, darunter Armut, Unwissenheit, Unterdrückung, Missachtung der Menschenrechte und unzureichende politische Rechte sowie das Fehlen eines sozialen und politischen Dialogs. Darüber hinaus wurden schwache Staaten oder so genannte *failed states* als

4 Intervention by Mr. Adrian Severin, President of the Parliamentary Assembly of the OSCE, at The Saint Petersburg Interparliamentary Forum on Combating Terrorism, Opening Session, St. Petersburg, 27-28 March 2002, PA.GAL/2/02, 12. April 2002 (dieses und weitere Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

mögliche Rückzugsgebiete für Terroristen ausgemacht.⁵ Die Parlamentarische Versammlung hat sich allerdings weder mit der aktuellen noch mit der früheren Außenpolitik der Teilnehmerstaaten genauer befasst. Gerade diese aber werden von Terroristen häufig zur Rechtfertigung ihrer Taten angeführt, was z.B. aus zahlreichen Erklärungen von Al-Qaida hervorgeht.⁶

Unter dem portugiesischen OSZE-Vorsitz erhielt das Thema Terrorismus 2002 höchste Priorität. Der Amtierende Vorsitzende ernannte den ehemaligen dänischen Verteidigungsminister Jan Trøjborg zu seinem Persönlichen Vertreter für die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und beauftragte ihn damit, die Strategien und Maßnahmen der OSZE zur Terrorismusbekämpfung zu koordinieren. Bis April 2002 hatte darüber hinaus jedes OSZE-Gremium seinen Aufgabenfahrplan erstellt.

Nachdem der Haushalt für das Jahr 2002 mit erheblicher Verspätung schließlich im Mai des Jahres angenommen worden war, wurde die Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit, ATU*) als zentrale Koordinations- und Verbindungsstelle für die Antiterrormaßnahmen der OSZE im OSZE-Sekretariat eingerichtet. Die ATU sollte eigentlich nach einem vom CTC des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen entwickelten Dreistufenmodell⁷ verfahren. Es wurde jedoch beschlossen, parallel vorzugehen, ohne dass sich die einzelnen Maßnahmen gegenseitig in die Quere kommen. Die ATU ist auf vier Ebenen aktiv: 1. Sie koordiniert gemeinsam mit BDIMR und UNDOC die Unterstützung für die OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Ratifizierung und Implementierung sämtlicher Übereinkünfte der VN zur Terrorismusbekämpfung und legt regelmäßig Berichte über den Stand der Ratifizierung durch die OSZE-Teilnehmerstaaten vor. 2. Sie sorgt für die Koordination sämtlicher Bemühungen der OSZE um Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus innerhalb ihrer Institutionen, Gremien und Feldoperationen. Dazu nimmt sie Verbindung mit Staaten auf, die als Geldgeber für entsprechende Projekte in Frage kommen, und koordiniert und entwickelt gemeinsam mit der neuen Gruppe Projektkoordination (*Project Co-ordination Cell, PCC*) im Konfliktverhütungszentrum (KVZ) terrorismusrelevante Projekte und Maßnahmen. Sie leitet darüber hinaus die monatlich stattfindenden Treffen der Arbeitsgruppe Terrorismusbekämpfung, die dem BDIMR-Koordinator für Fragen der Terrorismusbekämpfung sowie Vertretern des Sekretariats, der Parlamentarischen Versammlung und anderer OSZE-Gremien und -Einrichtungen Gelegenheit geben, sich über zukünftige Antiterrormaßnahmen und deren Koordinierung auszutauschen. 3. Sie arbeitet mit externen

5 Vgl. ebenda.

6 Vgl. Mahmoud Ould Mohamedou, *Contre-Croisade. Origines et Conséquences du 11 Septembre*, Paris 2004, S. 129-135.

7 Stufe A: Schaffung eines rechtlichen Rahmens, der alle Aspekte der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 umfasst; Stufe B: Erarbeiten von Implementierungsverfahren, darunter die Stärkung der Strafverfolgungseinrichtungen zur Terrorismusbekämpfung, die Umsetzung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen sowie die Verbesserung der Grenzsicherheit und der Sicherheit von Reisedokumenten; Stufe C: Ausbau der internationalen Zusammenarbeit.

Partnern unter der Ägide des CTC innerhalb und außerhalb des OSZE-Gebiets zusammen. 4. Sie unterstützt den Amtierenden Vorsitzenden und das Sekretariat bei der Zusammenstellung von Informationen aus diversen Berichten, erarbeitet bestimmte Themen, stellt Hintergrundinformationen zur Verfügung und berät bei Fragen im Zusammenhang mit Terrorismus.

Intern hat die ATU seit ihrer Einsetzung in relativ kurzer Zeit und mit nur wenig Geld und Personal ausgestattet bereits Beeindruckendes geleistet. So hat sie z.B. im Zuge der Maßnahmen, mit denen die OSZE ihre Teilnehmerstaaten bei der Verbesserung der Grenzsicherheit unterstützt, ein Programm zur Sicherheit von Reisedokumenten initiiert, mit dessen Hilfe die Ein- und Ausreise von Terroristen mit gefälschten Reisedokumenten verhindert werden soll. Alle mit Terrorismusbekämpfung befassten Stellen können außerdem aus einer von der ATU aufgebauten Datenbank Informationen über sämtliche bi- und multilaterale Unterstützungsprogramme in der OSZE-Region abrufen, die Antiterror- und Strafverfolgungsmaßnahmen zum Gegenstand haben und sich auf die VN-Sicherheitsratsresolution 1373 beziehen, was dazu beitragen soll, die Maßnahmen besser aufeinander abzustimmen und Doppelgleisigkeiten zu vermeiden. Außerdem wurde eine öffentlich zugängliche Website eingerichtet, die Links zu anderen Organisationen enthält, die ebenfalls mit Terrorismusbekämpfung befasst sind.

Auf der Konferenz auf hoher Ebene über die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus, die am 12. Juni 2002 in Lissabon stattfand, wurden vier strategische Bereiche im Rahmen der OSZE-Unterstützung für ihre Teilnehmerstaaten beleuchtet, die der portugiesische Vorsitz als komparative Vorteile der OSZE sowohl mit Blick auf ihre regionale Reichweite als auch angesichts der fachlichen Kompetenz, über die sie in diesen Bereichen verfügt, betrachtet: Polizeiarbeit, Grenzsicherheit, Bekämpfung des Menschenhandels und Unterbindung der Finanzierung von Terrorismus. Ende des Jahres 2002 verabschiedeten die OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Ministerratstreffen in Porto die OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus sowie einen Beschluss zur Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und -Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus.⁸ In dem Beschluss warnte der Ministerrat erstmals vor der Gefahr, die Massenvernichtungswaffen in den Händen von Terroristen darstellen, und forderte alle Teilnehmerstaaten nachdrücklich dazu auf, an den in den Vereinten Nationen laufenden Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen zur Bekämpfung von Akten des Nuklearterrorismus sowie an den in der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) geführten Verhandlungen über ein Protokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über den physischen Schutz von Kernmate-

8 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, S. 459-498, darin: OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, S. 463-467, und Beschluss Nr. 1, Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und -Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus, S. 483-484.

rial mitzuarbeiten. Beide Übereinkünfte stärken bereits vorhandene Regime und helfen zu verhindern, dass Terroristen nukleare oder radiologische Waffen in die Hände fallen. Das Thema wird seither sowohl vom FSK als auch von der ATU weiterverfolgt.

Auf dem Ministerratstreffen in Maastricht im Dezember 2003, mit dem der niederländische OSZE-Vorsitz endete, wurde ein Beschluss zur Einrichtung eines OSZE-Antiterrornetzwerks verabschiedet. Auch zwei weitere Beschlüsse sollen die OSZE im Kampf gegen den Terrorismus stärken: zum einen der Beschluss über tragbare Luftabwehrsysteme (MANPADS), zum anderen ein Beschluss zur Verstärkung der Sicherheit von Reisedokumenten im Einklang mit den Sicherheitsstandards der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (*International Civil Aviation Organization, ICAO*).

Regionale Antiterrorismusmaßnahmen der OSZE

Die öffentlich zugängliche Projektdatenbank der OSZE erweckt den Eindruck, die OSZE habe seit 2002 eine Vielzahl von Projekten durchgeführt, mit denen die Fähigkeiten der Teilnehmerstaaten zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus erhöht werden sollten. Sie können in der Tat den vier genannten strategischen Bereichen zugeordnet werden, in denen die Organisation deutliche komparative Vorteile für sich reklamiert: Polizeiarbeit, Grenzsicherheit, Bekämpfung des Menschenhandels und Unterbindung der Finanzierung von Terrorismus. Hinzu kommen zwei weitere Betätigungsfelder: die Unterstützung der Teilnehmerstaaten durch das BDIMR bei der Ausarbeitung von Gesetzen zur Erfüllung der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 sowie Projekte, die vom BDIMR und dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit zur Förderung von religiöser Toleranz und des Rechts auf freie Meinungsäußerung durchgeführt werden. Doch nur die Unterstützung des BDIMR bei der Ausarbeitung einzelstaatlicher Gesetze, mit der die Teilnehmerstaaten in die Lage versetzt werden sollen, die Antiterrormaßnahmen der VN umzusetzen, ist tatsächlich neu. Bei allen anderen handelt es sich um die Fortsetzung bereits früher begonnener Projekte, die nun unter die Kategorie „Maßnahmen gegen den Terrorismus“ fallen, da sie durchaus zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen können, ohne allerdings ursprünglich dafür gedacht gewesen zu sein, so z.B. die Herausgabe des Praxishandbuchs für Kleinwaffen und leichte Waffen, das Termes-Hayraton-Projekt zur Schulung von Angehörigen der Grenzkontroll- und Zollbehörden oder die Eröffnung der OSZE-Akademie in Bischkek. Erst seit 2004 werden gezielt gegen den Terrorismus gerichtete Aktivitäten geplant und auch dementsprechend benannt.

Betrachtet man die von 2000 bis Ende 2003 durchgeführten Antiterrormaßnahmen, zu denen auch Maßnahmen in den Bereichen Grenzsicherheit, Polizei und Strafverfolgung gehören, so galt das besondere Augenmerk der Ge-

berländer vor allem Zentralasien: In der Region wurden allein 46 Prozent aller *Capacity-building*-Programme im Vergleich zu lediglich 29 Prozent in Südosteuropa und 25 Prozent im Südkaukasus durchgeführt. Die großen Unterschiede können teilweise auf die seit den Anschlägen vom 11. September generell gestiegene Aufmerksamkeit für Zentralasien zurückgeführt werden. Andere Faktoren sollten jedoch nicht außer Acht gelassen werden. Die Gefahr, dass der Konflikt in Afghanistan auf Nachbarstaaten übergreift, und die Bedrohungen, die von der Islamischen Bewegung Usbekistans (IBU) und der Bewegung *Hizb ut-Tahrir* für die Stabilität der meisten zentralasiatischen Staaten ausgehen, wurden und werden stets von den zentralasiatischen Regierungen als Grund dafür angeführt, dass sie zur Terrorismusbekämpfung zusätzliche bi- und multilaterale Hilfe aus dem Ausland benötigen. Zudem haben nicht nur die USA, sondern auch Russland, China und bis zu einem gewissen Grad auch die Europäische Union besonderes Interesse an der Region. Sie bemühen sich u.a. um die Verhütung neuer inner- und zwischenstaatlicher Konflikte und wollen verhindern, dass Zentralasien zu einem neuen Nährboden für terroristische Bewegungen wird. Die Aufrechterhaltung der Stabilität in der Region dient einem ihrer wichtigsten strategischen Ziele der kommenden Jahre: dem Bau neuer Pipelines zur Erschließung des Kaspischen Meeres, um so ihre Erdöl- und Erdgasversorgung bzw. die Transportwege diversifizieren zu können. Angeblich haben mehrere Regierungen, darunter die US-amerikanische und die russische, einigen zentralasiatischen Regierungen trotz anhaltender Menschenrechtsverletzungen in den meisten dieser Länder bereits bilaterale Hilfe bei der weiteren Stärkung ihrer Repressionsapparate im Rahmen des „legitimen“ weltweiten Kampfes gegen den Terrorismus für den Fall zugesagt, dass im Gegenzug ihre militärische Präsenz und ihre wirtschaftlichen Interessen in Zentralasien gesichert sind.

Betrachtet man nun die Hilfeleistungen für Antiterrormaßnahmen, die von 2002 bis Ende 2003 mit Mitteln aus dem regulären OSZE-Haushalt sowie mit Hilfe außerbudgetärer Beiträge finanziert wurden, so zeigt sich, dass nur acht Prozent der Gelder nach Zentralasien geflossen sind, 49 Prozent jedoch nach Südosteuropa und 43 Prozent in den Kaukasus.⁹ Die enorme Diskrepanz zur Unterstützung für antiterroristische Maßnahmen insgesamt ist nur zum Teil auf den unterschiedlichen Betrachtungszeitraum zurückzuführen, auch wenn man berücksichtigt, dass die OSZE von 2000 bis Ende 2001 überhaupt keine spezifischen Antiterrormaßnahmen durchgeführt hat. Teilweise ist sie wohl auch damit zu erklären, dass die westlichen Länder sich im Vergleich zu Südosteuropa und zum Kaukasus erst seit relativ kurzer Zeit für Zentralasien interessieren. Die Instabilität dieser beiden an der Peripherie der EU gelegenen Regionen ist eine wesentlich größere Bedrohung für die Sicherheit der Union als Zentralasien, das bis vor wenigen Jahren von den meisten Akteuren noch als traditionell russische Einflussphäre betrachtet wurde. Stabilität im

9 Vgl. Overview of Capacity Building Programmes Related to Counter-Terrorism in the OSCE Region, SEWC.GAL/220/02, 11. November 2003.

Südkaucasus ist notwendig für den Bau zweier neuer Pipelines, die von der EU und den USA mit dem Ziel finanziert werden, das Kaspische Meer zu erschließen, um mit Hilfe der somit zu erwartenden zunehmenden Öllieferungen aus Zentralasien ihre Erdöl- und Erdgasversorgung zu diversifizieren. Der Balkan und der Kaukasus gelten als Hauptumschlagplätze für Menschenhandel sowie für den illegalen Drogen- und Waffenhandel. Südosteuropa ist noch dabei, sich vom letzten Balkankrieg zu erholen, und die drei südkaukasischen Republiken sind noch immer mit der Bewältigung ungelöster Konflikte beschäftigt. Aber auch diese Faktoren können die Diskrepanz nicht allein erklären. Zu den weiteren Gründen zählt erstens, dass multilaterale Hilfe mehr Zeit erfordert als bilaterale. Zweitens kann die OSZE nur auf Ersuchen ihrer Teilnehmerstaaten handeln. Die südosteuropäischen und die kaukasischen Länder sind angesichts ihrer mittel- bis langfristigen Perspektiven eines Beitritts zur EU oder zumindest der wirtschaftlichen Anbindung an sie naturgemäß eher bereit, OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen, als die zentralasiatischen Staaten, die in dieser Hinsicht – trotz großer Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern – häufig zurückhaltender sind. Sie kritisieren die OSZE vielmehr offen dafür, dass sie die menschliche Dimension im Vergleich zur politisch-militärischen und zur Wirtschafts- und Umweltdimension überbetone und einige der grundlegenden Prinzipien der Helsinki-Schlussakte wie die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und die Achtung der staatlichen Souveränität nicht einhalte.¹⁰

Seit dem 11. September 2001 befasst sich die OSZE intensiv mit der Bekämpfung des Terrorismus und konnte bereits innerhalb kürzester Zeit beachtliche Resultate erzielen. So hat sie z.B. erfolgreich die Ratifizierung und Implementierung der Übereinkünfte der VN zur Bekämpfung des Terrorismus vorangetrieben. Die ATU stellte am 24. Januar 2004 fest, dass seit den Anschlägen vom 11. September 123 Dokumente von den OSZE-Teilnehmerstaaten ratifiziert worden waren, was einem Anstieg von 18 Prozent entspricht. Von den 660 im OSZE-Gebiet notwendigen Ratifikationen (i.e. die Ratifizierung der zwölf VN-Übereinkünfte und -Protokolle durch alle 55 Teilnehmerstaaten) waren 550 bereits erfolgt (83 Prozent), 27 Dokumente waren unterzeichnet (vier Prozent), lediglich 83 (13 Prozent) waren weder ratifiziert noch unterzeichnet.¹¹

Wie im Bukarester Aktionsplan gefordert beteiligen sich alle OSZE-Gremien, -Einrichtungen und -Feldoperationen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich an der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus. Entsprechende Maßnahmen wurden zwar in allen drei OSZE-Dimensionen durchgeführt, sie können jedoch nicht als ausgewogen bezeichnet werden. Von den vier vom

10 Siehe Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau, 3. Juli 2004, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?OpenDocument.

11 Vgl. Updated Field Reference for Anti-Terrorism Efforts, SEC.GAL/2204, 4. Februar 2004.

portugiesischen Vorsitz genannten strategischen Bereichen sind Grenzsicherheit und Polizeiarbeit eindeutig der politisch-militärischen Dimension zuzuordnen. Auf sie entfiel der größte Teil der für Terrorismusbekämpfung vorgesehenen regulären Haushaltsmittel und der außerbudgetären Beiträge. Daran wird deutlich, dass es den OSZE-Teilnehmerstaaten im Kampf gegen den Terrorismus seit den Anschlägen vom 11. September in erster Linie um die Erhöhung ihrer Sicherheit geht, die vor allem durch die Einführung neuer Sicherheitsmaßnahmen und verstärkte Zusammenarbeit erreicht werden sollte – manchmal auch unter Missachtung der bürgerlichen Grundfreiheiten und der Menschenrechte. Zu behaupten, die OSZE unternehme nichts in der ökonomisch-ökologischen oder in der menschlichen Dimension, die, wenn es um die Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus geht, ohnehin bessere und nachhaltigere Resultate zeitigen dürften, wäre jedoch falsch. Gerade hier stellen viele der traditionellen Tätigkeiten der OSZE das Gleichgewicht wieder her. Dazu gehören in Übereinstimmung mit dem Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus (a) der Aufbau von Institutionen sowie die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der staatlichen Behörden, (b) die Förderung der Menschenrechte, der Toleranz und der multikulturellen Gesellschaft sowie der Minderheitenrechte und der Medienfreiheit, (c) die Auseinandersetzung mit negativen sozioökonomischen Faktoren sowie (d) die Verhütung gewaltsamer Konflikte und die Förderung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten.

Die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen und regionalen Organisationen bei der Bekämpfung des Terrorismus

Auf dem Istanbuler Gipfeltreffen im Jahr 1999 verabschiedeten die OSZE-Teilnehmerstaaten die Europäische Sicherheitscharta und stellten fest, dass ein einzelner Staat oder eine einzelne Organisation den heutigen Sicherheitsrisiken und Bedrohungen nicht gewachsen sei. Ausgehend von dieser Erkenntnis verabschiedeten sie die Plattform für kooperative Sicherheit, um „die Zusammenarbeit mit den zuständigen Organisationen auf der Basis der Gleichberechtigung und im Geiste der Partnerschaft weiter zu verstärken und zu vertiefen“¹² und insbesondere die Kooperation mit anderen internationalen Organisationen bei Feldoperationen u.a. durch gemeinsame Projekte zu intensivieren. Zwei Jahre später verweist der Bukarester Aktionsplan wiederum auf die Plattform für kooperative Sicherheit und greift diejenigen Stärken und komparativen Vorteile der OSZE auf, die für ihn selbst relevant sind. Dem-

12 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 460; die Plattform für kooperative Sicherheit findet sich ebenda, S. 474-476.

nach sind die komparativen Vorteile der OSZE „ihr umfassendes Sicherheitskonzept, das die politisch-militärische, die menschliche und die wirtschaftliche Dimension miteinander verbindet, ihr breiter Teilnehmerkreis, ihre Erfahrungen in der Arbeit vor Ort, ihr Fachwissen in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement, Konfliktnachsorge und Aufbau demokratischer Institutionen“. ¹³ Ebenfalls unter Bezugnahme auf die Plattform für kooperative Sicherheit bestätigt der Bukarester Aktionsplan noch einmal die führende Rolle der VN bei der Bekämpfung des Terrorismus und stellt fest, dass die OSZE bei inter- und intraregionalen Initiativen die Funktion eines Koordinators übernehmen und dabei auf ihrer Fähigkeit aufbauen könne, ein engmaschiges Netz für die internationale Koalition gegen den Terrorismus zu knüpfen. Die Teilnehmerstaaten und das Sekretariat werden darüber hinaus aufgefordert, „die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch – in formeller wie auch in informeller Form – mit anderen einschlägigen Gruppen, Organisationen und Institutionen [zu] stärken, die sich an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligen“. ¹⁴ Sie sollen außerdem „den Dialog mit Partnern außerhalb des OSZE-Gebiets [...] auf die Weitergabe von Informationen über bewährte Praktiken und Erfahrungen bei den Bemühungen um Bekämpfung des Terrorismus im Hinblick auf eine Anwendung im OSZE-Gebiet ausweiten“. ¹⁵

Die am 19. März 2002 vom OSZE-Sekretariat vorgelegte überarbeitete „*Road Map on Terrorism*“ erteilte den Teilnehmerstaaten, der ATU, den Feldbüros und dem Leitenden Polizeiberater die Aufgabe, die regionale und die internationale Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen und regionalen Organisationen zu verbessern. Die VN werden dabei als wichtigster Kooperationspartner betrachtet. Die *Road Map* des Sekretariats enthält auch Richtlinien für die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen innerhalb des OSZE-Gebiets, darunter die EU, der Europarat, die NATO, der Stabilitätspakt für Südosteuropa, die *Central Asian Cooperation Organization* (CACO), der Schwarzmeer-Kooperationspakt (*Black Sea Economic Cooperation*, BSEC), die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages und die Gruppe der GUAM-Staaten (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldau¹⁶). Außerhalb des OSZE-Gebiets arbeitet die OSZE hauptsächlich mit der Mittelmeer-Kontaktgruppe, den Kooperationspartnern in Asien, der Organisation der Islamischen Konferenz (OIK), der Organisation für afrikanische Einheit (*Organization of African Unity*, OAU)/Afrikanische Union (*African Union*, AU), der Arabischen Liga, der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende

13 Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, a.a.O. (Anm. 2), S. 439-440.

14 Ebenda, S. 446.

15 Ebenda, S. 446-447.

16 Vormalig GUUAM-Gruppe; sie wurde in GUAM-Gruppe umbenannt, nachdem Usbekistan seine Mitgliedschaft im Jahr 2002 suspendiert hatte. Vgl. Taras Kuzio, *GUUAM Reverts to GUAM as Uzbekistan Suspends Its Membership Prior to Yalta Summit*, in: *Eurasia Insight*, 18. Juli 2002, unter: <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav071802.shtml>.

Maßnahmen in Asien (*Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia*, CICA) und schließlich der Schanghai-Kooperationsorganisation (*Shanghai Cooperation Organization*, SCO) zusammen.¹⁷

Seit dem Jahr 2000 hat die OSZE – oftmals in Zusammenarbeit mit dem UNODC – zahlreiche Treffen zum Thema Terrorismus veranstaltet, an denen auch ihre traditionellen Partnerorganisationen – VN, NATO, EU und Europarat – regelmäßig teilnahmen. Seit 2002 werden der *Road Map* des Sekretariats folgend auch andere regionale und subregionale Organisationen häufiger zu diesen Treffen eingeladen, um so die Plattform für kooperative Sicherheit mit Leben zu füllen. Die Treffen und Konferenzen geben sowohl der OSZE als auch den anderen teilnehmenden Organisationen Gelegenheit zum Informationsaustausch über laufende oder geplante Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und zur Erörterung und Festlegung der Bereiche und Modalitäten zukünftiger Kooperation und Koordination, und zwar sowohl auf der Leitungsebene als auch vor Ort. Von Februar bis Dezember 2003 organisierte der Koordinator für Fragen der Terrorismusbekämpfung des BDIMR in Abstimmung mit der ATU technische Seminare zur Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 in einzelstaatliche Gesetze. Im Januar 2004 veranstalteten die ATU und die ICAO gemeinsam einen Workshop zu den Gefahren durch MANPADS, an dem Experten für die Sicherheit der Zivilluftfahrt und die Terrorismusbekämpfung der NATO, der CSTO, der Europäischen Kommission und aus OSZE-Teilnehmerstaaten teilnahmen. Auch mit der IAEO wurden Gespräche über die Bedrohung durch den illegalen Handel mit radiologischem Material aufgenommen.

Die Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen und regionalen Organisationen bei der Bekämpfung des Terrorismus in Zentralasien

Es soll nunmehr untersucht werden, ob und inwieweit die deklaratorischen Aufrufe zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen internationalen und regionalen Organisationen zur Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 im eher losen zentralasiatischen Sicherheitskontext realisiert wurden. Diese Frage ist aus vielerlei Gründen interessant, allein aber schon deshalb, weil drei der fünf zentralasiatischen Staaten an Afghanistan grenzen, in Usbekistan wiederholt Terrorakte von der IBU verübt wurden, die von Kirgisistan aus operiert und Zufluchtsgebiete in Afghanistan und Tadschikistan hat, und weil schließlich alle befürchten, dass die wie die IBU zur terroristischen Vereinigung erklärte *Hizb ut-Tahrir* ebenfalls Terroranschläge verüben könnte. Alle untersuchten internationalen Organisationen wiederum sind in Zentralasien aktiv oder zählen zentralasiatische Staaten zu ihren Mitgliedern und sind entschlossen, dem Terrorismus gegenüber eine kompromisslose Haltung einzunehmen. Um den Rahmen nicht zu sprengen, be-

17 Vgl. OSCE Secretariat's Road Map on Terrorism, SEC.GAL/35/02/Rev.1, 19. März 2002.

schränkt sich die folgende Darstellung jedoch auf die bilaterale Zusammenarbeit der OSZE mit den VN, der NATO, der EU, der GUS, der CACO und der SCO.

Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen

Die VN werden zu Recht als „traditioneller Partner der OSZE“ bezeichnet. Historisch wie formal beruht die Zusammenarbeit einerseits auf der unilateralen Erklärung der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Gipfeltreffen von Helsinki im Jahr 1992, die OSZE (damals noch KSZE) sei eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Andererseits liegt ihr der im Mai 1993 unterzeichnete Rahmen für Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen dem Sekretariat der Vereinten Nationen und der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zugrunde. Seither schickt der OSZE-Generalsekretär jährliche Berichte an die Generalversammlung der VN, umgekehrt tritt der VN-Generalsekretär häufig als Redner bei OSZE-Gipfeltreffen auf. Zusammen mit dem Europarat halten beide Organisationen außerdem jährliche Dreiertreffen auf hoher Ebene ab. Ende 2001 wurden auch auf der Arbeitsebene offizielle Kontakte zwischen beiden Organisationen hergestellt. Man kam nicht nur überein, sich künftig durch die Zuleitung interner Berichte gegenseitig auf dem Laufenden zu halten, sondern vereinbarte auch einen Personal- und Erfahrungsaustausch, in dessen Rahmen Vertreter der einen Organisation an Schulungen und Ausbildungslehrgängen der anderen teilnehmen können. Ebenfalls auf der Arbeitsebene stimmt die ATU ihre Aktionen eng mit der CTC des VN-Sicherheitsrates ab. Darüber hinaus arbeitet die OSZE in einigen Regionen und in verschiedenen Problembereichen häufig mit dem UNODC zusammen, so z.B. im Bereich Terrorismus. Zusammenarbeit und Koordination vor Ort haben deutlich zugenommen. Dazu gehört auch eine klare Aufgabenteilung, was sich beispielsweise anhand des tadschikischen Friedensprozesses und der Folgemaßnahmen nach dessen offiziellem Abschluss nachvollziehen lässt.

Die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen dem in der usbekischen Hauptstadt Taschkent angesiedelten OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien (*OSCE Central Asia Liaison Office, CALO*) bzw. seinem Nachfolger, dem OSZE-Zentrum in Taschkent, und den verschiedenen Einrichtungen der VN ist beispielhaft für die Zusammenarbeit beider Organisationen vor Ort. Nach Bedarf findet ein Informationsaustausch statt und Vertreter beider Organisationen nehmen häufig an Treffen, Seminaren, Workshops und Projekten der jeweils anderen in allen drei Dimensionen teil. Bei der Terrorismusbekämpfung arbeitete das CALO bzw. arbeitet das OSZE-Zentrum in Taschkent mit dem UNODC vor allem in der politisch-militärischen Dimension zusammen. Im Jahr 2000 beteiligte sich das CALO an den Vorbereitungen zu der vom österreichischen OSZE-Vorsitz und UNODC gemeinsam veranstalteten „In-

ternationalen Konferenz zur Erhöhung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Ein integriertes Vorgehen gegen Drogen, organisiertes Verbrechen und Terrorismus“ (Taschkent, 19./20. Oktober 2000). 2002 einigten sich die OSZE und UNODC auf die Ausweitung des unter der Leitung der VN durchgeführten grenzüberschreitenden Termes-Hayraton-Schulungsprogramms, mit dem Angehörige der Grenzkontroll- und Zollbehörden befähigt werden sollten, den Zufluss von Drogen aus Afghanistan zu verhindern. Beide Organisationen haben sich dabei auf eine klare Aufgabenteilung verständigt, die auch für das Nachfolgeprojekt im Jahr 2003 beibehalten wurde. Die OSZE war für den Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen zuständig, die UNODC für die Bekämpfung des Drogenhandels. Das zweimonatige OSZE-Projekt zum illegalen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen war die erste Maßnahme dieser Art, an der afghanische Grenzkontroll- und Zollbeamte gemeinsam mit ihren usbekischen Kollegen teilnahmen. Im Juni 2002 beteiligte sich das OSZE-Zentrum in Taschkent finanziell und personell an einer weiteren UNODC-Initiative, einer Regionalkonferenz zum Thema „Drogenmissbrauch in Zentralasien: Lageanalyse und Antworten“. In der Wirtschafts- und Umweltdimension veranstalteten UNODC und das OSZE-Zentrum in Taschkent im Oktober desselben Jahres in Taschkent einen Workshop zur Bekämpfung von Geldwäsche und zur Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus; Partner war die usbekische Zentralbank.

Das Hayraton-Termes-Projekt ist ein gutes Beispiel dafür, dass beide Organisationen, als sie sich zur Zusammenarbeit entschlossen, ihre jeweiligen komparativen Vorteile berücksichtigten; eine konkrete Vereinbarung darüber, etwa im Rahmen gemeinsamer antiterroristischer Maßnahmen, gab es zwischen den in Zentralasien tätigen VN-Institutionen und den OSZE-Zentren¹⁸ allerdings nicht. Abgesehen von gemeinsamen Projekten, die ja schon ein Zeichen bereits vertiefter Kooperation sind, nehmen Vertreter der einen Organisation auch regelmäßig an Veranstaltungen der anderen teil. Gerade in diesem Zusammenhang sind die jährlichen Regionaltreffen der Missionsleiter für internationale und regionale Organisationen eine gute Gelegenheit zum Informationsaustausch über ihre jeweiligen Projekte und Aktionen, um so Überschneidungen und Redundanzen zu vermeiden, aber auch, um neue Möglichkeiten der Kooperation zu prüfen.

Die Zusammenarbeit zwischen OSZE und NATO

Bei der Terrorismusbekämpfung arbeiten NATO und OSZE hauptsächlich auf Leitungsebene zusammen. Beide Organisationen laden sich regelmäßig gegenseitig zu Konferenzen und Veranstaltungen ein. Ein reger Informationsaustausch findet z.B. auch zwischen dem OSZE-Sekretariat und dem

18 OSZE-Zentren befinden sich in allen fünf zentralasiatischen Staaten, in Almaty (Kasachstan), Aschgabad (Turkmenistan), Bischkek (Kirgisistan), Taschkent (Usbekistan) und Duschanbe (Tadschikistan).

NATO-Referat für konventionelle Rüstungskontrolle und Verifikationskoordination (*Verification and Implementation Coordination Section, VICS*) über die Durchführung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen statt. Ein Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE nimmt darüber hinaus im Rahmen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) regelmäßig an den Treffen des Politisch-Militärischen Lenkungsausschusses/Ad-hoc-Gruppe für Zusammenarbeit bei der Friedenserhaltung (*Political-Military Steering Committee/Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping, PMSC/AHG*) teil und informiert die NATO-Vertreter über relevante Fragen, die in der OSZE diskutiert werden. Die NATO ist innerhalb der OSZE durch den so genannten NATO-Caucus vertreten, der sich wöchentlich in Wien trifft, um die Punkte zu erörtern, die von den 55 Teilnehmerstaaten im Ständigen Rat aufgeworfen werden. Es gibt zwar kein Kooperationsabkommen zwischen OSZE und NATO, beide Organisationen sind jedoch über ihre jeweilige Tätigkeit und ihre komparativen Vorteile aufgrund ihrer gegenseitigen Vertretung in vollem Umfang informiert. Im November 2003 erklärte der ehemalige NATO-Generalsekretär Lord Robertson in einer Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE, dass „die Bedrohung durch Terrorismus für beide Institutionen absoluten Vorrang“¹⁹ habe, und fuhr fort: „Die zahlreichen Aktivitäten der NATO zur Sicherheitssektorreform ergänzen die Konfliktverhütungs- und Konfliktnachsorgearbeit der OSZE [...] Wir sollten unsere Zusammenarbeit auch in solch konkreten Problembereichen wie Grenzsicherheit, organisierte Kriminalität und Kleinwaffen und leichte Waffen optimieren.“²⁰ Die Ernennung des ehemaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Jaap de Hoop Scheffer zum neuen NATO-Generalsekretär könnte die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen noch zusätzlich fördern. Obwohl alle zentralasiatischen Staaten mit Ausnahme Turkmenistans sowohl der OSZE als auch dem EAPR bzw. der Partnerschaft für den Frieden (PfP) angehören und sich zur Terrorismusbekämpfung verpflichtet haben, haben OSZE und NATO in Zentralasien noch nie zusammengearbeitet oder ein gemeinsames Projekt durchgeführt. Zwischen Vertretern der NATO und den OSZE-Zentren in Zentralasien gibt es lediglich sporadische Kontakte. Der erst kürzlich gefasste Beschluss der NATO, einen Verbindungsbeauftragten für die Region zu benennen, könnte die Abstimmung zwischen beiden Organisationen vor Ort künftig verbessern. Unter funktionalen Gesichtspunkten wird ihre Komplementarität erkennbar, wenn man sich einmal die Aktivitäten der NATO in Zentralasien im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden ansieht. Sie beschränkten sich allein auf die militärische Dimension und waren vor allem dazu gedacht, die Streitkräfte stärker mit NATO-Standards in Übereinstimmung zu bringen. Seit 1997 gehörten dazu militärische Übungen und entsprechende Ausbildungsmaßnahmen, die demokratische Kontrolle der

19 Rede des ehemaligen NATO-Generalsekretärs Lord Robertson vor dem Ständigen Rat der OSZE am 6. November 2003, unter: <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031106a.htm>

20 Ebenda.

Streitkräfte und Verteidigungsstrukturen, zivile Notfallplanung, Verteidigungspolitik und -strategie, Konsultationen über Navigations- und Identifizierungssysteme, militärische Aus- und Fortbildung sowie Militärdoktrinen.²¹ Die OSZE ist zwar ebenfalls in der militärischen Dimension aktiv, hat sich hier aber auf die Bereiche Frühwarnung und Konfliktverhütung spezialisiert; ihre Maßnahmen richten sich nicht direkt auf die Streitkräfte. Bei der Terrorismusbekämpfung konzentriert sie sich auf ihre komparativen Vorteile, also Polizeiarbeit, Grenzsicherheit, Bekämpfung des Menschenhandels und Unterbindung der Finanzierung von Terrorismus. Auch die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen erklären, warum NATO und OSZE in Zentralasien nicht in größerem Umfang zusammenarbeiten: Erstens ist Russland Vollmitglied der OSZE, nicht aber der NATO, auch wenn es durch den NATO-Russland-Rat über privilegierte Beziehungen zur NATO verfügt. Zweitens ist Russland besorgt über die Erweiterung der NATO und ihren wachsenden Einfluss in Russlands „nahem Ausland“, insbesondere in Zentralasien und im Kaukasus. Drittens haben die zentralasiatischen Staaten bei jedem Projekt, das auf ihrem Territorium durchgeführt wird, ein Mitspracherecht, sei es im Rahmen der OSZE oder der NATO-Partnerschaft für den Frieden, und können als Zeichen ihres guten Willens gegenüber Russland – oder aber auf Druck Russlands – beiden Organisationen untersagen, gemeinsame Projekte durchzuführen. Daraus lässt sich schließen, dass sich der unterschiedliche Status Russlands in beiden Organisationen und die erkennbare Instrumentalisierung der NATO-Partnerschaft für den Frieden durch die USA, die durch sie ihren Einfluss in der Region erhöhen wollen, was wiederum Russland überhaupt nicht gefällt, nachteilig auf eine engere Kooperation zwischen OSZE und NATO in Zentralasien auswirken. Aus diesen Gründen werden sie vermutlich auch auf absehbare Zeit keine gemeinsamen Antiterrormaßnahmen in der Region durchführen. Allerdings werden sie sehr wahrscheinlich weiterhin relevante Informationen austauschen und sich auch künftig treffen, um Überschneidungen und Redundanzen zu vermeiden; auch ist die Entwicklung sich gegenseitig ergänzender Maßnahmen in den Bereichen Grenzmanagement und Bekämpfung des illegalen Handels möglich.

Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Europäischen Union

Auch mit der EU arbeitet die OSZE eng zusammen, allerdings in erster Linie in der ökonomisch-ökologischen und in der menschlichen Dimension. Die EU ist in der OSZE durch einen Vertreter desjenigen Teilnehmerstaates, der jeweils gerade die Präsidentschaft des EU-Ministerrats innehat, und durch einen Repräsentanten der Europäischen Kommission vertreten. Die EU hat damit die Möglichkeit, jedes denkbare Thema in allen Verhandlungs- und Entscheidungsgremien der OSZE zur Sprache zu bringen. Darüber hinaus

21 Vgl. Partnership Work Programme, NATO Partnership for Peace, offizielle Texte, unter: <http://www.nato.int/issues/pfp/pfp.htm#pwp>.

nehmen der Kommissionspräsident und der Kommissar für Außenbeziehungen an den Gipfeltreffen der OSZE und den Treffen des OSZE-Ministerrats teil. Die Troiken der beiden Organisationen treffen sich ebenfalls regelmäßig. Die EU-Mitgliedstaaten finanzieren rund zwei Drittel des OSZE-Haushalts. Die EU unterstützt zusätzlich einzelne Projekte oder Maßnahmen der OSZE. Beide Organisationen haben in zahlreichen Dokumenten ihr Interesse daran bekundet, bei einer Reihe von Projekten zusammenzuarbeiten. Der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana, bezeichnete die beiden Organisationen in einer Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE im Jahr 2002 als „geborene Partner“ mit einer gemeinsamen Zukunft und einer gemeinsamen Vergangenheit.²² Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung waren die EU-Mitgliedstaaten von vornherein an den Entwürfen für die Antiterrorismusstrategie der OSZE beteiligt. Die EU hat zudem an zahlreichen OSZE-Treffen teilgenommen und dort über ihre Erfahrungen berichtet, ihren Beitrag zur Terrorismusbekämpfung erläutert und den Stand der Implementierung des Bukarester Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus in den EU-Mitgliedstaaten dargelegt. In Zentralasien ist die Europäische Kommission durch die Büros des regionalen Umweltzentrums im Rahmen des TACIS-Programms (*Central Asian Regional Environment Centre, CAREC*) vertreten, die in allen fünf Ländern eröffnet wurden. Die EU finanziert rund die Hälfte der Aktivitäten des BDIMR in der menschlichen Dimension in Zentralasien. 1999 unterzeichneten die Europäische Kommission und das BDIMR ein Abkommen über ein gemeinsames Programm zur Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung in Zentralasien.²³ In der Wirtschafts- und Umweltdimension nahmen Mitarbeiter der OSZE-Zentren an verschiedenen Treffen und Konferenzen des EU-Hilfsprogramms TACIS teil, ebenso waren Vertreter von TACIS zu Veranstaltungen der OSZE-Zentren eingeladen. Im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nahmen Mitarbeiter des EU-TACIS-Büros an einigen der Vorbereitungsveranstaltungen des gemeinsam von den VN und der OSZE durchgeführten grenzüberschreitenden Termes-Hayraton-Schulungsprogramms teil. Gegenwärtig werden Gespräche darüber geführt, ob Grenzmanagement- und Polizeiprojekte der OSZE sowie Workshops über die Sicherheit von Reisedokumenten in Zentralasien von der Europäischen Kommission im Rahmen ihres mehrjährigen Programms zur Grenzverwaltung in Zentralasien (*Border Management Programme for Central Asia, BOMCA*) finanziert werden könnten. OSZE und EU kooperieren sowohl auf der Leitungsebene als auch vor Ort. Dabei scheint allerdings auch die Konkurrenz zwischen ihnen zuzunehmen. So planen beide Organisationen in Zentralasien ähnliche Maßnahmen, u.a. zum Grenzmanagement und zur Bekämpfung von Geldwäsche – beides Be-

22 Vgl. Javier Solana describes OSCE as “natural-born partner” of the European Union, OSCE Press Release 503/02, SEC.INF/554/02, 25. September 2002.

23 Vgl. Strategy Paper 2002-2006 & Indicative Programme 2002-2004 for Central Asia, Europäische Kommission, 30. Oktober 2002, S. 19.

reiche, die die OSZE zu ihren komparativen Vorteilen bei der Terrorismusbekämpfung zählt. Zudem erweitert die Europäische Kommission ihre Agenda laufend um Aktivitäten, die in der Vergangenheit traditionell von der OSZE durchgeführt wurden, und droht sie so auch innerhalb der menschlichen Dimension zu verdrängen. So sieht die Europäische Kommission in ihrem Strategiepapier 2002-2006 für Zentralasien die Aufgaben der OSZE in der Region auf „die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen, insbesondere in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, demokratische Institutionen und Zivilgesellschaft, Justizreform und Konfliktverhütung, einschließlich Wirtschafts- und Umweltfragen“²⁴ beschränkt und stellt fest, das Hauptziel der EU-Unterstützungsstrategie bestehe vor allem darin, „die Stabilität und die Sicherheit der Länder Zentralasiens zu fördern“.²⁵ Die Legitimität der EU in Zentralasien reicht jedoch an die der OSZE nicht heran: Während die EU hauptsächlich bilateral agiert, ist die OSZE auf multilateraler Basis aktiv und zählt zudem alle zentralasiatischen Staaten und auch Russland zu ihren Mitgliedern. Baut die EU ihre bilateralen Aktivitäten weiterhin zum Nachteil der OSZE aus, könnte diese das als Beschneidung ihrer Leistungsfähigkeit bei der Krisenprävention und Konfliktbewältigung auffassen. Mehr noch: Ein solches Vorgehen „würde die Einbeziehung Russlands in den einzigen gesamteuropäischen Kooperationsrahmen gefährden“.²⁶ Der hinter den Kulissen ausgetragene Konkurrenzkampf kann sich zudem schädlich auf die Bekämpfung des Terrorismus auswirken, nämlich dann, wenn er zu Überschneidungen und Doppelarbeit und zum Verlust wertvoller personeller und finanzieller Ressourcen führt, die ansonsten dazu genutzt werden könnten, Antiterrormaßnahmen durchzuführen oder die Präventionskapazitäten der Empfängerländer zu erhöhen. Außerdem könnten in den Empfängerländern Zweifel an der Glaubwürdigkeit beider Organisationen aufkommen, was wiederum ihrem Ansehen und ihren bilateralen Beziehungen sowohl untereinander als auch zu den Empfängerländern schaden könnte.

Die Zusammenarbeit der OSZE mit der GUS, der CACO und der SCO

Die Zusammenarbeit mit der GUS, der CACO und der SCO war bislang sowohl generell als auch im Rahmen der Terrorismusbekämpfung auf die Teilnahme an von der OSZE, den VN oder beiden gemeinsam organisierten Treffen, Konferenzen und Workshops beschränkt. Es gibt derzeit auch noch keine Kooperationsabkommen zwischen der OSZE und den drei genannten Organisationen. Allerdings kamen neben den politischen Treffen bereits offizielle Kontakte zwischen dem OSZE-Generalsekretär und hochrangigen Vertretern der GUS und der SCO zustande. Die OSZE hat in allen drei Organisationen

24 Ebenda, S. 15.

25 Ebenda, S. 17.

26 Randolph Oberschmidt/Wolfgang Zellner, OSCE at the Crossroads, CORE Working Paper 2, Hamburg 2001, S. 8.

Kontaktstellen eingerichtet. Noch ist unklar, ob die GUS, die CACO und die SCO dies umgekehrt auch tun werden. Zu ihren Treffen und Konferenzen werden jedenfalls nur selten OSZE-Vertreter eingeladen; ein Informationsaustausch findet nur bei spontanen Kontakten von Mitarbeitern der Organisationen auf Konferenzen oder anderen Veranstaltungen statt.²⁷

Für die noch unterentwickelte Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der GUS, der CACO und der SCO gibt es verschiedene Gründe. Erstens wurden alle drei letztgenannten Organisationen nach dem Zerfall der Sowjetunion gegründet: Die GUS wurde 1991 ins Leben gerufen, die CACO 1994 (damals noch als *Central Asian Economic Union*, CAEU, seit 1998 dann *Central Asian Economic Community*, CAEC, seit 2002 *Central Asian Cooperation Organization*) und die SCO erst 1996 (damals noch als *Shanghai Five*, seit 2001 *Shanghai Cooperation Organization*). Allein deswegen schon kann man von ihnen nicht denselben Grad an Zusammenarbeit erwarten, der zwischen der OSZE und ihren traditionellen Kooperationspartnern, mit denen sie eine 30-jährige Geschichte und dieselben Werte und Prinzipien verbinden, inzwischen erreicht wurde. Zweitens haben CACO und SCO – anders allerdings als die GUS – gerade erst mit ihrer Institutionalisierung begonnen. Die CACO hat noch immer keine festen Strukturen und die SCO hat erst vor kurzem ihr Sekretariat in Beijing eröffnet, so dass die OSZE lange Zeit kaum die Möglichkeit hatte, Kontaktstellen einzurichten. Die Zusammenarbeit mit der GUS wurde lange Zeit dadurch verhindert, dass einige GUS-Länder ihre Interessen nicht von der Organisation vertreten lassen wollten, obwohl sie deren Mitglieder waren. Drittens: Da die CACO keine Vertretungen vor Ort hat und die GUS und die SCO erst kürzlich Antiterrorismuszentren – die GUS mit Hauptsitz in Moskau und einem Regionalbüro in Bischkek, die SCO in Taschkent – eröffnet haben, hatten die OSZE-Zentren in Zentralasien weder die Möglichkeit, lokale Vertreter der genannten Organisationen zur Teilnahme an den Veranstaltungen der Zentren einzuladen, noch gemeinsame Aktivitäten zu entfalten. In dieser Hinsicht ist nicht so sehr die Tatsache, dass diese Organisationen von Russland bzw. China instrumentalisiert werden, schuld daran, dass es zu keiner Kooperation zwischen ihnen und der OSZE kommt; verantwortlich dafür sind vielmehr interne Defizite, die auf die Unfähigkeit ihrer Mitglieder zurückzuführen sind, Trennendes zu überwinden, die Integration voranzutreiben und nachhaltige, für alle vorteilhafte Ergebnisse zu erzielen.

Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der GUS, der CACO und der SCO kann als ineffektiv bezeichnet werden und stößt bei Letzteren nur auf wenig Gegenliebe. Das Risiko von Überschneidungen und Doppelarbeit ist begrenzt, auch wenn es keine offiziellen Mechanismen für die Koordination und Zusammenarbeit mit der OSZE gibt. Die Antiterrormaßnahmen der GUS

27 Interview mit Dr. Marie-Carin von Gumppenberg, Political Officer im OSZE-Zentrum in Taschkent, und Fabrizio Scarpa, OSCE Senior External Co-operation Officer im OSZE-Sekretariat in Wien im Juli 2004.

bestehen hauptsächlich in der Stärkung ihrer Streitkräfte und konzentrieren sich auf die Durchführung von Antiterrorübungen im Rahmen der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrags mit Unterstützung des Antiterrorismuszentrums der GUS. Das Zentrum stellt nicht nur Planungskapazitäten für militärische Übungen im Rahmen der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages zur Verfügung, sondern dient auch als Kontaktstelle für die Strafverfolgungsbehörden der GUS-Staaten, denen es personelle und finanzielle Ressourcen für Ausbildung, Information und Planung anbietet. Seit die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) der OSZE auf dem Gebiet der Polizeireformen tätig ist, könnte daher möglicherweise eine zukünftige Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Antiterrorismuszentrum der GUS auf der Grundlage der komparativen Vorteile beider Organisationen ins Auge gefasst werden. Was das Risiko von Überschneidungen und Redundanzen mit der Arbeit der CACO im Allgemeinen und bei der Terrorismusbekämpfung im Besonderen angeht, so dürfte dieses angesichts dessen, was die CACO in der politisch-militärischen und in der Wirtschafts- und Umweltdimension bislang erreicht hat, gegen Null tendieren. Schließlich hat auch die SCO militärische Übungen zur Bekämpfung des Terrorismus durchgeführt und erst kürzlich eine regionale Einrichtung (*Regional Anti-Terrorist Structure*, RATS) ins Leben gerufen. Vielleicht besteht hier tatsächlich die Gefahr, dass es bei der Terrorismusbekämpfung zu Überschneidungen und Doppelarbeit kommt, da die RATS u.a. die Aufgabe hat, gegen den illegalen Waffenhandel und Extremismus vorzugehen, was sich mit zweien der komparativen Vorteile der OSZE deckt, nämlich erstens mit der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen und zweitens mit den Aktivitäten des BDIMR zur Bekämpfung von Extremismus. Andererseits birgt dieses Risiko aber auch Chancen für eine zukünftige Zusammenarbeit beider Organisationen auf der Grundlage ihrer jeweiligen komparativen Vorteile und angesichts des gemeinsamen Ziels auch für die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, ohne dass die Menschenrechte verletzt oder die bürgerlichen Freiheiten eingeschränkt werden.

Dafür, dass die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der SCO etwas stärker ausgebaut werden könnte, spricht die Tatsache, dass mit der Teilnahme des OSZE-Generalsekretärs an der Eröffnung des ständigen Sekretariats der SCO in Beijing und der Teilnahme eines Vertreters der ATU an der Eröffnung der RATS in Taschkent nur kurze Zeit später erste Kontakte auf hoher Ebene hergestellt wurden. Bei der Terrorismusbekämpfung vor Ort könnte es auch zu einer vertieften Zusammenarbeit zwischen der RATS und dem OSZE-Zentrum in Taschkent kommen, indem das Zentrum z.B. Vertreter der RATS zur Teilnahme an zukünftigen Antiterroraktivitäten der OSZE einlädt. Mit Blick auf die GUS sind ähnliche Entwicklungen zwischen dem OSZE-Zentrum in Bischkek und dem dortigen Regionalbüro des Antiterrorismuszentrums der GUS zu erwarten. Natürlich können sich die Dinge nur so ent-

wickeln, wenn die jeweiligen Mitgliedstaaten auch den Wunsch zu verstärkter Kooperation mit der OSZE sowohl im Rahmen der GUS als auch der SCO äußern. Hierbei dürfte Russland eine Schlüsselrolle spielen, da es Mitglied in beiden Organisationen ist. Russland ist es zudem in jüngster Zeit gelungen, seiner Präsenz in der Region erneut Geltung zu verschaffen, u.a. durch seine Mitgliedschaft in der GUS, der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages, der SCO und seit kurzem auch in der CACO. Es gilt dennoch zu bedenken, dass Russland und acht weitere GUS-Länder die bereits erwähnte Erklärung zur Lage der OSZE unterzeichnet haben, in der sie sich besonders kritisch über die Organisation äußern.

Schlussfolgerungen

Alle Teilnehmerstaaten der OSZE haben gelobt, Terrorismus zu verhüten und zu bekämpfen; in dieser Hinsicht verbindet sie ein gemeinsames Interesse. Damit dies wirklich gelingt, sollte die OSZE in all ihren Gremien und Institutionen, aber auch in ihren Teilnehmerstaaten selbst den eigentlichen Ursachen von Terrorismus auf den Grund gehen. Dazu könnten die Teilnehmerstaaten beispielsweise einen unabhängigen Expertenrat einrichten, dem Fachleute aus allen Subregionen der OSZE angehören. Der Rat könnte untersuchen, was einzelne Menschen oder auch Gruppen dazu bewegt, zu terroristischen Mitteln zu greifen. Dabei sollte er nicht nur regionale Besonderheiten berücksichtigen, sondern sich auch mit staatlicher Politik als Ursache für die Verbitterung vieler Menschen befassen, die sie unter Umständen in die Arme terroristischer Gruppen treibt. Die OSZE könnte auch zu einem Forum werden, in dem die Teilnehmerstaaten nach dem Vorsorgeprinzip ihre Besorgnis angesichts der Politik anderer Teilnehmerstaaten zum Ausdruck bringen könnten, da eine bestimmte Politik heftige Gegenreaktionen hervorrufen und so dazu führen kann, dass unschuldige Zivilisten durch terroristische Anschläge ihr Leben verlieren.

Was die Kooperation der OSZE mit regionalen und anderen internationalen Organisationen in Zentralasien anbelangt, so könnte sie die Zusammenarbeit mit der GUS, der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages und der SCO sowohl auf Leitungsebene als auch vor Ort über die Einladung zu Konferenzen und Treffen hinaus verstärken. Auf der Grundlage ihrer jeweiligen Vorteile könnte eine solchermaßen vertiefte Zusammenarbeit eine wirksame, wenn auch nur partielle Antwort auf den latenten Vorwurf der GUS-Länder und insbesondere Russlands sein, die OSZE werde vom Westen instrumentalisiert, um demokratische Werte östlich von Wien zu befördern, wie es in dem Papier der GUS-Mitgliedsländer zur Lage der OSZE zum Ausdruck kommt.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Der bulgarische Vorsitz zwischen den Krisen

Das Programm des Vorsitzenden

Als Bulgarien nach dem Ministerratstreffen in Maastricht im Dezember 2003 den OSZE-Vorsitz von den Niederlanden übernahm, war es den Teilnehmerstaaten zum zweiten Mal nicht gelungen, sich auf eine Gemeinsame Erklärung zu einigen. Im Gegensatz zu den Niederlanden machte sich der bulgarische Vorsitz jedoch von Anfang an keine Illusionen über die Chancen einer Einigung in den strittigen Fragen während seiner Amtszeit im Jahre 2004.¹ Er sollte Recht behalten. So schien es ein Gebot der Klugheit, sich bescheiden auf die Aufgabe zu beschränken, das Übernommene auszuführen und im Übrigen angesichts der offenen und schlummernden Herausforderungen auf eine „gewaltige Chance“ zu hoffen, Lösungen zu finden, die für alle annehmbar waren.

Der Amtierende Vorsitzende, Außenminister Solomon Passy, erklärte schließlich selbst, dass die „Agenda der OSZE im Jahr 2004 [...] weitgehend von den Beschlüssen des elften Ministerratstreffens von Maastricht im Dezember 2003 geprägt [war], insbesondere durch die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert und das OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension. Der bulgarische Vorsitz beschloss daher, die Umsetzung in den Mittelpunkt der Arbeit in diesem Jahr zu stellen.“²

Doch wie seine Vorgänger bemühte er sich, seiner Amtsperiode eigene Akzente zu verleihen. Sie bestanden in den Versuchen, erstens dem Thema Bildung als sicherheitspolitische Aufgabe der OSZE größere Aufmerksamkeit zuteil werden zu lassen, zweitens das Engagement der OSZE mehr als bisher „östlich von Wien“, namentlich im Südkaukasus und in Zentralasien, zu stärken sowie drittens, die Wirksamkeit der OSZE über ihre territorialen Grenzen hinaus – „*outreach*“ – zu erhöhen.

Im Übrigen war vorhersehbar, dass der bulgarische Vorsitz durch krisenhafte Entwicklungen in einigen konfliktgeplagten Regionen gezwungen sein würde, besonders intensiv tätig zu werden, namentlich in Moldau, wo schon der niederländische Vorsitz sich außergewöhnlich engagiert hatte. Schließlich

1 Nach Aussagen von Mitarbeitern des Amtierenden Vorsitzes.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, Tätigkeitsbericht des Amtierenden Vorsitzenden für 2004, Seite 89-112, hier: S. 89; OSZE-Dokumente sind zu einem großen Teil auf der Website der OSZE (<http://www.osce.org>) verfügbar. Vgl. auch Solomon Passy, Zum Geleit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 11-13, hier: S. 12.

stand eine Reihe von Personalentscheidungen an, allen voran die Berufung eines neuen Beauftragten für Medienfreiheit, die trotz allen Bemühens dem niederländischen Vorsitz nicht gelungen war.

Die Aktivitäten des Vorsitzenden

Im Zuge seines eigenen bescheidenen Programms beauftragte der Vorsitz zunächst das Konfliktverhütungszentrum, alle bildungsbezogenen OSZE-Aktivitäten zu inventarisieren. Dank eines weiten Bildungsbegriffs kam eine stattliche Liste zustande, die vom Kapazitätsaufbau für Bildungseinrichtungen bis zur Berufsausbildung reichte und auch Aufklärungsarbeit und das Eintreten für OSZE-Werte und -Verpflichtungen umfasste und so den Vorsitz in der Auffassung bestärkte, dass die OSZE im Bildungsbereich in Zusammenhang mit Konfliktverhütung eine „nicht unerhebliche Rolle spielt und beachtliche Investitionen tätigt“.³

Der bulgarische Vorsitz kombinierte sein Interesse an einer OSZE-Bildungspolitik und an einer verstärkten OSZE-Präsenz in Zentralasien, indem er am 5. April 2004 in Taschkent (Usbekistan) eine eintägige Ministerkonferenz zum Thema „Bildung als Zukunftsinvestition“ organisierte – Gastgeber war die usbekische Regierung –, an der auch die Bildungsminister der zentralasiatischen Staaten und Afghanistans teilnahmen. Die Konferenz empfahl u.a., die regionale Zusammenarbeit nach dem Beispiel der OSZE-Akademie in Bischkek zu entwickeln. Passy begründete den besonderen Einsatz der OSZE für Zentralasien damit, dass „ein hohes Ausbildungsniveau in dieser Region die Stabilität und Sicherheit in dem Gebiet fördern und dem Reformprozess insgesamt weitere Impulse verleihen kann“.⁴

Neben vielen seit Jahr und Tag stattfindenden Veranstaltungen, wie z.B. das Prager Wirtschaftsforum der OSZE, und den Aktivitäten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und des Beauftragten für Medienfreiheit stellte der Amtierende Vorsitz auch die OSZE-Konferenzen über Antisemitismus in Berlin am 28. und 29. April 2004 bzw. über Toleranz und den Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung in Brüssel am 13. und 14. September 2004, die jeweils große Resonanz in den Medien fanden, in einen bildungspolitischen Rahmen. Beide – dank der Beteiligung prominenter Persönlichkeiten spektakulären – Konferenzen waren allerdings bereits vom Maastrichter Ministerrat im Dezember 2003 beschlossen worden.⁵ Die Initiative zu einem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension des BDIMR über Menschenrechtserziehung und -ausbildung im

3 Tätigkeitsbericht, a.a.O. (Anm. 2), S. 93.

4 Ebenda, S. 92.

5 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, Beschluss Nr. 4/03, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/4/03, S. 83-85, hier: S. 84.

