OSZE

12

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

OSZE-Jahrbuch 2006

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

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 978-3-8329-3201-5

1. Auflage 2007
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Karel De Gucht
Zum Geleit 11

Ursel Schlichting
Vorwort 15

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Kurt P. Tudyka
Der slowenische Vorsitz hat die OSZE in ruhigeres Fahrwasser manövriert – Ist nun Land in Sicht? 23

Heinrich Schneider
Bemühter Anlauf – unterbliebener Sprung: Die OSZE-Reforminitiative 2004-2005 und ihr Ergebnis 37

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten – Themenschwerpunkt: Die Schwarzmeerregion

Peter Poptschew
Bulgarien und die OSZE 65

Elena Kropatcheva
Nach den Parlamentswahlen vom März 2006: Ukraine, quo vadis? 77

Marietta S. König
Statt „eingefroren“ nun brandheiß: Konfliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel 91

Wladimir Rjabzew
Warum gibt es in der Schwarzmeer-Kaukasus-Region
bis heute keinen „Sicherheitskomplex“? 105

Ersan Bocutoğlu /Gökhan Koçer
Politisch-ökonomische Konflikte in der
Schwarzmeerregion nach dem Ende des Kalten Krieges 121

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Sebastian Dworack
Mazedonien und seine OSZE-Mission 2004-2006:
Nach Ohrid – vor dem Beitritt 139

Eberhard Heyken
Schwierige Beziehungen: Die OSZE und Belarus 155

William H. Hill
Konfliktbeilegung in Transnistrien –
Fortschritte und Rückschritte: Die OSZE-Mission
in Moldau 2005/2006 167

Maurizio Pavesi
Die Arbeit des OSZE-Büros in Baku:
Der Zukunft entgegen mit einem gemeinsamen Ziel 191

Rexane Dehdashti-Rasmussen
Der Konflikt um Berg-Karabach:
Ursachen, Verhandlungsstand und Perspektiven 209

Tim Epkenhans
Das Dilemma der OSZE in Zentralasien 233

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Lydia Grigorewa
Die Todesstrafe im OSZE-Gebiet 249

Hans-Joachim Heintze
Menschenrechtsschutz doppelt und dreifach?
Das Zusammenwirken der OSZE-Standards
mit anderen Normensystemen 261

Anne-Marie Lizin
Bericht über Guantánamo 275

Emil Souleimanov/Slavomír Horák
Islam, Islamismus und Terrorismus im Nordkaukasus
und in Zentralasien – eine kritische Bewertung 297

Delia Rahmonova-Schwarz
Ziel Russland: Reform und Realität der Migrationspolitik 315

Aufbau kooperativer Sicherheit

Helmut Kulitz
Das OSZE-Dokument über Lagerbestände
konventioneller Munition 329

Vincent de Graaf/Annelies Verstichel
Empfehlungen für die Polizeiarbeit in
multiethnischen Gesellschaften 343

Karl E. Wycoff
Die Arbeit der OSZE zur Unterstützung der
globalen Bemühungen im Kampf gegen den
Terrorismus – ein Überblick 359

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Andreas Nothelle
OSZE-Reformmotor Parlamentarische Versammlung 377

Christian Möller
Ein einzigartiges Mandat.
Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit 407

Nicole Watson
Von innen nach außen: Warum organisatorische Veränderungen und Kapazitätsaufbau die Gleichstellung von Frauen und Männern in der OSZE fördern 423

Außenbeziehungen und Einflüsse

Benita Ferrero-Waldner
Die Europäische Union und die OSZE – natürliche Partner in einer vernetzten Welt 443

Frank Evers
Das ASEAN Regional Forum (ARF) und Felder der Kooperation mit der OSZE 447

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 475

Die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen 477

OSZE – Tagungen, Treffen, Termine 2005/2006 495

Literaturauswahl zur OSZE 2005/2006 499

Abkürzungsverzeichnis 513

Autorenverzeichnis 519

Karel De Gucht

Zum Geleit

Den Vorsitz der OSZE zu übernehmen ist sowohl politisch als auch institutionell eine große Herausforderung. Politisch wegen der ungelösten Konflikte, in denen die OSZE die Rolle der Vermittlerin übernommen hat, sowie aufgrund ihres Einsatzes zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen und der Achtung der Menschenrechte in zahlreichen Ländern. Aber auch aus institutioneller Sicht ist die Übernahme des OSZE-Vorsitzes eine gewaltige Aufgabe. Die OSZE ist eine ziemlich „unhandliche" Organisation mit einem umfassenden, multidimensionalen Mandat. Ihre Funktionsweise beruht auf der Kooperation von 56 gleichberechtigten Partnern. Der Wille des Vorsitzes allein bewirkt gar nichts. Die OSZE entscheidet grundsätzlich im Konsens, was das Wohlwollen und die Unterstützung aller Teilnehmerstaaten unerlässlich macht.

Vom Ministerratstreffen in Ljubljana im Dezember 2005 erhielten wir den Auftrag, die Debatte über eine institutionelle Reform der OSZE fortzusetzen. Sie wird schon seit einiger Zeit geführt und drohte zuweilen die Organisation zu lähmen. Dank des Treffens von Ljubljana haben wir nun eine Wegbeschreibung, die uns bei diesem Unterfangen anleitet. Eine Wegbeschreibung allein ist allerdings noch keine Garantie dafür, dass man das Ziel auch erreicht.

Der Weg selbst bleibt schwierig. Als Amtierender Vorsitzender bin ich davon überzeugt, dass die Wirksamkeit der Organisation durchaus noch erhöht werden kann. Ich bezweifle allerdings, dass es Gründe dafür gibt, die OSZE wesentlich in ihrer Form zu verändern oder am empfindlichen Gleichgewicht der Kräfte innerhalb der Organisation zu rütteln. Welche Differenzen und Spannungen es auch zwischen den Teilnehmerstaaten geben mag – wir müssen stets an dem festhalten, was uns verbindet: an den grundlegenden Werten und Verpflichtungen der Schlussakte von Helsinki und der Pariser Charta. Diese beiden Dokumente sind die Grundlage dessen, für das wir alle gemeinsam stehen – oder stehen sollten.

Die wichtigste Frage ist daher nicht, *ob* wir gemeinsame Werte und Verpflichtungen haben, sondern *wie* wir sie in gemeinsame Aktionspläne überführen und diese in die Praxis umsetzen können.

Eine der zentralen Aufgaben der OSZE ist die Beobachtung von Wahlen; sie wird vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE wahrgenommen. Auf diesem Gebiet hat die OSZE umfangreiches und international anerkanntes Know-how erworben. Wahlbeobachtung ist eine gemeinsame Verantwortung, die die OSZE als Ganze und jede einzelne ihrer Institutionen direkt betrifft. Sie ist zwar ebenfalls Teil der Reformagenda; Ziel der Reform

sollte jedoch sein, die Erfüllung der bestehenden Verpflichtungen und die Arbeitsweise der Mechanismen zu verbessern, die die Teilnehmerstaaten bei der Demokratisierung unterstützen sollen.
Der belgische Vorsitz hat sich jedoch noch weitere Ziele gesetzt. So soll zwischen den drei traditionellen Dimensionen der OSZE eine größere Ausgewogenheit hergestellt werden. Alle drei Dimensionen sind eng miteinander verbunden: Ohne Stabilität kann es keine tragfähige und dauerhafte Demokratie geben. Umgekehrt sind Frieden und Sicherheit ohne Achtung der Demokratie, der bürgerlichen Freiheiten und der Menschenrechte undenkbar. Schließlich kann es keine dauerhafte Stabilität ohne wirtschaftliche Entwicklung geben.
Die prinzipielle Ausgewogenheit zwischen den drei „Körben" ist in den vergangenen Jahren ein wenig aus dem Blick geraten. Um der zweiten Dimension mehr Substanz zu verleihen, haben wir das Thema „Verkehr" in den Mittelpunkt des Wirtschaftsforums 2006 gestellt. Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Integration können erheblich zu regionaler Sicherheit beitragen; die OSZE ist hier eine wichtige Plattform für die Diskussion von Problemen und die Suche nach Lösungen. Aus aktuellem Anlass sind wir darüber hinaus der Ansicht, dass Energiesicherheit ein weiteres Thema für den Dialog und die Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE ist.
Ein zweites Thema, das für uns Vorrang hat, ist die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Dieses Thema geht alle OSZE-Staaten an – sowohl östlich als auch westlich von Wien. Es betrifft auch unsere Bürger ganz direkt. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist für die OSZE nichts Neues. Es gibt bereits mehrere alle drei Dimensionen übergreifende Aktionspläne: zur Bekämpfung des Menschenhandels, zur Bekämpfung des illegalen Drogen- und Waffenhandels, gegen Geldwäsche und Korruption sowie zur Grenzsicherheit. Die OSZE hat Programme zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und zur Unterstützung der Ausbildung in den Bereichen Polizei und Justiz gestartet. Der belgische Vorsitz hat sich vorgenommen, die zahlreichen Aktivitäten der OSZE in diesem Bereich zu harmonisieren, ihnen mehr Substanz zu verleihen und sie zu stärken.
Zur Bekämpfung des Menschenhandels haben wir uns darauf geeinigt, die entsprechenden Mechanismen der OSZE zu modifizieren, um bessere Handlungsmöglichkeiten in einer einheitlicheren Struktur gewährleisten zu können. Die OSZE muss gerade bei der Förderung des Grundrechts auf menschliche Sicherheit so wirkungsvoll wie möglich handeln können. Die Aufgaben, die uns hier bevorstehen, sind nicht einfach zu bewältigen, das Engagement der OSZE-Gemeinschaft, diese widerwärtigste Art der Ausbeutung zu eliminieren, ist jedoch groß genug, um institutionelles Gezänk und ideologische Differenzen zu überwinden.
Besonders hervorheben möchte ich auch das Engagement des Vorsitzes zur Förderung von Toleranz und Respekt. Auf Beschluss des Ministerrats von

Ljubljana soll 2006 vor allem die Umsetzung der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen im Mittelpunkt stehen. So sind wir also nicht nur bestrebt, Toleranz weiterhin zum Topthema der Agenda der OSZE zu machen, sondern die Agenda auch in die Praxis umzusetzen. Gemeinsam mit dem BDIMR und mit der Unterstützung der drei Persönlichen Beauftragten für Toleranz und Nichtdiskriminierung hat sich der Vorsitz dieser Aufgabe uneingeschränkt verschrieben. Unser Vorsitz begann nicht zufällig mit einer Gedenkfeier für die Opfer des Holocaust. Ich hatte ebenso im Kontext von Toleranz und Nichtdiskriminierung darüber hinaus das Privileg, gemeinsam mit dem OSZE-Generalsekretär den Beitrag der OSZE zur Allianz der Zivilisationen, einer Initiative des VN-Generalsekretärs, zu präsentieren.
Ebenfalls prominente Plätze auf der Aufgabenliste der OSZE nehmen die Vermittlung in den so genannten „eingefrorenen Konflikten" und die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien ein.
Als ehrlicher Makler beteiligt sich der belgische Vorsitz aktiv an der Suche nach Lösungen für die eingefrorenen Konflikte um Transnistrien, Berg-Karabach und Südossetien. Als Amtierender Vorsitzender habe ich alle betroffenen Länder bereist und mich mit ihren politischen Führungen getroffen, um zu versuchen, die Konflikte einer Lösung näher zu bringen. Ob und wann tatsächlich Lösungen gefunden werden, hängt sehr davon ab, ob die beteiligten Konfliktparteien selbst den ehrlichen Willen dazu aufbringen.
Eine Gelegenheit dazu schien sich zu Beginn dieses Jahres im Konflikt um Berg-Karabach zu ergeben. Treffen zwischen den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans in Paris und Bukarest verliefen jedoch ergebnislos und die Chance wurde vertan. Es gibt nach wie vor große Hindernisse, allerdings scheint es, als hätten die Parteien bei einer erneuten Zusammenkunft in Minsk Fortschritte dabei erzielt, sich zumindest auf grundsätzliche Prinzipien zu verständigen, die vielleicht eine Lösung näher rücken lassen.
Im georgisch-südossetischen Konflikt haben wir alle Parteien nachdrücklich zur Rückkehr an den Verhandlungstisch, zur Zurückhaltung und zum Verzicht auf alle einseitigen Aktionen, die die Situation verschlechtern könnten, aufgefordert. Im Juni 2006 veranstalteten wir eine Geberkonferenz in Brüssel, auf der die OSZE-Teilnehmerstaaten über zehn Millionen Euro für den wirtschaftlichen Wiederaufbau im Konfliktgebiet zusagten. Die Konferenz war die erste ihrer Art im Rahmen der OSZE und fand in Anwesenheit aller Parteien statt. Wir hoffen, dass die während der Konferenz zugesicherte Unterstützung dazu beiträgt, Vertrauen zwischen den Konfliktparteien herzustellen und eine Lösung des Konflikts näher zu bringen.
Auch im moldauisch-transnistrischen Konflikt haben wir die Konfliktparteien zur Wiederaufnahme der Gespräche aufgefordert. Mit der Einführung eines neuen Zollsystems und der Entsendung der Grenzüberwachungsmission der Europäischen Union an die Grenze zwischen Moldau und der Ukraine zu Beginn des Jahres 2006 sind wichtige Entwicklungen eingetreten. Beides soll

die Transparenz des Handelsverkehrs erhöhen. Wir sind auch der Meinung, dass die Umwandlung der *Peacekeeping*-Operation in Moldau in eine international anerkannte und mit einem internationalen Mandat ausgestattete Mission die Sicherheit und Stabilität erhöhen würde. Als OSZE-Vorsitzland tun wir unser Möglichstes, um zur Lösung der Statusfrage beizutragen.

Während unserer Amtszeit als OSZE-Vorsitz fühlen wir uns ganz besonders der Einhaltung der gemeinsamen Normen und Werte der OSZE im Bereich der Menschenrechte und der Demokratie in allen Teilnehmerstaaten verpflichtet. Hier möchte ich die Arbeit des BDIMR, das maßgeblich an der Unterstützung dessen, was wir im Allgemeinen Institutionenaufbau nennen, beteiligt ist, würdigen und sie auch unterstützen.

Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte sind die Haupttätigkeitsbereiche der OSZE. Ich habe meine Bestürzung über die in dieser Hinsicht völlig unzulänglichen Präsidentschaftswahlen in Belarus zum Ausdruck gebracht, bei denen Oppositionsparteien und -führern das Recht auf eine freie und faire Teilnahme an den Wahlen verwehrt wurde. Die Ereignisse in der usbekischen Stadt Andischan gaben Anlass zu größter Sorge; die anschließenden Gerichtsverhandlungen entsprachen nicht den in den OSZE-Verpflichtungen festgelegten Standards.

Was können wir, die OSZE als Organisation, am besten, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte in Ländern zu fördern, die die Normen und Standards, die sie als OSZE-Teilnehmerstaaten eigentlich einhalten müssten, ignorieren? Die Antwort lautet: Dialog und Zusammenarbeit; das darf natürlich keine Einbahnstraße sein. Die Funktion des OSZE-Vorsitzes besteht darin, diese Prozesse zu erleichtern, ohne jedoch unsere gemeinsamen Prinzipien und Verpflichtungen preiszugeben. Gleichzeitig müssen wir die OSZE-Feldmissionen, die im ständigen Dialog mit den Regierungen und Zivilgesellschaften in ihren Gastgeberländern zur Demokratisierung beitragen, uneingeschränkt unterstützen.

Die OSZE ist eine lebendige Organisation. Ihre Agenda ist nie „erledigt“ – und wird es auch niemals sein. Der Amtierende Vorsitzende ist eher ein Vermittler als ein Führer, und Konsens ist mehr als ein Entscheidungsfindungsprozess: Konsens ist das Bekenntnis zu gemeinsamen Werten und Normen; er bedeutet die gemeinsame Verantwortung für Sicherheit und Zusammenarbeit. Es ist für mich eine Ehre, Amtierender Vorsitzender dieses großartigen Unternehmens zu sein.

Ursel Schlichting

Vorwort

„Die Organisation zusammenzuhalten ist für sich allein [...] schon ein wichtiges Ziel, das man nicht aus den Augen verlieren darf."[1] Was auf den ersten Blick recht humorvoll anmutet, hat einen durchaus ernsten Hintergrund. OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut spielte damit nämlich auf eines jener Themen an, die nach wie vor zu den meistdiskutierten in der Organisation gehören: die Krise der OSZE. Ein Ende ist trotz zahlreicher Vorschläge für eine Reform der Organisation, mit der man den Kritikern den Wind aus den Segeln nehmen und den wichtigsten Kritikpunkten entgegenwirken will, noch nicht in Sicht. Keine der Initiativen konnte bislang hinreichend oder gar überzeugend umgesetzt werden. So lautet die Schlussfolgerung Heinrich Schneiders, der in seiner komparativen Studie „Bemühter Anlauf – unterbliebener Sprung: Die OSZE-Reforminitiative 2004-2005 und ihr Ergebnis" im vorliegenden Band vier der wichtigsten Reforminitiativen der jüngsten Zeit analysiert: „Die Dürftigkeit des Ergebnisses von Reformbemühungen eines ganzen Jahres gibt vor allem deshalb Anlass zur Sorge, weil noch nie zuvor so viele namhafte Experten aus zahlreichen Teilnehmerstaaten so unmissverständlich klar gemacht hatten, dass die OSZE ohne baldige und tiefgreifende Maßnahmen zur Behebung ihrer Krise unweigerlich ihre Bedeutung verlieren würde."[2] Zwar kommt Kurt P. Tudyka in seinem Rückblick auf den slowenischen OSZE-Vorsitz zu einem etwas milderen Urteil: „Die Lage hat sich beruhigt. Die Bereitschaftsbekundungen zur Reform der Organisation haben die Gegensätze verringert, man hat eine gemeinsame Plattform gefunden, Reform ist kein Tabu mehr."[3] Wirkliche Bewegung verheißt aber auch das nicht.

Dennoch: Kritik, Selbstkritik und Reformbedarf dürfen nicht den Blick dafür verstellen, dass die Organisation – jenseits der notwendigen Beschäftigung mit sich selbst – nach wie vor wichtige und vielfältige Aufgaben im Kontext europäischer Sicherheit zu erfüllen hat. Dies gilt zum einen für ihre traditionellen Aufgaben, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, insbesondere im Zusammenhang mit den „eingefrorenen" Konflikten, bei denen trotz aller Anstrengungen noch keine endgültige – politische – Lösung abzusehen ist, obwohl man sich schon manches Mal dem Ziel nahe geglaubt hat. Marc Perrin de Brichambaut ist nicht der Einzige, der eindringlich davor warnt, dass diese Konflikte wieder eskalieren. „Statt ‚eingefroren' nun brandheiß: Kon-

1 The OSCE: Still tested as a toolkit for troubled times, Interview mit dem Generalsekretär, in: OSCE Magazine, Oktober 2006, S. 5-7, hier: S. 6 (eigene Übersetzung).

2 Heinrich Schneider, Bemühter Anlauf – unterbliebener Sprung: Die OSZE-Reforminitiative 2004-2005 und ihr Ergebnis, im vorliegenden Band, S. 37-61, hier: S. 60.

3 Kurt P. Tudyka, Der slowenische Vorsitz hat die OSZE in ruhigeres Fahrwasser manövriert – Ist nun Land in Sicht?, im vorliegenden Band, S. 23-35, hier: S. 35.

fliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel“ lautet auch der Titel des Beitrags von Marietta S. König zur aktuellen Lage der Konflikte in Georgien. Der langjährige Leiter der OSZE-Mission in Moldau, William H. Hill, kommt zu dem nicht eben ermutigenden Schluss, dass es im Falle des Transnistrien-Konflikts noch erheblicher Anstrengungen bedarf, um allein den Dialog zwischen den Konfliktparteien wiederherzustellen, bevor überhaupt von Fortschritten im Konfliktlösungsprozess die Rede sein kann. Rexane Dehdashti-Rasmussen schließlich unterzieht den Verhandlungsprozess im Konflikt um Berg-Karabach einer eingehenden und kritischen Analyse.

Der diesjährige Themenschwerpunkt ist ein regionaler: die Schwarzmeerregion. Elena Kropatcheva beschreibt die Entwicklungen in der Ukraine nach den Parlamentswahlen vom März 2006. Peter Poptschew, *Chargé d'Affaires* der Ständigen Vertretung Bulgariens bei der OSZE, stellt die Position Bulgariens zur OSZE vor. Ersan Bocutoğlu und Gökhan Koçer von der Technischen Hochschule in Trabzon (Türkei) analysieren die ökonomischen Aspekte der Konflikte in der Region und Wladimir Rjabzew von der Staatlichen Universität Rostow geht der interessanten und originellen Frage nach, ob ein regionales Sicherheitssystem, also quasi eine „Mini-OSZE“, eine angemessene Antwort auf die geopolitischen Besonderheiten der Region wäre.

Dass es noch viel zu tun gibt, gilt nicht nur für die klassischen, sondern auch für die „neuen Herausforderungen und Bedrohungen“ der Sicherheit. So gibt Karl E. Wycoff, Leiter der Gruppe Terrorismusbekämpfung im Sekretariat der OSZE, einen Überblick über den Beitrag der OSZE zu den globalen Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus, während sich Vincent de Graaf und Annelies Verstichel mit der Modernisierung der Polizeiarbeit auseinander setzen. Sie stellen die „Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften” vor, ein Dokument, das von international anerkannten unabhängigen Experten unter der Ägide des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten ausgearbeitet wurde und „sowohl östlich als auch westlich von Wien relevant” ist. Die Empfehlungen sollen dazu beitragen, dass die Arbeit der Polizei in multiethnischen Gesellschaften keine negativen Reaktionen in den Gemeinschaften nationaler Minderheiten infolge etwaigen Fehlverhaltens hervorruft oder sogar zum unmittelbaren Auslöser von Konflikten wird.

Zu den großen Erfolgsstories der OSZE gehören zweifellos ihre Feldoperationen: die Langzeitmissionen, regionalen Büros und Zentren sowie andere Formen der Präsenz vor Ort, die sich in oftmals mühevoller Detailarbeit dem Aufbau demokratischer Institutionen, der Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte und vielen anderen wichtigen Einzelthemen verschrieben haben. Sie sind vor allem in den Transformationsländern und in ehemaligen Kriegsgebieten im Einsatz, um dort zu einem dauerhaften Frieden beizutragen. Ihrer Arbeit ist stets ein umfangreicher Abschnitt des Jahrbuchs gewidmet. Im Mittelpunkt stehen in diesem Jahr die Arbeit der OSZE-*„Spillover“*-Mission in Skopje (Sebastian Dworack), die schwierigen

Beziehungen zwischen Belarus und der OSZE und ihre Auswirkungen auf die Tätigkeit des OSZE-Büros in Minsk (Eberhard Heyken), die Rolle der OSZE-Mission in Moldau bei der Beilegung des Transnistrien-Konflikts, sowie die Arbeit des OSZE-Büros in Baku (Maurizio Pavesi). Tim Epkenhans, Direktor der OSZE-Akademie in Bischkek, beschließt das Kapitel mit einer Darstellung des Dilemmas, in dem sich die OSZE in Zentralasien nach den dramatischen Ereignissen in Kirgisistan und Usbekistan befindet.

Die schiere Fülle der ebenso wichtigen wie oftmals heiklen Probleme, mit denen sich die OSZE im Rahmen ihrer menschlichen Dimension auseinander setzt, spiegelt die Bedeutung dieses Tätigkeitsbereichs wider. Anne-Marie Lizin, Sonderbeauftragte des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, ist mit einen Reisebericht aus erster Hand über die Situation im Gefangenenlager von Guantánamo vertreten, mit dem sie gleichzeitig unter Beweis stellt, dass die OSZE sich allen Vorhaltungen zum Trotz sehr wohl mit Problemen „westlich von Wien" befasst. Dasselbe gilt für Lydia Grigorewa vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau, die einen detaillierten Überblick über den Stand der Todesstrafe im OSZE-Gebiet gibt; Delia Rahmonova-Schwarz beschäftigt sich mit dem topaktuellen Thema Migration. Weitere Beiträge behandeln das Thema „Islam, Islamismus und Terrorismus im Nordkaukasus und in Zentralasien" (Emil Souleimanov/Slavomír Horák) oder befassen sich mit OSZE-Standards und anderen Normensystemen beim Menschenrechtsschutz (Hans-Joachim Heintze).

Im Kapitel „Aufbau kooperativer Sicherheit" stellt Helmut Kulitz von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE das OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition vor und berichtet vom Stand seiner Implementierung. Er hebt besonders hervor, dass das Dokument nicht nur die rüstungskontrollpolitische Tradition der KSZE/OSZE fortsetzt, sondern dadurch auch insbesondere zur Wiederbelebung der politisch-militärischen Dimension der OSZE beiträgt und damit über ein beachtliches Potenzial zur Stärkung der Organisation als Ganze verfügt.

Mehrere Beiträge des vorliegenden Bandes befassen sich wie gewohnt mit organisatorischen Aspekten der OSZE. Andreas Nothelle, Leiter des PV-Verbindungsbüros in Wien, präsentiert in seiner detaillierten Analyse die Parlamentarische Versammlung als Motor der Reform der OSZE, Nicole Watson befasst sich mit der Frage, wie weit die Bemühungen um die Gleichstellung von Frauen und Männern eigentlich innerhalb der OSZE selbst gediehen sind, und Benita Ferrero-Waldner, EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und die Europäische Nachbarschaftspolitik und Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahr 2000, zeigt Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE auf. Frank Evers widmet sich schließlich in einem umfangreichen Beitrag den Entwicklungen im ASEAN *Regional Forum* (ARF) und möglichen Feldern der Zusammenarbeit mit der OSZE.

Der brutale Mord an der stets unbestechlichen und mutigen russischen Journalistin Anna Politkowskaja hat auf erschütternde Weise deutlich gemacht, dass die Freiheit der Medien und damit das Recht auf freie Meinungsäußerung auch in den OSZE-Teilnehmerstaaten ständigen Bedrohungen ausgesetzt sind; kritische Journalisten müssen gar um ihr Leben fürchten. Noch im Februar 2003 hatte der Generalsekretär des Internationalen Sekretariats der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, R. Spencer Oliver, Anna Politkowskaja mit dem OSZE-Preis für Journalismus und Demokratie ausgezeichnet – im Oktober 2006 gehörte er zu den Trauergästen bei ihrer Beerdigung. Anna Politkowskaja erhielt den Preis, der auf eine Initiative des ersten OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit Freimut Duve zurückgeht und jährlich von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE verliehen wird, für ihre ungeschminkten und mutigen Berichte aus Tschetschenien. Ihre Ermordung ist auch ein Beleg für die Bedeutung der Arbeit des OSZE-Medienbeauftragten, die im vorliegenden Band von Christian Möller vorgestellt wird.