März 2004 stammte ebenfalls aus der Zeit des niederländischen Vorsitzes und war somit keiner besonderen bildungspolitischen Priorität entsprungen. Sein anderes Anliegen, eine über ihren Raum hinaus wirkende OSZE, konnte Solomon Passy ansatzweise mit der Entsendung eines Wahlunterstützungsteams zu den Präsidentschaftswahlen in Afghanistan am 9. Oktober 2004 umsetzen.⁶ Dieser Kategorie der Außentätigkeit können auch das verstärkte Bemühen um die Beziehungen zu den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum sowie die Aufnahme der Mongolei als jüngstes Partnerland zugerechnet werden. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang ebenfalls, dass in den letzten Tagen des bulgarischen Vorsitzes der Besuch einer Expertengruppe aus dem OSZE-Sekretariat und dem BDIMR zur Ermittlung des Ausbildungsbedarfs in den Palästinensergebieten organisiert wurde.

In die Amtszeit des bulgarischen Vorsitzes fielen wichtige Berufungen; auch machte er von seinem Privileg, Sonderbeauftragte zu ernennen, wirkungsvoll Gebrauch. Nach einem langwierigen Verfahren und nach Ablauf einer Einspruchsfrist konnte endlich am 10. März 2004 Miklós Haraszti zum OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit bestellt werden. Zur ersten Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels ernannte der Amtierende Vorsitzende Helga Konrad für einen Zeitraum von zwei Jahren; auch dieser Ernennung lag ein Beschluss des Maastrichter Ministerrats zugrunde.⁷

Der Amtierende Vorsitzende bestellte noch am 22. Dezember 2004 drei persönliche Vertreter: die Persönliche Beauftragte für die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, Anastasia Crickley, die sich auch mit Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen befassen wird, den Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Antisemitismus, Gert Weisskirchen, und den Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen, Botschafter Ömür Orhun.

Mit der erneuten Ernennung des ehemaligen Präsidenten Finnlands, Martti Ahtisaari, zum Persönlichen Gesandten für Zentralasien demonstrierte der Vorsitz Kontinuität in seinem Engagement für die fünf zentralasiatischen Staaten. 2004 reiste Ahtisaari zweimal nach Kirgisistan und Turkmenistan und je einmal nach Kasachstan, Usbekistan und Tadschikistan. Im Mittelpunkt seiner Gespräche standen insbesondere die Themen Wahlen, Medienfreiheit und andere Fragen im Zusammenhang mit den politischen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Entwicklungen in den einzelnen Ländern. Bemerkenswert ist die Reise des Vizepräsidenten der bulgarischen Nationalversammlung, Junal Lutfi, nach Turkmenistan Anfang Dezember 2004 auf Ersuchen des Amtierenden Vorsitzenden, um Fragen im Zusammenhang mit den bevorstehenden Wahlen, der Terrorismusbekämpfung, dem Bildungswe-

6 Dazu Robert L. Barry, Afghanistan votes. The OSCE breaks new ground in a partner country, in: OSCE Magazine, December 2004, S. 7-12.

7 OSZE, Elfte Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 5), Beschluss Nr. 2/03, Bekämpfung des Menschenhandels, MC.DEC/2/03, S. 37-64, hier: S. 37.

sen, nationalen Minderheiten und dem Zugang des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) zu den Gefängnissen zu besprechen.

Als die moldauische Krise eskalierte, bestellte der Amtierende Vorsitzende den ehemaligen bulgarischen Präsidenten Petar Stojanow zu seinem Persönlichen Vertreter für Moldau.

In die im Gefolge der ukrainischen Präsidentschaftswahlen entstandene Krise in der Ukraine schaltete sich der Amtierende Vorsitzende außer durch einige Verlautbarungen nicht ein. Nach dem zweiten Wahlgang am 21. November forderte der Amtierende Vorsitzende am 24. November die ukrainischen Behörden auf, die festgestellten Unregelmäßigkeiten zu untersuchen. Am 4. Dezember hieß er die Entscheidung des ukrainischen Verfassungsgerichts gut, den zweiten Durchgang der Präsidentschaftswahlen für ungültig zu erklären; auch sagte er die uneingeschränkte Unterstützung der OSZE für die Wahlwiederholung zu. Dabei berief er sich darauf, dass die Gerichtsentscheidung mit den Erkenntnissen der internationalen Beobachter, einschließlich derjenigen des BDIMR, übereinstimme und dass sie eine friedliche Lösung der politischen Krise ermöglichen werde. Er rief die ukrainischen Behörden dazu auf, für einen fairen Wahlkampf zu sorgen, und unterstrich insbesondere die Notwendigkeit einer unvoreingenommenen Berichterstattung durch die staatlich kontrollierten Medien. Er vermied eine Reise in die Ukraine und ernannte den Generalsekretär der OSZE Ján Kubiš zu seinem Gesandten für die Gespräche, in denen dieser gemeinsam mit anderen internationalen Vermittlern ein Ende der Krise herbeiführen sollte.

Allerdings kann Solomon Passy keine Scheu vor Reisen in OSZE-Krisengebiete oder zu Veranstaltungen, die für die OSZE von Bedeutung sind, nachgesagt werden. So reiste er u.a. zu Gesprächen mit den die Normen der OSZE missachtenden Regimen in Belarus und Turkmenistan, in die konfliktreichen Regionen Kosovo und Moldau sowie zu einer Sitzung des VN-Sicherheitsrats über die Zusammenarbeit der VN mit regionalen Organisationen bei Stabilisierungsprozessen nach New York und zur Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE nach Edinburgh, um der OSZE jeweils persönlich Stimme und Gewicht zu verleihen.

Diese Besuche des Amtierenden Vorsitzenden waren allerdings nicht so ergebnisreich wie es im Interesse der OSZE gelegen hätte.

Nachdem im März ein Vertreter des Vorsitizes in Minsk die Chancen eines klärenden Gespräches über die Probleme zwischen der OSZE und Belarus sondiert hatte, reiste Solomon Passy im Juni nach Minsk, um eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen dem Regime und der OSZE zu erörtern. Er trug auch die Besorgnisse der OSZE über die Verschlechterung der Lage der Zivilgesellschaft, NGOs, Massenmedien und politischen Parteien vor. Im Hinblick auf die Parlamentswahlen am 17. Oktober betonte der Amtierende Vorsitzende, dass diese „frei und gerecht“ sein müssten. Im Übrigen unterstützte der Vorsitz das OSZE-Büro in Minsk „bei der Wahrnehmung seiner mandatsgemäßen Aktivitäten, deren Ziel es ist, Belarus in Zusammenarbeit

mit den Behörden und der Zivilgesellschaft des Landes näher an die Prinzipien und Normen der Organisation heranzuführen“.⁸ Es scheint, dass der Besuch die Beziehungen zwischen der OSZE und Belarus auf dem seinerzeit erreichbaren Niveau stabilisiert hat.

Ungeschicktes Verhalten bewies der Vorsitz dagegen bei der Wahrnehmung der OSZE-Interessen gegenüber einem anderen problematischen Regime. Als die übliche Verlängerung der Amtsperiode der Leiterin des OSZE-Zentrums in Turkmenistan anstand, bat der Vorsitz erst die dortige Regierung um ihr Einverständnis, obwohl das im diplomatischen Verkehr nach dem erstmals gegebenen Agrément unüblich ist. Als die turkmenische Regierung schwieg, war durch diesen Fauxpas die Abberufung der Missionsleiterin fällig. Im April 2004 besuchte Solomon Passy während einer Reise durch die zentralasiatischen Staaten auch Turkmenistan, um sich nach eigenen Angaben für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der OSZE und Turkmenistan, für die Klärung von Medienfragen und für den gemeinsamen Kampf gegen den Terrorismus und den illegalen Drogenhandel einzusetzen. Allerdings wurde ihm nachgesagt, dort in Begleitung einer großen bulgarischen Delegation, darunter viele Unternehmer, mehr als Außenminister, d.h. als Interessenvertreter des eigenen Landes, denn als Repräsentant der Staatengemeinschaft tätig gewesen zu sein.⁹

Die pogromhafte Ausmaße annehmenden Krawalle im Kosovo im März 2004 hatten auch die OSZE völlig überrascht. Das ist ein wenig schmeichelhaftes Ergebnis für eine nominell der Beobachtung und Verhütung von Konflikten gewidmete Organisation. Allerdings spielt sie dort auch trotz des hohen Personalaufwandes eine den VN und der KFOR nachgeordnete Rolle. Der Vorsitzende besuchte die Region im März 2004 zusammen mit seinem Amtsvorgänger, Jaap de Hoop Scheffer, der inzwischen Generalsekretär der NATO geworden war, während einer Rundreise, die ihn auch nach Belgrad und Bosnien und Herzegowina führte. Im Oktober besuchte Solomon Passy im Zusammenhang mit den anstehenden Wahlen das Kosovo noch einmal.

Der bulgarische Vorsitz bemühte sich besonders aktiv um eine Regelung im Moldau-Transnistrien-Konflikt, die schließlich kurz vor einer Übereinkunft zwischen den beteiligten Parteien scheiterte. Den Anfang machten Konsultationen zwischen Vermittlern, die im Januar nach Sofia eingeladen worden waren; im Februar folgten weitere Konsultationen in Belgrad. Diese führten zu einer ersten fünfseitigen Verhandlungsrunde im April in Tiraspol und Chişinău – der ersten seit sechs Monaten. Im Mai fand ein Folgetreffen statt. Im Juni besuchte der Amtierende Vorsitzende Moldau, wo er mit allen Parteien zusammentraf. Er unterstützte die Entwürfe der Vermittler für eine politische Regelung und äußerte sich kritisch über mangelnde Fortschritte beim Rückzug der russischen Streitkräfte.

8 Tätigkeitsbericht, a.a.O. (Anm. 2), S. 105.

9 So Beobachter in Aschgabad.

Zusätzlich sah sich der Vorsitz mit der Krise konfrontiert, die um moldauische Schulen in Transnistrien, die in lateinischer Schrift unterrichten, entstanden war. Im Juli reiste der stellvertretende bulgarische Außenminister Petko Draganow nach Moldau, um die dortige OSZE-Mission beim Abbau der zunehmenden Spannungen zwischen den beiden Parteien in dieser Frage zu unterstützen. Als die Krise weiter eskalierte, entsandte der Amtierende Vorsitzende im September seinen Persönlichen Vertreter für Moldau Stojanow nach Chişinău und Tiraspol. Trotz des Einsatzes der Vermittler und einiger positiver Entwicklungen waren im ersten Halbjahr keinerlei Fortschritte in Richtung einer umfassenden politischen Regelung festzustellen. Der Vorsitz bemühte sich, die festgefahrenen Verhandlungen durch die Einladung der Vermittler zu einem Treffen in Sofia am 11. und 12. Oktober wieder in Gang zu bringen. Im Anschluss daran kam es am 8. und 9. November in Warna zu Gesprächen zwischen den Vermittlern und Vertretern der Republik Moldau und Transnistriens. Am Ende des Jahres 2004 blieb schließlich nur die resignative Feststellung, dass es weiterer „Bemühungen bedarf, um eine Formel für eine umfassende Regelung auf der Grundlage einer gestärkten Souveränität und territorialen Integrität der Republik Moldau zu finden, die Transnistrien gleichzeitig einen Sonderstatus garantiert“.¹⁰

Auch auf mehreren Sachgebieten wurde trotz zahlreicher Beratungen das erstrebte Ziel nicht erreicht, wie beispielsweise bei der Erarbeitung eines Regimes zur gemeinsamen Kontrolle und Überwachung von Grenzen. Immerhin wurde durch Seminare zu zivilen Aspekten der Aus- und Weiterbildung und Beratung von Grenzbeamten, der Unterstützung und Förderung des Aufbaus von Institutionen sowie der Förderung der regionalen Zusammenarbeit das grenzübergreifende Kooperationsprogramm der OSZE in Südosteuropa fortgesetzt, das die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Grenzdiensten beschleunigen und die Grundlage für die Behandlung konkreter Themen im Jahr 2005 schaffen soll. Im September 2004 veranstaltete der bulgarische Vorsitz eine gemeinsame Konferenz technischer Experten der OSZE und des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) zu Fragen des Grenzmanagements und der Grenzsicherung mit dem Ziel, die Erfahrungen internationaler Organisationen bei der Förderung eines wirksameren Grenzmanagements und einer besseren Grenzsicherung auszutauschen und einen strategischeren und koordinierteren Ansatz für die Bereitstellung internationaler Hilfe zu finden. Ebenfalls zum Thema Grenzen entwickelten der Vorsitz, das Sekretariat und die OSZE-Mission in Moldau Einsatzpläne für einen OSZE-Grenz- und -Zollbeobachtungseinsatz an der Grenze zwischen Moldau und der Ukraine. Bis Ende 2004 konnte jedoch weder dieser Einsatz verwirklicht noch ein für alle Teilnehmerstaaten akzeptabler Entwurf eines allgemeinen Grenzüberwachungsregimes fertiggestellt werden.

10 Tätigkeitsbericht, a.a.O. (Anm. 2), S. 105.

Alarmieren mussten den Vorsitz die im Laufe des Jahres vorgebrachten kritischen Äußerungen der Russischen Föderation und einiger anderer GUS-Staaten über den Zustand der OSZE, da sie nicht mehr nur eine regional spezifische Krise im OSZE-Raum signalisierten, sondern letztlich auf die OSZE als Ganzes abzielten. In ihnen kumulierte und konzentrierte sich das Unbehagen, das während der vergangenen Jahre bereits sporadisch zum Ausdruck gekommen war. Am 3. Juli 2004 gaben die Präsidenten von neun GUS-Staaten eine Erklärung über die Notwendigkeit einer Reform der OSZE ab,¹¹ auf die am 15. September in Astana ein Appell von acht GUS-Außenministern folgte.¹² Hier zeichnete sich eine neue Ost-West-Differenzierung ab, die die Substanz der OSZE bedrohen konnte. Die Problematik war inzwischen so heikel, dass der Vorsitzende eine öffentliche Stellungnahme vermied, welche die Unzufriedenen zu einer noch gefährlicheren oder gar unumkehrbaren Distanzierung von der Organisation hätte provozieren können. Er sandte jedoch zwei Schreiben an seine 54 Ministerkollegen sowie an die Präsidenten der GUS-Länder.¹³

Der Vorsitz versuchte offenkundig, der Kritik mit eigenen Vorschlägen entgegenzukommen. So sicherte er sein Bemühen zu, zwischen den drei Dimensionen der OSZE ein Gleichgewicht herzustellen, und regte an, im westlichen Balkan frei werdende finanzielle Mittel in den zentralasiatischen und in den kaukasischen Ländern einzusetzen sowie die politische Rolle des Vorsitzenden, des Generalsekretärs und der Parlamentarischen Versammlung zu stärken. Für Konsternation zumindest bei einer Reihe von Teilnehmerstaaten sorgte der Amtierende Vorsitzende mit dem Vorschlag, den Tagungsort des Wirtschaftsforums rotierend in die zentralasiatischen Staaten und das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in eines der südkaukasischen Länder zu verlegen.

Nach mühevollen Konsultationen in verschiedenen Gremien bemühte sich der bulgarische Vorsitz um eine Entscheidung in der Frage des umstrittenen Beitragsschlüssels in Form eines annehmbaren Kompromisses, der sich dem Kriterium der Zahlungsfähigkeit annäherte. Nach mehreren Entwürfen legte der Vorsitz im Dezember einen als endgültig bezeichneten Vorschlag für die beiden Beitragsschlüssel vor, der große Erhöhungen und Verringerungen

-
- 11 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau, 3. Juli 2004, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?OpenDocument. Aserbaidshan, Georgien und Turkmenistan unterzeichneten das Dokument nicht.
 - 12 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen), unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72?OpenDocument. Aserbaidshan, Georgien, Moldau und Turkmenistan unterzeichneten das Dokument nicht.
 - 13 Gleichlautende Einzelschreiben an die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten vom 22. Juli 2004; Brief vom 14. September 2004 an die zwölf Präsidenten der GUS anlässlich ihres Gipfeltreffens am 15. September 2004 in Astana.

durch eine Begrenzung der Schwankungsbreite vermeiden sollte. Dem notwendigen Konsens verschloss sich die Russische Föderation. Einen Rückschlag musste der Vorsitz auch mit dem Ende der Grenzüberwachung in Georgien hinnehmen; die Verlängerung des Mandats wurde ebenfalls durch die Russische Föderation verweigert.

Der Ministerrat von Sofia

Das zwölfte Treffen des Ministerrats fand am 6. und 7. Dezember 2004 wie üblich in einer Stadt des Vorsitzlandes statt, das dafür die Hauptstadt Sofia bestimmt hatte. Der erste Tag war neben den Formalitäten den Berichten und Erklärungen des Amtierenden Vorsitzenden, des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung, des Generalsekretärs und der Delegationen der Teilnehmerstaaten gewidmet. Am zweiten Tag wurden zunächst drei Erklärungen verabschiedet: eine zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, eine zum sechzigsten Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs und eine zum Berg-Karabach-Konflikt. Danach wurden 19 Beschlüsse gefasst, von denen die meisten durch den Ständigen Rat oder das Forum für Sicherheitskooperation vorbereitet worden waren. Sechs Beschlüsse betrafen institutionelle Fragen, acht galten der ersten, zwei der zweiten und drei der dritten Dimension. Ihre Grundlagen waren zum Teil bereits auf dem elften Treffen des Ministerrats in Maastricht 2003 gelegt worden. Dort waren zwar nur elf Beschlüsse, dafür aber noch zwei gewichtige Dokumente verabschiedet worden: die Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert und das Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension. Bemerkenswerter als die übliche Entscheidungsmechanik war wieder einmal, was sich außerhalb der Routine abspielte. Dazu gehörte eine Absprache zwischen den USA und der Russischen Föderation über die Terrorismuserklärung hinter dem Rücken – oder, je nach dem, auch vor den Augen – der anderen Delegationen, die sich zuvor vergeblich um die Formulierung eines gemeinsamen Entwurfs bemüht hatten. Angesichts der Urheber des Textes versteht sich von selbst, dass weder „Tschetschenien“ noch „Guantanamo“ darin vorkommen. So lautet dann auch die sensible Stelle der „Erklärung des Ministerrats von Sofia zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“ recht kryptisch: „[...] in der Erwägung, dass Akte des Terrorismus die Wahrnehmung der Menschenrechte ernsthaft behindern, erneuern wir unsere Verpflichtung, die Wahrnehmung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere des Rechts auf Leben, eines jeden Menschen innerhalb unseres Hoheitsbereichs gegen Akte des Terrorismus zu schützen [...] Wir sind uns dessen bewusst, dass für die wirksame Verhütung und Bekämpfung des Ter-

rorismus die Zivilgesellschaft in unseren Ländern eingebunden werden muss.“¹⁴

Während immerhin auf solch hintergründige Weise noch ein gewundener grundsätzlicher Text das Licht der Welt erblickte, fand anderes gar nicht erst Eingang in die Entscheidungsmaschinerie, wie z.B. Erklärungen zur Situation in Moldau, in Georgien oder in der Ukraine oder ein Beschluss über den neuen Haushalt. Das äußerte sich dann wiederum in Einwänden, Vorbehalten, Einschränkungen, Mahnungen, dem Bedauern und Beklagen in Form von sieben Sondervoten. Herausragend dabei war die Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, die sich der früher üblichen Gemeinsamen Erklärung des Ministerrats widersetzt und damit den vorbereiteten Entwurf des Vorsitzenden zum Scheitern gebracht hatte. Diesen Entwurf trug der Vorsitzende nach dem Vorbild seiner österreichischen und niederländischen Vorgänger als „Erklärung des Vorsitzes“ vor, wodurch auch dokumentiert wurde, woran ein Konsens gescheitert war.

Zu den sechs Beschlüssen über institutionelle Fragen gehören die Routineentscheidungen über die Verlängerung des Mandats des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten,¹⁵ den OSZE-Vorsitz im Jahr 2007¹⁶ und über Datum und Ort des nächsten Ministerratstreffens.¹⁷ Wichtiger waren die Beschlüsse zur Rolle des Generalsekretärs der OSZE¹⁸ und zum Verhältnis der OSZE zu ihren Kooperationspartnern¹⁹ sowie insbesondere der Beschluss zur Schaffung eines Weisenrats (*Panel of Eminent Persons*) zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, der bis Ende Juni 2005 einen Bericht mit Empfehlungen vorlegen sollte.²⁰ Der Ministerrat begründete diesen Entschluss damit, dass „die Funktionsweise der Organisation sowie deren Fähigkeiten zu kollektivem Handeln einer Verbesserung bedürfen“, und beauftragte das Gremium damit, „die Wirksamkeit der Organisation, ihrer Organe und Strukturen [zu] überprüfen und im Hinblick auf die kommenden Herausforderungen [zu] beurteilen“ sowie „Maßnahmen für den wirksamen Umgang mit diesen Herausforderungen [zu] empfehlen“.²¹ Gleichzeitig erwartete der Ministerrat, dass die Bildung des Gremiums „dem politischen Dialog einen neuen Anstoß und der Organisation eine strategische Vision für das einund-

14 OSZE, Zwölftes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 2), Erklärung des Ministerrats von Sofia zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, S. 3-5, hier S. 3 und 4.

15 Ebenda, Beschluss Nr. 1/04, Verlängerung des Mandats des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, MC.DEC/1/04 vom 25. Juni 2004, S. 17.

16 Ebenda, Beschluss Nr. 18/04, OSZE-Vorsitz im Jahr 2007, MC.DEC/18/04 vom 7. Dezember 2004, S. 64.

17 Ebenda, Beschluss Nr. 19/04, Datum und Ort des nächsten Treffens des Ministerrats der OSZE, MC.DEC/19/04 vom 7. Dezember 2004, S. 65.

18 Ebenda, Beschluss Nr. 15/04, Die Rolle des Generalsekretärs der OSZE, MC.DEC/15/04 vom 7. Dezember 2004, S. 59-60.

19 Ebenda, Beschluss Nr. 17/04, Die OSZE und ihre Kooperationspartner, MC.DEC/17/04 vom 7. Dezember 2004, S. 63.

20 Ebenda, Beschluss Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/16/04 vom 7. Dezember 2004, S.61-62

21 Ebenda, S. 61.

zwanzigste Jahrhundert geben²² werde. An den Formulierungen des Beschlusses ist erkennbar, dass den Teilnehmerstaaten die Krise der OSZE, deren Existenz lang bestritten wurde, inzwischen bewusst geworden war.

Die acht der ersten, der politisch-militärischen Dimension geltenden Beschlüsse waren weitgehend vom Forum für Sicherheitskooperation vorbereitet worden und hingen letztlich mit der Verabschiedung der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert auf dem Ministerratstreffen in Maastricht zusammen. Schon dort waren die Teilnehmerstaaten übereingekommen, ein OSZE-Konzept für Grenzsicherung und Grenzmanagement auszuarbeiten. Angesichts der Komplexität des Themas waren jedoch auch 2004 einige Teilnehmerstaaten der Ansicht, die Zeit für einen Beschluss über ein Konzept zu Grenzfragen in der OSZE sei noch nicht reif. So war man sich auf dem Ministerratstreffen in Sofia nur über die politischen Ziele, Grundsätze und Überlegungen einig, die bei der endgültigen Ausarbeitung des Konzepts 2005 berücksichtigt werden sollten. Einen ähnlich prozessualen Charakter hat der Inhalt vieler Beschlüsse.

Im Einzelnen gehören zur ersten Dimension der schon erwähnte Beschluss über die Ausarbeitung eines OSZE-Konzepts über Grenzsicherung und -management,²³ ferner die Beschlüsse über die weitere Umsetzung des OSZE-Dokuments über Lagerbestände konventioneller Munition,²⁴ über OSZE-Standardelemente von Endabnehmerzertifikaten und OSZE-Verifikationsverfahren für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW),²⁵ über OSZE-Prinzipien für die Kontrolle über Vermittlungsgeschäfte mit Kleinwaffen und leichten Waffen,²⁶ OSZE-Prinzipien für die Ausfuhrkontrolle schultergestützter Flugabwehrraketensysteme (MANPADS),²⁷ die Erhöhung der Containersicherheit,²⁸ die Bekämpfung der Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken²⁹ sowie über die Meldung verlorener oder gestohlener Reisepässe an das automatisierte Fahndungssystem bzw. die Datenbank für gestohlene Reisedokumente von Interpol.³⁰

22 Ebenda.

23 Ebenda, Beschluss Nr. 2/04, Ausarbeitung eines OSZE-Konzepts über Grenzsicherung und -management, MC.DEC/2/04 vom 7. Dezember 2004, S. 18-20.

24 Ebenda, Beschluss Nr. 5/04, Weitere Umsetzung des OSZE-Dokuments über Lagerbestände konventioneller Munition, MC.DEC/5/04 vom 7. Dezember 2004, S. 23.

25 Ebenda, Beschluss Nr. 6/04, OSZE-Standardelemente von Endabnehmerzertifikaten und OSZE-Verifikationsverfahren für SALW-Ausfuhren, MC.DEC/6/04 vom 7. Dezember 2004, S. 24.

26 Ebenda, Beschluss Nr. 7/04, OSZE-Prinzipien für die Kontrolle über Vermittlungsgeschäfte mit Kleinwaffen und leichten Waffen, MC.DEC/7/04 vom 7. Dezember 2004, S. 25.

27 Ebenda, Beschluss Nr. 8/04, OSZE-Prinzipien für die Ausfuhrkontrolle schultergestützter Flugabwehrraketensysteme, MC.DEC/8/04 vom 7. Dezember 2004, S. 26.

28 Ebenda, Beschluss Nr. 9/04, Erhöhung der Containersicherheit, MC.DEC/9/04 vom 7. Dezember 2004, S. 27.

29 Ebenda, Beschluss Nr. 3/04, Bekämpfung der Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken, MC.DEC/3/04 vom 7. Dezember 2004, S. 21.

30 Ebenda, Beschluss Nr. 4/04, Meldung verlorener/gestohlener Reisepässe an das automatisierte Fahndungssystem/die Datenbank für gestohlene Reisedokumente (ASF-STD) von Interpol, MC.DEC/4/04 vom 7. Dezember 2004, S. 22.

Von den zwei Beschlüssen zur zweiten, der ökonomisch-ökologischen Dimension umfasste der erste fast die gesamte Dimension, da er deren wichtigster und herausragendster Aktivität galt, der Durchführung des Wirtschaftsforums.³¹ Dieser mit einem Anhang versehene ausführliche Beschluss sparte nicht mit kritischen Untertönen und kann auch als Tadel an der bisherigen Veranstaltung sowie als letzter Appell zu ihrer Rettung gelesen werden. Er soll Voraussetzungen dafür schaffen, die Effizienz und Wirksamkeit des Wirtschaftsforums zu verbessern – wie es dort höflich heißt. Man könnte auch sagen: diese herzustellen. Der Ministerrat wünscht, dass das Wirtschaftsforum die Umsetzung des Strategiedokuments wirksamer fördert. Jedes Treffen des Wirtschaftsforums sollte sich mit seinem Thema auf Fragen konzentrieren, zu denen die OSZE einen zusätzlichen Wert erbringen kann. Das Wirtschaftsforum „sollte seine Rolle als Rahmen für den politischen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten über zentrale Fragen der Umwelt- und Wirtschaftsdimension der OSZE verstärken, strategieorientierter werden, sich auf praktische Vorschläge konzentrieren und dabei auf der Arbeit der Vorbereitungsphase aufbauen“ sowie „den Rahmen für eine wirksamere Teilnahme von Beamten und Experten aus den Teilnehmerstaaten, maßgeblichen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen, Finanzinstitutionen, Vertretern aus der Welt der Wissenschaft und Wirtschaft sowie von NROs zur Verfügung stellen“. Weiter heißt es in dem Beschluss u.a., dass der Zusammenhang zwischen dem Forum und den Vorbereitungsseminaren verbessert werden müsse und der Umsetzung der auf dem Forum geäußerten Ideen und Vorschläge in die Praxis besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden solle.

Der zweite Beschluss zu Wirtschaft und Sicherheit galt der Bekämpfung der Korruption.³²

Der Inhalt der drei Beschlüsse in Bezug auf die dritte, die menschliche Dimension hatte jeweils bereits einen längeren Beratungsprozess vor dem Ministerrat durchlaufen. Das galt vor allem für den Beschluss über den OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern.³³ Er beruhte auf dem Beschluss Nr. 353 des Ständigen Rates vom 1. Juni 2000 und soll in der vorliegenden Fassung die Prioritäten der OSZE zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowohl in der Organisation als auch in allen Teilnehmerstaaten festlegen und die laufende Kontrolle seiner Umsetzung sicherstellen.

31 Ebenda, Beschluss Nr. 10/04, Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit des Wirtschaftsforums, MC.DEC/10/04 vom 7. Dezember 2004, S. 28-29.

32 Ebenda, Beschluss Nr. 11/04, Bekämpfung der Korruption, MC.DEC/11/04 vom 7. Dezember 2004, S. 30.

33 Ebenda, Beschluss Nr. 14/04, OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, MC.DEC/14/04 vom 7. Dezember 2004, S. 41-58.

Die beiden anderen Beschlüsse behandeln Toleranz und Nichtdiskriminierung³⁴ sowie die Schutz- und die Hilfsbedürftigkeit von Kindern als Opfer von Menschenhandel.³⁵

Während des Ministerratstreffens bewegte sich die Ukraine am Rande einer Staatskrise; das Thema kam daher zwangsläufig auf dem Treffen in Sofia mehrere Male zur Sprache. Schon in seiner Eröffnungsansprache hob der Amtierende Vorsitzende die Schlüsselrolle der OSZE bei der Wahlbeobachtung hervor. Mehrere Teilnehmerstaaten erklärten ihre Bereitschaft, die internationale Wahlbeobachtung bei der Wiederholung der Wahlen zu unterstützen. Eine gemeinsame Erklärung zur Ukraine wurde jedoch nicht abgegeben, obwohl die ukrainische Delegation selbst die Formulierung einer solchen Erklärung unterstützte.

Vor allem aber musste es nach den Bemühungen des abgelaufenen Jahres enttäuschen, dass weder eine gemeinsame Erklärung zu Moldau, die im Entwurf („Erklärung zur Stabilität und Sicherheit der Republik Moldau“) vorlag, noch zu Georgien zustande kam, was die EU-Mitglieder unter den Teilnehmerstaaten veranlasste, resigniert zu konstatieren, „dass dieses Jahr bei der Suche nach Lösungen für die beiden regionalen Konflikte keine Fortschritte gemacht wurden“.³⁶

Die Hauptgegensätze in Sofia, wie sie sich in den Erklärungen wiederfanden, waren die gleichen, die schon 2003 in Maastricht ein Einvernehmen blockiert hatten: Die Mahnung an die Russische Föderation, „unverzüglich den 1999 in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen“ und Truppen und militärische Ausrüstung aus Moldau abzuziehen sowie sich mit Georgien „rasch über die Dauer und die Modalitäten des Betriebs der russischen Militärstützpunkte [zu] einigen“.³⁷ Diese Position der EU-Länder wurde ergänzt durch die Stellungnahme der NATO-Staaten, die die griechische Delegation abgab: „Die Erfüllung dieser verbleibenden, 1999 eingegangenen Verpflichtungen von Istanbul in Bezug auf die Republik Georgien und die Republik Moldau wird die Voraussetzung dafür schaffen, dass die Ratifikation des angepassten KSE-Vertrags durch die NATO-Verbündeten und andere Vertragsstaaten vorankommt.“³⁸ Dieser Auffassung stand auch in Sofia unverändert die Stellungnahme der Russischen Föderation entgegen, die ein Junktim zwischen den „so genannten Verpflichtungen von Istanbul [...] und] der Ratifikation des Übereinkommens über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa [...] für unzulässig hält“.³⁹ Die im November 1999 zwischen Russland und Georgien bzw. zwischen Russland und Moldau getroffenen Vereinbarungen seien bilateraler Art und begründeten keinerlei

34 Ebenda, Beschluss Nr. 12/04, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/12/04 vom 7. Dezember 2004, S. 31-37.

35 Ebenda, Beschluss Nr. 13/04, Die besondere Schutz- und Hilfsbedürftigkeit von Kindern als Opfer von Menschenhandel, MC.DEC/13/04, S. 38-40.

36 Ebenda, Erklärung der Europäischen Union, S. 75-76.

37 Ebenda, S. 75.

38 Ebenda, Erklärung der Delegation Griechenlands, S. 77.

39 Ebenda, Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, S. 81-82.

Verpflichtungen Russlands gegenüber Drittstaaten. Im Übrigen halte sich die Russische Föderation an jene Vereinbarungen, daher liege die Verantwortung über das Schicksal des KSE-Vertrages bei den Signatarstaaten, die ihren Verpflichtungen zur Ratifikation nicht nachkämen.

Wie auch bei anderen regionalen Problemen, z.B. zwischen Armenien und Aserbaidschan, deren Konflikt um Berg-Karabach in Sofia im Hintergrund blieb, sind es nicht nur unvereinbare strategische Interessen zwischen den NATO-Staaten und der Russischen Föderation, die ein Einvernehmen blockieren, sondern auch die autochthonen, herrschenden Kräfte, die eine Lösung der Streitfragen behindern, da sie sich nach jeder Änderung des Status quo als Verlierer sehen.

So nutzten die Delegationen Moldaus und Georgiens das Forum des Ministerrats, um an ihre spezifischen Probleme und ihre aktuellen Erwartungen an die OSZE zu erinnern. Dabei geht es Moldau nach wie vor um eine politische Lösung des Transnistrienkonflikts, „die den Status der östlichen Regionen als fester Bestandteil des souveränen und territorial unversehrten Staates – der Republik Moldau – festlegt“,⁴⁰ und aktuell um die Unterzeichnung jener mühevoll ausgehandelten „Erklärung zur Stabilität und Sicherheit der Republik Moldau“, die eine international anerkannte Kontrolle der Grenzen gewährleisten und die Beilegung des Konflikts erleichtern sollte. Georgien geht es aktuell um die Fortsetzung der Grenzbeobachtung und kontinuierlich um eine stabile Regulierung der Südossetien- und Abchasienfrage.

Regionale Streitigkeiten hatten stets die Treffen des Ministerrats beschäftigt, manchmal überschattet und im wahrsten Sinne des Wortes in Mitleidenschaft gezogen. In Sofia traten zu solchen Kontroversen neue Meinungsverschiedenheiten hinzu, die an die Qualität eines Zerwürfnisses der Teilnehmerstaaten heranreichten. Noch relativ harmlos erschien dabei zunächst die ungelöste Frage des Verteilerschlüssels für die Beitragszahlungen. Aber auch diese Frage konnte gravierend werden, wenn sie mit der Infragestellung der OSZE-Strukturen oder gar der OSZE-Prinzipien in anderer Hinsicht absichtlich verbunden oder aber als damit zusammenhängend wahrgenommen wurde.

Gravierend waren jedoch vor allem die schweren Beanstandungen, welche die russische Delegation nachdrücklich vortrug und die an den Kern der OSZE rührten.⁴¹ Rundheraus erklärte sie in ihrer Stellungnahme zu der vom Amtierenden Vorsitzenden abgegebenen Erklärung zunächst, dass einige Einschätzungen des Vorsitzes nicht den einvernehmlichen Standpunkt wiedergäben und die Russische Föderation sich daher nicht an die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Vorsitzenden gebunden fühle; dementsprechend halte sie es nicht für möglich, sie in der Arbeit und den Strukturen der OSZE zu berücksichtigen. Es sei nicht gelungen, die Wahlpraktiken einvernehmlich zu verbessern. Die Russische Föderation hoffe jedoch, dass die OSZE im nächsten Jahr eine umfassende Analyse der Wahlordnungen in den

40 Ebenda, Erklärung der Delegation Moldaus, S. 78-79, hier: S. 78.

41 Vgl. Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, a.a.O. (Anm. 39).

Teilnehmerstaaten vornehmen und einheitliche Standards, allgemeine Kriterien und eine Methodik für eine objektive Wahlbeobachtung sowie eine unvoreingenommene Beurteilung der Wahlergebnisse ausarbeiten werde. Geradezu drohend heißt es, dass man an den Ergebnissen dieser Arbeit die Effizienz der Tätigkeit des BDIMR und der OSZE als Ganzes messen werde. Erneut beklagte die russische Delegation ein Missverhältnis zwischen den drei Dimensionen der OSZE und sah sich darin durch die Ablehnung „objektiv reifer Initiativen wie etwa die Abhaltung eines Seminars über Militärdoktrinen und einer Energiekonferenz durch den Ministerrat“⁴² bestärkt. Sie bedauerte, dass die Initiativen der GUS-Staaten zur Verbesserung des Zustands der Organisation, wie sie in der Moskauer Erklärung vom 3. Juli 2004 und dem in Astana am 15. September 2004 an die OSZE-Partner ergangenen Aufruf dargelegt sind, nicht gewürdigt wurden. Schließlich folgte eine beinahe unverhüllte Drohung, indem die Delegation erklärte, „dass aufgrund des thematischen und geographischen Ungleichgewichts, das nach wie vor in der Arbeit der Organisation besteht, und der verbreiteten Praxis des ‚Messens mit zweierlei Maß‘ sich dringender denn je die Frage stellt, ob Bedarf an der OSZE besteht und ob sie in der Lage ist, auf die Herausforderungen unserer Zeit angemessen zu reagieren und den realen Bedürfnissen und Interessen der Teilnehmerstaaten gerecht zu werden“.⁴³ Nach Ansicht der Russischen Föderation muss in diesem Zusammenhang die umfassende Reform der Tätigkeit der OSZE, ihrer Strukturen, ihrer Fachinstitutionen, ihrer Feldeinsätze und ihres Finanzierungssystems im Jahr 2005 Priorität haben.

Solche apokalyptischen Klänge haben zweifellos den letzten Anstoß zu dem Beschluss gegeben, den Weisenrat zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE zu berufen.

Angesichts derartiger Umstände, denen sich die OSZE am Ende des Jahres 2004 gegenüber sah, ist es nicht verwunderlich, dass der Ministerrat erneut – und noch dazu im Jubiläumsjahr 2005 – keinen Beschluss über das formal längst fällige Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs gefasst hat.

Retrospektive und Resümee

Wenn auch aus bulgarischer Sicht auf das Amtsjahr des bulgarischen Vorsitzes die eigenen Akzente in einem Potpourri aus vielerlei Betriebsamkeit verschwimmen, verrät das dennoch keine Selbstverleugnung, sondern lediglich eine nüchterne und ehrliche Berichterstattung.⁴⁴ Bildung ist vielen Aktivitäten inhärent und lässt sich schwerlich durch eine sicherheitspolitische Organisation selbständig, profiliert und überzeugend betreiben. Den bildungspolitischen Initiativen des bulgarischen Vorsitzes begegneten Vertreter der Teil-

42 Ebenda, S. 81.

43 Ebenda.

44 Siehe hierzu den Tätigkeitsbericht, a.a.O. (Anm. 2).

nehmerstaaten mit Skepsis⁴⁵ – trotz der Arbeit der Feldmissionen, insbesondere der Erstellung von Lehrplänen in Bosnien und Herzegowina, der OSZE-Akademie in Bischkek, der in lateinischer Schrift unterrichtenden Schulen in Moldau, des Programms „Jugend und Bildung“ der OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) und manch anderer Tätigkeit in Zusammenhang mit OSZE-Feldeinsätzen, die als Bildungsarbeit subsumiert werden können.

Auch die Bevorzugung Zentralasiens und des Südkaukasus oder gar die Ausrichtung der OSZE auf diese Regionen macht im Rückblick auf 2004 eher einen deklaratorischen Eindruck und hat nur einen marginalen Stellenwert, was angesichts der bestehenden und neu entstandenen Herausforderungen in anderen Regionen nicht verwundern kann. Die erklärte Absicht, den Schwerpunkt der Aktivitäten zu verlagern, ist – zumindest noch – nicht gelungen. Erwartungsgemäß fanden solche Vorschläge und Ansätze des Vorsitzenden den Beifall der Begünstigten, wie beispielsweise der georgischen Regierung dafür, das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension 2005 in Tiflis abzuhalten.

Auch der dritte eigene Akzent des bulgarischen Vorsitzes, die OSZE außerhalb der Grenzen ihrer Teilnehmerstaaten agieren zu lassen, erscheint im Rückblick auf den Einsatz in Afghanistan nur als von Dritten angestiftetes Verlegenheitsunternehmen und nicht zukunftsweisend, sondern angesichts der substanzbedrohenden Probleme der OSZE unrealistisch und vermessen, auch wenn der Vorsitzende die Hilfe für Afghanistan als erfolgreichen Beginn der von ihm angestrebten Außenaktivitäten bewertete.

Der bulgarische Vorsitz selbst beurteilte seine Tätigkeiten in der Retrospektive hauptsächlich zum einen als bloße Ausführung der auf dem Maastrichter Ministerrat 2003 erteilten Aufträge; zum anderen verwies er auf die inneren, vieles überschattenden Probleme der Organisation, deren Lösung nun seinen Nachfolgern aufgegeben ist.

Im Vergleich zu dem vorangegangenen niederländischen Vorsitz ist ein Unterschied anzumerken, der die Art der Außendarstellung betrifft. 2004 gab es weder kulturelle Sonderaktionen, noch fand eine Kommunikation mit NGOs statt. Letztere wurden vom Amtierenden Vorsitzenden schon bei seinem ersten Auftritt enttäuscht: Als der bulgarische Außenminister am 2. Dezember 2003 in Begleitung seines niederländischen Kollegen die erwartungsvolle Versammlung der NGOs in Maastricht besuchte, blieb er im Unterschied zu seinem eloquenten Begleiter und zur Enttäuschung der Versammelten stumm. Dieses mangelnde Verständnis für die Interessen der NGOs blieb bestehen: Anders als während des niederländischen Vorsitzes 2003 gab es im Verlauf des Jahres 2004 keine nennenswerten Kontakte zu NGOs.⁴⁶

45 So nach dem Urteil in Wien tätiger Diplomaten; zustimmend dagegen Rolf Ekéus, *The education solution: Fostering harmony in diversity*, in: *OSCE Magazine*, Dezember 2004, S. 20-24.

46 Vgl. *OSCE Annual Report on OSCE Activities 2003*, S.15, und *OSCE Annual Report on OSCE Activities 2004*, S. 7-26.

Der bulgarische Vorsitz übernahm eine krisengeplagte OSZE und reichte sie weiter. Als er im Dezember 2004 in Sofia den Vorsitz an Slowenien abgab, hatten sich die Teilnehmerstaaten erneut außerstande gezeigt, sich auf eine Gemeinsame Erklärung zu verständigen. Es war das zweite Mal in Folge und das dritte Mal in der Geschichte der OSZE. Und wieder war es die Intransigenz der Russischen Föderation, an der das nötige Einvernehmen scheiterte. So bestimmten schließlich eine Art Defätismus und Selbstzweifel die Grundhaltung.

Anders als sein optimistischer, eher zum Euphemismus neigender niederländischer Vorgänger glaubte der bulgarische Vorsitz von vornherein nicht an eine Heilung. Und während seines Amtsjahres hat sich die Krise noch vertieft. Es mangelte zwar nicht an Aktivitäten und am Ende bot sich mit der Schaffung des Weisenrats sogar die Aussicht auf eine Therapie der Organisation. Quantitativ scheinen die Tätigkeiten der OSZE im Jahre 2004 im Vergleich zum Vorjahr jedoch geschrumpft zu sein.⁴⁷ Qualitativ empfinden manche direkt Beteiligten das Jahr 2004 in der Rückschau als eine Zeit der Stagnation, des Attentismus und der Quieszens, wobei wieder andere dem Vorsitz bescheinigen, das ihm Bestmögliche in der Situation zwischen den Krisen geleistet zu haben.⁴⁸

47 Gemessen am Umfang des jeweiligen Jahresberichts (149 Seiten [2004] gegenüber 185 Seiten [2003], jeweils in der englischen Originalfassung). Der Jahresbericht 2003 wirkte allerdings so aufgebläht, dass er für 2004 umstrukturiert wurde.

48 So nach Urteilen in Wien tätiger Diplomaten.

Konsolidierung und neue Herausforderungen: das ODIHR im 30. Jahr der OSZE

Grundsätze und OSZE-Reform

2001 erschien im OSZE-Jahrbuch ein Beitrag zum zehnjährigen Bestehen des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR).¹ Im Jubiläumsjahr 2005, in dem wir nicht nur den 30. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki, sondern auch den 15. Geburtstag der Charta von Paris für ein neues Europa und des Kopenhagener Dokuments der Konferenz über die Menschliche Dimension begehen, scheint es an der Zeit für eine Aktualisierung.² Vor vier Jahren kam der Autor zu dem Schluss, das ODIHR stehe an einem Scheideweg, und er zeigte die Probleme auf, vor denen das Büro nach einem Jahrzehnt schnellen Wachstums und steigender Nachfrage nach seinen Diensten stand. Heute, im Jahr 2005, kann ich mit Überzeugung sagen, dass das ODIHR die Herausforderung, seine Arbeit zu konsolidieren, zu systematisieren und zu professionalisieren, erfolgreich bewältigt hat, ohne dabei seine Fähigkeit eingebüßt zu haben, rasch auf Krisen im Bereich der menschlichen Dimension zu reagieren, wo immer diese auftreten.

Gleichzeitig sieht sich die OSZE selbst mit einer politischen Herausforderung konfrontiert: der Reform ihrer eigenen Strukturen. Im Dezember 2004 wurde auf dem Ministerratstreffen von Sofia beschlossen, einen Weisenrat einzusetzen, der im Frühjahr 2005 berufen wurde. Er sollte die Arbeit der OSZE überprüfen und Empfehlungen für die Zukunft abgeben. In seinem abschließenden Bericht³ machte der Weisenrat konkrete Vorschläge, die derzeit von den Teilnehmerstaaten diskutiert werden.

Diese Entwicklungen sind in gewissem Sinne paradox: Fällt die OSZE, die entscheidend zu dem elementaren friedlichen Wandel in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges beigetragen hat, nun angesichts der neuen Herausforderungen der „Welt nach dem 11. September“ ihrem eigenen Erfolg zum Opfer? Gilt die noch nicht vollendete Transformation der postkommunistischen Gesellschaften, eine der Stärken des multilateralen Kooperationsrah-

1 Randolf Oberschmidt, Zehn Jahre Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE – Eine Zwischenbilanz, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 421-435.

2 An dieser Stelle möchte ich meinem Sonderberater Dr. Marcus Brand für seine Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Beitrags danken.

3 Common Purpose: Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 395-415.

mens der OSZE, nun als weniger wichtig? Birgt die Identifizierung neuer regionaler, eigentlich globaler Herausforderungen – die Bekämpfung von Terrorismus, Menschenhandel, Antisemitismus und Diskriminierung, um nur einige zu nennen – das Risiko, die größten Stärken der OSZE, die Werte und Verpflichtungen, die allen 55 Teilnehmerstaaten gemeinsam sind, und das Engagement für ihre erfolgreiche Umsetzung, zu „verwässern“?

Nach den „Revolutionen“, die den manipulierten Wahlen in Georgien, der Ukraine und Kirgisistan folgten, ist es zudem umso notwendiger geworden, die Glaubwürdigkeit der Teilnehmerstaaten hinsichtlich ihrer im OSZE-Kontext eingegangenen Verpflichtungen aufrechtzuerhalten. Das Jubiläumsjahr und die Reformdebatte sind eine ausgezeichnete Gelegenheit, das dreidimensionale Sicherheitskonzept der Organisation und die kontinuierliche Bedeutung der Verpflichtungen und ihrer erfolgreichen Erfüllung erneut zu bekräftigen.

Gleichzeitig spiegelt sich das Vertrauen, das in das ODIHR gesetzt wird, in zahlreichen neuen Aufgaben wider, die ihm in Aktionsplänen und anderen Beschlüssen des Ständigen Rates und des Ministerrats übertragen wurden.

Wir im ODIHR haben uns auf die Reformdebatte gut vorbereitet: zum einen, indem wir unsere inhaltliche Arbeit weiterentwickelt haben, zum anderen dadurch, dass wir unsere Managementstrukturen und die Zusammenarbeit mit unseren Partnern verstärkt haben. Bevor jedoch auf die jüngsten Entwicklungen in Bezug auf die Struktur, die Programme und die Außenaktivitäten des ODIHR eingegangen wird, soll zunächst an verschiedene grundsätzliche Eckpunkte erinnert werden. Nur im Kontext einer internationalen Organisation, die inmitten des Kalten Krieges entstanden ist, auf politisch bindenden Verpflichtungen beruht und sich einem umfassenden Sicherheitskonzept verschrieben hat, wird klar, warum das ODIHR sein besonderes Mandat und seine speziellen Funktionen erhalten hat und wie es sein Mandat erfüllt.

Seit ihren Anfängen als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Jahr 1975 hat die OSZE ein umfassendes Verständnis von Sicherheit. Die menschliche Dimension von Sicherheit – der Schutz und die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Förderung von starken demokratischen Institutionen und Rechtsstaatlichkeit – gilt als ebenso wichtig für die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität wie die politisch-militärische und die wirtschaftliche Dimension. Alle OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich gleichermaßen zur Einhaltung demokratischer Prinzipien und zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet. Sie haben diese Verpflichtung bei zahlreichen Gelegenheiten bekräftigt:

- „[...] die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Entwicklung von Gesellschaftssystemen auf der Grundlage von pluralistischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit [sind] Vorbedingung für einen Fortschritt beim Aufbau jener dauerhaften Ordnung von Frieden,

Sicherheit, Gerechtigkeit und Zusammenarbeit [...]“ (Kopenhagener Dokument, 1990).

- „Menschenrechte und Grundfreiheiten sind allen Menschen von Geburt an eigen; sie sind unveräußerlich und werden durch das Recht gewährleistet. Sie zu schützen und zu fördern ist vornehmste Pflicht jeder Regierung.“ (Charta von Paris für ein neues Europa, 1990).
- „Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmäßigen, freien und gerechten Wahlen findet. Demokratie beruht auf Achtung vor der menschlichen Person und Rechtsstaatlichkeit.“ (Charta von Paris für ein neues Europa, 1990).
- „Wir bekräftigen, dass die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist.“ (Dokument von Istanbul – Europäische Sicherheitscharta, 1999).

Die Teilnehmerstaaten haben darüber hinaus „mit großem Nachdruck und unwiderruflich“ erklärt, dass „die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“ (Moskauer Dokument, 1991).

Das ODIHR ist die wichtigste OSZE-Institution für die menschlichen Dimension. Seine Hauptaufgabe besteht darin, dafür zu sorgen, dass die genannten Verpflichtungen mehr sind als bloße Lippenbekenntnisse. Das ODIHR tut dies, indem es zum einen die Erfüllung der Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten einmahnt und zum anderen eigene Programme durchführt, die die Staaten dabei unterstützen, eine demokratische Kultur zu entwickeln und aufrechtzuerhalten, in der die Ideale, die in diesen Verpflichtungen zum Ausdruck kommen, geachtet und gefördert werden. Das Gipfeltreffen von Istanbul bezeichnete das ODIHR und die beiden anderen Institutionen der menschlichen Dimension (den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und den Beauftragten für Medienfreiheit) als „wesentliche Instrumente zur Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit“.⁴

Der Bericht des Weisenrats hat die Annahme bestätigt, dass die Struktur, in die das ODIHR eingebettet ist, für die Erfüllung seines Mandats unabdingbar ist. Die Institutionen können nur dann effizient und erfolgreich funktionieren, wenn sie unter der allgemeinen Leitung des Vorsitzes und des Ständigen Rates relativ autonom arbeiten können. Das Wesentliche einer Institution innerhalb der OSZE ist, dass sie frei von Polarisierung und keinem politischen

4 Eine Zusammenstellung aller Verpflichtungen der menschlichen Dimension wurden vom ODIHR in einem aktualisierten zweibändigen Kompendium veröffentlicht: OSCE Human Dimension Commitments: Thematic Compilation und OSCE Human Dimension Commitments: Chronological Compilation, beide Bände sind auf der ODIHR-Website verfügbar unter: <http://www.osce.org/odihr>.

Druck ausgesetzt ist; nur so kann sie sich auf die verlässliche, berechenbare und langfristige Erfüllung ihres Mandats und ihrer Aufgaben konzentrieren.

Alte und neue Arbeits- und Themenschwerpunkte

Auch wenn das ODIHR zunehmend von seiner horizontalen Synergiefähigkeit und der Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen profitiert, werden seine Aktivitäten im Folgenden entsprechend dem strukturellen Aufbau des Büros dargestellt.

Die *Abteilung Wahlen* hat ihre Aktivitäten stetig ausgeweitet. Durch die zunehmende Zahl von Wahlen, die beobachtet werden müssen, die immer zahlreicheren Einladungen zur Beobachtung von Referenden und Kommunalwahlen, das verstärkte Interesse einiger Teilnehmerstaaten an systematischer Unterstützung bei Folgemaßnahmen und die zunehmende Kooperation mit Partnerländern außerhalb der OSZE-Region ist die derzeitige Struktur starken Belastungen ausgesetzt. Die Teilnehmerstaaten wurden davon in Kenntnis gesetzt und gebeten, der Abteilung Wahlen mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, damit die Qualität ihrer Arbeit nicht gefährdet wird.

Das ODIHR bemüht sich vermehrt darum, die Zusammensetzung seiner Wahlbeobachtungsmissionen sowohl durch die Einstellungsverfahren für die einzelnen Kernteams als auch mit Hilfe des freiwilligen Fonds für die Diversifizierung von Wahlbeobachtungsmissionen stärker zu variieren. Es fördert außerdem den Einsatz von Wahlbeobachtern, die eine Sprache beherrschen, die in einer Region, in der eine Wahlbeobachtung durchgeführt wird, gesprochen wird, und bittet weiterhin alle Teilnehmerstaaten – vor allem diejenigen, die dies bisher nicht tun konnten – Beobachter in Wahlbeobachtungsmissionen zu entsenden.

Über die Wahlbeobachtungen hinaus fördern wir die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen im Zusammenhang mit Wahlen auch weiterhin durch Folgebesuche und -maßnahmen, Überprüfungen der entsprechenden Gesetze und andere Aktivitäten, wie z.B. allen offen stehende runde Tische oder Seminare, um so die Teilnehmerstaaten stärker zu unterstützen. Eine wachsende Zahl von Teilnehmerstaaten schätzt diese Maßnahmen und lädt uns zu speziellen Folgebesuchen ein, um die Empfehlungen, die aus unseren Wahlbeobachtungen hervorgehen, mit uns zu erörtern.

Die auch im Bereich Wahlen zunehmende konkrete Projektarbeit wurde stärker gebündelt. Hier hat sich die Einführung einer ODIHR-weiten Programm- und Projektkoordination ausgezahlt.

Die *Abteilung Demokratisierung*, die bis zum Jahr 2003 bei weitem die größte war, wurde gestrafft. Ihre größte Stärke, die Fähigkeit, Lücken in den demokratischen Strukturen und Institutionen von Teilnehmerstaaten aufzuspüren, zu analysieren und für Abhilfe zu sorgen, wird von der laufenden Erarbeitung von Projektvorschlägen und der Überwachung ihrer Durchführung

nicht beeinträchtigt. Die Abteilung hat ihren Schwerpunkt auf die Erarbeitung spezieller Strategien in den Bereichen Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit, Förderung der Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben und Unterstützung junger Demokratien bei Gesetzesreformen sowie Reformen im Zusammenhang mit Migration und Freizügigkeit verlagert. Die Kapazitäten für die Arbeit auf dem Gebiet *demokratischer Regierungsführung* wurden verstärkt, was eine systematischere Herangehensweise sowohl an Fragen der öffentlichen Verwaltung als auch der Zivilgesellschaft ermöglicht. Vor allem bedeutete dies einen neuen Schwerpunkt für die Unterabteilung für nicht-staatliche Organisationen (NGOs), die sich nun in erster Linie mit der Frage befasst, wie Zivilgesellschaften am besten an politischen Prozessen beteiligt werden und sich in Entscheidungen, die die ganze Gesellschaft betreffen, Gehör verschaffen können. Dieser Ansatz wurde im Rahmen eines Seminars zur menschlichen Dimension über demokratische Institutionen und demokratische Regierungsführung im Jahr 2004 diskutiert und erarbeitet. Das Büro hat außerdem seine Fähigkeiten zur *Unterstützung bei der Gesetzgebung* mittels einer kohärenteren und gezielteren Herangehensweise ausgebaut, so dass nun das mit www.legislationline.org bereitgestellte Instrument in vollem Umfang genutzt werden kann. Um die Konsolidierung der *Rechtsstaatlichkeit* in den Teilnehmerstaaten noch wirksamer unterstützen zu können, werden besondere Maßnahmen in Bereichen wie Strafrecht und Reform des Strafvollzugs, Verhütung von Folter, Todesstrafe und Schulungen für Rechtsanwälte angeboten.

Die Erfordernisse klarer Strukturen und der Haushaltstransparenz haben dazu geführt, dass die gesonderte regionale Unterabteilung für *Südosteuropa* aufgelöst wurde. Sie hatte sich um eine Verbesserung der Koordination zwischen den OSZE-Missionen in der Region gekümmert und war Anlaufstelle für weitere Projektaktivitäten auf dem Balkan. Die Arbeit des ODIHR in der Region ist nun nach Themen (mittels so genannter „thematischer Programme“) strukturiert und auf thematische Unterabteilungen verteilt, die sowohl für Überwachung als auch für Unterstützung in ihrem jeweiligen Bereich in der gesamten OSZE-Region zuständig sind.

Zentrales Element der 2003 eingeleiteten Konsolidierung der Arbeit des ODIHR ist die Entwicklung größerer Fachkompetenz im Bereich Menschenrechte und die Schaffung der *Abteilung Menschenrechte*, die die *Abteilung Monitoring* abgelöst hat. Menschenrechte sollen nicht nur im Namen des ODIHR vorkommen, sondern als integraler Bestandteil der Struktur des Büros sichtbar sein. Darüber hinaus muss der Außenwelt klar gemacht werden, dass das ODIHR nicht nur beobachtet, sondern die Menschenrechte auch aktiv schützt und fördert. Die Überwachungskomponente der Abteilung wurde um diverse neue Elemente erweitert, einschließlich größerer (interner wie externer) Schulungs- und Ausbildungskapazitäten im Bereich Menschenrechte und Kapazitäten zur Unterstützung lokaler Menschenrechts-NGOs. Die Abteilung ist außerdem die Verbindungsstelle zu den internationalen

Menschenrechtspartnern des ODIHR, einschließlich der wichtigsten internationalen Menschenrechts-NGOs.

Die Abteilung Menschenrechte ist darüber hinaus für das ODIHR-Programm zur *Bekämpfung des Menschenhandels* zuständig, das unter den internationalen Bemühungen zur Verhütung des Menschenhandels führend ist und für ein koordiniertes Vorgehen sorgt, bei dem die Rechte der Opfer an erster Stelle stehen. Das Programm zielt im Wesentlichen darauf ab, die Staaten in die Lage zu versetzen, Opfer von Menschenhandel zuverlässiger zu identifizieren, sie besser zu schützen und gleichzeitig mit der im Jahr 2004 berufenen Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels im Sinne ihres breiter angelegten Mandats zusammenzuarbeiten. Zum Thema *Menschenrechte und Bekämpfung des Terrorismus* führt die Abteilung Menschenrechte drei eigenständige, jedoch einander ergänzende Programme durch: ein Programm zur Terrorismusvorbeugung, das sich mit Faktoren befasst, die Terrorismus und Extremismus erzeugen; ein Programm zur Hilfestellung bei der Erfüllung den Terrorismus betreffender völkerrechtlicher Verpflichtungen und entsprechender OSZE-Verpflichtungen im Einklang mit Rechtsstaatlichkeit und internationalen Menschenrechtsstandards; sowie ein Programm zur Überwachung und Untersuchung der Menschenrechtslage im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung. Darüber hinaus arbeitet die Abteilung noch zu anderen Bereichen wie z.B. *Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit*, *Prozessbeobachtung* und Fragen im Zusammenhang mit der *Todesstrafe*.

Das Programm *Toleranz und Nichtdiskriminierung* wurde 2004 als viertes großes Programm des ODIHR ins Leben gerufen. Im Rahmen des Programms werden die Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer OSZE-Verpflichtungen⁵ und in ihren Bemühungen, auf „Hassverbrechen“ und gewalttätige Erscheinungsformen von Intoleranz zu reagieren und sie zu bekämpfen, unterstützt. Das Programm zielt auch darauf ab, die Fähigkeiten der Zivilgesellschaften zu stärken, hassmotivierten Delikten und Vorkommnissen entgegenzuwirken. Hier konzentrieren sich die Aktivitäten des ODIHR auf folgende Gebiete: Hilfe bei der Gesetzgebung, Schulungen im Bereich Strafverfolgung, Beobachtung von, Berichterstattung über und Weiterverfolgung von Reaktionen auf hassmotivierte Verbrechen und Vorkommnisse sowie Maßnahmen im Bildungs- und Erziehungswesen zur Stärkung von Toleranz, Respekt und gegenseitigem Verständnis.

Zur Förderung von Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Glaubensfreiheit und zur Unterstützung bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen in diesem Bereich wurde die Expertengruppe zur Religions- und Glaubensfreiheit des ODIHR unstrukturiert und besteht nun aus etwa 60 Fachleuten aus allen Regionen der OSZE. Ihre Tätigkeit umfasst die Überprüfung von Gesetzen-

5 Diese Verpflichtungen sind durch die Erklärungen der großen OSZE-Konferenzen über die Bekämpfung des Antisemitismus und andere Formen von Diskriminierung, die seit 2003 stattgefunden haben, deutlich gestärkt worden.

würfen, die Förderung des interreligiösen Dialogs und Konfliktverhütung, die Anfertigung von Kommentaren und Analysen zu wichtigen Gerichtsverhandlungen und zu Entwicklungen im Zusammenhang mit möglichen Verletzungen des Rechts auf Religions- und Glaubensfreiheit, so dass die zuständigen Behörden auf Grundlage dieser Berichte auf Besorgnis erregende Vorkommnisse angesprochen werden können. Darüber hinaus ergreift das Gremium auch Initiativen in der Religions- und Toleranzerziehung.

Die *Kontaktstelle für Sinti- und Roma-Angelegenheiten* – ein Thema, bei dem das ODIHR unter allen OSZE-Institutionen führend ist – arbeitet weiterhin mit allen anderen Programmen des ODIHR zusammen und ist das fünfte thematische Programm des umgestalteten ODIHR.

Eines hat das Büro aus der jahrelangen Erfahrung mit dem Aufbau demokratischer Institutionen gelernt: Strukturen sind allein dazu da, den inhaltlichen Zielen zu dienen, und nicht umgekehrt. Um mit der Zeit und neuen Herausforderungen Schritt zu halten, müssen Institutionen ständig an sich arbeiten und sich anpassen, damit sie ihren Zweck stets bestmöglich erfüllen können. Strukturen sind weder ein Ziel an sich, noch dürfen sie Stabilität vortäuschen und damit das eigentlich vorhandene dynamische Potenzial verdecken. Das ODIHR hat sich bei seiner Struktur Anpassung und in seinem ständigen Bemühen, sein Mandat zu erfüllen, von dieser Überzeugung leiten lassen.

Die Entwicklung konkreter Unterstützungsprojekte (1998-2003)

Zu Beginn seiner Tätigkeit konzentrierte sich das ODIHR vorwiegend auf die formalen Treffen zur menschlichen Dimension und darauf, die Erfüllung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu überwachen. In jüngster Zeit bitten die Teilnehmerstaaten jedoch zunehmend um Hilfestellung bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen. Das ODIHR hat daraufhin eine Reihe konkreter Unterstützungsprojekte in der menschlichen Dimension entwickelt, die sie in den Empfängerstaaten durchführt und die vor allem durch freiwillige extrabudgetäre Beiträge von Gebern finanziert werden.⁶ Zwischen 1999 und 2002 wuchs dieser Teil der Tätigkeit des ODIHR auf durchschnittlich 130 Einzelprojekte pro Jahr mit einem durchschnittlichen Finanzvolumen von etwa vier Millionen Euro pro Jahr an. Dieser Trend wurde bereits im OSZE-Jahrbuch 2001 ebenso zutreffend beschrieben wie die mit einem derart rasanten Wachstum einhergehenden Risiken.⁷

Die Unterstützungsprojekte eignen sich besonders gut dazu, das Know-how des ODIHR vor Ort in die Praxis umzusetzen; gleichzeitig nützen sie sowohl

6 Die Arbeit des ODIHR wird sowohl durch den regulären Haushalt, der jährlich von allen OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedet werden muss, als auch durch freiwillige „extrabudgetäre“ Beiträge von Teilnehmerstaaten finanziert. Der reguläre Haushalt für 2004 hatte ein Volumen von 11,5 Millionen Euro; das sind etwa sechs Prozent des Gesamthaushalts der OSZE.

7 Vgl. Oberschmidt, a.a.O. (Anm. 1), hier vor allem S. 424.

dem fraglichen Teilnehmerstaat als auch anderen relevanten OSZE-Einrichtungen. Sie können ebenso dazu genutzt werden, aus der praktischen Arbeit vor Ort zu lernen, zusätzliche Fachkompetenz zu erwerben und Feedback zu erhalten. Diese Erkenntnisse fließen in die übrigen Tätigkeiten des ODIHR ebenso ein wie in die Planung zukünftiger Aktivitäten, sei es im selben Land oder andernorts. Die Durchführung von Projekten vor Ort ist somit zu einem der wichtigsten Mittel des ODIHR geworden, die abstrakten Prinzipien der menschlichen Dimension mit Leben zu erfüllen. Dies ermöglicht es dem Büro, sein Mandat und seine Verantwortung gegenüber der Organisation wahrzunehmen.

Technische Unterstützung: eine neue Art der Programmgestaltung

Dank jahrelanger praktischer Erfahrung in der Durchführung von Projekten verfügt das ODIHR über profunde Kenntnisse der operativen Seite der Feldaktivitäten. Ebenso erhielt es bei den jährlichen Treffen in Warschau und Wien praktisches Feedback für seine eher normenbezogene Arbeit hinsichtlich der Verpflichtungen innerhalb der menschlichen Dimension.

Gleichzeitig hat das ODIHR seine Projektarbeit in umfassendere Programme eingebettet, um so ein einheitlicheres und längerfristiges Engagement sicherzustellen und Kontinuität und Konsistenz in seiner Unterstützungsarbeit gewährleisten zu können. Diese Entwicklung ging auch auf Empfehlungen von Teilnehmerstaaten, Geldgebern und Empfängerstaaten sowie von Ansprechpartnern des ODIHR in anderen OSZE-Einrichtungen, z.B. den Feldmissionen, zurück. Der Ansatz spiegelt auch das Zusammenwirken der von Warschau vorgenommenen Beobachtungen, Analysen und Empfehlungen und den Aktivitäten vor Ort deutlicher wider.

In den Jahren 2004 und 2005 hat sich das ODIHR daher auf gezielte Programme zum Institutionen- und Kapazitätsaufbau konzentriert, hielt sich jedoch auch die Möglichkeit offen, mit kurzfristigen Projekten schnell auf plötzlich auftretende Bedürfnisse zu reagieren. Diese programmatische Veränderung soll die Chance eröffnen, auf bereits bestehende Arbeiten in einem größeren Rahmen aufzubauen, und eine engere Verbindung zwischen ähnlichen Aufgaben herstellen.

Seit 1998 leistet das ODIHR systematisch einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten technische Hilfe: entweder auf Anfrage durch ein *Memorandum of Understanding* (abgeschlossen mit Armenien, Aserbaidzhan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan) oder auf der Grundlage eines Abkommens, das nach Konsultationen mit den Delegationen aus den Gastgeberländern, den Hauptstädten und OSZE-Feldmissionen abgeschlossen wird. Und schließlich bilden spezielle OSZE-Mechanismen und Mandate, wie z.B. Aktionspläne und spezifische Empfehlungen, die von Treffen zur menschlichen Dimension ausgehen, eine weitere Grundlage für die Tätigkeit des ODIHR vor Ort.

Die Projektarbeit, die das ODIHR in seinen unterschiedlichen Fachgebieten leistet, spiegelt den Bedarf an interaktiver, sachbezogener und konkreter Unterstützung für die Teilnehmerstaaten wider. Die Vielfalt der Herausforderungen, mit denen die Teilnehmerstaaten konfrontiert sind, beeinflusst auch die Art, Dauer und Modalitäten der ODIHR-Projekte. Das Büro ist – mit Unterstützung der OSZE-Staaten – in der Lage, mit großer Flexibilität auf diese Bedürfnisse zu reagieren, und versucht, Unterstützungsprojekte soweit wie möglich auf die konkreten Gegebenheiten vor Ort zuzuschneiden. Bei einigen dieser Projekte handelt es sich um regionale oder grenzüberschreitende Projekte, zahlreiche Projekte befassen sich mit den besonderen Erfordernissen nach einem Konflikt, manche sind allgemeiner Natur, andere wiederum an eine ganz spezifische Situation angepasst. Auch hinsichtlich der Zielgruppen, Partner und Methoden hat das ODIHR zahlreiche unterschiedliche Ansätze entwickelt, um die Wirkung seiner Feldaktivitäten zu optimieren. Das ODIHR kann sich bei seiner konkreten Unterstützungsarbeit sowohl auf seine hauseigene Fachkompetenz stützen als auch auf den umfassenden Sachverstand, den die Teilnehmerstaaten beisteuern.

Das ODIHR berücksichtigt bei seiner neuen Programmgestaltung, dass die OSZE als Sicherheitsorganisation mit ihrem umfassenden Ansatz und einem Hauptschwerpunkt auf der Präsenz vor Ort gut dazu geeignet ist, bestimmte Formen gezielter technischer Unterstützung und Projektarbeit zu leisten. Als OSZE-Institution agiert das ODIHR nicht im luftleeren Raum. Ganz im Gegenteil: Eine große Zahl von Akteuren – nationale und internationale, staatliche und nichtstaatliche – verfolgt dieselben Ziele wie die OSZE, den Aufbau und die Stärkung demokratischer Institutionen und die Förderung und den Schutz der Menschenrechte.

Die Programmplanung des ODIHR wurde so ausgeweitet, dass sie eine *mehrfähige Perspektive* zulässt. Dies ist der Erkenntnis geschuldet, dass viele Projekte eine nachhaltigere Wirkung entfalten, wenn sie in längerfristige Programme eingebettet sind; zudem können sie als Teil eines umfassenderen thematischen Ansatzes besser evaluiert, angepasst und weiterverfolgt werden. Das ODIHR konnte so die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit seiner Feldaktivitäten steigern, ohne im Entferntesten zu einer Entwicklungshilfe-, geschweige denn zu einer Geberorganisation geworden zu sein.

Einer der wichtigsten Faktoren für Nachhaltigkeit – vor allem im Zusammenhang mit Institutionenaufbau und Reform der Regierungsführung – ist die Gewährleistung lokaler Verantwortung (*local ownership*). Während dies in der Entwicklungspolitik seit langem bekannt ist, wurde es bei den frühen Demokratisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen nach Konflikten, einschließlich derer der OSZE, weniger beherzigt. In der Vergangenheit wurden Projekte des ODIHR verschiedentlich kritisiert, weil ein „nicht geringer Teil der Projektgelder [...] für die Bezahlung (westlicher) Experten, Reisekosten und Verwaltung“⁸ verwendet wurde. Der umfassende Einsatz externer Experten

8 Ebenda.

und nichtstaatlicher Organisationen wurde zeitweise negativ beurteilt. Das ODIHR hat darauf in dreifacher Hinsicht reagiert: 1. mit der qualitativen Verbesserung der Projektarbeit, die eine größere lokale Verantwortung sicherstellt, indem keine Einzelprojekte durchgeführt, sondern umfassende Programme erstellt werden; 2. mit vermehrter Ost-Ost-Beratung, so dass einschlägige Reform Erfahrungen genutzt werden können; 3. mit dem verstärkten Einsatz hausinterner Fachkompetenz im Rahmen der OSZE und größerer Unterstützung der Feldmissionen durch das Büro bei der Projektarbeit vor Ort.

Bei der Arbeitsplanung und Programmgestaltung wurde das Element des *gender mainstreaming* stärker berücksichtigt, so wie es im Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, den die Teilnehmerstaaten auf der Ministerratstagung in Sofia verabschiedet haben, vorgesehen ist.⁹ In der Arbeit des ODIHR ist die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ein Querschnittsthema, das in alle Programme einfließt. Geschlechtsspezifische Strukturen können hilfreich sein und sind immer noch notwendig, sie sind jedoch kein Ersatz dafür, die Gleichstellung in allen Aspekten der Arbeit der Organisation zu realisieren.

Stärkere Konzentration auf Planung und Koordinierung

Seit 2003 wird besondere Sorgfalt darauf verwendet sicherzustellen, dass die Programmgestaltung des ODIHR auf präzisen Bedarfsanalysen, intensiver Planung und ausführlicher Beratung mit den entsprechenden Gastgeberländern, OSZE-Feldmissionen, anderen internationalen Organisationen, Vertretern der Zivilgesellschaft und möglichen Gebern beruht, so dass der Mehrwert, den das ODIHR erbringen kann, erkennbar und Doppelarbeit vermieden wird. Erst wenn dieser Prozess abgeschlossen ist, erarbeitet das ODIHR ein umfassendes Programm, das als Grundlage für die Diskussion mit OSZE-Feldmissionen und Empfängerländern dient.

Ein detaillierter Ausblick auf die Projektaktivitäten wird in einem regelmäßig aktualisierten gesonderten Dokument vorgelegt.¹⁰ Während die Vorläufer dieses Dokuments eine Vielzahl einzelner Projektvorschläge enthielten, sind die Vorschläge in der neuen Fassung mehreren „Programmen“ zugeordnet. Das erleichtert die Abstimmung mit den Planungen für den gemeinsamen Haushalt und ermöglicht Gebern wie Empfängern extrabudgetärer Beiträge einen besseren Überblick über den längerfristigen Zusammenhang und Zweck einzelner Projekte.

9 Beschluss über den OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Anhang zu Beschluss Nr. 14/04, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DEC/1/04, 7. Dezember 2004. S. 41-58, hier: S. 42-58.

10 Democracy and Human Rights Assistance, OSCE/ODIHR Programmes Funded Through Extrabudgetary Contributions; der Bericht wird den OSZE-Delegationen regelmäßig zugeleitet und ist auch im Internet verfügbar.

Treffen zur menschlichen Dimension

Wie in früheren Jahren ist die Vorbereitung und Organisation von *Veranstaltungen zur menschlichen Dimension* auch weiterhin eine der zentralen Aufgaben des ODIHR. Die Themen und Tagesordnungspunkte werden nach den Modalitäten festgelegt, die der Ständige Rat im Jahr 2002 in Zusammenarbeit mit dem Vorsitz und den Delegationen beschlossen hat.¹¹ Darüber hinaus hilft das ODIHR bei der Organisation einer Reihe zusätzlicher Konferenzen zur menschlichen Dimension, die von Teilnehmerstaaten – häufig aufgrund von Beschlüssen des Ministerrats – veranstaltet werden.

Das Warschauer Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension ist die größte regionale Menschenrechtskonferenz in Europa und die wichtigste Gelegenheit, die Implementierung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension im gesamten OSZE-Gebiet zu überprüfen. Es bietet auch die Möglichkeit zum Austausch von Ideen und Vorschlägen zu wichtigen Fragen. Vorträge, Koreferate und Diskussionen decken eine enorme Bandbreite von Themen ab – darunter ermutigende Erfolge ebenso wie Besorgnis erregende Entwicklungen.

Das zehnte Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, das vom 4. bis 15. Oktober 2005 stattfand, war das dritte, das nach den neuen, im Jahr 2002 verabschiedeten Modalitäten durchgeführt wurde. Diese sollen sicherstellen, dass die zweite Woche des Treffens einem konkreteren Themenschwerpunkt gewidmet ist. Es gab jedoch auch Vorschläge, die Debatten und Diskussionen sogar noch auszuweiten, sie aber gleichzeitig noch stärker zu fokussieren. Absolute Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Verlauf der Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension ist eine starke und aktive Beteiligung der Teilnehmerstaaten, internationaler Organisationen, der OSZE-Institutionen und von Vertretern der Zivilgesellschaft. Es war daher ein ermutigendes Zeichen, dass zu dem Treffen im Jahr 2005 über 1.000 Teilnehmer kamen, was einen deutlichen Anstieg gegenüber den Vorjahren darstellte.¹² Mehr als 400 der Teilnehmer gehörten über 300 NGOs an,¹³ die die Gelegenheit nutzten, sich auf gleicher Augenhöhe mit Regierungsvertretern an den Diskussionen zu beteiligen. Dies bereicherte die Debatten und machte den Austausch relevanter und konstruktiver. Daneben waren 33 Vertreter von zwölf internationalen Organisationen anwesend, die über ihre Arbeit im Bereich der menschlichen Dimension berichteten und so die Koordination zwischen internationalen Akteuren erleichterten.

Die Teilnahme von Mitarbeitern anderer OSZE-Institutionen und von nahezu allen OSZE-Feldmissionen war für die Diskussionen ebenfalls von großem Wert. Fast alle 55 Teilnehmerstaaten waren auf dem Treffen vertreten, viele

11 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 476, Modalitäten für OSZE-Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension, 23. Mai 2002, PC.DEC/476.

12 2002 hatten beispielsweise 475 Teilnehmer das Implementierungstreffen besucht.

13 Am Implementierungstreffen im Jahr 2002 hatten 155 Vertreter von etwa 100 NGOs teilgenommen.

von ihnen mit größeren Delegationen, denen auch Experten aus den Hauptstädten angehörten, die wesentlich zu einer konzentrierten Diskussion beigetragen haben.

Die menschliche Dimension hat also keineswegs an Schwung verloren. Neben dem Implementierungstreffen in Warschau bieten die zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension und das eher technische, zukunftsorientierte Seminar zur menschlichen Dimension Politikern und Diplomaten, Experten und Missionsmitarbeitern, Wissenschaftlern und zivilgesellschaftlichen Aktivisten eine ausgezeichnete Gelegenheit zur Zusammenarbeit mit dem Ziel, die Erfüllung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension sicherzustellen. Allerdings müsste man sich noch stärker auf die Nachbereitung der Empfehlungen, die aus diesen Treffen hervorgehen, konzentrieren.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ODIHR

Um seine zahlreichen Funktionen wahrnehmen zu können, entwickelt und implementiert das ODIHR eine Vielzahl verschiedener Programme, die auf den Schutz der Menschenrechte, die Stärkung demokratischer Institutionen, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, die Förderung demokratischer Wahlen, die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und die Unterstützung der Zivilgesellschaft in allen Teilnehmerstaaten abzielen. Derzeit beschäftigt das ODIHR über 120 Mitarbeiter aus etwa 30 Ländern. Alle sind engagierte Fachleute aus unterschiedlichsten Gebieten; zu ihnen gehören Juristen, Wahlexperten und Spezialisten im Kampf gegen den Menschenhandel ebenso wie Mitarbeiter mit langjähriger Erfahrung in den Bereichen Menschenrechtserziehung, Kontrolle von Gefängnissen und Minderheitenrechte. ODIHR-Mitarbeiter verfügen sowohl über wissenschaftliche Erfahrung als auch über praktische Erfahrungen vor Ort.

In den vergangenen Jahren hat sich das ODIHR intern reformiert, um langfristige, länderspezifische Programme anbieten zu können, die den Bedürfnissen einzelner Teilnehmerstaaten gerecht werden. Wir haben dabei jedoch nie die Menschen aus dem Blick verloren, die im Zentrum unserer Bemühungen stehen.

Die Vielfalt der beruflichen Hintergründe und Erfahrungen macht das ODIHR zu einer flexiblen, bedürfnisorientierten und dynamischen Institution. In den letzten Jahren ist die Vielfalt der Mitarbeiter und Experten deutlich gestiegen. Ein Beispiel dafür ist der Einsatz von Fachleuten und Beratern mit örtlichen Fach- und Sprachkenntnissen. Sie sind eine große Bereicherung bei der Durchführung von Programmen, nicht nur aufgrund ihres Fachwissens, sondern auch, weil sie leichter das Vertrauen ihrer Zielgruppe gewinnen, die häufig aus Personen mit ähnlichem Hintergrund besteht. Zum Beispiel setzt das ODIHR bei Projekten zu Gesetzesreformen in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) fast ausschließlich Juristen ein, die in der

GUS ausgebildet wurden und dort Berufserfahrung gesammelt haben; die meisten von ihnen kommen aus Russland.

Das Kriterium regionaler Fach- und Sprachkompetenz gilt natürlich auch für die festen Mitarbeiter des ODIHR, die zu über einem Drittel aus GUS-Ländern stammen; die Übrigen kommen aus ganz Europa und Nordamerika. Schon aus diesem Grund ist das ODIHR eine der vielfältigsten Komponenten der Gesamtorganisation. Hatte das Jahrbuch vor vier Jahren noch eine „deutliche Diskrepanz“ bei der Herkunft der Mitarbeiter konstatiert, zeigt die jüngste Entwicklung in dieser Hinsicht erhebliche Verbesserungen, einschließlich der Bemühungen, das Geschlechterverhältnis ausgeglichener zu gestalten.

Viele Probleme, mit denen sich das Büro befasst, betreffen nicht nur bestimmte Regionen, sondern das gesamte OSZE-Gebiet. Dazu gehören Menschenhandel, Terrorismus, Intoleranz und Aufgaben im Zusammenhang mit Wahlen, was sich auch in der Tätigkeit des ODIHR widerspiegelt. Das ODIHR wird auch künftig Fragen der menschlichen Dimension im ganzen OSZE-Raum bearbeiten.

Die Reorganisation des Büros

Angesichts des Wachstums des ODIHR in den letzten Jahren schien es 2003 an der Zeit für eine Bilanz, eine Evaluierung und eine Konsolidierung des Büros. Die Folge davon waren eine stärkere Fokussierung seiner Tätigkeit, die Erweiterung der personellen Kapazitäten und die Anpassung eines Teils der Arbeitsmethoden und der Organisationsstruktur. All dies musste wiederum auf den vorhandenen Stärken des Büros aufbauen, d.h. auf seiner Flexibilität, rasch auf politische Notwendigkeiten zu reagieren, ohne dabei seine profunde Fachkompetenz zu vernachlässigen. Die Reform behob darüber hinaus einige Strukturschwächen, die aus der Neuordnung im Jahr 1997 entstanden waren, die im Laufe der Zeit durch *Ad-hoc*-Maßnahmen ergänzt worden war. Auf der Grundlage von über einem Jahrzehnt praktischer Erfahrung entwickelte sich das ODIHR zu einem Kompetenzzentrum in den Bereichen Wahlen, Demokratisierung und Menschenrechte für die OSZE-Region. Die Reform zielte in erster Linie darauf ab, die Kapazität des ODIHR mit Blick auf alle Kernverpflichtungen der menschlichen Dimension zu vertiefen und zu erweitern. Dazu gehörte angesichts neuer politischer und technologischer Entwicklungen auch die Schaffung verbesserter interner und externer Kommunikationsmöglichkeiten, wobei auf der Fähigkeit des Büros, mit Partnern innerhalb und außerhalb der Organisation zu interagieren, aufgebaut werden konnte.

Strukturfragen wurden zwar für eine Einrichtung von der Größe und Komplexität des neuen ODIHR als wichtig erachtet; sie waren aber bei weitem nicht der einzige Bereich, in dem Verbesserungen möglich waren. Um einen

inneren Zusammenhalt und eine echte *Corporate Identity* herzustellen, mussten die Kommunikation und die Koordination verbessert werden.

Initiativen zur Verbesserung des Gedankenaustauschs zwischen den einzelnen Programmen konzentrieren sich auf große Veranstaltungen wie die im Mandat vorgesehenen Treffen zur menschlichen Dimension. So ist es dem ODIHR, obwohl es sich nicht zu einem *Think Tank* entwickelt hat, gelungen, die interne Reflexionsfähigkeit zu erhöhen, was sowohl der Programmplanung zugute kommt als auch Synergieeffekte zwischen den zahlreichen Aktivitäten des Büros fördert.

Die neuen Haushaltsvorgaben und insbesondere die Einführung des integrierten Ressourcenmanagementsystems (IRMA) zwangen das ODIHR (wie alle anderen OSZE-Institutionen auch) seinen strukturellen Aufbau zu straffen und zu konsolidieren, so dass es besser in der Lage ist, immer anspruchsvollere Aufgaben zu übernehmen und sein Finanzmanagement zu optimieren. Im Wesentlichen verlangen die neuen Budgetrichtlinien eine klarere Trennung zwischen der allgemeinen Ausrichtung und Politikentwicklung, der Haushaltsverwaltung und der inhaltlichen Arbeit. Das ODIHR hatte bereits vergleichsweise gute Voraussetzungen für die Anpassung an die neuen Richtlinien; einige organisatorische und strukturelle Maßnahmen waren dennoch notwendig. Wie schon erwähnt, fielen sie jedoch mit Reformen zusammen, die angesichts der inzwischen erreichten Größe und der Funktion des ODIHR als Eckpfeiler der menschlichen Dimension der OSZE ohnehin anstanden.

Als Teil der allgemeinen Politikentwicklung und strategischen Ausrichtung des Büros wurden dem *ersten stellvertretenden Direktor* – neben seiner generellen Aufgabe, den Direktor wann immer nötig zu vertreten – eine Reihe besonderer Kompetenzen direkt übertragen, die wiederum ein Koordinations-element für das gesamte Büro erfordern. So ist er insbesondere für die Aufsicht über den gesamten Programm- und Strategiebereich verantwortlich. Dazu gehören zunächst einmal die Koordination der strategischen Programmwürfe und die Vorbereitung des Haushalts. Damit er die gesamte Programmplanung und die Projektaktivitäten des ODIHR wirksam koordinieren kann, steht ihm ein Projektkoordinator zur Seite, der zuvor in der Demokratisierungsabteilung angesiedelt war. Dieser neue Zuschnitt richtet sich an die Koordinationserfordernisse des gesamten Büros, während die Koordination innerhalb der einzelnen Abteilungen im Verantwortungsbereich der verschiedenen Programm-Manager verbleibt.

Darüber hinaus ist der erste stellvertretende Direktor nun zuständig für die Vorbereitung der im Mandat vorgesehenen Treffen zur menschlichen Dimension, die das ODIHR alljährlich durchführt, also das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension und das Seminar zur menschlichen Dimension, und wirkt außerdem bei der Vorbereitung der zusätzlichen Treffen mit.

Der *zweite stellvertretende Direktor* ist für Verwaltung und Finanzen zuständig. Die Struktur der Abteilung *Allgemeine Dienste* ist im Großen und Ganzen beibehalten worden. Eine Institution von der Größe des ODIHR braucht

jedoch eine stärkere *Personalverwaltung*, weshalb eine professionelle Unterabteilung für Personalwesen eingerichtet wurde. In Kombination mit einer Stärkung der Informations- und Datenverarbeitung und des Beschaffungswesens sowie der Zusammenführung aller Finanzbediensteten in der Unterabteilung Finanzen führte das zur weiteren Professionalisierung der Verwaltung des ODIHR.

Vom allgemeinen Management und der Verwaltung klar abgegrenzt wurden die fünf Kompetenzbereiche des ODIHR – Wahlen, Demokratisierung, Menschenrechte, Toleranz und Nichtdiskriminierung und die Kontaktstelle für Sinti- und Roma-Angelegenheiten –, die nun in thematische Programme eingeteilt und mit Fachleuten besetzt wurden.

Zusammenarbeit mit anderen OSZE-Einrichtungen, insbesondere mit Feldmissionen

Das ODIHR hat mit seinen wichtigsten Partnern – Teilnehmerstaaten, anderen Einrichtungen der OSZE, einschließlich der Feldmissionen, und anderen internationalen Organisationen – enge Kooperationsbeziehungen entwickelt. Besondere Beziehungen unterhält es auch zu den beiden anderen zentralen Einrichtungen der menschlichen Dimension, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und dem Beauftragten für Medienfreiheit. Auch die Zusammenarbeit des ODIHR mit dem OSZE-Vorsitz und dem Sekretariat – insbesondere mit dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ), aber zunehmend auch mit den Fachgruppen – ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Die guten Kontakte zu staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, deren Ziele mit denen des ODIHR übereinstimmen und die auf ähnlichen Gebieten arbeiten, wurden ebenfalls intensiviert.

Die dreifache Strategie der OSZE vor Ort: die Missionen, das Konfliktverhütungszentrum und das ODIHR

OSZE-Feldmissionen unterscheiden sich erheblich voneinander hinsichtlich ihrer Größe und Ausstattung, des Ausmaßes der Probleme im Gastgeberland, des Umfangs ihres Mandats und der geographischen Lage. All diese Faktoren wirken sich auf die spezifischen Beziehungen aus, die das ODIHR mit einer Mission aufbauen kann; sie hindern das Büro jedoch nicht daran, den Missionen eine Reihe auf sie zugeschnittener Dienstleistungen anzubieten.

Damit geht das ODIHR stärker als in der Vergangenheit auf die Feldmissionen ein und schenkt deren eigenen Beurteilungen und Empfehlungen (unter Berücksichtigung der Größe und Ausstattung der jeweiligen Mission) systematisch Beachtung. Die Zusammenarbeit hat sich inzwischen zu einem intensiven Austausch von Informationen über die Lage vor Ort und deren Einschätzung einerseits und Fachwissen im Zusammenhang mit der menschl-

chen Dimension andererseits entwickelt. Dabei spielt das KVZ, das bereits jetzt als wichtige Schaltstelle für den Informationsaustausch zwischen dem ODIHR und den Missionen fungiert, eine zunehmend wichtige Rolle. Ein umfassender und alle Beteiligten einbeziehender Ansatz, der eine wirksame Zusammenarbeit zwischen dem ODIHR, dem Sekretariat und den Missionen ermöglicht, ist unerlässlich, um die zunehmenden Herausforderungen, mit denen die Missionen vor Ort konfrontiert sind, bewältigen und ein verbessertes Management gewährleisten zu können.

Die Gruppe Projektkoordination des KVZ unterstützt die Missionen bei der Planung und Entwicklung außerbudgetärer Projekte und koordiniert die Beratung durch das entsprechende Kompetenzzentrum innerhalb der Organisation. Das ODIHR ist bereits in die inhaltliche und thematische Prüfung der Projektvorschläge eingebunden. Das ODIHR ist jedoch keineswegs auf die reaktive Aufgabe beschränkt, Inkonsistenzen in Projektentwürfen aufzuspüren; es ist vielmehr dazu übergegangen, Praxisleitfäden für spezifische, auf die menschliche Dimension bezogene Projektmodule zu entwickeln. Außerdem bietet das ODIHR den Missionen Unterstützung in Form von Schulungskursen und konkreten Planungstreffen an.

Der neue Ansatz des ODIHR gegenüber den Feldmissionen

OSZE-Mitarbeiter in Feldmissionen betrachten das ODIHR in der Regel als externe Quelle profunden Know-hows; ihre eigenen Stärken sehen sie in ihrer Präsenz vor Ort, in den Beziehungen, die sie zu lokalen Partnern aufgebaut haben, und in ihrer Fähigkeit, sich auf ein einzelnes Land oder einen bestimmten Kontext zu konzentrieren. Die Beziehungen des ODIHR zu den Missionen vor Ort gehen also weit über die Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Projekten hinaus. Dies war eines der wichtigsten Ergebnisse von Gesprächen, die in den letzten Jahren mit den OSZE-Feldmissionen geführt wurden. Projekte sind zeitlich, finanziell und in ihrer Zielsetzung begrenzt. Die Zusammenarbeit des ODIHR mit den Teilnehmerstaaten (und daher auch mit den Missionen) geht hingegen weit darüber hinaus und lässt sich zumeist nicht in „Projekte“ einteilen. Das Büro hat viel mehr zu bieten als Projekte: externe Experten und eigenes Fachwissen, Schulungsmaterialien und Schulungskurse, Analysen und Beratung.

Seit 2004 führt das ODIHR auf Ersuchen von Feldmissionen und als Reaktion auf eine Analyse der Defizite in der Ausbildung und Anleitung¹⁴ von Missionspersonal in Warschau vierteljährliche Schulungskurse für neue Menschenrechtsreferenten in Feldmissionen durch. Ziel ist es, neuen Missionsmitarbeitern eine Einführung in die menschliche Dimension zu geben und

14 Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/Centre for OSCE Research (CORE), Annette Legutke, Working in OSCE Field Missions – Recruitment, Selection, Preparation, Working and Employment Conditions of OSCE Seconded Personnel, Hamburg, November 2003 (unveröffentlicht).

eine praxisnahe Ausbildung für die Arbeit in einer Mission anzubieten. Der Lehrplan für die Schulungsmaßnahmen ist flexibel und kann an die Profile der Teilnehmer angepasst werden. Die Vorbereitungen auf jeden Schulungskurs umfassen die Auswertung der Profile der Teilnehmer sowie die Aufnahme spezieller Inhalte auf Anfrage. Die Kurse sind daher für Menschenrechtsreferenten wesentlich detaillierter und fachspezifischer als die allgemeinen Einführungskurse in Wien, die von den Schulungen des ODIHR ergänzt werden.

Die Teilnehmer haben oftmals schon einige Zeit in den Missionen vor Ort zugebracht, bevor die Ausbildung beginnt, was dazu beiträgt, dass das Training die Diskussion und den Informationsaustausch zwischen den Teilnehmern erleichtert. Die Kurse stehen internationalem Personal und Ortskräften offen, einschließlich längerfristig in den Missionen beschäftigter Mitarbeiter, die die Kurse häufig durch ihr Fachwissen und ihre Erfahrung bereichern. An den ersten acht Kursen, die 2004 und 2005 stattfanden, nahmen rund 200 Missionsmitglieder aus allen Feldeinsätzen im gesamten OSZE-Gebiet teil.

Die Schulungsmaßnahmen werden dadurch vertieft, dass die Kursteilnehmer zum Aufbau von Netzwerken angeregt werden, so dass sie konkrete und themenbezogene Erfahrungen untereinander und mit dem ODIHR austauschen können.

Ein Kompetenzzentrum der menschlichen Dimension für die gesamte OSZE

Sowohl die verstärkte Konzentration auf die Programmerstellung und die Projektentwicklung in Zusammenarbeit mit den Feldmissionen als auch seine neue Rolle als Anbieter von Schulungen zur Programmgestaltung und zur Vermittlung von Fachwissen der menschlichen Dimension weisen auf das Ziel des ODIHR hin, sich zu einem Kompetenzzentrum der menschlichen Dimension für die gesamte Organisation zu entwickeln, d.h. in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Wahlen sowie Toleranz und Nichtdiskriminierung. Das Personalmanagementmodell der OSZE, das zu einem großen Teil auf dem Abordnungsprinzip beruht, spiegelt die politische Absicht wider, durch die stets nur befristete Beschäftigung der Mitarbeiter zu verhindern, dass die OSZE eine „Karriereorganisation“ wird. Eine Schwäche dieses Modells besteht jedoch darin, dass vorhandene Erfahrungen und – vor allem vor Ort – bewährte Verfahren leicht in Vergessenheit geraten oder verloren gehen. Die Aufstockung des ODIHR-Personals um Mitarbeiter mit praktischer Missionserfahrung, kombiniert mit einer qualitativ verbesserten Unterstützung von Feldeinsätzen als einem der Arbeitsschwerpunkte des Büros, hat es dem ODIHR als der zentralen Institution der menschlichen Dimension ermöglicht, sich als Sammelstelle für erfolgreiche Strategien, Methoden, Strukturen und Projekte im Bereich der menschlichen Dimension zu etablieren.

Die Rolle des ODIHR ist von Land zu Land, so auch in den Gastgeberländern von Feldmissionen, unterschiedlich. Die Beziehungen des Büros zu den Feldmissionen sind komplex und beruhen auf bewussten Entscheidungen auf der Grundlage von Mandaten, komparativen Vorteilen und Kapazitäten. Das heißt nicht notwendigerweise, dass das ODIHR in kleineren Missionen eine größere Rolle spielt und in größeren Missionen, vor allem denjenigen in Südosteuropa, von eher marginaler Bedeutung ist. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es gerade die größeren Missionen mit umfassenden Programmen zu Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung sind, die einen externen Bezugspunkt, eine Sammelstelle für Erfahrungen, ein Ressourcenzentrum, das Fachwissen aus anderen Feldmissionen vermitteln kann, benötigen. Das ODIHR kann zur sicheren Verwahrung des Wissens der Missionen zum Wohle der Gesamtorganisation genutzt werden. Das Büro plant daher, diese Schaltstellen- und Austauschfunktion, die von OSZE-Mitarbeitern vor Ort sehr geschätzt wird, die häufig nicht selber in der Lage sind, wissenschaftliche Untersuchungen und vergleichende Analysen durchzuführen, auszubauen.

Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen

Das ODIHR hat freundschaftliche und konstruktive Arbeitsbeziehungen zum Sekretariat des Europarats entwickelt. Der Direktor des ODIHR und der Generalsekretär des Europarats treffen regelmäßig u.a. in Warschau und Straßburg zu direkten Beratungen und Koordinierungsgesprächen zusammen, und die einzelnen Referenten und Berater unterhalten gute und enge Arbeitskontakte mit ihren Kollegen in der jeweils anderen Institution. Dieses bewährte Verfahren beruht in erster Linie auf themenbezogenen informellen Beratungen und nicht auf diplomatischen Formalitäten.

Eine solche echte Kooperation in praktischen Fragen und Koordination auf der Arbeitsebene gibt es schon lange. Sowohl das Sekretariat des Europarats als auch das ODIHR sind sich darin einig, dass die Zusammenarbeit und Koordination beider Organisationen auf der Arbeitsebene ganz hervorragend funktioniert. Dies muss gegenüber der politischen Ebene beider Organisationen deutlicher herausgestellt werden, da hier die enge Koordination nicht immer als solche wahrgenommen wird und die Diskussionen über eine mögliche Überlappung der Arbeitsfelder anhalten.

Auch zu den Vereinten Nationen und ihren Organen unterhält das ODIHR enge Beziehungen sowohl auf der Arbeits- als auch auf der Leitungsebene. Eine regelmäßige Zusammenarbeit findet sowohl formal im Rahmen der verschiedenen interinstitutionellen Treffen und Prozesse als auch informell, hier vor allem vor Ort und im Rahmen politischer Konsultationen, statt. Zum UNHCHR unterhält das Büro besondere Beziehungen auf der Grundlage eines Kooperationsabkommens, das regelmäßige Beratungen ebenso vorsieht

wie gemeinsame Initiativen und Zusammenarbeit. Dasselbe gilt für das UNDP, zu dem das ODIHR ebenfalls gute und enge Beziehungen unterhält. Das ODIHR hat die Reformen innerhalb der VN genauestens verfolgt, insbesondere dort, wo es um internationale Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte ging. Es kann sich mit seinem Schwerpunkt auf der OSZE-Region jederzeit aktiv in die Debatte einschalten und steht in diesem Zusammenhang in engem Kontakt mit den einschlägigen VN-Partnern in Genf und andernorts. Der jüngste Vorschlag von Generalsekretär Kofi Annan¹⁵ enthält sogar zentrale Elemente des dreidimensionalen Konzepts der OSZE – kann es ein besseres Argument für die fortbestehende, ja sogar weltweite Bedeutung unserer Organisation geben?

Auch mit einer Reihe anderer Organisationen arbeitet das ODIHR zusammen, nicht zuletzt mit der Europäischen Union und ihren zahlreichen Einrichtungen und Gremien. Die Europäische Kommission beispielsweise hat für ihre Wahlbeobachtungsmissionen die Vorgehensweise des ODIHR praktisch übernommen. Die Kommission ist auch ein wichtiger Geldgeber für mehrere Unterstützungsprojekte des ODIHR in Transitionsländern. Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) gehört zu den engsten Partnern des ODIHR im Rahmen seines neuen Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramms.

Eine erschöpfende Analyse der Gesamtheit der Kooperationsbeziehungen zu anderen Organisationen und Institutionen würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen und verdient möglicherweise gesonderte Aufmerksamkeit. Das ODIHR führt seine Beziehungen zu Partnerorganisationen in seinen Jahresberichten auf.

Ausblick und Schlussfolgerung

Fünfzehn Jahre nachdem es ins Leben gerufen wurde, ist das ODIHR in sehr guter Verfassung. Es hat sich zu einer stabilen, leistungsstarken Institution entwickelt, die sich ihrem Mandat verpflichtet fühlt und die Unterstützung aller Teilnehmerstaaten genießt, die hinter den Werten und Verpflichtungen stehen, die Grundlage der OSZE sind.

In seiner über zehnjährigen Tätigkeit hat das ODIHR bewiesen, dass die OSZE Institutionen braucht, die eigenständig handeln können und vor dem Ständigen Rat geschlossen auftreten, um Auskunft über den Stand der Erfüllung ihres Mandats zu geben. Die beispiellose Aufmerksamkeit, die die OSZE im Jahr 2004 durch die Arbeit des Büros erfahren hat, ist hierfür ein Beleg.

Die Prinzipien und Verpflichtungen der menschlichen Dimension sind so eindeutig und relevant wie eh und je. Innerhalb der Organisation wird häufig

15 In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs Kofi Annan, A/59/2005, United Nations 2005.

die Sorge laut, dass sie ihre „Glaubwürdigkeit“ verlieren könnte, wenn bestimmte Herausforderungen nicht gemeistert würden. Das ODIHR und seine engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geben ihr Bestes, um ihren Teil zu der Glaubwürdigkeit beizutragen, die die OSZE genießt.

Jüngste Entwicklungen und Herausforderungen im Kampf gegen den Menschenhandel im OSZE-Raum

Wenn von Menschenhandel die Rede ist, denken viele Leute – und leider auch viele Behörden – meist an Prostituierte, Wirtschaftsmigranten, illegale Ausländer, Schwarzarbeiter, kurz: an „suspekte“ Personen jeder Art. In Wahrheit geht es jedoch um Opfer schwerer Verbrechen, Menschen, die durch Verführung, Betrug, Täuschung oder Zwang in sklavereiähnliche Situationen gebracht werden, wo sie brutaler Gewalt ausgesetzt sind, eingesperrt, eingeschüchtert und in der Sexindustrie, als Dienstboten, als Billigarbeitskräfte und in anderen Formen von Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit ausgebeutet werden.

Leider werden diese Fakten noch immer vernachlässigt, während man sich unverhältnismäßig intensiv mit Fragen der nationalen Sicherheit wie der Kontrolle der Grenzen und Grenzsicherheit, dem Kampf gegen die illegale Migration, einschließlich des Schleusertums und Menschenschmuggels, sowie der Migrationsbeschränkung und der Migrationssteuerung befasst – und dies alles häufig betrachtet durch das Vergrößerungsglas des Kampfes gegen das organisierte Verbrechen.

Es ist richtig, dass dem Menschenhandel seit der Verabschiedung des Protokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels nun schon seit einigen Jahren internationale Aufmerksamkeit geschenkt wird. Erstmals traten neue Gesetze gegen den Menschenhandel in Kraft, Geldmittel für Projekte und Programme zur Bekämpfung des Menschenhandels begannen zu fließen und immer mehr Regierungen, Organisationen und Personen gingen daran, sich verstärkt mit diesem Problem auseinander zu setzen. Eine zunehmende Zahl von Akteuren engagiert sich seither im Kampf gegen den Menschenhandel. Gleichzeitig wächst die Zahl der Kommentatoren, Forscher und Experten, die bemüht sind, über das Problem zu informieren. Und dennoch: Trotz all dieser Aktivitäten weist bis heute nichts darauf hin, dass der Menschenhandel spürbar zurückgeht. Eben deshalb müssen unsere Bemühungen genau hier ansetzen.

Warum geht der Menschenhandel – trotz jahrelanger Arbeit – unvermindert weiter?

Einige Antworten lassen sich finden, wenn wir die Annahmen, von denen wir bisher in unserem Kampf ausgegangen sind, näher untersuchen. Ich glaube, dass wir keine nennenswerten Fortschritte gegen die Menschenhändler machen werden und auch den Opfern von Menschenhandel nicht die nötige Hilfe

bieten können, solange wir an diese Fragen nicht direkt und offen herangehen.

Obwohl weithin anerkannt ist, dass Menschenhandel ein schweres Verbrechen und eine massive Verletzung der Menschenrechte ist, und dies von Vertretern von Regierungen in aller Welt auch nachdrücklich und immer wieder betont wird, erweist sich die Sichtweise der meisten Länder bei ihrem Vorgehen gegen den Menschenhandel als eher eingeschränkt und stützt sich fast ausschließlich auf Konzepte nationaler Sicherheit und nationaler Souveränität.

Der Sicherheitsansatz im Kampf gegen Menschenhandel

Sehen wir uns die gängige Praxis in vielen europäischen und anderen Zielländern an, wird offensichtlich, dass der Schutz der Grundrechte der Opfer von Menschenhandel den Interessen des Staates untergeordnet wird. Die Regierungen geben vor, den Menschenhandel bekämpfen zu wollen, betrachten dabei jedoch oftmals den Kampf gegen die illegale Migration als erste Priorität. Die EU und viele westeuropäische und andere Zielländer sehen ihre vordringliche Aufgabe im Allgemeinen in der Eindämmung und Verhinderung der illegalen Migration und in der Bekämpfung des Asylmissbrauchs.

Auch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Umgang mit Menschenhandel hat sich in letzter Zeit eher auf die Verschärfung der Grenzkontrollen und die Verhütung der irregulären Migration und Zuwanderung konzentriert. Zu diesem Zweck wurden und werden vermehrt Rückübernahme- und Repatriierungsabkommen geschlossen und umgesetzt und andere restriktive Maßnahmen ergriffen. Dadurch laufen Opfer von Menschenhandel Gefahr, als illegale Zuwanderer und Zuwanderinnen behandelt und umgehend in ihre Herkunftsländer abgeschoben zu werden. Selbst wenn Opfern ein vorläufiges Bleiberecht zugestanden wird, wird ihre Unterstützung davon abhängig gemacht, ob sie für die Strafverfolgung von Nutzen und bereit sind, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten. Die Opfer werden daher oft im Interesse der Strafverfolgung instrumentalisiert. Auch hier muss das Recht der Opfer auf Schutz ihrer körperlichen und geistigen Unversehrtheit hinter den staatlichen Interessen zurückstehen.

Ein Schwerpunkt dieses in erster Linie auf nationale Sicherheit ausgerichteten Ansatzes ist der Grenzschutz, der als *die* Maßnahme gegen den Menschenhandel angesehen wird. Aus einer Vielzahl von Gründen jedoch – auf die weiter unten noch eingegangen wird – kann dies nicht das einzige, ja nicht einmal das wichtigste Element einer wirksamen Strategie gegen Menschenhandel sein. Nur die wenigsten Fälle von Menschenhandel sind an der Grenze erkennbar oder werden als solche erkannt, denn sehr oft wissen die Personen beim Grenzübertritt noch nicht, welches Schicksal ihnen droht, nämlich dass sie möglicherweise von Menschenhändlern und deren Kompliz

zen ausgebeutet und versklavt werden. Die Erfahrung zeigt, dass die meisten der zukünftigen Opfer Landesgrenzen rechtmäßig überschreiten und erst später zu illegalen Migranten und Migrantinnen werden, wenn z.B. ihre Visa abgelaufen sind. Oft sorgen Menschenhändler dafür, dass Personen allein einreisen, ausgestattet mit legalen Reisedokumenten, die ihnen dann bei der Ankunft im Ausland abgenommen werden. Die Standardreaktion vieler Staaten – Verschärfung der Maßnahmen zur Verhinderung von Betrug, Perfektionierung der Reisedokumente, Verschärfung von Identifizierungsverfahren und Schulung der Grenzbeamten im Erkennen falscher Dokumente – mag daher von Bedeutung sein, wenn es darum geht, illegale Zuwanderer zu identifizieren; sie ist jedoch ungeeignet für eine sinnvolle und wirksame Auseinandersetzung mit dem wesentlichen Aspekt des Menschenhandels, nämlich der Ausbeutung und Versklavung von Menschen.

An der Grenze ermöglichen typischerweise einzelne Kriminelle den Transport und den illegalen Grenzübertritt von potenziellen Opfern. Die Behinderung des Grenzübertritts wird daher den Plan der Menschenhändler insgesamt nicht wesentlich durchkreuzen. Bestenfalls ist sie eine lästige Störung oder sie zieht einen Fahrer oder Schlepper vorübergehend aus dem Verkehr. Diese spielen zwar eine Rolle in der Kette des Menschenhandels, doch sind sie für den gesamten Ablauf keineswegs entscheidend. Darüber hinaus wird auch das immer häufiger auftretende Phänomen des Menschenhandels innerhalb eines Landes außer Acht gelassen, wenn das Schwergewicht auf den Grenzschutz gelegt wird.

Grenzbeamte und Behörden können versuchen, den Menschenschmuggel, die Schlepperei und Schleuserei zu unterbinden, doch richten sich diese Bemühungen nicht gegen den Kern des Menschenhandels, der durch Täuschung, Zwang und Ausbeutung charakterisiert ist. Der Schmuggel von Menschen über Grenzen hinweg kann als Vergehen gegen die Souveränität eines Staates angesehen werden, der Menschenhandel hingegen ist ein gegen eine Person gerichtetes schweres Verbrechen und eine Verletzung ihrer Menschenrechte. Das Konzept „Schützt die Grenzen“ – das oft zur einzigen wahren Lösung hochstilisiert und als solche praktiziert wird – ist als zentrales Instrument im Kampf gegen den Menschenhandel unwirksam. Es gibt viele gute Gründe, warum der Grenzschutz eines Landes verstärkt werden sollte; den Menschenhandel jedoch wird man damit nicht in seinem Kern treffen.

Wir müssen erkennen, dass dem Menschenhandel durch Ausschluss- und Kontrollmaßnahmen allein nicht Einhalt geboten werden kann. Die Praxis der Kontrolle, Abschreckung und sofortigen Repatriierung der Opfer von Menschenhandel ist oft der Beginn eines Teufelskreises.

Wir müssen uns darüber klar werden, dass eine staatliche Politik, die vor allem auf Selbstschutz abzielt statt einen umfassenderen Ansatz zu wählen, kontraproduktiv und daher Teil des Problems ist. Die westeuropäischen Länder, das wichtigste Zielgebiet in Europa, und andere Zielländer für Menschenhandel haben diesbezüglich eine wichtige Rolle zu spielen.

Menschenhandel unterscheidet sich wesentlich von Menschenschmuggel und von illegaler Migration und verlangt daher eigene, spezielle Maßnahmen in der Ermittlung, der Strafverfolgung und der Verhütung.

Es steht fest, dass Migrantinnen und Migranten im Allgemeinen – und illegale sowie Migrantinnen und Migranten ohne Dokumente im Besonderen – äußerst gefährdet und leichte Beute für Menschenhändler sind. Viele von ihnen arbeiten unter Bedingungen eklatanter Ausbeutung: Sie sind weder gesundheitlich versorgt, noch werden sie über ihre Rechte aufgeklärt; sie sind körperlichem und psychischem Missbrauch ausgesetzt, sind unterbezahlt oder ihr Lohn wird von Rekrutierungsagenten einbehalten. Menschenhändler machen sich das Fehlen jeglichen sozialen und rechtlichen Schutzes zunutze. Der Umstand, dass Migration immer öfter mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht wird, hat zudem negative Auswirkungen auf die Art und Weise, wie Opfer von Menschenhandel gesehen und behandelt werden.

Eine genauere Analyse gibt zu der Befürchtung Anlass, dass in der Praxis die Interessen des Staates – mit den Schwerpunkten Migrationssteuerung und Strafverfolgung – im Widerspruch zu den Rechten und Bedürfnissen der Opfer von Menschenhandel stehen. Noch immer werden die wehrlosen Opfer zynischer Menschenhändler viel zu oft als Täter oder Täterinnen angesehen, kriminalisiert und abgeschoben, bevor die wahren Umstände untersucht werden.

Der strafrechtliche Ansatz im Kampf gegen Menschenhandel

Opfer von Menschenhandel werden derzeit fast ausschließlich von der Polizei identifiziert. Ob Personen als Opfer von Menschenhandel erkannt werden, hängt davon ab, inwieweit die Beamtinnen und Beamten mit dem Problem vertraut sind. Von ihrem Wissensstand hängt es auch ab, ob Opfer korrekt behandelt werden. Und von ihnen hängt es schließlich ab, ob es zur Strafverfolgung kommt, denn sie befragen die Opfer und erstellen die Akten.

Diese Fakten zeigen bereits einige wunde Punkte im Kampf gegen den Menschenhandel auf. Noch immer werden Opfer von Menschenhandel fast ausschließlich von der Polizei ermittelt – anstatt ihnen die Möglichkeit zu geben, sich an ein Netz von Kontaktstellen und Hilfsdiensten zu wenden, ohne Gefahr zu laufen, sofort in die Rechts- und Ordnungsmaschinerie eines fremden Landes zu geraten. Untersuchungen zeigen, dass Opfer von Menschenhandel in der Polizei selten eine Quelle für Schutz und Hilfe sehen.

Bei der Polizei herrscht vielfach noch die Tendenz zu einer Verhörstrategie vor, die darauf abzielt, die verhörte Person zu überrumpeln. Dazu wird das Argument ins Treffen geführt, dass eine Aussage unmittelbar nach der Festnahme wahr und unverfälscht sei, da die Betroffenen keine Chance haben, sich ihre Aussage zurechtzulegen oder sich kontrolliert zu verhalten. Opfer

von Menschenhandel werden noch immer zu diesem Zweck verhaftet und in Gewahrsam genommen.

Im Gegensatz dazu haben nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die Opfer von Menschenhandel betreuen, festgestellt, dass diese nach ihren traumatischen Erlebnissen eine Erholungs-, Genesungs- und Reflexionsperiode benötigen und erst Vertrauen in ausländische Behörden und Institutionen fassen müssen. Oft sehen sie sich zunächst nicht als Opfer eines Verbrechens, und es braucht Zeit und viele Gespräche, bis sie sich ihrer Situation bewusst werden. Hinzu kommt, dass Opfer von Menschenhandel von ihren Menschenhändlern häufig dazu angehalten werden, niemandem zu vertrauen, vor allem nicht der Polizei. Manchmal schämen sich Opfer für das, was sie unter Zwang tun mussten – zum Beispiel als Prostituierte arbeiten – und geben sich sogar selbst die Schuld daran. NGOs und internationale Organisationen sind daher der Auffassung, dass die Betroffenen erst nach einer gewissen Zeit ihre Geschichte erzählen und die volle Wahrheit sagen werden. Opfer sind erst nach längeren Kontakten und regelmäßigen Gesprächen bereit, über das Erlebte zu sprechen und sogar als Zeugen bzw. Zeuginnen auszusagen und zu ihrer Aussage zu stehen. Das lehrt uns, dass gerade deshalb die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels nicht allein der Polizei überlassen werden sollte. Sie sollte vielmehr eine gemeinsame Aufgabe von Ermittlungsbehörden und NGOs sein.

In vielen Ländern gibt es keine strukturierte und systematische Zusammenarbeit zwischen Polizei und NGOs, die Opferschutzzentren betreiben, was einen erheblichen Nachteil für die Opfer von Menschenhandel darstellt. Auch lässt die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sehr oft erheblich zu wünschen übrig. Die OSZE und unsere Partner in der Allianz gegen Menschenhandel sprechen sich daher dafür aus, umfassende Zuweisungsmechanismen (*national referral mechanisms*, NRMs), d.h. nationale Opferschutz und Kooperationsmechanismen, einzurichten, die eine bessere und institutionalisierte Zusammenarbeit auf innerstaatlicher Ebene, aber auch zwischen den Ländern ermöglichen.

Wir müssen uns von der überholten Meinung frei machen, dass die Rechte und Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel mit einer wirksamen Strafverfolgung unvereinbar sind. Wir müssen erkennen, dass es praxisfremd und letztendlich unannehmbar ist, zwischen der Strafverfolgung und dem Beistand und Schutz für Opfer dieses Verbrechens einen Widerspruch zu sehen.

Aus diesem Grund muss unbedingt ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass Menschenhandel sowohl eine Frage der Strafverfolgung als auch ein Menschenrechtsanliegen ist, und keine Frage des Entweder-Oder. Beide Fragen müssen gemeinsam angegangen werden, wenn wir in unserem Kampf gegen den Menschenhandel erfolgreich sein wollen.

Gründliche Schulungsmaßnahmen sind ein wichtiges Instrument, um dem anhaltenden Bedarf an der umfassenderen Verbreitung von Wissen über Menschenhandel zu entsprechen. Notwendig ist ein intensives Training für

all jene, die in der Strafverfolgung tätig sind, sowohl für die an vorderster Front stehenden Polizisten und Polizistinnen und Sonderermittler als auch für Staatsanwälte und Richter. Schulungen müssen auch für Grenz- und Konsultsbeamte, Regierungsbeamte in Schlüsselpositionen usw. angeboten werden.

Die Aus- und Fortbildung all jener, die erreicht werden müssen, ist eine gewaltige Aufgabe, aber sie ist die einzige Maßnahme, die zum Ziel führt. Sie muss deshalb nach einer konkreten Strategie, die genau festlegt, wer, wann und durch wen auszubilden ist, konsequent organisiert werden. *Team-Teaching* durch Polizeibeamte und -beamtinnen gemeinsam mit Vertretern und Vertreterinnen von NGOs haben sich als äußerst zweckmäßig erwiesen und eine neue Qualität in Ausbildung und Training gebracht.

Ein anderer Faktor, der die begriffliche Verwirrung beseitigen helfen kann, ist der in den einzelnen Ländern eingeleitete Prozess einer Reform des Strafrechts. Sobald Länder versuchen, mit dem Problem der juristischen Unterscheidung zwischen Schlepperei, illegaler Zuwanderung, Prostitution, verschiedenen anderen Straftatbeständen und Menschenhandel zu Rande zu kommen, sehen sie sich veranlasst, diese Tatbestände eindeutig und klar zu definieren.