Wie seine Vorgänger bemüht sich auch das OSZE-Jahrbuch 2006 um eine spannende Kombination aus den Sichtweisen wissenschaftlich tätiger Autoren einerseits und in der (OSZE-)Praxis versierter Verfasser andererseits. Der Inhalt des Buches spiegelt diese bewährte Mischung aus objektiver Distanz und detailliertem Insiderwissen wider. Wir wollen damit einmal mehr zur politischen wie zur akademischen Diskussion über europäische Sicherheit in nationalen, regionalen und internationalen Zusammenhängen beitragen und anregen und gleichzeitig Verbindungen zwischen Wissenschaft, Diplomatie, Politik und Öffentlichkeit herstellen.

Die Autorinnen und Autoren haben mit ihren engagierten, kenntnisreichen und lebendigen Schilderungen dafür gesorgt, dass das Jahrbuch auch in diesem Jahr seinen vielfältigen Aufgaben gerecht wird: als Bilanz eines ereignisreichen Jahres, als Diskussionsforum und als Quelle origineller und richtungsweisender Ideen. Herausgeber und Redaktion danken dem diesjährigen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Belgiens Außenminister Karel De Gucht, für sein ausgewogenes Geleitwort. Wir möchten auch die Gelegenheit nutzen, dem Auswärtigen Amt in Berlin, das die Kosten für den Druck des Jahrbuchs und einen Teil der mit seiner Produktion verbundenen Personalkosten trägt, für seine anhaltende Unterstützung zu danken.

Um mit den Worten des Generalsekretärs der OSZE, Marc Perrin de Brichambaut, nicht nur zu beginnen, sondern nun auch zu schließen: „Das Faszinierende an der OSZE ist, dass es irgendwie an ein Wunder grenzt, dass sie noch immer funktioniert.“[4]

4 Interview mit dem Generalsekretär, a.a.O. (Anm. 1), S. 7 (eigene Übersetzung).

I.

Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Kurt P. Tudyka

Der slowenische Vorsitz hat die OSZE in ruhigeres Fahrwasser manövriert – Ist nun Land in Sicht?

Slowenien, das 2005 den OSZE-Vorsitz übernahm, ist das bisher kleinste Land unter den 56 Teilnehmerstaaten, das dieses Amt je inne hatte. Es liegt auf der Hand, dass die Übernahme einer solchen Funktion durch ein kleines Land mangels eines großen Personalstabs im auswärtigen Dienst und anderer Ressourcen problematisch für eine internationale Organisation sein kann. Andererseits sollten die potenziellen Interessenkonflikte und Reibungsflächen mit anderen Staaten bei einem kleinen Land geringer sein als bei einem Staat, der eine weltpolitische Rolle spielen will oder muss. Gerade das könnte dem Personal im auswärtigen Dienst des kleinen Landes größeren Spielraum und vor allem mehr Zeit geben, um sich den Aufgaben einer internationalen Organisation widmen zu können. Schließlich können auch historische Probleme in den bilateralen Beziehungen eines Landes die Arbeit seiner Vertreter in internationalen Organisationen erschweren; dafür bieten einige OSZE-Länder anschauliche Beispiele. Die Geschichte Sloweniens als unabhängiger Staat ist allerdings kurz, wenn auch – allein schon aufgrund der gewaltsamen Staatsgründung – nicht frei von internationalen Konflikten.

Mit Slowenien hat erstmals ein Land den OSZE-Vorsitz übernommen, das 1975 in Helsinki nicht nur nicht dabei war, sondern damals auch noch gar nicht existierte. Somit ist eine weitere Besonderheit Sloweniens, dass es zur Gruppe der neuen Staaten gehört, die nicht nur jünger als die KSZE/OSZE sind, sondern ihre Entstehung auch dem Versagen von deren Politik der Aufrechterhaltung des Status quo, der Stabilisierung und der Konfliktverhütung zu verdanken haben. Zwangsläufig hat der slowenische diplomatische Dienst daher auch keine Tradition wie in anderen Ländern, was ihm den Charme der Unbefangenheit verleiht, für diese international doch noch recht unbekannte Größe gleichzeitig aber auch eine Chance ist.

Verständlicherweise erwähnte der slowenische Außenminister Dimitrij Rupel diese Eigenschaften seines Landes nicht, als er am 13. Januar 2005 vor dem Ständigen Rat in Wien eloquent seine Antrittsrede hielt, sondern betonte Sloweniens junge Mitgliedschaft in der NATO und in der EU, seinen Einsatz für Stabilität und Zusammenarbeit in Mittel- und Osteuropa, seine Freundschaft mit den östlichen und westlichen Nachbarn und sein entschiedenes Eintreten für Multilateralismus.[1]

Der Amtierende Vorsitzende unterstützte ausdrücklich die Arbeit von Andrzej Kasprzyk, seinem Persönlichen Beauftragten „für den Konflikt, mit

1 Vgl. OSCE, Slovenia 2005, Address by H.E. Dimitrij Rupel, Ph.D., Chairman-in-Office of the OSCE, at the Permanent Council, 13 January 2005, CIO.GAL/2/05, 13. Januar 2005.

dem sich die Minsk-Gruppe der OSZE befasst", d.h. den Berg-Karabach-Konflikt, und ernannte Alojz Peterle zu seinem Persönlichen Beauftragten für Zentralasien. Dies lässt auch erkennen, bei welchen der Aufgaben, mit denen er sich konfrontiert sah, Rupel Schwerpunkte setzte.
Neben den formellen Organen der OSZE begleiteten 2005 elf Gremien und Gruppen in beratender Funktion die Arbeit des Vorsitzes. In jeder Hinsicht herausragend war darunter der Weisenrat, dessen sieben von Rupel selbst bestellte Mitglieder Empfehlungen zur Lösung der institutionellen Krise der OSZE ausarbeiten sollten. Natürlich beeinflussten deren Ergebnisse die Beratungen der anderen Gremien, wie die Arbeitsgruppe zur Rechtsfähigkeit der OSZE, die darum erst gar nicht zusammentrat, die Arbeitsgruppe OSZE-Reform, die Gruppe der Freunde des Vorsitzes[2], die Arbeitsgruppe zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE oder die Informelle Freundesgruppe des Vorsitzes für die Verbesserung der Wirtschafts- und Umweltdimension. Andere Gruppen befassten sich mit Gleichstellungsfragen und Menschenhandel, Terrorismusbekämpfung, Grenzfragen, der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Verwaltung und Finanzen sowie mit der Implementierung des integrierten Ressourcenmanagementsystems (IRMA).
Der slowenische Außenminister übernahm den OSZE-Vorsitz zu einem Zeitpunkt, als die schon lange schwelende innere Krise der OSZE offen ausgebrochen war. Der Haushalt für 2005 war noch nicht verabschiedet, über den Beitragsschlüssel bestand Uneinigkeit, Personalentscheidungen waren blockiert und ein weiteres Mal hatte die Zerstrittenheit der Teilnehmerstaaten auf dem vorangegangenen Ministerratstreffen in Sofia die Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung verhindert; manche der Teilnehmerstaaten hatten die Tätigkeit, ja selbst den Zweck und den Sinn der Organisation angefochten und in Frage gestellt. „Eine hochrangige Debatte über Bedeutung und Fairness der Arbeit der OSZE hatte das Gefühl einer tiefen politischen Krise entstehen lassen", verriet Rupel rückblickend selbst.[3] Doch der slowenische Amtierende Vorsitzende war seinem Naturell entsprechend guten Mutes.

Das Programm des Amtierenden Vorsitzenden

Der slowenische Außenminister Rupel kündigte mit den Schlagworten „Revitalisieren, Reformieren, Rebalancieren" drei Prioritäten für seine Amtszeit an. Unter „Revitalisieren" verstand er vornehmlich, Einvernehmen über den Haushalt und den Beitragsschlüssel herbeizuführen, unter „Reformieren", ei-

2 Zu dieser Einrichtung siehe Kurt P. Tudyka, Der niederländische Vorsitz zwischen Porto und Maastricht, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 465-477, hier: S. 468.

3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, MC13GW66, 6. Dezember 2005, darin: Tätigkeitsbericht des Amtierenden Vorsitzenden für 2005, S. 87-107, hier: S. 87, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/18653_de.pdf.

ne Neudefinition der Prioritäten der OSZE und eine Stärkung der Beziehung zwischen Sekretariat und Vorsitz zu erreichen, und unter „Rebalancieren“, allen drei Dimensionen der OSZE größere Aufmerksamkeit zu schenken. Ohne eine bestimmte Präferenz zu nennen, zählte er zunächst in der politisch-militärischen Dimension folgende vordringlichen Aufgaben auf: die Bekämpfung des Terrorismus, die Inangriffnahme des Problems der überschüssigen Lagerbestände konventioneller Munition sowie kleiner und leichter Waffen, die Diskussion über Militärdoktrinen und den Abschluss der Arbeiten an einem Konzept für Grenzsicherheit und -management. Anschließend erklärte er eine Stärkung der Wirtschafts- und Umweltdimension für notwendig und betonte seine Offenheit für neue Initiativen in diesem Bereich, für die er als Beispiel die Veranstaltung einer Konferenz über Energiesicherheit nannte. Er unterstrich die zentrale Rolle der menschlichen Dimension und erklärte die Themen Menschenhandel, Migration und Integration zu Prioritäten des slowenischen Vorsitzes.

Der Amtierende Vorsitzende kündigte darüber hinaus an, entsprechend dem Beschluss des Ministerrats von Sofia einen Weisenrat zu berufen.

Nachdem er die sachlichen Aufgaben vorsichtig umrissen hatte, wandte er sich den regionalen „eingefrorenen“ Konflikten zu, zu deren Lösung der slowenische Vorsitz beitragen wollte. Zunächst ging er jedoch auf die positiven Ergebnisse der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Ukraine während der Verfassungskrise ein und kündigte an, diese Kooperation zu verstärken. Als weitere Priorität nannte er die Konsolidierung der Arbeit der OSZE auf dem Balkan. Die OSZE solle sich vor allem auf die Bereiche konzentrieren, in denen sie die größte Wirkung erzielen kann: Flüchtlingsrückführung, Schutz nationaler Minderheiten, Kapazitätsaufbau, vor allem in den Bereichen Justiz und Polizei, und Wahlen. Auch das Kosovo, in dem sich die OSZE stark engagiert, sollte 2005 weiterhin Priorität haben. Es war jedoch nicht ersichtlich, ob es ihm auch um eine Akzentverschiebung oder gar Verlagerung der OSZE-Präsenz vom Balkan nach Zentralasien ging, wie sie andere, z.B. sein Vorgänger, angeregt hatten. Zwar vergaß er nicht, die Konfliktherde und Krisengebiete im Südkaukasus (Berg-Karabach sowie Georgien mit Südossetien und Abchasien), in Moldau und allgemein in Zentralasien anzusprechen, eine Prioritätensetzung war jedoch nicht erkennbar.

Als weitere Aufgabe seines Arbeitsprogramms nannte Dimitrij Rupel schließlich die Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen. Darüber hinaus solle die OSZE ihre Aufmerksamkeit auch auf Regionen außerhalb des OSZE-Gebiets richten. In diesem Zusammenhang erwähnte er die positiven Erfahrungen bei der Organisation von Wahlen in Afghanistan und kündigte seine Unterstützung für die Entsendung eines Expertenteams des Sekretariats und des BDIMR in die Palästinensergebiete zur Feststellung des Ausbildungsbedarfs an.

Zum Amtsjahr eines OSZE-Vorsitzenden gehören der Besuch von Konferenzen und Tagungen, die Teilnahme an Sitzungen und Treffen sowie Gespräche mit Regierungsvertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten und mit Vertretern anderer internationaler Organisationen, die, ob als routinemäßige Veranstaltungen oder außergewöhnliche Unternehmungen, in der Regel nicht in der Hauptstadt seines Landes und auch nur zu einem kleinen Teil in Wien stattfinden. Die Folge ist eine Vielzahl von Reisen. Das zeigte auch die Amtsführung von Dimitrij Rupel, der sich nicht scheute, auch anstrengende Reisen und weniger „angenehme" Missionen in problematische OSZE-Staaten auf sich zu nehmen.

Vor allem in der ersten Hälfte des Jahres 2005 häuften sich die Reisen des OSZE-Vorsitzenden aus Anlass andauernder oder neuer Krisen in die schon lange als diffizil geltenden Regionen Zentralasiens und des Südkaukasus. Die Besuche dienten nicht nur der Krisenbewältigung, sondern auch der Ermutigung zu demokratischen und rechtsstaatlichen Reformen oder der Unterstützung für vielversprechende Ansätze zur Lösung lange bestehender Konflikte, wie z.B. zwischen Armenien und Aserbaidschan oder in Moldau. Im Februar führte Rupel eine Reise nach Kasachstan, wo die Einhaltung demokratischer Standards seinen Aussagen nach zu wünschen übrig ließ. Kasachstan hatte eine Oppositionspartei verboten und verschärfte Mediengesetze und Gesetze gegen Extremismus erlassen; außerdem waren die Parlamentswahlen des Jahres 2004 vom BDIMR negativ bewertet worden. Rupel lobte jedoch auch Fortschritte, namentlich im Kampf gegen den Terrorismus, und versprach Unterstützung bei der Novellierung der Mediengesetzgebung. Immerhin bewirbt sich Kasachstan um den OSZE-Vorsitz im Jahr 2009. Im Anschluss besuchte Rupel Usbekistan, wo er die mangelhafte demokratische Entwicklung hinsichtlich der Medienfreiheit, mit Blick auf das Gerichtswesen und angesichts der Folterpraxis in den Gefängnissen offen ansprach und auf die negative Beurteilung der jüngsten Parlamentswahlen hinwies. Der Regierung in Taschkent versprach er die Unterstützung der OSZE, z.B. bei der Verbesserung des Wahlsystems und der Reform der Wirtschaft.

In diesem Zusammenhang kann auch die Berufung des früheren slowenischen Ministerpräsidenten und Außenministers Alojz Peterle zum Persönlichen Beauftragten für Zentralasien gesehen werden, den Rupel anlässlich dieser Reise vorstellte. Peterle wurde in den folgenden Monaten unerwartet stark von der Krise in Kirgisistan in Anspruch genommen.

Im März besuchte Rupel Moldau und sprach in Chişinău und Tiraspol mit beiden Konfliktparteien. Damit setzte er beherzt die Bemühungen seiner Vorgänger um eine Annäherung der Konfliktparteien und einen Kompromiss fort. Ab Ende März begann die Krise in Kirgisistan die Aktivitäten des Vorsitzes zu beherrschen. So reiste Rupel selbst nach Bischkek und sein Persönlicher Beauftragter Peterle begab sich wiederholt als Vermittler ins Zentrum

der bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen am Ende der Akajew-Ära, wo er durch großes persönliches Engagement präventiv wirken konnte.
Ende März reiste Rupel in die Provinz Kosovo. Anfang April besuchte er Eriwan, Baku und Tiflis. Dabei gab er den Anstoß zu einem erneuten Treffen – dem zwölften seit 1994 – zwischen den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans; das wahlfreie Jahr sollte als Gelegenheit zum Abschluss einer Vereinbarung genutzt werden. Leider ließ das Ergebnis zu wünschen übrig.
Im April reiste Rupel erst nach Serbien und Montenegro und nach Albanien und danach erneut nach Kirgisistan, Tadschikistan und Turkmenistan, das er zumindest zur aktiven Beteiligung an OSZE-Aktivitäten ermuntern wollte; immerhin nahm Turkmenistan nach längerem Fernbleiben wieder am Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau teil. Im September besuchte Rupel noch einmal die drei südkaukasischen Länder. Im Oktober reiste er nach Bosnien und Herzegowina und nach Mazedonien, ferner nach Belgrad und Priština sowie erneut nach Chişinău und nach Kiew.
Neben den Besuchen der Krisengebiete nahm Rupel an Konferenzen und Tagungen teil, um dort die OSZE zu vertreten und ihre aktuelle Situation aus der Sicht des Vorsitzes darzustellen. Die Teilnahme des Amtierenden Vorsitzenden an OSZE-eigenen Veranstaltungen versteht sich traditionsgemäß von selbst. Das galt für das jährlich Ende Mai in Prag stattfindende OSZE-Wirtschaftsforum und die OSZE-Konferenz gegen Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz Anfang Juni in Cordoba ebenso wie für die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz Ende Juni in Wien, die Treffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE Ende Februar in Wien und Anfang Juli in Washington und das OSZE-Mittelmeerseminar Anfang September in Rabat.
Pflichttermine für den Amtierenden Vorsitzenden waren auch die Treffen der OSZE-EU-Troika, die 2005 Ende März in Brüssel und Mitte September in New York stattfanden. Daneben traf Rupel noch mit anderen Vertretern von EU-Organen zusammen, so im April in Luxemburg mit den Außenministern und Ende November in Brüssel mit der Kommission. Ebenso gehören zum Pflichtprogramm die Kontakte zum Europarat; Ende Februar sprach er in Straßburg, Mitte Mai beim Gipfeltreffen in Warschau und Mitte November wieder in Straßburg beim Ministerkomitee. Ein Schwerpunkt der Gespräche war erneut die Vermeidung von Doppelarbeit. Als Amtierender Vorsitzender der OSZE trat Rupel Ende Januar im Nordatlantikrat in Brüssel, Ende Mai bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO in Ljubljana sowie ebenfalls im Mai beim Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat in Aare und Mitte November in Brüssel auf.
Da sich die OSZE als regionale Abmachung der Vereinten Nationen versteht und von diesen auch als solche anerkannt ist, ist schon aus formellen Gründen ein Mindestmaß an Kommunikation geboten. Rupel sprach Anfang März vor dem VN-Sicherheitsrat in New York und Mitte März vor der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf. Mitte September besuchte

er den VN-Gipfel in New York anlässlich des 60. Jahrestages der Weltorganisation.
Der Pflege der Beziehungen zu den Kooperationspartnern der OSZE in Asien – Japan, Südkorea, Thailand, die Mongolei und Afghanistan – diente die Teilnahme des Amtierenden Vorsitzenden an der Internationalen Sicherheitskonferenz Ende April in Seoul. Sein Auftritt bei der Zentraleuropäischen Initiative (ZEI) in Piestany Ende November war dagegen auch seiner Funktion als slowenischer Außenminister geschuldet. Schließlich machte er den Regierungen in Washington Anfang März und in Moskau Mitte Juli und Mitte Oktober seine Aufwartung. Mitte Juni besuchte er den britischen Premierminister in London.
Mit den geschilderten Besuchen war das Reiseprogramm des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden jedoch noch keineswegs erschöpft. Er ließ es sich nicht nehmen, auch auf Tagungen einiger wissenschaftlicher Institute Vorträge zu halten. Und schließlich nahmen ihn auch noch die Jubiläumsveranstaltungen anlässlich des 30. Jahrestages der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte in Helsinki, Berlin und Wien Ende Juli und Anfang August zumindest zeitlich, wenn auch, was die Substanz angeht, wahrscheinlich am geringsten in Anspruch.
Die enorme Reisetätigkeit des Vorsitzenden lässt den Schluss zu, dass die Ausübung dieser Funktion in ihrer Mobilität liegt. Scherzhaft könnte man zur Verdeutlichung hinzufügen, dass die Quintessenz des Amtes nicht im Vorsitzen, sondern im Vorfahren liegt.

Der Ministerrat von Ljubljana

Wie bei jedem Verein ist auch für die OSZE und vor allem für ihren Amtierenden Vorsitzenden die „Vollversammlung“ ihrer Mitglieder der wichtigste Termin des Jahres. Die Ernte wird eingebracht, man hält Rückschau auf das vergangene Jahr und hofft auf Inspiration für das kommende. Auf dem 13. Treffen des Ministerrats am 5. und 6. Dezember in Ljubljana waren die meisten Teilnehmerstaaten durch ihre Außenminister vertreten. Es wurden drei Erklärungen verabschiedet und 19 Beschlüsse gefasst. Sie trugen nicht zur Bedeutung des Treffens bei, die vor allem in der dem Vernehmen nach verbesserten Kommunikation zwischen den Vertretern der Teilnehmerstaaten lag.
Der Ministerrat verabschiedete eine Erklärung zum 20. Jahrestag der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl,[4] eine Erklärung zu Georgien[5] und eine Er-

4 Erklärung des OSZE-Ministerrats zum 20. Jahrestag der Katastrophe im Kernkraftwerk Tschernobyl, MC.DOC/3/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Dreizehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 3), S. 4-5.
5 Erklärung zu Georgien, MC.DOC/4/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 6-7.

klärung zu dem Konflikt, mit dem sich die Minsk-Gruppe der OSZE befasst.[6] Der Vorsitzende gab bekannt, dass die Ministererklärung zum Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen vom Ministerrat am 20. Juni 2005 nach Ablauf einer Einspruchsfrist angenommen worden war,[7] und leitete die Verabschiedung des Konzepts für Grenzsicherung und -management durch den Ministerrat in die Wege.[8] Schon die Verabschiedung dieses Konzepts wurde von den Delegationen gelobt, namentlich von der Europäischen Union, die sich davon sicherere und offenere Grenzen sowie einen Rahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten „im Kampf gegen die Geißeln Terrorismus und organisierte Kriminalität"[9] versprechen.

Mehrere der folgenden Beschlüsse waren rein formeller Natur. So wurden der bereits amtierende französische Diplomat Marc Perrin de Brichambaut rückwirkend zum 21. Juni 2005 für drei Jahre zum Generalsekretär der OSZE bestellt, Finnland für das Jahr 2008 mit dem OSZE-Vorsitz betraut und der 4. und 5. Dezember 2006 als Termin für das 14. Ministerratstreffen in Belgien festgelegt.[10] Ebenso formell war der Beschluss, den Ständigen Rat, den Generalsekretär sowie die einschlägigen OSZE-Institutionen und -Strukturen zu beauftragen, ihre 2005 begonnene Arbeit zu Migrationsfragen in allen drei Dimensionen fortzusetzen und dem 14. Treffen des Ministerrats darüber zu berichten.[11] Einen ebenso formellen Charakter hatte der Beschluss, sich weiterhin um die Umsetzung der OSZE-Dokumente über Kleinwaffen und leichte Waffen sowie über Lagerbestände konventioneller Munition zu bemühen und das Forum für Sicherheitskooperation zu beauftragen, dazu einen Fortschrittsbericht vorzulegen.[12]

Die Teilnehmerstaaten beschlossen darüber hinaus eine Reihe von Appellen, in denen sie sich selbst zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen ermuntern. So forderten sie mit dem Beschluss eines umfangreichen Textes zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität „eindringlich", die Zusammenarbeit untereinander und mit dem UNODC, dem Euro-

---

6 Erklärung zu dem Konflikt, mit dem sich die Minsk-Gruppe der OSZE befasst, MC.DOC/5/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 8.

7 Ministererklärung zum Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen, MC.DOC/1/05/Corr. 1. vom 20. Juni 2005, in: ebenda, S. 3.

8 Konzept für Grenzsicherung und -management, MC.DOC/2/05/Corr. 1. vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 11-17.

9 Erklärung der Europäischen Union, Anhang 4 zu MC(13) Journal Nr. 2 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 75-76, hier: S. 75.

10 Beschluss Nr. 1/05, Bestellung des Generalsekretärs der OSZE, MC.DEC/1/05 vom 10. Juni 2005, in: ebenda, S. 21; Beschluss Nr. 18/05, OSZE-Vorsitz im Jahr 2008, MC.DEC/18/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 65; Beschluss Nr. 19/05, Datum und Ort des nächsten Treffens des Ministerrats der OSZE, MC.DEC/19/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 66.

11 Beschluss Nr. 2/05, Migration, MC.DEC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 22-23.

12 Beschluss Nr. 8/05, Weitere Bemühungen zur Umsetzung der OSZE-Dokumente über Kleinwaffen und leichte Waffen bzw. über Lagerbestände konventioneller Munition, MC.DEC/8/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 35-36.

parat und anderen einschlägigen internationalen Organisationen unter Verweis auf das entsprechende Übereinkommen der Vereinten Nationen und die dazugehörigen Protokolle sowie andere Beschlüsse, Konferenzen, Tagungen und Seminare zu verstärken.[13] In dieselbe Kategorie gehört der Beschluss zur Verstärkung der rechtlichen Zusammenarbeit in Strafsachen zur Terrorismusbekämpfung, nach dem die Teilnehmerstaaten sich gemeinsam darum bemühen sollten, die Täter, Organisatoren, Unterstützer und Sponsoren terroristischer Handlungen entweder auszuliefern oder strafrechtlich zu verfolgen und vor Gericht zu bringen; darüber hinaus wurde der Generalsekretär beauftragt, 2006 eine Fachtagung und nationale Ausbildungsseminare für Staatsanwälte und Beamte der Rechtsprechung zu Fragen der Auslieferung und der Rechtshilfe zu organisieren.[14]

Ein weiterer appellativer Beschluss wurde zur Bekämpfung der Gefahr, die von illegalen Drogen ausgeht, gefasst.[15] Darin fordern sich die Teilnehmerstaaten gegenseitig auf, ihre Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung der von der Herstellung und dem Handel mit illegalen Drogen ausgehenden Gefahren zu verstärken. Der Generalsekretär wird beauftragt, auch zu diesem Thema 2006 eine Fachtagung zu organisieren.

Appellativ war auch der Beschluss, die Umsetzung der Resolution 1540 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Bedrohung durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme zu unterstützen.[16] Immerhin ein neues Thema brachte der Beschluss über Maßnahmen zur Erhöhung der Containersicherheit; alle Teilnehmerstaaten sollten so bald wie möglich die im Standardrahmen der Weltzollorganisation (WZO) zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels empfohlenen Maßnahmen treffen.[17]

Größere politische Relevanz hatte dagegen der Beschluss, am 14. und 15. Februar 2006 in Wien ein Seminar über Militärdoktrinen abzuhalten, das der Ministerrat ausdrücklich „als ein Mittel zur Stärkung des Sicherheitsdialogs und der Arbeit des FSK“[18] guthieß. Diese Veranstaltung ist als Entgegenkommen gegenüber der Russischen Föderation hinsichtlich ihres Verlangens zu interpretieren, die politisch-militärische Dimension der OSZE zu stärken.

Als Pendant dazu in der menschlichen Dimension kann der umfangreiche Beschluss über „Toleranz und Nichtdiskriminierung, Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander“ betrachtet werden. Neben

---

13 Beschluss Nr. 3/05, Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, MC.DEC/3/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 24-26.

14 Beschluss Nr. 4/05, Verstärkung der rechtlichen Zusammenarbeit in Strafsachen zur Terrorismusbekämpfung, MC.DEC/4/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 27-29.

15 Beschluss Nr. 5/05, Bekämpfung der Gefahr, die von illegalen Drogen ausgeht, MC.DEC/5/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 30-31.

16 Beschluss Nr. 7/05, Unterstützung bei der wirksamen Umsetzung der Resolution 1540 (2004) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, MC.DEC/7/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 34.

17 Beschluss Nr. 6/05, Weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Containersicherheit, MC.DEC/6/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 32-33.