Das hat nicht nur Auswirkungen auf die strafrechtlichen Bestimmungen, sondern auch auf Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer und zum Zeugenschutz. Auch die Unterschiede zwischen Menschenhandel, Menschen schmuggel und illegaler Zuwanderung treten deutlicher zutage, wenn Länder festlegen müssen, welche Leistungen sie aus welchen Gründen für Opfer von Menschenhandel erbringen wollen und auch erbringen werden, die sie etwa geschmuggelten Personen oder illegalen Zuwanderern nicht gewähren werden.

All dies wird für mehr Verständnis in diesem Bereich sorgen. Die mit Ermittlung und Strafverfolgung befassten Beamten und Beamtinnen halten sich an die Buchstaben des Gesetzes. Deshalb müssen gegen den Menschenhandel eigene Gesetze erlassen werden. Und die gegen den Menschenhandel erlassenen und umgesetzten Rechtsvorschriften müssen so umfassend sein, dass sie dem multidimensionalen Charakter dieses abscheulichen Verbrechens und der schweren Menschenrechtsverletzung Menschenhandel Rechnung tragen.

Der menschenrechtliche Ansatz im Kampf gegen Menschenhandel

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass die Rechtsstellung der Opfer und deren Schutz besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Die Staaten haben dabei eine ganz wesentliche Rolle zu spielen, vor allem, was die Behandlung der Opfer anbelangt. Wenn die Betroffenen und deren engste Angehörige in Sicherheit sind, werden sie eher bereit sein, an der strafrechtli-

chen Verfolgung der Menschenhändler mitzuwirken und mitzuhelfen, deren Netzwerke aufzudecken und zu zerschlagen.

Um sich aus Beziehungen, die von Gewalt geprägt sind, lösen und aus Lebensumständen, in denen ihnen ständig Gewalt droht, befreien zu können, benötigen die vom Menschenhandel Betroffenen umfassende soziale und wirtschaftliche Unterstützung, aber auch Hilfe in rechtlicher Hinsicht. Die Legalisierung der Rechtsstellung einer von Menschenhandel betroffenen Person ist ein ganz besonders wichtiger Bestandteil jeder wirksamen Opfer- und Zeugenschutzstrategie. Ein gesicherter und Sicherheit bietender Rechtsstatus für die Betroffenen ist die Grundvoraussetzung dafür, sie mit Unterstützungsprogrammen zu erreichen.

Eine zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist das Recht auf (zeitlich befristeten oder ständigen) Aufenthalt für Opfer in den Ziel- und Transitländern. Im Idealfall sollte der rechtliche Aufenthaltsstatus unabhängig von der Fähigkeit oder Bereitschaft des Opfers zur Aussage in Strafverfahren gewährt werden. Mit dem rechtlichen Aufenthaltsstatus sollten auch der Zugang der Opfer zum Arbeitsmarkt und das Recht auf staatliche Sozialleistungen sowie auf Entschädigung für die an ihnen begangenen Verbrechen verbunden sein.

Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die Stellung der Opfer von Menschenhandel in Strafverfahren. Sie müssen das Recht haben, die Aussage zu verweigern, und wenn sie zur Aussage bereit sind, müssen sie diese in einem konfrontationsfreien Umfeld machen können. Jedenfalls muss sichergestellt sein, dass sie bei ihrer Aussage gegen die Menschenhändler nicht erneut zu Opfern gemacht werden, sondern dass sie den Vorgang als stärkende, positive Erfahrung erleben.

In der Praxis bieten jedoch viele Staaten den Opfern, die an Strafverfahren mitwirken, nicht einmal den grundlegendsten Schutz. Viele Länder gestatten Zeugen und Zeuginnen nicht, während des Verfahrens im Land zu bleiben, sondern beordern sie zur Verhandlung zurück, ohne Rücksicht auf die damit verbundene finanzielle Belastung und ohne sich Gedanken über ihre Sicherheit und die Sicherheit der ihnen nahe stehenden Personen zu machen.

Natürlich endet wirksamer Opfer- und Zeugenschutz nicht mit dem Abschluss des Verfahrens. Untersuchungen haben gezeigt, dass Opfer und ihre Familien in den Herkunftsländern mehr oder weniger schutzlos Bedrohungen oder Gewalt von Seiten der Menschenhändler und deren Komplizen ausgeliefert sind. Deshalb sollte das Recht auf Familienzusammenführung eingeräumt werden. Familienzusammenführung ist oft der einzige Weg, um die Sicherheit der engsten Verwandten von Menschenhandelsopfern zu gewährleisten.

Auf politischer Ebene wird dem Problem zwar inzwischen erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt, doch nur wenige Staaten sind bisher zu der Einsicht gelangt, dass es *ihre* Aufgabe ist, Menschen vor Menschenhandel und den damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen zu schützen und den Opfern wirksame Hilfe und Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen. Es sind die Staaten

und ihre Regierungen, die die Hauptverantwortung für die Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels tragen; sie haben dafür zu sorgen, dass sie ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf menschenrechtliche Normen nachkommen, nämlich die Rechte des Einzelnen zu gewährleisten und zu schützen. Jeder kann etwas tun, um zur Bewältigung dieses Problems beizutragen, doch liegt die Verantwortung für entsprechende und wirksame Gegenmaßnahmen letzten Endes bei den einzelnen Regierungen. Jede Regierung muss sich der Verantwortung und Rechenschaftspflicht stellen, wenn es Fortschritte im Kampf gegen den Menschenhandel geben soll.

Trotz spürbarer Fortschritte bei der Schaffung institutionalisierter staatlicher Mechanismen in vielen Ländern gibt es nur wenige Anzeichen dafür, dass die Regierungen diese Verantwortung als die ihre erkennen und akzeptieren, vor allem in Bezug auf den Beistand und den Schutz für die Opfer von Menschenhandel. Obwohl diese Frage auf Konferenzen und in den Medien ausführlich behandelt wird, widmen ihr viele Staaten im OSZE-Raum in der Praxis nicht die Zeit und Aufmerksamkeit, die sie verdient. Denkt man objektiv darüber nach, was zu tun ist, um das Problem in den Griff zu bekommen, stellt man fest, dass das Vorgehen gegen den Menschenhandel volle und ungeteilte Aufmerksamkeit verlangt. Dennoch gibt es nur wenige Beamte, die ausschließlich mit der großen Bandbreite von Aufgaben im Kampf gegen den Menschenhandel betraut und befasst sind.

Stattdessen übertragen Regierungen – insbesondere in Ländern, die mit der finanziellen Unterstützung von Geberländern rechnen können – die Zuständigkeit für die Umsetzung von Maßnahmen gegen den Menschenhandel zunehmend auf internationale Organisationen. Das hat einschneidende Konsequenzen. Regierungen ziehen sich oft an den Rand des Geschehens zurück, wenn es darum geht, das Problem frontal anzugehen und sich in diesem Kampf praktisch zu engagieren. Doch internationale Organisationen können niemals all das tun, was notwendig ist, um diesen Kampf zu führen. Denn es geht dabei ja schließlich um den Schutz der Menschenrechte von Bürgerinnen und Bürgern – eine der grundlegenden Aufgaben des Staates.

Die Staaten haben auch einen wesentlichen Einfluss darauf zu nehmen, wie Betroffene von Menschenhandel wahrgenommen werden. Durch die Behandlung, die sie ihnen angedeihen lassen, muss deutlich werden, dass sie sie als Opfer anerkennen. Die Rechtsstellung und der Schutz von Menschenhandelsopfern müssen dem Status von Opfern schwerer Verbrechen entsprechen, nicht jenem von Straftätern. Die Staaten haben dafür zu sorgen, dass die Opfer von Menschenhandel für Taten, die sich aus der Menschenhandelssituation ergeben, weder strafrechtlich noch verwaltungsrechtlich zur Verantwortung gezogen oder bestraft werden. Die Regierungen dürfen daher mögliche Menschenhandelsopfer wegen deren unrechtmäßiger Einreise und irregulären Aufenthalts- bzw. Beschäftigungsstatus nicht sofort ausweisen.

Menschenhandel kann nicht als „Momentaufnahme“, sondern eher als Abfolge von Handlungen wie in einem „Film“ dargestellt werden. Er geschieht nicht in einem bestimmten, punktuellen Moment und ist dann vorüber, und er spielt sich auch nicht an einem einzigen Ort ab. Er findet nicht nur im Zielland statt, in dem das Opfer oder ein Straftäter entdeckt wird. Er besteht vielmehr aus einer Kette – oder Serie – von Straftaten und Menschenrechtsverletzungen, die im Herkunftsland beginnt, sich quer durch die Transitländer bis in die Zielländer und über einen längeren Zeitraum erstreckt. Auch der interne Menschenhandel – also der Menschenhandel innerhalb eines Landes – besteht aus einer Serie von Straftaten und Menschenrechtsverletzungen, die sich über einen gewissen Zeitraum hinweg ereignen.

Die Erkenntnis, dass Menschenhandel aus einer Kette von kriminellen Verhalten und strafrechtlich relevanten Aktivitäten besteht, ist die Grundvoraussetzung für seine wirksame Bekämpfung. Ohne diese Einsicht und solange nicht alle Maßnahmen gezielt auf diese Fakten ausgerichtet sind, kann es keine wirksame Reaktion auf den Menschenhandel geben, weder in Bezug auf die angestrebte Strafverfolgung noch in Bezug auf Anliegen der Opferhilfe.

Aus dem Wissen, dass Menschenhandel eine Kette krimineller Handlungen ist, ergibt sich zwangsläufig, dass die Strafverfolgungsbehörden über Grenzen hinweg zusammenarbeiten und aktiv, nicht reaktiv ermitteln müssen. Das erklärt auch, warum eine Strategie, die darin besteht, „Abschreckung“ an den Grenzen zu betreiben, nicht zielführend ist.

Es gilt zwar fast schon als Klischee, dass Menschenhandel ein grenzüberschreitendes Verbrechen ist. Das Problem ist jedoch, dass buchstäblich niemand ihn tatsächlich als solches behandelt. Es gibt kaum Ermittlungen in Fällen von Menschenhandel, bei denen kriminelle Aktivitäten in den Herkunftsländern mit den Straftätern in den Zielländern in Verbindung gebracht werden. Es gibt kaum eine institutionalisierte und abgestimmte Nachbetreuung der Opfer, nachdem sie in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt wurden. Eine der wichtigsten Prioritäten muss es daher sein, Mechanismen zu entwickeln, die es möglich machen, gegen das gesamte kriminelle Netz vorzugehen, beginnend in den Herkunftsländern, in denen es seinen Ausgang nimmt, bis zu den Endabnehmern im Zielland – und zwar Mechanismen auf allen Ebenen: auf politischer Ebene, auf der Ebene der Strafverfolgung, auf der Ebene der NGOs, die die Opfer von Menschenhandel betreuen, und auf der Ebene der Justiz.

Und schließlich machen obige Ausführungen deutlich, dass immer wieder versucht wird, auf der Suche nach einfachen Lösungen ein höchst komplexes und mehrdimensionales Problem auf eine vereinfachte, oft eindimensionale Sichtweise zu reduzieren. All jene, die in der Praxis mit diesem Problem befasst sind, haben erkannt, wie unerhört kompliziert und schwierig dieses

Puzzle ist. Der Versuch, die Vielzahl von Dimensionen auf einen einzigen Aspekt zu verkürzen, kann deshalb nicht zu nachhaltigen Lösungen führen. Manche sehen den Menschenhandel ausschließlich als Problem der illegalen Migration, andere nur als Arbeitsmarktfrage, als ein allein durch die Nachfrage bestimmtes Problem oder nur als Problem der organisierten Kriminalität. Das ist ein Tunnelblick, der die Komplexität des Menschenhandels völlig verkennt und nicht geeignet ist, ein wünschenswertes Ergebnis zu erzielen.

Ein wirklich umfassender Ansatz, der alle denkbaren Aktionsebenen einschließt, ist vonnöten, wenn wir im Kampf gegen diese Geißel Erfolg haben wollen. Es ist notwendig, all jene, die in der Armutsbekämpfung, in der Erziehung und im Menschenrechtsschutz praktische Arbeit leisten, mit denjenigen, die sich mit Fragen von Korruption, organisierter Kriminalität oder Fragen der Zuwanderung und der Rechtsreform befassen, zusammenzuführen.

Genau so, wie wir uns darüber klar sein müssen, dass kein Land, kein Ministerium und keine Organisation oder Agentur für sich allein dieser schrecklichen Menschenrechtsverletzung ein Ende setzen kann, muss uns bewusst sein, dass auch ein eindimensionaler Ansatz sie nicht beenden kann. Deshalb appellieren die OSZE und ihre Partner in der Allianz gegen Menschenhandel unermüdlich an die Regierungen und an alle Verantwortlichen vor Ort, Maßnahmen gegen den Menschenhandel zu ergreifen, die sowohl vielfältig als auch umfassend sind, das Problem sowohl an seinen Wurzeln als auch in seinen kriminellen Erscheinungsformen anzugehen, der Schwere des Verbrechens angemessene strenge Strafen für die Täter vorzusehen und insbesondere auf die Bedürfnisse der Menschenhandelsopfer einzugehen.

Die wirtschaftliche Dimension im Kampf gegen Menschenhandel

Der Menschenhandel hat seine Wurzeln zweifellos in zunehmender Armut in vielen Herkunftsländern – sehr oft unter der weiblichen Bevölkerung („Armut ist weiblich“). Meist ist es die Armut, oft auch politische Instabilität, die dem Menschenhandel den Weg bereiten, nicht nur für die Zwecke der internationalen Sexindustrie, sondern auch der Zwangsarbeit und Zwangsdienstbarkeit, der Ausbeutung als Haushaltshilfen, des Handels mit Kindern zum Betteln oder Stehlen oder für andere missbräuchliche Zwecke, der Zwangsheirat, des Organhandels usw.

Schattenwirtschaft und ein florierender Schwarzmarkt haben sich in vielen Reformländern zu wichtigen Wirtschaftsfaktoren entwickelt. Prekäre Dienstverhältnisse sind eine der wichtigsten Einkommensquellen für Gruppen mit geringem Einkommen, etwa Frauen, geworden. Der Reformprozess hat für viele Menschen keine regulären Arbeitsplätze gebracht, sondern hat sie in informelle Sektoren und Gelegenheitsjobs abgedrängt.

Einige der bedenklichsten Folgen der weit verbreiteten Armut sind Korruption, Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen, einschließlich des

Menschenhandels, die ein erschreckendes Ausmaß angenommen haben und zudem Faktoren sind, die die weitere Entwicklung institutioneller und wirtschaftlicher Strukturen destabilisieren und verzögern.

Die Liquidierung ganzer Wirtschaftszweige und der Umstand, dass die Konditionen für Strukturanpassungskredite, die internationale Finanzierungsgesellschaften Ländern einräumen, die Einstellung notwendiger Sozialleistungen erforderlich machen, können direkt oder indirekt zum Menschenhandel beitragen. Das Entstehen illegaler Arbeitsmärkte birgt die Gefahr in sich, dass Menschen in das kriminelle Geschäft des Menschenhandels abgleiten. Wir alle wissen, dass – trotz relativ hoher Arbeitslosigkeit in vielen westeuropäischen Ländern – irreguläre Migranten und Migrantinnen leicht Arbeit auf dem ungeschützten Billiarbeitsmarkt finden. Daher sind sozial ausgewogenere Wirtschaftsprogramme notwendig. Die Herausforderung besteht darin, an allen Fronten für Wirtschaftsentwicklung *und* soziale Absicherung für alle zu kämpfen.

Es gibt keine Alternative dazu, das Problem an seinen Wurzeln anzupacken, so komplex, schwierig und scheinbar unüberwindlich es auch sein mag. Initiativen im Kampf gegen den Menschenhandel müssen eine echte Chance bieten, den Zyklus von Armut, Missbrauch und Ausbeutung zu durchbrechen.

Wenn wir den Menschenhandel eindämmen wollen, sind sowohl kurzfristige als auch langfristige Maßnahmen gefordert. Einerseits müssen die Gegenmaßnahmen schnell greifen. Andererseits müssen wir uns mit der Frage der strukturellen Ursachen des Menschenhandels auseinandersetzen – nämlich dem globalen Ungleichgewicht in der Verteilung von Arbeitsplätzen, Ressourcen und Vermögen.

Der OSZE-Mechanismus zur Bekämpfung des Menschenhandels

Sicher wurde schon viel getan im Kampf gegen den Menschenhandel und die Bemühungen gehen auch weiter, aber es liegt noch viel Arbeit vor uns.

Da sich die OSZE sowohl auf Herkunfts- als auch auf Transit- und Zielländer erstreckt, ist sie bestens dazu geeignet, sich mit dem Problem in seiner ganzen Komplexität zu befassen. Der Menschenhandel betrifft Fragen der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, der Strafverfolgung und der Verbrechensbekämpfung, Fragen von Ungleichheit und Diskriminierung, von Korruption, wirtschaftlicher Benachteiligung und Migration. Er berührt alle Dimensionen der Arbeit der OSZE und verlangt deshalb einen entschlossenen und dimensionsübergreifenden Ansatz.

Unsere Antwort auf dieses stetig zunehmende Problem muss interdisziplinär und international sein. Wir haben es mit einem transnationalen Verbrechen zu tun, und zur Bekämpfung dieses weltweiten Problems bedarf es eines abgestimmten Vorgehens auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene.

Herkunfts-, Transit- und Zielländer müssen zusammenarbeiten, wenn spürbare Fortschritte erreicht werden sollen.

Während des niederländischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2003 wurde der Kampf gegen den Menschenhandel zu einer Kernaufgabe der Organisation. Der Ministerrat von Maastricht verabschiedete den Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels und richtete einen entsprechenden OSZE-Mechanismus ein. Dieser besteht aus der OSZE-Sonderbeauftragten zur Bekämpfung des Menschenhandels, die im Mai 2004 vom bulgarischen Vorsitz bestellt wurde, und der Sondergruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (*Anti-Trafficking Assistance Unit*, ATAU), die die Arbeit der Sonderbeauftragten unterstützt.

Der Zuständigkeitsbereich der Sonderbeauftragten wird im Beschluss Nr. 2/03 des Maastrichter Ministerrats („Bekämpfung des Menschenhandels“) vom 2. Dezember 2003 geregelt. Schwerpunkt meiner Arbeit ist die Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung der von ihnen eingegangenen einschlägigen OSZE-Verpflichtungen und der internationalen Verpflichtungen, wie sie sich zum Beispiel aus dem Protokoll der Vereinten Nationen gegen den Menschenhandel ableiten lassen.

Der OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels gibt den Teilnehmerstaaten ein umfangreiches Instrumentarium zur Erfüllung dieser Verpflichtungen an die Hand. Er geht von einer umfassenden Sicht des Problems aus und schließt Verhütungsarbeit ebenso ein wie Opferschutz und die strafrechtliche Verfolgung jener, die das Verbrechen verüben oder ihm Vorschub leisten. Er enthält Empfehlungen an die Teilnehmerstaaten und die einschlägigen OSZE-Institutionen und -Gremien sowie die Einrichtungen im Feld für den angemessenen Umgang mit den politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und humanitären Aspekten des Problems.

Der OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels bildet die Grundlage meiner Arbeit als OSZE-Sonderbeauftragte, wobei die größte Herausforderung darin besteht, die Theorie in die Praxis umzusetzen. Ich konzentriere mich daher in erster Linie auf die Arbeit mit Regierungen, die ich dazu motivieren möchte, sich ihrer Verantwortung zu stellen und von sich aus im Kampf gegen den Menschenhandel tätig zu werden. Ich sehe es als meine Aufgabe an, Regierungen Entscheidungshilfen in Bezug auf ihre Politik im Kampf gegen den Menschenhandel anzubieten und sie im Umgang mit dem Menschenhandel zu beraten. Dabei sollen im Hinblick auf eine verstärkte grenzübergreifende Zusammenarbeit Lösungen erarbeitet werden, die auf die Bedürfnisse der einzelnen Länder abgestimmt sind und im Einklang mit internationalen Standards stehen. Ich biete auch meine Unterstützung bei der Entwicklung nationaler Strukturen an, die für eine wirksame innerstaatliche und transnationale Zusammenarbeit erforderlich sind.

In dem Bemühen, die gesamte Kette des Menschenhandels zu erfassen, ermutige ich die Regierungen und alle Verantwortlichen vor Ort, den Menschen-

handel als Kontinuum zu betrachten – ausgehend von den Herkunftsländern über die Transit- bis in die Zielländer.

Es versteht sich von selbst, dass Bewusstseinsbildung, Sensibilisierung für die Komplexität des Problems und Beratung über angemessene – d.h. alle Bereiche und Aspekte umfassende – Vorgehensweisen Schwerpunkte meiner Tätigkeit sind und bleiben werden.

Es ist von größter Wichtigkeit, alle Dimensionen des Menschenhandels zu berücksichtigen, d.h. Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung in Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, einschließlich der Ausbeutung als Dienstboten, Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsverheiratung, Menschenhandel für die Zwecke des Organhandels sowie insbesondere den Handel mit Kindern und Minderjährigen. Mit Unterstützung der ATAU bereite ich Hintergrundinformationen zu diesen Themenbereichen und über bewährte Praktiken für nachhaltige Lösungen im Kampf gegen den Menschenhandel auf und vor.

Ein wesentliches Element meiner Arbeit besteht darin, für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren und Verantwortlichen im Kampf gegen den Menschenhandel zu sorgen, seien es Regierungsbehörden, Strafverfolgungsbeamte oder NGOs sowie nicht zuletzt internationale Organisationen, die Fachwissen und Know-how beitragen.

Die Zusammenarbeit mit den OSZE-Institutionen und -Feldmissionen, etwa mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU), dem Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA), der Leitenden Beraterin für Gleichstellungsfragen und den Kontaktstellen für die Bekämpfung des Menschenhandels (*Anti-Trafficking Focal Points*) in den Missionen, ist ein wesentlicher Teil meiner Arbeit, um die verschiedenen Aktivitäten im Kampf gegen den Menschenhandel zu koordinieren und auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen. Da Parlamentsabgeordnete in der Gesetzgebung im Zusammenhang mit Menschenhandel eine wichtige Rolle spielen, lege ich auch großen Wert auf die Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE.

Die Allianz gegen den Menschenhandel

In dem Bewusstsein, dass Kooperation und Koordination der Schlüssel zu nachhaltigen Lösungen im Kampf gegen den Menschenhandel sind, habe ich eine enge Partnerschaft mit einschlägigen internationalen Akteuren initiiert, die „Allianz gegen den Menschenhandel“.

„Allianz gegen den Menschenhandel“ ist die Devise der kollektiven Anstrengungen, die gemeinsam mit wichtigen internationalen Partnern unternommen werden. Sie beleuchtet das Problem in seinen vielfältigen Aspekten und er-

gänzt bestehende Koordinationsbemühungen zwischen der OSZE und ihren Strukturen und anderen internationalen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen. Das Bündnis wurde zu dem Zweck eingerichtet, wirksame gemeinsame Strategien zu entwickeln, und soll insbesondere allen Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnern der OSZE harmonisierte Lösungsansätze und Entscheidungshilfen anbieten. Es ist ein Forum für die Erörterung und Erarbeitung geeigneter Gegenmaßnahmen zu den einzelnen Bereichen der Menschenhandelskette und zum Problem insgesamt. Das erste Treffen der Allianz, dessen Tagesordnung die vielfältigen Dimensionen des Problems beleuchtete, fand im Juli 2004 statt.

Beistand und Schutz für die Opfer von Menschenhandel sind ein zentraler Punkt, der noch immer weitgehend vernachlässigt wird – oft aus Angst vor Missbrauch. Deshalb war dieser Frage im Februar 2005 ein Treffen nationaler und internationaler Experten unter dem Titel „Entschlossen handeln: Angemessener Beistand und Schutz für Opfer des Menschenhandels“ gewidmet. Eine besonders schwerwiegende Form von Menschenhandel – der Kinderhandel – war Thema einer hochrangigen Konferenz im März 2005. Der Kinderhandel – zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Zwangsarbeit, diverser krimineller Aktivitäten, der Adoption oder der Organspende – gibt Anlass zu großer Sorge und stellt eine besondere Herausforderung dar. Die Konferenz, durchgeführt im Rahmen der Allianz gegen den Menschenhandel, wurde einberufen, um zu eingehenden Überlegungen und koordiniertem Handeln im Umgang mit dieser brennenden Thematik anzuregen und einen Dialog mit und zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten darüber in Gang zu setzen, wie Kinderhandel verhindert werden kann und wie auf die speziellen Hilfs- und Schutzbedürfnisse von Kindern eingegangen werden muss. Die Konferenz schuf mit die Grundlage für die Formulierung eines Zusatzes zum OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels betreffend die Bekämpfung des Kinderhandels, der im Dezember 2005 vom Ministerrat in Ljubljana angenommen wurde.

In der zweiten Jahreshälfte widmete sich eine ebenfalls hochrangig besetzte Konferenz dem Problem des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft in dem Bestreben, tiefere Einsicht in dieses Problem zu gewinnen, ein koordiniertes Vorgehen gegen diese Dimension des Menschenhandels anzuregen und einen Dialog mit und zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten über Mittel und Wege zur Zerschlagung der Grundstrukturen dieser Form des Menschenhandels in Gang zu bringen.

Das Ziel dieser Konferenzen ist es, den Regierungen Entscheidungshilfen bei der Formulierung von Gegenstrategien in Form wertvoller, praxisorientierter Hintergrundinformation an die Hand zu geben.

Erkundungsmissionen in alle OSZE-Teilnehmerstaaten stellen ein wichtiges Instrumentarium zur Bekämpfung des Menschenhandels dar und geben Aufschluss darüber, was in der Praxis auf nationaler Ebene tatsächlich gegen den

Menschenhandel unternommen wird und welche Fortschritte die Regierungen bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen machen. Sie geben mir auch die Möglichkeit, richtige Lösungsansätze bei der Schaffung der erforderlichen Strukturen anzuregen und die Verwirklichung nachhaltiger Maßnahmen im Kampf gegen den Menschenhandel zu unterstützen. Vielfach dienen diese Erkundungsmissionen vor Ort auch der Erstellung umfassender nationaler Aktionspläne.

Persönliche Kontakte und ein direkter Meinungs austausch haben sich selbst im Zeitalter der Kommunikationsmedien als äußerst nützlich erwiesen. Um diese Kontakte zu stärken und die Arbeit der OSZE im Kampf gegen den Menschenhandel möglichst sichtbar zu machen, ist die Teilnahme an internationalen Foren sowie nationalen und regionalen Konferenzen unerlässlich.

Ein erster Jahresbericht wird die Fortschritte der OSZE-Teilnehmerstaaten im Kampf gegen den Menschenhandel beschreiben und jene Faktoren aufzeigen, die sich nachhaltigen Lösungen entgegenstellen und die Umsetzung wirksamer Gegenmaßnahmen behindern.

Außenbeziehungen und Einflüsse

Die OSZE und ihre Kooperationspartner – Aussichten auf eine engere Zusammenarbeit?¹

Einführung

Die KSZE/OSZE arbeitet traditionell mit Regionen jenseits ihrer geographischen Grenzen zusammen und hat in den vergangenen 30 Jahren enge Beziehungen zu Nichtteilnehmerstaaten und anderen regionalen Organisationen aufgebaut, was auch bereits in der Helsinki-Schlussakte von 1975 so vorgesehen war: Das Kapitel über den Mittelmeerraum – manchmal auch die vierte Dimension der Sicherheit genannt – hebt den engen Zusammenhang zwischen Sicherheit in Europa und der Sicherheit in anderen Teilen der Welt, insbesondere im angrenzenden Mittelmeerraum, hervor. Dieser Gedanke wurde seither in den Dokumenten der KSZE/OSZE stets bekräftigt. Nach dem Ende des Kalten Krieges begann die OSZE ähnliche Kooperationsbeziehungen mit Kooperationspartnern in Asien zu entwickeln.

Die OSZE hat nie im luftleeren Raum gearbeitet. Grundvoraussetzung für die Beziehungen zu Partnerstaaten war und ist die Unteilbarkeit von Sicherheit. Kooperation durch Informationsaustausch und den Austausch von Wissen, mit dem Ziel, die gemeinsamen Bedrohungen der Sicherheit zu bekämpfen, gehört zum Sinn und Zweck der Organisation. Der ständige Dialog zwischen der OSZE und ihren Partnerstaaten konzentriert sich zu einem großen Teil auf den Meinungs austausch über gemeinsame Interessen und gemeinsame Anliegen. Eines der wichtigsten Ziele besteht darin, die Kommunikation zwischen der OSZE und ihren Partnern sowie den Partnern untereinander aufrechtzuerhalten und zu fördern.

Es wird oft gesagt, die OSZE könnte aufgrund ihres umfangreichen Mandats, ihres umfassenden Sicherheitsansatzes und ihrer innovativen und flexiblen Herangehensweise an Sicherheitsfragen ein Vorbild für andere Regionen sein. Aber Geschichte wiederholt sich nicht und andere Regionen entwickeln vielleicht ebenso innovative Wege, ihren Interessen gerecht zu werden. Dennoch verdienen die Praxis und die Erfahrungen der OSZE eine eingehende Betrachtung.

Die OSZE war in den vergangenen Jahren bestrebt, die Beziehungen zu ihren Partnerstaaten zu vertiefen. Je enger die Beziehungen wurden, desto häufiger ergriffen auch die Partnerstaaten selbst die Initiative. Zu den Themen, die im Rahmen des Dialogs diskutiert werden, gehören der Status der Partnerstaaten gegenüber der OSZE, mögliche zusätzliche Bereiche der Zusammenarbeit

¹ Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten des Autors wieder.

sowie die Ermutigung der Partner zur freiwilligen Übernahme und Erfüllung von OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen.

Kurzer Überblick über die Beziehungen zu den Partnerstaaten

Derzeit unterhält die OSZE Beziehungen zu sechs Kooperationspartnern im Mittelmeerraum (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien), die – mit Ausnahme Jordaniens, das sich erst 1998 anschloss – 1994 aufgenommen wurden. Die OSZE hat darüber hinaus mit fünf asiatischen Kooperationspartnern Beziehungen aufgenommen: Afghanistan (2003), Japan (1992), der Republik Korea (1994), der Mongolei (2004) und Thailand (2000). Die Mittelmeerpartnerschaften gehen zurück auf die Mittelmeerdimension, eine Initiative der KSZE-Teilnehmerstaaten Mitte der 1970er Jahre. Die asiatischen Partnerschaften sind unabhängig voneinander und auf Initiative der asiatischen Partner nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entstanden.

Der Austausch von Informationen und Know-how, insbesondere über neue Bedrohungen der Sicherheit und der Stabilität, wie z.B. Terrorismus, illegale Einwanderung, Menschenhandel und illegaler Handel jeglicher Art, aber auch über die Notwendigkeit von Toleranz und Nichtdiskriminierung, haben die Beziehungen zwischen der OSZE und ihren Partnerstaaten gefestigt. Gebiete, auf denen die OSZE inzwischen komparative Vorteile aufzuweisen hat, wie z.B. Polizeiarbeit und Grenzmanagement, bergen weiteres Potenzial für die Zusammenarbeit mit den Partnern.

Auch eher traditionelles Know-how, das die OSZE in den Bereichen vertrauensbildende Maßnahmen, Rechtsstaatlichkeit und Demokratieförderung sowie in Wirtschafts- und Umweltfragen erworben hat, ist nach wie vor ein wichtiger Bestandteil der Zusammenarbeit.

Innerhalb der OSZE findet die Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Foren statt und erstreckt sich auf unterschiedliche Gebiete, darunter auch Sicherheitsfragen. Zu den wichtigsten Foren für die Zusammenarbeit gehören die informellen Treffen der Kontaktgruppen Mittelmeerraum und Asien im Rahmen des Ständigen Rates (Informationsaustausch und Diskussion über Fragen beiderseitigen Interesses) sowie gemeinsame Konferenzen, Seminare und Workshops. Die Partner haben auch die Möglichkeit, an Wahlbeobachtungsmissionen teilzunehmen und Mitarbeiter in die OSZE-Feldmissionen zu entsenden.

In den letzten drei oder vier Jahren wurden die Partnerstaaten auch regelmäßiger zur Beobachtung von Treffen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) eingeladen. Sie nehmen an Gipfeltreffen, Ministerrattreffen und Überprüfungskonferenzen sowie an Treffen auf hoher Ebene mit der OSZE-Troika und dem Generalsekretär teil. Die Partnerstaaten

haben Zugang zu allen offiziellen Dokumenten der OSZE und das Recht, dem Amtierenden Vorsitzenden eigene Ansichten zu unterbreiten.

Jüngste Entwicklungen – Einsätze außerhalb OSZE-Region

Das OSZE-Ministerratstreffen 2003 in Maastricht schuf neue Möglichkeiten zur Vertiefung der Beziehungen zu den Partnerstaaten. In der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert beschloss die Organisation, „ihre Zusammenarbeit mit ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und in Asien [zu] intensivieren, indem sie beizeiten Bereiche gemeinsamer Interessen und Anliegen und Möglichkeiten für ein weiteres abgestimmtes Vorgehen aufzeigt“.

In einem separaten Beschluss wurde die OSZE damit beauftragt, einen Bericht über die Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern zu erarbeiten, der auf dem nächsten Ministerratstreffen vorgelegt werden sollte. Das Ministerratstreffen von Sofia im Dezember 2004 führte zu einer weiteren Stärkung der Partnerschaft mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und in Asien. Es wurde ein umfassender Bericht über die verstärkte Zusammenarbeit vorgelegt, der aus den Beratungen einer informellen Arbeitsgruppe hervorgegangen war. In einem Beschluss des Ministerrats wurde „in Anerkennung der wachsenden Bedeutung der bewährten Zusammenarbeit zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und in Asien“ die Bedeutung des Berichts noch einmal besonders hervorgehoben.

Der Bericht, der dem Dokument des Ministerratstreffen von Sofia im Jahr 2004 als Anhang beigefügt ist, enthält eine lange Liste von Aktivitäten, die mit den Partnerstaaten gemeinsam unternommen werden können. Sie reicht vom Angebot der Hilfe und Unterstützung bei Wahlen bis zur Durchführung von Workshops, Schulungen und Briefings zu Themen, in denen die OSZE über besondere komparative Vorteile verfügt; an den Veranstaltungen nehmen Regierungsbeamte, Praktiker, NGOs und wissenschaftliche Einrichtungen teil.

Das FSK war maßgeblich an der Ausarbeitung des Berichts beteiligt; seine wertvollen Beiträge sind in die Empfehlungen mit eingeflossen. Die Delegationen der Partnerländer waren ebenfalls eingeladen, an einigen Sitzungen der informellen Arbeitsgruppe teilzunehmen. Sie nutzten die Gelegenheit und äußerten sich auch schriftlich zu den angesprochenen Fragen.

Wahlen sind ein weiterer Bereich, in dem die OSZE in jüngster Zeit auch außerhalb ihrer Grenzen tätig geworden ist. Im April 2004 entsandte beispielsweise die Parlamentarische Versammlung eine Beobachtungsmission zu den Präsidentschaftswahlen nach Algerien.

Im Oktober 2004 entsandte die OSZE auf Einladung der afghanischen Regierung kurzfristig ein Wahlunterstützungsteam, um dem Partnerland bei den

Präsidentenwahlen Hilfe zu leisten. Das war das erste Mal, dass die OSZE eine Operation in einem Partnerstaat durchführte.

Auf dem Mittelmeerseminar in Sharm-el-Sheikh im November 2004 wurde vorgeschlagen, auch bei den palästinensischen Präsidentenwahlen Hilfe zu leisten. Es folgte eine offizielle Einladung der Palästinensischen Autonomiebehörde. Die OSZE entsandte daraufhin zu den Wahlen im Januar 2005 ein Kurzzeitteam zur Ermittlung des Ausbildungsbedarfs.

Die Palästinensische Autonomiebehörde äußerte zudem den Wunsch, Kooperationspartner der OSZE zu werden. Nach längeren Beratungen antwortete der Amtierende Vorsitzende auf das Ersuchen, dass die notwendigen Voraussetzungen für einen Konsens in dieser Frage derzeit noch nicht gegeben, die weitere Kontaktpflege und praktische Zusammenarbeit jedoch begrüßenswert seien.

Globale Sicherheit und die Öffnung der OSZE

Die Sicherheit Europas muss im Kontext globaler Sicherheit gesehen werden. Das war auch denjenigen, die schon vor 1975 an den Vorbereitungen für die Konferenz von Helsinki beteiligt waren, sehr wohl bewusst. Die tiefen Spannungen zwischen Ost und West überschatteten jedoch zeitweise den größeren Sicherheitszusammenhang und führten zu einer engen Interpretation des Helsinki-Prozesses.

Einige der Beobachter und auch der Praktiker bezweifelten daher, dass es notwendig sei, den Helsinki-Prozess nach der Neuordnung der europäischen Landkarte fortzusetzen. Wäre das Ziel der KSZE darauf beschränkt gewesen, die Teilung Berlins, Deutschlands und Europas zu überwinden, hätte man den Prozess mit dem Ende des Kalten Krieges tatsächlich für beendet erklären können. In den 1990er Jahren standen dann jedoch zumeist Aufgaben im Zusammenhang mit innerstaatlichen Konflikten auf dem Balkan und in anderen Teilen Europas im Mittelpunkt der Tätigkeit der KSZE/OSZE. Inzwischen sind weitere Sicherheitsprobleme hinzugekommen, von denen viele nicht auf Europa begrenzt sind und nicht als rein europäische Probleme angesehen werden können.

Die Erkenntnis, dass europäische und globale Sicherheit untrennbar miteinander verbunden sind, wirkt sich auch auf das zukünftige Potenzial der OSZE aus. Es lohnt sich daher, einmal einen Blick auf den größeren Zusammenhang zu werfen, in den der Helsinki-Prozess eingebettet ist.

In der Schlussakte von Helsinki kommt die Überzeugung zum Ausdruck, „dass die 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“.

Warum spielt der Mittelmeerraum in der Schlussakte eine solch herausragende Rolle? Zum Teil sicherlich deshalb, weil Europa und die Länder südlich und östlich des Mittelmeers unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten viele Gemeinsamkeiten aufweisen. Die Region blieb vom Zweiten Weltkrieg nicht verschont und in einigen Ländern hielt die Kolonialherrschaft auch Jahrzehnte nach dem Krieg noch an. Die Gründung des Staates Israel hat ihre Wurzeln in der Judenverfolgung in Europa.

Die Beratungen zur KSZE waren bereits in vollem Gange, als 1973 der arabisch-israelische Krieg ausbrach, was in Westeuropa zu einer schweren Energiekrise führte. Seit den 1970er Jahren wird nach einer friedlichen Lösung des Nahostkonflikts, einschließlich der Palästinafrage, gesucht und viele OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter die USA, EU-Mitgliedstaaten und Russland, sind an den Bemühungen beteiligt.

Die jüngsten Terroranschläge, insbesondere diejenigen in den Vereinigten Staaten 2001 und in Spanien 2004, haben uns angesichts der Tatsache, dass viele der Täter Verbindungen in den Nahen Osten und nach Nordafrika hatten, die Unteilbarkeit der Sicherheit der OSZE-Teilnehmerstaaten eindringlich vor Augen geführt. Auch dass es in Russland zu Terrorakten gekommen ist, die ebenfalls zum Teil religiös motiviert waren, gibt Anlass zur Sorge.

Es wäre zu einfach, religiöse und kulturelle Unterschiede als Hauptursachen für Konflikte anzuführen, viele OSZE-Staaten scheinen jedoch unsicher zu sein, wie sie mit manchen Entwicklungen in der islamischen Welt umgehen sollen. Der Nahostkonflikt war in der OSZE bis vor kurzem ein Tabuthema. Nun gibt es aber verschiedene Themen, die direkt mit dem Nahen Osten zu tun haben, wie z.B. Toleranz, die Unterstützung der Demokratisierung in Palästina und die mögliche Aufnahme weiterer OSZE-Kooperationspartnerschaften in der Region.

Andere Kontinente wurden in der Schlussakte von 1975 zwar nicht explizit erwähnt. Dennoch war man während der Beratungen zu Beginn der 1970er Jahre mit Sicherheit auch über andere Entwicklungen außerhalb des KSZE-Gebiets besorgt. In Asien beispielsweise führten die USA einen erbitterten Krieg in Vietnam, die Sowjetunion unterstützte die Gegenseite. Der Krieg wurde nur wenige Monate vor Unterzeichnung der Schlussakte beendet. Die Hauptgegner des Kalten Krieges einigten sich auf eine Politik der Entspannung in Europa, setzten jedoch gleichzeitig ihre Konfrontation in anderen Teilen der Welt fort.

Ein anderer Konflikt in Asien wirkte sich vielleicht noch unmittelbarer auf die Anfänge des Helsinki-Prozesses aus: China stellte die Position der Sowjetunion als Führungsmacht des sozialistischen Blocks in Frage und unterstrich seine Stärke durch seinen ersten Nuklearwaffentest im Jahr 1964; 1969 verwickelte es sowjetische Truppen in einen begrenzten bewaffneten Konflikt am Ussuri. Die chinesische Herausforderung mag die sowjetische Füh-

rung dazu veranlasst haben, die in der Schlussakte eingegangenen Kompromisse zu akzeptieren, um so die westliche „Front“ zu stabilisieren, die immer wieder von Volksaufständen geschwächt wurde.

In Ostasien und im pazifischen Raum führte der Kalte Krieg zu ähnlichen Spaltungen wie in Europa, was teilweise bis heute anhält, vor allem auf der koreanischen Halbinsel. Nach dem geordneten und weitgehend gewaltlosen Ende der Teilung Europas zeigten mehrere asiatische Staaten Interesse am OSZE-Prozess. Der Wunsch, in die Fußstapfen der KSZE/OSZE zu treten, wurde jedoch nicht von einer Staatengruppe, sondern von einzelnen Ländern geäußert: zunächst Japan, dann die Republik Korea, Thailand und später Afghanistan und die Mongolei. Die Volksrepublik Korea hat zwar ebenfalls Kontakte zu OSZE-Staaten, nimmt aber nicht offiziell an OSZE-Veranstaltungen teil und hat auch nicht um eine formelle Partnerschaft ersucht.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedrohung durch den internationalen Terrorismus verabschiedete die OSZE im Dezember 2003 die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert. In dem Dokument heißt es ziemlich unverblümt:

„Da Bedrohungen, die von benachbarten Regionen ausgehen oder dort ein größeres Ausmaß annehmen, von zunehmender Bedeutung sind, wird die OSZE ihre Zusammenarbeit mit ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und in Asien intensivieren, indem sie beizeiten Bereiche gemeinsamer Interessen und Anliegen und Möglichkeiten für ein weiteres abgestimmtes Vorgehen aufzeigt. Wir werden sie ermutigen, freiwillig die Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE umzusetzen, und werden mit ihnen dabei nach Bedarf zusammenarbeiten. [...] Die OSZE wird ferner prüfen, auf welche Weise die OSZE-Normen, -Prinzipien, -Verpflichtungen und -Werte anderen Regionen, insbesondere benachbarten Gebieten, vermittelt werden können. Die Kontakte zu Organisationen in diesen Gebieten sollen weiter ausgebaut werden.“²

Weiter heißt es in dem Strategiedokument:

„Ein Mittel zur Auseinandersetzung mit Bedrohungen von außerhalb der OSZE-Region besteht darin, nach Möglichkeiten zu suchen, die einschlägigen, in einer Reihe von politisch-militärischen Dokumenten der OSZE enthaltenen Prinzipien, Normen und Maßnahmen benachbarten Regionen nahe zu bringen. Die OSZE ist ganz besonders daran interessiert, ihre Kooperationspartner [in Asien] und ihre Kooperationspartner im Mittelmeerraum zu ermutigen, an mehreren bestehenden Formen des

2 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfes Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 1-12, hier: S. 5 (Absatz 23), unter: <http://www.osce.org>.

Informationsaustauschs und anderen Projekten im Rahmen der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen der OSZE teilzunehmen. Es soll zu einem Informationsaustausch im Interesse gegenseitiger Frühwarnung angeregt werden.³

Die implizite Feststellung, dass Bedrohungen und Herausforderungen hauptsächlich in eine Richtung verlaufen, nämlich aus benachbarten Regionen in die OSZE-Region, ist bemerkenswert. Schließlich könnten umgekehrt Kolonialismus, Neokolonialismus, aufgezwungene Ideologien und deren bis heute anhaltenden Folgen ebenso als Herausforderungen für die Sicherheit der „benachbarten Regionen“ angesehen werden.

In einem Zeitalter der Globalisierung muss auch Sicherheit global behandelt werden. Das internationale System hat sich seit 1945 radikal verändert und die Vereinten Nationen haben Mühe, Akteure ausfindig zu machen, die die Hauptverantwortung für den internationalen Frieden und globale Sicherheit in der heutigen Welt übernehmen können. Multilateralismus ist natürlich nur eine Möglichkeit, sich mit Sicherheitsbedrohungen zu befassen. Auch er hat Defizite, genauso wie die Demokratie, aber die Alternativen sind wahrscheinlich noch schlechter.

Als regionale Abmachung im Sinne der Charta der Vereinten Nationen versucht die OSZE ebenfalls, sich zu reformieren. Ihre Kooperationspartner verfolgen den Reformprozess genau und steuern eigene Vorschläge dazu bei. Die OSZE täte gut daran, ihnen Gehör zu schenken, wenn sie ihre Glaubwürdigkeit als Sicherheitsorganisation im Zeitalter der Globalisierung nicht verlieren will.

Der OSZE-Acquis – Angebot und Nachfrage

Wie schon die oben angeführten Zitate andeuten, soll die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und ihren Partnern laut Strategiedokument weitgehend darauf beruhen, dass die OSZE ihren *Acquis*, ihre Prinzipien, Normen und Verpflichtungen, an diese weitergibt und die Partner dazu ermutigt, ihn freiwillig umzusetzen. Der Gedanke findet sich auch in der Aufforderung wieder, die OSZE solle die Zusammenarbeit mit ihren Kooperationspartnern im Jahr 2004 weiter vertiefen. Konkret erhielt sie den Auftrag,

- zusätzliche Bereiche für die Kooperation und Interaktion mit den Kooperationspartnern der OSZE im Mittelmeerraum und in Asien ausfindig zu machen, um auf beiden Seiten die Sicherheit zu erhöhen,
- die Kooperationspartner zu veranlassen, auch als Mittel zur weiteren Interaktion mit der OSZE freiwillig die OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen umzusetzen,

3 Ebenda, S. 10 (Absatz 51).

- zu erkunden, in welchem Umfang eine umfassendere Weitergabe der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen an benachbarte Gebiete möglich ist, und
- ihre Arbeit an Verfahren für zukünftige Anträge auf Partnerschaft fortzusetzen.⁴

Die OSZE erwartete demnach, dass sich die Partner an den OSZE-*Acquis* hielten, wenn sie engere Beziehungen zu der Organisation haben wollten. Es war jedoch gleichzeitig klar, dass sich an ihrem Status gegenüber der OSZE nichts ändern würde. Die Partner würden keinen Beobachterstatus bekommen und sie würden auch nicht zu allen Sitzungen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation eingeladen werden. Was ihnen angeboten wurde, war lediglich die Vertiefung der Kooperation durch die Nutzung des „geistigen Eigentums“, des „Know-how“ und der Erfahrung der OSZE.

Der *Acquis* der OSZE besteht aus verschiedenen Arten von Verpflichtungen. Man könnte sie in drei Gruppen unterteilen: zwischenstaatliche, innerstaatliche und bekräftigende Verpflichtungen. Zwischenstaatliche Verpflichtungen wie z.B. der Helsinki-Dekalog oder VBM/VSBM stammen aus der Zeit des Kalten Krieges. Innerstaatliche Verpflichtungen wurden auf der Grundlage der gemeinsamen Werte der Charta von Paris von 1990 entwickelt. Bekräftigende Verpflichtungen bekräftigen die Gültigkeit von Übereinkünften und Beschlüssen, die an anderer Stelle vereinbart wurden, wie z.B. Konventionen und Resolutionen zur Terrorismusbekämpfung.

Die einzelnen Teilnehmerstaaten heben in ihrer Zusammenarbeit mit den Partnerländern unterschiedliche Bestandteile des *Acquis* hervor. Manchen sind langfristige Entwicklungen wichtig, andere möchten möglichst kurzfristig Resultate sehen.

In der informellen Arbeitsgruppe von 2004 gab es eine Diskussion darüber, wie weit die „freiwillige Umsetzung“ gehen sollte. Sollten die Partner den OSZE-*Acquis* in vollem Umfang oder nur teilweise umsetzen? Und wer sollte entscheiden, welche Teile die wichtigsten sind? Die Debatte war sehr hilfreich und sie ergab, dass der OSZE-*Acquis*, dessen Entwicklung immerhin 30 Jahre gebraucht hat, den Partnern zwar zur Verfügung gestellt werden sollte, diese ihn aber abhängig von ihrer jeweiligen Situation nutzen sollten.

Wir sollten daran denken, dass für unsere Partnerländer andere Organisationen – die Vereinten Nationen sowie verschiedene regionale Organisationen – für eine Sicherheitskooperation vielleicht viel wichtiger sind. Die Entscheidung, ob sie die OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen umsetzen oder nicht, ist für sie daher eher das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse. Der Wunsch nach engeren Beziehungen nicht nur zur OSZE, sondern auch zu

4 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 571, Fortsetzung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern und Erkundung des möglichen Umfangs für die umfassendere Weitergabe der OSZE-Normen, -Prinzipien- und -Verpflichtungen an andere, PC.DEC/571, 2. Dezember 2003, S. 2.

einzelnen Teilnehmerstaaten, wird sicherlich ebenfalls eine Rolle bei dieser Entscheidung spielen.

Die Nachfrage nach dem OSZE-*Acquis* wird vielleicht durch die Tatsache ein wenig gedämpft, dass die Partner die derzeitigen Diskussionen unter den OSZE-Staaten über die Erfüllung von Verpflichtungen und über die Frage, ob die Gültigkeit einiger Verpflichtungen neu bewertet werden muss, genau verfolgen – so z.B. die Debatte über freie und faire Wahlen und Wahlbeobachtung.

Die Vorteile, die sich aus der Befolgung des OSZE-*Acquis* ergeben, hängen von der Situation ab, in der sich der betreffende Staat befindet. Würde z.B. im Nahen Osten ein Friedensabkommen geschlossen, würden die Parteien vielleicht einige Verpflichtungen nach dem Vorbild der OSZE zu dessen Unterstützung begrüßen. Ließe die Situation auf der koreanischen Halbinsel Anzeichen einer Entspannung erkennen, könnten sich Prinzipien und Maßnahmen des OSZE-*Acquis* ebenfalls als hilfreich erweisen. Außerhalb der OSZE-Region hätte die OSZE jedoch in solchen Fällen höchstwahrscheinlich immer nur eine indirekte, unterstützende Funktion.

Werte, Kulturen und die Öffnung der OSZE

Während des Kalten Krieges konnte die KSZE als ein Forum beschrieben werden, das den Gegnern Gelegenheit zur Zusammenarbeit gab. Ende der 1980er Jahre hatte sich die Situation jedoch radikal verändert. In der Charta von Paris für ein neues Europa einigte man sich auf gemeinsame Grundwerte. Alle Teilnehmerstaaten verpflichteten sich zur Zusammenarbeit auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit sowie wirtschaftlicher Freiheit und Verantwortung.

Das Dokument des Gipfeltreffens der OSZE in Istanbul von 1999, das die Europäische Sicherheitscharta enthält, bestätigte noch einmal die Gültigkeit der Pariser Charta. Da seitdem kein Gipfeltreffen mehr stattgefunden hat, bleiben somit auch die grundlegenden Werte, wie sie 1990 festgelegt wurden, gültig.

Wenn die OSZE sich öffnet und ihre Kooperationspartner dazu ermutigt, OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen, muss unvermeidlich auch die Frage nach den Werten gestellt werden. Manch zugespitzte Frage wurde bereits laut: Sind OSZE-Werte ihrem Wesen nach europäisch bzw. westlich? Wird die OSZE nun, da der Kommunismus tot ist, dazu benutzt, andere Wertesysteme zu untergraben? Was ist, wenn die westliche Zivilisation ihren Höhepunkt schon erreicht hat und die Sprache der OSZE nichts weiter als ein Nachglühen der Euphorie ist, die mit dem Untergang des Kommunismus einherging? Allerdings gründet sich die Europäische Union auf ähnliche Werte und zieht nach wie vor erfolgreich neue Mitgliedstaaten und Partner an, die nicht alle zur traditionellen „westlichen Welt“ gehören. Sich modernisierende Gesell-

schaften, auch solche außerhalb der westlichen Welt, neigen dazu, diese Werte zu übernehmen oder sich ihnen zumindest anzunähern. Der Versuch, den „Westen“ gegen den „Rest“ auf der Grundlage von Werten auszuspielen, ist somit haltlos. Grundlegende Werte wie die Achtung der Menschenrechte sind universell.

Hier hat die OSZE eine wichtige Funktion. Ihre Arbeit gegen Formen der Intoleranz wie Rassismus, Antisemitismus und die Diskriminierung von Muslimen, Christen und anderen Gruppen hat bereits Ergebnisse gezeitigt. Die Existenz solcher Probleme wird nun zumindest eingeräumt und die Suche nach Lösungen hat begonnen.

Die Gesellschaften in Europa sind bereits multikulturell und die Zuwanderung aus Ländern anderer Kontinente wird anhalten. Es wird von allen, sowohl von den Teilnehmerstaaten als auch von den Kooperationspartnern, großen Mut erfordern, über alle kulturellen Grenzen, die nicht unbedingt mit den Grenzen der OSZE-Region übereinstimmen müssen, hinweg auf Aussöhnung und gegenseitigen Respekt hinzuarbeiten.

Regionale sicherheitspolitische Strategien für Afghanistan und seine Nachbarstaaten – eine Rolle für die OSZE?

Die OSZE in den Zeiten des Staatszerfalls: Nachbarschaftshilfe Afghanistan?

Nachdem zu Zeiten des Ost-West-Konflikts ein bipolares Interpretationsschema das politisch-strategische Denken beherrscht und Gewaltkonflikte an der Peripherie des internationalen Systems als „Regionalkonflikte“ rubriziert hatte, die gleichsam Ausdrucksform der globalen Systemauseinandersetzung sein sollten, waren die ersten Jahre nach dem Verlust der bipolaren Landkarte zunächst von einem politstrategischen Vakuum geprägt. Erst nach den Anschlägen des 11. September 2001 vermochte ein neues interpretatives Paradigma an die Stelle des alten bipolaren Koordinatensystems zu treten. So definieren die Sicherheitsdoktrinen der wichtigsten Staaten und internationalen Organisationen heute nahezu einmütig den internationalen Terrorismus, den Zerfall staatlicher Autorität und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als größte Bedrohungen für die nationale bzw. internationale Sicherheit. Insbesondere internationaler Terrorismus und Staatszerfall werden dabei in einen kausalen Zusammenhang gestellt. Sie erscheinen heute zugleich als wichtigste Ursache von Konflikten und als zentrale strategische Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft.¹

Im strengen Sinne mag es mit der empirischen Evidenz für diesen Kausalnexus nicht weit her sein. Versteht man Terrorismus indes als eine Chiffre für die verschiedenen Formen illegaler und illegitimer (politischer) nichtstaatlicher Gewalt, so lässt sich mit guten Gründen argumentieren, dass der Verfall staatlicher Ordnungen deren gesellschaftlich-institutionelle Ein- bzw. Entbettung darstelle. Auf der Ebene der politischen Praxis jedenfalls hat sich diese Formel vorerst durchgesetzt. Längst ist die Stärkung staatlicher Autorität durch *State-* bzw. *Nation-building*² zur zentralen außen- und entwicklungspolitischen Aufgabe avanciert. Damit erhält nicht nur der Interventionismus der neunziger Jahre (Kosovo, Sudan, Haiti, Bosnien) *ex post* einen strategischen

1 Vgl. dazu Ulrich Schneekener, *Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit*, SWP-Studie 2004/S 18, Berlin 2004.

2 Mit *Nation-building* ist zumeist eine militärische Intervention gemeint, an die sich Unterstützung im *State-building* anschließt: der Aufbau von staatlichen Institutionen. *Nation-building* im Wortsinne dagegen bezeichnet richtig den säkularen Prozess sozialer und politischer Mobilisierung in den gegebenen oder zu sprengenden Grenzen eines Staates; vgl. Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality*, New York 1953. Richtiger ist es daher, im Zusammenhang mit fragiler Staatlichkeit von *State-building* zu sprechen, vgl. Francis Fukuyama, *State Building. Governance and World Order in the Twenty-first Century*, Ithaca 2004.

Sinn. Zugleich wird auch die Stabilisierung und/oder Transformation politischer Regime damit zu einer außen- und sicherheitspolitischen Aufgabe ersten Ranges – und ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der die politischen Ordnungen in sich aufnimmt, wird zu ihrer systematischen Voraussetzung. Diese Entwicklung müsste einer Einrichtung wie der OSZE, die früher als andere korporative Akteure der internationalen Politik mit einem erweiterten Sicherheitsbegriff operierte, eigentlich entgegenkommen. Dass die Minimierung traditioneller zwischenstaatlicher Sicherheitsrisiken eine Funktion der inneren Beschaffenheit von Staaten ist, die durch Vertrauens- und Institutionenbildung sowohl auf innergesellschaftlicher als auch auf zwischenstaatlicher Ebene gefördert werden kann, gehört zu den zentralen Lehren des KSZE-Prozesses. Doch die „neuen“ Sicherheitsbedrohungen stellen auch die OSZE vor Herausforderungen, die über den gewohnten Handlungsrahmen hinausreichen: Zu einer Fülle sicherheitspolitischer Risiken innerhalb ihres Vertragsgebiets, wie sie sich im westlichen Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien manifestieren, treten vermehrt destabilisierende Einflüsse staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure aus Nachbarregionen hinzu. Afghanistan ist in diesem Zusammenhang der prominenteste Fall. Die „neuen“ OSZE-Teilnehmerstaaten Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan hatten als Nachbarstaaten Afghanistans während der Herrschaft der Taliban eine Verschlechterung ihrer Sicherheitslage registriert.³ Nach dem Sturz der Taliban und der Etablierung einer politisch-militärischen Präsenz der USA und der NATO ist die unmittelbare Gefahr durch grenzüberschreitend agierende nichtstaatliche Akteure zwar vorerst gebannt, doch bleiben die instabilen Verhältnisse an der Südflanke bestehen: Die innere Fragilität Afghanistans, die grenzüberschreitende Kriminalität sowie das generelle Misstrauen zwischen den Staaten im regionalen Umfeld bieten noch genügend Zündstoff für politische Krisen, die für einige der gleichfalls noch nicht konsolidierten OSZE-Staaten zu einem ernsthaften Problem werden könnten. Aus der Binnensicht der Organisation und ihrer Teilnehmerstaaten wäre die Stabilisierung einer südrussischen Peripherie, die stärkere Verbindungen nach Süd-asien und in den Persischen Golf, aber auch nach China entwickelt, auch im Hinblick auf den Islam als politischer „Faktor“ in der Region von Bedeutung.⁴ Eine erfolgreiche „Nachbarschaftspolitik“ gegenüber einem Land wie Afghanistan könnte somit einen stabilisierenden Einfluss auf die OSZE-Länder selbst ausüben.