18 Beschluss Nr. 9/05, OSZE-Seminar über Militärdoktrinen, MC.DEC/9/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 37.

einer Reihe normativer Aussagen beschloss der Ministerrat darin, das BDIMR-Programm für Toleranz und Nichtdiskriminierung zu unterstützen, und fügte hinzu, „dass die OSZE weiterhin bewusstseinsbildend tätig sein und Maßnahmen gegen Vorurteil, Intoleranz und Diskriminierung entwickeln soll“.[19] Der Ministerrat beauftragte das BDIMR u.a. damit, den Teilnehmerstaaten bei der „Erhebung und Führung verlässlicher Informationen und Statistiken über Hassdelikte und gewalttätige Äußerungen von Intoleranz und Diskriminierung behilflich zu sein, um sie in die Lage zu versetzen, vergleichbare Daten und Statistiken zu erstellen“.[20]

In Zusammenhang mit der menschlichen Dimension wurde eine Reihe weiterer Beschlüsse gefasst, so z.B. zur Förderung der Menschenrechtserziehung und -ausbildung,[21] zur Einhaltung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in Systemen der Strafrechtspflege,[22] über die Bekämpfung des Menschenhandels[23] und zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Konfliktnachsorge, um die Zahl der Frauen im OSZE-Sekretariat, den OSZE-Institutionen und -Feldeinsätzen, insbesondere auf der Führungsebene und in Entscheidungsfunktionen, deutlich zu erhöhen.[24] Ein weiterer, besonders umfangreicher Beschluss galt der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Der Ministerrat forderte die Teilnehmerstaaten eindringlich auf, „mit Unterstützung und Hilfe der OSZE alle erforderlichen gesetzgeberischen, politischen und programmatischen Kontroll- und Evaluierungsmaßnahmen zu ergreifen, um die uneingeschränkte Ausübung der Menschenrechte von Frauen zu fördern und zu schützen und alle Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu verhüten und zu bekämpfen“.[25]

Ein Beschluss zur Integrität des eigenen Personals richtete sich aus leider gegebenen Anlässen auf die Gewährleistung höchster Maßstäbe in Bezug auf Verhalten und Verantwortung von Personen, die bei internationalen Truppen und Missionen dienen. Der Ministerrat fordert darin die Teilnehmerstaaten auf, „wo notwendig Maßnahmen zu verbessern, die verhindern sollen, dass militärische und zivile Mitarbeiter, die im Ausland bei Friedenstruppen oder anderen internationalen Missionen im Einsatz sind, sowie OSZE-Bedienstete

---

19 Beschluss Nr. 10/05, Toleranz und Nichtdiskriminierung – Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/10/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 38-42, hier: S. 39.

20 Ebenda, S. 40.

21 Beschluss Nr. 11/05, Förderung der Menschenrechtserziehung und -Ausbildung [sic!] im OSZE-Raum, MC.DEC/11/05 vom 6. Dezember 2005, in: Dreizehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 3), S. 43-44.

22 Beschluss Nr. 12/05, Einhaltung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in Systemen der Strafrechtspflege, MC.DEC/12/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 45-46.

23 Beschluss Nr. 13/05, Bekämpfung des Menschenhandels, MC.DEC/13/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 47-48.

24 Beschluss Nr. 14/05, Frauen in der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Konfliktnachsorge, MC.DEC/14/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 49-52.

25 Beschluss Nr. 15/05, Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, MC.DEC/15/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 53-57, hier: S. 54.

sich an Menschenhandel beteiligen oder Opfer von Menschenhandel ausbeuten".[26]
Ein brisanter Beschluss, der auf den Kern der derzeitigen Kritik an der OSZE zielt, galt der Stärkung der Wirksamkeit der OSZE. Darin beauftragt der Ministerrat den Ständigen Rat, seine entsprechende Reformarbeit fortzusetzen und dem Ministerrat 2006 zu berichten. Im Zusammenhang mit den Überlegungen im Bericht des Weisenrats sollen dabei folgende Themen erörtert werden :[27]

- Verfahrensregeln,
- Verbesserung des Konsultationsprozesses, einschließlich Überlegungen zu einer Ausschussstruktur,
- Verbesserung der Planung und Effizienz von OSZE-Konferenzen,
- Stärkung der Effizienz, Effektivität und Transparenz der Aktivitäten der Organisation, einschließlich ihrer budgetären und außerbudgetären Finanzierung,
- Stärkung der Rolle des Generalsekretärs, u.a. durch die weitere Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Leitern der Institutionen und Feldeinsätze, sowie
- Modernisierung des Sekretariats, um es besser in die Lage zu versetzen, den Amtierenden Vorsitz und die Teilnehmerstaaten zu unterstützen und die Tätigkeit der OSZE zu koordinieren.

Ferner stehen auf der Liste der Wünsche, die der eine oder der andere – sicher aber nicht alle – Teilnehmerstaat erwogen wissen wollte:

- die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE-Institutionen und -Feldeinsätze,
- die Prüfung der Möglichkeit, der OSZE Rechtsstatus, Vorrechte und Immunitäten zu verleihen,
- Verbesserung der Programmplanung, damit diese den Prioritäten der Organisation besser gerecht wird,
- Verbesserung der Professionalität des OSZE-Personals und der Verwaltung ihrer „Humanressourcen" unter gebührender Berücksichtigung einer ausgewogenen Geschlechtervertretung und geographischen Verteilung und schließlich
- Überprüfung der Möglichkeit, themenspezifische Missionen in einem OSZE-weiten oder subregionalen Kontext zu bilden.

---

26 Beschluss Nr. 16/05, Gewährleistung höchster Maßstäbe in Bezug auf Verhalten und Verantwortung von Personen, die bei internationalen Truppen und Missionen dienen, MC.DEC/16/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 58-60, hier: S. 59.

27 Vgl. zum Folgenden: Beschluss Nr. 17/05, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/17/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 61-65.

Die von den GUS-Staaten geäußerte Kritik am BDIMR fing der Auftrag an das BDIMR auf, dem nächsten Ministerrat über die Umsetzung bestehender Verpflichtungen zu berichten sowie Möglichkeiten zur Stärkung und Förderung seiner wahlbezogenen Aktivitäten dabei zu behandeln.[28]
Natürlich wirkte der überraschend erreichte Konsens der Mitglieder des Weisenrats positiv auf das allgemeine Klima des Treffens der Minister; sie konnten sich sogar auf einen „Fahrplan" für die Behandlung von dessen Bericht einigen. Das Einvernehmen über den Beitragsschlüssel wirkte ebenso harmonisierend wie ein bilateral zwischen der Russischen Föderation und Georgien über den Abzug der dort stationierten russischen Truppen erreichtes Übereinkommen.[29] Ebenfalls positiv wirkte sich die Einigung über die Erklärung zum Berg-Karabach-Konflikt aus, die besagt, dass die Konfliktparteien nunmehr bereit seien, von der Verhandlungsphase in die Entscheidungsphase überzugehen.
Ein beinahe ritueller Dissens ergab sich in den Fragen, an denen schon auf den vorangegangenen drei Treffen des Ministerrats die Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung gescheitert war, so dass der Vorsitzende wie seine Vorgänger von seinem Privileg Gebrauch machte, den vorbereiteten Entwurf des Dokuments als persönliche Erklärung vorzutragen.[30] Uneinigkeit herrschte nach wie vor zwischen der Russischen Föderation einerseits und den NATO-Staaten andererseits über die beim Gipfeltreffen von 1999 eingegangenen so genannten „Istanbuler Verpflichtungen", insbesondere über das Junktim zwischen dem Abzug der russischen Truppen aus Moldau bis zum Jahr 2005 und dem Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags. Damit erhielt die dritte KSE-Überprüfungskonferenz, die für Juni 2006 in Wien angesetzt war und das Vertragsregime stärken sollte, bereits in Ljubljana einen heftigen Dämpfer, von dem sie sich nicht mehr erholte und schließlich scheiterte. Ein Inkrafttreten des angepassten Vertrags hätte den Beitritt neuer Vertragsstaaten ermöglicht. Ein ähnliches Schicksal ereilte den Versuch, Einvernehmen über eine Würdigung des Abschlusses der ersten Phase der Durchführung des Vertrags über den Offenen Himmel und dessen positive Beurteilung durch die Erste Überprüfungskonferenz des Vertrags im Jahr 2005 zu erzielen.
Die Moldau-Problematik blieb zum Missfallen der meisten Delegationen ausgeklammert; ebenso fand die Kosovo-Frage keine Erwähnung, auch wenn die russische Delegation dies unter Hinweis auf das vierte Prinzip der Hel-

28 Vgl. ebenda, S. 63.
29 Agreement between Georgia and Russia on Terms and Rules of Temporary Functioning and Withdrawal of the Russian Military Bases and Other Military Facilities of the Group of Russian Military Forces in South Caucasus Deployed on the Territory of Georgia, unter: http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=78&info_id=900.
30 Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Dr. Dimitrij Rupel, Anhang 2 zu MC(13) Journal Nr. 2 vom 6. Dezember 2005, in: Dreizehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 3), S. 70-73.

sinki-Schlussakte – territoriale Integrität – gewünscht hatte.[31] Dabei lag eine Stellungnahme zu Moldau, der alle hätten zustimmen können, im Bereich des Möglichen; sie scheiterte letztlich an der Intransigenz der transnistrischen Separatisten, die ihre russischen Protektoren zum Widerstand nötigten. Nach der ausführlichen Stellungnahme der moldauischen Delegation hätte das Problem Transnistrien durch die Demokratisierung und Entmilitarisierung der Region einer Lösung näher gebracht werden können. Das Endziel der Verhandlungen hätte die Festlegung der besonderen Rechtsstellung der transnistrischen Region innerhalb der Republik Moldaus sein sollen. Mit den vom moldauischen Parlament am 10. Juni 2005 verabschiedeten Dokumenten und dem am 22. Juli angenommenen Gesetz über die Grundprinzipien der besonderen Rechtsstellung der Siedlungen am linken Ufer des Nistru/Dnjestr (Transnistrien) hätten entsprechende Grundlagen vorgelegen.[32]
Immerhin hat sich die Russische Föderation – anders als z.B. die USA – so genannter interpretativer Erklärungen enthalten und sich insbesondere über den Konsens zum Beschluss über die Reform positiv geäußert. Das wurde ihr durch den slowenischen Vorsitz erleichtert, der – wie andere Delegationen auch – bereit war zuzugestehen, dass die Wahlbeobachtung – einer der russischen Kritikpunkte – reformiert werden muss, z.B. durch den Einsatz qualifizierterer, sprachkundiger Beobachter oder die Einrichtung eines Fonds, der die Teilnahme von Beobachtern aus den ärmeren Ländern erleichtert.
Der Ministerrat von Ljubljana hat insgesamt erkennen lassen, dass sich die Krise der OSZE zumindest nicht verschärft hatte.

Retrospektive und Resümee

Der slowenische Vorsitz ist stolz auf das Resultat seiner Amtszeit.[33] Doch die „externen" Krisen blieben bestehen, neue kamen hinzu. Keiner der Konflikte steht vor einer Lösung; immerhin wurden jedoch die Gespräche weitergeführt. In der Moldau-Frage schien man wieder einmal kurz vor einem Übereinkommen zu stehen. Umso größer war die Enttäuschung darüber, dass die fünf zwischen den Präsidenten arrangierten Gespräche, an denen sich neben der OSZE auch die Russische Föderation und die Ukraine als Vermittler beteiligten, ohne Ergebnis blieben.[34] Der „Prager" Berg-Karabach-Prozess konnte zwar weitergeführt werden, wurde allerdings von beunruhigenden Aufrüstungsprogrammen beider Seiten überschattet. Negative Erfahrungen machte der Vorsitz mit Usbekistan. Der Moskauer Mechanismus wurde ange-

31 Vgl. Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, Anhang 5 zu MC(13) Journal Nr. 2 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 77-78.
32 Vgl. Erklärung der Delegation Moldaus, Anhang 6 zu MC(13) Journal Nr. 2 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 79.
33 So Aussagen von Mitarbeitern des Vorsitzenden.
34 Vgl. CIO.GAL/10/05, 2. Februar 2005.

rufen, scheiterte jedoch. Die Wahlen in Kasachstan und Aserbaidschan boten Anlass zur Kritik.

Nach innen konnte eine Stabilisierung erreicht werden. Die Atmosphäre hat sich verbessert. Die entsprechenden substanziellen Leistungen sind beachtlich: die Verabschiedung der Gesamthaushalte für 2005 und 2006, die zumindest vorläufige Regelung des Beitragsschlüssels, die Berufung des Generalsekretärs und die Verlängerung des Mandats des Direktors des BDIMR.

Die Lage hat sich beruhigt. Die Bereitschaftsbekundungen zur Reform der Organisation haben die Gegensätze verringert, man hat eine gemeinsame Plattform gefunden, Reform ist kein Tabu mehr. Aber der gute Wille der OSZE-Gemeinschaft wird nicht ausreichen, wenn die Lenker in den Hauptstädten der Organisation keine auch zukünftig eigenständige Rolle neben NATO und EU zugestehen. Die OSZE ist nach wie vor auf der Suche nach neuer Antriebskraft.

Nach dem Ende seiner Amtszeit als Vorsitzland bleibt Slowenien Mitglied in der OSZE-Troika, dem Beratungsgremium jedes Amtierenden Vorsitzenden für die Steuerung der OSZE, das nun erstmals ausschließlich aus EU-Mitgliedern bestehen wird. Ob diese Affinität der Troika-Mitglieder der OSZE nützt?

Untergründig stellt sich beharrlich die weitaus wesentlichere Frage: Wozu soll die OSZE effizienter werden? Sie wurde noch während des Ministerrats von Ljubljana berechtigterweise in der Öffentlichkeit aufgeworfen.[35] Der slowenische Vorsitz hat das OSZE-Schiff aus stürmischer See in ruhigeres Fahrwasser gesteuert und das Ruder, aber auch diese Frage seinem belgischen Nachfolger übergeben. Die Kreuzfahrt geht vorläufig weiter. Es bleibt zu hoffen, dass die Besatzung einen Kurs finden wird, der alle Passagiere in einen sicheren Hafen bringt.

35 Reinhard Veser, Effizienter, aber wozu?, in: FAZ, 5. Dezember 2005, S. 6.

Heinrich Schneider

Bemühter Anlauf – unterbliebener Sprung: Die OSZE-Reforminitiative 2004-2005 und ihr Ergebnis

Eine überfällige Initiative

„Krise" ist seit Jahren der zentrale Begriff in so gut wie allen Analysen der OSZE und ihres Wirkens. Ausdrückliche Bemühungen um die Behebung der unbestreitbar bestehenden Krise waren längst gefordert und erwartet worden. Im Dezember 2004 ergriff der Ministerrat auf seiner 12. Tagung in Sofia die Initiative: Ein „Weisenrat" sollte sich mit der Stärkung der Wirksamkeit der Organisation befassen und seine Arbeitsergebnisse – samt geeigneten Reformvorschlägen – bis zum Juni 2005 vorlegen. Anschließend sollten diese und eventuelle andere Beiträge in Konsultationen auf hoher Ebene erörtert werden. Die Resultate sowie daraus abzuleitende Empfehlungen sollten über den Ständigen Rat dem Ministerratstreffen 2005 als Grundlage für entsprechende Beschlüsse unterbreitet werden.
Die Konsultationen auf hoher Ebene fanden am 12. und 13. September 2005 in Wien statt. Ihnen lagen neben der vom Weisenrat unter dem Titel *„Common Purpose: Towards a More Effective OSCE"*[1] vorgelegten Ausarbeitung noch einige weitere Dokumente zugrunde, insbesondere:

- der Bericht über das am 5. und 6. Juni 2005 in Washington von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zusammen mit der *Swiss Foundation for World Affairs* unter dem Titel *„The Future of the OSCE"* veranstaltete Kolloquium,[2]
- eine Stellungnahme des stellvertretenden russischen Außenministers Wladimir Tschischow über die Probleme der OSZE[3] sowie

1 Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415 (im Folgenden zitiert als: „Common Purpose").

2 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, abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2005, a.a.O. (Anm. 1), S. 417-424 (im Folgenden zitiert als „Future Colloquium"). Dass die Veranstaltung in Washington stattfand, ist kein Indiz für eine besondere Nähe zur offiziellen OSZE-Politik der USA. Eher kann man unterstellen, dass es den Veranstaltern darum ging, das dortige politische und massenmediale Establishment für die OSZE zu interessieren und zu sensibilisieren. Der Bericht war von Botschafter Gérard Stoudmann (ehemals Direktor des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, BDIMR) und Spencer Oliver (Generalsekretär der Parlamentarischen Versammlung der OSZE) erarbeitet und von den Spitzenvertretern der beiden Veranstalter gebilligt worden.

3 Remarks by Deputy Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Vladimir Chizhov at the International Roundtable Meeting on the Theme of „The 30th Anniversary

- eine unter dem Titel *„Managing Change in Europe“* vom Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg erstellte Ausarbeitung.[4]

Zu den Konsultationen auf hoher Ebene selbst hatten zahlreiche Staaten zusätzliche Teilnehmer entsandt; das unterschiedliche Format der Vertretung war auffällig.[5] Die Themenliste enthielt Stichworte wie „Ziele und Prioritäten“[6] sowie „Strukturen, Verfahren und Praktiken“.[7] Diese Auflistung hatte sich aufgrund der vorbereitenden Beiträge empfohlen.

Vordergründige Elemente der Ausgangslage für die Konsultationen im September 2005 in Wien

So gut wie alle Beteiligten waren sich schon vor dem Beginn der Konsultationen in einem einig: Ohne baldige und substanzielle Reformen würde die OSZE ihre Bedeutung verlieren. Ihr kritischer Zustand war seit langem anhand einer Reihe von Symptomen zu erkennen:

- Alle zwei Jahre hätte eigentlich ein Gipfeltreffen der OSZE-Staats- und Regierungschefs stattfinden sollen. Tatsächlich hat es seit Istanbul (1999) keinen Gipfel mehr gegeben; Washington hatte einem Gipfeltreffen seit Istanbul stets mit der Begründung, es sei nicht durch hinreichend substanzielle Beschlussvorlagen gerechtfertigt, seine Zustimmung verweigert. Dies spricht für einen Bedeutungsverlust in den Augen der USA.

---

of the Helsinki Final Act and the Problems of the OSCE“, Moscow, 2 June 2005, Pressemeldung des Außenministeriums der Russischen Föderation, 6. Juni 2005, unter: http://www.rusembcanada.mid.ru/pr/060605_1.html; OSZE-Dokument SEC.DEL/139/05. Die Ausarbeitung war bei einer internationalen Konferenz in Moskau am 2. Juni 2005 vorgetragen worden.

4 Managing Change in Europe – Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions, compiled by Wolfgang Zellner, CORE Working Paper No. 13, Hamburg 2005. Das Papier wurde innerhalb der OSZE als Dokument PC.DEL/784/05 am 22. Juli 2005 von der Ständigen Vertretung Finnlands verteilt (das finnische Außenministerium hatte die Erarbeitung angeregt und finanziell gefördert). Der Bericht ist ebenfalls abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2005, a.a.O. (Anm. 1), S. 425-466, und wird im Folgenden als „Managing Change“ zitiert.

5 Die Zahl der US-Teilnehmer betrug 30, die der russischen Teilnehmer fünf.

6 Unter dieser Überschrift ging es u.a. um die Stellung der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur, die Identität und das Profil der Organisation, ihren umfassenden Sicherheitsbegriff und die Beziehungen zu anderen internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

7 Dieser Thematik wurden die Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren, die Aufteilung der Funktionen zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Generalsekretär sowie die Strukturen und Arbeitsweisen der übrigen Institutionen der OSZE und ihrer Feldmissionen sowie das Problem des Verhältnisses der drei Dimensionen zueinander, der politisch-militärischen, der ökonomisch-ökologischen und der menschlichen Dimension, zugeordnet.

- Erst recht war das Interesse Russlands an der OSZE seit Jahren massiv zurückgegangen. Deutlich wurde das, als Moskaus Bemühungen scheiterten, die KSZE zu einer (in russischen Augen) voll entwickelten Organisation auszubauen, auf völkerrechtlich verbindlicher Basis, mit handfesten Zuständigkeiten und mit einem dem VN-Sicherheitsrat vergleichbaren Steuerungsorgan, die die gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur maßgeblich prägen sollte. Die Enttäuschung setzte bereits Ende 1994 ein, als die NATO ihre bevorstehende Erweiterung bekannt gab und Russland beim Budapester Gipfeltreffen mit verhältnismäßig billigen Trostpreisen abgespeist wurde.[8]
  In der Folge wurde der russische Unmut über Tendenzen zur Instrumentalisierung der OSZE zugunsten der USA und der NATO immer deutlicher; er kam immer wieder auch dadurch zum Ausdruck, dass Russland seine Zustimmung zu mehrheitlich gebilligten Beschlussvorlagen verweigerte oder verzögerte und bestimmte Reformen verlangte, die die aus seiner Sicht bestehende Unausgewogenheit beenden sollten.[9]
- Das jährliche Ministerratstreffen endete mehrfach ohne Einvernehmen über eine gemeinsame Ministerratserklärung.[10]
- Mehrmals kam die Annahme des Jahresbudgets zum Beginn des neuen Haushaltsjahres nicht zustande, was sich negativ auf die Glaubwürdigkeit der Organisation, auf ihr operatives Wirken und auf die Einstellung ihrer Mitarbeiter auswirkte.
- Die Reduktion der Aufwendungen bezeugte auch eine verminderte Zahlungsbereitschaft der Teilnehmerstaaten.[11]

---

8 Darunter insbesondere die Umbenennung der KSZE in OSZE, die jedoch mit der Feststellung verbunden wurde, an der Rechtsform, der Struktur und der Arbeitsweise würde sich dadurch nichts ändern, sowie die Anberaumung einer Diskussion über ein neues Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, das dann 1999 zur Verabschiedung einer „Europäischen Sicherheitscharta“ führte, die hinter den russischen Hoffnungen jedoch weit zurückblieb.

9 Vgl. hierzu Alexander Matwejew, Die Identitätskrise der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 67-90, mit Zwischenüberschriften wie z.B. „Gebrochene Versprechen und zerschlagene Prinzipien“ (S. 69). Vgl. auch bereits Andrej Zagorski, Russland und die OSZE: Erwartungen und Enttäuschungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 109-119; Andrej V. Zagorski, Russlands OSZE-Politik im Kontext gesamteuropäischer Entwicklungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 45-52.

10 So erstmals auf dem Wiener Ministerratstreffen 2000. Für die Mehrheit akzeptable Positionen wurden als Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden zu Protokoll gegeben.. Siehe z.B. die in Wien abgegebene Erklärung der Amtierenden Vorsitzenden, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 521-537, einschließlich der Interpretativen Erklärung der russsichen Delegation, S. 532-533. Zur Einschätzung des Treffens als Beleg für die Krise vgl. Victor-Yves Ghebali, Das Wiener Ministerratstreffen und die Folgen – Vom Umgang mit der russischen Malaise, in: ebenda, S. 29-40.

11 Das Budget 2005 lag um sechs Prozent niedriger als das des Vorjahres. Die Ansätze für Feldpräsenzen erfuhren sogar eine Senkung um zwölf Prozent, wohingegen die Ansätze für das BDIMR um fast 18 Prozent aufgestockt wurden.

So offenkundig die Krise und der Reformbedarf waren, so zweifelhaft war es von vornherein, ob es Übereinstimmung über die Bewertung der Krisensymptome, die zugrunde liegenden Ursachen und die zur Krisenbehebung geeigneten Maßnahmen geben würde.
Gleichwohl wurden einige zu Reformschritten nötigende Umstände in allen oder fast allen Vorbereitungsdokumenten angesprochen, wenn auch mit unterschiedlicher Akzentuierung. Die entsprechenden Aussagen waren schon vor der Ministerratsinitiative des Jahres 2004 bei vielen Gelegenheiten geäußert und inzwischen fast zu Gemeinplätzen geworden. Das gilt z. B. für die Folgenden:

(1) Die OSZE hat sich auf tiefgreifende Veränderungen der sicherheitspolitischen Gesamtkonstellation nicht oder nur unzulänglich eingestellt. Eine über Detailregelungen hinausgehende Anpassung wäre nötig.
(2) Der politische Wille etlicher Teilnehmerstaaten, die OSZE ernst zu nehmen und sich dementsprechend an die grundlegenden Prinzipien und Normen zu halten und etablierte Mechanismen oder Instrumente optimal zu nutzen, ist schwächer geworden oder abhanden gekommen; mit anderen Worten: Die normative Kraft der Regimeprinzipien und -regeln hat, zumindest in einigen Hauptstädten, nachgelassen.
Wünschenswert wäre daher Stärkung der normativen Kraft dieser Prinzipien und Normen, zumindest durch eine nachdrückliche Bekräftigung der Beschlüsse, in denen diese Prinzipien und Normen fixiert sind (etwa in Form eines Ministerrats- oder Gipfelbeschlusses), vielleicht aber auch durch die Zuerkennung einer völkerrechtlichen Bindekraft (etwa in Form einer Konvention).
(3) Die relative Gewichtung der verschiedenen Aufgabenfelder ist anfechtbar und korrekturbedürftig und daher auch die Gewichtung des ihnen (bzw. den herkömmlichen „Dimensionen“ der OSZE) gewidmeten Engagements.
(4) Das System der Institutionen und Verfahren bedarf etlicher Verbesserungen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität.

Hinter diesen Thesen stehen aber auf einer fundamentaleren Ebene einige weitere, nicht immer pointiert angesprochene Umstände; sie beziehen sich zum einen auf die Motivhorizonte und Interessenperzeptionen, zum anderen auf die Machtkonstellation, wobei beide Dimensionen miteinander zusammenhängen:

(5) Die ursprünglichen Beweggründe für die Einleitung des KSZE-Prozesses und die Errichtung des KSZE- bzw. OSZE-Regimes sind längst nicht mehr so motivkräftig, dass sie eine Organisations- und Regimeloyalität bewirken, die so stark ist, dass sie auch wirksam bleibt, wenn eigene Interessen dazu verleiten können, es mit den Regimeverpflich-

tungen nicht so genau zu nehmen, sie selektiv auszulegen oder sich über sie hinwegzusetzen.

(6) Die ursprüngliche Kräftekonstellation im Teilnehmerkreis der KSZE schien in den Augen wichtiger Akteure stabilisierungsförderliche Regimebildungsbemühungen ratsam zu machen.
Diese Notwendigkeit besteht seit geraumer Zeit nicht mehr, erstens, weil das labile Patt nicht mehr in der früheren Form gegeben ist, und zweitens, weil das bisherige Stabilisierungsregime angesichts neuartiger Gefährdungen und Risiken erheblich an Wert eingebüßt hat.
Das legt es nahe, das OSZE-System in den Dienst jeweils eigener Interessen (von Großmächten, Allianzen oder Staatengruppen) zu stellen oder in einer Weise zu deuten oder umzustrukturieren, die solchen Instrumentalisierungen Vorschub leistet.[12] Solche Versuche müssen andererseits den Unmut jener Teilnehmerstaaten erregen, die ihre Interessen durch derartige Versuche beeinträchtigt sehen.