Begreift man die Stabilisierung des OSZE-Nachbarn Afghanistan in diesem Sinne als Aufgabe der OSZE, so kann man grundsätzlich zwei Wahrnehmungsformen unterscheiden: die Förderung der zwischenstaatlichen Kooperation zwischen Afghanistan, den angrenzenden OSZE-Staaten und anderen

3 Vgl. International Crisis Group, *The OSCE in Central Asia: A New Strategy*, Osch/Brüssel 2002, S. 8.

4 Vgl. Arne C. Seifert, *Der islamische Faktor und die Stabilitätsstrategie der OSZE in ihrer euro-asiatischen Region. Muss und kann der islamische Faktor Teil kooperativer Sicherheits- und Stabilitätsstrategien der OSZE sein?*, CORE Working Paper 4, Hamburg 2001.

Nachbarn in der Region sowie direkte Maßnahmen zur inneren Stabilisierung Afghanistans. Die Aufnahme Afghanistans als Partnerland der OSZE am 3. April 2003 darf man in diesem Zusammenhang als ein politisches Signal verstehen, mit dem beide Seiten die Bedeutung eines stabilen Umfelds anerkennen. Die Unterstützung der OSZE bei der Beobachtung der Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 hingegen ist ein Beispiel für mögliche „Dienstleistungen“, welche die OSZE direkt für den Wiederaufbau Afghanistans erbringen kann.⁵ Das mögliche Spannungsverhältnis zwischen beiden Dimensionen sowie das regionale Umfeld der OSZE werden im Folgenden näher beleuchtet, indem zunächst der Bedarf an innerer bzw. äußerer Sicherheit aufgezeigt wird und dann mögliche Mittel zu deren Gewährleistung diskutiert werden.

Bedarf an regionaler sicherheitspolitischer Kooperation im Prozess des State-building

Betrachtet man das ursächliche Bedingungsgefüge, das dem seit 1978 andauernden Afghanistankrieg zugrunde liegt, so kann dieser im Wortsinne als ein „Regionalkonflikt“ gelten, in dem eine ganze Reihe staatlicher und nicht-staatlicher Akteure grenzüberschreitend operiert. Doch auch wenn Afghanistan von Beginn an als ein Regionalkonflikt galt, dann doch eben nur im Sinne der etablierten Sprachregelung der Ost-West-Konfrontation: Die afghanischen Konfliktparteien erschienen als abhängige („regionale“) Akteure, deren („globale“) Prinzipale in Moskau und Washington saßen. Der Eigensinn und die Eigenmacht der regionalen und lokalen Akteure wurden zumeist unterschätzt, wenn nicht negiert – mit den bekannten, am 11. September 2001 zutage getretenen Folgen.

Nachdem der Konflikt seit dem Abzug der sowjetischen Truppen zunächst im Sinne des ethnopolitischen und dann des Kulturkonfliktparadigmas rubriziert worden war⁶ und nun als Testfall für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und das *Nation-building* gilt, ist es an der Zeit, sich Afghanistan als einem Regionalkonflikt im Wortsinne zu nähern und der regionalen Dimension des *State-building* mehr Gewicht zukommen zu lassen. Zwar liegen die größten Herausforderungen des *State-building* zunächst innerhalb der Grenzen: der Aufbau einer *Gewaltkompetenz*, ohne die es keine Sicherheit geben kann und die zugleich die Voraussetzung für die Effektivität staatlicher Herrschaft und damit auch für jede Form von (Basis-)Legitimität ist, einer *Extraktionskompetenz*, die es dem Staat erlaubt, Steuern und Abgaben zu erheben, um Wohlfahrtsleistungen erbringen zu können, und einer *Rechtskompetenz*, die es den öffentlichen Institutionen ermöglicht, (demokratisch) ge-

5 Vgl. Robert L. Barry, Die zukünftigen Aufgaben der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 27-33, hier: S. 29.

6 Vgl. Gilles Dorronsoro, *Revolution Unending. Afghanistan 1979 to the Present*, London 2005, S. 5-18.

setztem Recht gesellschaftlich Wirkung zu verschaffen und damit den Staat und die Gesellschaft (Bürger) miteinander zu verschränken.⁷ Doch neben diesen drei Elementarkompetenzen, die den Kern von „Staatlichkeit“ ausmachen, gibt es noch eine vierte, zu deren Entwicklung internationale Institutionen wie die OSZE einen besonderen Beitrag leisten können: die *Außenkompetenz*. Denn wie vom Rechtsstandpunkt aus als Staat nur jenes politische Gebilde gilt, das von seiner staatlichen Umwelt als ein solcher anerkannt wird, formt politisches Verhalten der Nachbarn unterhalb der Ebene der formellen Anerkennung in seiner ganzen Bandbreite die Qualität von Staatlichkeit. So wirkt sich etwa die militärische Bedrohung, die für einen Staat von seinen Nachbarn ausgeht, unmittelbar auf die innere Verfasstheit aus. Die Beschaffenheit von Staaten wird also nicht nur von innen, sondern auch von außen bestimmt. Aus diesem Grunde kommt regionaler Kooperation und Sicherheit, die es einem noch nicht konsolidierten Staat ermöglicht, seine Außenbeziehungen konfliktarm zu gestalten, eine Schlüsselfunktion für das *State-building* zu.

Für kaum einen Staat gilt dies mehr als für Afghanistan, das seine Existenz dem Interesse seiner Nachbarn und den Geboten des internationalen Systems verdankt. Afghanistan entstand nämlich nicht – wie die europäischen Staaten – aus der Mächt konkurrenz im Rahmen eines Staatenbildungsprozesses; es verdankt seine Existenz auch nicht – wie etwa seine Nachbarn Indien, Pakistan oder Sri Lanka – einer kolonialherrschaftlichen Staatsbildung, sondern es wurde als ein „Pufferstaat“ geschaffen, der die britischen, russischen und persischen Einflussbereiche voneinander trennen sollte. Während sich in Ländern wie Indien, Pakistan und Sri Lanka politische Institutionen aus „inneren“ kolonialherrschaftlichen Erfordernissen entwickelten, ist die Staatlichkeit Afghanistans dem Erfordernis eines Interessenausgleichs zwischen äußeren Mächten und dem politischen Kalkül afghanischer Herrscherhäuser zu verdanken, denen der Status als Pufferstaat Zugang zu Unterstützungsrenten sicherte. Hieraus folgen nicht nur zwei verschiedene postkoloniale Entwicklungspfade mit unterschiedlich starken politischen Institutionen, sondern auch ein geopolitisches Ungleichgewicht zwischen den starken Machtstaaten wie Indien oder Pakistan einerseits und dem „schwarzen Loch“ Afghanistan andererseits, das erst zur Projektionsfläche regionaler Machtspiele und dann zum Aktionsraum nichtstaatlicher Gewaltakteure wurde – und damit das institutionelle Ungleichgewicht verstärkte.

Für die inneren Verhältnisse folgt hieraus eine starke Abhängigkeit der politischen Eliten von externen Akteuren. Statt, wie in anderen historischen Staatsbildungsprozessen vorexerziert, der Gesellschaft das für den Aufbau staatlicher Institutionen notwendige „Schutzgeld“ abzupressen, finanzierten

7 Vgl. Boris Wilke, *Staatsbildung in Afghanistan? Zwischenbilanz der internationalen Präsenz am Hindukusch*, SWP-Studie 2004/S 30, Berlin 2004, S. 14, sowie Andreas Wimmer/Conrad Schetter, *Staatsbildung zuerst. Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Befriedung Afghanistans*, Zentrum für Entwicklungsforschung, Discussion Paper on Development Policy Nr. 45, Bonn 2002.

die afghanischen Herrscher ihren Staat seit dem Ende der fünfziger Jahre zu über 40 Prozent aus Hilfe, wodurch Afghanistan zu einer besonderen Form des Rentierstaats wurde.⁸ Diese externe Abhängigkeit der Staatseliten, mit der eine fehlende innere Hegemoniefähigkeit korrespondierte, übersetzte sich in eine starke äußere Abhängigkeit, mit der eine Anfälligkeit für politische und militärische Interventionen einherging, die letztlich zu einem Verfall, ja zum Zerfall staatlicher Autorität führten: Eine Ereigniskette, die von der sowjetischen Einmischung in den siebziger Jahren, die den für den Bürgerkrieg ursächlichen Antagonismus von Stadt und Land auf die Spitze trieb, über die westliche Protektion und Aufrüstung von Mudschaheddin zu schlagkräftigen grenzübergreifend agierenden Gewaltakteuren bis hin zur Intervention der Antiterrorallianz reicht, bezeugt die Gegenwärtigkeit der geschichtlichen Prägung Afghanistans.

Regionale Postkonfliktsituation und afghanische Eigenverantwortung

Als Pufferstaat ist Afghanistan aber nicht nur das *Produkt* hegemonialer Ambitionen und Kalküle – auch seine gegenwärtige (Post-)Konfliktsituation ist durch den grenzüberschreitenden Charakter der Problemlagen geprägt. Die Außenabhängigkeit aller afghanischen Akteure ermöglicht es Nachbarstaaten und Regionalmächten bis heute, ihre konfliktiven Interessen nach Afghanistan hineinzutragen – woran die frühen Versuche, das „Problem Afghanistan“ zu lösen, ebenso scheiterten wie an den unvereinbaren Interessen der beiden Blöcke.⁹ Inzwischen haben zahlreiche der „afghanischen“ Probleme (wieder) auf die Gesellschaften der Nachbarstaaten übergegriffen. Die für längere Gewaltkonflikte charakteristische Gewaltdiffusion wurde von einer Proliferation grenzüberschreitend tätiger Konfliktakteure begleitet: von religiösen Solidaritätsnetzwerken bis hin zu internationalen Milizen.¹⁰ Grenzüberschreitend wurden und werden nicht nur Waffen- und Drogenhandel organisiert, sondern auch die Versorgung der Konfliktparteien mit internationalen Kämpfern, deren Aktionsradius sich im letzten Jahrzehnt von Kaschmir über Af-

8 Vgl. Conrad Schetter, *Kleine Geschichte Afghanistans*, München 2004, S. 12. Unter „Hilfe“ sollte in diesem Zusammenhang nicht nur Entwicklungszusammenarbeit oder Nothilfe verstanden werden, sondern jede Art von Transferleistung – also auch Militärhilfe oder die Kosten von nicht erwünschten externen Interventionen. Als eine staatssoziologische Kategorie wird Hilfe neben der Extraktion im Wortsinne (Steuern, Abgaben, Zölle, Monopolgewinne etc.) zur zweiten Quelle dessen, was am Ende das Geld des Staates ausmacht. Vgl. hierzu sowie zur Kategorie des Schutzgeldes Charles Tilly, *War Making and State Making as Organized Crime*, in: Peter Evans u.a. (Hrsg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985, S. 169-191.

9 Vgl. Barnett R. Rubin, *The Search for Peace in Afghanistan. From Buffer State to Failed State*, New Haven/London 1995.

10 Vgl. Steve Coll, *Ghost Wars. The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, New York 2004.

ghanistan, Zentralasien, den Kaukasus bis auf den Balkan ausgeweitet hat.¹¹ Dies ist der tiefere Grund dafür, dass Afghanistan nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht Frieden, sondern eine präzedenzlose Gewalteskalation erlebte.

Es erscheint vor der Folie dieser grenzüberschreitenden Konfliktfiguration bemerkenswert, dass die regionale Dimension im Prozess der Friedenskonsolidierung bisher nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Im Gegensatz zur früheren Sechs-plus-zwei-Konstellation, an der die Nachbarn sowie die USA und die Sowjetunion als Garantiemächte beteiligt waren, sind die Nachbarstaaten im „Bonner“ und demnächst „Kabuler Prozess“ nur Zaungäste. Die „Gemeinsame Erklärung über gutnachbarliche Beziehungen“, die Afghanistan im Dezember 2002 mit seinen sechs Nachbarstaaten China, Pakistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan und dem Iran abgeschlossen hat, schreibt lediglich die Prinzipien der Nichteinmischung und guten Nachbarschaft unter den Bedingungen des Antiterrorkriegs fort. Sie bietet zwar einen Rahmen für Konsultationen und Konferenzen, der inzwischen auch genutzt wird,¹² doch sieht sie keinen Konsultationsmechanismus zwischen den Nachbarn Afghanistans und den Interventionsstaaten vor.

Zwar ist es vor dem Hintergrund der geschichtlichen Erfahrungen verständlich, dass die Strategie der Stärkung afghanischer Eigenverantwortung („*ownership*“), wie sie von den Vereinten Nationen und den Interventionsstaaten propagiert wurde, Afghanistans Nachbarn bewusst aus dem „Bonner Prozess“ heraushalten wollte – doch ist eine solche Strategie auch realistisch? Kann eine Befriedung Afghanistans ohne aktive Teilnahme und Teilhabe der Nachbarn überhaupt gelingen, wenn zugleich die größtenteils westlichen Interventionsstaaten dauerhaften unmittelbaren Einfluss auf die politischen Geschehnisse in Kabul anstreben und mit bilateralen Übereinkommen zur politischen und militärischen Zusammenarbeit, wie sie zwischen den Vereinigten Staaten und Afghanistan jüngst geschlossen wurden,¹³ die strukturelle Abhängigkeit perpetuieren? Wird es einer internationalen Streitmacht von zur Zeit etwas mehr als 20.000 Soldaten, die aus einem anderen Teil der Welt kommt, auf Dauer militärisch oder politisch gelingen, klandestine Einmischungen aus der Nachbarschaft zu verhindern?

Neben der Frage der Effektivität stellt sich auch die Frage der Legitimität. Die internationalen Unterstützer der Regierung Karsai, die neben den USA

11 Vgl. Mariam Abou Zahab/Olivier Roy, *Islamist Networks. The Afghan-Pakistan Connection*, London 2004.

12 Am 1. April 2004 wurde die Berliner Deklaration zur Drogenbekämpfung verabschiedet. Seither fanden in Doha (Mai 2004) und Riyadh (Februar 2005) Konferenzen zur Polizei-zusammenarbeit bzw. zur Antiterrorpolitik statt.

13 Am 23. Mai 2005 unterzeichneten die Präsidenten Bush und Karsai die *Joint U.S.-Afghan Declaration for Strategic Partnership*, die den USA das Recht zur Unterhaltung eigener Militärbasen und in Konsultation mit der afghanischen Regierung zu Militäroperationen auf afghanischem Territorium einräumt, z.B. für Antiterror- und Antidrogenoperationen. Im Gegenzug sichern die USA mittel- bis langfristig Unterstützung zur Finanzierung der afghanischen Streitkräfte zu; siehe unter: <http://usinfo.state.gov/sa/Archive/2005/May/24-124331.html>.

und ihren Verbündeten, der UN-mandatierten *International Security Assistance Force* (ISAF), auch private Sicherheitsfirmen umfassen, mögen sich in den Augen der internationalen Staatengemeinschaft hinsichtlich ihres Legitimitätsgrades von anderen, unerwünschten „Störern“ unterscheiden. Doch lässt sich, wie die Erfahrungen von Somalia über Afghanistan bis in den Irak zeigen, Legitimität nicht von außen dekretieren – schon gar nicht für eine ganze Region. Die internationale Präsenz wird mittel- bis langfristig wieder als das erscheinen, was sie ist: Ausdruck eines strukturellen Problems legitimer Herrschaft und der Abhängigkeit des afghanischen Staates.

Mögliche Rollen der OSZE und anderer internationaler Organisationen

Ob ein Ansatz, der die Nachbarstaaten weitgehend ignoriert und stattdessen auf die Abhängigkeit Afghanistans von externen Akteuren setzt, langfristig erfolgreich sein kann, darf also bezweifelt werden. Wenn die gesellschaftlichen Verhältnisse insgesamt einen internationalen Charakter annehmen und sich nicht sonderlich um nationale oder ethnische Grenzziehungen scheren, weil der afghanische Staat nicht in der Lage ist, sich selbst zu finanzieren und seine Grenzen zu sichern, kann „das Problem Afghanistan“ nur als Teil einer regionalen Verflechtung gelöst werden.¹⁴ Ob sich ein einzelner Staat wie die USA langfristig als Garantiemacht Afghanistans eignet, erscheint erst recht zweifelhaft – zumindest wenn die wechselvollen Beziehungen Washingtons zu West- und Südasien der letzten fünfzig Jahren zum Maßstab genommen werden.

Regionale Sicherheit ist für Afghanistan keine Frage von Kräfte(un)gleichgewichten und Bedrohungsperceptionen, sondern eine strategische Notwendigkeit der Staats- und Nationenbildung. Analog zu den Kleinstaaten im Nachkriegseuropa wird Afghanistan das notwendige förderliche Umfeld nur im Rahmen einer regionalen Friedensordnung finden. Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die geopolitische Positionierung Afghanistans zwischen Südasien, Zentralasien und dem Nahen Osten. Weder die *Economic Cooperation Organization* (ECO), noch die *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), noch die *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) sind derzeit Einheiten, die hinsichtlich ihres geographischen Schwerpunktes, ihrer inhaltlichen Ausrichtung oder ihrer (fehlenden) institutionellen Tiefe über kurz oder lang den Charakter einer „Sicherheitsgemeinschaft“¹⁵ in Asien annehmen können.¹⁶ Damit ist Afghanistan auf absehbare Zeit darauf

14 Vgl. Barnett R. Rubin/Andrea Armstrong, Regional Issues in the Reconstruction of Afghanistan, in: *World Policy Journal* 1/2003, S. 31-40.

15 Karl W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton 1968.

16 Hier muss differenziert werden: Die SAARC, aus der Afghanistan aufgrund des für die Staats- und Nationenbildung zentralen afghanisch-pakistanischen Gegensatzes am meisten Gewinn ziehen könnte, ist strukturell durch den indisch-pakistanischen Antagonismus gelähmt. Eine um Pakistan, Indien und Afghanistan erweiterte SCO könnte dagegen wo-

angewiesen, entweder Sicherheit zu importieren oder als Nachbar an Sicherheit und Zusammenarbeit zu partizipieren.

Hierfür kommen zwei Organisationen in Frage: die NATO und die OSZE. Im Zuge der Ausweitung des Operationsgebietes der von der NATO geführten *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) auf alle vier Sektoren Afghanistans und angesichts der damit mutmaßlich verbundenen erschwerten Einsatzbedingungen wird die Frage eines institutionalisierten sicherheitspolitischen Dialogs mit den (zunächst: einzelnen) Nachbarstaaten unweigerlich auf die Tagesordnung gesetzt werden.¹⁷ Ob dies im vorgezeichneten Rahmen der „Partnerschaft für den Frieden“ geschehen wird oder in anderen institutionellen Bahnen – ein qualitativer Wandel der Beziehungen Afghanistans zur NATO als Organisation und zu ihren in Afghanistan engagierten Mitgliedstaaten ist unausweichlich. Da die Agenda der NATO aber zunächst einen militärischen, später vielleicht einen etwas breiteren sicherheitspolitischen Fokus haben und Fragen der regionalen Kooperation im engeren Sinne nicht umfassen wird, könnte die OSZE hier gewissermaßen komplementär agieren. Der „Beobachterstatus“ Afghanistans könnte den Weg zur Entwicklung einer regionalen Sicherheitsstrategie ebnen, die bei den gemeinsamen Bedrohungen des Staatszerfalls und des Terrorismus ansetzt und von dort ausgehend etwa die Fragen der Grenzregime, der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der grenzübergreifenden organisierten Kriminalität und der Energie- und Wassersicherheit mit einschließt, um auf diese Weise die Staatlichkeit Afghanistans von außen zu stützen.

Die Erfolgsaussichten einer solchen sicherheits- und regionalpolitischen Agenda sind indes nicht allzu hoch, wenn man die ernüchternden Erfahrungen der OSZE in Zentralasien in Rechnung stellt.¹⁸ Nicht nur die Zurückhaltung der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten, sondern auch die Pfadabhängigkeit einer OSZE, die sich lange Zeit weniger als Garant äußerer Sicherheit für Zentralasien und seine Nachbarstaaten denn als Exportagentur für Menschenrechte und Demokratie verstand, stehen einer solchen Agenda entgegen. Sollte das (begrenzte) Engagement der OSZE bei der Beobachtung der afghanischen Präsidentschaftswahlen vom Oktober 2004 richtungsweisend sein, so wäre dies ein Grund zu größerer Skepsis. Denn auch wenn „technische“ Hilfeleistungen zunächst unerlässlich sein mögen, stellt sich doch bei jedem Engagement, das direkte Leistungen innerhalb Afghanistans ver-

möglich früher eine stabilisierende Rolle spielen. Die ECO ist bisher in jeder Hinsicht peripher.

17 Für 2005 und 2006 ist die Übernahme der unter dem Kommando der US-Armee stehenden PRTs im Westen (Phase 2), Süden (Phase 3) und Osten (Phase 4) des Landes durch die NATO vorgesehen. Die beiden letztgenannten Gebiete gelten als unsicher und erfordern eine Neuinterpretation des bisherigen NATO/VN-Mandats. Vgl. Paul Adams, Questions for Nato in Afghanistan, BBC NEWS, 28. Mai 2005, unter: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/from_our_own_correspondent/4587185.stm.

18 Siehe hierzu Marie-Carin von Gumpenberg, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Stabilisierendes Moment in Zentralasien?, SWP-Studie 2002/S 33, Berlin 2002.

spricht, die Frage der Kompatibilität von Institutionen. Eine traditional geprägte Gesellschaft wie Afghanistan kennt lokale Institutionen, die von einer westlich geprägten Organisation wie der OSZE nicht als solche wahrgenommen werden. Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass die OSZE damit Teil einer internationalisierten Herrschaftsstruktur würde, die sich parallel zum im Aufbau befindlichen Staatsapparat gebildet hat. Unterstützende Maßnahmen sollten permanent daraufhin überprüft werden, ob sie Parallelstrukturen schaffen oder verstetigen, statt Institutionen zu stützen. Dies gilt auch für die Polizeiausbildung und andere Formen des externen *State-building*.¹⁹ Wie bei Wahlbeobachtungen ist darauf zu achten, dass die Polizei am Ende nicht der internationalen Gemeinschaft verantwortlich sein wird, sondern Regierung und Staatsvolk. Für die Gewährung von Menschenrechten ist darüber hinaus ein gesellschaftlicher Konsens über die durch die Staatsgewalt geschützte Rechtsordnung erforderlich, von dem Afghanistan noch weit entfernt ist. Die gegenwärtige Pluralität von staatlichen und nichtstaatlichen Gewaltordnungen wiederum ist schlecht mit dem „Acquis an Normen“,²⁰ über den die OSZE verfügt, vereinbar.

Der Modellcharakter der OSZE (bzw. KSZE) als Prozess²¹ endet also genau dort, wo die Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Marktwirtschaft im Rahmen eines politischen Diskussions- und Kooperationsprozesses zur Voraussetzung der Zusammenarbeit gemacht werden. Gesellschaften wie Afghanistan drücken ganz andere außen- und innenpolitische Probleme als die KSZE/OSZE-Staaten zu Zeiten des Ost-West-Konflikts und der post-bipolaren Kooperation: schwache staatliche Gewaltverwaltung und Privatisierung von Sicherheit gepaart mit dem militärischen und politischen Hegemoniestreben einer ganzen Reihe von Akteuren. Mit China, Russland und Indien verfolgen nicht nur drei Regional- und Großmächte ihre jeweils eigenen, zumeist konfligierenden Interessen in der Region; hinzu kommen neben Mittelmächten mit Störpotenzial wie Pakistan und Iran auch die zahllosen untereinander vernetzten nichtstaatlichen Gewaltakteure, die teils in Kooperation mit staatlichen Stellen ihre „Sicherheitspolitik“ betreiben. Ein bescheidenes Agieren der OSZE, das auch die westlichen und östlichen Nachbarn Afghanistans von der Sicherheitszone im Norden profitieren lässt, wäre am ehesten geeignet, den langfristigen Prozess der afghanischen Staats- und Nationenbildung zu unterstützen.

19 Vgl. Barry, a.a.O. (Anm. 5), S. 29.

20 Emily Haber, Die OSZE in einem neuen internationalen Koordinatensystem. Elf Thesen, in: OSZE-Jahrbuch 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 35-42, hier: S. 36.

21 Vgl. Margret Johannsen, Der „Helsinki-Coup“: Vorbild für die amerikanische Demokratisierungsoffensive im Vorderen Orient, in: OSZE-Jahrbuch 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 555-570.

Anhang

Common Purpose – Towards a More Effective OSCE*

*Final Report and
Recommendations of the
Panel of Eminent Persons
On Strengthening the Effectiveness of the OSCE*

27 June 2005

Contents

<i>Introduction: A Mandate for Change</i>	396
<i>1 The OSCE's Position, Role, and Approach</i>	397
1.1 Adapting to a new security paradigm	397
1.2 Strengthening unity of purpose and effectiveness	398
1.3 Relations with other international organisations and partners	399
1.4 Comparative advantages and focus	400
<i>2 Improving Comprehensive, Common and Co-operative Security</i>	401
2.1 New threats and challenges – the need for a cross-dimensional perspective	401
2.2 The Politico-Military Dimension	402
2.3 The Economic and Environmental Dimension	402
2.4 The Human Dimension	403
<i>3 The Structural Response</i>	405
3.1 Strengthening the OSCE's identity and profile	405
3.2 Improving consultative and decision-making processes	406
3.3 Clarifying the roles of the Chairman-in-Office and Secretary General	407
3.4 Enhancing field operations	408
3.5 Strengthening operational capacities	409
<i>Annex I: Acknowledgements</i>	410
The Panel	410
Panel Meetings	411
Panel Support	411
Panel Guests	412
<i>Annex II: The Panel's Mandate</i>	413

* CIO.GAL/100/05 vom 27. Juni 2005.

Introduction: A Mandate for Change

Europe is going through a dynamic period of transition. It has experienced significant political and social changes. Much of what has been agreed since 1975 in Helsinki has been achieved. There has been substantial progress on the path of establishing democratic institutions and market economies. The Cold War division lines have disappeared. The OSCE has contributed to this progress.

New threats to international security and stability have emerged. Different historic backgrounds, the uneven pace of integration, economic growth and democratic development have led to the emergence of new problems in achieving comprehensive security.

Although the OSCE's ability to adjust in a flexible manner to the changing security environment is generally appreciated, its relevance, effectiveness and strategic orientation have been questioned. In 2004, most members of the Commonwealth of Independent States issued the Moscow Declaration and then the Astana Appeal to OSCE partners with a number of criticisms and suggestions for reforming the OSCE.

The underlying concern is whether the OSCE is living up to the expectations of building a Europe "whole and free", or whether new dividing lines are being drawn. Is the OSCE losing its focus and its relevance? Has it been applying double standards? Is there an imbalance between the dimensions and an exaggerated focus on countries East of Vienna? Does a real political will exist to make use of the Organization to solve problems related to the region's security issues? Such questions are being asked at the highest level.

Several Chairmanships have given reform a high priority. At the Ministerial Council in Sofia in December 2004, OSCE Foreign Ministers expressed their awareness of the need for a broad and thorough debate on reviewing and strengthening the role of the OSCE. They expressed the belief that the OSCE could be more effective, and therefore decided to establish a Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE. This was followed up by the Slovenian Chairmanship through the appointment of the signatories.

The mandate of the Panel is to give new impetus to political dialogue and provide strategic vision for the OSCE in the 21st century, to review the effectiveness of the Organization, its bodies and structures, and to provide recommendations on measures to effectively meet the challenges ahead.

The Panel has not reviewed global threats and challenges. This has already been comprehensively addressed, in the OSCE context, through the OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century.

The Panel briefly assessed the strategic role and position of the OSCE in the European security network, considered how this role can be more clearly

defined and further strengthened, and provided recommendations on how this could be done.

These recommendations are designed to contribute to the High Level OSCE Consultations, to strengthen the long-term effectiveness of the Organization, for the benefit of improving security through co-operation in the OSCE area. The Panel trusts that the participating States will find its recommendations useful and that the outcome will contribute to revitalising the Organization.

Nikolay Afanasievsky/Vladimir Shustov

Hans van den Broek

Wilhelm Höynck

Kuanysh Sultanov

Knut Vollebaek

Richard Williamson

Miomir Žužul

1. The OSCE's Position, Role, and Approach

1.1 Adapting to a new security paradigm

1. The OSCE is an integral part of "European" security, including both the Transatlantic and Eurasian dimensions. In the network of European security organisations it is distinguishable by its broad membership, its comprehensive mandate and its activities in its field operations. The OSCE is the only regional Organization for co-operative security issues in which States from Vancouver to Vladivostok participate on equal terms. The OSCE's comprehensive approach to security is based on high-level political dialogue and a broad range of flexible institutions and instruments. The OSCE has a comprehensive approach to security, clearly expressed in a series of agreements and supported by instruments in all dimensions of security, to which all members have agreed. This combination has made the OSCE a useful service provider in all fields.
2. The old dividing lines of the Cold War no longer exist. As a consequence, the role of the OSCE, like other security organisations, is being adapted to this new security paradigm. While the OSCE, during the last 15 years, has continued to prove its value through its ability to respond adequately to new threats to European security, the Organization's agenda and its set of operational tools needs further improvement.

3. A rapidly evolving European and Eurasian landscape requires an organisation like the OSCE to play a constructive role in preventing the emergence of new dividing lines. Recent events show the need for the OSCE to manage and resolve crises, prevent conflict, and strengthen comprehensive security, regional co-operation and foster peace. Unresolved conflicts in the OSCE area are a concern to all participating States. States in which official institutions and their capacity to govern are still developing can benefit from OSCE assistance. Terrorism, trafficking (in particular in human beings), corruption and organised crime all profit from instability, which in turn has an impact on the security of all participating States.
4. The OSCE's consensus-based decision-making and co-operative approach make it a forum where all participants come together with an equal voice. It integrates all States with an interest and stake in European security. In that respect, it is a necessary, yet underused forum for comprehensive political dialogue on issues with an impact on security and co-operation across a vast area.
5. As a privileged member of the OSCE family, the Parliamentary Assembly can make a specific contribution. In particular it can play an important role in raising awareness of OSCE principles and commitments notably in national parliaments of participating States.
6. The relationship with NGOs is important and should be further developed. NGOs can provide useful information and be valuable partners in processes of broad consultations.

1.2 Strengthening unity of purpose and effectiveness

7. OSCE values and commitments are the bedrock on which the Organization stands. They constitute the principles and standards on the basis of which States participate in the OSCE. Therefore the most important step towards a stronger and more relevant OSCE is a firm recommitment to the standards and political commitments its leaders have signed up to since 1975. All OSCE commitments, without exception, apply equally to all participating States. Any action undertaken in accordance with one such commitment should be consistent with all other commitments. Raising awareness of OSCE commitments, and their full implementation by all participating States will enhance the profile of the Organization and the understanding of its relevance.
8. To increase the effectiveness of the OSCE, the Organization needs to create a stronger sense of common purpose among its participants, to make States feel that they have a stake in the Organization and that they are treated as equals. Such a development could be realised along the following lines:

- a) While retaining its comprehensive approach to security the OSCE should focus its work on those areas where it has comparative advantages and can add value;
- b) Strengthening trust and confidence between participating States as well as between groups of States is of crucial importance. The OSCE should play its role as an organisation for equal and even-handed co-operation and assistance in maintaining security and stability, and all OSCE instruments should be applied in this spirit;
- c) Identifying agendas, priorities and topics consistent with fostering compliance with OSCE commitments;
- d) The work of the Secretariat, Institutions and field operations of the Organization must be coherent and consistent with priorities of the OSCE set by the participating States so that the Organization has a common focus and external profile;
- e) The basic priorities and action plans must have a long-term perspective and be in line with the evolving security environment;
- f) A stronger focus and coherence of action would shape a stronger OSCE identity with a common perception of the OSCE's goals, both internally as well as for the general public;
- g) Stronger political leadership and management of the Secretariat, Institutions and field operations of the Organization should contribute to the desired coherence and long-term relevance and applicability of basic principles, while the different Institutions should retain their ability to make independent evaluations and take programmatic initiatives in accordance with their respective mandates.

1.3 *Relations with other international organisations and partners*

- 9. The OSCE's role as a regional arrangement under Chapter VIII of the United Nations Charter has been influenced by the enlargement of the European Union, NATO and the Council of Europe. This has led to an increasing overlap in memberships, mandates and capacities. Moreover, the role of the OSCE and how it is perceived vary in the different participating States, *inter alia* depending on their relationship to these other international organisations.
- 10. Managed well and taking into account the legitimate interests of all participating States, co-operation and co-ordination with other actors strengthen common and comprehensive security within the OSCE area. The main responsibility lies with participating States to ensure that policy planning looks at European security organisations in concert and not in isolation. The Panel recommends that:
 - a) The relationship with the UN should be further developed, taking into account the ongoing discussions on the reform of the UN to strengthen the complementarity between the UN and regional ar-

- rangements, for example in the regional implementation of global instruments, in conflict prevention and peace-building;
- b) Pragmatic and even-handed co-operation should be enhanced between the OSCE and other regional and sub-regional organisations especially in relation to crisis management, setting and implementation of norms, and operational activities;
 - c) On the basis of the Declaration on Co-operation endorsed in Warsaw on 17 May 2005 between the OSCE and the Council of Europe, further practical work should be carried out to fully realise the potential of this co-operative relationship;
 - d) Being an independent Organization with its distinctive mandate, relations between the OSCE and other international organisations in the European security network should focus on what the OSCE does best and where its added value lies;
 - e) The OSCE's role and comparative advantages should be regularly and systematically assessed as part of the agenda of the Ministerial Council and the Permanent Council.
11. Since security in the OSCE area is affected by international developments, particularly in adjacent areas, the OSCE has a clear self-interest in sharing its security-related expertise with its neighbours. The OSCE should remain prepared to consider invitations to contribute as appropriate to the development of security and democracy, particularly in Partners for Co-operation and neighbouring States, and in special cases outside the OSCE area.

1.4 Comparative advantages and focus

12. Making use of its comparative advantages, the OSCE should bear in mind its co-operative approach and should help States, at their request and invitation, to help themselves in the agreed areas. Assistance in capacity-building, with respect to implementing OSCE commitments should therefore be a main aim of operational activities.
13. In some OSCE priority areas, such as police training, rule of law and the fight against trafficking in human beings, the OSCE could take a leading role.
14. The OSCE is a norm-setter in areas covered by its comprehensive mandate. When requested, the OSCE should assist participating States to fulfil OSCE commitments. If asked, it could also encourage and assist within its competence participating States to adopt and implement the norms and standards set by other international organisations.
15. Under the prevailing circumstances and taking into account that the priorities for OSCE co-operation with participating States may vary from country to country, the Panel believes that the OSCE should give priority to:

- a) Enhancing political dialogue;
- b) Early warning and conflict prevention;
- c) Post-conflict rehabilitation including restorative justice and reconciliation;
- d) Arms control and confidence- and security-building measures;
- e) The fight against terrorism, extremism and organised crime;
- f) Promotion of police training, border management, the rule of law and democratic control of armed forces;
- g) Encouraging regional economic co-operation;
- h) Promotion of tolerance and non-discrimination, including respect for the rights of persons belonging to national minorities and protection of freedom of the media;
- i) Election observation and the follow-up of recommendations;
- j) Institution-building and the promotion of good governance;
- k) The fight against trafficking in human beings, drugs and weapons.

2. Improving Comprehensive, Common and Co-operative Security

2.1 *New threats and challenges – the need for a cross-dimensional perspective*

- 16. Since the 1975 Helsinki Final Act, the CSCE/OSCE's commitments and activities have traditionally been divided into three baskets, or dimensions. This has been a convenient way to cluster issues into subject areas: the politico-military, economic and environmental, and human dimensions.
- 17. The CSCE/OSCE early on recognised that security is comprehensive and indivisible and that the dimensions are inter-linked. As UN Secretary-General Kofi Annan writes in his report *In larger freedom*, "not only are development, security and human rights all imperative; they also reinforce each other".
- 18. The OSCE's comprehensive approach to security, plus its comprehensive mandate, are two of its hallmarks and greatest strengths. Globalisation, increasing inter-dependence and the emergence of new threats to security in the OSCE region (including from non-state actors) have led to a further blurring of lines between dimensions and make a narrow one-dimensional approach less relevant. A cross-dimensional perspective is therefore needed more than ever, both in terms of a conceptual approach and in leading to co-ordinated, pragmatic activities. Such an approach underlines the crucial importance of all three dimensions in the context of comprehensive security. The OSCE is well-equipped and well-positioned to take such a cross-dimensional approach and put it into practice. Furthermore, effective multilateralism can enable collec-

tive action to tackle trans-national and cross-sector challenges. The Panel therefore recommends:

- a) High-level, high-profile meetings on thematic issues could be convened as necessary to focus attention on matters of relevance to all participating States. For example, decisions on the venue of future conferences on tolerance and non-discrimination should be decided taking into account the geographical diversity of States with multi-ethnic and multi-religious populations;
- b) Cross-dimensional approaches should be reflected in all aspects of OSCE activities, including meetings like the Economic Forum, the budget, Programme Outline and public relations material;
- c) In view of the specific structural and institutional set-up of the OSCE, a cross-dimensional approach implies the need for increased intra-Organizational co-ordination, particularly in relation to combating new threats to security;
- d) Cross-dimensional elements of strategies and projects should be strengthened by close co-operation with other regional and sub-regional organisations that offer complementary resources, capabilities and expertise.

2.2 The Politico-Military Dimension

19. The OSCE has a well-earned reputation for dealing with the politico-military aspects of security. The OSCE's infrastructure and work in disarmament, arms control and confidence- and security-building measures (CSBMs) play an important role in fostering security in Europe and are an integral element of the OSCE's comprehensive approach to security.
20. As the OSCE's work in the politico-military dimension was geared towards the military balances and strategic priorities of the 1980s and early 1990s, it should be brought up to date to deal with the challenges identified in the OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century.
21. Other fundamental documents dealing with the political-military dimension, like certain elements of Chapter III of the 1992 Helsinki Document and the 1999 Vienna Document should be reviewed and brought up to date where necessary.
22. The OSCE could share its expertise in this dimension with others facing similar threats, particularly at the sub-regional level. In turn, it could if advantageous draw on the expertise and resources of others to make the most effective use of available capabilities.

2.3 The Economic and Environmental Dimension

23. The Strategy Document for the Economic and Environmental Dimension offers a good opportunity for addressing common economic and environmental challenges to security in the OSCE area. The OSCE will

never have the means and resources to be a major donor. Its niche is in addressing economic and environmental aspects of security in a holistic, cross-dimensional way that takes into account the comprehensive nature of security as a way of promoting co-operation and conflict prevention.

- a) The OSCE should strengthen its capacities including those on the ground to support and help in meeting local challenges by mobilising international resources and expertise possessed, for instance, by the World Bank, European Union, UN Development Program (UNDP), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), NGOs and others;
- b) Such an approach would highlight the OSCE's possibilities as a co-operative partner, and it would strengthen the link between economic development, inter-state economic co-operation, good governance and democratisation. By linking international actors with significant resources to host countries with specific needs, the OSCE could promote a programmatic approach without unnecessarily (and unrealistically) trying to develop and manage large-scale projects on its own;
- c) The OSCE should promote sub-regional co-operation, for example in south-eastern Europe, the South Caucasus and Central Asia;
- d) Activities in the economic and environmental dimension should reflect the OSCE's role as a comprehensive security organisation. A good example is the Environment and Security Initiative, where the OSCE adds value regarding the security aspect, whereas the UNDP incorporates the development aspect and the UN Environment Program (UNEP) the environmental aspect;
- e) Environmental problems have important security aspects in fields that the OSCE could address, *inter alia* the growing problem of environmental refugees and internally displaced persons;
- f) Public-private partnership is crucial to achieve environmentally sustainable growth. The OSCE should promote the UN's Global Compact Initiative and similar initiatives.

2.4 *The Human Dimension*

24. In the human dimension, encompassing human rights (including national minority rights), the rule of law, and democracy, the OSCE has developed comprehensive standards and commitments. OSCE participating States have agreed, for example in the 1991 Moscow Document, that commitments undertaken in the human dimension are matters of direct and legitimate concern to all participating States and do not belong exclusively to the internal affairs of the State concerned. The OSCE has a progressive approach to protecting the dignity of the individual. Human security in general, and the security of the individual in particular,

are seen as the individual and collective responsibility of all participating States. Human rights and security are inseparable.

- a) Monitoring of the implementation of human dimension standards is a particularly challenging and in many situations highly sensitive task. To encourage equal treatment and improve transparency, OSCE monitoring should be done in an unbiased and more standardised way.
 - b) The OSCE/ODIHR's work on electoral monitoring and assistance is an area where the OSCE has extensive experience and expertise and is widely known. It is important to improve and further develop a high OSCE profile on this issue to help participating States upon their request to implement the commitments they have already undertaken and to consider new commitments which correspond to evolving election issues, such as the introduction of new technologies.
 - c) Special attention should be devoted to election monitoring standards based on experience acquired. Criteria and methodology that ensure objectiveness, transparency and professionalism should be further developed and an approach taken that guarantees equal treatment of all participating States. The existing handbook on election monitoring and other election mechanisms and practices should be periodically updated with the active involvement of election practitioners from various election monitoring bodies;
 - d) Participating States concerned and ODIHR should be encouraged to pay more attention to post-election follow-up through dialogue and practical co-operative support. In addition, after consultation with the State concerned, ODIHR should report to the Permanent Council (PC) on election follow-up.
 - e) The OSCE should build on its work on tolerance and non-discrimination, and promote this theme across its full range of activities. ODIHR and other Institutions should make effective use of the data, information and existing analytical capacities of other international organisations and research institutes.
 - f) The OSCE should restructure the role currently played by the three Personal Representatives on tolerance and non-discrimination, incorporating the work of the Personal Representatives into the structure of the ODIHR in a suitable way.
25. If a Human Dimension Committee is established (see para. 32), the Human Dimension Implementation Meeting (HDIM) could be reduced to a maximum of five days. Upon invitation, the HDIM could be held outside Warsaw every second year in order to raise its profile and increase the sense of ownership among participating States.

3. The Structural Response

26. In order to improve its effectiveness, the OSCE requires structural reform. A number of changes are necessary to address the issue of the Organization's profile and identity, its management and leadership, its decision-making processes, how its field operations are run, and its operational capabilities.

3.1 *Strengthening the OSCE's identity and profile*

27. The Panel believes it is important to raise the awareness of the OSCE in the participating States.

28. The OSCE's development from a conference to a full-fledged international organisation must now be completed, finally making "participating States" into "member States".

29. The OSCE's standing as an international organisation is handicapped by its lack of a legal personality. The lack of a clear status also affects OSCE personnel when stationed in crisis areas without the protection that diplomatic recognition would give them.

30. The Panel therefore recommends that:

- a) Participating States should devise a concise Statute or Charter of the OSCE containing its basic goals, principles and commitments, as well as the structure of its main decision-making bodies. This would help the OSCE to become a full-scale regional organisation;
- b) Participating States agree on a convention recognising the OSCE's legal capacity and granting privileges and immunities to the OSCE and its officials. Such a convention would not diminish in any way the politically binding character of OSCE commitments.
- c) The OSCE's profile among other international organisations would be raised by focusing more clearly on a limited range of priorities, giving a more public and long-term face to its leadership, and encouraging a stronger sense of ownership among its participants.
- d) To make itself more accessible the OSCE should provide to the public a better understanding of what is happening within the OSCE. More efforts should be made to publicise and explain the important work of the field operations. Admission of the press or public to meetings of the Permanent Council should be considered more often. Deepening further the engagement with NGOs would also help to spread information about the OSCE's contributions to comprehensive security.
- e) A long-term strategic perspective based on established OSCE strategies would be useful in order to improve planning and continuity and reduce the chance of priorities changing annually. This could be enhanced by giving the Secretary General a stronger role in ensuring consistency and continuity of OSCE priorities.

- f) The Permanent Council should play a leading role in adopting political priorities and planning activities of the Organization in accordance with Ministerial Council decisions and translating them into budget programmes.

3.2 *Improving consultative and decision-making processes*

- 31. The OSCE should actively use its potential as a forum for equal, meaningful and high-level political dialogue among all participating States.
- 32. One of the OSCE's strengths is its inclusiveness. This should be fully reflected in its consultative and decision-making bodies. In order to make these bodies more inclusive, inter-active and transparent, involving all participating States more actively and effectively, the Panel recommends:
 - a) To introduce a committee structure made up of three pillars corresponding to the traditional dimensions: a Security Committee, a Human Dimension Committee and an Economic and Environmental Committee. Such a Committee structure, sub-ordinate to the Permanent Council, would allow for more open exchanges, would focus the agenda of the Permanent Council and would raise its profile as a forum for political dialogue and decision-making.
 - b) The Panel was divided on whether the actual tasks and functions of the Forum for Security Co-operation (FSC) could be fulfilled by the new Security Committee. One view was that the FSC should be transformed into the new Security Committee. The other view was that the FSC should be maintained with its autonomous status, fulfilling its 1992 mandate with its agenda updated. The latter position would mean that the new Security Committee would not substitute for the FSC but would only fulfil the non-military aspects of the politico-military dimension, not covered by the FSC.
- 33. The Panel further recommends:
 - a) To broaden the ownership of the participatory process by increasing the number of participating States involved in chairing committees;
 - b) That the OSCE should codify, revise and bring up to date its rules of procedure;
 - c) That consensus should be preserved as the rule for OSCE decision-making;
 - d) That in order to prevent protracted debates over senior appointments, participating States with candidates should not abuse the consensus rule by unilaterally blocking consensus;
 - e) That the countries that are blocking consensus should be identified;
 - f) That more effective use should be made of informal discussions, as a part of the decision-making process;

- g) That ambassadors-only discussions could be held in Vienna from time to time, to encourage a more open exchange of views on sensitive matters.
34. For a number of years, Ministerial Council meetings have been particularly difficult. The meetings (including the preparations thereof) are perceived to have been overloaded with reports and decisions that could have been dealt with by the Permanent Council. The Panel recommends:
- a) Reviewing the preparations for the Ministerial Council and the traditional form of the Ministerial Council decisions. Concentrating the official results in an agreed political communiqué might help to regain the attention of the public for this central event in the OSCE's yearly work cycle.
- 3.3 *Clarifying the roles of the Chairman-in-Office and Secretary General*
35. In addressing the division of labour between the Chairman-in-Office and the Secretary General, the Panel believes that it is necessary to have a more precise definition of roles in order to increase effectiveness and provide the OSCE with a clearer identity.
36. The role of the Chairman-in-Office should be to lead the political, rather than the operational activities of the Organization. The Chairman-in-Office's most important tasks, to be performed personally or through his/her representative, should continue to include:
- a) Providing the executive political leadership of the Organization;
 - b) Preparing the Ministerial Council;
 - c) Preparing draft decisions and presiding over the discussions of the Permanent Council;
 - d) Introducing new political initiatives and proposals for political priorities for the Organization, to be submitted to the Permanent Council;
 - e) Assisting the participating States in building consensus.
37. Building on the Sofia Ministerial Council decision on the Role of the Secretary General (MC.DEC/15/04), the Panel recommends that the role of the Secretary General should be further enhanced so as to enable him/her to:
- a) Be a public face of the Organization, to be able to communicate a long-term, coherent identity of the OSCE and its operations;
 - b) Play a greater role in identifying potential threats to regional security and bring them, after consultation with the Chairman-in-Office, to the attention of participating States;
 - c) Be more actively involved in developing the operational aspects of the OSCE's priorities;
 - d) Play a more active role in the operational management of field operations. As the development of events requires, the Secretary Gen-

- eral should report to the Permanent Council on field operation-related activities;
- e) Take the lead on OSCE's operational engagement in crisis situations;
 - f) Play a greater role in planning, by proposing multi-year objectives (including a budget perspective);
 - g) Play a more active role in co-ordinating OSCE activities, including through the hosting of at least one meeting a year with heads of Institutions;
 - h) Be the central point of contact for other international organisations and NGOs for all aspects of operational issues relevant beyond the mandate of individual OSCE structures and Institutions.
38. The enhanced and more active role for the Secretary General will entail:
- a) A continuous exchange of information and close co-operation between the Secretary General and the Chairman-in-Office;
 - b) The need for a strengthened Secretariat, organised to support the Secretary General as well as the Chairman-in-Office;
 - c) Better pooling and channelling of existing information particularly from OSCE Institutions, field operations and research centres as well as improved processing of such information, including the development of lessons learned and best practices.
39. The enhanced role of the Secretary General may necessitate the creation of the post of Under or Deputy Secretary General.
40. It may also entail the need for more resources to enable the Secretary General to effectively carry out his/her mandate.

3.4 Enhancing field operations

41. Field Operations remain an innovative and operational aspect of the OSCE's work, and deserve special attention. They are an asset and where possible should be even further improved.
42. The Panel makes the following recommendations for improving the effectiveness of field operations:
- a) Mandates must ensure that the objectives of the mission are clear and agreed between the OSCE and the host State;
 - b) Mandates should normally not be fixed for more than one year and could be renewable depending on the specific tasks and on the outcome of consultations with the host States;
 - c) To improve guidance and facilitate the regular evaluation of the work of field operations, realistic benchmarks should be established for measuring progress and duration of implementation of the mandate;
 - d) In order to strengthen accountability and political oversight Heads of Mission should personally present a report at least twice a year to

- the Permanent Council. In addition, they should also hold regular meetings with informal “Friends of ...” groups, where these exist;
- e) The Secretary General should take the lead role in the operational guidance of field activities;
 - f) Heads of Missions should submit regular and spot written reports to the Secretary General with a copy to the Chairman-in-Office;
 - g) Field operations should receive more specialised support, particularly in relation to all phases of capacity-building projects, from OSCE Institutions including more effective use of short-term staff visits;
 - h) Special attention should be paid to the issue of local staffing, particularly in order to build up national capacity to deal with issues covered by OSCE field activities, address salary discrepancies, and encourage staff rotation.
 - i) To take into account the broad spectrum of new threats and challenges and their cross-dimensional nature, the OSCE could consider developing a new type of thematic mission that could look at a specific issue in one country, or to ensure coherence in the work in a broader regional/sub-regional context.
 - j) The Panel underlines the importance of the process of selection of Heads of Missions being transparent and as competitive as possible. The nominations should be made by the Chairmanship in consultation with the Secretary General and the host country. To improve the actual situation, the Panel recommends making Heads and Deputy Heads of Mission posts open to public competition with salaries paid from the core budget of the OSCE. This could increase the professionalism of such posts and open them up to a broader pool of candidates.

3.5 *Strengthening operational capacities*

43. The Secretariat, Institutions, as well as Personal and Special Representatives all contribute to advancing the OSCE’s agenda. However, there is frustration among participating States, including Chairmanships, that current structures are not optimal for putting the political priorities of the participating States into operation. Against this background, the Panel recommends that:
- a) Participating States should resist the proliferation of structures in the OSCE;
 - b) The appointment of Personal and Special Representatives should be for a limited period of time and focusing on a specific issue. Personal and Special Representatives should not build up separate operational capacities; rather they should make use of existing operational capacities in the ODIHR, the Secretariat and field operations;

- c) Employment should always be based on professionalism as well as reflecting gender and geographic balance. Without making the OSCE a career organisation, ways should be considered to enable the Organization to retain staff (subject to regular assessment) for a sufficiently long period in order to preserve continuity;
- d) The Panel underlines the importance of a clear and transparent system on the use of extra-budgetary contributions;
- e) The Secretariat should be re-structured to take into account political and operational changes, as well as reforms and changes in operational priorities.

Annex I: Acknowledgements

The Panel

Nikolay Afanasievsky, Ambassador of the Russian Federation to Poland. He is a CSCE pioneer, having served with the Soviet Delegation at the negotiations of the Helsinki Final Act from 1973 to 1975. Later he served as the Ambassador of the USSR and subsequently the Russian Federation to Belgium and then France, as well as Deputy Foreign Minister. For the final meeting, Ambassador Afanasievsky was represented by Ambassador *Vladimir Shustov*, former Permanent Representative of the Russian Federation to the CSCE/OSCE.

Hans van den Broek, Minister of Foreign Affairs of the Netherlands from 1982 to 1992, and member of the European Commission from 1993 to 1999, responsible for enlargement and external relations. Presently he is Chairman of the Boards of a number of non-profit organisations such as the Netherlands Institute for International Relations, *Clingendael*, and the Carnegie Foundation.

Wilhelm Höynck, first OSCE Secretary General from 1993 to 1996, following a distinguished career in the Foreign Service of the Federal Republic of Germany. In 1999 and 2001, he was Personal Representative for Central Asia of the OSCE Chairman-in-Office.

Kuanysh Sultanov, Deputy of the Senate of the Parliament of Kazakhstan and Chairman of the Committee on Social and Cultural Development. Ambassador Sultanov previously served as his country's Ambassador to the People's Democratic Republic of China and non-resident Ambassador to Vietnam, Mongolia and the Democratic People's Republic of Korea.

Knut Vollebaek, Ambassador of Norway to the United States. During his term as Minister of Foreign Affairs of Norway, from 1997 to 2000, he was Chairman-in-Office of the OSCE in 1999. Ambassador Vollebaek has chaired the meetings of the Panel as its *Primus inter Pares*.

Richard Williamson, a partner in the US law firm Mayer, Brown, Rowe & Maw. He has held a number of senior posts in his country's foreign service including Assistant Secretary of State at the US Department of State, Ambassador to the UN Offices in Vienna, the UN Commission on Human Rights, and as Ambassador and Alternative Representative to the UN for Special Political Affairs.

Miomir Žužul, Member of Parliament and Minister of Foreign Affairs of Croatia, 2004-05. Previously he served as Croatia's Ambassador to the United States, after having served as Ambassador and Permanent Representative of the Republic of Croatia to the UN in Geneva.

Panel Meetings

<i>Date</i>	<i>Venue</i>
17 February 2005	Brdo pri Kranju, Slovenia
10-11 March	Vienna, Austria
6-7 April	Warsaw, Poland,
4-6 May	Brussels, Belgium
1-3 June	Vienna, Austria

The Panel was supported by, among others:

The Chairmanship-in-Office (focal point)

Ambassador Boris Frlec, Head of the OSCE Task Force, Ljubljana

Renata Marmulaku, Counsellor, OSCE Task Force

Tatjana Pirc, First Secretary, OSCE Task Force

The OSCE Secretariat

Walter Kemp, Senior Adviser, Office of the OSCE Secretary General

Keith Jinks, Senior Press and Public Information Officer

Hans-Michael Plut, Deputy Director for Conference Services

Personal Assistants

Andrey Rudenko, Senior Counsellor, Mission of the Russian Federation to the OSCE (PA to Afanasievsky and Shustov)

Arjen van den Berg, Senior Policy Advisor, Ministry of Foreign Affairs, The Hague (PA to Van den Broek)

Ricklef Beutin, OSCE Desk Officer, Federal Foreign Office, Berlin (PA to Höynck)

Akan Rakhmetllin, Head of OSCE Section, Ministry of Foreign Affairs, Astana (PA to Sultanov)
Tobias F. Svenningsen, Adviser, Ministry of Foreign Affairs, Oslo (PA to Vollebaek)
David Kostelancik, Deputy Political Counsellor, Mission of the United States to the OSCE (PA to Williamson)
Daniel Riđièki, Adviser, Minister of Foreign Affairs, Zagreb (PA to Źužul)

Panel Guests

The following people were invited to brief the Panel:

Marco Borsotti, UNDP Representative in Baku
Ambassador Liviu Bota, Head of the Permanent Mission of Romania to the OSCE
Pieter De Crem, Member of the Belgian Parliament
Ambassador Rolf Ekeus, OSCE High Commissioner on National Minorities
Pieter Feith, Deputy Director for External Relations and Politico-Military Affairs, Council of the European Union
Walter Gehr, Project Co-ordinator, Terrorism Prevention Branch, UNODC
Professor Victor-Yves Ghebali, Graduate Institute of International Studies, Geneva
Ambassador Istvan Gyarmati, Chairman of the Board, The Centre for Euro-Atlantic Integration and Democracy
Miklos Haraszti, OSCE Representative on Freedom of the Media
Helga Konrad, Special Representative to the Chairman-in-Office Against Human Trafficking
Ambassador Ed Kronenburg, Director of the Private Office of the Secretary General of NATO
Dimitar Jalnev, Programme Co-ordinator, Action Against Terrorism Unit, OSCE Secretariat
Ján Kubiš, Secretary General of the OSCE
Dr. Dov Lynch, research Fellow, European Union Institute for Security Studies, Paris
Spencer Oliver, Secretary General, OSCE Parliamentary Assembly
Ambassador Roy Reeve, Head of the OSCE Mission to Georgia
Dr. Aaron Rhodes, Executive Director, International Helsinki Federation for Human Rights
Klaus Schumann, Director General, Council of Europe Secretariat
Ambassador Peter Semneby, former Head of the OSCE Mission to Croatia
Ms. Daniele Smadja, Director Multilateral Relations and Human Rights, Directorate General for External Relations, European Commission
Ambassador Christian Strohal, Director, Office for Democratic Institutions and Human Rights

Marcin Swiecicki, Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities

Ambassador Margit Waestfelt, Head of the Permanent Mission of Austria to the OSCE and Chairman of the Informal Group of Friends on Improving the Functioning and Effectiveness of the OSCE Field Operations.

Dr. Monika Wohlfeld, Deputy Director, OSCE Conflict Prevention Centre

Dr. Andrei Zagorski, Moscow State Institute for Foreign Affairs

Dr. Wolfgang Zellner, Acting Head, Centre for OSCE Research (CORE), Hamburg

The Panel would also like to thank:

H.E. Karel De Gucht, Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of Belgium

H.E. Dr. Daniel Rotfeld, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland

H.E. Dr. Dimitrij Rupel, Chairman-in-Office and Minister of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia

H.E. Jan Kubiš, Secretary General of the OSCE

H.E. Daan Everts, Permanent Representative of the Kingdom of the Netherlands to the OSCE

H.E. Mette Kongshem, Permanent Representative of the Kingdom of Norway to the OSCE

The Governments of the *Kingdom of Belgium, Federal Republic of Germany, Principality of Liechtenstein, Kingdom of Norway*, and the *United States of America* for their financial support

All individuals, Institutions, Missions and Governments of participating States that have briefed or assisted Panel Members during this process.

Annex II: The Panel's Mandate

Organization for Security and Co-operation in Europe

Ministerial Council

Sofia 2004

MC.DEC/16/04

7 December 2004

Original: ENGLISH

MC(12) Journal No. 2, Agenda item 8

Decision No. 16/04

Establishment of a Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE

The Ministerial Council,

Determined to enhance the OSCE's capacity to address the challenges of the twenty-first century as one of the pillars of the Euro-Atlantic security architecture,

Recognizing that the thirtieth anniversary of the Helsinki Final Act, the fifteenth anniversary of the Charter of Paris for a New Europe and the tenth anniversary of the OSCE provide with a unique opportunity to reflect on the role of the Organization in a transforming Europe,

Realizing that there is a need to improve the Organization's functioning as well as its capabilities for collective action, without diminishing its strengths and flexibility,

Mindful of the need to proceed further with this work in 2005 by taking broad and forward-looking approach to strengthening the overall capacity of the OSCE:

I.

1. Decides to establish a Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, in order to give new impetus to political dialogue and provide strategic vision for the Organization in the twenty-first century;
2. Further decides that the Panel will review the effectiveness of the Organization, its bodies and structures and provide an assessment in view of the challenges ahead. The Panel will make recommendations on measures in order to meet these challenges effectively;
3. Tasks the Chairman-in-Office to appoint the members of the Panel after consultations with all participating States. The composition of the Panel, which shall have up to seven eminent persons with knowledge of the OSCE, will take into account the diversity of the OSCE community, including from participating States hosting field presences. Members of the Panel will have their costs covered by extrabudgetary contributions. Secretariat support shall be provided by the OSCE Secretariat through existing resources. The Chairman-in-Office shall act as Focal Point for the Panel during its work. The Panel shall present its report with recommendations no later than the end of June 2005 to the participating States through the Chairman-in-Office. Specially convened High Level OSCE Consultations will be held as a follow-up. The Permanent Council shall take a decision on the organizational modalities and the timetable of such a specially convened High Level OSCE Consultation by the end of July 2005;
4. The Consultations will examine the report of the Panel as well as other possible contributions, and will forward their conclusions and recommendations through the Permanent Council to the Ministerial Council meeting in 2005 for appropriate action.

II.

The Ministerial Council further tasks the Permanent Council, through the Working Group on Reform and the Informal Group of Friends of the Chair on Improving the Functioning and Effectiveness of OSCE Field Operations, to continue consideration of issues pertaining to improving the functioning of the Organization.

The Chairpersons of the Groups will be available for consultations with the Panel of Eminent Persons when necessary.

Report: Colloquium on “The Future of the OSCE”*

A Joint Project of the OSCE Parliamentary Assembly and the Swiss Institute for World Affairs

Washington, 5-6 June 2005

Executive Summary

The OSCE is facing serious difficulties as well as challenges to its purpose and political relevancy. Participants and contributors to the Colloquium unanimously agreed that the OSCE is still a valuable and relevant international organization that should continue to play a critical role in promoting stability and security in Europe. The political commitments made in the Helsinki Final Act and the Charter of Paris as well as in other CSCE/OSCE documents are of great value. They should be preserved and upheld by the participating States.

It was also agreed that the crisis of the OSCE is first and foremost political. The structural reform in and by itself will not solve the political problems that only participating States can address. The governments of the 55 OSCE states should reconfirm their commitment to a useful, credible and professional OSCE that serves the interest of all. They should also commit themselves, at the highest political levels, to the full implementation of all of their OSCE commitments and to future improvements in the structures and procedures of the Organization.

It was also agreed that:

1. The strengthening of OSCE activities in the field of security, economy and environment should not be done at the expense of the human dimension or to the detriment of basic OSCE values and principles. The security dimension should be expanded by further elaborating the Code of Conduct on politico-military aspects of security and increasing the role of the Forum for Security Co-operation.
2. Election observation is one of the most politically relevant and visible aspects of the Organization. The independence of these missions must

* This report has been agreed by President of the OSCE PA, Congressman Alcee L. Hastings, and the Swiss Foundation Chairman, Ambassador Edouard Brunner. It has been drafted by Ambassador Gérard Stoudmann, Director of the Geneva Centre for Security Policy, and Spencer Oliver, Secretary General of the OSCE PA who served as co-Rapporteurs during the Colloquium. They were assisted by Nicolas Kaczorowski, Deputy to Ambassador Stoudmann and Tina Schön from the International Secretariat of the OSCE PA. The Report is a synopsis of views expressed at the Colloquium as seen by the Rapporteurs, and it also takes into consideration opinions expressed in the written contributions which were submitted to the project. The Report has been reviewed by the participants at the Colloquium who agree with the content [...].

be protected and efforts should focus on expanding electoral standards without weakening existing commitments. It is recommended that ODIHR and the OSCE PA increase their co-operation in order to maintain and ensure the independence of the OSCE election observation that has been recently eroded. Finally, election assessments could be expanded further in Western democracies. Double standards in electoral observations should be avoided.

3. The role of the OSCE Secretary General should be strengthened in the political, budgetary and administrative spheres. The Secretary General, as well as and in consultation with the Chairman-in-Office, should be able to speak for the Organization and to make policy pronouncements as well as appropriate criticisms when OSCE commitments are not observed.
4. The OSCE should improve its ability to make timely decisions through adjusting its decision-making procedure. The consensus rules could be modified for decisions related to personnel, budget and administration.
5. Transparency and accountability can be improved by requiring that a country which blocks or holds up consensus must do so openly and be prepared to defend such position publicly.
6. The OSCE Parliamentary Assembly could approve the budget and confirm the Secretary General once nominated, by an absolute or weighted majority vote and after appropriate consultations.
7. The budget must be adopted in a timely fashion and be commensurate to OSCE political objectives. A multi-year financial plan should be established in order to pursue longer term strategies.
8. Structural reform is needed to improve the functioning of the Organization: 1) Enhancing the analytical capabilities of the Secretariat by the creation of an Analysis and Prospective Unit; 2) Building permanent lessons learned capabilities by setting up a best Practices Unit; and 3) developing a truly operational civilian rapid reaction capability to intervene at time of crisis.
9. Professional standards should be raised in all OSCE structures. In order to attract and retain performing staff, fixed term limits on duration of service should be eliminated. At the same time, reliance on seconded personnel should be reduced. However, when seconded personnel are assigned, Governments should ensure that such assignment is for a substantial period of time – at least one or two years.
10. The OSCE needs to increase its network capabilities and reinforce its strategic co-operation with the EU, NATO, and the UN by opening liaison offices in Brussels and New York City.
11. The OSCE could export its comprehensive security concept, expertise such as election observation and assistance and share its values and experience beyond the OSCE area.

Addressing the Political Challenges First

At a time when the OSCE's purposefulness and political relevance are challenged and put into question, the participants in the colloquium unanimously agreed that with its unique composition and comprehensive security concept as well as its crisis prevention and management capacities, the OSCE still has the potential and has a relevant role to play in a Europe facing new security challenges. In recent years, the OSCE has encountered serious problems and has entered into a critical situation that requires high-level attention by the participating States.

The problems are first and foremost of a political nature and should find political responses at the outset. *Structural reforms are certainly needed, but the essential problem lies elsewhere. Putting the emphasis on these can only blur the issue and confuse the priorities. Only then does it make sense to proceed with structural reforms. If participating States decide to support the OSCE in its objectives, they need to commit resilience, will and resources in politically revitalizing the Organization before they undertake the structural reform.* The OSCE's ability to reform will ultimately depend on how much participating States are committed to and interested in the Organization's potential.

The OSCE today is in a complex situation. With successive EU and NATO enlargements, there is a tendency at the political level to devote less attention to the OSCE which has increasingly disappeared from public view. In many countries, the OSCE is rarely placed high on political agendas in Capitals. The fact that the OSCE Ministerial Council Meetings are attended at an increasingly lower political level is a sign of this diminishing political interest. These elements all point to the reduced political relevance of the OSCE. Political issues relevant to its mandate and geographical areas are barely addressed seriously any more at the Permanent Council.

The culture of informal discussions and consultations, which once was necessary to build up consensus and formal decisions has been eroded. Broad consultations should be carried out on current political issues. The EU countries in the OSCE arduously negotiate issues among themselves before they disclose their common position to non-EU countries. Once a compromise in the EU has been found, there is very little scope for negotiations, which contributes to the shrinking importance of the OSCE as a political platform. Therefore, rebalancing the decision-making process and making it more transparent and inclusive is a necessity.

Rebalance the OSCE Multidimensional Approach

The three dimensions of the OSCE have constituted the early and innovative recognition of the inseparable link between security, development and democracy that ensures stability. The OSCE comprehensive security concept is

still current and very relevant for addressing the challenges of the XXI century. *The expansion of security related activities should not be done to the detriment of the importance of the human dimension. Within the security dimension, actions should be taken to increase the role of the Forum for Security Co-operation, to involve the OSCE in security sector governance, by inter alia elaborating the Code of Conduct on politico-military aspects of security.*

Maintain the OSCE Lead on Electoral Activities

Election observation is recognized as the remaining most politically relevant and visible activity of the OSCE. This must remain so and the OSCE should not relinquish its leading comparative advantage in this field. The involvement of the Parliamentary Assembly is critical to maintain the visibility and independence of OSCE election observation. *Agreement was found on the need to complement the existing election standards and to continue to improve election observation, which should in no way result in a watered-down version of existing standards. As previously indicated, it is recommended that ODIHR and the OSCE PA increase their co-operation in order to maintain and ensure the independence of the OSCE election observation that has been recently eroded. Finally, election assessments could be expanded further in Western democracies. Double standards in electoral observations should be avoided.*

Democratization of the OSCE

Strengthening the Role of the OSCE Secretary General

It has been agreed that the present status quo is not sustainable and it would be in the interest of the Organization and the Chairman-in-Office itself to benefit from a strengthened role of the Secretary General. There is no contradiction or conflict of interest between a reinforced role for the Secretary General and the overall responsibilities of the Chairmanship. A Chairman-in-Office rotating annually means ever changing directions, lack of political continuity and difficulty to define long-term, coherent and sustainable priorities. The aims and role of the OSCE Secretary General should:

1. Ensure better political continuity from one Chairmanship to another;
2. Define long-term priorities, thus improving the OSCE credibility;
3. Serve as the focal point for the Organization;
4. Increasing his/her decision making power in personnel and administrative issues;
5. Speak for the Organization and making political pronouncements;
6. Take political initiatives;

7. Propose priorities for resource allocation (financial, human and administrative) and other activities in particular present a multi-year financial plan; and
8. Ensure that budget is adopted in a timely fashion and human and financial means be commensurate to the political objectives of the Organization. A slight increase in the OSCE budget will greatly boost its effectiveness.

Permanent Council Procedures: Transparency and Accountability in the Decision-making

Achieving consensus within the OSCE has become increasingly difficult. Protracted negotiations on relatively minor issues have hampered the effectiveness of the Organization and have, at times, led to paralysis. *It is recognized that the consensus rule for decisions related to budget, personnel appointments and general administrative issues should be modified.*

Furthermore, the decision-making process has to become more transparent. *A country should only be able to block the consensus openly and publicly. Debates should be more open and transparent and not limited to issues where a consensus exists but should extend to contentious matters where consensus is lacking. Informal consultations and generally better information sharing are critical to improve accountability, transparency and visibility of the Organization.*

Strengthened Role of the OSCE PA

The OSCE Parliamentary Assembly remains an essential player because it is by essence more independent and can take political initiative. The PA should be more closely associated to the OSCE decision shaping and making processes as is the case for the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The OSCE PA should approve the budget of the OSCE and confirm the OSCE Secretary General after the nomination. This would ensure the independence and legitimacy of the OSCE Secretary General, and reinforce his/her position.

Furthermore, in the field of conflict prevention and crisis management, the OSCE PA should take more political initiative such as organizing "fact finding missions", facilitating negotiations. These initiatives could be public or confidential assimilated to silent diplomacy and carried out alone or in co-operation with other parliamentary actors (European Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe). Such initiatives would substantially increase the political credibility and visibility of the Organization.

Institutional Reform

Structural Adjustments

To regain political credibility, the OSCE has to act as an effective crisis management and conflict prevention/resolution body. The OSCE needs effective early warning and an ability to carry out swift follow-up action.

To this end, three concrete measures are recommended:

1. *Enhancing the analytical capabilities in the Secretariat by the creation of an Analysis and Prospective Unit.* It will process and analyze the wealth of information that the OSCE collects in the field and through its network of institutions and missions. This instrument would be essential to set up credible early warning and conflict prevention mechanisms.
2. *Establishing a Best Practices Unit in the Secretariat will provide the OSCE with a permanent lessons learned capability.* This unit will *inter alia* formulate recommendations aiming at improving the functioning, effectiveness and work of field missions. It will also analyse working methods of other organizations and will seek to adapt and apply them to the OSCE, when and where appropriate. And,
3. *Developing a civilian rapid reaction capability that could be deployed in time of crisis to supplement the work of field missions.* These teams would provide the OSCE with the opportunity to react swiftly to an unfolding crisis, assess the situation and the needs, and make policy recommendations to the OSCE executive bodies for future actions. These civilian experts could be recruited on an ad hoc basis.

Increased Co-operation with other International Organizations

The OSCE should further develop its network capabilities which are currently too dependent on personal individual contacts. *Permanent channels of communications must be opened and strategic co-operation with the EU, NATO and the UN must be established through the creation of liaison offices in Brussels and New York City.* Carefully selected liaison personnel would have a multiplier effect on networking, working contacts, and on guaranteeing prime access to strategic thinking and planned operations from other organizations. This would improve the OSCE's ability to respond adequately and swiftly.

OSCE Field Presences

The OSCE field presences offer significant comparative advantages. However, current weaknesses and grievances from the field, institutions and participating States indicate:

1. deficient recruitment procedures;
2. in some cases, insufficient professionalism;
3. a lack of adequate human and financial resources; and
4. a too often lack of clear political guidance and of coherent priorities.

Consequently, it is recommended that:

- i) clear political guidance be regularly updated and reviewed;
- ii) interaction and support from the Chairmanship, the Secretariat and field missions be revisited with the aim of improving the political and administrative functioning of missions;
- iii) micromanagement from Vienna be avoided; and
- iv) geographic and substantive priorities established for field missions be periodically reviewed.

Professionalism

The OSCE counts good professionals. The problem is that the Organization is not able to retain them or attract experienced senior staff due to restrictive staff rules that limit the maximum duration of employment to seven years. These rules have become counter productive. The OSCE loses not only experience and know-how, but it also lacks the continuity needed for the successful implementation of programs on the ground. The OSCE competes directly with other career-based international organizations e.g. the European Commission, the UN, NATO and Council of Europe, for experienced trained staff. Addressing this problem is essential to improve the quality and credibility of the work of OSCE. The OSCE needs to keep efficient employees for as long as desirable in order not to lose experience, institutional memory and valuable networks. *To that effect, the OSCE employment rules should be revised. This can be done by eliminating maximum time limits while maintaining fixed term contracts subject to periodical, in-depth review of performance. Such system would allow full flexibility as well as preserve the best OSCE professional staff.*

Despite its financial advantages, the secondment system has shown its inherent weaknesses, such as the uneven quality of the recruited staff and the lack of transparency in the recruitment process. The Organization has little control over who is recruited through this system, and the quality control is less effective than for contracted personnel. Secondment is a factor that contributes to diminished effectiveness and credibility of the Organization. However, secondment in its current form and under specific circumstances is still useful since it confers flexibility to quickly deploy large scale and temporary missions such as military observers, but it should not be used to fill the Organization's core positions that require continuity. It is *recommended to re-*

view the OSCE secondment system, using for instance the UN system, whereby employees have a contractual relationship with the Organization.

Additional recommendations include: 1) *reducing reliance on seconded personnel in core positions in the field;* 2) *requesting participating States to second personnel for no less than one year at a time;* 3) *empowering regional experts, and* 4) *pursuing efforts on training.* There is an urgent need to reform the OSCE recruitment policy in order to enhance the level of continuity among the staff in the field and within institutions, and to guarantee highest possible professional standards.

Expanding Out-of-Area Activities

On the one hand, the OSCE specific expertise such as election observation and assistance could be used out-of-area directly or indirectly where it can contribute positively to the stabilization of an area. On the other hand, the OSCE should consider exporting its model of comprehensive and cooperative security to partner countries and beyond (Middle East, Africa, etc). There is a growing interest in the Organization from areas outside the OSCE. This opportunity should be seized to share OSCE values and experience. The OSCE should stand ready to provide assistance with regard to crisis in other areas. *This "out-of-area" policy could be endorsed at the next Ministerial Council. If approved, appropriate resources should be allocated to credibly implement this policy.*

Increased Visibility

The OSCE is not attractive for the media and will never be, unless it regains political credibility and is perceived as a relevant security actor. Therefore the issue of visibility is very much limited to the further political role of the Organization and cannot be fixed technically.

It is recommended to improve co-ordination and cross fertilization between the various media units in the Organization, in particular between the Chairmanship and the Secretariat.

Managing Change in Europe

Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions

*Centre for OSCE Research (CORE), Hamburg**

Contents

Executive Summary	426
1. Introduction	428
2. The Historical Development of the OSCE and Its Current Crisis	429
3. Strategic Change and Evolving State Interests	432
3.1 Adapting to a New Political Environment	432
3.2 The Interests of Key Participating States and Groups of States	433
3.2.1 Loss of Ownership: The Russian Federation	434
3.2.2 Focus on Democratic Change: The United States	436
3.2.3 Closeness to OSCE Philosophy: The European Union	437
3.3 Balancing State Interests: Defining the Future of the OSCE	438
4. Addressing Transnational Threats and Risks	441
4.1 Characterizing Transnational Threats and Risks	441
4.2 The OSCE's Comparative Advantages and Disadvantages	444
5. Adapting the OSCE's Competencies, Capabilities, and Missions to the Challenges Ahead	446
5.1 Fields of Activity	446
5.1.1 Addressing the Cross-Dimensional Challenge of Transnational Threats and Risks	446
5.1.2 Revitalizing Arms Control	448
5.1.3 Resolving "Frozen Conflicts" and Preventing New Ones	449
5.1.4 Integrating the Economic and Environmental Dimension into the OSCE's Tasks	450
5.1.5 Resolving the Dispute over the Human Dimension	451
5.2 Structures, Procedures, and Instruments	453
5.2.1 Achieving more Inclusive Consultations	453
5.2.2 Strengthening the Role of the Secretary General	454

* This report was written by Dr. Wolfgang Zellner, Acting Head of CORE (Hamburg), in consultation with Ambassador Alyson Bailes, Director of the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Prof. Victor-Yves Ghebali, Graduate Institute of International Studies (Geneva), Prof. Terrence Hopmann, The Watson Institute for International Studies, Brown University (Providence, RI, USA), Dr. Andrei Zagorski, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), and experts at the Centre for OSCE Research, Hamburg. CORE Working Paper 13, Hamburg 2005.

5.2.3	Giving the OSCE Secretariat a Leadership Function	455
5.2.4	Reforming OSCE Field Operations	456
5.3	Deepening Co-operation with Mediterranean and Asian Partners and with International and Non-Governmental Organizations	459
6.	Visions of the OSCE's Future	460
6.1	Minimal Option: The OSCE as a Stand-by Organization	461
6.2	Optimal Option: A New Consensus on the OSCE's Future	461
7.	Recommendations	462

Executive Summary

The past and present contribution of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) to peace and stability, progress and change in the larger Europe is far greater than generally acknowledged. The Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), later the OSCE, has provided Europe with an inclusive framework for dialogue and co-operation, established basic elements of a pan-European space of democracy and the rule of law, and given essential assistance to its participating States in resolving conflicts, establishing structures of good governance, and implementing common commitments.

Despite its great merits, the OSCE is currently in the middle of a double adaptation crisis. This can either serve as a starting point for the participating States to redefine the Organization's functions and tasks, or will leave the OSCE severely reduced in relevance.

The first cause of the crisis is the Organization's need to adapt to new challenges and tasks. During the 1990s, intra- and inter-state conflicts were the number-one priority. Consequently, the OSCE developed unmatched competencies in conflict prevention, crisis management, and post-conflict rehabilitation. Today, however, the key focus of international security has shifted to transnational threats and risks, and the Organization has to develop new strategies and working instruments accordingly, such as thematic missions.

The second cause of the crisis is the OSCE's need to respond to the changing political constellation in Europe. EU and NATO enlargements have fundamentally altered the continent's political geography. Russian aspirations to consolidate its influence in the post-Soviet space have remained largely unsuccessful, and have been shaken by the developments in Georgia, Ukraine, and in Kyrgyzstan. This has profoundly influenced political relations between participating States and the place they give the OSCE among the European security organizations.

Together, these two developments have created the need for OSCE reform.

Strategic change has led to controversies within the OSCE, primarily between Russia, the USA, and the EU states. Russia wants to avoid sudden changes of regime in the post-Soviet space and perceives the USA and EU states as unfairly using the OSCE to bring about such change. Russia also perceives Western influence in the post-Soviet space to be growing at its expense. Consequently, the Russian Federation and Western states have come to disagree on regional issues, on the human dimension in general, election monitoring in particular, and on the further institutional development of the Organization. These opposing views have led to a stalemate, which up until now has blocked the necessary reform of the OSCE.

The essential precondition that must be met to break this stalemate and to start to address OSCE reform is for all parties to recognize that change in Europe will continue and that managing change and containing the dangers of change are both necessary and possible. Once the participating States accept that this is a strategic task they must share and not a tactical contest between them, they will be able to begin to elaborate how the OSCE can contribute to this long-term challenge.

Provided that this basic common understanding can be achieved, the OSCE can not only continue to provide a stabilizing framework for security relations between states and state groupings in its geographical space, but can help focus their efforts on substantive tasks of even wider relevance. Two priorities should be:

- *Addressing transnational threats and risks.* This fairly new yet critical task aims to address issues such as the root causes of terrorism; trafficking in human beings, drugs, and weapons; and illegal migration flows. It seeks to do so by means of a concept of peace-building that aims both at strengthening state capacities and at developing transnational coalitions of civil-society actors. To address this increasingly important challenge, the OSCE and its participating States should create new working instruments, such as thematic missions.
- *Assistance in resolving “frozen conflicts” and preventing new ones.* Although this task is by no means new, it is both timely and urgent. While accelerated change can exacerbate the negative effects of unresolved frozen conflicts, the chances for their resolution should increase as the general level of conflict and tension in the OSCE space falls and the common need to combat transnational threats is recognized. The OSCE and its participating States should therefore develop new initiatives to contribute to the resolution of the frozen conflicts in Transdniestria, Nagorno-Karabakh and South Ossetia. It is also essential that the Organization maintains and strengthens conflict prevention activities in places such as the former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), Central Asia, and the South Caucasus, and peace-building work in war-torn societies such as Bosnia and Herzegovina, Kosovo, and Tajikistan.

In redefining the OSCE's future, it is essential that States do not give up, compromise, or water down OSCE principles, norms, and commitments in any of its dimensions. Even if this might offer political short-term gains, it would be the beginning of the end of the OSCE as a values-driven organization.

If the participating States can reach a consensus on the Organization's future functions, they should adapt its working structures accordingly. Here, the essential task consists in strengthening the OSCE's continuity, coordination, and co-operation functions by upgrading the competencies of the Secretary General and streamlining the structures of the Secretariat.

The OSCE stands at a crossroads. It addressed the "Challenges of Change" in Helsinki in 1992, in Porto in 2002 it identified the task of "Responding to Change". Now it has to adapt its policies and instruments once more to the long-term task of managing change in Europe. If its participating States cannot agree on a meaningful reform agenda, the Organization's relevance will be seriously undermined and it can expect to be reduced to a kind of stand-by existence, having lost most of its operational activities. This minimal option represents a clear regression. It would threaten security and stability in Europe, and would reflect the participating States' inability to make full and sincere use of multilateral options to meet their common challenges.

However, if the participating States succeed in agreeing on a meaningful reform agenda, the OSCE will have a future. It will not have a dominant role in the dynamically changing pattern of European organizations, and may indeed become a more limited and specialized actor. But its specialized contribution will be a vital one of providing a stable pan-European security framework while addressing specific threats and risks on the basis of a comprehensive *acquis* of common values, norms, and shared commitments and drawing on its expertise and operational capacities. This optimal option represents the best possible future available to the OSCE.

1. Introduction

The OSCE's past and present contribution to peace and stability, progress and change in the larger Europe is far greater than generally acknowledged. The CSCE/OSCE has provided Europe with an inclusive framework for dialogue and co-operation, established basic elements of a pan-European space of democracy and the rule of law, and given essential assistance to its participating States in preventing violence, resolving conflicts, establishing structures of good governance, and implementing common commitments.

The question we have to consider at the current juncture is whether the Organization's role can be maintained in the future or whether it will shrink or change in functional terms.

The relevance of international organizations and their very existence depend on the changing threats and risks their member states are exposed to, and on how states decide to make use of international organizations to meet these challenges. To clarify possible options for the OSCE's future role, therefore, it is necessary to determine which tasks and functions the Organization can carry out in a substantially changed strategic environment and amidst the changing interests of its key participating States.

Following an introduction to the OSCE's historical development and the current crisis, this report will

- examine the impact of the changed strategic environment on the interests of key participating States in utilizing the OSCE;
- analyse the changed nature of threats and risks societies and states face on the global level as well as specifically within the OSCE area;
- analyse the current status of the OSCE's fields of activity and institutional structures, and make recommendations on how they can be adapted to meet the challenges ahead.

The report closes by sketching two possible options for the future of the OSCE: a minimal option where the Organization is reduced to a bare minimum and a best possible future where optimal use is made of the Organization's potential.

2. *The Historical Development of the OSCE and Its Current Crisis*

Bridging contradictions between Europe's various political regions and providing them with a broad framework for dialogue and co-operation has always been the core mission of the CSCE/OSCE. In fulfilling this role, the Conference/Organization has performed four basic functions with varying degrees of intensity at different times:

- A *normative function* to establish commonly agreed principles, norms, and rules for international and domestic (state) behaviour, including a role as a normative mediator.
- An *international-security function* aimed at maintaining stability and security between states in Europe by means of normative commitments, dialogue, and co-operation in areas such as arms-control and confidence- and security-building measures (CSBMs).
- A *conflict-management function*, directed at the domestic situation in individual states as well as inter-state relations, comprising early warning, conflict prevention and resolution, and post-conflict rehabilitation.
- Finally, following the collapse of the communist regimes in Europe, a security-related *good-governance-assistance function* aimed at provid-

ing the transition states with support in implementing good governance as they progress towards democracy, the rule of law, and market economies.

With its 30 years of history, the OSCE is a relatively young institution. Nevertheless, one can distinguish three distinct phases of its development.

CSCE I: Management of Confrontation during the Cold War

The Cold War situation was characterized by two politico-military blocs separated by a clear dividing line. The CSCE was an essential instrument for the leaders on both sides. It enabled them to manage this confrontational situation and to overcome it, at least in part, by entering into what has been called “antagonistic co-operation”. In doing so, they were actively supported by a group of dedicated neutral and non-aligned states, for which the CSCE provided a welcome security forum. The CSCE’s basic approach consisted in establishing a framework for continuous dialogue and elaborating a comprehensive set of security-related principles and commitments, enshrined in the 1975 Helsinki Final Act, followed by discussions and other practical steps for their implementation. The CSCE’s dominant functions at that time concerned norm-setting and security-building. The basic method of bridging the gap between divergent interests was to assemble “package deals” that balanced and integrated the needs of different parties. Although the CSCE’s primary function during this period consisted in managing the status quo, its evolving normative *acquis* has proved to be a major agent of peaceful change in the transition from authoritarian to democratic rule.

CSCE/OSCE II: Conflict Management until the Late 1990s

The transformation of Central and Eastern Europe brought the East-West confrontation to an end. Clear-cut spheres of influence began to dissolve. For the Central European states, which reoriented themselves towards the West, the primary question was how quickly integration would occur and in what form. Russia, on the other hand, after a brief period of enthusiasm, was preoccupied with trying to reconsolidate its influence in the former Soviet space within the framework of the Commonwealth of Independent States (CIS).

During this period, the CSCE reinvented itself for the first time. The primary challenges, particularly during the early years of this phase, were to prevent violent conflict from breaking out in various transition countries and to contribute to ending hostilities where they could not be prevented from starting. With its 1990 Charter of Paris, the 1992 Helsinki Document “The Challenges of Change”, and the 1994 Budapest Decision “Towards a Genuine Partnership in a New Era”, the CSCE, more rapidly than any other international organization, created an extensive toolbox of instruments for conflict prevention, crisis management, and post-conflict rehabilitation. The centrality of the human dimension for the CSCE’s norms was underlined in the 1990

Copenhagen and 1991 Moscow Documents. The CSCE built up operational capabilities, deployed them in the field, and, in the process, transformed itself from a conference into an organization. In the early 1990s, arms-control measures and CSBMs under the aegis of the CSCE helped to manage the parcelling out of the military legacy of the Soviet Union among its successor states. During this period, while all four CSCE functions remained effective, their character and relevance changed. And although important new normative commitments were created at the start of the 1990s, particularly in the field of human and minority rights, but also regarding the use of military power, the main focus of the normative function later shifted to socialization and implementation. The OSCE's classical international-security function gradually declined in importance. Its conflict-management function, however, gained prominence reflecting qualitatively improved inter-state relations, on the one hand, and a series of emerging limited conflicts primarily within states, on the other. The Organization's good-governance-assistance function was first established during this period; it has continuously grown in importance by addressing the root causes of instability and insecurity, namely poor governance by weak and overstretched states.

OSCE III: Adaptation Crisis since the Late 1990s

The character of the dominant threats and risks affecting the OSCE area has changed once again. Although inter-state conflict and intra-state violence – in the form of inter-ethnic, regional, or separatist conflicts – remain important problems, transnational threats and risks have increasingly become the dominant challenge. While all international actors have started to address these issues, the development of long-term strategies is still in its early stages.

This change in the nature of the challenges facing Europe and European organizations parallels strategic changes on the global level. Intra-European conflicts are no longer at the top of the global security agenda. The focus of attention has shifted to regions such as the Middle East, Africa, and East Asia. Within Europe, the enlargements of the EU and NATO and the unsuccessful attempts by Russia to reintegrate the post-Soviet space have left spheres of influence poorly defined, and have created the perception by many in the Russian Federation that their country is isolated or even encircled by unfriendly regimes. This has resulted in unresolved conflicts of interests between Russia and Western states.

Consequently, the OSCE finds itself in the midst of a double adaptation crisis. On the one hand, it has to address a new category of threats and risks, on the other, its participating States struggle with disputes among themselves. While the Organization runs close to twenty field operations, it is unable to agree on common policies in many areas. At three of the last five Ministerial Meetings, the participating States were not able to agree on a concluding statement. The situation has escalated to become an open crisis that increasingly endangers the Organization's practical work. The current Chairman-in-

Office, Slovenian Foreign Minister Dimitrij Rupel, expressed this point forcibly in *The Washington Post* on 7 March 2005: "I sense a hardening of attitudes on all sides, and I hear rhetoric uncomfortably reminiscent of the Cold War. If the impasse continues, the OSCE's credibility and its survival will be in jeopardy."

However, for the OSCE, a crisis has always also been an opportunity to adapt to new realities. The 2004 Sofia Ministerial Meeting established a Panel of Eminent Persons to "provide strategic vision for the Organization in the twenty-first century". The report of the panel, which was submitted at the end of June 2005, is to be followed by high-level consultations in the autumn of this year that will set the scene for negotiations on the future role of the OSCE.

3. *Strategic Change and Evolving State Interests*

Both the European and the global strategic environments have profoundly changed during the last fifteen years. This has substantially altered the interests of participating States and will play a major role in deciding the future relevance of the OSCE.

3.1 *Adapting to a New Political Environment*

While strategic change is far more comprehensive than can be analysed here, the following three trends specifically influence the OSCE's future function and tasks: the decreasing frequency and intensity of intra-European violent conflicts alongside the increase in transnational threats to the security of both states and individual citizens, EU enlargement and functional change, and the largely unsuccessful attempts of Russia to consolidate its influence in the CIS region.

First, the number and intensity of intra-European violent conflicts are clearly decreasing. While this is good news and reflects success in resolving or at least containing these conflicts, it also means that an international organization dealing exclusively with European security, such as the OSCE, will decline in importance unless it succeeds in redefining its tasks according to new needs. The decreasing intensity of intra-European violent conflicts gives States and international organizations more room to find answers to the still unresolved conflicts in the Balkans, Eastern Europe, and the South Caucasus, and to prevent new ones in Central Asia and other parts of the continent. At the same time, regions adjacent to the OSCE area, in particular the Middle East, harbour (potentially) violent conflicts that could impact on the OSCE region, and the OSCE should pay more attention to these threats by extending its outreach activities.

Second, the enlargement of the EU and its adoption of new functions have fundamentally influenced the political geography and the institutional division of labour in Europe. While the most recent enlargement of the EU already included smaller parts of the former Soviet space in the form of Estonia, Latvia, and Lithuania, larger ones are eager to follow. In the framework of its neighbourhood policy, the EU has increased its interests in countries such as Ukraine, Belarus, and Moldova. The EU played a visible role in the management of democratic change in Ukraine in 2004. It has deepened its relations with Russia by adopting, at the EU-Russia Summit on 10 May 2005, a single package of four “Road Maps” for the long-term creation of a Common Economic Space; a Common Space of Freedom, Security and Justice; a Common Space of External Security; and a Common Space of Research and Education, Including Cultural Aspects.¹ At the same time, the EU has accepted competencies and developed instruments across the whole spectrum of civilian and military conflict prevention and crisis management. Both EU and NATO have taken on a global crisis intervention role.

Third, the Russian Federation has remained largely unsuccessful in consolidating its influence in the CIS region. Against this background, Russia has perceived recent developments in Georgia, Ukraine, and Kyrgyzstan as a threat, and has seen the OSCE as one of the agents of change. Consequently, many in the Russian Federation believe that Russia is being isolated or even encircled by potentially hostile states. A further problem is Russia’s failure to settle the Chechen conflict, which is also associated with a serious danger of horizontal escalation to other parts of the (North) Caucasus and beyond.

Each of these three trends has the potential to severely impact on the future role of the OSCE. If its participating States cannot agree on a new function and new tasks for the Organization, its current status will be increasingly undermined and its relevance called seriously into question. In order to achieve a better understanding of the chances of such an agreement being reached, it is necessary to take a closer look at the OSCE-related interests of three key actors: the Russian Federation, the United States, and the European Union.

3.2 *The Interests of Key Participating States and Groups of States*

The OSCE is an inter-governmental organization made up of participating States. The balance of states’ interests decisively influences the Organization’s future role. While all participating States’ interests and activities are important for the OSCE, this paper limits its analysis to the interests of three key players: the Russian Federation, the USA, and the EU.

¹ Available at: http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_05/index.htm (June 2005).

3.2.1 Loss of Ownership: The Russian Federation

Over the last fifteen years, Russia's positive interests in the CSCE/OSCE have continuously decreased while disincentives to engage with the Organization, its goals and activities have tended to grow, especially during the past five years. In the early 1990s, Russia continued to follow the Soviet course of taking a strong interest in the CSCE. By the 1994 Budapest Summit, Russia's prime objective consisted in transforming the Organization into a UN-type umbrella security organization on a legal basis and with binding competencies. The revamped Organization would have included a sort of Security Council (Executive Committee) that would have replaced or at least taken precedence over NATO. This approach failed because Western states preferred to enlarge their own (security) organizations rather than to create a new one. The 1999 Kosovo war was a key experience for Russian policymakers and a turning point in their relations with the OSCE. The Organization not only proved unable to resolve the crisis, but, from the Russian perspective, was actually used by NATO to start a war, while Russia was unable to exert any influence over the course of events.

Another longstanding Russian interest in the OSCE was its advocacy on behalf of the Russian-speaking minorities in Estonia and Latvia. Moscow was disappointed with the closure of the OSCE Missions to Estonia and Latvia at the end of 2001, and vehemently opposed this action.

Russia does have a serious interest in European arms control. While Moscow's interest in the ratification of the Adapted Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty is based more on political than military considerations, its interest in potentially destabilizing developments not covered by arms-control treaties, such as new NATO bases close to Russia or long-range weapons, is a reflection of genuine security concerns. This interest is manifested in Russia's call for a seminar on military doctrines. Russian interest in economic and environmental matters continues, but is essentially marginal.

The Russian Federation is broadly interested in the OSCE taking on a role in addressing transnational threats. Anti-terrorism is not a new issue for Moscow, which has regularly warned of terrorism and extremism in the Caucasus since the early 1990s. Russia has also feared the rise of religious fundamentalism in Central Asia. The 2001 Bucharest Ministerial Meeting was salvaged by the agreement of participating States on anti-terrorism issues. Since the Ministerial, Russian representatives have consistently referred to the OSCE's anti-terrorism efforts as the Organization's top priority. However, in its own dealings with terrorism, Russia primarily follows a unilateral military approach, which is showing itself ineffective in addressing the root causes of terrorism. While the OSCE focuses on longer-term conditions, Russia targets more immediate threats – Chechnya being the most extreme ex-

ample of counter-terrorism activities being narrowly focussed on military instruments.

While Russia has a certain interest in the OSCE playing a role in Nagorno-Karabakh, South Ossetia, and Transdniestria, it was seriously disappointed by the OSCE's rejection in late 2003 of the Kozak Memorandum, a Russian initiative outside the agreed negotiation format that aimed to resolve the conflict.

During the last five years, Russia's waning positive interest in the OSCE has been increasingly combined with a distinctly negative attitude. The leadership of the Russian Federation is frightened by unexpected changes in its perceived sphere of interest, and it sees the OSCE as one of the agents of change. Russian reactions include continued attacks on the validity of OSCE election-monitoring and other human-dimension activities. Moscow's more general complaint is that certain participating States use the OSCE to intervene in the domestic affairs of others. The latter points figured as key items in the Moscow Declaration and the Astana Appeal signed by a number of CIS states in 2004. With these two documents, the Russian Federation has questioned the principle contained in the 1991 Moscow Document that "commitments undertaken in the field of the human dimension of the CSCE are matters of direct and legitimate concern to all participating States and do not belong exclusively to the internal affairs of the State concerned". Instead, Russia appears to be returning to its old argument of non-intervention based on Principle Six of the Helsinki Final Act, which most participating States consider to have been merely interpreted by the 1991 Moscow Document. Another example of Russia's selective use of OSCE commitments is its violation of the commitment not to deploy troops in foreign countries without the consent of the host state – as Russia did in Georgia and continues to do so in Moldova.

All things considered, the current balance of Russian interests in the OSCE is negative. While some limited positive interests remain, they are clearly outweighed by negatives. Consequently, the Russian Federation has widely lost its sense of ownership in the Organization. Whether this will change depends on three questions: The first is whether Russia will see advantages in accepting an OSCE role in managing change and containing the dangers of change in countries neighbouring Russia, namely in Belarus, in Central Asia, and possibly even within the Russian Federation itself. The second question is whether the participating States will agree to give more weight to the OSCE's security dimension in general, and to the question of addressing transnational threats in particular. The third question is whether Russia may use its new special relationships with NATO and the EU to address what it perceives as these organizations' intrusions upon its interests rather than using the OSCE for this purpose.

3.2.2 Focus on Democratic Change: The United States

The US position on the OSCE is framed by its current attitude of unilateralism and distrust toward international institutions. In this regard, however, the OSCE is relatively weak and non-constraining, and the US has in the past frequently used it to pursue specific policy goals. At the same time, however, US security concerns are now increasingly focussed on conflicts outside Europe. Consequently, when the US does substantially engage with international organizations, it prefers to deal at a more global level (UN, G8). And where Europe is concerned, Washington's chosen instruments are NATO and the EU. While the US Mission to the OSCE remains active and committed, it has little influence on senior Washington decision-makers. However, the US still regards the OSCE as a means for decision-making on a number of issues in which it has an interest.

US interest in arms control is limited. Arms-control instruments are generally suspected of being ineffective at best and of limiting the operational room for manoeuvre of US armed forces at worst. There is however some indication that progress concerning the ratification and entry into force of the Adapted CFE Treaty cannot be ruled out, *first*, because this is an issue below the level of strategic US interests, and *second*, because the recent Georgian-Russian agreement on the withdrawal of Russian armed forces removes one of the most important obstacles to ratification.

Washington's interest in the OSCE's economic and environmental dimension has been limited since it became clear not only that the forum is unsuited for addressing major economic issues, but also that the EU is not prepared to let it do so. Conflict resolution under the *aegis* of the OSCE is still seen as a US interest, although this depends on Russian co-operation. Consequently, the main interest of the US in the OSCE concerns human-dimension issues: election monitoring, freedom of religion or belief, and the fight against intolerance, discrimination, xenophobia, and anti-Semitism. The most important issue of concern for the USA where the OSCE plays a key role is democratization and democratic change in countries such as Georgia and Ukraine. Washington would like to encourage equivalent developments in Belarus and other countries of the region as well.

While there is a clear US interest in the OSCE's anti-terrorism efforts, there is also a certain ambiguity between its more unilateral and operational short-term approach and the OSCE's focus on the root causes of terrorism and the upholding of human-rights standards when pursuing counter-terrorism activities. There is clear and active US support for arms-control measures related to anti-terrorism such as export controls on Man-Portable Air Defense Systems (MANPADS) and the destruction of surplus weapons and ammunition.

To sum up, the main focus of US interest in the OSCE's human-dimension efforts is precisely what upsets the Russian Federation and some other

CIS states most. As a result, the most contentious question for the US and Russia might not be what positive steps the OSCE could take in the future, but what it might refrain from doing in this one area – the area that is perceived by the US (and others) as democratization, and by Russia as destabilization. Although Russian interest in arms control has so far not been required by the US, progress could be achieved if the US were to merely make some small changes in its position on this issue. With regard to the OSCE's anti-terrorism efforts, the two states are closer here than in other areas. What remains to be seen is whether this area of agreement can be broadened to give the OSCE a more comprehensive role in addressing transnational threats and risks.

3.2.3 Closeness to OSCE Philosophy: The European Union

In recent years, the EU has been preoccupied with its own enlargement and institutional development, with transnational and non-European security challenges, and with trans-Atlantic disagreements related to the latter. To the extent that it focuses on traditional security issues within Europe, it deals with the following issues: *First*, on the basis of the Stabilization and Association Process, the EU has taken on a long-term commitment for stability and prosperity in the Western Balkans. There is close co-operation between the EU and the OSCE in Croatia, FYROM, and Kosovo. *Second*, in the framework of its new neighbourhood policy, the EU shows considerably more interest in countries such as Ukraine, Belarus, and Moldova. *Third*, to strengthen bilateral relations with Russia, road maps for the four "Common Spaces" were adopted at the EU-Russia Summit in May 2005. In addition, the EU can mobilize incomparably larger resources devoted to the stabilization of its neighbourhood than can any other international organization or state.

The institutionalization of the Common Foreign and Security Policy and the European Security and Defence Policy (CFSP/ESDP) has led to the development of autonomous EU capacities for (civilian) crisis prevention and conflict resolution, areas that are also core competencies of the OSCE and in which it had hitherto enjoyed a kind of monopoly. Although this development is necessary and strengthens overall European capacities for crisis management, it makes it urgent to rethink the co-operation between the EU (Commission and Council Secretariat) and the OSCE in more concrete terms. In doing this, it should be borne in mind that the EU's capacity and political will to act autonomously in the Caucasus and Central Asia are still limited and will remain so in the next few years. While it is too early to assess the consequences of the failed ratification of the European Union's constitution, it is evident that the EU will be in need of more co-operation with other international organizations including the OSCE to implement its stability-related policies, in particular its neighbourhood policy.

In terms of concrete activities, the EU's most prominent interest certainly concerns the OSCE's human dimension; the European Commission funds a considerable number of projects set up by the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) in Central Asia. The EU shares with other countries a sympathy for an enhanced OSCE role in addressing transnational threats. With regard to the EU's key concern of securing its borders, the OSCE can contribute related activities, not only in regions directly neighbouring the EU, but also in the South Caucasus and Central Asia. Although the EU is more interested in arms control than the USA, it has not yet managed to elaborate its own arms-control strategy on the core issues (conventional arms, CSBMs, but also small arms and light weapons) that the OSCE deals with. The EU tends to block the OSCE from dealing with economic and environmental issues, which are seen as an EU core competency.

Including its associated and candidate countries, the EU accounts for more than 30 of the OSCE's 55 participating States and provides some 70 per cent of the Organization's budget and personnel. By this token, the EU is a key player in the OSCE. Another factor that might play an even more important role can be formulated as follows: Although EU member states differ widely in their foreign policy traditions, the Union as such, by virtue of its own history and development, shares many characteristics with the OSCE. In particular, both pursue a multilateral, comprehensive, and co-operative policy approach based primarily on non-military means. This aspect is underlined by the activities of a range of smaller EU member states sympathetic to the OSCE. Making better use of the closeness of the EU's basic philosophy to that of the OSCE – the concrete impact of which is still hampered by the slow pace of EU decision-making and its scattered competencies – is one of the greatest challenges that the four successive OSCE Chairmanships held by EU member states (Slovenia, Belgium, Spain, and Finland) will be facing in the years 2005-2008.

3.3 Balancing State Interests: Defining the Future of the OSCE

It seems fair to start from the assumption that no participating State is ready to dissolve the OSCE, although very few states will be striving to restore it to its predominant position among European security organizations. The challenge facing the participating States will therefore be to find the OSCE's proper level between these two extremes and to define its functions and tasks accordingly. The relationships between the interests of the various states and groups of states and the potential for compromises are highly complex: There might be agreement among the states on certain goals they want to achieve, and on other outcomes they wish to avoid; there may also be both common and conflicting interests within certain working fields, and asymmetric constellations of interests among several of the OSCE's dimensions. Thus, the results of the participating States' negotiations on the future of the Organiza-

tion – which might well develop into a longer process rather than being achieved in a single step – might take on the form of complex “package deals” in the tradition of the early CSCE.

Interests in Addressing New Threats and Risks

If anything accords with the interests of all the key actors within the OSCE, it is the desire to address the broad range of new transnational threats and risks that either directly (terrorism, organized crime, trafficking), or indirectly (e.g. demographic developments, migration, economic disparities) undermine European stability. While all the major players agree on the high priority of these issues, there is less accord on concrete strategies and actions. However, there exists at least a common starting point for the joint development of a suitable strategy.

Interests in Arms Control and Conflict Resolution

Contrary to widespread assumptions, it might not be impossible to find some common ground in the field of arms control. It should not be too difficult to agree on the long-standing Russian demand to hold a seminar on military doctrines. This would be the right place to define the need for further steps, such as a new generation of CSBMs directed at new destabilizing tendencies, or the rethinking of sub-regional CSBMs. Even with regard to the most contentious issue of the ratification and entry into force of the Adapted CFE Treaty, a breakthrough would seem possible if progress can be made on Moldova following the Georgian-Russian agreement on the withdrawal of the Russian forces from Georgia. Altogether, these points could create a certain, admittedly modest, dynamic in European arms control, which would improve the general political climate and contribute to a better balance among the OSCE's dimensions.

Although there is currently no decisive movement concerning the resolution of the frozen conflicts, progress in at least one of these cases cannot be excluded. On behalf of the Co-chairs of the Minsk Group, a number of OSCE participating States sent a fact-finding mission to the occupied areas of Nagorno-Karabakh in spring 2005. Negotiation activity facilitated by the Co-Chairs of the Minsk Group has been stepped up, high-level bilateral discussions seem to be proving constructive. A breakthrough in Nagorno-Karabakh would represent a significant success for the OSCE and could even lead to some form of low-key OSCE peacekeeping and other rehabilitation work.

Although many uncertainties remain, the first dimension offers several opportunities to the participating States to recover common ground. The key problem thus seems to be disagreement over the human dimension.

Interests in the Human Dimension

The core problem in agreeing on a viable package deal on the future role of the OSCE lies in the human dimension, whose norms have been intimately

linked to issues of European security since the 1975 Helsinki Final Act. Given their own performance in the implementation of human-dimension commitments, it is unlikely that the Russian Federation and its supporters within the CIS will overcome their aversion to this dimension. Consequently, from the Russian perspective, the question is not how much more can be achieved here, but how far activities can be reduced.

This places the developed democracies in a rather difficult situation, particularly with regard to the emerging positive prospects in the first dimension. The key question concerns which compromises the developed democracies can agree to and which they cannot. They will certainly not weaken the OSCE human-dimension *acquis* and its implementation. What is open for debate, however, is the question of whether there should be more human-dimension activities in Western countries. To achieve this, it would be necessary to create a general human-dimension monitoring instrument that covers all states without exception. It would also be necessary to create some political, not legal, consultation mechanism to deal with complaints made by states over reports issued by OSCE election observation missions. Furthermore, it is also vital to debate the relation between democratization and stability, which is a key issue in the larger context of managing change. It seems that any approach that neglects one side of this balance is mistaken. Nonetheless, even if the developed democracies show flexibility, the prospects of consensus in the human dimension remain uncertain.

Package Deals for the Management of Change

It can be assumed that a certain amount of common ground in the first dimension will be found. The critical question, however, is whether this will be sufficient to persuade the Russian Federation to accept human-dimension issues being stressed robustly enough to satisfy the EU, US, and other developed democracies. Another question is whether agreement on some elements designed to strengthen the institutional effectiveness of the OSCE – e.g. the role of the Secretary General or new forms of field operations – can contribute to an overall climate of compromise. All in all, it is unclear whether the potential agreements that may be reached will be broad enough to give the Organization an effective and worthwhile role. A related question is whether the high-level consultations scheduled for September 2005 will be a one-off occurrence or a starting point for a continued process of consultation and negotiation.

Considered more generally, the crucial question is whether the participating States can agree on the relevance of an inclusive and flexible organization for the management of change and for containing the dangers of change. A more specific question is whether the EU and Russia can agree on the desirability of the OSCE to serve as an instrument to cushion possible tensions between them beyond their bilateral relations. A related issue is whether the USA will continue to appreciate the value of the OSCE as an-

other forum for trans-Atlantic co-operation besides NATO, which is currently facing its own crisis of adaptation. These broader deliberations will contribute considerably to answering the question of whether the participating States will be able to reach some compromise on the future role of the OSCE.

4. Addressing Transnational Threats and Risks

The OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-first Century, adopted at the 2003 Maastricht Ministerial Meeting, acknowledges that threats of a politico-military nature are still a matter of concern for participating States and that addressing violent inter-state and intra-state conflicts remains a key task for the Organization. However, the document also states that: “Threats to security and stability in the OSCE region are today more likely to arise as negative, destabilizing consequences of developments that cut across the politico-military, economic and environmental and human dimensions, than from any major armed conflict.”²

Consequently, this chapter discusses the most prominent features of transnational threats and risks, and the OSCE’s comparative advantages and disadvantages in addressing them. This is the most salient challenge the Organization is currently facing. Its more traditional and better-known priorities, which remain valid, are dealt with in Chapter 5.

4.1 Characterizing Transnational Threats and Risks

Transnational threats and risks can be considered the dark side of the process of globalization that has become one of the most basic features of the system of international relations. Globalization, driven by a new scientific and technological revolution, increases the interdependence of states and societies, results in a new global division of labour, and increases the opportunities for co-operation leading to higher overall efficiency. Globalization also reduces the abilities of states and even international organizations to act, while enhancing the power of transnational actors, be they business groups, NGOs, criminal networks, or terrorist groups. Global competition creates winners and losers, leading to sharp asymmetries between different regions, countries, and social groups in economic, social, military, and ideological or spiritual terms. This asymmetric interdependence across the whole spectrum of human life provides the background for transnational threats and risks.

The category of transnational threats subsumes a wide range of phenomena, from terrorism to organized crime and trafficking in drugs, weapons, and human beings. Expanding the category to include phenomena that have a

2 OSCE, Eleventh Meeting of the Ministerial Council, Maastricht, 1 and 2 December 2003, OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century, p. 1.

less direct relation to security makes it possible to add economic factors such as corruption, poverty, and high unemployment as well as environmental degradation, demographic change, widespread degradation of health, and practices of discrimination and intolerance. As diverse as these threats may be, they have some features in common.

Characteristics of Transnational Threats and Risks

Transnational threats are complex and of multi-dimensional and long-term nature. Trafficking in weapons, for example, concerns the security, economic, and human dimensions. While most transnational threats are of a non-military character, they can profoundly affect the security of states, social groups, and individuals. However, some of them, such as terrorism, have a distinct military dimension with terrorists applying asymmetric methods of unconventional warfare.

Transnational threats are multiply interlinked. Drug trafficking is one of the most important sources of funding for terrorism; terrorism utilizes the structures of organized crime, which again foster all kinds of trafficking. Weapons of mass destruction in the hands of terrorists represent the worst nightmare that can be imagined. But even the spread of small arms and light weapons has stimulated violence in the OSCE region, as for example in the former Yugoslav Republic of Macedonia in 2001. Political extremism, intolerance, and discrimination can prepare the ground for terrorism.

Transnational threats represent a global phenomenon by their very nature. Threats originating from outside a specific region affect security and stability within other regions. This aspect is all the more important as the OSCE area is adjacent to regions of violent conflict, particularly the Middle East.

Actors associated with transnational threats are usually non-state entities. They frequently do not have a public face and are far more difficult to address than nation states. As for transnational risks such as demographic developments or environmental degradation, “actors” can only be associated with the failure of competent state agencies to act.

Transnational threats do not emerge out of a vacuum. Weak and overstretched states provide the most important breeding ground for transnational threats, either in the form of criminal and/or extremist actors that cannot be marginalized and may even be supported by corrupt officials, or in the shape of economic, ecological, or social-dysfunctional developments that cannot be contained by governments. However, both organized crime and the support structures of terrorism have also proven their ability to survive in highly developed states.

Violent conflict breeds transnational threats. Relevant in this context are those internationally unrecognized pseudo-states that have been established in the cases of frozen conflicts, where the “state” is essentially little more than an instrument for the unlimited enrichment of those in power.

These states have often become “black holes” in which criminal groups and terrorists may operate with relative impunity.

Transnational threats affect states and population groups in both developed and less developed regions. In terms of their threat potential, they represent some of the real hard-security issues of our time.

Because transnational threats reflect basic features of the process of globalization, they represent a category of problems that cannot be simply solved, but at best contained. Even at this more modest level, no state or international organization can claim to have viable answers. While most activities concentrate on (necessary) operational short-term approaches, long-term strategies to address the root causes of transnational threats are still widely neglected.

Functional Prerequisites of a Long-Term Approach to Transnational Threats

First, transnational threats and risks can only be effectively addressed by means of a cross-dimensional and long-term approach. What is easy to analyse, is extremely difficult to do. Working structures of states and international organizations are heavily compartmentalized and oriented toward short-term success. In addition, properly addressing transnational threats requires thorough analytical preparation and long planning horizons.

Second, transnational threats and risks must be addressed with a global approach. Consequently, the UN is the necessary lead agency and should make proper use of regional arrangements, such as the OSCE, and other international and transnational actors.

Third, a proper balance between short-term (operational and tactical) and long-term (strategic) approaches to address the structural root causes of transnational threats has to be found. This must include a division of labour between organizations oriented more toward the first group of tasks and those working more in the second area. Long-term approaches naturally entail a need to engage in long-term commitments and planning.

Fourth, addressing transnational threats requires the (re)strengthening of weak state structures *and* civil-society actors. While the report of the UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change of 2 December 2004³ rightly focuses on the strengthening of state capacity and international cooperation, it widely neglects the role of transnational civil-society actors. However, if it is true that globalization means a loss of both states’ and international organizations’ ability to act, success in addressing transnational threats can only be achieved by building a new type of coalition between state, international, and (trans)national civil-society actors. Malign transnational actors can only be successfully managed by engaging benign transnational actors.

3 United Nations, General Assembly, A more secure world: our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2 December 2004 (A/59/565).

Fifth, all this means that the new category of transnational threats cannot be addressed effectively using only the working instruments that have been developed for other types of challenges. Consequently, the existing working structures of both state institutions and international organizations have to be adapted and new ones need to be created with the main focus on creating opportunities for coalitions with civil-society actors.

4.2 *The OSCE's Comparative Advantages and Disadvantages*

Analysing the OSCE's comparative advantages and disadvantages in addressing transnational threats and risks means both inquiring where comparative advantages are not sufficiently exploited and looking for ways to compensate for disadvantages as far as possible.

Specific Comparative Advantages of the OSCE

First, the OSCE's comprehensive concept of security with its focus on soft security issues represents an essential comparative advantage. Complex issues require a complex response – one which looks at a range of root causes and comprehensive solutions. However, much of this advantage is negated by the institutional division between the three OSCE dimensions and the difficulties of co-ordination among them that make it more difficult to address multidimensional threats by means of cross-dimensional approaches.

Second, the OSCE's political and geographical inclusiveness represents another important comparative advantage. It makes a great difference whether an international organization deals with a certain country or region from within, based on mutual assistance, or from without, possibly based on a system of conditionality. However, this great advantage is undermined by the overly narrow methods of consultation that characterize the Organization's day-to-day political work and fall short of the ideal of inclusiveness. In addition, participating States must solve their current political disputes to profit fully from the principle of inclusiveness.

Third, one of the greatest comparative advantages of the OSCE is its vast field experience collected over more than a decade, together with its flexible system of deploying, managing, and closing field operations. Most field operations, and particularly the larger ones, are still predominantly oriented towards tasks related to intra-state and inter-state conflicts, including post-conflict rehabilitation. While these tried-and-tested forms of field operations remain necessary, new forms of mission addressing transnational threats, such as "thematic missions", should be created, building on the OSCE's extensive field experience.

Fourth, the inclusion of civil-society actors in its activities constitutes another important comparative advantage of the OSCE, particularly in view of the need to build up broad coalitions to address transnational threats. This openness to civil partners is most fully developed in the human and environ-

mental dimensions as well as in the work of the field operations. If other fields of activity follow this approach, the inclusion of civil-society actors could develop into one of the decisive strengths of the OSCE.

Specific Comparative Disadvantages of the OSCE

First, the OSCE is a regional and not a global actor and, in addition, lacks the means for effective global outreach. In view of the global character of transnational threats and the need for global approaches, this constitutes an undeniable comparative disadvantage that can only be partially overcome by the OSCE acting alone. One way to overcome this is to make greater use of the capacity of the OSCE as a regional arrangement under Chapter VIII of the UN Charter and to support the UN in addressing specific transnational threats, as has already been done in the field of counter-terrorism. Other possibilities include enhancing outreach and co-operation activities with the Mediterranean and Asian Partners.

Second, the OSCE does not have any authority or mechanism to adopt legally binding measures that can be implemented within states against non-state actors. However, the fact that OSCE commitments are politically but not legally binding makes it easier for the participating States to accept them.

Third, the shortage of resources, and particularly the lack of long-term resource commitments, probably constitutes the OSCE's most serious comparative disadvantage. In many areas, this means that OSCE activities are little more than symbolic and all too rarely produce concrete results. The lack of financial commitments extending over a number of years makes long-term planning nearly impossible.

Fourth, and closely related to the third point, the lack of mechanisms for making use of lessons-learned, and the shortage of analytical and planning capacities constitutes a significant comparative disadvantage, particularly in view of the longer-term planning and implementation horizons necessary for addressing transnational threats.

In sum, the OSCE has a significant stock of comparative advantages that can be further developed to enable it to effectively address transnational threats on a long-term basis together with (trans)national and international partners. To achieve this aim and to compensate for its disadvantages, three crucial conditions have to be met:

- The participating States must commit themselves to engaging the OSCE in addressing transnational threats on a long-term basis.
- The participating States should provide the resources and, in particular, the long-term resources necessary to implement these commitments.
- On this basis, they should establish lessons-learned mechanisms and long-term analysis and planning capacities in the Secretariat, including a capability to provide support to OSCE field operations.

From the point of view of the security of the participating States and their populations, there is a clear need to address transnational threats on a more sustainable and long-term basis. The OSCE can make a substantial contribution to this. It is up to the participating States to decide whether they will entrust the Organization with this task.