Daraus wiederum ergibt sich eine weitere, recht handfeste Folgerung, die auch im Vorfeld der September-Konsultationen angesprochen wurde, freilich zuweilen – diplomatischen Usancen entsprechend - nicht durchweg unter namentlicher Nennung der Akteure:

(7) Das Hauptelement der Krise liegt in einem Interessengegensatz zwischen zwei unterschiedlich großen Koalitionen, geführt von den USA und von der Russischen Föderation. Die Positionen der USA finden die Unterstützung einer Mehrheit der Teilnehmerstaaten. Da jedoch nach wie vor das Konsensprinzip gilt, kann Russland mit seinen Sympathisanten Reformen blockieren. Diese faktische Vetoposition nutzt Russland aus, insbesondere wenn es mehrheitsfähige Reformschritte als gegen die eigenen Interessen gerichtet einschätzt, aber womöglich auch, um seine grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber der derzeitigen OSZE-Politik deutlich zu machen.

So lag es nahe, die Reformbemühungen nicht nur auf die Verbesserung von Effizienz und Wirksamkeit der OSZE und ihrer institutionellen und operativen Ausgestaltung auszurichten, sondern direkt auf eine Vermittlung zwi-

12 Derartiges ist freilich nur die Wiederaufnahme einer bereits in früheren Zeiten wirksamen Strategie: Bereits zu Beginn stand der KSZE-Prozess im Zeichen einer „antagonistischen Kooperation“, innerhalb derer einerseits Destabilisierungstendenzen unter Kontrolle gebracht und Regeln für einen *Modus Vivendi* entwickelt und praktiziert werden sollten, wobei aber doch jeder der beiden Blöcke darauf abzielte, die eigene Position zu stärken und in diesem Sinne die lagerübergreifende Interdependenz zu eigenen Gunsten asymmetrisch zu entwickeln. In Moskau wurde dies von Anfang an offen ausgesprochen: Es gelte, Europa zu einem „Kontinent der friedlichen Koexistenz“ zu machen; friedliche Koexistenz zwischen imperialistischen und sozialistischen Staaten funktioniere aber nur, wenn das Kräfteverhältnis dahin gebracht werde, dass die imperialistischen Staaten ihre imperialistische Politik nicht mehr so praktizieren können, wie es eigentlich den Gesetzmäßigkeiten des Imperialismus entspräche.

schen den Vorstellungen der USA und ihrer Verbündeten einerseits und Russlands und seiner Sympathisanten andererseits. Nicht von ungefähr wurden daher mehrere der oben aufgelisteten Vorbereitungsdokumente unter Mitwirkung von Exponenten beider gegensätzlicher Standpunkte erarbeitet, und zuweilen konnte man den Eindruck gewinnen, das jeweilige Bündel von Vorschlägen sei so zusammengesetzt worden, dass bestimmte Beschlüsse, die jeweils einer der beiden Gruppierungen eigentlich unwillkommen waren, erstens etwas abgeschwächt und zweitens durch die Verknüpfung mit anderen Vorhaben, an denen auf einer der beiden Seiten umgekehrt positives Interesse bestand, dieser schmackhafter gemacht werden sollten. Das Rezept hatte sich im KSZE-Prozess von Anfang an stets bewährt; seine abermalige Nutzung bot sich nun an. Allerdings bestand dabei die Gefahr, dass man sich auf einige vordergründige positive oder negative Anliegen konzentrierte und damit die eigentlichen Ursachen der Krise unberücksichtigt ließ.

Ein erweiterter Blick auf die Herausforderungen einer Reform der OSZE

Die Überwindung des Gegensatzes zwischen den beiden antagonistischen Positionen erschien den Vordenkern der Reformkonsultationen offenbar als eine notwendige Voraussetzung für eine Behebung der Krise. Ob sie auch eine hinreichende Voraussetzung war, ist eine andere Frage.

Um sich hierüber ein Urteil bilden zu können, muss man sich zunächst die Herausforderungen vergegenwärtigen, denen die OSZE gerecht werden müsste, soll sie aus ihrer unbefriedigenden Lage herauskommen.

Die dazu im Folgenden gegebenen Hinweise sind unvollständig und knapp; sie bieten überdies kaum Neues – immerhin ist in den mehr als eineinhalb Jahrzehnten seit der Wende ausgiebig über neue Herausforderungen und Risiken diskutiert worden. Dennoch wäre es nicht sehr hilfreich, die Erinnerung an die vielen damals breit erörterten Feststellungen und Meinungen schlicht vorauszusetzen.

Dass die sicherheitspolitische Gesamtlage sich im Lauf der Zeit erheblich verändert hat und dass dies eine Überprüfung der Aufgaben, Aktionsweisen und Instrumente der OSZE auslösen müsste, ist ebenfalls eine immer wieder betonte Selbstverständlichkeit. Ein Einvernehmen über konkrete und substanzielle Konsequenzen hängt jedoch davon ab, dass man sich halbwegs darüber einig ist, worin die wichtigsten Veränderungen bestehen.

Einige Vorgänge, die entweder zur Veränderung des Situationskontexts führten, innerhalb dessen die OSZE sich bewähren muss, oder aber die organisationseigenen Möglichkeiten modifizierten, verdienen es, genannt zu werden. Erst wenn man sie alle zusammen sieht und dabei relativ zueinander gewichtet, wird man sich das Profil der neuen Herausforderungen an die OSZE halbwegs klar vor Augen führen können.

Die Gefährdung der Sicherheit wurde in der Frühzeit der KSZE insbesondere den zwischen den Teilnehmerstaaten bestehenden Spannungen und den sich daraus ergebenden Bedrohungen zugeschrieben. Das hat sich in mehrfacher Hinsicht geändert: Mittlerweile sind nicht mehr lediglich „zwischenstaatliche“ Konfliktkonstellationen zu bewältigen und die Bedrohungen kommen nicht mehr ausschließlich, sogar nicht einmal mehr vornehmlich, aus dem OSZE-Raum selbst.
Ein solcher Hinweis ist jedoch zu pauschal, als dass er es erlauben würde, die Herausforderungen an eine Reform der OSZE bewusst zu machen. Eine Differenzierung ist nützlich.

- In der Frühzeit der KSZE gab es die „antagonistische Kooperation“ der beiden Parteien des Kalten Krieges, wobei die dritte Gruppierung der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten versuchte, gute Dienste zu leisten, zu vermitteln und das KSZE-System zu stärken.
  Danach kam es zu einer mit übertriebener Euphorie begrüßten, die bisherigen Lager übergreifenden Kooperation, für die mächtige Akteure jedoch unterschiedliche Entwicklungsperspektiven im Sinn hatten.
  Inzwischen hat sich, wie erwähnt, eine neue, deutlich asymmetrische Polarisierung herausgebildet, insbesondere im Zeichen der globalen Hegemonietendenzen der USA, die (nicht unbedingt nur) in Russland mit Unbehagen betrachtet, aber von manchen (z.B. mitteleuropäischen) Staaten durchaus akzeptiert wird.
- Die ursprüngliche Furcht vor einer Eskalation der Spannungen, womöglich einem Krieg, zwischen den damaligen Allianzen und das (von Staat zu Staat unterschiedlich starke) Interesse, zu einer Entspannung oder wenigstens zu einem verlässlichen *Modus Vivendi* zu kommen, sind vergangen; daran ändert auch die eben erwähnte abermalige Polarisierung nichts.
- Mittlerweile gibt es andere Sorgen, insbesondere mit Blick auf neue Konflikte (nicht so sehr zwischenstaatlichen, sondern vornehmlich innerstaatlichen oder transnationalen Charakters), an denen neuartige (oder früher weniger beachtete) Akteure beteiligt sind – von frustrierten Angehörigen ethnischer oder anderer Minderheiten über Bürgerkriegs- bzw. Sezessionskriegsparteien oder *Would-be-Warlords* bis hin zu transnationalen Terrornetzwerken; hinzu kommen kriminelle Organisationen und Netzwerke verschiedener Art. Neue Konfliktstrukturen und Akteurskategorien erfordern neue Lösungs- und Präventionsmaßnahmen.
- Inwieweit Sorgen über die eben angedeuteten neuen Sicherheitsgefährdungen geeignet sind, eine zu intensiverer Kooperation nötigende Interessengemeinsamkeit bewusst werden zu lassen, ist unklar; auch deshalb, weil die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten diesen Gefährdungen in un-

terschiedlichem Grad ausgesetzt sind und die Notwendigkeit einer gemeinsamen Abwehr unterschiedlich einschätzen.
Ob das ursprüngliche Kooperationsmotiv durch ein äquivalentes neues abgelöst wurde oder werden kann, ist also unklar.
Erst recht wird man nicht davon ausgehen können, dass anstelle der gemeinsamen Furcht davor, den Ost-West-Konflikt eventuell nicht mehr kontrollieren zu können, nun das Bewusstsein einer „Wertegemeinschaft“ zum verbindenden „Kitt“ der Organisation werden kann – wie es 1990 in Paris proklamiert worden war. Der Teilnehmerkreis hat sich nach dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens um rund 20 Staaten erweitert. Das bedeutet eine massive Zunahme der Heterogenität. Die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten betrachten sich nicht als europäisch, auch wenn sie auf ihre Zugehörigkeit zur OSZE und auf die eigene aktive Mitwirkung großen Wert legen. Ihre Vertreter betonen jedoch stets, dass die dortige Politik unter anderen Bedingungen stattfinden müsse, als sie sonst im OSZE-Raum herrschen, und dass ihre gesellschaftliche und politische Kultur sich von der anderer OSZE-Regionen markant unterscheide, weswegen sie die Zumutung einer raschen und kompletten Übernahme der im Zuge der „Wende“ als für den ganzen OSZE-Raum verbindlich erklärten ordnungspolitischen Prinzipien des Westens ablehnen. Aber auch in der Kaukasusregion gibt es patriarchalische und patrimoniale Gesellschaftsstrukturen, die zur Heterogenität des OSZE-Raumes beitragen.
Ohne einen die 56 Staaten und Gesellschaften verbindenden „Kitt“ wird die OSZE allerdings eher den Charakter einer Arena für Auseinandersetzungen zwischen Staaten und Staatengruppen als den einer voll entwickelten „pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft“ haben, ganz zu schweigen von demjenigen eines „kollektiven Akteurs“. Das gilt umso mehr, je deutlicher der fiktive Charakter der so oft und so pathetisch proklamierten „Unteilbarkeit der Sicherheit“ im OSZE-Raum erkennbar wird.

- Sehr bald nach der Beendigung des Nachkriegsantagonismus von Ost und West ist die damals proklamierte gesamteuropäische Euphorie von einer Konstellation zunehmender Konfliktträchtigkeit des OSZE-Raums abgelöst worden. Zugleich haben aber auch im globalen Kontext die Instabilitäten und Gefährdungen zugenommen.
  Sie treten auf verschiedenen Ebenen in Erscheinung:

  - Die militärische Sicherheit wird, wenn auch auf andere Weise als in der Zeit des Kalten Krieges, wieder prekär.
  - Das Engagement für Abrüstung und Rüstungskontrolle ist zurückgegangen; die Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag (NVV) 2005 in New York war erfolglos; eine Aushöhlung des

Regimes ist zu erwarten.[13] Die Zahl der über Nuklearpotenziale verfügenden Staaten steigt auch ganz offiziell und weitere Staaten geraten zunehmend unter Verdacht, sich solche Potenziale zu verschaffen. Dies gilt vor allem für technisch und militärisch hochentwickelte Staaten.

- Ganz andere Probleme stellen sich dort, wo die Staatsgewalt außerstande oder unwillig ist, ihr Gewaltmonopol durchzusetzen und die in ihrem Herrschaftsbereich bestehenden Machtgruppierungen effektiv so zu kontrollieren, dass ihnen die Möglichkeit zu friedensstörenden oder destabilisierenden Aktionen nicht zu Gebote steht.
- Da Waffenhandel und Waffenschmuggel sich ausweiten, erhalten nichtstaatliche Akteure erweiterte Möglichkeiten, die Sicherheitslage in verschiedenen Weltgegenden – auch in der Nachbarschaft der OSZE – zu destabilisieren. Je mehr derartige Aktionen einen transnationalen Charakter haben, desto schwieriger wird es für die Staaten, sich der entsprechenden Herausforderungen zu erwehren.
- Im Zuge der so genannten „Globalisierung" verschärfen sich wirtschaftliche und soziale Verteilungskonflikte.
- Zugleich nimmt die Bedeutung ideeller und kultureller Divergenzen und Antagonismen zu; gleich, ob es sich bei Samuel Huntingtons „Kampf der Kulturen" nun um eine realistische Diagnose, um eine *„self-fulfilling prophecy"* oder aber nur um eine suggestive Idee handelt – die politische Kräfte- und Gefährdungskonstellation im OSZE-Raum, insbesondere aber in seiner Nachbarschaft, wird durch religionsbezogene und von markanten, miteinander nur schwer zu vereinbarenden politischen Weltbildern geprägten Gegensätzen massiv mitbestimmt.
- In der Folge der Anschläge vom 11. September 2001 befindet sich der mächtigste Teilnehmerstaat der OSZE nach eigenem Urteil in einem *bellum iustum*, also in einem Krieg, den man in voller Legitimität führt, wohingegen die feindlichen Kräfte als weder moralisch noch politisch noch rechtlich ebenbürtig (also nicht als *„justi hostes"*, wie es im neuzeitlichen Kriegsvölkerrecht heißt) betrachtet werden; Fragen völkerrechtlicher Legalität werden daher relativiert. Dies bedeutet auch, dass Neutralität gegenüber den Kriegsparteien nicht vorgesehen ist – eigentlich sollten alle der Gerechtigkeit verpflichteten Mächte die gerechte Sache zu ihrer eigenen machen; wer sich der Kooperation, womöglich der Koalition, verweigert, verdient kein Vertrauen; wer nicht mit uns ist, steht gegen uns (und gegen die Zivilisation). Dass der „Kriegsgegner" der „internationale Terrorismus" ist, also kein Staat, ja über-

13 Vgl. Burkard Bischof, Wenn die internationale Schutzhülle löchrig wird, in: Die Presse (Wien), 1. Juli 2005, S. 6.

haupt kein handfester, greifbarer kollektiver Akteur, macht die Sache zusätzlich kompliziert.

- In den Augen der USA erhalten „Sicherheit und Zusammenarbeit“ eine neue Sinntönung, und die Aufgaben der OSZE erscheinen in einer veränderten Perspektive. Sieht man das so, dann ist es durchaus nicht unlogisch, dass die USA sich in den letzten Jahren immer wieder bemüht haben, die OSZE in den Dienst des „Kampfes gegen den Terrorismus“[14] zu stellen.

- Zu den Veränderungen des Situationskontexts, innerhalb dessen die OSZE ihre Aufgaben definieren und erfüllen muss, gehören nicht nur die Veränderung der Macht- und Interessenkonstellation der Staaten und die Herausbildung neuartiger Konfliktformationen auf nicht klassisch-zwischenstaatlicher Ebene, sondern auch die Veränderung der Konstellation internationaler Organisationen und Gruppierungen. NATO, Europarat und Europäische Union haben im Lauf der Zeit nicht nur den Kreis ihrer Mitgliedstaaten erweitert; sie haben auch Aufgaben in die Hand genommen, die über ihre ursprünglichen Funktionen weit hinausgehen und die zum Teil früher auch oder gar vornehmlich als solche der KSZE/OSZE betrachtet wurden. Die multilaterale Sorge für die Sicherheit in einer Region wie die der OSZE oder in engeren Subregionen wird im Anschluss an die Eindämmung, die Stillstellung (das „Einfrieren“) oder die Bewältigung von Konflikten üblicherweise zur Aufgabe eines Verbundsystems von internationalen Organisationen, zu denen natürlich auch und besonders die VN zählen. Dabei hat die OSZE kaum die Chance, sich die Aufgaben herauszusuchen, denen sie sich gern widmen möchte; vielmehr bekommt sie ihre Aufgaben zugewiesen (meist von einer *Ad-hoc*-Oligarchie jener Staaten, die die entsprechenden Entscheidungen in die Hand nehmen).

Das alles zeigt, dass die Problemlage, die die OSZE zur Überprüfung ihrer Aufgaben, Wirkungsmöglichkeiten und auch ihrer Unzulänglichkeiten nötigen sollte, ziemlich kompliziert ist. Sie ist vielschichtiger als es die zunächst ins Auge fallenden und regelmäßig zur Sprache gebrachten Reformerfordernisse erkennen lassen.

---

14 Andere Teilnehmerstaaten gewinnen dieser Parole ebenfalls gute Seiten ab, freilich haben sie dabei nicht unbedingt dasselbe im Sinn wie die USA; die Türkei hat lange Zeit die Verfolgung der PKK ebenso als „Kampf gegen den Terrorismus“ betrachtet wie Russland den Kampf gegen die Aufständischen in Tschetschenien.

Die Reformvorstellungen des Weisenrats

Die Verfasser des Dokuments „*Common Purpose*“ verweisen auf mehrere Diskussionen als Symptome der die OSZE schwächenden Uneinigkeit, nämlich darüber,

- ob in Europa neue Trennlinien wirksam werden,
- ob zweierlei Standards (etwa für östliche und für westliche Länder) praktiziert werden,
- ob die OSZE Gefahr läuft, ihre Bedeutung zu verlieren, und
- ob die Teilnehmerstaaten den politischen Willen haben, die Organisation optimal zu nutzen.

Anzeichen der Unzulänglichkeit seien u.a. die seit längerem ungelösten Konflikte im OSZE-Raum (Berg-Karabach, das Südossetien- und das Abchasienproblem Georgiens sowie der Transnistrienkonflikt in Moldau).
Dies alles sind für die Autoren Krisensymptome. Sehr lapidar plädieren sie für die Anpassung der OSZE an ein neues „Sicherheitsparadigma“. Zwar weisen sie auf neue Konfliktarten und auf neue Instabilitäten hin, jedoch ohne genauere Spezifizierungen. Anscheinend setzen sie voraus, dass ohnehin bekannt ist, inwiefern sich die Konstellation verändert hat. Man kann auch vermuten, dass sich der Weisenrat in der Erinnerung an die jahrelangen Diskussionen über neue Gefahren und Herausforderungen nicht noch einmal auf diese einlassen wollte und dass er wohl auch der bevorstehenden Reformdebatte keinen Vorwand liefern wollte, diese Diskussionen ein weiteres Mal zu führen.
Sie empfehlen der Organisation vielmehr, sich eine Reihe von Prioritäten zu Eigen zu machen. In der entsprechenden Liste finden sich dazu sehr unterschiedliche Vorschläge.

- Zum ersten werden längst geläufige Standardaufgaben und -aktivitäten der OSZE genannt, wie beispielsweise
  - politischer Dialog (der verstärkt werden soll),
  - Engagement im Bereich der menschlichen Dimension, insbesondere auch bei der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (Ermutigung zu Toleranz und Nichtdiskriminierung, einschließlich der Achtung der Rechte der Angehörigen von Minderheiten, Wahlbeobachtung usw.).
- Zum zweiten wird an altbekannte OSZE-Aufgaben erinnert, nun jedoch mit bemerkenswerten Modifikationen; dafür zwei Beispiele:
  - „*Common Purpose*“ spricht den seit vielen Jahren immer wieder apostrophierten Zyklus der Konfliktbewältigung an – von der Frühwarnung bis zur Konfliktnachsorge, einschließlich eines Täter-Opfer-Ausgleichs und der Versöhnung der Konfliktgegner. Da-

bei werden aber die zwischen der Früh- und der Endphase des Konfliktzyklus liegenden kritischen, unter Umständen Gewaltanwendung einschließenden Aufgaben der Krisenbewältigung und Befriedung ausgelassen. Offenbar unterstellen die Autoren, dass dafür eher andere Akteure die Verantwortung übernehmen sollen.[15]

- Als Prioritäten werden auch Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) genannt. Das ist einerseits auffällig, weil die KSZE/OSZE bisher zwar im Bereich der VSBM sehr aktiv war,[16] Rüstungskontrolle im engeren Sinn jedoch allenfalls nur in einer gewissen Verbindung mit der KSZE vorangetrieben wurde, wie im Falle der Verhandlungen und des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa.

  Der Rat, dem Thema „Rüstungskontrolle und VSBM" Priorität zu geben, klingt eher gut gemeint, bleibt jedoch inhaltlich blass; es heißt dazu lediglich, man sollte neue Initiativen in der politisch-militärischen Dimension der OSZE erwägen, so insbesondere eine Überprüfung und nötigenfalls eine Aktualisierung bestimmter Elemente der einschlägigen Helsinki-Beschlüsse von 1992 sowie der letzten Fassung (1999) des Wiener Dokuments. Tatsächlich ist seit langem klar, dass auch diese Dokumente von einer längst überholten sicherheitspolitischen Gesamtkonstellation ausgingen; das „neue Sicherheitsparadigma" würde eine tiefgreifende Revision nahe legen. Aber dazu wäre die Einigung der Teilnehmerstaaten auf ein neues Verhandlungsmandat nötig, das zu einem aktuelleren System sicherheitsbildender Maßnahmen führen könnte. Ein solches Mandat ist aber nicht in Sicht. Diesem Sachverhalt gegenüber bleibt der Weisenrat eigentümlich vage.

---

15 Hier sei an die jahrelange Diskussion über KSZE- bzw. OSZE-eigene *Peacekeeping*-Operationen erinnert. Sie waren bereits 1992 in die Aufgabenliste der OSZE aufgenommen worden, wurden jedoch nie realisiert, obwohl im Falle Berg-Karabach die Vorbereitungen bereits recht weit gediehen waren. In den letzten Jahren hatte sich u.a. Russland immer wieder für OSZE-eigene *Peacekeeping*-Operationen ausgesprochen. Die USA und andere westliche Staaten wiesen dies jedoch stets zurück, offenbar in der Meinung, dass hierfür Organisationen wie die NATO (womöglich mit Billigung durch die VN) besser geeignet wären. Der Bericht des Weisenrats legt also der OSZE diesbezüglich eher den westlichen Standpunkt nahe. Bevor man das als eine Zurücknahme von Ansprüchen betrachtet, die .die KSZE/OSZE 1992 selbst erhoben hatte, sollte man aber bedenken, dass *Peacekeeping*-Operationen seither ihren Charakter verändert haben. Während man früher an typiche Blauhelmeinsätze im ursprünglichen Sinn dachte, die sich auf die Zustimmung aller Akteure stützten und möglichst ohne Gewaltanwendung auskommen sollten, sind mittlerweile zunehmend „robuste" Einsätze üblich geworden, zuweilen in einer Grauzone zwischen Friedenserhaltung und Friedenserzwingung.

16 Erinnert sei in diesem Zusammenhang an den „Anlauf" in Gestalt der von 1984 bis 1986 in Stockholm tagenden Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) sowie an das mehrmals novellierte Wiener Dokument über VSBM.

- Zum dritten werden Aufgaben angeführt, um die die Agenda der OSZE gerade in den letzten Jahren erweitert worden war, wie z.B. die Förderung von Polizeiausbildung, Grenzüberwachung, die demokratische Kontrolle von Streitkräften und der Kampf gegen Terrorismus, Extremismus und organisierte Kriminalität sowie gegen Menschen-, Drogen- und Waffenhandel.

Die Autoren unterbreiten weitere Reformvorschläge unterschiedlichen Charakters:

- Einige beziehen sich auf die generelle Herangehensweise der Organisation an die Erfüllung ihrer Aufgaben. So wird z.B. auf die notwendige Verknüpfung der verschiedenen Dimensionen (*„cross-dimensional perspective"*) verwiesen, also der politisch-militärischen, der ökonomisch-ökologischen und der menschlichen Dimension, und zwar sowohl auf konzeptioneller wie auch auf operativer Ebene.
  Zudem wird gefordert, den Aktivitäten eine langfristige strategische Perspektive zugrunde zu legen.
- Konkreter ist die Anregung, den Status der OSZE dadurch zu festigen, dass sie Rechtspersönlichkeit erhält. Dies setzt eine rechtsverbindliche Grundlage voraus, etwa in Form einer „Satzung" oder einer „Charta", in der die Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen sowie die Struktur der Hauptorgane fixiert werden. Die Teilnehmerstaaten sollten eine entsprechende Konvention abschließen; die auf dieser Basis zu übernehmenden oder zu vereinbarenden inhaltlichen Übereinkünfte sollten jedoch weiterhin lediglich politische Bindekraft haben.[17]
  Lange Zeit hindurch hatte sich Russland mit einigen gleichgesinnten Staaten für den Ausbau der KSZE/OSZE zu einer voll entwickelten internationalen Organisation, einer Art regionaler UNO, stark gemacht. Als sich dies als unrealistisch erwies, blieb das Verlangen nach einer klaren Rechtsgrundlage bestehen. Vertreter westlicher und auch anderer Staaten hatten demgegenüber immer wieder auf die Vorteile der jetzigen Struktur verwiesen, die eine flexible und rasche Anpassung der Organisation an wechselnde Umstände erlaube und bürokratische Ausuferungen verhindere. Der vom Weisenrat unterbreitete Vorschlag stellt sich als Kombination aus rechtsverbindlicher Grundlage und politisch bindenden Konkretisierungen und Projektbeschlüssen dar, mithin als ein Kompromiss, der das Patt zwischen den Positionen auflösen soll.

---

17 Im Grunde ist der derzeitige Status nahezu paradox. Die Vereinten Nationen betrachten die OSZE, nachdem diese selbst den entsprechenden Anspruch erhoben hatte, als eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Eigentlich müsste die OSZE jedoch in den Augen der VN ein Nichts sein; alle Mitglieder der VN müssen gemäß Artikel 102 der Charta alle relevanten Verträge und Abkommen beim Sekretariat der Vereinten Nationen registrieren lassen, wenn sie sich auf entsprechende Abmachungen berufen wollen. Es gibt jedoch keinen Gründungsvertrag der KSZE/OSZE, der in New York registrierungsfähig wäre.

- Ebenfalls konkret und recht detailliert sind die Empfehlungen zur Modifikation der Institutionen und der Beschlussfassungsverfahren:
  - Nach wie vor soll der Ständige Rat bei der Entscheidung über Prioritäten und Aktivitäten die Schlüsselrolle spielen; unter seiner Verantwortung sollen jedoch drei Unterausschüsse für die drei Dimensionen eingerichtet werden:
    a) ein Sicherheitsausschuss (wobei man sich anscheinend aber nicht darüber einigen konnte, ob er auch die Funktionen des Forums für Sicherheitskooperation übernehmen oder nur für die nichtmilitärischen Bereiche zuständig sein sollte),
    b) ein Ausschuss für die menschliche Dimension sowie
    c) ein Ausschuss für die Wirtschafts- und Umweltdimension.