5. *Adapting the OSCE's Competencies, Capabilities, and Missions to the Challenges Ahead*

This chapter analyses the Organization's fields of activity, its structures, procedures, and working instruments, and its co-operative relations, with the aim of defining strengths and weaknesses and areas where reform is necessary.

5.1 *Fields of Activity*

Although the division into three dimensions is not fully commensurate with the challenges ahead, this chapter follows this structure, which underpins the entire institutional outlook of the OSCE. However, the new cross-dimensional area of transnational threats and risks is treated first, followed by the politico-military dimension and conflict prevention, management, and resolution.

5.1.1 *Addressing the Cross-Dimensional Challenge of Transnational Threats and Risks*

The OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century refines the analysis of transnational threats and risks and formulates general answers and recommendations. However, the Strategy does not descend to the operational level. More detailed plans and operational capacities are distributed, quite unevenly, among the OSCE's various fields of activity. The spectrum ranges from well developed fields, such as police matters, via less developed areas, such as trafficking (in human beings), to areas where little more has been done than to identify issues of concern, as in the case of migration.

In the field of police matters, an area that is crucial for addressing many transnational threats, the OSCE possesses a functioning Strategic Police Matters Unit, and considerable project experience from Kosovo, Southern Serbia, Croatia, FYROM, Kyrgyzstan, and, most recently, Armenia. With this combination of strategy, capacities, and experience, the Organization has crossed the critical threshold that divides rhetoric from practical impact. As a result, the OSCE's police-related work has become a benchmark for other fields of activity. A regional border security and management project has been started in the Western Balkans; work on an OSCE Border Security and

Management Concept is underway; and a small working group has been established in the Secretariat. The Action against Terrorism Unit in the Secretariat has successfully started work on supporting states with the ratification of the twelve UN anti-terrorism conventions, and in the areas of travel-document security and container security. Capacity-building and interoperability are important aspects of all these efforts, especially in regions such as Central Asia and the South Caucasus, where resources have not been sufficient to implement these goals adequately.

In the area of anti-trafficking, the OSCE adopted solid documents in Vienna in 2000 and in Maastricht in 2003. With the establishment of the Action Plan against Trafficking in Human Beings, a Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings has been appointed, supported by an Assistance Unit in the OSCE Secretariat. In addition, a small Anti-Trafficking Unit exists within ODIHR, and the 11th OSCE Economic Forum has tasked the Office of the Economic and Environmental Coordinator to address these issues. However, the OSCE's work on trafficking still remains at the level of political rhetoric with only a few exceptions, such as seminars and awareness-raising campaigns, most of which are organized by OSCE field operations. The essential reason for this is the lack of personnel and budgetary resources. The establishment of a Thematic Mission on Trafficking in Human Beings in close co-operation with the EU and other regional and sub-regional organizations as well as civil-society actors would provide a clear signal that the OSCE is ready to make a serious effort to tackle transnational threats and to test new forms of field operations to this end.

Although some missions work across the whole spectrum of security-related capacity-building, the OSCE has no comprehensive concept for addressing transnational threats and risks that would identify clear priorities. Because such a concept necessarily builds on a comprehensive approach to security, the OSCE is well positioned to elaborate it. Conversely, the lack of such a concept threatens to undermine one of the OSCE's greatest comparative advantages, precisely its comprehensive approach to security, which cannot become fully effective so long as different issues are dealt with in isolation. The elaboration of a concept for addressing transnational threats and risks is thus one of the most urgent tasks the OSCE faces. This concept should include at the very least the OSCE's activities on anti-terrorism, policing, border security and management, and anti-trafficking.

The adoption of such a strategy would have important consequences for the OSCE's work: It would strengthen the need for closer co-operation with regional and sub-regional organizations; it would underline the necessity of formulating cross-dimensional strategies and adapting working structures and instruments to this end; and it would highlight the need for enhanced analytical and lessons-learned capacities within the Organization.

5.1.2 *Revitalizing Arms Control*

Arms control has not become obsolete. The CFE Treaty, the Vienna Document 1999, and other instruments provide Europe with a unique arms-control regime that is of continuing relevance. However, if it is not adapted to the evolving strategic environment, this regime will lose significance. During the last few years, the work of the Forum for Security Co-operation (FSC) has been predominantly devoted to implementation issues. The most recent adaptation of the Vienna Document took place in 1999, and it did not take into account today's destabilizing tendencies brought about by mobile warfare, long-range capabilities, and pre-emptive military doctrines. A seminar on military doctrines – as recently suggested by the Russian Federation – would therefore be a timely event and one that would build on the tradition of the CSCE, which convened such seminars in 1990 and 1991. Such an event could be the starting point for the definition of a new generation of CSBMs to address threats not yet covered.

Although the CFE Treaty does not belong to the OSCE agenda, it is of critical importance for the OSCE arms-control regime. The Adapted CFE (ACFE) Treaty, signed at the 1999 Istanbul Summit, has not yet entered into force due to the fact that NATO states consider the implementation of the 1999 OSCE Istanbul Summit commitments (withdrawal of Russian forces from Georgia and Moldova) in their entirety to be a precondition for ratification. The Russian Federation, while acknowledging the commitments it made in Istanbul, views them as not having any implications for the ACFE ratification process. Russia and the NATO states should facilitate a solution to the ratification problem. The recent agreement on the withdrawal of Russian forces from Georgia suggests that a solution could be within reach. NATO states could then start the ratification process in recognition of Russia's agreement with Georgia while withholding final ratification until an agreement is also made on the withdrawal of the Russian forces from Moldova. The entry into force of the ACFE Treaty would open it to the accession of new states parties, including the new NATO states of Estonia, Latvia, and Lithuania, whose accession is a longstanding desire of Russia. At the same time, the entry into force of the ACFE Treaty could open the door to the harmonization of existing European arms-control commitments.

One instrument that has already proved its worth and still has considerable potential to exploit is the elaboration of sub-regional arms-control measures and CSBMs – e.g. in the Black Sea or Baltic Sea – in co-operation with sub-regional organizations. The same is even more true of sub-regional arms control as an element of conflict resolution – on the model of Bosnia and Herzegovina. Although there is an urgent need for arms-control arrangements to contribute to the potential political settlement of the conflicts in Transdnestrria, South Ossetia, and Nagorno-Karabakh, there has been little discussion

of this issue up to now, the arms-control concept for the case of Transdnistria elaborated by the OSCE Mission to Moldova notwithstanding.

In 2001 the OSCE adopted a Document on Small Arms and Light Weapons, and in 2003 one on export controls on Man-Portable Air Defense Systems (MANPADS) as part of the effort to prevent these dangerous weapons from reaching the hands of terrorists. It has also undertaken initiatives in several regions to provide services for the destruction of dangerous surplus weapons. While all these efforts point in the right direction, they should be more closely linked to a more general plan to address transnational threats and risks. Furthermore, many of the recommendations contained in these documents and decisions have remained at the level of rhetoric and have not been fully implemented. While a comprehensive system of controls on small arms may be difficult to achieve, an effort to control the smuggling of light weapons across national borders should become part of a comprehensive effort at reducing the flow of illicit traffic across borders. Similarly, OSCE efforts in the destruction of surplus weapons and ammunition should be implemented in close co-operation with NATO.

5.1.3 Resolving "Frozen Conflicts" and Preventing New Ones

Facilitating the resolution of frozen conflicts and carrying out tasks in the areas of post-conflict rehabilitation and conflict prevention remain priorities for the OSCE. Left unresolved, these conflicts will continue to serve as breeding grounds for malign transnational actors, who poison the European political atmosphere as a whole, and the danger of renewed escalation will be present.

Consequently, the OSCE should promote new initiatives aimed at facilitating the resolution of the conflicts in South Ossetia, Nagorno-Karabakh, and Transdnistria in accordance with its mandates. So far, neither the OSCE nor any other international organization has been successful in assisting in the resolution of these conflicts. What the OSCE has done is to contribute to keeping them frozen and escalation processes under control. This is particularly true for 2004, where it was largely due to the OSCE's quiet-but-firm on-site diplomacy that escalation was prevented in South Ossetia and Moldova. While the key factor is whether the parties concerned, including the Russian Federation, which is an important stakeholder, can agree on a solution, the OSCE can do more to broker solutions.

In order to resolve the frozen conflicts by means of compromises that include Russia, increasing levels of high-level involvement are necessary. The OSCE should co-ordinate its efforts with the EU, and should take advantage of the fact that EU states will hold the OSCE Chairmanship from 2005 to 2008. Sub-regional arms control and economic issues, both of whose importance are frequently underestimated, could play a significant role in resolving these conflicts. Although the OSCE has not yet carried out any full-

fledged peacekeeping tasks (although the Kosovo Verification Mission and the Mission to Georgia contained peacekeeping functions), the assumption of a peacekeeping role should not be excluded as an option for the cases mentioned above. The OSCE could either provide a mandate for third-party peacekeeping, or could implement low-key forms of peacekeeping itself in a framework of more comprehensive, multifunctional field operations.

The OSCE currently still spends around two-thirds of its resources on its large Balkan missions. This will fundamentally change during the next decade, as the EU substantially upgrades its commitment to these regions and the countries in question hopefully reach higher levels of stability. Although the OSCE should remain active in post-conflict rehabilitation in the region for as long as it is needed, it should also be prepared to shift its long-term focus more to the (South) Caucasus, to Central Asia, and to pan-European issues.

Conflict prevention via OSCE field operations and the High Commissioner on National Minorities (HCNM) will remain an important OSCE task. The High Commissioner, who has already dealt with the cases of Estonia, Greece, Latvia, and Turkey, should pay more attention to minority-related conflicts in Western countries where necessary. Turkey should be encouraged to make use of the High Commissioner to ease tensions related to its Kurdish minority, as has been proposed by the EU.

5.1.4 Integrating the Economic and Environmental Dimension into the OSCE's Tasks

The OSCE is neither an economic organization nor a major donor. Accordingly, the main deficiency of the OSCE's economic and environmental dimension (EED) activities is its lack of strategic vision and resources. Its activities are only tenuously integrated into the Organization's current and future strategic tasks and challenges. The mandate of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities (CEEAA) is weak and his office understaffed. There is some co-operation with environmental groups, but almost no interaction with key economic actors.

The OSCE Strategy Document for the EED, adopted in Maastricht in 2003, includes some updating of the basic Bonn Document on EED of 1990. Nonetheless, more consideration of the economic dimension of early warning, conflict resolution, and post-conflict rehabilitation is necessary. Other institutions with more resources will inevitably have to take the lead in the implementation of general economic-development projects, but the special role of the OSCE can be to advise implementers on how their projects should be targeted to alleviate the underlying causes of violent conflict.

To date, the links between the OSCE's EED activities and other working fields have been weak. This is particularly true of conflict resolution, where there is a shortage of both analyses of the economic root causes of

conflicts and models of how economic tools can be used for early warning and conflict resolution. The same is true with regard to post-conflict rehabilitation and long-term peace-building. Since economic issues can be key factors in a conflict, looking at the political economy should be part of the solution. The CEEA should develop plans for using economic instruments to facilitate the resolution of the conflicts in Transdniestria, South Ossetia, and Nagorno-Karabakh, and models for the economic revitalization of these regions. In general, the CEEA should use its expertise to help international financial and donor organizations to build up a proper understanding of the economic dimension of (violent) conflict.

There has also been insufficient consideration of long-term economic developments relevant to security and stability in Europe such as energy security, transnational migration, and freedom of movement. The CEEA should identify specific transnational risks in the EED, as well as the economic and environmental dimensions of other transnational challenges, and integrate them in an overall concept. The CEEA should also be involved more closely in OSCE planning and policy-making, stressing the aspects of anti-corruption, transparency, good governance, and other economic rights, including tighter co-operation with business and other private sector experts.

5.1.5 Resolving the Dispute over the Human Dimension

Human-dimension issues have become the OSCE's most important field of activity and the area where the Organization's worldwide profile is highest. Foremost among the OSCE's human-dimension activities are election monitoring and assistance, where the OSCE is Europe's leading creator of standards and, in many respects, its key implementing agent. Other important areas of activities concern democratic governance, the rule of law, rights of persons belonging to (national) minorities, media development, gender equality, and freedom of movement. Despite many examples of successful activities within the human dimension, the criticisms levelled by the Russian Federation and other CIS states concentrate on the human dimension. A first conclusion that can be drawn from this is that, in order to solve the crisis of the OSCE, it will not be enough merely to better "balance the three dimensions", or to launch more politico-military and economic and environmental activities. If the kernel of the disagreement concerns the human dimension, a discussion aiming at a new common understanding must also start there. The solution to this problem should certainly not be to dismantle the OSCE's capacity (via ODIHR) to assist with and monitor the compliance of participating States with their commitments under the 1990 Copenhagen Document and other relevant norms of the OSCE *acquis*. At the same time, certain modalities for implementing these norms may be improved.

One dispute concerns the mechanisms the OSCE uses to monitor compliance with its human-dimension commitments. Major differences exist

among the participating States with respect to the observance of human rights, electoral standards, and other human-dimension commitments. This in itself constitutes a severe problem in terms of the coherence of the OSCE and the ability of its participating States to co-operate. However, the situation is not improved by the fact that the OSCE's human-dimension monitoring instruments focus largely on Eastern Europe and the former Soviet Union. This focus, which may appear logical at first sight, has proved politically counter-productive, by making it possible for Russia and other CIS countries to complain of double standards. It is therefore necessary to create a general human-dimension monitoring instrument that covers all participating States without exception. This kind of monitoring should be based on questionnaires to be answered by each state. The states' replies could then be presented and discussed at the OSCE's annual Human Dimension Implementation Meetings. A more parsimonious and at the same time more co-operative option would be to use the proposed annual human rights reports of the UN High Commissioner for Human Rights as the basis of discussion, provided the UN follows this suggestion.⁴

The 2003 Maastricht Ministerial Meeting tasked the Permanent Council with considering the need for additional election-related commitments, supplementing those of the 1990 Copenhagen Document. The relevance of this question is increased by the fact that election procedures and techniques vary widely among participating States, including established democracies; and the validity of elections in Western countries (such as the USA) has also been questioned in relation to certain (in this case electronic) voting techniques. It might therefore be fruitful to consider additional commitments related to new election methods and their specific monitoring needs. However, this must not lead to lower standards, to a "Copenhagen minus", but rather to an enhanced "Copenhagen plus".

The reports of OSCE election observation missions are at times disputed between the state concerned and the OSCE election observation mission. It would be desirable to have a political consultation mechanism to clarify these kinds of disputes. This does not mean that states should be given a right to influence the substance of the reports, which should remain the sole responsibility of the election observation missions. The coherence of election monitoring by different international organizations/bodies could be strengthened by introducing standardized training measures for observers from the OSCE, the OSCE Parliamentary Assembly, the Council of Europe Parliamentary Assembly, the CIS, and other interested international organizations.

As the OSCE increasingly focuses on transnational threats, it needs to include the human-rights aspects of these issues. There is a legitimate concern in particular about excessive counter-terrorism and border-security measures being implemented at the expense of human-rights considerations. More generally, the OSCE should also address the more general issues of the

4 Cf. *ibid.*, p. 75.

human rights of refugees and asylum seekers, as well as the question of freedom of movement and visa regimes.

The OSCE and the Council of Europe (CoE), which share a number of fundamental values and have widely overlapping spheres of competence and member states, should co-operate more closely. There is also a remarkable potential for synergy between the CoE's strong Secretariat and the OSCE's strong field operations. The Declaration on Co-operation between the Council of Europe and the Organization for Security and Co-operation from 17 May 2005, which proposes various measures including joint meetings and activities, and the establishment of a Co-ordination Group, is a good starting point.

5.2 Structures, Procedures, and Instruments

5.2.1 Achieving more Inclusive Consultations

The OSCE's function as a forum for dialogue and consultation has declined in recent years for several reasons. *First*, compared to the situation in 1990, participating States – transition states in particular – now have access to a broader range of multilateral and bilateral forums in which they are able to discuss specific questions. *Second*, conflicts within the OSCE have meant that many discussions have been unproductive, as reflected in the increasingly formal character of debates in the Permanent Council and elsewhere. *Third*, consultations in preparation for OSCE decisions are frequently the preserve of an exclusive group. As it is virtually impossible to hold meaningful consultations among 55 states, consultations are generally conducted between the Chairperson, the USA, the EU, the Russian Federation and the country concerned.⁵ This *modus* of consultations does not live up to the ideal of inclusiveness and discourages many states from genuinely participating in the OSCE's working process. A return to more inclusive consultation and decision-making is key to regaining a wider sense of ownership. This issue could be addressed by further developing the currently rather *ad hoc* structure of the PC's informal working groups into a more organized system that reflects the Organization's main areas of activity. This would enable states to participate in precisely those areas where they are most interested.

What has also become clear is that there is too little dialogue and consultation between the OSCE and its Parliamentary Assembly (PA). As a consequence, the OSCE does not fully exploit the considerable potential possessed by its parliamentary dimension to be a further point of contact with its participating States. The Chairman-in-Office (CiO) should therefore explore

5 Even the Netherlands, an EU and NATO member State, once complained that it had been sidelined in the decision-making process (cf. PC.JOUR/313, 7 December 2000, Annex, Statement by the Delegation of the Netherlands).

ways to engage the PA and its members more closely in the work of the OSCE.

A further critical matter is the possibility of convening an OSCE Summit Meeting, the last one having been held in Istanbul in 1999. The next OSCE Summit should adopt a reform agenda for the Organization, provided that the participating States have succeeded in finding sufficient common ground in the preparatory stage.

5.2.2 Strengthening the Role of the Secretary General

For structural reasons, OSCE institutions and field operations suffer from a general lack of political leadership and co-ordination. In organizational terms, the OSCE can be described as having a highly diversified and geographically dispersed structure with weak central institutions. This organizational system is not the result of any master plan, but rather the consequence of the way the OSCE has developed as an organization in reaction to numerous urgent crises, and a reflection of the individual interests of its participating States. Such a diffuse organization calls for a huge input of leadership and co-ordination to achieve effectiveness.

The Chairman-in-Office, whose mandate includes a leadership function, can only perform this task to a limited degree for three reasons. *First*, the annually rotating Chairmanship lacks continuity by definition. *Second*, the Chairmanship does not have the capacities needed to perform effectively in a guidance role, especially when the post is filled by smaller countries with limited resources. *Third*, the autonomous or semi-autonomous character of OSCE institutions and the separate and autonomous mandates given to OSCE field operations mean that it would be difficult to gain acceptance for enhanced centralized powers. The Secretary General (SG) as “chief administrative officer” does not have the mandate to give political guidance, although the decision on the gradual extension of the SG’s competencies adopted in 2004 in Sofia is a step in the right direction. In other words, there is no OSCE institution that could effectively guide, co-ordinate and control. As a result, OSCE institutions and field operations enjoy considerable autonomy and largely depend on the personal qualities of the Heads of Missions.

One specific problem concerns co-ordination between OSCE institutions and, in particular, between its dimensions. Not only are the different dimensions associated with different institutions, but in some areas, such as trafficking in human beings, operational capabilities are also shared between the Secretariat, ODIHR, and the Chairmanship. A system of this kind may have been adequate for the task of generating *ad hoc* activities to meet immediate and localized needs. The challenges of addressing transnational threats, however, demand more durable organizational structures. The organizational challenge the OSCE is facing thus consists in reforming its system of co-ordination and operational guidance.

As the leadership problems of the OSCE are the result of historical developments and political interests, they cannot be simply solved via organizational means. However, the OSCE's system of internal management can be substantially improved by redefining the division of labour between the Chairmanship and the Secretary General in a way that strengthens the latter:

- The Chairman should concentrate on political consultations and the preparation of the decision-making process among the participating States, on top-level co-operation with international partner organizations, and on providing political guidance.
- The Secretary General should be vested with overall executive responsibility, including operational leadership and the co-ordination of institutions and field operations. More tasks should be delegated to the Secretary General.

It should be stressed that the division of competencies between the Chairmanship and the Secretary General is not a zero-sum game. The CiO has an interest in the SG being provided with sufficient competencies and resources to fulfil his or her tasks, thereby freeing the Chairmanship from some of its more mundane activities and allowing more time for its core work.

5.2.3 Giving the OSCE Secretariat a Leadership Function

To adapt the Secretariat's structure to future needs, including those of the strengthened Secretary General, the following objectives should be pursued: *First*, the Secretariat should be provided with further organizational elements necessary for it to fulfil its expanded operational leadership role with regard to both institutions and issues. *Second*, experiences gained and lessons learned have to be fed back into the development of operational doctrines, procedures, and mandates. *Third*, the current structures of departments must be streamlined.

The OSCE should thus consolidate the structures of the Secretariat along the following lines:

- The Office of the Secretary General should be strengthened by the addition of a Political Unit, responsible for political planning, and an Analytical Unit. The Analytical Unit should include regional, conflict-management, and issue-oriented expertise, and should be tasked with running a lessons-learned and evaluation process independently from the more strictly operational departments.
- All functions concerning the support of field operations, apart from mission staffing –which should remain with the Department for Human Resources – should be united in a Department for Field Operations.
- The most important issue-oriented working units should be combined in a Department for Security-Building. These are the Strategic Police

Matters Unit, the Action against Terrorism Unit, and all working units dealing with border security, weapons transfers, and trafficking in human beings.

In order to provide inter-institutional and cross-dimensional co-ordination, the Secretary General should introduce Competence Teams in specific areas, e.g. anti-trafficking, policing, etc. They should include representatives of all relevant institutions as well as the OSCE's field operations, and liaise with external experts, think tanks, and NGOs. Competence Teams should meet regularly to co-ordinate policy. They should be chaired by the Secretary General or a representative of the SG, and supported for research and planning purposes by the Analytical Unit.

The institutional weakness of the OSCE is further aggravated by the fact that it lacks a convention on privileges and immunities. To better protect staff working in the field and to solve contractual problems, the participating States should adopt such a convention.

5.2.4 Reforming OSCE Field Operations

The OSCE's field operations are one of its greatest assets and constitute its most important comparative advantage. It is important to note that there is no standard format for field operations. The first type of field operations to be deployed (from 1992) were missions focused on early warning, early action, and conflict resolution. The large Balkan missions oriented towards specific post-conflict rehabilitation tasks, which have been deployed since 1995, represent the second type. The third type are the small OSCE Offices and Centres that have been established in the South Caucasus, Central Asia, and Eastern Europe since 1995 to deal with a range of more or less well defined stability risks and potential sources of conflict.

The problems of operating OSCE Field operations are as diverse as the missions themselves. In the following, we will concentrate on problems of country missions, introduce an example of a possible future thematic mission, and deal with the staffing of missions with seconded personnel.

Country-Specific Field Operations

Co-operation with the host state and co-ordination among missions. Two key aspects of country-specific field operations that need to be addressed are the modalities of co-operation with the host state, and operational guidance of and horizontal co-ordination among field operations and institutions.

The lack of co-operation between host states and missions is one of the most sensitive points of criticism raised against OSCE field operations. Heads of Mission, Centre, or Office should be aware that OSCE field operations are based on co-operation and that this must be reflected in a mission's day-to-day activities. The host state should thus be consulted regarding major

projects as well as the appointment of Heads of Mission, Centre, or Office. Field operations should engage more local staff, including professional staff.

Operational leadership and horizontal co-ordination. The Secretary General should be given overall responsibility for operational leadership of field missions and the co-ordination of issue-oriented activities. The Department for Field Operations and the Competence Teams should play an important role in enabling this. Joint activities between the field operations and the High Commissioner, ODIHR, and the OSCE Representative on Freedom of the Media (FOM) must respect the autonomy of the various mandates.

An Example of a Thematic Mission: The OSCE Mission on Trafficking in Human Beings

To address specific transnational challenges, new formats of field operations should be established alongside those that have a proven track record. Concepts that have been discussed include “Thematic Missions”. The example of a hypothetical OSCE Mission on Trafficking in Human Beings discussed here shall serve to illustrate this new concept.

The tasks of the OSCE Mission on Trafficking in Human Beings would consist in implementing a series of interconnected projects in countries of origin, transition, and destination that aim to help victims, create links with civil society and state actors in different countries, raise awareness in societies and governments, and assist governments and local administrations in taking key legislative and administrative action.

The thinking behind this kind of mission is based on two premises: first, that transnational threats can only be successfully countered by mobilizing broad coalitions of benign (trans)national actors, and second, that the OSCE should take on the role of a “force multiplier” by bringing these actors together and facilitating contacts and co-operation with other actors at state and international level. Accordingly, the primary partners of the OSCE Mission on Trafficking would be official contact persons and NGO networks in the target countries, whose activities would be co-ordinated, funded *via* and guided by the mission’s head office within the Secretariat’s Department for Field Operations. In contrast to traditional OSCE field operations, there would be no permanent OSCE offices staffed with international personnel in the targeted countries, but mission contact points would be established and staffed by the NGO networks themselves. The head office in Vienna would undertake the following tasks to safeguard the coherence of the mission’s work:

- Performing comprehensive needs analysis as a basis for selecting target countries and mission partners.
- Drafting an overall plan of action and discussing with the governments of the target countries and the mission partners how best to adapt it to local needs.

- Assisting governments in fulfilling commitments on trafficking they have undertaken in the OSCE and other contexts.
- Assisting NGOs in pressuring and monitoring governments and in playing an operational role in combating trafficking in human beings.
- Providing (full or partial) funding for local, regional, and countrywide activities carried out by the mission partners in the target countries.
- Closely following activities and providing support in the form of e.g., expert advice and rapidly deployable capacities.
- Liaising between NGO networks and local administrations, governments, and international organizations including OSCE decision-making bodies and institutions with a view to exploiting possible synergies.
- Organizing the exchange of information, skills, and best practices between NGO networks and state actors in the different countries.
- Evaluating the progress of the mission's work and reporting to OSCE bodies.

It is evident that a mission of this kind cannot operate with a six-month mandate, but rather needs one of at least two years.

Mission Staffing: Developing the Secondment System

The *secondment system* has great merits. Without personnel seconded by the participating States, the OSCE could have never been as successful as it has been over the years in staffing field operations rapidly and flexibly to address urgent challenges. It is therefore vital that the secondment system be retained. On the other hand, the disadvantages of the system for poorer states that cannot afford to second staff cannot be overlooked. For this reason, moderate reform is desirable in this area. A voluntary fund, comparable to the ODIHR funds for elections observation missions, should therefore be established to pay staff from countries that cannot afford to second. The existing selection criteria should be maintained in the secondment process.

As the CORE report *Working in OSCE Field Missions* has shown, there are still serious flaws in the implementation of the secondment system. According to this study, only 52 per cent of new mission members were given a proper briefing upon arrival at their duty stations, and only around 30 per cent of new mission members experienced an effective handover procedure.⁶ These flaws are mainly due to the briefness of six-month secondments. The minimum working period of seconded staff should therefore be lengthened to at least one year. At the same time, more local professional staff should be engaged in field operations to strengthen local capacities.

For *contracted staff* in the professional category, there is a maximum employment term of ten years. This rule, intended to underline the fact that the OSCE is not an organization where one can permanently pursue a career,

⁶ Cf. Annette Legutke, *Working in OSCE Field Missions*, Hamburg 2003 (Centre for OSCE Research), pp. 21-22.

constantly damages the Organization by excising its institutional memory and dismissing its most experienced staff members. Consequently, this rule should be dropped.

5.3 *Deepening Co-operation with Mediterranean and Asian Partners and with International and Non-Governmental Organizations*

Mediterranean Partners and Partners in Asia. OSCE participating States encourage their Mediterranean and Asian Partners to voluntarily implement OSCE principles and commitments. They frequently invite them to participate as observers in PC and FSC meetings (Maastricht 2003). Communication is maintained at all kinds of OSCE events – from Summits and Ministerials to seminars and workshops. Seminars focussing specifically on issues relating to partner states have become regular events. Two Contact Groups also exist whose task is to maintain dedicated regional lines of dialogue with the two groups of Partners. Discussions on the voluntary implementation of OSCE commitments and the further transfer of OSCE expertise should be concretized according to the political needs of partner states. Because of its heterogeneity, the OSCE can better serve as a model for co-operation outside Europe than the EU, which is, at least in part, a supranational organization. It would boost the OSCE's visibility if it could present its partners with a brief charter document summarizing its *acquis*.

The outreach activities of the OSCE are closely related to its co-operation with Mediterranean and Asian Partners. A further working group sounds out possible areas where outreach activities could allow the OSCE to share the benefits of its experience with its Partners. The Election Support Team sent to Afghanistan in the autumn of 2004 is one of the first examples of an OSCE outreach activity. As security challenges become increasingly global in character and security within the OSCE space is significantly affected by developments outside, the Organization should expand its outreach activities to partners and other interested states outside of Europe. Outreach activities should cover all the OSCE's spheres of competence, such as election assistance, policing, and border control. If the participating States want to support these activities, they will have to upgrade the Organization's outreach capacity, which is extremely limited at the moment. The OSCE should be willing to lend its advice and support to other regions of the globe that seek to develop or strengthen regional security organizations and could draw on the OSCE's experience.

Co-operation with international organizations. While the Platform for Co-operative Security adopted at the 1999 Istanbul Summit describes a model of co-operation with other international organizations, reality rarely conforms to such programmatic decisions. While there are regular high-level meetings between the OSCE and a number of relevant international organizations, and while, as a rule, good co-operative relations exist in the field,

staff-to-staff meetings at headquarter level are all too rare, and cross-representation is almost non-existent. All too often, attempts to co-ordinate the activities of different organizations come too late. The OSCE should therefore systematically strengthen co-ordination and co-operation with relevant international and sub-regional organizations:

- The OSCE should make more systematic use of its capacity as a regional arrangement of the UN and should support the UN in the regional implementation of global initiatives, as it has already done in the field of anti-terrorism. Consultations with the UN should cover regional issues, peace-building structures, peacekeeping, transnational threats, relevant aspects of economic and human development in the OSCE area, and lessons-learned mechanisms.
- The OSCE should open discussions with the EU on better co-ordination and co-operation, which should also cover those areas where the two organizations are in competition. This dialogue should take into account that there are issues (e.g. arms control, election monitoring, rights of persons belonging to national minorities) as well as regions (South Caucasus, Central Asia) where the EU needs to co-operate with the OSCE.
- In view of their substantial overlap in terms of issues and members, and the possible synergies between strong OSCE field operations and the strong Secretariat of the Council of Europe, the OSCE should strive to lead the Co-ordination Group with the Council of Europe to concrete results.

Co-operation with non-governmental organizations. Co-operation with NGOs is mainly focused on human-dimension issues, and insufficient advantage is taken of opportunities for co-operation in other fields and with other civic-society entities, including the world of research and education. Co-operation with NGOs should be expanded, and their access to OSCE meetings should be facilitated. This is of particular importance in view of the need to create broad transnational coalitions for addressing transnational threats.

6. *Visions of the OSCE's Future*

The presentation of the report of the Panel of Eminent Persons will be followed by high-level consultations in autumn of 2005. Whether these consultations will be a one-off occurrence or whether they can serve as a starting point for a longer negotiation process, is an open question. Currently, there is no way of foreseeing how much common ground the participating States will find. The range of choices the OSCE has for development is therefore sum-

marized here in terms of the two extremes on a continuum of options: a minimal and an optimal option.

6.1 *Minimal Option: The OSCE as a Stand-by Organization*

The minimal option assumes that the participating States fail to reach an agreement on the OSCE's changed functions and tasks and cannot bridge their political differences. Nonetheless, they agree that the OSCE ought not be dissolved formally in order to maintain some of its basic political functions.

This would result in a substantial decrease of the Organization's relevance, which would be reflected in the downsizing of its operational activities and its field operations in particular. The loss of operational capacity would be accompanied by a further *de facto* erosion of the normative *acquis*. While some states would continue to respect OSCE commitments, others would prefer a selective approach to them. The *acquis* would, however, not be formally revoked.

The OSCE would most probably not be dissolved in a formal sense. The Organization's decision-making bodies, at least the Permanent Council and a smaller Secretariat, would remain. In this scenario, the operational range of the OSCE's institutions – ODIHR, the HCNM, and the FOM – would be sharply reduced.

Such a development would not necessarily occur all at once, for example, with the simultaneous non-extension of several mission mandates, but could also take the form of a gradual process of decline, which might even be hidden behind a superficial progress on some measures to improve the OSCE's organizational effectiveness.

The minimal option would preserve the OSCE as a kind of stand-by organization, which could be revitalized to deal with future contingencies. This would be better than nothing, but security and stability in Europe would be severely damaged unless other actors take over the OSCE's tasks. The minimal option would represent a clear regression from what has already been achieved, both in normative and operational terms. At the same time, it would reflect the states' inability to agree on relevant multilateral approaches to the challenges ahead.

6.2 *Optimal Option: A New Consensus on the OSCE's Future*

The optimal option starts from the assumption that the participating States can agree on a new, politically substantial, and problem-oriented consensus on the future functions and tasks of the Organization. Such a consensus would start with the political acknowledgement that management of change in Europe is necessary and that the OSCE is the right organization to contribute to this task.

Such a consensus would almost certainly not provide the OSCE with a role as an overarching European security organization, brokering relations between major powers. However, it would define a specific role for the OSCE as an organization specializing in addressing certain categories of threats. The OSCE as a specialized organization based on comprehensive values, norms, and commitments – an organization positioned somewhere below the level of overall responsibility for European security, but helping to guide and harmonize as well as complement other institutions' work – is the optimal scenario.

The operational capabilities of the OSCE, in particular its field operations, and the related support structures would be reorganized according to changed needs. The OSCE institutions would continue to function. The OSCE's normative *acquis* would be maintained; attempts to use it in a selective way would be contained.

Such an outcome may not emerge in the immediate future, that is, after a brief round of high-level consultations, but could also be the result of a longer process that starts with agreements on institutional matters. Furthermore, even if the optimal option is achieved, it would still be desirable for the OSCE to prove its usefulness beyond its area by extending its outreach activities.

The key to achieving this second option, or something close to it, lies in finding a new political consensus on the functions of the Organization, and no amount of organizational engineering can substitute for this. Whether any such agreement is reached will reveal the participating States' ability to address today's and tomorrow's challenges in a truly multilateral and cooperative way.

7. *Recommendations*

The following recommendations aim at adapting the function and tasks of the OSCE to changed needs and building a consensus among participating States on the Organization's new role.

Key Recommendations:

1. Do not give up, compromise, or water down OSCE principles, norms, and commitments. Even if this might offer short-term political gains, it would be the beginning of the end of the OSCE as a values-driven organization.
2. Make the issue of addressing transnational threats and risks a priority for the OSCE and elaborate an operational cross-dimensional concept, building on the Organization's experiences and capacities in police matters, border management, anti-trafficking, and counter-terrorism.

3. Establish new initiatives to contribute to the resolution of the “frozen conflicts” in Transdniestria, South Ossetia, and Nagorno-Karabakh by making more use of high-level involvement, closer co-operation with the EU and other international organizations, and by supporting concepts for arms control and economic revitalization.
4. Convene an OSCE Summit Meeting to decide on the Organization’s reform agenda – as soon as the participating States have developed sufficient common ground.

Recommendations on Fields of Activity:

Politico-Military Dimension:

5. Reopen the discussion on current threat perceptions of the participating States with an OSCE seminar on military doctrines as a starting point for the elaboration of a new generation of regional and sub-regional Confidence and Security-Building Measures.
6. Bring the Adapted Conventional Armed Forces in Europe (ACFE) Treaty into force by honouring progress made by the Russian Federation in fulfilling its Istanbul commitment with progress in the ratification process. After the entry into force of the ACFE Treaty, admit new states parties.
7. Elaborate arms-control concepts to support possible political settlements of the conflicts in Transdniestria, South Ossetia, and Nagorno-Karabakh.
8. Operationalize and implement OSCE efforts to reduce the illicit flows of small arms and light weapons across national borders throughout the region.

Conflict Prevention and Crisis Management:

9. Start preparation of multi-functional field operations, which will be needed after the resolution of “frozen conflicts”, including arms-control, border-security, policing, and peacekeeping elements.
10. Make better use of the capabilities of the High Commissioner on National Minorities to assist in the resolution of ethno-political conflicts in all participating States, including Western ones.

Economic and Environmental Issues:

11. Include the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities in the elaboration of a cross-dimensional approach to addressing transnational threats and risks, with the specific task of integrating the economic and environmental aspects of these challenges to regional security.

12. Elaborate plans for using economic instruments to contribute to the resolution of the conflicts in Transdnistria, South Ossetia, and Nagorno-Karabakh. Elaborate concepts for the economic revitalization of war-torn regions and discuss them with international financial organizations and other relevant donor organizations.

Human-Dimension Issues:

13. Create a general human-dimension monitoring instrument that covers all participating States without exception. Base monitoring on a questionnaire to be answered by states, or on the annual human rights report by the UN High Commissioner for Human Rights, and discuss states' replies at the OSCE's annual Human Dimension Implementation Meetings.
14. Amend the commitments of the 1990 Copenhagen Document relating to elections and election-monitoring. Establish a mechanism of political consultations to clarify disputes between the state concerned and the OSCE election observation mission.

Recommendations on Structures, Procedures, and Instruments:

Structures for Dialogue and Consultation:

15. Develop a system of informal working groups mirroring the working structures of the OSCE to enhance the inclusiveness of consultations and to give the participating States more opportunities to become involved in issues that particularly interest them.
16. Upgrade the framework for dialogue and consultation between the OSCE Parliamentary Assembly and the decision-making and operational bodies of the OSCE.

Secretary General and Secretariat:

17. Introduce a clear division of labour between the Chairmanship and the Secretary General that enlarges the competencies of the latter:
 - The Chairman should concentrate on political consultations and the preparation of the decision-making process among the participating States, on top-level co-operation with international partner organizations, and on providing political guidance.
 - The position of Secretary General should be strengthened by being vested with overall executive responsibility, including operational leadership and co-ordination of institutions and field operations. More tasks should be delegated to the Secretary General.

18. Provide the Secretariat with all the means it needs to fulfil an expanded operational leadership role with regard to both institutions and issues:
 - Strengthen the Office of the Secretary General by adding a Political Unit, responsible for policy planning, and an Analytical Unit, tasked with lessons-learned, evaluation, and analysis functions.
 - Unite all functions related to the support of field operations in a Department for Field Operations, apart from mission-staffing which should remain with the Department for Human Resources.
 - Unite the most important issue-oriented working units, such as counter-terrorism, police matters, border management, local arms control, and anti-trafficking in a Department for Security-Building.
19. Create Competence Teams as an instrument for the Secretary General to provide inter-institutional and cross-dimensional co-ordination within specific fields.
20. Adopt a convention on privileges and immunities for the practical purposes of better protecting staff in the field and solving contractual problems.

Field Operations:

21. Develop thematic missions directed at specific cross-border and regional challenges rather than specific states. Establish a Mission on Trafficking in Human Beings as a prototype for a future generation of thematic OSCE field operations.
22. Open a voluntary fund for seconding suitable personnel from countries that are underrepresented in the OSCE because they cannot afford to second staff; also extend the minimum working period for seconded staff to at least one year. Drop the rule on a maximum term of employment for professional staff.

Co-operation with International and Non-Governmental Organizations:

23. Make better use of the capacity of the OSCE as a regional arrangement of the UN; consult with the UN on regional issues, peacekeeping, transnational threats, peace-building structures, and lessons-learned mechanisms; and support the UN in the regional implementation of global initiatives.
24. Establish co-ordination groups with other international organizations on the model of the group set up jointly with the Council of Europe, and improve co-operation, for instance by holding regular staff-to-staff meetings and introducing cross representation both at headquarters and field-operations level.

25. Take better advantage of deepening co-operation with non-governmental organizations in all of the OSCE's dimensions, and include them as actors in broad transnational coalitions addressing new threats and risks.

Outreach:

26. Increase the impact of the OSCE beyond its area of application by offering the Organization's *acquis* and experiences as a model for other regions, by strengthening co-operation with the Asian and Mediterranean partner states, and by implementing more outreach activities.

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Acht (G-8)
Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)

Europarat (EuR)

Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO)
Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)
EAPR-Beobachter
Partnerschaft für den Frieden (PfP)
NATO-Russland-Rat
NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission

Europäische Union (EU)
EU-Beitrittsverhandlungen
EU-Bewerberländer
EU-Assoziierungsabkommen
Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)
Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)

Westeuropäische Union (WEU)
Assoziierte WEU-Mitglieder¹
Assoziierte WEU-Partner
WEU-Beobachter²
Eurokorps

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltischer Rat
Euro-arktischer Barentsrat
Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter
Nordischer Rat
Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Stabilitätspakt für Südosteuropa
Stabilitätspakt-für-Südosteuropa-Beobachter
Mittleuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)
Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

1 In der Praxis der WEU wird kein Unterschied zwischen Assoziierten und Vollmitgliedern gemacht.
2 Der Beobachterstatus beschränkt sich auf Informationsaustausch und Präsenzen in Sitzungen im Einzelfall und auf Einladung.

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)
Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)
SEECP-Beobachter
Schwarzmeer-Kooperationspakt (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)

Quellen:

OECD: www.oecd.org
Europarat: www.coe.int
NATO: www.nato.int
EU: europa.eu.int
WEU: www.weu.int
Baltischer Rat: www.baltasam.org
Euro-arktischer Barentsrat: www.beac.st
Nordischer Rat: www.norden.org
CBSS: www.cbss.st
Stabilitätspakt für Südosteuropa: www.stabilitypact.org
CEFTA: www.cefta.org
ZEI: www.ceinet.org
SECI: www.secicenter.org
BSEC: www.bsec.gov.tr
NAFTA: www.nafta-sec-alena.org

Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen¹

1. Albanien

Beitrittsdatum: Juni 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (OSZE-Rang: 32)²

Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 45)³

Bevölkerung: 3.563.112 (OSZE-Rang: 41)⁴

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP⁵: 4.900 (OSZE- Rang: 46)⁶

BIP-Wachstum: 5,6 Prozent (OSZE-Rang: 20)⁷

Streitkräfte (aktive): 21.500 (OSZE-Rang: 32)⁸

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), SAP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

2. Andorra

Beitrittsdatum: April 1996

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)

Fläche: 468 km² (50)

Bevölkerung: 70.549 (51)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 26.800 (20)⁹

BIP-Wachstum: 2 Prozent (44)¹⁰

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1994).

3. Armenien

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)

Fläche: 29.800 km² (44)

Bevölkerung: 2.982.904 (42)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 4.600 (47)

BIP-Wachstum: 9 Prozent (7)

1 Bearbeitet von Jochen Rasch.

2 Von 55 Ländern.

3 Von 55 Ländern.

4 Von 55 Ländern.

5 Internationaler Dollar ist der Wertausdruck der PPP. Als PPP (Purchasing Power Parity/ Kaufkraftparität) wird die Anzahl der Einheiten einer Landeswährung bezeichnet, die benötigt wird, um eine identische Menge an Waren und Dienstleistungen auf dem einheimischen Markt zu kaufen, für die in den Vereinigten Staaten ein US-Dollar aufzuwenden wäre. Vgl. The World Bank, World Development Report 2002, Washington, D.C., 2002.

6 Von 48 Ländern.

7 Von Ländern.

8 Von 54 Ländern.

9 2003 geschätzt

10 2003 geschätzt

Streitkräfte (aktive): 44.874 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

4. Aserbaidshon

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (28)
Bevölkerung: 7.911.974 (25)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 3.800 (48)
BIP-Wachstum: 9,8 Prozent (4)
Streitkräfte (aktive): 66.490 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

5. Belarus

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,51 Prozent (28)
Fläche: 207.600 km² (19)
Bevölkerung: 10.300.483 (20)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.800 (42)
BIP-Wachstum: 6,4 Prozent (17)
Streitkräfte (aktive): 72.940 (14)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1995), GUS (1991), ZEI (1995).

6. Belgien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent (10)
Fläche: 30.528 km² (43)
Bevölkerung: 10.364.388 (19)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.600 (11)
BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (38)
Streitkräfte (aktive): 40.800 (24)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1993), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

7. Bosnien und Herzegowina

Beitrittsdatum: April 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 51.129 km² (36)
Bevölkerung: 4.430.494 (38)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.500 (43)

BIP-Wachstum: 5 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 24.600 (35)¹¹
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), SAP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI, SEECP.

8. Bulgarien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)
Fläche: 110.910 km² (23)
Bevölkerung: 7.450.349 (27)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 8.200 (37)
BIP-Wachstum: 5,3 Prozent (22)
Streitkräfte (aktive): 51.000 (21)¹²
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1999), EU-Assoziierungsabkommen (1993), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

9. Dänemark

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)
Fläche: 43.094 km² (39)
Bevölkerung: 5.432.335 (29)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 32.200 (6)
BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (42)
Streitkräfte (aktive): 21.180 (31)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), WEU-Beobachter (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

10. Deutschland

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)
Fläche: 357.021 km² (12)
Bevölkerung: 82.431.390 (3)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 28.700 (15)
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (48)
Streitkräfte (aktive): 284.500 (5)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), WEU (1954),

11 Der OSZE-Rang bezieht sich auf die muslimisch-kroatische Föderation (16.400) und die Republika Srpska (8.200) zusammen.

12 Ohne circa 10.000 Bauruppen.

Eurokorps (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

11. Estland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)

Fläche: 45.226 km² (38)

Bevölkerung: 1.332.893 (46)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 14.300 (31)

BIP-Wachstum: 6 Prozent (18)

Streitkräfte (aktive): 4.980 (44)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

12. Finnland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)

Fläche: 338.145 km² (13)

Bevölkerung: 5.223.442 (31)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.000 (14)

BIP-Wachstum: 3 Prozent (37)

Streitkräfte (aktive): 27.000 (29)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1969), Europarat (1989), EAPR, PfP (1994), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

13. Frankreich

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)

Fläche: 547.030 km² (7)

Bevölkerung: 60.656.178 (5)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 28.700 (15)

BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 259.050 (6)¹³

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

13 8.600 Service de santé nicht aufgeführt.

14. Georgien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)

Fläche: 69.700 km² (32)

Bevölkerung: 4.677.401 (34)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 3.100 (49)

BIP-Wachstum: 9,5 Prozent (5)

Streitkräfte (aktive): 17.770 (36)¹⁴

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EAPR, PfP (1994), GUS (1993), BSEC.

15. Griechenland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,85 Prozent (20)

Fläche: 131.940 km² (22)

Bevölkerung: 10.668.354 (17)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 21.300 (23)

BIP-Wachstum: 3,7 Prozent (30)

Streitkräfte (aktive): 170.800 (9)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), WEU (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC.

16. Großbritannien und Nordirland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)

Fläche: 244.820 km² (17)

Bevölkerung: 60.441.457 (6)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.600 (12)

BIP-Wachstum: 3,2 Prozent (35)

Streitkräfte (aktive): 207.630 (7)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

17. Heiliger Stuhl

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)

Fläche: 0 km² (55)

Bevölkerung: 932 (55)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: k.A.

BIP-Wachstum: k.A.

14 Geschätzt.

Streitkräfte (aktive): 110 (49)¹⁵
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

18. Irland

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,65 Prozent (25)
Fläche: 70.280 km² (31)
Bevölkerung: 4.015.676 (39)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 31.900 (7)
BIP-Wachstum: 5,1 Prozent (24)
Streitkräfte (aktive): 10.460 (40)¹⁶
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1999), EU (1973), WEU-Beobachter (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

19. Island

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 103.000 km² (24)
Bevölkerung: 296.737 (50)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 31.900 (7)
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (46)
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1995).

20. Italien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)
Fläche: 301.230 km² (16)
Bevölkerung: 58.103.033 (7)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 27.700 (18)
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (49)
Streitkräfte (aktive): 194.000 (8)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

15 Sollstärke 100-110 Schweizer Gardisten, http://www.vatican.va/news_services/press/documentazione/documents/sp_ss_scv/informazione_generale/guardia-svizzera_it.html.
16 Geschätzt.

21. Kanada

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,45 Prozent (7)

Fläche: 9.984.670 km² (2)

Bevölkerung: 32.805.041 (11)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 31.500 (9)

BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (40)

Streitkräfte (aktive): 52.300 (20)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1976), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, NAFTA.

22. Kasachstan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,42 Prozent (29)

Fläche: 2.717.300 km² (4)

Bevölkerung: 15.185.844 (15)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.800 (38)

BIP-Wachstum: 9,1 Prozent (6)

Streitkräfte (aktive): 65.800 (16)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

23. Kirgisistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)

Fläche: 198.500 km² (20)

Bevölkerung: 5.146.281 (32)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 1.700 (53)

BIP-Wachstum: 6 Prozent (18)

Streitkräfte (aktive): 12.500 (39)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

24. Kroatien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)

Fläche: 56.542 km² (35)

Bevölkerung: 4.495.904 (36)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.200 (35)

BIP-Wachstum: 3,7 Prozent (30)

Streitkräfte (aktive): 20.800 (34)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), EAPR, PfP (2000), EU-Beitrittsverhandlungen (2004), SAA (2001), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI, SEECF.

25. Lettland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)

Fläche: 64.589 km² (34)

Bevölkerung: 2.290.237 (43)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.500 (34)

BIP-Wachstum: 7,6 Prozent (10)

Streitkräfte (aktive): 4.880 (45)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

26. Liechtenstein

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)

Fläche: 160 km² (52)

Bevölkerung: 33.717 (52)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 25.000 (21)¹⁷

BIP-Wachstum: 11 Prozent (2)¹⁸

Streitkräfte (aktive): keine¹⁹

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EU-Assoziierungsabkommen (1995), seit 1923 Rechts-, Wirtschafts-, und Währungs-gemeinschaft mit der Schweiz.

27. Litauen

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)

Fläche: 65.200 km² (33)

Bevölkerung: 3.596.617 (40)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 12.500 (32)

BIP-Wachstum: 6,6 Prozent (15)

Streitkräfte (aktive): 13.510 (38)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

28. Luxemburg

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)

Fläche: 2.586 km² (49)

17 1999 geschätzt

18 1999 geschätzt

19 1868 wurde das Militär aufgelöst, <http://www.liechtenstein.li/pdf-fl-multimedia-information-liechtenstein-bildschirm.pdf>.

Bevölkerung: 468.571 (48)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 58.900 (1)
BIP-Wachstum: 2,3 Prozent (41)
Streitkräfte (aktive): 900 (48)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1996), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

29. Malta

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)
Fläche: 316 km² (51)
Bevölkerung: 398.534 (49)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 18.200 (26)
BIP-Wachstum: 1 Prozent (53)
Streitkräfte (aktive): 2.140 (47)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EU (2004).

30. Mazedonien, Ehemalige Jugoslawische Republik

Beitrittsdatum: Oktober 1995
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 25.333 km² (46)
Bevölkerung: 2.045.262 (44)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.100 (41)
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (49)
Streitkräfte (aktive): 10.890 (37)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1995), SAP, SAA (2001), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1993), SECI, SEECP.

31. Moldau

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)
Fläche: 33.843 km² (42)
Bevölkerung: 4.455.421 (37)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 1.900 (51)
BIP-Wachstum: 6,8 Prozent (13)
Streitkräfte (aktive): 6.809 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1996), SECI, BSEC.

32. Monaco

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)

Fläche: 1,95 km² (54)

Bevölkerung: 32.409 (53)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 27.000 (19)²⁰

BIP-Wachstum: 0,9 Prozent (54)²¹

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2004), gehört über Sonderabkommen mit Frankreich dem Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum an.

33. Niederlande

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,8 Prozent (9)

Fläche: 41.526 km² (40)

Bevölkerung: 16.407.491 (14)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.500 (13)

BIP-Wachstum: 1,2 Prozent (51)

Streitkräfte (aktive): 53.130 (19)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

34. Norwegen

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,25 Prozent (14)

Fläche: 324.220 km² (14)

Bevölkerung: 4.593.041 (35)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 40.000 (3)

BIP-Wachstum: 3,3 Prozent (34)

Streitkräfte (aktive): 26.600 (30)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

35. Österreich

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,3 Prozent (13)

Fläche: 83.870 km² (29)

Bevölkerung: 8.184.691 (24)

20 2000 geschätzt

21 2000 geschätzt

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 31.300 (10)
BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (45)
Streitkräfte (aktive): 35.000 (25)²²
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1956), EAPR, PfP (1995), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

36. Polen

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,4 Prozent (17)
Fläche: 312.685 km² (15)
Bevölkerung: 38.557.984 (10)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 12.000 (33)
BIP-Wachstum: 5,6 Prozent (20)
Streitkräfte (aktive): 141.500 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1991), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1991).

37. Portugal

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,85 Prozent (20)
Fläche: 92.391 km² (27)
Bevölkerung: 10.566.212 (18)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 17.900 (27)
BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (52)
Streitkräfte (aktive): 44.900 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

38. Rumänien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent (22)
Fläche: 237.500 km² (18)
Bevölkerung: 22.329.977 (13)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.700 (39)
BIP-Wachstum: 8,1 Prozent (9)
Streitkräfte (aktive): 97.200 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1999), EU-Assoziierungsab-

22 Circaangabe.

kommen (1993), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

39. Russische Föderation

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9 Prozent (5)

Fläche: 17.075.200 km² (1)

Bevölkerung: 143.420.309 (2)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 9.800 (36)

BIP-Wachstum: 6,7 Prozent (14)

Streitkräfte (aktive): 1.212.700 (2)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1998), Europarat (1996), EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002), GUS (1991), Euro-arktischer Barentsrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, BSEC.

40. San Marino

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)

Fläche: 61 km² (53)

Bevölkerung: 28.880 (54)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 34.600 (4)²³

BIP-Wachstum: 7,5 Prozent (11)²⁴

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

41. Schweden

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent (10)

Fläche: 449.964 km² (10)

Bevölkerung: 9.001.774 (23)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 28.400 (17)

BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (33)

Streitkräfte (aktive): 27.600 (28)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1994), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

42. Schweiz

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,45 Prozent (12)

Fläche: 41.290 km² (41)

Bevölkerung: 7.489.370 (26)

23 2001 geschätzt

24 2001 geschätzt

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 33.800 (5)
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (46)
Streitkräfte (aktive): 4.000 (46)²⁵
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (per Referendum abgelehnt), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

43. Serbien und Montenegro

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 102.350 km² (25)
Bevölkerung: 10.829.175 (16)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.400 (50)
BIP-Wachstum: 6,5 Prozent (16)
Streitkräfte (aktive): 65.300 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), SAP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989/2000), SECI, SEECP.

44. Slowakische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,33 Prozent (31)
Fläche: 48.845 km² (37)
Bevölkerung: 5.431.363 (30)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 14.500 (30)
BIP-Wachstum: 5,3 Prozent (22)
Streitkräfte (aktive): 20.195 (32)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2000), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1990/1993).

45. Slowenien

Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 20.273 km² (47)
Bevölkerung: 2.011.070 (45)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.600 (25)
BIP-Wachstum: 3,9 Prozent (28)
Streitkräfte (aktive): 6.550 (42)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SECI.

25 Zusätzlich 24.000 Rekruten, die zweimal jährlich für jeweils 15 Wochen eingezogen wurden.

46. Spanien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 4 Prozent (8)

Fläche: 504.782 km² (8)

Bevölkerung: 40.341.462 (9)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 23.300 (22)

BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (38)

Streitkräfte (aktive): 150.700 (11)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Eurokorps (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

47. Tadschikistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)

Fläche: 143.100 km² (21)

Bevölkerung: 7.163.506 (28)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 1.100 (54)

BIP-Wachstum: 10,5 Prozent (3)

Streitkräfte (aktive): 7.600 (43)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (2002), GUS (1991).

48. Tschechische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,67 Prozent (24)

Fläche: 78.866 km² (30)

Bevölkerung: 10.241.138 (21)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 16.800 (28)

BIP-Wachstum: 3,7 Prozent (30)

Streitkräfte (aktive): 45.000 (17)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1995), Europarat (1993), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1990/1993).

49. Türkei

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1 Prozent (18)

Fläche: 780.580 km² (5)

Bevölkerung: 69.660.559 (4)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.400 (40)

BIP-Wachstum: 8,2 Prozent (8)

Streitkräfte (aktive): 514.850 (3)²⁶

26 Geschätzt, wird abgebaut.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU-Bewerber (1987), EU-Assoziierungsabkommen (1964), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECF, BSEC.

50. Turkmenistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)

Fläche: 488.100 km² (9)

Bevölkerung: 4.952.081 (33)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 5.700 (45)

BIP-Wachstum: 7,5 Prozent (11)

Streitkräfte (aktive): 26.000 (27)²⁷

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

51. Ukraine

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,95 Prozent (19)

Fläche: 603.700 km² (6)

Bevölkerung: 46.996.765 (8)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.300 (44)

BIP-Wachstum: 12 Prozent (1)

Streitkräfte (aktive): 272.500 (4)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta (1997), GUS (1991), ZEI (1995), BSEC.

52. Ungarn

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent (22)

Fläche: 93.030 km² (26)

Bevölkerung: 10.006.835 (22)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 14.900 (29)

BIP-Wachstum: 3,9 Prozent (28)

Streitkräfte (aktive): 32.300 (26)²⁸

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1989), SECI.

53. USA

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9 Prozent (5)

Fläche: 9.631.418 km² (3)

27 Geschätzt.

28 Geschätzt.

Bevölkerung: 295.734.134 (1)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 40.100 (2)
BIP-Wachstum: 4,4 Prozent (26)
Streitkräfte (aktive): 1.433.600 (1)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, NAFTA.

54. Usbekistan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,41 Prozent (30)
Fläche: 447.400 km² (11)
Bevölkerung: 26.851.195 (12)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 1.800 (52)
BIP-Wachstum: 4,4 Prozent (26)
Streitkräfte (aktive): 55.000 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

55. Zypern

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 9.250 km² (48)²⁹
Bevölkerung: 780.133 (47)³⁰
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 20.300
BIP-Wachstum: 3,2 Prozent (35)
Streitkräfte (aktive): griechischer Teil: 10.000, türkischer Teil: 5.000
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Quellen

Beitrittsdatum:

http://www.osce.org/general/participating_states/

Kostenbeteiligung an der OSZE:

OSZE Beschluss 468 des Ständigen Rates (PC.DEC/468)

<http://www.osce.org/docs/german/pc/2002/decisions/pcgd468.pdf>

Fläche:

CIA World Factbook 2005

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2147rank.txt>

Bevölkerung:

29 Griechischer Teil: 5.895 km², türkischer Teil: 3.355 km².

30 Griechischer und türkischer Teil Zyperns zusammen.

CIA World Factbook 2005

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2119rank.txt>

(Schätzungen für Juli 2005)

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:

CIA World Factbook 2005

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2004rank.txt> *(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2004 bezogen auf die Bevölkerung am 1. Juli desselben Jahres.)*

BIP-Wachstum:

CIA World Factbook 2005

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2003rank.txt> *(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2004)*

Streitkräfte (aktive):

International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2004-2005, London 2004

OSZE – Tagungen, Treffen, Termine 2004/2005

2004

26. August	OSZE-Seminar zum Thema „Bekämpfung des Menschenhandels“, Baku.
27.-28. August	Konferenz über Medienfreiheit im Internet, Amsterdam.
7.-9. September	Expertenkonferenz zur Grenzverwaltung und -sicherheit, Wien.
13.-14. September	OSZE-Konferenz zum Thema „Toleranz und Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass und Diskriminierung“, Brüssel.
17. September	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Solomon Passy in Russland.
19. September	OSZE/BDMIR-Beobachtung der Parlamentswahlen in Kasachstan.
23.-24. September	Konferenz zum Thema „Gewährleistung des Menschenrechtsschutzes in den Bestimmungsländern: Unterbindung des Menschenhandels“, Helsinki.
29. September-2. Oktober	Herbsttreffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE mit dem Themenschwerpunkt Menschhandel, Rhodos.
2. Oktober	OSZE/BDMIR-Beobachtung der Kommunalwahlen in Bosnien und Herzegowina.
4.-15. Oktober	Neuntes OSZE/BDIMR-Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, Warschau.
9. Oktober	OSZE/BDIMR entsenden ein Wahlunterstützungsteam zu den Präsidentschaftswahlen nach Afghanistan.
17. Oktober	OSZE/BDMIR-Beobachtung der Parlamentswahlen in Belarus.
18.-21. Oktober	Reise des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit Miklós Haraszti nach Moldau.
25.-26. Oktober	Die OSZE-Mission in Georgien und der Medienbeauftragte der OSZE veranstalten die erste Medienkonferenz im Südkaukasus, Tiflis.
28. Oktober	Der Medienbeauftragte der OSZE und der Europarat veranstalten einen runden Tisch zum Thema Medienfreiheit, Baku.