    Sinn dieser *itio in partes* soll offenbar nicht nur die Entlastung des Ständigen Rates von Detailthemen sein; ihr entspricht vielmehr die Anregung, dem Ständigen Rat auch solche Aufgaben zu übertragen, die in der letzten Zeit der Ministerrat zu entscheiden hatte. Zugleich würde die Errichtung der drei Ausschüsse die Gleichwertigkeit der drei Dimensionen betonen (was dem russischen Anliegen entsprechen würde).
  - Das Konsenserfordernis soll bestehen bleiben; Teilnehmerstaaten, die einen Konsens blockieren, sollen jedoch öffentlich identifiziert werden.
  - Die Aufgaben des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs sollen neu fixiert werden.

    Der Amtierende Vorsitzende soll die politische Führungsrolle wahrnehmen; zu seinen Aufgaben sollen die Erarbeitung neuer Initiativen, Vorschläge und Beschlussvorlagen für den Ständigen Rat, dessen Vorsitzführung sowie die Vorbereitung der Ministerratstagung gehören.

    Der Generalsekretär soll eine erweiterte operative Rolle erhalten und ihm soll ein Stellvertreter beigegeben werden. Aufgrund seiner längeren Amtszeit soll er die Identität der OSZE auch gegenüber der Öffentlichkeit repräsentieren.

    Zu seinen Aufgaben sollen einerseits u.a. die mehrjährige Arbeitsplanung (Budgetplanung eingeschlossen), andererseits die Identifizierung und Thematisierung von Sicherheitsgefährdungen, die Einsatzleitung in Krisenfällen sowie die Koordinierung der Aktivitäten der OSZE insgesamt gehören. Er wäre auch die zentrale Bezugsinstanz für alle operativen Angelegenheiten, in die mehr als eine Institution involviert ist.

    Die Realisierung dieser Vorstellungen hätte erhebliche Konsequenzen. Die vorgeschlagene Stärkung des Generalsekretärs, insbesondere in Verbindung mit der Zuständigkeit für die Kontinuität der Arbeit und für die öffentliche Repräsentation der OSZE, erin-

nert an die Position des VN-Generalsekretärs. Man kann sich daher fragen, was dem gegenüber die Hervorhebung der Führungsfunktion des Amtierenden Vorsitzenden bedeuten soll (ob es etwa darum geht, die Attraktivität der Funktion zu erhalten); einige seiner Aufgaben überschneiden sich anscheinend mit denen des Generalsekretärs oder setzen dessen Vorarbeit voraus. Soll die vom Generalsekretär erwartete mehrjährige Arbeitsplanung effektiv sein, dann wäre auch der Amtierende Vorsitzende daran gebunden, was seinen Aufgabenkreis einengen würde, zumal überraschend auftretende Herausforderungen primär vom Generalsekretär thematisiert werden sollen.[18]

- Generell soll eine Ausweitung des Apparates vermieden werden.

Zusammengenommen erscheinen die in „*Common Purpose*" abgegebenen Empfehlungen zumindest erwägenswert. Ob sie dem von den Autoren postulierten grundlegenden Paradigmenwandel angemessen sind, kann man indessen bezweifeln. Vielleicht ist die Vermutung nicht abwegig, dass die Mitglieder des Weisenrats als „namhafte Persönlichkeiten [...] die mit der OSZE vertraut sind", sich darüber ebenso im klaren waren wie über die Schwierigkeiten einer die Effektivität der Organisation merklich verbessernden Reform; womöglich waren sie sich auch darüber einig, dass es schier unmöglich war, ein inhaltlich zulängliches, die Krise nachhaltig überwindendes und zugleich den Konsens der Teilnehmerstaaten findendes Konzept zu konstruieren. Vielleicht hatten sie kaum die Möglichkeit, die Einladung zur Mitwirkung abzulehnen und mussten dann, nachdem sie sie einmal angenommen hatten, auch ein Ergebnis präsentieren. Ob es ihnen gelang, aus der Not eine Tugend zu machen, bleibe dahingestellt.

Reformideen des Dokuments „The Future of the OSCE"

Der Bericht über das in Washington veranstaltete Kolloquium zur Zukunft der OSZE betont nachdrücklich, dass Strukturreformen der OSZE unzulänglich bleiben, solange es am Willen der Regierungen mangelt, die Organisation ernst zu nehmen, sie aufzuwerten und optimal zu nutzen. Daher sollen die Regierungen aller 56 Teilnehmerstaaten bekräftigen, dass sie zu der Organisation stehen und sich zur vollen Beachtung aller – bereits getroffenen oder noch zu fassenden – Beschlüsse verpflichten.
Die Autoren des Berichts gehen der Frage nicht nach, warum dieser politische Wille an konsensfähigem Gehalt und an Gewicht verloren hat, obwohl

18 Die Ernennung von Persönlichen Vertretern oder Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden soll zeitlich und gegenständlich begrenzt sein und sie sollen keine eigenen Stäbe oder Apparate zur Verfügung gestellt bekommen; auch das deutet nicht gerade auf eine Stärkung des Amtierenden Vorsitzenden hin.

die Vermutung nahe liegt, dass ohne eine Überwindung der hierfür verantwortlichen Faktoren und Umstände auch weitere feierliche Versicherungen am gegebenen Zustand wenig ändern werden.
Dennoch vermittelte der Bericht den Eindruck, dass auch aus der Sicht der Teilnehmer des Kolloquiums die Chancen der Reform davon abhängen, inwieweit die in Frage kommenden Beschlüsse den spezifischen Interessen und Vorstellungen bestimmter OSZE-Teilnehmerstaaten Rechnung tragen.
Einige Überlegungen und Empfehlungen des Berichts sollen im Folgenden referiert werden.

- Auch im Dokument *„Future Colloquium"* wird die Balance zwischen den verschiedenen Dimensionen der OSZE-Politik thematisiert. Es wird vorgeschlagen, sowohl die menschliche Dimension als auch die (primär militärisch verstandene) Sicherheitsdimension zu stärken, wobei allerdings nicht gesagt wird, ob die bisherige Balance auf höherem Effektivitätsniveau beibehalten oder ob das relative Gewichtsverhältnis zugunsten einer dieser beiden Dimensionen modifiziert werden soll. Die Wirtschafts- und Umweltdimension wurde vom Washingtoner Kolloquium anscheinend als weniger wichtig betrachtet.
  Der Bericht hebt die Bedeutung der Wahlbeobachtung als besonders signifikante Aufgabe der OSZE hervor. Die neuerdings in Frage gestellte Unabhängigkeit der Wahlbeobachtungsmissionen müsse geschützt werden, gleichzeitig müsse auf die Verbesserung der Standards für faire und demokratische Wahlen hingewirkt werden. Dazu sollten das BDIMR und die Parlamentarische Versammlung der OSZE ihre Zusammenarbeit verstärken.[19] Wahlbeobachtungen sollten auch in westlich-demokratischen Ländern häufiger stattfinden.
  Die Berichterstatter gehen also von einer Störung der politisch-qualitativen Balance der OSZE-Politik aus; sie betrachten die russischen Vorwürfe, was die Unausgewogenheit betrifft, nicht als aus der Luft gegriffen[20] und wollen einigen russischen Vorhaltungen Rechnung tragen.
- Der Amtierende Vorsitzende findet im Dokument von Washington nur geringe Aufmerksamkeit. Er soll im Namen der OSZE Erklärungen abgeben können, wozu aber auch der Generalsekretär befugt sein soll – entweder in Absprache mit dem Amtierenden Vorsitzenden oder ohne eine solche.
  Offenkundig wurde auch in Washington eine Stärkung des Generalsekretärs befürwortet, und zwar sowohl im politischen als auch im administrativen und im budgetären Bereich.[21] Interessant ist die Anregung,

19 Der Bericht sagt nichts darüber aus, warum und wie bisherige Unzulänglichkeiten durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen BDIMR und PV behoben werden können.
20 Das ist insofern bemerkenswert, als der frühere Direktor der für Wahlbeobachtungen zuständigen Institution, des BDIMR, einer der beiden Verfasser des Berichts ist.
21 Zwar wurde das Dokument „Future Colloquium" bereits einige Wochen vor dem Dokument „Common Purpose" publiziert; das heißt jedoch keineswegs, dass der Weisenrat die-

den Generalsekretär nicht nur überhaupt zu politischen Erklärungen zu ermächtigen, sondern auch zu kritischen Stellungnahmen im Falle unzulänglicher Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen durch Teilnehmerstaaten. Das steht nicht im Einklang mit der Forderung z.B. Russlands, dass alle öffentlichen Erklärungen vom Konsens sämtlicher Teilnehmerstaaten getragen sein müssten.

- Eine Relativierung des Konsensprinzips findet auch in der Empfehlung Ausdruck, die Konsensregel in Bezug auf personelle, budgetäre und administrative Entscheidungen nicht mehr als sakrosankt zu betrachten. Diesbezüglich geht das Dokument deutlich weiter als das des Weisenrats. Wenn einzelne Teilnehmerstaaten hochpolitischen Beschlüssen, die von einer großen Mehrheit befürwortet werden, die Zustimmung verweigern, sollen diese ihre Position öffentlich begründen.
- Mehrere Elemente des Texts sprechen für einen deutlichen Einfluss von Vorstellungen, wie sie Parlamentariern nahe liegen, so beispielsweise das Faible für Öffentlichkeit (einschließlich der öffentlichen Austragung von Kontroversen), im Gegensatz zur Vertraulichkeits- und Konsensorientierung diplomatischer Verhandlungen und intergouvernementaler Gremien.

  Dazu gehört auch die Empfehlung, kontroverse Themen nicht aus den Diskussionen (gemeint sind wohl vor allem die im Ständigen Rat) auszublenden. Dahinter steht wohl auch die Erinnerung an die Frustration von Delegationen, wenn Vorschläge, die sie unterbreitet hatten, relativ schnell mit der Begründung beiseite geschoben wurden, sie hätten ohnehin keine Chance auf einvernehmliche Annahme.[22] Offenkundig spielte aber auch die aktive Mitwirkung von Exponenten der Parlamentarischen Versammlung im Washingtoner Kolloquium eine Rolle.
- So nimmt es erst recht nicht wunder, dass der Bericht für eine Aufwertung der Parlamentarischen Versammlung im System der Institutionen und Verfahren der OSZE eintritt.

  Die Versammlung möchte als ein regulärer Bestandteil des Institutionensystems der OSZE gelten.[23]

---

sen Gedanken vom Washingtoner Kolloquium übernommen hätte; der Weisenrat hatte seine Arbeit ja erheblich früher aufgenommen. Ob einiges aus ihren Überlegungen den Weg nach Washington gefunden hatte, mag offen bleiben.

22 Es war im Ständigen Rat und im Forum für Sicherheitskooperation nicht selten üblich, den Verzicht auf die Werbung für Positionen zu fordern, die nur von einer Minderheit getragen wurden. Die Verfechter eines solchen Verzichts begründeten dies mit dem Argument, aus arbeitsökonomischen Gründen sei es um der Ergebnisorientierung der Verhandlungen willen angebracht, sich auf Standpunkte und Vorschläge zu konzentrieren, die eine klare Akzeptanzchance hätten. Allerdings kam es in der Vergangenheit auch immer wieder dazu, dass Ideen, die anfänglich nur von einer Minderheit vertreten wurden, im Laufe der Zeit die Akzeptanz einer wachsenden Zahl von Teilnehmerstaaten fanden und schließlich sogar (zuweilen inhaltlich etwas abgeschwächt) allgemein akzeptiert wurden.

23 Die Parlamentarische Versammlung war ursprünglich nicht als eine Institution der KSZE/OSZE im strikten Sinn eingerichtet worden und ist nicht etwa mit der Parlamentarischen Versammlung (ursprünglich Beratende Versammlung) des Europarats zu vergleichen, sondern eher mit der Parlamentarischen Versammlung der NATO (ehemals Nordat-

Für die Parlamentarische Versammlung reklamiert das Dokument die Einbeziehung in Konfliktverhütung und Krisenmanagement, aber auch ein Zustimmungsrecht zum jährlichen Haushalt der OSZE und ein Recht, die „Nominierung" des Generalsekretärs zu „bestätigen", was dessen Position stärken würde. Bisher wird er einvernehmlich von den Vertretern der Teilnehmerstaaten (auf Ministerebene) bestellt.

Das sind, verglichen mit dem Status quo, sehr weitgehende Reformideen; offenkundig liegen sie aber auch im Eigeninteresse der Parlamentarischen Versammlung; ob dadurch wirklich zur Behebung der Krise der OSZE beigetragen würde, ist eine andere Fragen.

- Der Bericht über das Zukunftskolloquium enthält noch etliche andere Reformvorschläge, so etwa

  - die Einrichtung einer Analyse- und Prognosegruppe (*analysis and prospective unit*) im Sekretariat,[24]
  - die Einrichtung einer Gruppe „Bewährte Verfahren" (*best practices unit*),[25]
  - den Aufbau nichtmilitärischer Schneller Krisenreaktionsfähigkeiten (*rapid reaction capability*), die die rasche Intervention im Fall von Krisensituationen ermöglichen soll,[26]
  - Maßnahmen zur Verbesserung der „Professionalität" Der OSZE sowie
  - die Einrichtung von Verbindungsbüros der OSZE in Brüssel und New York.

Ideen wie die einer Relativierung der Konsensregel oder der Stärkung der Rolle der Parlamentarischen Versammlung (einschließlich der Zuerkennung

---

lantische Versammlung). Der Nutzen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE wird u.a. darin gesehen, dass ihre größeren Veranstaltungen der OSZE selbst eine zusätzliche Medienaufmerksamkeit verschaffen, sowie darin, dass durch ihre Tagungen Parlamentarier der Teilnehmerstaaten stärker mit der OSZE befasst werden, wovon man sich insgesamt mehr „Goodwill" für die Organisation in den Parlamenten der Teilnehmerstaaten erhofft, so z.B. eine positive Auswirkung auf deren Bereitschaft, im Rahmen der nationalen Budgets großzügig zu sein, wenn es um Beträge zur Finanzierung der OSZE geht.

24 Ob eine solche Einrichtung angesichts der bisher üblichen langwierigen und umständlichen Diskussionen im Ständigen Rat und im Forum für Sicherheitskooperation diesen Gremien, in denen alle Teilnehmerstaaten vertreten sind, lediglich Hilfestellung leisten soll oder ob dies auf eine Einengung der Tätigkeit dieser Organe hinauslaufen soll, ist dem Text nicht zu entnehmen.

25 Hier geht es offenbar um die Auswertung praktischer Erfahrungen in verschiedenen Operationsfeldern der OSZE. Der Text erweckt den Eindruck, dass sich die *„Best-practices"*-Kriterien hierbei jeweils von selbst verstehen. Das ist aber nur dort der Fall, wo die Beurteilung nicht durch unterschiedliche politische Perspektiven determiniert wird. Insofern ist der Vorschlag entweder politisch naiv oder es wird von vornherein in Kauf genommen, dass die personelle Besetzung einer solchen Einheit eine politisch sehr heikle Angelegenheit ist.

26 Die Unterbreitung dieses Vorschlags impliziert, dass die schon früher dem entsprechenden Anliegen dienenden Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams, REACT) als unzulänglich betrachtet werden.

beachtlicher Mitbestimmungsbefugnisse) ließen jedoch eine Ausrichtung erkennen, die die Chancen der Berücksichtigung in den Reformkonsultationen nicht gerade in den Himmel hob.
Gegenüber dem Dokument *„Common Purpose“* blieb der Text an sachlichem Gehalt und an politischem Gewicht deutlich zurück.

Reformforderungen des russischen Vizeaußenministers Tschischow

Dieser Text ist nicht das Produkt eines von Experten unternommenen Vermittlungsversuchs zwischen gegensätzlichen Positionen mehrerer Teilnehmerstaaten, sondern die Darlegung der damals aktuellen Position eines sehr exponierten Teilnehmerstaates, der – wie erwähnt – schon seit längerem über die Entwicklung und den Kurs der OSZE Unzufriedenheit bekundet hatte.
Russland musste im Laufe der letzten Jahre bei mehreren Unstimmigkeiten klein beigeben. Eben deshalb war nicht damit zu rechnen, dass es im Zuge der Reformdebatte auf die Geltendmachung seiner Auffassungen und Forderungen verzichten würde. Die Vergegenwärtigung der russischen Position ist im Kontext dieser Analyse wichtig, da daraus Schlüsse für die Einschätzung der anderen behandelten Dokumente und ihrer Realisierungschancen abgeleitet werden können.
Dass die russischen Vorstellungen nicht neu waren, sondern bereits seit Jahren von russischer Seite präsentierte Ideen rekapitulieren, ergibt sich aus früher gegebenen Hinweisen.[27] Aufmerksamkeit verdienten insbesondere die folgenden Bemerkungen und Forderungen:

- Abermals wird auf eine eklatante Unausgewogenheit im politischen Profil der OSZE verwiesen, und zwar sowohl funktional (Überbetonung der Menschenrechts- und Demokratiethemen) als auch geographisch (die östlichen Teilnehmerstaaten würden immer wieder kritisch betrachtet, die NATO- und EU-Mitgliedstaaten kaum).[28] Um dem entgegenzutreten, fordert Russland die Rückkehr „zu den Quellen“. Zugleich wird beklagt, dass der Ausbau der OSZE zu einer voll entwickelten Organisation stecken geblieben sei.[29]

27 Vgl. oben, Abschnitt 2; siehe auch Anmerkung 8 sowie die in Anmerkung 9 angegebene Literatur.
28 Der Text geht, da es sich um die politische Erklärung eines Vizeministers handelt, begreiflicherweise nicht auf die Frage ein, wie diese Entwicklung zustande gekommen sein soll. Die Frage danach stellt sich aber deshalb, weil alle politisch bedeutsamen OSZE-Beschlüsse den Konsens aller Teilnehmerstaaten erfordern.
29 Diese Kritik legt die Frage nahe, ob die Teilnehmerstaaten sich überhaupt in irgendeiner Phase der KSZE/OSZE-Geschichte über einen solchen Ausbau einig waren, womöglich nach Maßgabe eines einvernehmlich bejahten Zielbildes. Das war kaum je der Fall. Allerdings haben manche westliche Staaten der russischen (und vorher auch schon der sowjetischen) Führung zuweilen dahingehend Avancen gemacht, dass sie bereit seien, entsprechende russische Anliegen zu unterstützen, so beispielsweise die Bundesrepublik Deutsch-

Nun müsse die OSZE zu einer echten Regionalorganisation im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta umgeformt werden. Zugleich gelte es, die rein zwischenstaatliche (intergouvernementale und konferenzdiplomatische) Struktur der OSZE wieder zur Geltung zu bringen.

- Das eigenständige Reden und Handeln einzelner Funktionäre und Institutionen habe daher zu unterbleiben.[30]
  Stellungnahmen, die nicht den Konsens der Teilnehmerstaaten widerspiegeln, seien unzulässig. Insbesondere müsse der Generalsekretär an Richtlinien des Ministerrats und des Ständigen Rates gebunden werden.
  Einzelne Institutionen und Amtsträger wie das BDIMR, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und der Beauftragte für Medienfreiheit seien in das Sekretariat einzugliedern. Davon versprach man sich wohl, dass ihr Wirken unter stärkerer Kontrolle des Generalsekretärs stehen würde, der selbst wiederum effektiver vom Ständigen Rat kontrolliert werden sollte.
- Auch für das Regime der Feldmissionen werden Veränderungen gefordert. Sie seien strikter zu befristen und gleichmäßiger auf den ganzen OSZE-Raum zu verteilen; die Entsendung müsse in der Regel auf das Ersuchen des betreffenden Teilnehmerstaates zurückgehen und für ihre Aufgaben müsse das ganze Themenspektrum der OSZE berücksichtig werden (gemeint ist wohl: nicht nur Menschenrechte und Demokratisierung). Es wird wohl unterstellt, dass bislang Feldmissionen häufig zustande kommen, weil sich andere Teilnehmerstaaten Sorgen über die Entwicklungen in einem (zumeist östlichen) Staat machen und ihn mit mehr oder weniger sanftem Druck zur Zustimmung bewegen.
- Für das Regime der Wahlbeobachtungen werden ebenfalls Reformen gefordert: Sie müssten auf Grund eines einheitlichen Kriterienkatalogs beschlossen und durchgeführt werden; die Leiter der Wahlbeobachtungsmissionen müssten einvernehmlich vom Ständigen Rat bestellt, die Beobachterteams ausgewogen zusammengesetzt sein. Die Berichte über die Vorbereitung der Wahlen, den Wahlkampf und den Wahlablauf müssten verschiedene Informationsquellen nutzen; ihrer Veröffentlichung hätten Konsultationen im Ständigen Rat vorauszugehen.
- Schließlich wird eine Reform des Finanzierungssystems nach Maßgabe der tatsächlichen Zahlungsfähigkeit der Teilnehmerstaaten gefordert.

---

land, als es ihr um die Zustimmung Moskaus zur Einheit und zur NATO-Mitgliedschaft Deutschlands zu tun war.

30 Die Kombination dieser beiden Forderungen ist auffällig: Die früheren russischen Vorstellungen vom strukturellen Ausbau der KSZE zu einer ihre Bezeichnung verdienenden OSZE schlossen ja die Übertragung stärkerer Befugnisse an die Organisation ebenso ein wie die Errichtung eines beschlussfähigen Steuerungsorgans, in dem nicht alle Teilnehmerstaaten Sitz und Stimme haben sollten (was aus dem Vorschlag einer Zusammensetzung aus ständigen und nichtständigen Mitgliedern hervorging). Anscheinend meinte man in Moskau, wenn sich schon diese Reformkonzeption als nicht durchsetzbar erwiesen hatte, sei es immer noch besser, die Autonomie einzelner Funktionsträger so weit wie möglich zu reduzieren.

Nimmt man dies alles zusammen, dann scheint Russland nicht so sehr die Stärkung der OSZE und ihrer Handlungsfähigkeit anzustreben. Man hat vielmehr den Eindruck, sie soll zu einer Flotte ohne Admiral gemacht werden, deren Kurs stets von allen Kapitänen verabredet werden muss und deren Bewegung vom langsamsten Schiff (oder vom unwilligsten Kapitän) bestimmt wird. Während in Moskau bald nach der Wende an eine kollektive Führung oligarchischen Charakters gedacht worden war, wird Derartiges nun nicht mehr erwogen, geschweige denn gefordert. Weil (und seitdem) klar ist, dass Russland kaum eine Chance hat, die Politik der OSZE nach Maßgabe seiner Vorstellungen und Interessen zu gestalten, ist es an der Effektivität dieser Politik kaum mehr interessiert. Die angesichts des bestehenden politischen Kräfteverhältnisses am ehesten mehrheitsfähige politische Linie soll gebremst, die Chance zu ihrer operativen Umsetzung reduziert werden.[31]
Russland will die OSZE ungeachtet aller konstruktiv klingenden Rhetorik nicht etwa „ausbauen", sondern eher „ungefährlich machen".

Analysen und Vorschläge des Dokuments „Managing Change in Europe"

Die Autoren der Hamburger Studie – sie wurde den Vertretern der Teilnehmerstaaten kurz vor der Sommerpause 2005 vorgelegt – sind qualifizierte Mitarbeiter angesehener Forschungsinstitute in Deutschland, Russland, Schweden, der Schweiz und den USA. Sie verzichten weitgehend auf diplomatische Verklausulierungen und bieten informative Analysen, so z.B. über die Interessenlagen Russlands, der USA und der EU.
Sie diagnostizieren unmissverständlich ein zu Lasten der OSZE-Politik gehendes Patt; dessen Auflösung sei die erste Priorität zur Behebung der Krise. Voraussetzung hierfür und für die Einigung auf eine Reformagenda sei zunächst der Abbau der „taktischen Rivalität" zugunsten der „strategischen Priorität", der Bewältigung des Wandels in Europa und seiner immanenten Gefahren. Erst danach gehe es darum, der OSZE neue substanzielle Aufgaben zu geben, und zwar erstens das Vorgehen gegen transnationale Bedrohungen und Risiken, insbesondere gegen die Wurzeln des Terrorismus und dessen Handlungsmöglichkeiten, sowie zweitens die Entwicklung neuer Initiativen zur Lösung eingefrorener Konflikte (Moldau/Transnistrien, Berg-Karabach,

31 Dies ist wohl auch eine Konsequenz daraus, dass Russland sich offenbar generell (nicht nur innerhalb der OSZE) mit der uneingeschränkten weltpolitischen Führungsrolle der USA *nolens volens* abgefunden hat. Ein deutscher Russland-Experte spricht von einem „neuen Realismus" unter Wladimir Putin und meint in diesem Zusammenhang, Moskau habe „auf die Kooperation in der OSZE, die bislang als Vehikel russischer Initiativen in der europäischen Sicherheitspolitik bevorzugt worden war, ohne viel Federlesens verzichtet, als diese mit ihrem Insistieren auf einem erneuerten Mandat zur Entwicklung in Tschetschenien zu lästig geworden war". Heinrich Vogel, Russland auf der Suche nach einem Standort, in: Wolfgang Wagner u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Internationale Politik 2001-2002, München 2004, S. 229-238, hier: S. 235.

Georgien/Südossetien) und zur Verhütung neuer (etwa mit Blick auf Mazedonien, den Südkaukasus und Zentralasien).
Erst nach einer Einigung auf die prioritären Aufgaben der OSZE sei es angebracht, im Hinblick auf deren Lösung Strukturreformen in Angriff zu nehmen.
In diesem Zusammenhang solle sich der Amtierende Vorsitzende auf politische Konsultationen und auf die Vorbereitung der den Hauptinstitutionen obliegenden Beschlüsse konzentrieren (dabei sollte auf die Einbindung möglichst vieler Teilnehmerstaaten geachtet werden; bisher seien wichtige Konsultationen stets auf eine Oligarchie bestehend aus dem Vorsitzland, den USA, der EU und Russland sowie den unmittelbar betroffenen Staaten beschränkt gewesen.
Der Generalsekretär soll mit der umfassenden Verantwortung für die Durchführung von Beschlüssen ausgestattet werden, einschließlich der Koordinierung der einzelnen Institutionen und der operativen Führung von Feldeinsätzen.
Im Sekretariat sollten angesichts der bisher unzulänglichen Kapazitäten für die Auswertung von Erfahrungen und für die Planung zukünftiger Aktivitäten eine „politische Einheit“ (für die politische Planung) und eine „analytische Einheit“ (zur Bereithaltung von Know-how und für die Speicherung und Auswertung praktischer Erfahrungen) eingerichtet werden. Auch weitere strukturelle Umstellungen werden empfohlen, so die Umgruppierung von Abteilungen und die Bildung von „Kompetenzteams“.
Was die Feldeinsätze betrifft, so soll nicht nur, wie bereits erwähnt, der Generalsekretär mit ihrer operativen Führung betraut werden, sondern es wird auch für eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Missionen und dem jeweiligen Gastgeberstaat plädiert.
Für bestimmte Problembereiche (z.B. Menschenhandel) sollen „thematische Missionen“ eingerichtet werden, die sich in mehreren Teilnehmerstaaten mit dem Gegenstand ihrer Tätigkeit befassen sollen. Wichtig sei auch die Einbeziehung von NGOs und anderen transnationalen Akteuren.
Schließlich wird die Vertiefung der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern (im Mittelmeerraum und in Asien) sowie mit anderen internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen empfohlen.
Wenn die Reform der OSZE zum Erfolg führt, werde die OSZE eine Zukunft haben – eine dominante Rolle im Verbundgeflecht internationaler Organisationen werde sie allerdings auch dann nicht spielen können; es würde dabei bleiben, dass sie Aufgaben erfüllt, die ihr im multiorganisationalen Miteinander von den maßgebenden Akteuren aufgetragen werden.[32]

32 Die Studie verwendet den Ausdruck „a more limited and specialized actor“.

Es war angesichts der Vielfalt der Probleme abzusehen, dass im Rahmen der Konsultationen auf hoher Ebene kaum mit einem Durchbruch gerechnet werden konnte. So stand die Zusammenkunft im Zeichen guten Willens und bemühter Diskussionen; der slowenische Vorsitz hatte zur Vorbereitung der Konsultationen ein *Food-for-thought-Paper* mit einer detaillierten Auflistung relevanter Themen unterbreitet. Eine Vielzahl von Einzelvorschlägen zur Verbesserung der Arbeitsweise der verschiedenen Institutionen und Organe belegte das Interesse der Beteiligten an einer effizienten und effektiven Arbeit der Organisation, obwohl auch mannigfache Kritik zur Sprache kam – auch an Unzulänglichkeiten, die wenig mit politischen Positionsdifferenzen zu tun haben. Die einzelnen Anregungen in den der Veranstaltung zugrunde liegenden Dokumenten (insbesondere der Ausarbeitung des Weisenrats) wurden sozusagen hin- und her gewendet, ohne dass sich am Ende ein kohärentes und konsensfähiges Reformleitbild herauskristallisierte. Weder Differenzen, die seit langem bekannt waren, noch solche, die sich neuerdings abzeichneten, konnten überbrückt werden; ein Beispiel dafür war die Kontroverse über die Aufrechterhaltung (womöglich gar Stärkung) oder den Abbau der Unabhängigkeit von Institutionen wie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte oder der Beauftragte für Medienfreiheit.

So brachte auch das Ministerratstreffen von Ljubljana, dem die Resultate der Konsultationen (und des darauf folgenden „Nachtarocks“ im Ständigen Rat) auftragsgemäß vorgelegt wurden, keinen „großen Sprung“ über die Untiefen der Krise hinweg.

Dass diese nicht überwunden werden konnte, ging schon daraus hervor, dass auch diesmal keine Einigung über eine gemeinsame politische Abschlusserklärung erzielt wurde; stattdessen gab es abermals lediglich eine Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden.[33]

Das vom Ministerrat abgesegnete Ergebnis aller dieser Bemühungen beschränkte sich auf das Folgende:[34]

Erstens soll der Ständige Rat seine Bemühungen um die OSZE-Reform weiterführen und dem nächsten Ministerratstreffen im Dezember 2006 über den Ertrag berichten.

---

33 In diesem Fall des slowenischen Außenministers Dimitrij Rupel. Seine “Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden“ enthält einerseits Aussagen über Auffassungen „der Minister“ (also der Außenminister aller Teilnehmerstaaten), andererseits aber auch Absätze, die mit der Wendung „Die meisten Minister“ beginnen. Eine Zusammenfassung lediglich der konsensfähigen Feststellungen in einer offiziellen Abschlusserklärung kam nicht in Frage, weil manche Teilnehmerstaaten der Weglassung bestimmter Feststellungen nicht zugestimmt hätten. Andererseits wurden im Rahmen des Ministerratstreffens zahlreiche Erklärungen und Beschlüsse zu Einzelthemen sehr unterschiedlicher Art angenommen.

34 Vgl. Beschluss Nr. 17/05, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/17/05, 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, MC13GW66, 6. Dezember 2005, S. 61-64.

Dabei sollten insbesondere folgende Punkte angesprochen werden:

- die Verfahrensregeln (eventuelle Möglichkeiten einer sanften Modifikation des Konsensprinzips eingeschlossen);
- die institutionelle Struktur (z.B. in Bezug auf die Einrichtung von Unterausschüssen des Ständigen Rates);
- Möglichkeiten zur Stärkung des Generalsekretärs und zur Modernisierung des Sekretariats;
- die Stärkung der Effizienz., Effektivität und Transparenz der Aktivitäten der Organisation sowie der Wirksamkeit der OSZE-Institutionen und -Feldeinsätze;
- Prüfung von Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung der Professionalität des OSZE-Personals sowie
- Möglichkeiten der weiteren Verbesserung der Programmplanung.

Zweitens und prozedural hiervon abweichend soll das BDIMR dem nächsten Ministerrat einen Bericht über mögliche Innovationen in seinem eigenen Tätigkeitsbereich (u.a. Möglichkeiten zur Stärkung und Förderung seiner wahlbezogenen Aktivitäten und die Verbesserung der Wirksamkeit seiner Unterstützung für die Teilnehmerstaaten) vorlegen; dabei soll es die Stellungnahmen der Teilnehmerstaaten berücksichtigen.[35]
Das ist alles in allem ein sehr mageres Resultat.
Die genannten Punkte betreffen nur einen Teil der Probleme, die zur wirklichen Behebung der Krise der OSZE aufgegriffen werden müssten.
Zu keinem von ihnen wird auch nur andeutungsweise erkennbar, in welcher Richtung sich die Minister eine akzeptable Innovation vorstellen.
Auch wird an keiner Stelle der Erwartung Ausdruck gegeben, dass der binnen Jahresfrist vorzulegende Bericht ein hinlängliches, umfassendes Reformpaket darstellen soll.
So klingt der Beschluss des Ministerrats eher so, als ob man Scheu davor gehabt hätte, schlichtweg das Scheitern der Reformbemühungen einzugestehen.
Die Dürftigkeit des Ergebnisses von Reformbemühungen eines ganzen Jahres gibt vor allem deshalb Anlass zur Sorge, weil noch nie zuvor so viele namhafte Experten aus zahlreichen Teilnehmerstaaten so unmissverständlich klar gemacht hatten, dass die OSZE ohne baldige und tiefgreifende Maßnahmen zur Behebung ihrer Krise unweigerlich ihre Bedeutung verlieren würde.
Noch ist für die OSZE nicht aller Tage Abend. Sie hat es immer wieder fertig gebracht, ihr Wirken an neue Umstände anzupassen. Sie wird nach wie vor

35 Mit der Erarbeitung und der Vorlage von Überlegungen und Empfehlungen für eine Reform des BDIMR wird also nicht der Ständige Rat betraut, sondern das Büro selbst. Dies ist trotz der Auflage, die Stellungnahmen der Teilnehmerstaaten zu berücksichtigen, ein Votum zugunsten der Autonomie des BDIMR. Es wird interessant sein, ob im Dezember 2006 weitergehende und handfestere Vorstellungen für eine Reform des BDIMR auf den Tisch kommen als für eine Reform der anderen auf vergleichbarer Ebene bestehenden Einrichtungen und ob es dafür auch unterschiedliche Konsenschancen geben wird.

imstande sein, nützliche Beiträge zur Stabilisierung der Sicherheit und zur Förderung der Zusammenarbeit im Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok zu leisten. Ihre Auflösung wird auch in Zukunft nicht ernsthaft erwogen werden.

Aber wenn nicht bald neue Initiativen zur Überwindung des Patts und zur Anpassung an die neue sicherheitspolitische Konstellation zu einem Aufbruch zu neuen Ufern führen, dann wird sie ihre Zukunft womöglich bald hinter sich haben.

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten – Themenschwerpunkt: Die Schwarzmeerregion

Peter Poptschew

Bulgarien und die OSZE

Bulgariens Mitwirkung in der OSZE ist auch 2006 noch immer von seiner äußerst produktiven Zeit als Mitglied der OSZE-Troika in den vergangenen drei Jahren – und insbesondere 2004 als OSZE-Vorsitz – geprägt. So spiegelt Bulgariens heutige Position vor allem die Beschlüsse, Ergebnisse und Erklärungen der drei von 2003 bis 2005 in Maastricht, Sofia und Ljubljana tagenden OSZE-Ministerratstreffen wider.

Bulgariens Beteiligung an der Führung der OSZE fiel in diesen drei Jahren mit wichtigen Entwicklungen in seiner sich rasch herausbildenden (postkommunistischen) Haltung zu Europa und zu Fragen der internationalen Sicherheit und Stabilität zusammen. Im Dezember 2002 trat Bulgarien der NATO bei und im April 2005 unterzeichnete Sofia den Beitrittsvertrag mit der Europäischen Union, die rechtliche Grundlage für den offiziellen Beitritt im Jahr 2007. Beide Akte markierten wichtige Schritte auf dem Weg zur Institutionalisierung der außenpolitischen Neuorientierung Bulgariens, die als das Bekenntnis zu den gemeinsamen demokratischen Werten und strategischen Bestrebungen der euro-atlantischen Gemeinschaft und der Wille, selbst dazu beizutragen, beschrieben werden kann. Bulgariens neue Identität und seine heutige Rolle erlauben es ihm dabei auch, einen deutlich verantwortungsvolleren und ausgewogeneren Beitrag zu den gemeinsamen Zielen, Grundsätzen und Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten zu leisten. Die bulgarischen Diplomaten in der OSZE regten in diesem Sinne einen besser strukturierten Dialog und einen regeren Austausch mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen an, u.a. mit den Vereinten Nationen, der EU, der NATO und dem Europarat. Bulgariens Außenminister und stellvertretender Ministerpräsident Iwajlo Kalfin hob insbesondere diesen Punkt in seiner Erklärung auf dem Ministerratstreffen von Ljubljana hervor.[1]

Angesichts der erwähnten Neuorientierung in der bulgarischen Außenpolitik und des gewachsenen Vertrauens, das ihm international entgegengebracht wurde – bestes Beispiel dafür war der Beschluss des Ministerrats von Porto, Bulgarien den OSZE-Vorsitz für 2004 zu übertragen – empfand Sofia es als wesentlich, sich auf Grundsätzliches zu konzentrieren. Die Gelegenheit dazu ergab sich schon früh bei der Ausarbeitung der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert. Bulgarien beteiligte sich aus zwei wichtigen Gründen daran. Erstens entspricht die OSZE-Strategie in weiten Teilen den Prinzipien und Zielen der Außen- und Sicherheitspolitik Bulgariens und seiner Partner und deckt sich insbesondere mit der Europäischen Sicherheitsstrategie, die im Dezember 2003 vom

1 Vgl. Statement by H.E. Mr Ivaylo Kalfin at the 13th Meeting of the OSCE Ministerial Council, 6. Dezember 2005.

Europäischen Rat angenommen wurde. Zweitens widmen die politischen Entscheidungsgremien der OSZE in Wien einen großen Teil ihrer Arbeit „unerledigten Aufgaben“ auf dem Balkan, wo zudem zahlreiche Feldaktivitäten der OSZE angesiedelt sind. In dieser Hinsicht bestand ein weiterer wichtiger Beitrag Bulgariens in seiner neuen Funktion als Mitglied der OSZE-Troika darin, am Entwurf der Ende 2003 vom OSZE-Ministerrat verabschiedeten „Erklärung über Südosteuropa als Kooperationsregion“ mitzuarbeiten. Mit dieser Erklärung erkannten die damals 55 OSZE-Teilnehmerstaaten „die Bedeutung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses der Europäischen Union (EU) sowie die erklärte Absicht der Länder der Region an, sich in die euroatlantischen Strukturen zu integrieren“.[2]
Diese im Konsens vereinbarte Position hat Bulgariens eigener Regionalstrategie wichtige Impulse gegeben. Zusammen mit allen anderen Beschlüssen des Europäischen Rates zu den europäischen Perspektiven des westlichen Balkans ist sie der Grundpfeiler für Bulgariens Politik mit Blick auf regionale Sicherheit und Stabilität.

Bulgariens neue Erfahrungen bei der Koordinierung der EU-Partnerschaft

Eine der faszinierendsten neuen außenpolitischen Erfahrungen, die Bulgarien (ebenso wie Rumänien) seit der Unterzeichnung des EU-Beitrittsvertrags am 25. April 2005 gemacht hat, ist die Beteiligung am Beratungs- und Politikgestaltungsprozess der 25 EU-Partner in allen wichtigen internationalen Foren, einschließlich der OSZE. Gerade in dieser frühen Phase der Zusammenarbeit ist diese Beteiligung für die beiden Beitrittsländer ein wichtiger Lernprozess, verbunden mit einem Informationsaustausch, zu dem sie zuweilen auch inhaltlich zur Formulierung gemeinsamer Positionen und Strategien beitragen. Diese Beiträge orientieren sich zwar an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU sowie an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), sind jedoch auch sorgfältig auf die Prinzipien und Ziele der umfassenderen OSZE-Agenda abgestimmt.
Die formellen und informellen Konsultationen zwischen den 27 Staaten und der Europäischen Kommission vertiefen ihre politische Partnerschaft und ihre institutionellen Beziehungen und bilden die Grundlage für weitere Verbesserungen im Konsultationsprozess. Die Koordinierungsarbeit ist ein Charakteristikum der europäischen Integration. Ihrer einzigen – unvermeidlichen – Schwäche, dass sie nämlich sehr zeitraubend ist, stehen zahlreiche Vorteile gegenüber, darunter in erster Linie der inhärente Multilateralismus und die starke Tendenz zur Harmonisierung und Mäßigung der Positionen. Diese Vorteile kommen auch der OSZE als „Hauptinstrument für Frühwarnung,

2 Erklärung über Südosteuropa als Kooperationsregion, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 31-32, hier: S. 31.

Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach einem Konflikt in der Region"[3] merklich zugute.
Bei der Ausarbeitung der Reaktionen der EU auf größere Ereignisse oder Entwicklungen im OSZE-Gebiet, wie z.B. die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Belarus bzw. in der Ukraine 2006 oder die anhaltende Pattsituation in den „eingefrorenen Konflikten" in Moldau und Georgien, konnte Bulgarien wertvolle Einsichten in den komplexen Koordinierungsprozess der EU gewinnen. Insbesondere erhielt Bulgarien Einblick in den Zusammenhang zwischen gemeinsamer und nationaler Außenpolitik (im Falle Belarus) und das Zusammenspiel zwischen der Beteiligung der EU an OSZE-Missionen und den eignen Feldmissionen der EU in OSZE-Teilnehmerstaaten.
Vor diesem Hintergrund gab Bulgarien sein Debüt im EU-Koordinierungsprozess mit der Übernahme der Federführung für Albanien.[4]
In dieser Eigenschaft ist Bulgarien maßgeblich an der Formulierung der EU-Positionen zu den Entwicklungen in Albanien und zu allem, was die OSZE-Mission in Albanien betrifft, beteiligt. Nach eingehenden Beratungen legte Bulgarien auf einer Sitzung des Ständigen Rates der OSZE einen Entwurf für die Antwort der EU an den Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien, Botschafter Pavel Vacek, vor. Die Antwort ist ganz im Geiste des Salzburger EU-Ministerratstreffens zum westlichen Balkan verfasst, das höhere Anforderungen an die am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess beteiligten Länder stellte. Die EU zeigte sich zwar „erfreut darüber, dass in Albanien ermutigende Entwicklungen festzustellen sind",[5] äußerte jedoch gleichzeitig auch eine gewisse Besorgnis und forderte die Regierung und alle politischen Parteien mit Nachdruck dazu auf, die Reformen energisch voranzutreiben. Insbesondere wären weitergehende Bemühungen seitens der Regierung begrüßenswert, die rechtlichen und administrativen Voraussetzungen zum Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten zu schaffen.[6]
Insbesondere die Feststellung, die Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten fänden nicht genügend Aufmerksamkeit, rief den Widerspruch des Leiters der albanischen OSZE-Delegation, Botschafter Zef Mezi, hervor. Er kritisierte seinerseits, dass die EU die Maßnahmen, die die albanische Regierung zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität unternommen habe, nicht ausreichend würdigte.
Diese verbalen Auseinandersetzungen sind wiederum nur vor dem Hintergrund der großen Verantwortung zu verstehen, die die EU-Politik gegenüber

---

3 OSCE Handbook, Wien 2000, S. 3, unter: http://www.osce.org/publications/osce/2005/04/13858_222_en.pdf (dieses und weitere Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Innerhalb der bulgarischen Delegation wurde Botschaftsrätin Daniela Budinowa, die auch für EU-Angelegenheiten zuständig ist, mit dieser Aufgabe betraut.

5 Österreichische EU-Ratspräsidentschaft, 25. Mai 2006, Permanent Council No. 611, EU response to the Head of the OSCE Presence in Albania, Ambassador Pavel Vacak, unter: http://www.ue2006.at/en/News/Statements_in_International_Organisations/OSCE/2505Vacek.html.

6 Vgl. ebenda.

den Ländern des westlichen Balkans kennzeichnet. Was Umfang und Intensität anbelangt, geht die Unterstützung der EU für Albaniens Übergang zu Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich weit über das hinaus, was einzelne Staaten oder andere Staatengruppen im Rahmen der OSZE leisten. Diese Tatsache macht die Beziehungen zwischen der EU und Albanien zu einer echten strategischen Partnerschaft. Dass beide Seiten großen Wert auf zunehmende Integration legen, zeigt sich dabei u.a. daran, dass die klassische Sprache der Diplomatie einer offenen und ehrlichen Diskussion gewichen ist. Gerade deshalb betrachtet es die bulgarische OSZE-Delegation nicht nur als Herausforderung an ihre Professionalität, sondern auch als Test für ihre analytischen Fähigkeiten und ihren Sinn für Objektivität und Ausgewogenheit, dass sie dazu eingeladen wurde, im EU-Kontext für Albanien die Federführung zu übernehmen. Mit der Zeit könnte diese von Bulgarien im Namen der EU wahrgenommene Funktion die Basis für eine noch engere Partnerschaft mit Albanien werden, die dem Land helfen würde, sein europäisches Potenzial in vollem Umfang und in einem Zeitrahmen zu realisieren, der den Hoffnungen der albanischen Bevölkerung gerecht wird.

Bulgarien als Garant für Sicherheit und Stabilität in Südosteuropa

Der Außenpolitik Bulgariens liegt die prinzipielle Überlegung zugrunde, dass regionale Kooperation in Südosteuropa keine Alternative zur europäischen Integration, sondern deren integraler Bestandteil ist. Bulgarien ist bestrebt, seine führende Rolle bei der Eingliederung der Region in europäische und euro-atlantische Strukturen zu bestätigen. Bulgarien ist von der schrittweisen Integration der Region in die EU und die NATO überzeugt und zeigt entsprechende Eigeninitiative. Bulgarien ermutigt alle Staaten in der Region zur Übernahme europäischer Standards in ihren regionale Fragen betreffenden zwischenstaatlichen Beziehungen und zur Durchführung grundlegender Infrastrukturprojekte mit regionalen Auswirkungen.
Das gilt insbesondere für Bulgariens Beziehungen zu seinen Nachbarn auf dem westlichen Balkan. Aufgrund seiner Erfahrungen als EU-Beitrittskandidat und Beitrittsland hat Bulgarien sich dazu bereit erklärt, sie in ihrem Bestreben nach europäischer Integration zu unterstützen, und hat mit ihnen Kooperationsmemoranden unterzeichnet. Bulgariens Politik der gutnachbarschaftlichen Beziehungen und Zusammenarbeit erstreckt sich auch auf Länder der Schwarzmeerregion.
Die OSZE misst dem positiven Ausgang der Verhandlungen über den zukünftigen Status des Kosovo große Bedeutung bei. Als Nachbarstaat, der zudem von der Tragfähigkeit des Ergebnisses direkt betroffen ist, unterstützt die bulgarische Regierung die Position der EU in dieser Frage. Ihre Haltung beruht auf der kontinuierlichen und genauen Beobachtung der Entwicklungen

und auf profunder Kenntnis der für ihre Dynamik und ihre Auswirkungen auf die regionale Sicherheit und Stabilität ausschlaggebenden Faktoren.
Als OSZE-Vorsitz hatte Bulgarien die wenig beneidenswerte Aufgabe, die Reaktion der OSZE auf den Ausbruch gewalttätiger Unruhen im Kosovo im März 2004 zu koordinieren.[7]
Bereits zwei Jahre später hatten direkte Verhandlungen über den endgültigen Status des Kosovo begonnen.
Bulgarien schätzt die Haltung der EU, die Belange sowohl Prištinas als auch Belgrads zu berücksichtigen, und richtet sein Augenmerk auf die Bemühungen des VN-Sondergesandten für die Kosovo-Statusgespräche, Martti Ahtisaari, der auf der Grundlage der Leitlinien der Kontaktgruppe und der Erklärung des Außenministertreffens der Kontaktgruppe vom 31. Januar 2006 tätig ist.
Entsprechend seiner aktiven Haltung in dieser Frage lud Bulgarien den Sondergesandten zu Konsultationen nach Sofia ein. Am Vorabend des Besuchs erklärte Bulgarien, dass es sich an die EU-Ratsbeschlüsse halte, in denen noch einmal bekräftigt wurde, dass der künftige Status des Kosovo ohne Einschränkungen mit europäischen Werten und Normen vereinbar sein und internationalen Rechtsinstrumenten und Verpflichtungen sowie der Charta der Vereinten Nationen entsprechen müsse. Die Vereinbarung über den Status sollte ein Kosovo zum Ziel haben, „in dem alle Menschen ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft frei und ohne Angst leben, arbeiten und reisen können, ohne Feindseligkeiten oder Gefahren ausgesetzt zu sein, und in dem alle Bürger gleich behandelt und unterschiedliche Kulturen geachtet werden".[8]
Gerade was die Bedingungen anbelangt, die der EU-Rat dem Kosovo gestellt hat, verfügt Bulgarien über große Erfahrung. Sofia ist auch davon überzeugt, dass der endgültige Status des Gebiets den zu erwartenden Folgen für die weitere Region Rechnung tragen muss. Bulgarien fasst es als ermutigend auf, dass die EU dem positiven Ausgang der Verhandlungen über den zukünftigen Status des Kosovo große Bedeutung beimisst und dass sie den Erfolg der Verhandlungen als entscheidend für eine klare Zukunftsperspektive für die Bevölkerung des Kosovo sowie für die Stabilität der Region betrachtet.[9]
Bei seinem Treffen mit Ahtisaari unterstrich der bulgarische Ministerpräsident Sergei Stanischew die Bereitschaft Bulgariens, sich aktiv an den diplomatischen Bemühungen um eine Lösung der Kosovo-Frage zu beteiligen.[10]

---

7 Vgl. die Erklärung von Dr. Solomon Passy, Amtierender Vorsitzender der OSZE und Außenminister Bulgariens, vom 7. Dezember 2004.

8 Westliche Balkanstaaten – Schlussfolgerungen des Rates, 2687. Tagung des Rates, Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Außenbeziehungen, Brüssel, den 7. November 2005, unter: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/274&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en.

9 Vgl. Österreichische EU-Ratspräsidentschaft, 11. Mai 2006, OSCE Permanent Council No. 608, EU Response to the Minister of Foreign Affairs of Serbia and Montenegro, Mr. Vuk Draskovic, unter: http://www.ue2006.at/de/News/Statements_in_International_Organisations/OSCE/1105Draskovic.html.

10 Vgl. Sergei Stanishev, Any solution to the Kosovo issue should have as its objective stability in the Balkans, 8. Mai 2006, unter: http://www.government.bg.

Er gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass der zukünftige Status des Kosovo die regionale Stabilität nicht gefährde, und ermutigte dazu, auf allen Ebenen Kontakte herzustellen, um „die Stimme der Region“[11] zu hören. Der Sondergesandte erklärte seinerseits, dass Stabilität auf dem Balkan sich nicht nur auf die Region auswirke, sondern auf ganz Europa, und dass dies den Menschen in den europäischen Staaten auch immer wieder verdeutlicht werden müsse.[12]
In Sofia führte der Sondergesandte ebenfalls Gespräche mit Präsident Georgi Parwanow, Parlamentspräsident Georgi Pirinski und Außenminister Iwajlo Kalfin. In einem Gespräch mit Medienvertretern stellte der Sondergesandte nach seinem Treffen mit Außenminister Kalfin fest, dass er die konstruktiven Bemühungen der bulgarischen Regierung um die Lösung der Kosovo-Frage sehr zu schätzen wisse.

Als Vorsitzender des FSK (Mai-Juli 2006) ermutigt Bulgarien zum Sicherheitsdialog

Bei der Übernahme des Vorsitzes des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) der OSZE Mitte des Jahres 2006 war Bulgarien sich der immensen Verantwortung, die diese Funktion mit sich bringt, bewusst. Um ihr gerecht zu werden, rückte der bulgarische FSK-Vorsitz die Bemühungen des Forums um die Erfüllung der Verpflichtungen im politisch-militärischen Bereich, die Stärkung der entsprechenden Mechanismen und die Erhöhung der militärischen Sicherheit durch die Förderung von Offenheit, Toleranz und der Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten in den Mittelpunkt seiner Arbeit. Diese schwierige Aufgabe war von der aufkeimenden allgemeinen politischen Atmosphäre im Ständigen Rat und im FSK, den beiden wichtigsten Entscheidungsgremien der OSZE, nicht zu trennen. Die Atmosphäre wirkte sich zwar nicht unmittelbar negativ aus, war für größere Initiativen oder Durchbrüche aber auch nicht gerade günstig. In den Kernbereichen der Arbeit des FSK gab es kaum Bewegung. Differenzen bei der Interpretation der so genannten Istanbul-Verpflichtungen aus dem Jahr 1999 angesichts der gescheiterten dritten KSE-Überprüfungskonferenz prägten die erste Hälfte des Jahres 2006. Das Problem betrifft das FSK zwar nicht direkt, beeinflusst aber die Stimmung im Forum. Unter diesen widrigen Umständen gewährleistete Bulgarien die Fortsetzung des Sicherheitsdialogs im FSK und gab den Delegationen ausreichend Gelegenheit, Vorschläge zur Diskussion in den beiden Arbeitsgruppen einzureichen.[13]
Das vorläufige Arbeitsprogramm der drei Länder, die 2006 den Vorsitz im FSK haben (Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kanada), legt Umfang

11 Ebenda.
12 Vgl. ebenda.
13 Vorsitzender des FSK war Peter Poptschew, Generalbevollmächtigter Minister, Chargé d’Affaires der Ständigen Vertretung Bulgariens bei der OSZE, Botschaftsrat Georgi Georgiew und Militärberater Oberst Dobri Totew leiteten die Arbeitsgruppe A bzw. B.

und Tempo der Aktivitäten sowie die Ziele für das Jahr fest und macht sie somit „handhabbar". Der Vorsitzende legte in einer Erklärung, die er anlässlich der Übernahme des FSK-Vorsitzes durch die Republik Bulgarien abgab, die Arbeitsschwerpunkte dar und gab detailliert Auskunft darüber, wie der Vorsitz diese in Angriff nehmen wollte.[14]

Mit der Hilfe des Leiters der ständigen Vertretung Italiens und der Kollegen aus der FSK-Unterstützungsgruppe schloss der bulgarische Vorsitz die Vorbereitungen für die vierte Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, die am 27. und 28. Juni 2006 stattfand, ab und setzte den Vorsitzenden des Ständigen Rates über die Tagesordnung und die Modalitäten der Konferenz in Kenntnis. Insbesondere legte er eine Liste einschlägiger politisch-militärischer Aspekte zur Beratung in Arbeitsgruppe B und anschließenden Diskussion auf der Konferenz selbst vor. Der bulgarische FSK-Vorsitz übernahm auch die Moderation der zweiten Arbeitssitzung der Konferenz, bei der die auf dem exzellenten Seminar über Militärdoktrinen gewonnenen Erkenntnisse im Mittelpunkt standen. Das Seminar war am 14. und 15. Februar 2006 in Wien vom bosnisch-herzegowinischen FSK-Vorsitz veranstaltet worden.