31. Oktober	OSZE/BDMIR-Beobachtung der Präsidentschaftswahlen in der Ukraine.
2. November	OSZE/BDIMR-Beobachtung der Präsidentschaftswahlen in den USA.
4.-5. November	Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema „Binnenvertriebene in der OSZE-Region“, Wien.
7. November	OSZE/BDMIR-Beobachtung des Referendums in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien.
8.-9. November	Erstes Vorbereitungstreffen für das 13. Wirtschaftsforum über „Demographische Trends, Migration und die Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten“, Triest.
18.-19. November	Mittelmeerseminar zum Thema „Bedrohung der Sicherheit im 21. Jahrhundert“, Sharm-el-Sheikh.
21. November	OSZE/BDMIR-Beobachtung der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen in der Ukraine.
6. Dezember	Der VN-Sonderberichterstatte zur Förderung und zum Schutz der Meinungsfreiheit, der Sonderberichterstatte der OAS für Fragen der freien Meinungsäußerung und der Medienbeauftragte der OSZE unterzeichnen eine gemeinsame Erklärung über den Zugang zu Informationen, London.
6.-7. Dezember	Zwölftes Treffen des OSZE-Ministerrats, Sofia.
13.-15. Dezember	Besuch des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) in Turkmenistan
26. Dezember	Eingeschränkte OSZE/BDMIR-Beobachtung der Parlamentswahlen in Usbekistan.
26. Dezember	OSZE/BDMIR-Beobachtung der Wiederholung der zweiten Runde der Präsidentschaftswahl in der Ukraine.

2005

1. Januar	Slowenien übernimmt den OSZE-Vorsitz von Bulgarien. Amtierender Vorsitzender wird der slowenische Außenminister Dimitrij Rupel.
5. Januar	Besuch des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden in der Ukraine.
10. Januar	Besuch des amtierenden OSZE-Vorsitzenden im Kosovo.
14. Januar	Treffen der OSZE-Troika, Wien.
18. Januar	Jährliches hochrangiges Dreiertreffen zwischen den Vereinten Nationen, dem Europarat und der OSZE.
24.-25. Januar	Besuch des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit in Serbien-Montenegro.

24.-25. Januar	Zweites Vorbereitungstreffen für das 13. OSZE-Wirtschaftsforum zum Thema „Wirtschafts-, Umwelt-, Sicherheits- und menschliche Aspekte der Migration“, Almaty.
26. Januar	Der Amtierende Vorsitzende der OSZE besucht das NATO-Hauptquartier, Brüssel.
31. Januar-6. Februar	Eine Erkundungsmission der Minsker Gruppe der OSZE besucht die sieben besetzten Regionen Aserbaidschans.
1. Februar	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in Russland.
7. Februar	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in Serbien.
9.-11. Februar	Besuch des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit in Belarus.
14.-16. Februar	Erste Überprüfungskonferenz des Vertrags über den offenen Himmel, Wien.
15.-16. Februar	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in Kasachstan und Usbekistan.
17. Februar	Erstes Treffen des Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, Brdo.
23. Februar	14. hochrangiges Treffen zwischen OSZE und Europarat, Straßburg.
24.-25. Februar	Viertes Wintertreffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Wien.
27. Februar	OSZE/BDMIR-Beobachtung der Parlamentswahlen in Tadschikistan.
27. Februar	OSZE/BDMIR-Beobachtung der Parlamentswahlen in Kirgisistan.
28. Februar	Expertentreffen zum Thema „Unterstützung und Schutz für die Opfer des Menschenhandels“, Wien.
4.-5. März	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in Serbien und Montenegro.
6. März	OSZE/BDMIR-Beobachtung der Parlamentswahlen in Moldau.
6.-9. März	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in den USA.
8.-9. März	15. jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung des Wiener Dokuments, Wien.
10.-11. März	Drittes Vorbereitungstreffen für das 13. OSZE-Wirtschaftsforum zum Thema „Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten“, Kiew.
13. März	OSZE/BDMIR-Beobachtung der Kommunalwahlen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien.

14. März	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in Moldau.
18. März	Konferenz des Bündnisses gegen den Menschenhandel zum Thema „Handel mit Kindern“, Wien.
25. März	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Kosovo.
31. März – 2. April	Der Amtierende Vorsitzende der OSZE besucht Armenien, Aserbaidshan und Georgien.
21.-22. April	Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über die Anforderungen an Wahltechnologien und -verfahren, Wien.
25.-26. April	OSZE-Korea-Konferenz zum Thema „Neue Sicherheitsbedrohungen und neue Sicherheitsparadigmen“, Seoul.
28. April	OSZE-Konferenz über Gewalt gegen Frauen, Paris.
2. Mai – 11. Juli	Wahlbeobachtungsmission der Präsidentschaftswahl in Kirgisistan.
12.-14. Mai	Vierte subregionale Konferenz der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zum Thema „Der hohe Norden: Umwelt, Sicherheit und Zusammenarbeit“, Tromsø.
13. Mai – 4. Juli	Wahlbeobachtung der Parlamentswahlen in Albanien
23.-27. Mai	13. Treffen des Wirtschaftsforums zum Thema „Demographische Trends, Migration und die Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten“, Prag.
26. Mai	Internationale Konferenz zum Thema Menschenhandel, Belgrad.
30. Mai	Der HKNM besucht Turkmenistan.
8.-9. Juni	OSZE-Konferenz zum Thema „Antisemitismus und weitere Formen der Intoleranz“, Córdoba.
17.-18. Juni	Dritte Internet-Konferenz des OSZE-Medienbeauftragten über Medienfreiheit im Internet, Amsterdam.
21.-22. Juni	Dritte Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Wien.
1.-5. Juli	14. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung, Washington D.C.
14.-15. Juli	Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema „Menschenrechte und der Kampf gegen den Terrorismus“, Wien.

Literaturauswahl zur OSZE 2004/2005

Dokumente

- ODIHR*, Annual Report 2004, Warschau 2005.
- ODIHR*, Background Paper on Extradition and Human Rights in the Context of Counter-terrorism. OSCE Experts Workshop on Enhancing Legal Co-operation in Criminal Matters Related to Terrorism, Warschau 2005, ODIHR.GAL/29/05.
- ODIHR*, Background Paper on Female Suicide Terrorism – Consequences for Counter-terrorism. OSCE Technical Expert Workshop on Suicide Terrorism, Warschau 2005, ODIHR.GAL/35/05.
- ODIHR*, The Death Penalty in the OSCE Area, Background Paper 2004/1, Human Dimension Implementation Meeting 2004, Warschau 2004.
- ODIHR*, Election Observation Handbook, 5th Edition, Warschau 2005.
- ODIHR*, Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief, Warschau 2004.
- ODIHR*, Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections, Warschau 2004.
- ODIHR*, Human Dimension Implementation Meeting. Consolidated Summary, Warsaw, 4-15 October 2004, Warschau 2005.
- ODIHR*, International Action Against Racism, Xenophobia, Anti-Semitism and Intolerance in the OSCE Region. A Comparative Study, Warschau 2004.
- ODIHR*, OSCE Human Dimension Seminar on Democratic Institutions and Democratic Governance. Consolidated Summary, Warsaw, 12-14 May 2004, Warschau 2004, ODIHR.GAL/72/04.
- ODIHR*, OSCE Human Dimension Seminar on Migration and Integration. Consolidated Summary, Warsaw, 11-13 May 2005, Warschau 2005, ODIHR.GAL/60/05.
- ODIHR*, Preliminary Findings on the Events in Andijan, Uzbekistan, 13 May 2005, Warschau 2005.
- ODIHR*, Preventing and Combating Terrorism: Contribution by ODIHR. ODIHR Background Document for OSCE Annual Security Review Conference, Vienna, 21-22 June 2005, [Warschau] 2005, ODIHR.GAL/52/05.
- ODIHR/OSCE, Office in Baku*, Report from the Trial Monitoring Project in Azerbaijan 2003-2004, Warschau 2005.
- OSCE*, On the Frontline of Peace. OSCE in Action, Wien 2005 [DVD].

- OSCE, Taking a Stand: Effective Assistance and Protection to Victims of Trafficking*, 28 February 2005, Vienna, Austria, Wien 2005, SEC.GAL/98/05.
- OSCE, Economic Forum*, Thirteenth Meeting of the Economic Forum, Prague, 23 to 27 May 2005. Summary, s.l. 2005, EF.GAL/33/05/Rev.1.
- OSCE, Forum for Security Co-operation*, 2005 Annual Implementation Assessment Meeting, Vienna, 8 and 9 March 2005, Consolidated Summary, Chairperson's Report, Reports of the Working Session Rapporteurs, Wien 2005, FSC.AIAM/52/05.
- OSCE, Ministerial Council*, Eleventh Meeting of the Ministerial Council, 1 and 2 December 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03.
- OSCE, Ministerial Council*, Twelfth Meeting of the Ministerial Council, 6 and 7 December 2004, Sofia 2004, MC.DOC/01/04.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, Consolidated Summary. First Preparatory Seminar for the Thirteenth OSCE Economic Forum: Demographic Prospects in the OSCE Area: Economic and Security Implications, Trieste, Italy 8-9 November 2004, Wien 2004, SEC.GAL/281/04/Rev.1.
- OSCE, Office of the Secretary General*, Annual Report of the Secretary General on Police-related Activities in 2004. (Submitted in Accordance with Decision 9, Paragraph 6, of the Bucharest Ministerial Council Meeting, 4 December 2001), Wien 2005, SEC.DOC/2/05.
- OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation*, 2004 Mediterranean Seminar on Addressing Threats to Security in the Twenty-first Century: Interaction between the OSCE and the Mediterranean Partners for Co-operation, Sharm El Sheikh, Egypt, on 18 and 19 November 2004, Consolidated Summary, [Wien] 2004, SEC.GAL/274/04.
- OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation*, 2005 OSCE-Korea Conference on New Security Threats and a New Security Paradigm, Seoul, 25 and 26 April 2005. Consolidated Summary, Wien 2005, SEC.GAL/106/005/Rev.1.
- OSCE, Panel of Eminent Persons*, Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, Wien 2005, CIO.GAL/100/05.
- OSCE, Parliamentary Assembly*, Washington, DC Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted at the Fourteenth Annual Session, Washington, DC, 1 to 5 July 2005, Washington 2005.
- OSCE, Permanent Council*, OSCE Conference on Tolerance and the Fight Against Racism, Xenophobia and Discrimination, Brussels, 13 and 14 September 2004, Consolidated Summary, Wien 2004, PC.DEL/949/04.

- OSCE, Permanent Council*, OSCE Meeting on the Relationship Between Racist, Xenophobic and Anti-semitic Propaganda on the Internet and Hate Crimes, Paris, 16 and 17 June 2004, Wien 2004, PC.DEL/918/04/Corr.1.
- OSCE, Permanent Council*, Supplementary Human Dimension Meeting “Electoral Standards and Commitments”. Final Report, Vienna, 15-16 July 2004, Wien 2004, PC.SHDM.GAL/11/04.
- OSCE, Permanent Council*, Supplementary Human Dimension Meeting “Internally Displaced Persons”, Final Report, 4-5 November 2004, [Wien] 2004, PC.SHDM.GAL/15/04.
- OSCE, Representative on Freedom of the Media*, Freedom and Responsibility. Yearbook 2004, Wien 2005.
- OSCE, Permanent Council*, Supplementary Human Dimension Meeting “Challenges of Election Technologies and Procedures”, Final Report, Vienna, 21-22 April 2005, [Wien] 2005, PC.SHDM.GAL/5/05.
- OSCE, Secretariat*, OSCE Decisions 2003. Reference Manual, Prague 2004, SEC.DOC/1/04.
- OSCE, Secretary General*, Annual Report on OSCE Activities 2003, Wien 2004.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Holds Briefing: The Romani Minority in Russia, September 23, 2004 [Washington] 2004 (Unofficial Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Holds Hearing: Advancing U.S. Interests Through the OSCE, September 15, 2004 [Washington], 2004 (Unofficial Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe*, United States Commission on Security and Cooperation (Helsinki Commission) holds Hearing: Slovenia’s Leadership of the OSCE, March 7, 2005 [Washington] 2005 (Unofficial Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Holds Hearing: Kyrgystan’s Revolution: Causes and Consequences, April 7, 2005, [Washington] 2005, (Unofficial Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Holds Briefing: Unrest in Uzbekistan: Crisis and Prospects , May 19, 2005 [Washington] 2005, (Unofficial Transcript).

- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Holds Hearing: The Future of Human Rights in Kosovo, May 25, 2005 [Washington] 2005 (Unofficial Transcript).*
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation (Helsinki Commission) holds Hearing: The Uzbekistan Crisis: Assessing the Impact and next Steps, June 29, 2005 [Washington] 2005 (Unofficial Transcript).*

Monographien und Sammelbände

- Ahrens, Geert-Hinrich, Die Präsidentschaftswahlen in der Ukraine. Die schwierige Mission der OSZE/ODIHR-Wahlbeobachter (August 2004 bis Januar 2005), ZEI Discussion Paper C151, Bonn 2005.*
- Barry, Robert L., The OSCE at a Turning Point?, Basic Notes, London 2004.*
- Bitter, Jean-Nicolas/Frédérique Guérin/Delia Rahmonova-Schwarz/Arne C. Seifert (Hrsg.), From Confidence Building Towards Co-operative Co-existence. The Tajik Experiment of Islamic-Secular Dialogue, Demokratie, Sicherheit, Frieden 172, Baden-Baden 2005.*
- Bloed, Arie/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 3, 2003/4, Den Haag 2005.*
- Brenninkmeijer, Oliver A. J., The OSCE High Commissioner on National Minorities: Negotiating the 1992 Conflict Prevention Mandate, PSIO Occasional Paper 5/2005, Genf 2005.*
- Centre for OSCE Research (Hrsg.), Annual Report 2004, Hamburg 2004.*
- Centre for OSCE Research/Program for the Study of International Organization(s) (Hrsg.), Confidence-Building Measures Adopted by the Participants of an Informal Secular-Islamic Dialogue in Tajikistan, Working Paper 12, Hamburg 2004.*
- Cordell, Karl/Stefan Wolff (Hrsg.), The Ethnopolitical Encyclopedia of Europe, Basingstoke 2004.*
- Council of Europe/European Centre for Minority Issues (Hrsg.), Mechanisms for the Implementation of Minority Rights, Minority Issues Handbook, Straßburg 2004.*
- Daigeler, Fabienne, Parlamentarische Kontrollrechte beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge am Beispiel der Aufgaben der NATO und der Entwicklungen im Rahmen der OSZE, Schriftenreihe Verfassungsrecht in Forschung und Praxis 22, Hamburg 2005.*
- Denstad, Finn Yrjar, Bosnia-Herzegovina: Youth Programme Manager, OSCE Mission, December 2002-June 2004, NORDEM Report 15/2004, Oslo 2004.*

- Dieset, Hans*, Georgia: Parliamentary Elections 2003-2004, Nordem Report 7/2004, Oslo 2004.
- Evers, Frank/Martin Kahl/Wolfgang Zellner*, The Culture of Dialogue. The OSCE Acquis 30 Years after Helsinki, Hamburg 2005.
- Franklin, Jeremy*, Serbia: Presidential Elections June 2004, Nordem Report 8/2004, Oslo 2004.
- Genov, Nikolai (Hrsg.)*, Ethnic Relations in South Eastern Europe, Societal Transformations 4, Münster 2004.
- Genov, Nikolai (Hrsg.)*, Ethnicity and Educational Policies in South Eastern Europe, Societal Transformations 7, Münster 2005.
- Ghanea, Nazila/Alexandra Xanthaki (Hrsg.)*, Minorities, Peoples and Self-Determination. Essays in Honour of Patrick Thornberry, Leiden 2005.
- Ghebali, Victor-Yves/Alexander Lambert*, The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: Anatomy and Implementation, The Graduate Institute of International Studies 5, Leiden 2005.
- Ghebali, Victor-Yves/Martin Nordsveen (Hrsg.)*, The OSCE and Domestic Assistance in Azerbaijan: The First Year of the Office in Baku (2000-2001). Interview with Alexander Cornelissen, Former Head of the OSCE Office in Baku, PSIO Occasional Paper 3/2005, Genf 2005.
- Ghebali, Victor-Yves/Daniel Warner (Hrsg.)*, "The Politico-Military Aspect of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues", PSIO Occasional Paper 2/2005, Genf 2005.
- Gore, Chadwick R.*, The Mediterranean Dimension Today: Seeds of Hope, CSCE Digest 3/2005, [Washington] 2005, http://www.csce.gov/digest_text.cfm?digest_id=96.
- Höhn, Christiane*, Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention. Der Minderheitenschutz im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 176, Berlin 2005.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Azerbaijan: Turning Over a New Leaf?, Europe Report 156, Baku 2004.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Georgia: Avoiding War in South Ossetia, Europe Report 159, Tiflis 2004.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Repression and Regression in Turkmenistan: A New International Strategy, Asia Report 85, Osch 2004.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Georgia-South Ossetia: Refugee Return the Path to Peace, Europe Briefing 38, Tiflis 2005.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Kosovo after Haradinaj, Europe Report 163, Pristina 2005.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Kyrgyzstan: After the Revolution, Asia Report 97, Bishkek 2005.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Nagorno-Karabakh: Viewing the Conflict from the Ground, Europe Report 166, Tiflis 2005.

- International Crisis Group (Hrsg.)*, Nagorno-Karabakh: A Plan for Peace, Europe Report 167, Tiflis 2005.
- International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.)*, Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America. Report 2005 (Events of 2004), Wien 2005.
- Jacob Blaustein Institute for Advancement of Human Rights*, After the Promise: Keeping the OSCE Commitments to Combat Antisemitism, New York 2004.
- Kramer, Helmut/Vedran Džihic*, Die Kosovo-Bilanz. Scheitert die internationale Gemeinschaft?, Politik aktuell 1, Wien 2005.
- Kübler, Elisabeth*, Antisemitismusbekämpfung als gesamteuropäische Herausforderung. Eine vergleichende Analyse der OSZE und der EUMC, Uni Press 148, Wien 2005.
- Lachowski, Zdzislaw*, Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe, SIPRI Research Report 18, Oxford 2004.
- Lambert, Alexandre*, OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Zur Rolle der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften, Zürcher Beiträge 71, Zürich 2004.
- Limanowska, Barbara*, Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe. 2004 – Focus on Prevention in: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania, Serbia and Montenegro, The UN Administered Province of Kosovo, Sarajewo 2005.
- Lindholm, Tore/W. Cole Durham/Bahia G. Tahzib-Lie (Hrsg.)*, Facilitating Freedom of Religion and Belief: A Deskbook, Leiden 2004.
- Lloydd, Marnie (Hrsg.)*, Ombudsman Institutions and Minority Issues. A Guide to Good Practice. Foundational Criteria, Strategic Development and Operational Issues, Flensburg 2005.
- Mattinen, Erkkka/Piia Nikula/Merja Pentikäinen/Nina Suomalainen (Hrsg.)*, Inhimillisemmän Euroopan poulesta. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö 30 vuotta, Helsinki 2005.
- Meyer, Berthold*, Sind fünfzig Jahre eine Ewigkeit? Österreichs langsamer Abschied von der "immerwährenden Neutralität", HSFK-Report 6/2005, Frankfurt am Main 2005.
- Möller, Christian/Arnaud Amouroux (Hrsg.)*, The Media Freedom Internet Cookbook, Wien 2004.
- Schubert, Peter*, Albanische Identitätssuche im Spannungsfeld zwischen nationaler Eigenstaatlichkeit und europäischer Integration, Strategische Kultur Europas 4, Frankfurt am Main 2005.
- Schwarz, Daniel/Heinz Krummenacher*, Von der Terrorismusbekämpfung zur Konfliktbearbeitung. Studie zur Terrorismusprävention mit zivilen Mitteln, Swisspeace Working Paper 1/2004, Bern 2004.

- Seidler, Tabea*, Sicherheit durch Volksentscheid? Das Schweizer Engagement in friedenserhaltenden Operationen und der Landminenfrage, HSFK-Report 3/2005, Frankfurt am Main 2005.
- Slovenija, Ministrstvo za Zunanje Zadeve/Centre for OSCE Research (Hrsg.)*, Kultura dialoga. Norme, načela, zaveze, institucije, delovanje. OVSE 30 let po Helsinkih, Ljubljana 2005.
- Smooha, Sammy/Priit Järve (Hrsg.)*, The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe, LGI/ECMI Series on Ethnopolitics and Minority Issues 3, Budapest 2005.
- Stumbaum, May-Britt*, The Current Status of Cooperative/Collective Security Mechanisms in Europe, Düsseldorf 2004.
- Toggenburg, Gabriel N. (Hrsg.)*, Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward, Budapest 2004.
- Vahl, Marius*, The Europeanisation of the Transnistrian Conflict, CEPS Policy Brief 73, Brüssel 2005.
- Zellner, Wolfgang*, Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions, CORE Working Paper 13, Hamburg 2005.

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 5/2004, S. 624-627.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 6/2004, S. 745-747.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 1/2005, S. 77-79.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 2/2005, S. 229-231.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 3/2005, S. 375-376.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 4/2005, S. 521-522.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 5/2005, S. 655-656.
- Alekseeva, Olga*, The Democratic Legitimation Deficit of the Political Regime of the Republic of Belarus. Political Rights in State Power: Critical Discourse (2001-2004), in: Helsinki Monitor 1/2005, S. 4-13.
- Alizadeh, Zardusht*, The OSCE and Elections in Azerbaijan, in: Helsinki Monitor 2/2005, S. 127-131.
- Arbatova, Nadezhda/Mikhail Titarenko/Anatoli Torkunov/Aleksey Bugaturov/Boris Piyadyshev/Mikhail Kokeev/Yevgeny Volk/Konstantin Kosachev*, New Geopolitics for Russia, in: International Affairs (Moskau) 2/2005, S. 67-82.
- Athanasiou, Emmanouil*, The Human Rights Defenders at the Crossroads of the New Century: Fighting for Freedom and Security in the OSCE Area, in: Helsinki Monitor 1/2005, S. 14-22.
- Azimov, Anvar*, OSCE at the Crossroads, in: International Affairs (Moskau) 2/2005, S. 57-66.

- Babaian, David*, The West and the Conflict in Nagorny Karabakh, in: Central Asia and the Caucasus 6/2004, S. 18-23.
- Baisalov, Edil*, "Compare us with Poland not Turkmenistan": The Regional Approach is Hindering Democratization in Kyrgyzstan, in: NIASnytt Asia Insights 2/2004, S. 12-13.
- Bakker, Edwin*, A Culture of Conflict Prevention: OSCE Experience and Cooperation with the EU, in: Vincent Kronenberger/Jan Wouters (Hrsg.), The European Union and Conflict Prevention, Den Haag 2004, S. 393-413.
- Balian, Hrair*, ODIHR's Election Work: Good Value?, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 169-175.
- Benkő, Arad/Martin Malek*, Akteure des Konflikts um Transnistrien (Moldau). Unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten und Grenzen eines EU-Engagements, in: Südosteuropa 1/2005, S. 56-79.
- Bensmann, Marcus*, Scharf beobachtete Wahlen, in: Schweiz global 3/2005, S. 8-11.
- Berikashvili, Narine*, The Role of the OSCE Mission in the South Caucasus Regarding Weapon and Landmine Issues, in: Helsinki Monitor 2/2005, S. 132-142.
- Bieber, Florian*, Ethnic Minorities in Serbia, Montenegro and Kosovo: Constitutional Norms and Realities, in: Nikolai Genov (Hrsg.), Ethnic Minorities in South Eastern Europe, Münster 2004, S. 132-149.
- Bindig, Rudolf*, Protection of the Rights of Minorities in International and European Law, in: Nikolai Genov (Hrsg.), Ethnic Minorities in South Eastern Europe, Münster 2004, S. 33-37.
- Bloed, Arie*, The OSCE in Afghanistan: A Bridge too Far?, in: Helsinki Monitor 3/2004, S. 145-146.
- Bloed, Arie*, The OSCE Long-term Missions: A Creative Tool Under Challenge, in: Helsinki Monitor 3/2004, S. 202-219.
- Bloed, Arie*, Does Thailand Deserve the OSCE's Attention?, in: Helsinki Monitor 4/2004, S. 231-232.
- Bloed, Arie*, CIS Countries Continue to Push for a Reform of the OSCE, in: Helsinki Monitor 4/2004, S. 299-307.
- Bloed, Arie*, The OSCE Again Finds Itself in a Budget Crisis, in: Helsinki Monitor 1/2005, S. 98-100.
- Bloed, Arie*, Contributing to the Reform Debate, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 167-168.
- Bloed, Arie*, OSCE Assistance for Police Has to be Strengthened, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 222-226.
- Bloed, Arie*, Debates on the "Reform" of the OSCE Speeded Up With the Report of the Panel of Eminent Persons, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 243-248.
- Bloed, Arie/Erika Schlager*, CIS Presidents Attack the Functioning of the OSCE, in: Helsinki Monitor 3/2004, S. 220-225.

- Borodavkin, Alexey*, Russia: OSCE should Shed “Mentor” and “Problem Children” Posture, in: *European Security* 1/2005, S. 6-7.
- Bot, Bernhard*, Priorities of the Dutch EU Presidency, in: *Review of International Affairs* 1115/2004, S. 12-14.
- Bourgraaf, Peter de*, Die zwei Gesichter der OSZE, in: *Rissener Einblicke* 2-5/2005, S. 87-91.
- Britting, Ernst*, The Concept of the Open Skies Treaty and Its Potential for the Support of Verification Regimes, in: Victor-Yves Ghébal/Daniel Warner (Hrsg.), “The Politico-Military Aspect of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues”, Genf 2005, S. 189-229.
- Britting, Ernst/Hartwig Spitzer*, Der Open-Skies-Vertrag: Stand und Perspektiven, in: Götz Neuneck/Christian Mölling (Hrsg.), *Die Zukunft der Rüstungskontrolle*, Baden-Baden 2005, S. 308-322.
- Cherkasov, Alexander/Tanya Lokshina*, Chechnya: 10 Years of Armed Conflict, in: *Helsinki Monitor* 2/2005, S. 143-149.
- Chernov, Vladislav/Anton Mazur*, CFE Treaty: Russia Has Traveled Its Part of the Road, in: *International Affairs (Moskau)* 1/2005, S. 79-84.
- Chizhov, Vladimir*, The 30th Anniversary of the Helsinki Final Act and the Problems of the OSCE, in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 176-179.
- Cornell, Svante E.*, US Engagement in the Caucasus: Changing Gears, in: *Helsinki Monitor* 2/2005, S. 111-119.
- Cutler, Robert M.*, The OSCE’s Parliamentary Diplomacy in Central Asia and the South Caucasus in a Comparative Perspective, in: *NIASnytt Asia Insights* 2/2004, S. 8-9.
- Danilov, Dmitry*, Russia and European Security, in: Dov Lynch (Hrsg.), *What Russia sees*, Paris 2005, S. 79-97.
- Du Pont, Yannick*, A New Priority for the OSCE: Education Reform in South-East Europe, in: *Helsinki Monitor* 1/2005, S. 68-77.
- Dunay, Pál*, On the (Continuing, Residual) Relevance of the CFE Regime, in: *Helsinki Monitor* 4/2004, S. 263-279.
- Duve, Freimut/Christian Möller*, Medienfreiheit als sicherheitspolitische Voraussetzung. Die OSZE im Spannungsfeld zwischen sicherheitspolitischer Stabilität und menschenrechtlicher Veränderung, in: *S+F, Sicherheit und Frieden* 2/2005, S. 73-79.
- Eberhart, Hans*, OSCE – From Vancouver to Vladivostok, in: *International Affairs (Moskau)* 4/2004, S. 21-26.
- Ekéus, Rolf*, Establishing a Multi-ethnic Society in Kosovo, in: *Südosteuropa Mitteilungen* 3/2005, S. 50-54.
- Feffer, John*, The Forgotten Lessons of Helsinki. Human Rights and the U.S.-North Korean Relations, in: *World Policy Journal* 3/2004, S. 31-39.
- Fokine, Yuri/Vladimir Chizhov/Yuri Kashlev/Oleg Grinevskii/Andrei Zagorskii/Alois Peterle/Vsevolod Sofinskii/Andrej Benedejcic/Aleksandr Grushko/Heikki Talvitie/Martin Vukovic/Aleksandr Gorelik*, Helsinki 30 Years

- Later (Round Table Discussion), in: *International Affairs (Moskau)* 5/2005, S. 184-200.
- Fonblanque, John de*, Strengthening the Economic and Environmental Dimension of the OSCE (EED), in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 180-183.
- Fritz, Antje*, Status Report on Security Sector Governance in Georgia, in: Anja Ebnoether/Gustav Gustenau (Hrsg.), *Security Sector Governance in the Southern Caucasus – Challenges and Visions*, Wien 2004, S. 116-164.
- Fruntasu, Iulian*, Justice Impossible? Transition to a Peaceful Democracy in Croatia and the OSCE Mission, in: Predrag Jurekovic/Frederic Labarre (Hrsg.), *From Peace Making to Self Sustaining Peace – International Presence in South East Europe at a Crossroads?*, Wien 2004, S. 227-243.
- Gärtner, Heinz*, Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und die OSZE, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), *Der Krieg der Armen? Der internationale Terrorismus in der neuen Weltordnung*, Münster 2005, S. 44-55.
- Ghebali, Victor-Yves*, The OSCE Mission to Georgia (1992-2004): The Failing Art of Half-hearted Measures, in: *Helsinki Monitor* 4/2004, S. 280-292.
- Ghebali, Victor-Yves*, The OSCE Long-Term Missions Experience, 1992-2004: A Global Assessment, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), “The Politico-Military Aspect of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues”, Genf 2005, S. 9-29.
- Ghebali, Victor-Yves*, The 12th Meeting of the OSCE Ministerial Council (Sofia, 2004): The Limits of Political Escapism, in: *Helsinki Monitor* 1/2005, S. 23-35.
- Ghebali, Victor-Yves*, The Russian Factor in OSCE Crisis: A Fair Examination, in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 184-187.
- Gibson, Urban/Karen S. Lord*, Advancements in Standard Setting: Religious Liberty and OSCE Commitments, in: Tore Lindholm/W. Cole Durham/Bahia G. Tahzib-Lie (Hrsg.), *Facilitating Freedom of Religion and Belief: A Deskbook*, Leiden 2004, S. 239-254.
- Gürer, Heidemaria*, Forms of Regional Cooperation in Central Asia, in: Anja H. Ebnöther/Ernst M. Felberbauer/Martin Malek (Hrsg.), *Facing the Terrorist Challenge – Central Asia's Role in Regional and International Co-operation*, Wien 2005, S. 7-18.
- Hal, Albert van*, Back to the Future: The Referendum of November 7th in Macedonia, in: *Helsinki Monitor* 1/2005, S. 36-52.
- Hanne, Gottfried/Claus Neukirch*, Moldovan Schools in Transdnistria: An Uphill debate Against “Linguistic-cleansing”, in: *OSCE Magazine* 2/2005, S. 20-23.

- Harenberg, Karl-Heinz*, OSZE – Auf dem Weg zur Bedeutungslosigkeit?, in: Andreas Flocken (Hrsg.), Streitkräfte und Strategien vom 2.7.2005, S. 8-11.
- Hazewinkel, Harm*, The Future of the Human Dimension, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 238-242.
- Herd, Graeme P.*, Moldovan Security Politics: A Tale of Three Cities?, in: Connections 4/2004, S. 13-20.
- Hiscock, Duncan*, The Role of Civil Society in Security Sector Governance in the South Caucasus, in: Anja Ebnoether/Gustav Gustenau (Hrsg.), Security Sector Governance in the Southern Caucasus – Challenges and Visions, Wien 2004, S. 59-83.
- Holt, Sally*, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities: July 2003 - June 2004, in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 3, 2003/4, Leiden 2005, S. 429-450.
- Inki, Jorma*, OSCE, Human Rights and Chechnya, in: Harvey Langholtz/Boris Kondoch/Alan Wells (Hrsg.), International Peacekeeping – the Yearbook of International Peace Operations Vol. 8 2002, Leiden 2004, S. 307-314.
- International Commission on the Balkans*, The Balkans in Europe's Future, in: Südosteuropa 2/2005, S. 159-184.
- Kamp, Christophe*, The Role of the OSCE in Combating Discrimination and Promoting Tolerance, in: Centre d'Etudes de Défense (Hrsg.), Cycle de conférences 1^{er} semestre 2004, Brüssel 2004, S. 37-53.
- Kanev, Krassimir*, Muslim Religious Freedom in the OSCE Area After September 11, in: Helsinki Monitor 4/2004, S. 233-243.
- Kanics, Jyothi/Gabriele Reiter/Bärbel Heide Uhl*, Trafficking in Human Beings – a Threat under Control? Taking Stock Four Years after Major International Efforts Started, in: Helsinki Monitor 1/2005, S. 53-67.
- Karppinen, Antii*, Looking Back to Look Forward, in: European Security 2/2005, S. 13-15.
- Kemp, Walter*, The OSCE: Entering a Third Phase in its Third Decade, in: Helsinki Monitor 4/2004, S. 254-262.
- Kötschau, Gabriele*, Wahlbeobachtung der OSZE in Kasachstan, in: Wostok 4/2004, S. 30-31.
- Kreikemeyer, Anna*, Comprehensive Security for Central Asia – A Challenge for the OSCE, in: Reimund Seidelmann/Ernst Giese (Hrsg.), Cooperation and Conflict Management in Central Asia, Frankfurt am Main 2004, S. 259-267.
- Kreikemeyer, Anna*, Learning by Doing – the OSCE in Central Asia, in: NIASnytt Asia Insights 2/2004, S. 6-7.
- Kriendler, John*, NATO Crisis Management: Cooperation with PfP Partners and Other International Organizations, in: Connections 4/2004, S. 59-68.

- Kubiš, Ján*, Dual Leadership: Dysfunctional or Mutually Supportive?, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 218-221.
- Lange, Falk*, Is the OSCE Experience Relevant for Asian-Pacific Security?, in: Knut Dethlefsen/Bernt Berger (Hrsg.), Regional Security Architecture and Multilateralism. Proceedings of the Second Shanghai Workshop on Global Governance, June 21-23, 2004, Shanghai 2005, S. 111-115.
- Lavrov, Sergei*, The Comparative Advantages of the OSCE Are Being Eroded, in: International Affairs (Moskau) 1/2005, S. 16-20.
- Legutke, Annette*, From Lessons Lost to Lessons Learned?, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 188-191.
- Lesjak, Darko*, Community Based Policing in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, in: Helsinki Monitor 3/2004, S. 187-192.
- Linotte, Daniel/Philip Reuchlin*, Addressing Global Energy and Security Challenges, in: Central Asia and the Caucasus 3/2005, S. 89-108.
- Löwenhardt, John*, The OSCE, Moldova and Russian Diplomacy in 2003, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 4/2004, S. 103-112.
- Löwenhardt, John*, A Clash of Observations, in: Helsinki Monitor 1/2005, S. 1-3.
- Loquai, Heinz*, Medien als Weichensteller zum Krieg, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Schurkenstaat und Staatsterrorismus: Die Konturen einer militärischen Globalisierung, Münster 2004, S. 107-124.
- Lynch, Dov*, New Thinking About "Frozen" Conflicts, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 192-195.
- Mammadov, Ilgar*, Mediation Abilities of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) in the Case of the Settlement of the Nagorno-Karabakh Conflict, in: Central Asia and the Caucasus 6/2004, S. 7-18.
- Manutscharjan, Aschot*, Helsinki – KSZE-Schlussakte, in: IFDT, Informationen für die Truppe 3-4/2005, S. 64-68.
- Matlary, Janne Haaland*, Implementing Freedom of Religion in the OSCE: Experiences from the Norwegian Chairmanship, in: Tore Lindholm/W. Cole Durham/Bahia G. Tahzib-Lie (Hrsg.), Facilitating Freedom of Religion and Belief: A Deskbook, Leiden 2004, S. 255-271.
- McMahon, Patrice C.*, Managing Ethnicity: The OSCE and Trans-National Networks in Romania, in: Problems of Post-Communism 1/2005, S. 15-27.
- Merlingen, Michael/Rasa Ostrauskaitė*, The OSCE: The Somewhat Different Socializing Agency, in: Trine Flockhart (Hrsg.), Socializing Democratic Norms, Basingstoke 2005, S. 127-146.

- Merlingen, Michael/Rasa Ostrauskaitė*, ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges, in: *European Foreign Affairs Review* 2/2005, S. 215-235.
- Milinkovic, Branislav*, OSCE Peacekeeping: Still Waiting to Perform!, in: *Helsinki Monitor* 3/2004, S. 193-201.
- Minasian, Sergey*, Arms Control in the Southern Caucasus, in: *Central Asia and the Caucasus* 6/2004, S. 33-43.
- Minderjahn, Barbara*, Streit um Prioritäten. Die OSZE lebt derzeit von der Hand in den Mund – der Budgetentwurf für 2005 fand bisher keine Mehrheit. Konsequenz: Die Organisation kann weder langfristige Pläne noch auf neue Konflikte reagieren, in: *Y. Magazin der Bundeswehr* 5/2005, S.10-13.
- Morozov, Viatcheslav*, Russia's Changing Attitude toward the OSCE: Contradictions and Continuity, in: *S+F, Sicherheit und Frieden* 2/2005, S. 69-73.
- Mützenich, Rolf/Matthias Z. Karádi*, Die Zukunft der Rüstungskontrolle: Perspektiven bei der Implementierung und Verifikation, in: Götz Neuneck/Christian Mölling (Hrsg.), *Die Zukunft der Rüstungskontrolle*, Baden-Baden 2005, S. 323-337.
- Neukirch, Claus/Katrin Simhandl/Wolfgang Zellner*, Implementing Minority Rights in the Framework of the CSCE/OSCE, in: Council of Europe/European Centre for Minority Issues (Hrsg.), *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Straßburg 2004, S. 159-181.
- Øverland, Indra*, A Testing Ground for Nation-building and Multilateral Cooperation, in: *NIASnytt Asia Insights* 2/2004, S. 4-5.
- OSCE Mission Report on March Events in Kosovo & Metohija*, in: *Survey Serbia & Montenegro* 2/2004, S. 117-118.
- OSCE Parliamentary Assembly Resolution on Kosovo*, in: *Survey Serbia & Montenegro* 2/2004, S. 115-116.
- Packer, John*, The OSCE High Commissioner on National Minorities: Pyrometer, Prophylactic, Pyrovestis, in: Nazila Ghanea/Alexandra Xanthaki (Hrsg.), *Minorities, Peoples and Self-Determination*, Leiden 2005, S. 249-268.
- Packer, John*, Confronting the Contemporary Challenges of Europe's Minorities, in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 227-231.
- Pöllinger, Sigrid*, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz: Die Rolle der KSZE/OSZE, in: *Wiener Blätter zur Friedensforschung* 2/2005, S. 33-48.
- Rampolla, Gianluca*, Addressing Environmental Threats and Promoting Confidence in the South Caucasus, in: *Helsinki Monitor* 2/2005, S. 154-161.
- Rhodes, Aaron*, The OSCE Needs Imaginative Cooperation With Civil Society, in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 196-197.

- Richter, Solveig*, Frieden schaffen mit den Waffen der Demokratie? Theorie und Praxis von Demokratisierung als Friedensstrategie, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen 1/2005, S. 77-116.
- Roe, Paul*, Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization, in: Security Dialogue 3/2004, S. 279-294.
- Rupel, Dimitrij*, OSCE "Triple R Agenda": Revitalize, Reform and Rebalance, in: Review of International Affairs 1116/2004, S. 15-18.
- Rupel, Dimitrij*, Cold War Echoes, in: Washington Post 7.3.2005, S. A19.
- Rupel, Dimitrij*, Keeping it Practical, in: European Security 1/2005, S. 3-5.
- Russetski, Alexander/Siegfried Woeber*, Abkhazia and South Ossetia: Basic Principles for an Effective Transformation of the Peace Process ('7D'), in: Helsinki Monitor 2/2005, S. 150-153.
- Schlager, Erika B.*, Counter-terrorism, Human Rights, and the United States, in: Helsinki Monitor 1/2005, S. 78-87.
- Schmidt, Hans-Joachim*, The Uncertain Future of CFE Between Istanbul Commitments and NATO-Enlargement, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), "The Politico-Military Aspect of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues", Genf 2005, S. 153-187.
- Schmidt, Hans-Joachim/Wolfgang Zellner*, Europäische Rüstungskontrolle – eine Geisel subregionaler Konflikte? Zur Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags, in: Götz Neuneck/Christian Mölling (Hrsg.), Die Zukunft der Rüstungskontrolle, Baden-Baden 2005, S. 271-281.
- Schneider, Heinrich*, Von Helsinki in die Irrelevanz? Die KSZE/OSZE im Wandel, in: Erich Reiter (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2004, Hamburg 2004, S. 137-174.
- Semneby, Peter*, Ten Lessons for running OSCE Field Missions in the Future, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 232-237.
- Shukan, Ioulia*, Biélorussie 2003: Consolidation du régime – pas de répit, in: Le Courrier des pays de l'Est 1/2004, S. 63-77.
- Skakov, Alexander Y.*, Russia's Role in the South Caucasus, in: Helsinki Monitor 2/2005, S. 120-126.
- Spies, Henning*, "Vienna Document 1999": Review, Status and Perspectives, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), "The Politico-Military Aspect of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues", Genf 2005, S. 65-107.
- Staberock, Gerald*, Quo Vadis Caucasus? The Rule of Law or Rule of Power?, in: Humanitäres Völkerrecht 4/2004, S. 262-271.
- Staberock, Gerald*, Transition Without the Rule of Law and Human Rights?, in: Cimera/Graduate Institute of International Studies, Genf (Hrsg.), The Illusion of Transition – which Perspectives for Central Asia and the South Caucasus?, Genf 2004, S. 138-151.
- Stodiek, Thorsten*, Der Aufbau multiethnischer demokratischer Polizeien auf dem südwestlichen Balkan, in: Martin H. W. Möllers/Robert Chr. van

- Ooyen (Hrsg.), *Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2004/2005*, Frankfurt am Main 2005, S. 427-440.
- Stodiek, Thorsten*, International Police Forces in Peace Operations, in: Harvey Langholtz/Boris Kondoch/Alan Wells (Hrsg.), *International Peacekeeping – the Yearbook of International Peace Operations Vol. 9 2004*, Leiden 2005, S. 93-107.
- Stoel, Max van der*, OSCE – Looking Back and Looking Forward, in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 204-208.
- Stoudmann, Gérard*, The Way Forward or is the OSCE Fit for the 21st Century?, in: *Helsinki Monitor* 4/2004, S. 293-298.
- Stoudmann, Gérard*, The OSCE: Still Relevant to the New Global Security Environment?, in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 198-203.
- Szapiro, Manuel*, International Organizations' Cooperation in the Field of Conflict Prevention, in: Vincent Kronenberger/Jan Wouters (Hrsg.), *The European Union and Conflict Prevention*, Den Haag 2004, S. 347-368.
- Thompson, Mark*, Media Development by OSCE Field Missions, in: *Helsinki Monitor* 4/2004, S. 244-253.
- Tooke, Douglas L.*, The Mahalla Associations of Uzbekistan: Catalysts for Environmental Protection, in: *Helsinki Monitor* 3/2004, S. 160-170.
- Trivunovic, Marijana*, Police Reform – Introduction, in: *Helsinki Monitor* 3/2004, S. 171.
- Trivunovic, Marijana*, Status of Police Reform After Four Years of Democratic Transition in Serbia, in: *Helsinki Monitor* 3/2004, S. 172-186.
- Troebst, Stefan*, “Gospodin Max” in Moldova: A Note on the Visit of the CSCE High Commissioner on National Minorities to Gagauzia and Transdnestria in December 1994, in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues. Volume 3, 2003/4*, Leiden 2005, S. 129-159.
- Tudorache, Ovidiu-Adrian*, Diplomacy, Mediation and Conflict Resolution in the Balkans, in: *Romanian Journal of International Affairs* 1-2/2005, S. 120-137.
- Vetschera, Heinz*, A Missed Chance – The OSCE Document Regarding the Security Risks Arising from Stockpiles of Ammunition and Explosives for Use in Conventional Armaments in Surplus and/or Awaiting Destruction in the OSCE Area, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), “The Politico-Military Aspect of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues”, Genf 2005, S. 109-152.
- Vlugt, Jurjen van der*, The OSCE Takes on the MANPADS Threat, in: *Basic Reports, Newsletter on International Security Policy*, 86/2004, <http://www.basicint.org/pubs/BReports/BR86.htm#03>.

- Voss, Hans*, Welche Rolle kann die OSZE im künftigen Europa spielen?, in: Helmut Wagner (Hrsg.), *Europa und Deutschland – Deutschland und Europa*, Münster 2005, S. 538 - 546.
- Vrieze, Franklin de*, Kosovo After the March 2004 Crisis, in: *Helsinki Monitor* 3/2004, S. 147-159.
- Wallander, Celeste A.*, Ukraine's Election: The Role of One International NGO, in: *International Affairs (Moskau)* 3/2005, S. 92-103.
- Weiner, Robert*, The Foreign Policy of the Voronin Administration, in: *Demokratizatsiya* 4/2004, Special Issue: Moldova, S. 541-556.
- Woo, Brian*, A Growing Role for Regional Organisations in Fighting Global Terror, in: *Helsinki Monitor* 1/2005, S. 88-97.
- Zagorski, Andrei*, Make the OSCE Institutions Less Dependent on Politics, Not More, in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 209-213.
- Zellner, Wolfgang*, Adressing Transnational Threats and Risks – A Key Challenge for the OSCE, in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 214-217.
- Zellner, Wolfgang*, The Future Development of OSCE Field Missions, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), "The Politico-Military Aspect of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues", Genf 2005, S. 31-64.
- Zellner, Wolfgang*, Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and Its Future Role, Competencies, Capabilities, and Missions, in: *S+F, Sicherheit und Frieden* 2/2005, S. 51-68.
- Zellner, Wolfgang*, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in: Wolfgang W. Mickel/Jan Bergmann (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, Stuttgart 2005, S. 581-584.
- Zellner, Wolfgang*, Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment, in: *Cambridge Review of International Affairs* 3/2005, S. 389-402.
- Zellner, Wolfgang/Frank Evers*, The Challenge of Structural and Political Reform, in: *European Security* 1/2005, S. 8-9.
- Zueva, K.*, SBSE/OBSE: Včera, segodnja, zavtra, in: *Mirovaja ekonomika i međunarodny otnošenija* 4/2005, S. 39-46.

Diplomarbeiten/Magisterarbeiten

- Angeleska, Meri*, Sprache der Minderheit im Bildungssystem der Republik Makedonien: Spaltung oder Integration? Fallstudie am Beispiel der albanischen Minderheit, (MA Thesis), Hamburg 2005.
- Bandov, Goran*, Die Implementierung der nationalen Gesetzgebung und der internationalen Instrumente zum Schutz nationaler Minderheiten im Bildungsbereich in der Republik Kroatien, (MA Thesis), Hamburg 2005.
- Cernilogar, Klavdija*, OSCE/ODIHR Election Observation in Central Asia: A Contribution to the Process of Democratisation or a Mere Registry of

- Facts? Cases of Kazakhstan and Uzbekistan, (MA Thesis), Hamburg 2005.
- Gilli, Gertrud*, Die fachsprachlichen Benennungsbildungsverfahren der Institutionsterminologie der OSZE, (Diplomarbeit, Universität Wien), Wien 2005.
- Ivković, Marko*, Der Schutz der Minderheitenrechte in Montenegro, (MA Thesis), Hamburg 2004.
- Kandara, Sofia*, Education towards Human Rights, Peace and Democratisation: History Education and High School History Textbooks in Greece and Turkey, (MA Thesis), Hamburg 2004.
- Petković, Milena*, Obstacles to Refugees' Return to Croatia, (MA Thesis), Hamburg 2004.

Abkürzungsverzeichnis

ACAC	Albanian Coalition Against Corruption
ACEEEO	Association of Central and Eastern European Election Officials/Vereinigung der mittel- und osteuropäischen Wahlorganisationen
AIAM	Annual Implementation Assessment Meeting (VSBM)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband südostasiatischer Staaten
ATAU	Anti-Trafficking Assistance Unit/Sondergruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels
ATU	Action against Terrorism Unit/Antiterrorgruppe (OSZE-Sekretariat)
AU	African Union/Afrikanische Union
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BOMCA	Border Management Programme for Central Asia/Programm zur Grenzverwaltung in Zentralasien (EU)
BSEC	Black Sea Economic Co-operation/Schwarzmeer-Kooperationspakt
CACO	Central Asian Cooperation Organization
CAEC	Central Asian Economic Community
CAEU	Central Asian Economic Union
CALO	Central Asian Liaison Office/OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation/Gemeinschaftshilfeprogramm für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung (EU)
CAREC	Central Asian Regional Environment Centre (TACIS)
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CEC	Central Elections Commission/Zentrale Wahlkommission
CEEA	Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE
CEFTA	Central European Free Trade Agreement
CEI/ZEI	Central European Initiative/Zentraleuropäische Initiative
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia/Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien
COPI	Citizen Outreach and Participation Initiative (Bosnien und Herzegowina)

CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE Forschung
CSTO	Collective Security Treaty Organization/Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages
CTC	Counter-Terrorism Committee/Ausschuss für Terrorismusbekämpfung (VN-Sicherheitsrat)
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
ECO	Economic Cooperation Organization
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (Europarat)
EED	Economic and Environmental Dimension/Wirtschafts- und Umweltdimension
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EHU	European Humanities University/Europäische Humanistische Universität (Belarus)
EMRK	Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ENVSEC	Environment and Security Initiative/Umwelt- und Sicherheitsinitiative
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EU BAM	EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine/EU-Grenzmission Moldau/Ukraine
EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia/ Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
EUMM	European Union Monitoring Mission
FOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für Medienfreiheit
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G8-Staaten	Gruppe der Acht (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUAM-Staaten	Georgien, Ukraine, Aserbaidshjan, Moldau
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
IAEA/IAEO	International Atomic Energy Agency/Internationale Atomenergie-Organisation
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
ICAO	International Civil Aviation Organization

ICTY/IStGJ	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/ Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IFES	International Foundation for Electoral Systems
IGH	Internationaler Gerichtshof
IHF	International Helsinki Federation for Human Rights
IISEPS	Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies (Belarus)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organisation
IMF/IWF	International Monetary Fund/Internationaler Währungsfonds
Interforza	Italian Interforce Police Liaison Office in Albania
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IRMA	Integrated Resource Management/Integriertes Ressourcen- management
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
IStGJ/ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugosla- wien/International Criminal Tribunal for the Former Yugo- slavia
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
KGB	Komitet Gosudarstvennoi Besopasnosti/Komitee für Staats- sicherheit
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSE	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1. Januar 1995 OSZE)
KVAE	Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LSI	Levizja Socialiste per Integrim/Sozialistische Bewegung für Integration (Albanien)
LTOs	Long-Term Observers/Langzeitwahlbeobachter
MANPADS	Man-portable air defence systems/tragbare Luftabwehr- systeme
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions/Konferenz über bei- derseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Mitteleuropa
NAFTA	North American Free Trade Area
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertrags- Organisation

NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NNCSDC	National Network of Civil Society Development Centres (Albania)
NPT/NVV	Nuclear Non-Proliferation Treaty/Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
NRMs	National referral mechanisms/Zuweisungsmechanismen
OAS	Organization of American States/Organisation Amerikanischer Staaten
OAU/AU	Organization of African Unity/African Union/Organisation für Afrikanische Einheit/Afrikanische Union
OCEEA	Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE
ODIHR/ BDIMR	Office for Democratic Institutions and Human Rights/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development/Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
OHCHR	Office of the (UN) High Commissioner for Human Rights
OHR	Office of the High Representative/Büro des Hohen Repräsentanten
OIC/OIK	Organization of the Islamic Conference/Organisation der Islamischen Konferenz
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe
PAMECA	Police Assistance Mission of the European Community to Albania/EG-Mission zur Unterstützung der Polizei in Albanien
PCC	Project Co-ordination Cell/Gruppe Projektkoordination (im Konfliktverhütungszentrum)
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden (NATO)
PKK	Arbeiterpartei Kurdistans
PLIP	Property Law Implementation Plan/Plan zur Umsetzung des Eigentumsgesetzes (Bosnia and Herzegovina)
PMSC/AHG	Political-Military Steering Committee/Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping/Politisch-Militärischer Lenkungsausschuss/Ad-hoc-Gruppe für Zusammenarbeit bei der Friedenserhaltung (NATO)
PRT	Provincial Reconstruction Team (Afghanistan)
PV	Parlamentarische Versammlung (OSZE)
RATS	Regional Anti-Terrorism Structure (SCO)
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik

SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (EU)
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (EU)
SCO	Shanghai Co-operation Organization/Shanghai-Kooperationsorganisation
SECI	Southeast European Co-operative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECF	South Eastern European Co-operation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers/Niederländische Entwicklungshilfeorganisation
SOAS	School of Oriental and African Studies (London)
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe „Strategische Polizeiangelegenheiten“ (OSCE-Sekretariat)
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
STOs	Short-Term Observers/Kurzzeitwahlbeobachter
TACIS	Technical Assistance for the CIS (EU)
TRACECA	Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia/Transportkorridor Europa-Kaukasus-Asien
UÇK	Ushtria Çlirimtarë e Kosovës/Kosovo-Befreiungsarmee
UK	United Kingdom/Vereinigtes Königreich
UN/UNO/VN	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
UNCERD	United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCHR/ UNOHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights/UN Office of the High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (vormals UNODCCP)
UNODCCP	United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (seit 1. Oktober 2002 UNODC)

UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
UNOPS	United Nations Office for Project Services
USA	United States of America/Vereinigte Staaten von Amerika
USAID	United States Agency for International Development
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen
VICS	Verification and Implementation Coordination Section/ NATO-Referat für konventionelle Rüstungskontrolle und Verifikationskoordinierung
VN	Vereinte Nationen
WTO/WHO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
YES	Young Entrepreneurs Scheme/Programm „Seminare für Jungunternehmer“ (Georgien)

Autorenverzeichnis

- Prof. Egon Bahr*, 1969-1972 Staatssekretär im Bundeskanzleramt, 1972-1974 Bundesminister für besondere Aufgaben, ständiger Berater von Bundeskanzler Willy Brandt in allen Fragen der Ost- und Deutschlandpolitik, 1972-1990 Mitglied des Deutschen Bundestags, 1984-1994 Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Berlin
- Dr. Andrea Berg*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), seit Oktober 2005 Leiterin des Büros von Human Rights Watch in Usbekistan; Hamburg/Taschkent
- Christophe Billen*, 2004 Mission Programme Assistant in der Abteilung Zentralasien und Kaukasus des OSZE-Konfliktverhütungszentrums; seit 2005 Political Affairs Officer in der Peacekeeping-Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC); Brüssel/Wien/Ituri
- Douglas Davidson*, Botschafter, Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina; Sarajewo
- Yves Doutriaux*, Botschafter, Leiter der Ständigen Vertretung Frankreichs bei der OSZE; Wien
- Dr. Pál Dunay*, Senior Researcher, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); Stockholm
- Prof. Dr. Victor-Yves Ghebali*, Institut de hautes études internationales; Genf
- Aleksi Härkönen*, Botschafter, Leiter der Ständigen Vertretung Finnlands bei der OSZE; 2004 Vorsitzender der informellen Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Beziehungen zu den Kooperationspartnern der OSZE; Wien
- Mette Kongshem*, Botschafterin, Ständige Vertreterin Norwegens bei der OSZE; Wien
- Dr. Helga Konrad*, OSZE-Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels; Wien
- Maria-Pia Kothbauer-Liechtenstein*, Botschafterin, Leiterin der Ständigen Vertretung des Fürstentums Liechtenstein bei der OSZE; Wien
- Eric Manton, LL.M.*, Berater für den Bereich Rechtsstaatlichkeit in der OSZE-Mission in Skopje; derzeit Research Officer am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGJ/ICTY); Skopje/Den Haag
- John J. Maresca*, Botschafter, Stellvertretender Leiter der US-amerikanischen Delegation bei den KSZE-Verhandlungen in Genf, 1973-1975, Leiter der US-amerikanischen Delegation bei den KSZE-Verhandlungen in Wien, 1989-1992; Genf

Juliane Markard, M.A. Humanitarian Assistance, Langzeitwahlbeobachterin in der BDIMR-Wahlbeobachtungsmission in Albanien von Mai bis Juli 2004; Hamburg

Stephan M. Minikes, Botschafter, von Dezember 2001 bis Juli 2005 Ständiger Vertreter der Vereinigten Staaten von Amerika bei der OSZE; Wien

Jens Narten, Dipl. Sozialwiss., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Dr. Claus Neukirch, Sprecher der OSZE-Mission in Moldau; Chişinău

Roy Reeve, Botschafter, Leiter der OSZE-Mission in Georgien; Tiflis

Dr. Antoine Rozes, OSZE-Präsenz in Albanien, Leiter des Feldbüros Shkodra; Shkodra

Dr. Dimitrij Rupel, Außenminister der Republik Slowenien, 2005 Amtierender Vorsitzender der OSZE; Ljubljana

Ursel Schlichting, M.A., Wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Chefredakteurin des OSZE-Jahrbuchs; Hamburg

Prof. Dr. Peter Schlotter, Projektleiter, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt

Prof. Dr. Jiřina Šiklová, Karls-Universität Prag; Prag

Dr. Christian Strohal, Botschafter, Direktor des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR/ODIHR); Warschau

Prof. em. Dr. Kurt P. Tudyka, langjähriger Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs; Bonn

Dr. Wladimir Ulachowitsch, Politikwissenschaftler, Belarussische Staatliche Universität; Minsk

Benjamin Ward, Associate Director, Europe and Central Asia Division, Human Rights Watch; London

Boris Wilke, Dipl.-Pol., Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Asien, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit; Berlin

Dr. Andrei Zagorski, Leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter und Associate Professor am Moskauer Staatsinstitut für internationale Beziehungen (MGIMO-Universität); Moskau