Der bulgarische FSK-Vorsitz hatte die angenehme Pflicht, die Ergebnisse der Arbeit der OSZE auf der „Zweiten Konferenz der Vereinten Nationen zur Überprüfung der Umsetzung des Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Unterbindung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten", die vom 26. Juni bis 7. Juli in New York stattfand, vorzustellen. Der Vorsitz hatte viel Zeit und Sorgfalt auf die Vorbereitung der Präsentation verwandt. Dazu gehörte auch eine Sondertagung des FSK am 17. Mai 2006, die sich vor allem durch außergewöhnliche Professionalität auszeichnete. Die Tagung konzentrierte sich auf den derzeitigen Stand der Implementierung von Beschlüssen und Dokumenten, die das FSK im Zusammenhang mit Kleinwaffen und leichten Waffen verabschiedet hatte, und ermittelte mögliche zukünftige Arbeitsschwerpunkte. Die Delegationen waren sich darüber einig, dass die Ergebnisse, die die OSZE im Bereich Kleinwaffen und leichte Waffen bislang erzielt hat, definitiv als Erfolgsstory der Organisation gelten können.

In der Erklärung, die der bulgarische FSK-Vorsitzende im Namen der OSZE auf der New Yorker Konferenz abgab, hob er hervor, dass das im Jahr 2000 vom FSK verabschiedete OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen ein Meilenstein in der Geschichte der OSZE sei. Die Organisation hatte damit auf die exzessive Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen reagiert, die signifikant mit Gewalt und Verbrechen in Zusammenhang stehen. Das Dokument hat wesentlich zu den Bemühungen beigetragen, die auf das Aktionsprogramm der Vereinten Nationen zurückgehen, dessen Bestimmungen denjenigen des OSZE-Dokuments vielfach ähneln bzw. diese ergänzen. Schließlich verpflichtet das Dokument die Teilnehmerstaaten zur Einhaltung bestimmter Normen, die ihnen nach vollständiger

14 Vgl. Statement by the Chairperson, 3. Mai 2006.

Implementierung dabei helfen, das Aktionsprogramm auf nationaler, regionaler und globaler Ebene umzusetzen.[15]
Unter bulgarischem Vorsitz wurde der Sicherheitsdialog lebhaft fortgesetzt und gab zahlreiche Denkanstöße. Unter den vielen interessanten Präsentationen im Forum sind zwei besonders hervorzuheben: der Vortrag eines Vertreters des Europäischen Kommandos der US-Streitkräfte (*United States European Command*, USEUCOM) über das Sicherheitsumfeld der OSZE beeinflussende externe Faktoren und der Vortrag des französischen Ständigen Vertreters bei der Genfer Abrüstungskonferenz (*Conference on Disarmament*, CD) über die bevorstehende Überprüfungskonferenz zum VN-Waffenübereinkommen. Der US-amerikanische Vortrag befasste sich vor allem mit strategischen Fragen, die für die Arbeit des FSK von besondere Bedeutung sind.
Der bulgarische FSK-Vorsitz reagierte auf das große Interesse der Teilnehmerstaaten mit der Einladung von Botschafter Peter Burian, Vorsitzender des Ausschusses des VN-Sicherheitsrats nach Resolution 1540 (2004), der im Forum einen Vortrag über den Fortgang der Implementierung dieser wichtigen Sicherheitsratsresolution zur Verhütung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen hielt.
Auf Einladung des Referats Konventionelle Rüstungskontrolle und Koordinierung nahm der bulgarische FSK-Vorsitzende an einer Sitzung der Kleinwaffen-Arbeitsgruppe des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) im NATO-Hauptquartier teil und informierte die Mitglieder des EAPR über die Arbeit der OSZE im Bereich Kleinwaffen und leichte Waffen. Er nannte Gebiete, auf denen OSZE und NATO gemeinsame Interessen haben und künftig zusammenarbeiten könnten, und trat für eine Vertiefung der Beziehungen in dieser Richtung ein.

Bulgarien würdigt die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE

Die Ministerratserklärung von Porto vom Dezember 2002 zeugt davon, dass sich die Teilnehmerstaaten der wichtigen Rolle, die der Wirtschafts- und Umweltdimension künftig zukommen könnte, zunehmend bewusst werden. Mit der Verabschiedung des OSZE-Strategiedokuments für die Wirtschafts- und Umweltdimension auf dem Maastrichter Ministerratstreffen sowie mit dem Beschluss über die Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit des Wirtschaftsforums auf dem Ministerratstreffen in Sofia bekräftigte die OSZE ihren politischen Willen, sich in diesem Bereich stärker zu engagieren. Bulgarien unterstützt diesen Ansatz uneingeschränkt.
Bulgarien ist davon überzeugt, dass die Wirtschafts- und Umweltdimension als einer der drei Pfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE von

15 Vgl. Statement on behalf of the OSCE by Mr Peter Poptchev, Chairperson of the Forum for Security Co-operation, New York, 29. Juni 2006.

besonderer Bedeutung ist. Bulgarien hält sich hierbei an die EU-Strategie, der zufolge die OSZE sich auch mit Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit auseinandersetzen sollte, die auf ökonomische und ökologische Ursachen zurückzuführen sind.

In Übereinstimmung mit den vom belgischen OSZE-Vorsitz gesetzten Prioritäten wurden auf dem 14. Wirtschaftforum[16], das in der letzten Maiwoche des Jahres 2006 stattfand, mehrere für alle OSZE-Staaten relevante Themen angesprochen: Verkehrsentwicklung sowie die Ausarbeitung von Handbüchern zur Verbesserung des Wirtschafts- und Investitionsklimas und zum Thema Arbeitsmigration. Auch hier richtet Bulgarien sich nach der Position der EU, die die strategische Bedeutung der Verkehrsentwicklung für die Verbesserung der regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Stabilität hervorhebt und dabei insbesondere die Kooperation in bestimmten Regionen betont. Der wichtigste Beitrag, den die OSZE hier leisten kann, ist die Erleichterung des Dialogs mit dem Ziel, durch Bewusstseins- und politische Willensbildung die Voraussetzungen für die Beseitigung von Hindernissen für Verkehr und Handel zu schaffen.[17]

Ebenfalls auf dem 14. Wirtschaftsforum erinnerte Bulgarien die Delegierten anlässlich der Vorstellung des *OSCE Investment and Business Guide* daran, dass 2004 unter dem bulgarischen OSZE-Vorsitz die Bedeutung eines guten Wirtschaftsklimas für Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung als vorrangiges Thema behandelt worden war. Auf dem nachfolgenden Wirtschaftsforum war die OSZE dazu ermutigt worden, mit interessierten Regierungsbehörden und politischen Entscheidungsträgern zusammenzuarbeiten, um den Informations- und Erfahrungsaustausch zugunsten der Erarbeitung von Gesetzen, Strategien und Verfahren zur Schaffung günstiger Bedingungen für Investitionen und für die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen zu erleichtern. Bulgarien sieht heute mit Freude, dass ein Unterfangen, das mit bulgarischer Beteiligung gestartet worden war, nun erfolgreich abgeschlossen werden konnte, was insbesondere den Bemühungen des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE sowie belgischen und US-amerikanischen Experten zu verdanken ist.[18]

Hierzu stellte ein leitender Berater im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE in einem Schreiben fest, dass Bulgariens Eintreten für ein positives Wirtschafts- und Investitionsklima ein perfektes Beispiel für konkrete Folgemaßnahmen seitens ehemaliger OSZE-Vorsitzländer sei, das von allen Delegationen sehr begrüßt werde.

---

16 Das Forum wurde 2006 in Wirtschafts- und Umweltforum umbenannt.

17 Vgl. Österreichische EU-Ratspräsidentschaft, 24. Mai 2006, OSCE 14th Economic Forum, EU Closing Statement, unter: http://www.eu2006.gv.at/de/News/Statements_in_International_Organisations/OSCE/2405EconomicForumClosing.html?month=3&day=1.

18 Vgl. Talking Points von Liubomir Todorow, Generalbevollmächtigter Minister, Ständige Vertretung Bulgariens bei der OSZE, Rede vor dem 14. Wirtschaftsforum, 22. Mai 2006. In der bulgarischen Vertretung ist Herr Todorow auch zuständig für die Beziehungen zu den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und anderen Partnern.

Bulgarien trug zu den partnerschaftlichen Beziehungen innerhalb der OSZE auch durch seine Mitwirkung an wichtigen Beschlüssen bei, z.B. über die Entsendung eines Wahlunterstützungsteams nach Afghanistan und über die Zuerkennung des Status eines Kooperationspartners an die Mongolei. 2006 setzte es auch die Pflege der guten Beziehungen zu den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und anderen Partnern fort.

Bulgarien und die menschliche Dimension der OSZE

Die Arbeit der OSZE zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und anderen Erscheinungsformen von Intoleranz hat während des bulgarischen OSZE-Vorsitzes an Dynamik gewonnen. 2004 fanden in Zusammenarbeit mit Deutschland, Frankreich und Belgien drei internationale Großveranstaltungen statt, die diesen Themen gewidmet waren.[19]
Die Außenminister verabschiedeten im Anschluss daran einen unzweideutigen Beschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung, in dem die Entschlossenheit der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Zusammenarbeit im Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und Antisemitismus bekräftigt wird. Darüber hinaus ernannte der Amtierende Vorsitzende drei Persönliche Beauftragte für Toleranz und Nichtdiskriminierung als Bestandteil der Gesamtstrategie der OSZE zum Kampf gegen Diskriminierung und zur Förderung von Toleranz.
Bulgarien betrachtet Menschenhandel als ernsthafte Herausforderung für die Ziele und Prinzipien der Organisation, einschließlich des Prinzips unteilbarer Sicherheit, die ein koordiniertes und umfassendes Vorgehen erfordert. Ein wichtiges Ereignis war 2004 die Ernennung einer Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels. Die Ernennung des neuen OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit war ein weiterer wichtiger Schritt.
Zu den Prioritäten des bulgarischen Vorsitzes gehörte das Thema „Bildung" im weitesten Sinne. So fand z.B. am 5. April 2004 in Taschkent eine Ministerkonferenz unter dem Motto „Bildung als Zukunftsinvestition" statt, an der die Bildungsminister aus den zentralasiatischen Staaten und Afghanistans sowie Vertreter internationaler Finanzorganisationen, Entwicklungsagenturen und Forschungsinstitute teilnahmen.
Bei informellen Zusammenkünften der OSZE Anfang 2006 wurde darüber diskutiert, wie kurz- und langfristig auf Fragen im Zusammenhang mit der Veröffentlichung umstrittener Karikaturen zu reagieren sei; hier meldete Bulgarien sich „als ein Land, in denen unterschiedliche religiöse Gemeinschaften seit Jahrhunderten in gegenseitiger Toleranz und gegenseitigem Respekt zu-

19 Für die menschliche Dimension war 2004 in der bulgarischen OSZE-Vertretung in Wien Frau Selver Yumer, dritte Botschaftssekretärin, zuständig, die diesen Aufgabenbereich auch heute noch betreut. Zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehören außerdem Balkanfragen.

sammenleben“,[20] zu Wort. Bulgarien äußerte zwar Verständnis für die Empörung und Verärgerung der Muslime in verschiedenen Ländern, erklärte gleichzeitig aber auch seine feste Überzeugung, dass Akte von Gewalt und Intoleranz unentschuldbar seien. Angesichts seines Status als EU-Beitrittsland betonte Bulgarien stets, dass es das Werte-, Normen- und Prinzipiensystem der EU zusätzlich zu den Normen und Prinzipien der OSZE, darunter deren Inklusivität, Toleranz, Vielfalt, gegenseitige Achtung und das Recht auf freie Meinungsäußerung, mittrage und einhalte. Bulgarien zog aus den Diskussionen um den so genannten Karikaturenstreit den Schluss, dass die internationale Gemeinschaft, und insbesondere die OSZE, den ernsthaften und tiefen interkulturellen und interreligiösen Dialog fortsetzen muss, und erklärte seine Bereitschaft, „sich an einer solchen Aufgabe zu beteiligen und sie zu unterstützen“.[21]

Auf dem Ministerratstreffen in Ljubljana stellte Bulgariens Außenminister und stellvertretender Ministerpräsident Kalfin fest, dass eine vertiefte Zusammenarbeit und ein umfassender, langfristiger Ansatz auch im 21. Jahrhundert wirksame Instrumente bleiben, die sicherstellen, dass sich in allen Teilnehmerstaaten demokratische Werte durchsetzen und adäquate Antworten auf neue transnationale Bedrohungen gefunden werden. Die bulgarische Delegation hat sich auch 2006 mit ihrem Beitrag zur Arbeit der OSZE darum bemüht, diese Überzeugung in die politische Praxis umzusetzen.

20 So Bulgariens Ministerpräsident Sergei Stanischew am 9. Februar 2006.

21 Erklärung des Chargé d’Affaires, Ständige Vertretung Bulgariens bei der OSZE, bei einer informellen Zusammenkunft, Wien, 16. Februar 2006.

Elena Kropatcheva

Nach den Parlamentswahlen vom März 2006: Ukraine, quo vadis?

Einführung

Die in Osteuropa am Schwarzen Meer gelegene Ukraine grenzt im Westen an Polen, Rumänien und Moldau und im Osten an Russland; sie hat etwa 47 Millionen Einwohner und ist mit 603.700 km² das zweitgrößte Land Europas.[1] Obwohl die Ukraine für den Transit von russischem Erdöl und Erdgas in den Westen wirtschaftlich wichtig ist, wurde sie lange Zeit vernachlässigt. In den Monaten Oktober bis Dezember 2004 lösten Wahlfälschungen bei den ukrainischen Präsidentschaftswahlen[2] die „Orange Revolution", eine landesweite Massenprotestbewegung, aus, in deren Folge Viktor Juschtschenko zum Präsidenten gewählt und eine neue, westlich orientierte Regierung gebildet wurde. Die Wahlen und die darauf folgenden Ereignisse haben das internationale Interesse an der Ukraine neu entfacht. Die Wahlen selbst waren von einem bemerkenswerten Engagement Russlands und westlicher Akteure (insbesondere der USA) geprägt. Russland schaltete sich mit einer Reihe einseitiger wirtschaftlicher Zugeständnisse sowie politischer Unterstützung und Legitimierung für „seinen" Kandidaten Viktor Janukowitsch in die inneren Angelegenheiten der Ukraine ein, indem z.B. einflussreiche Politiker das Land besuchten. Der russische Präsident Wladimir Putin reiste selbst kurz vor den Wahlen zweimal in die Ukraine. Auch der Westen engagierte sich in erheblichem Umfang – sowohl politisch als auch finanziell. Angeblich hat die US-Regierung unter Präsident George W. Bush 65 Millionen US-Dollar zur Unterstützung des prowestlichen Bewerbers Viktor Juschtschenko ausgegeben.[3] Zahlreiche Politiker sowie amerikanische und europäische NGOs haben die Orange Revolution darüber hinaus materiell und moralisch unterstützt und forderten die Ukrainer auf, die Wahlergebnisse und die Legitimität der damaligen Regierung anzufechten. Die Wahlen wurden sowohl im Land selbst als auch international nicht nur als Wahl zwischen einer betrügerischen und korrupten Regierung einerseits und der Aussicht auf eine demokratische

1 Vgl. Die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten und Kooperationsformen, im vorliegenden Band, S. 477-493, hier: S. 491.

2 Der erste Wahlgang fand am 31. Oktober 2004, der zweite am 21. November statt; in beiden Durchgängen kam es zu Wahlfälschungen. Schließlich wurde der zweite Wahlgang am 26. Dezember wiederholt, was als „Durchbruch" galt. Details zu den Wahlen finden sich unter: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Ukraine, Presidential Election, 31 October, 21 November and 26 December 2004, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau, 11. Mai 2005, ODIHR.GAL/33/05, unter: http://www.osce.org/odihr.

3 Vgl. Jean-Marie Chauvier, Orange Revolution, Origins and Outcome. Ukraine: a New Cold War, in: Le Monde Diplomatique, Januar 2005.

und freiheitliche Entwicklung andererseits dargestellt, sondern auch als Schicksalswahl zwischen Russland und dem Westen.
Schließlich erklärten die Führer der Orangen Revolution – Viktor Juschtschenkos Block „Unsere Ukraine", Julia Timoschenkos Allukrainische Union *Batkiwschtschina* („Vaterland") und Alexander Moros' Sozialistische Partei – ihre Absicht, Demokratie und Wirtschaftsliberalismus zu stärken und die Ukraine in die NATO und die EU zu integrieren. Es sah so aus, als sollte die Ära der korrupten Regierung unter Präsident Leonid Kutschma (1994-2004) mit ihren ambivalenten Spielchen, die sie sowohl mit Russland als auch mit dem Westen gespielt hatte, zu Ende gehen.
Seither steht die Ukraine stetig im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, da alle Entwicklungen seit den Wahlen – sowohl innerstaatlich als auch international – an den Versprechen der Orangen Revolution gemessen werden. Auch die Parlamentswahlen vom 26. März 2006 wurden genau beobachtet. Die „blaue" Partei der Regionen unter der Führung von Juschtschenkos Gegenspieler Janukowitsch, die eine starke Bindung an Russland hervorhebt, erhielt mit 32,14 Prozent die meisten Stimmen und errang 186 Parlamentssitze. Die Stimmen, die auf die „orangen" Parteien entfielen, verteilten sich wie folgt: Der Timoschenko-Block erhielt 22,29 Prozent und 129 Sitze, 13,95 Prozent der Stimmen und 82 Parlamentssitze entfielen auf Juschtschenkos Block „Unsere Ukraine" und Alexander Moros' Sozialistische Partei gewann 5,69 Prozent der Stimmen und 33 Sitze. An fünfter Stelle folgte die Kommunistische Partei unter ihrem Spitzenkandidaten Petro Simonenko mit 3,6 Prozent der Stimmen und 21 Abgeordnetenmandaten.[4]
Die offiziellen Zahlen geben jedoch noch keinen Hinweis darauf, welch immense Bedeutung die Wahlen hatten. Die Parlamentswahlen gehörten zu den wichtigsten Bewährungsproben und Herausforderungen, denen sich die „postrevolutionäre" Ukraine stellen musste. Erstens waren dies die ersten Wahlen nach der Orangen Revolution; ihre Organisation und ihre Durchführung waren ein wichtiger Test dafür, ob die Ukraine auch in der Praxis demokratischen Idealen verpflichtet ist. Zweitens gaben die Ukrainer mit der Wahl ihr Urteil über die Politik der neuen Regierung – der orangen Koalition – ab. Drittens hatte die Ukraine im Januar 2006 ihr „präsidial-parlamentarisches" Regierungssystem in Übereinstimmung mit den vom Parlament, der *Werchowna Rada*, im Dezember 2004 verabschiedeten Verfassungsänderungen in ein „parlamentarisch-präsidiales" überführt. Während früher die Hälfte der Parlamentsabgeordneten nach dem Verhältniswahlrecht und die andere Hälfte nach dem Mehrheitswahlrecht ermittelt worden waren, wurden 2006 alle 450 Mitglieder der *Werchowna Rada* durch Verhältniswahl für fünf Jahre (statt bislang vier) gewählt. In den Monaten nach der ersten Sitzung der *Werchowna Rada* musste das Parlament eine Koalition aus den vielen vertretenen Par-

4 Vgl. die offizielle Website der zentralen Wahlkommission der Ukraine, unter: http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/W6P001; Typology of the Ukrainian Elections, in: RFE/RL, Belarus, Ukraine, and Moldova Report 13/2006, 4. April 2006.

teien bilden, die über eine Mehrheit der Sitze (über 225) verfügte. Diese Koalition musste innerhalb von zwei Monaten eine Regierung bilden und vor allem einen Ministerpräsidenten nominieren. Ohne ins Detail zu gehen[5] sei hier angemerkt, dass diese Reform das Präsidentenamt geschwächt und der *Rada* und dem Ministerpräsidenten größere Kompetenzen übertragen hat.
Die Koalitionsbildung erwies sich als langwierig und problematisch und das Ergebnis war umstritten. Letztlich wurden auch die Parlamentswahlen wiederum als Wahl zwischen Russland und dem Westen betrachtet. Auch wenn die Debatte, ob die Ukraine die Integration in den Westen anstreben oder sich lieber an Russland anlehnen sollte, weniger spannungsgeladen und dramatisch war als während der Orangen Revolution, war sie doch wichtig für das Verständnis der politischen Ereignisse während der Wahlen und in der Zeit danach. Anhand der Diskussion dieser Fragen in der oben angeführten Reihenfolge versucht der vorliegende Beitrag, die Lage in der Ukraine vor und nach den Parlamentswahlen im März 2006 zu erklären.

Die Parlamentswahlen als Bestätigung des Willens der Ukraine, den Weg zur Demokratie weiterzugehen

Einseitige Berichterstattung in den staatlichen Medien, Missbrauch staatlicher Gelder, Druck auf bestimmte Wählergruppen, fehlender Wille, wirklich demokratische Wahlen abzuhalten, vermehrtes Auftreten verschiedener ernsthafter Verstöße, systematische Einschüchterungen, umfangreiche Korruption und Betrügereien – das waren die Begleitumstände der Präsidentschaftswahlen des Jahres 2004, die die Orange Revolution auslösten. Im Vergleich dazu wurden die Parlamentswahlen von 2006 – nur knapp anderthalb Jahre später – von internationalen Beobachtern als frei und fair bewertet; sie seien in Übereinstimmung „mit nationalem Recht, OSZE-Verpflichtungen, Europarats-Verpflichtungen und weiteren internationalen Standards für demokratische Wahlen“[6] durchgeführt worden. Nicht nur die offiziellen Berichte des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE, sondern auch die Vertreter einzelner westlicher Staaten und Organisationen bewerteten die Wahlen euphorisch. So sah sie z.B. die EU-Kommissarin für Außenbeziehungen Benita Ferrero-Waldner als „weiteren Beleg für die Konsolidierung demokratischer Standards in der Ukraine

5 Zu Einzelheiten vgl.: Ukraina stala parlamentsko-prezidentskoy respublikoy [Ukraine ist eine parlamentarisch-präsidentielle Republik geworden], in: *Podrobnosti*, 1. Januar 2006, unter: http:// www.podrobnosti.ua/power/rest/2006/01/01/275197.html.

6 European Parliament/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, OSCE Parliamentary Assembly/OSCE-ODIHR/NATO Parliamentary Assembly (Hrsg.), International Election Observation Mission, Parliamentary Elections, Ukraine – 26 March 2006, Preliminary Statement, Kiew, 27. März 2006, S. 1, unter: http://www.osce.org/ documents/ odihr/2006/03/18500_en.pdf (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

seit der Orangen Revolution".[7] Die US-Botschafterin bei der OSZE Julie Finley urteilte: „Die Ukraine hat im Laufe des letzten Jahres ganz erstaunliche Fortschritte gemacht und sollte anderen als Inspiration dienen."[8] Die Kommentare der offiziellen Vertreter Russlands waren weniger enthusiastisch, aber auch sie erkannten den freien und fairen Verlauf der Wahlen an: „Obwohl [die Wahlen] in einer zugespitzten Lage durchgeführt wurden und es einige Verstöße gab, können sie als gültig betrachtet werden. Die ukrainischen Bürger hatten die Möglichkeit, eine bewusste Entscheidung zu treffen."[9]
Die Wahl zeigte, dass die Bevölkerung politisch reifer geworden war und die Ukrainer wirklich eine bewusste Entscheidung getroffen hatten. Mit rund 68 Prozent[10] lag die Wahlbeteiligung höher als erwartet bzw. als vor dem Wahltag geschätzt worden war. Nur 1,77 Prozent der Wählerschaft sprach sich gegen alle Kandidaten aus.[11] „Papier"-Parteien, d.h. Parteien, die zu den Wahlen *ad hoc* von Lobbygruppen gegründet worden waren, hatten keinen Erfolg. Die Durchführung fairer Wahlen hat es den Bürgern ermöglicht, ihr Recht, ihre politischen Präferenzen frei zum Ausdruck zu bringen, wahrzunehmen.
Die Tatsache, das die Wahlen international als frei und fair anerkannt wurden, war ein großer Erfolg für ein postsowjetisches Land. Ihre Organisation und Durchführung zeigten, dass demokratische Ideale sowohl von der Regierung des Landes als auch von der Bevölkerung, die sich aktiv beteiligte, hochgehalten werden.

Was hat die Bevölkerung in den Wahlen zum Ausdruck gebracht?

Die Parlamentswahlen haben zwar die insgesamt demokratische Orientierung der Ukraine bekräftigt, ihre Ergebnisse, d.h. die von der Bevölkerung zum Ausdruck gebrachten politischen Präferenzen, haben jedoch auch die Unzufriedenheit und Enttäuschung der Bürger über den politischen Kurs des Landes seit der Orangen Revolution ans Licht gebracht. Dies belegte vor allem der hohe Stimmenanteil, den Viktor Janukowitsch erhielt. Zweitens stimmten erheblich mehr Wähler für Julia Timoschenkos Block als für den Präsidentenblock „Unsere Ukraine". Die konkurrierenden Politikziele sowie die per-

7 Benita Ferrero-Waldner, zitiert nach: The European Commission's Delegation, Press Releases, News Archive: March 2006, unter: http://www.delukr.ec.europa.eu/press_releases.html?y=2006&m=3.
8 Julie Finley, zitiert nach: Jeffrey Thomas, US Envoy Contrasts Belarus with Flourishing Democracy in Ukraine, unter: http://usinfo.state.gov/utils/printage.html.
9 Außenministerium der Russischen Föderation, Russian MFA Information and Press Department Commentary Regarding the Elections for the Supreme Rada of Ukraine, Doc. 477-28-03-2006 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen), unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/d3639963c28de884c325713f004629e7?OpenDocument.
10 Daten des Zentralen Wahlausschusses, in: Podrobnosti vom 27. März 2006, unter: http://www.podrobnosti.ua/power/elections/2006/03/27/299288.html.
11 Vgl. Zentraler Wahlausschuss der Ukraine, unter: http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/W6P001.

sönlichen Animositäten zwischen Juschtschenko und Timoschenko führten im September 2005 dazu, dass Timoschenko als Ministerpräsidentin entlassen wurde; in der Folge wurde ihre Partei zum politischen Gegner des Blocks „Unsere Ukraine“ statt zu dessen Kampfgefährtin. Darüber hinaus verstärkte sich die persönliche Rivalität zwischen dem Präsidenten und der früheren Ministerpräsidentin; das Ergebnis der Parlamentswahlen wurde häufig als persönlicher Sieg Timoschenkos über Juschtschenko ausgelegt. Während Juschtschenko und seiner Partei alle Schicksalsschläge des Landes angelastet wurden, wurde Julia, wie die Menschen sie nennen, idealisiert. Nach allgemeiner Auffassung hatte sie nur nicht genug Zeit gehabt, im Land Ordnung zu schaffen. Obwohl die orangen Parteien also insgesamt mehr Stimmen erhielten als der offizielle Wahlsieger, kann man gleichwohl nicht behaupten, dass die Wahl die Orange Revolution bestätigt hätte. Die Mitglieder der orangen Koalition sind zu politischen Gegnern mit unterschiedlichen politischen Programmen und persönlichen Zielen geworden.

Darüber hinaus spiegelten die Wahlen die allgemeine Enttäuschung der Bevölkerung über die Lebensbedingungen im Land wider. Die Wirtschaftslage hatte sich verschlechtert. Betrug das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts 2004 noch zwölf Prozent, sank es auf 2,6 Prozent im Jahr 2005.[12] Viele Versprechungen aus dem Präsidentschaftswahlkampf und – wichtiger noch – viele der „Maidan“[13]-Versprechen waren nicht eingelöst worden. Die wichtigste Errungenschaft nach der Orangen Revolution war die Wiederherstellung der Pressefreiheit. Doch selbst das stellte sich als Herausforderung für die Bevölkerung und die Politiker heraus, da die Presse begann, Berichte über windige Geschäfte zu veröffentlichen; Korruptionsskandale wurden bekannt, in die sogar der Präsident verwickelt war. Genau die Missstände, die während der Orangen Revolution angeprangert worden waren, waren weiterhin an der Tagesordnung. Eine Studie des *Ukrainian Centre for Economic and Political Studies* (UCEPS) kommt zu dem Schluss, dass die neue Regierung es nicht vermocht hat, die erwarteten Reformen durchzuführen. Veränderungen waren rein kosmetischer Natur und auf Personalfragen begrenzt. Obwohl die Regierung ein neues Gesicht hatte, hatte sich die Politik inhaltlich nicht geändert.[14]

Das Ergebnis der Parlamentswahlen hat somit die Schwächen der orangen Koalition verdeutlicht. Trotz versprochener Reformen haben die Menschen mit den gleichen Problemen zu kämpfen wie unter der Präsidentschaft von Leonid Kutschma – mit Korruption und Betrug. Diese Probleme haben sich für die erste orange Regierung als widrig herausgestellt und werden auch in

12 Vgl. European Commission, DG Trade, Statistics, Ukraine, zuletzt aktualisiert am 5. September 2006, unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf.

13 „Maidan nezaležnosti“ ist Ukrainisch für „Platz der Unabhängigkeit“; dort hatten die „orangen“ Protestveranstaltungen hauptsächlich stattgefunden.

14 Die Ergebnisse des ersten Jahres der neuen ukrainischen Regierung werden in sozioökonomischer Hinsicht bewertet in: National Security and Defence 9/2005, unter „The New Government’s Economic Policy: First Steps and Their Effects“.

Zukunft eine große Herausforderung für die Arbeit jeglicher ukrainischen Regierung darstellen.

Die Koalitionsbildung

Die Koalitionsbildung in der Ukraine war schwierig und langwierig. Die neu gewählte *Werchowna Rada* trat erst am 25. Mai zu ihrer ersten Sitzung zusammen. Nach der ukrainischen Verfassung musste die Koalition bis zum 25. Juni gebildet werden, anderenfalls hätte der Präsident das Parlament auflösen und Neuwahlen ausrufen müssen. Am 22. Juni, nur drei Tage vor Ablauf dieser Frist, wurde die Bildung der neuen orangen Koalition, die sich aus denselben Mitgliedern zusammensetzte wie ihre Vorgängerin, verkündet und anschließend die Koalitionsvereinbarung unterzeichnet. Präsident Juschtschenko erklärte: „Wir schaffen eine neue politische Kultur, die Jahrhunderte überdauern wird.“[15]

Anstatt jedoch Jahrhunderte zu überdauern, stellte sich die orange Union als recht kurzlebig heraus. Bereits am 11. Juli wurde eine neue „Antikrisen-Koalition“ aus der Partei der Regionen, der Kommunistischen und der Sozialistischen Partei gebildet, wobei Letztere von den beiden anderen orangen Parteien als Verräterin betrachtet wurde. Die „Antikrisen-Koalition“ nominierte Janukowitsch für das Amt des Ministerpräsidenten.

Präsident Juschtschenko hatte die schwierige Wahl zwischen zwei Übeln: entweder die Regierung zu entlassen und Neuwahlen auszuschreiben (diese Option wurde von Julia Timoschenko unterstützt) oder der Nominierung Viktor Janukowitschs als Ministerpräsident zuzustimmen. In den frühen Morgenstunden des 3. August, zwei Stunden nach Ablauf der verfassungsmäßigen Frist und nach langen und schwierigen Erwägungen und Beratungen, verkündete Präsident Juschtschenko seinen Entschluss, Janukowitsch als Ministerpräsidenten zu bestätigen. In der Folge wurde eine sogenannte „Koalition der nationalen Einheit“ gebildet, der „Unsere Ukraine“, die Partei der Regionen, die Sozialistische und die Kommunistische Partei angehörten. Die Koalitionäre unterzeichneten eine „Erklärung der nationalen Einheit“, die symbolisch die Absicht aller Unterzeichner bekräftige, die Hauptziele und Ideale der Orangen Revolution zu verfolgen.

Juschtschenko entschied sich letztlich für die Koalitionsoption, weil die Auflösung des Parlaments ein schwerer Schlag nicht nur für seine eigene Partei, sondern für das ganze Land gewesen wäre. Die langwierige Koalitionsbildung, persönliche Rivalitäten und das Unvermögen der orangen Parteien, sich auf eine gemeinsame Position zu einigen, haben dem internationalen Ansehen der Ukraine geschadet. Die Auflösung des Parlaments hätte das Problem der politischen Instabilität der Ukraine nicht gelöst, sondern

15 Viktor Juschtschenko, zitiert nach: Laugh or Cry, in: Economist vom 14. Juli 2006, unter: http://www.inosmi.ru/print/228801.html.

hätte neue Schwierigkeiten heraufbeschwören können. So wäre es z.B. schwierig gewesen, die Bürger dazu zu bewegen, sich an Neuwahlen zu beteiligen – ganz zu schweigen von den Kosten. Außerdem standen die Chancen Juschtschenkos, mit seiner wenig kompromissbereiten Rivalin Julia Timoschenko zu einer Übereinkunft zu gelangen, schlecht.

Präsident Juschtschenko wandte sich mit folgenden Worten an die Ukrainer: „[...] Ich möchte noch einmal betonen, dass ich die ganze Komplexität im Osten und Westen der Ukraine hinsichtlich der Nominierung des Ministerpräsidenten verstehe. Ich rufe das Land auf zu begreifen, dass wir jetzt eine einmalige Gelegenheit haben, all das zu schaffen, was wir uns vorgenommen haben und das Land durch eine politische Verständigung zu vereinen.“[16] Weiter sagte er: „Ich appelliere an das ukrainische Parlament, eine gegenseitige Verständigung herbeizuführen. Die Kontroversen, die die Ukraine gegenwärtig durchlebt, hat nicht der Durchschnittsbürger, sondern das Parlament zu verantworten, und das hat von nun an die Aufgabe, sie beizulegen.“[17]

Am 4. August wurde Janukowitschs Ernennung zum Ministerpräsidenten von der *Rada* bestätigt. Die Ernennung eines neuen Ministerpräsidenten wird einerseits zu einer zeitweiligen Beruhigung der politischen Lage und der Kontroversen im Umfeld der Parlamentswahlen vom März 2006 führen und Juschtschenko und Janukowitsch werden versuchen, die Anhänger der Orangen Revolution und des prorussischen Gegenlagers miteinander zu versöhnen.

Gleichzeitig waren jedoch die Unterstützer der Orangen Revolution von der Entscheidung des Präsidenten enttäuscht und hängten nach Janukowitschs Ernennung Trauerflore in die Bäume in der Nähe des Parlamentsgebäudes. Das Gefühl, dass die Orange Revolution nichts gebracht hatte und der ganze Kampf vergebens war, machte sich breit. Eine andere negative Konsequenz könnte ein fortbestehender Mangel an politischer Klarheit innerhalb der Regierung sein. Der neuen symbolischen Koalition gehören Parteien mit ganz unterschiedlicher Ausrichtung an, darunter die liberale und prowestliche „Unsere Ukraine“, die prorussische und marktorientierte Partei der Regionen sowie Kommunisten und Sozialisten. Die Koalition muss erst noch beweisen, dass diese Parteien zusammenarbeiten können und in der Lage sind, in solch heiklen Fragen wie derjenigen nach der Rolle des Staates in der Wirtschaft und bei der Reprivatisierung sowie nach der Mitgliedschaft der Ukraine in NATO und EU Kompromisse zu finden. Erste Meinungsverschiedenheiten und Spaltungen innerhalb der Koalition sind bereits aufgetreten. Am 17. Oktober 2006 verkündete der Parteiführer von „Unsere Ukraine“, Roman Bessmertnyj, den Beschluss der Partei, in die Opposition zu gehen. Viele der Mit-

16 Viktor Juschtschenko, zitiert nach: Jan Maksymiuk, Ukraine: President Compromises For National Unity, RFE/RL, 3. August 2006, unter: http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/8/413086c1-70f6-49b7-aadf-d50598e63024.html.

17 Viktor Juschtschenko, zitiert nach: Vladimir Solovyev/Aleksandr Sviridenko, Viktoru Yanukovichu podstavili kreslo [Viktor Janukowitsch hat den Vorsitz], in: Kommersant, 6. August 2006, unter: http://www.readnews.ru/news/index.php?id=66289.

glieder waren von Anfang an gegen die Ernennung Janukowitschs zum Ministerpräsidenten und gegen die Idee einer Koalition gewesen. Auch ist nicht klar, inwieweit die Kommunistische Partei Teil der Koalition ist, da sie nur eine unvollständige Version der Erklärung der nationalen Einheit unterzeichnet hat, in der wichtige Punkte fehlten. Viele Mitglieder der Kommunistischen Partei lehnten die neue Koalition ganz ab. Und schließlich war die Beziehung der beiden Viktors von jeher schwierig. Während der Orangen Revolution waren sie Gegner, die nicht nur für abweichende politische Programme, sondern auch für unterschiedliche Werte eintraten. Daher ist zu bezweifeln, dass sie effektiv zusammenarbeiten können.
Obwohl die regierungslose Zeit in der Ukraine offiziell beendet ist, ist immer noch fraglich, wie funktionsfähig und effektiv die neue Koalition sein wird. Persönliche Animositäten und Meinungsverschiedenheiten haben bereits die Arbeit der ersten orangen Regierung untergraben, die zweite orange Koalition zerstört und werden, da sie in der Koalition der nationalen Einheit fortbestehen, wahrscheinlich die Arbeit jeglicher Koalition oder Regierung destabilisieren. Die Ergebnisse der Parlamentswahlen haben die politische Unreife der politischen Eliten der Ukraine und die Instabilität der politischen Lage erwiesen. Die Koalitionsbildung war von Protesten seitens der einen oder anderen Partei, Kämpfen und Gezänk, gegenseitigen Beleidigungen und Anschuldigungen, Verrat und Schachereien begleitet. Solange die Parteiführer mehr mit ihrem persönlichen Ehrgeiz und mit gegenseitigen Animositäten und Abneigungen beschäftigt sind als mit der Entwicklung des Landes, können weder die Bildung neuer Koalitionen noch Neuwahlen der inneren politischen Instabilität abhelfen.

Osten oder Westen?

Ein weiteres Problem, das die Parlamentswahlen des Jahres 2006 verdeutlicht haben, ist die fortgesetzte Spaltung der politischen Meinung in der Ukraine in ein stärker nach Russland und ein eher nach Westen orientiertes Lager. Seit der Orangen Revolution ist eine ernsthafte Debatte darüber entbrannt, ob die Ukraine sich in Richtung auf eine Integration in die euro-atlantischen Strukturen entwickeln oder engere Bande mit Russland knüpfen soll. Das spiegelte sich auch im Wahlkampf vor den Parlamentswahlen wider. Während die Parteienvertreter sich zu konkreten wirtschaftlichen Maßnahmen und politischen Reformen nur vage äußerten, stand die geopolitische Orientierung der Ukraine in allen Diskussionen im Mittelpunkt.
Die Spaltung der Ukraine in dieser Frage ist zunächst eine regionale: Das Wahlergebnis zeigt, dass Janukowitschs Partei der Regionen vor allem im Osten und Süden des Landes Unterstützung fand, während die orangen Parteien im Westen und im Zentrum die meisten Stimmen erhielten.[18] Die Tei-

18 Vgl. ebenda.

lung – bei der die östlichen und südlichen Landesteile engere Beziehungen zu Russland favorisieren und der Westen und das Zentrum nach euro-atlantischer Integration streben – bleibt daher auch längerfristig genauso bedeutsam wie während der Orangen Revolution.

Die regionale Spaltung wiederum hat internationale Auswirkungen. Im Juni 2006 kam es beispielweise auf der Krim nach der Ankunft von 200 Reservisten der US-Marineinfanterie, die das multilaterale, auf ukrainisch-amerikanischer Initiative beruhende und im Geiste der NATO-Partnerschaft für den Frieden geplante Manöver *„Sea Breeze"* vorbereiten sollten, zu heftigen Protesten. Ältere Kommunisten, ukrainische russische Nationalisten, Vertreter der Partei der Regionen, Teile von Kosakeneinheiten sowie einige russische nationalistische Politiker und Aktivisten versuchten, das ukrainische Territorium vor der „US-Invasion" zu „schützen". Obwohl solche Übungen nichts Neues waren, belegt eine derart heftige Reaktion die starke Politisierung der ukrainischen Gesellschaft. Der Oberste Sowjet der Krim und einiger anderer Gebiete erklärten die Krim zur NATO-freien Zone. Es gab allerdings auch Gründe für diese Proteste. Im Februar 2006, noch vor den Wahlen, hatte die *Werchowna Rada* einem Gesetz die Zustimmung verweigert, das den Beschluss des Präsidenten, nach dem an multinationalen Manövern teilnehmende ausländische Truppen in der Ukraine stationiert werden dürfen, bestätigen sollte. Auf einer Sitzung des Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrates der Ukraine war dennoch im Frühjahr beschlossen worden, die Einladung an die Partner der Ukraine, Truppen zu den gemeinsamen Militärübungen zu entsenden, zu bestätigen, in der Hoffnung, dass das Parlament das notwendige Gesetz bald verabschieden würde. Da die *Werchowna Rada* jedoch erst am 25. Mai zu ihrer ersten Sitzung zusammentrat, gab es kein funktionsfähiges Parlament, das das Gesetz hätte annehmen können; diese Lücke nutzten nun die Anti-NATO-Gruppen.[19] Die Unfähigkeit der politischen Eliten der Ukraine, Kompromisse zu schließen, kann folglich destabilisierende Auswirkungen auf die Lage in der Ukraine haben.

Die internen politischen Zerwürfnisse und die regionale Spaltung der Ukraine zeigen, dass es eine der wichtigsten Fragen für das Land ist, wie es sich entwickeln soll, wenn gleichzeitig seine Orientierung nach Osten oder Westen ausgehandelt wird. Die orange Regierung gibt der Integration in die EU und die NATO Vorrang vor einer engeren Bindung an Russland. Obwohl die Ukraine weder von der EU noch von der NATO praktische Unterstützung oder gar die Zusage, sie nach den notwendigen Reformen als Mitglied aufzunehmen, erhalten hat, hat diese Politik die Beziehungen zwischen der Ukraine und Russland verschlechtert.

Russlands Politik gegenüber der Ukraine seit der Orangen Revolution wird als Vergeltung oder Strafe für den euro-atlantischen Kurs der Ukraine inter-

19 Zu weiteren Details siehe z.B. Territorija, svobodnaja ot vlasti? [Territorium ohne Macht?], in: Zerkalo Nedeli Nr. 21, 3.-9. Juni 2006, unter: http://www.zerkalo-nedeli.com/ie/print/53571.

pretiert bzw. als eine Möglichkeit, Druck auf das Land auszuüben, um es wieder dem russischen Einflussbereich einzugliedern. Viele der Probleme im russisch-ukrainischen Verhältnis, die auf Eis zu liegen schienen, haben sich mit neuer Intensität zurückgemeldet. Dazu gehören die Beteiligung der Ukraine an der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die Präsenz der russischen Schwarzmeerflotte in der ukrainischen Stadt Sewastopol, die Grenzziehung im Asowschen Meer und die Aufteilung seiner Ressourcen, die Landesgrenzen und schließlich die Lieferung und der Transit russischer Energie, vor allem Erdgas. Im Winter 2005 beschloss Russland, den Preis für Erdgaslieferungen an die Ukraine von 50 auf 230 US-Dollar pro 1.000 Kubikmeter zu erhöhen. Im Januar 2006, nach langen und erbittert geführten Verhandlungen, unterbrach Russland kurzfristig die Gaslieferungen an die Ukraine, als diese sich weigerte, für ihre Energieimporte aus Russland Weltmarktpreise zu zahlen. Obwohl am 2. Februar 2006 ein Übereinkommen unterzeichnet wurde, das den Preis für 2006 auf 95 US-Dollar festsetzte, ist das Problem nur vorübergehend gelöst.[20]

Eine der zentralen Botschaften in Viktor Janukowitschs Wahlkampf war sein Ziel, die Beziehungen zu Russland zu verbessern. Er trat u.a. für engere Beziehungen zu Russland, für die Beteiligung der Ukraine am Einheitlichen Wirtschaftsraum (*Single Economic Space*, SES), einer von Russland geführten Integrationsinitiative, für die Einführung von Russisch als zweite Staatssprache und gegen die Mitgliedschaft der Ukraine in der NATO in naher Zukunft ein. Als neuer Ministerpräsident hat er bereits erklärt, dass der EU-Beitritt zwar Priorität behalte, die Integration in die NATO jedoch zurückgestellt werden sollte, auch werde die Ukraine den Aktionsplan zur Mitgliedschaft in der NATO (NATO *Membership Action Plan*), der einer der Schlüssel zur Mitgliedschaft ist, nicht verabschieden. Darüber hinaus betonte Janukowitsch auch während seiner Gespräche mit der EU in Brüssel im September 2006, dass „die Wiederherstellung eines für beide Seiten vorteilhaften guten Nachbarschaftsverhältnisses zu Russland einen besonderen Stellenwert habe".[21]

Obwohl diese Haltung bereits als prorussische Freundschaftsgeste interpretiert wurde, darf man die ukrainische Realität nicht vergessen. In einer UCEPS-Umfrage vom September 2005 über den Kurs der Außenpolitik befürwortete eine Mehrheit von 43,1 Prozent engere Beziehungen zu Russland. Für 27,1 Prozent hatte die EU Priorität.[22] Die Haltung der Ukraine gegenüber

---

20 Vgl. z.B. Maksymiuk, a.a.O. (Anm 16).

21 Viktor Janukowitsch, zitiert nach: Ukraine will not play „beggar" to EU, new leader says, unter: http://euobserver.com/9/22344/?print=1F.

22 Das heißt jedoch nicht, dass die Ukrainer bereit sind, ihren Traum von der EU-Mitgliedschaft aufzugeben. Mehr als 65 Prozent der Bevölkerung sind für eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine; dieses Ziel wird allerdings als unrealistisch betrachtet. Vgl. Some 40 per cent of Ukrainians against Referendum on NATO Membership, in: David Johnson's Russia List 31/2006. Darüber hinaus zeigen die UCEPS-Umfragen, dass die EU und Russland zwar dauerhaft die außenpolitischen Prioritäten der Ukrainer darstellen, sich aber in der Position der Top-Priorität ständig abwechseln. Im April 2005 nannten 39,6 Prozent der Ukrainer die Beziehungen zur EU als Top-Priorität der Außenpolitik ihres Landes, 34,9 glaubten, die Beziehungen zu Russland seien wichtiger. Die „emotionale Komponente"

den USA ist nach wie vor von Vorsicht geprägt: Nur zwei Prozent der Bevölkerung wünschen, dass die Beziehungen zu den USA eine der außenpolitischen Prioritäten werden.[23] Eine weitere Umfrage, die der *Democratic Initiatives Fund* im Januar 2006 durchgeführt hat, ergab, dass zwar 42,6 Prozent der Ukrainer den Beitritt des Landes zur EU befürworten, 56,8 Prozent sich aber für die Mitgliedschaft in der SES aussprechen.[24] Des Weiteren favorisierten nur 19,2 Prozent der Befragten einen NATO-Beitritt, 55 Prozent waren dagegen.[25] Die prorussische Ausrichtung des neuen Ministerpräsidenten hat also durchaus ihre Legitimation in der Bevölkerung.

Obwohl die Ernennung Janukowitschs als Chance begriffen wurde, die guten russisch-ukrainischen Beziehungen wiederherzustellen, bleibt offen, wie weit die Regierung bei diesem Vorhaben Erfolg haben wird. Die prorussischen Referenzen der Partei der Regionen sind fragwürdig. Sie wird stark von den Geschäftsclans aus Donezk und Dnjepropetrowsk beeinflusst, die allerdings in erster Linie ihre eigenen Unternehmensinteressen verfolgen und nicht nur mit Russland, sondern auch mit europäischen und US-amerikanischen Unternehmen zusammenarbeiten. Die Idee, Russisch zur zweiten offiziellen Landessprache zu machen, wurde bereits wieder auf Eis gelegt. Und schließlich hat Janukowitsch, obwohl er die SES-Integration grundsätzlich unterstützt, inzwischen erklärt, dass sich die Ukraine an einem ihrer wichtigsten Pfeiler – der Zollunion – nicht beteiligen wird.

Darüber hinaus hat die russische Regierung bereits klar gemacht, dass sie ihre neue Politik gegenüber ihrem Nachbarn trotz des Strebens nach guten Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine in mancher Hinsicht nicht ändern werde. Vertreter Russlands haben die Ernennung Janukowitschs zum Ministerpräsidenten zwar positiv aufgenommen. Besonders wichtig war für Russland auch, dass die Parlamentswahlen in der Ukraine 2006 „den Willen des [ukrainischen] Volkes, gutnachbarliche und partnerschaftliche Beziehungen zu Russland aufzubauen und zu vertiefen“[26] gezeigt haben. Gleichwohl ist Russland nicht bereit, seine Politik der Erhöhung der Gaspreise für die Ukraine zu ändern. Am 24. Oktober 2006 einigten sich Russland und die Ukraine auf einen neuen Preis für russisches Gas von 130 US-Dollar pro 1.000 Kubikmeter anstelle der seinerzeit gültigen 95 Dollar. Trotz Janukowitschs Optimismus wurde dieses Abkommen in der Ukraine kritisiert.

Da die Regierung aus sehr unterschiedlichen Gruppen zusammengesetzt ist, deren Interessen sowohl im „Westen“ als auch im „Osten“ liegen, kann man anstelle einer starken euro-atlantischen Orientierung von einer Rückkehr zu

---

beeinflusst die Meinungen sehr stark. Vgl. EU Enlargement: Approaches and Assessments, in: National Security and Defence 11/2001, S. 40.

23 Vgl. ebenda, S. 43.

24 Vgl. UNIAN, Poll shows Ukrainians favour joining CIS economic bloc ahead of EU, in: David Johnson’s Russia List 44/2006.

25 Vgl. ebenda.

26 Außenministerium der Russischen Föderation, a.a.O. (Anm. 9).

einer „Multivektoren“[27]-Außenpolitik der Ukraine ausgehen, in der Äußerungen verschiedener Politiker deren unterschiedliche Interessen und Ziele widerspiegeln. Nur wenige Tage nach Janukowitschs Reise nach Brüssel ließ Präsident Juschtschenko verlauten, die Äußerungen des Ministerpräsidenten seien „missverstanden“ worden und stünden nicht im Einklang „mit den nationalen Interessen“.[28] Daher ist es – wie schon im vorigen Abschnitt erwähnt – zweifelhaft, ob die beiden Opponenten erfolgreicher zusammenarbeiten können als Juschtschenko und Timoschenko. Die kommenden Monate werden von weiteren Machtkämpfen geprägt sein.
Kurz gesagt: Die ukrainische Regierung steht nach wie vor vor der Herausforderung, die beiden Prioritäten ihrer Außenpolitik – Annäherung an das Ziel der euro-atlantischen Integration bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung und Vertiefung guter und konstruktiver Beziehungen zu Russland – miteinander in Einklang zu bringen. Die regionale Spaltung der Ukraine bleibt bestehen und birgt die Gefahr weiterer Destabilisierung.

Schlussfolgerungen

Die ukrainischen Parlamentswahlen des Jahres 2006 waren ein wichtiges Ereignis, das die internationale Aufmerksamkeit auf das Land lenkte. Dass sie als frei und fair bewertet wurden, war ein großer Erfolg nach der Orangen Revolution. Trotz einiger Enttäuschungen bewies die ukrainische Bevölkerung ihre politische Reife und ihr Engagement.
Diese Erfolge wurden jedoch vom Verhalten der politischen Eliten der Ukraine überschattet, die damit beschäftigt waren, um Posten zu rangeln und alte Rechnungen zu begleichen. Nicht nur das internationale Ansehen der Ukraine wurde dadurch weiter beschädigt, insbesondere mit Blick auf ihre mögliche NATO- und EU-Mitgliedschaft; auch ihre innenpolitische Lage, die ohnehin von regionalen Differenzen und widerstreitenden Meinungen über die Zukunft des Landes geprägt ist, wurde dadurch noch komplizierter. Kurz gesagt: Das Wahlergebnis hat eine politische Situation zutage gefördert, die äußerst instabil ist.
Darüber hinaus haben die Wahlen die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Regierung, mit dem Ausmaß an Korruption und Betrug in den staatlichen

27 Die Multivektorenpolitik hat ihren Ursprung in der Endphase von Leonid Krawtschuks Präsidentschaft (1991-1994), kennzeichnete aber vor allem die Ära Kutschma (1994-2004). Diese Art der ukrainischen Politik ist negativ besetzt, da die herrschenden Eliten entweder den russischen oder den euro-atlantischen Vektor zu unterschiedlichen Zeiten einsetzen konnten, so dass die Außenpolitik der Ukraine widersprüchlich, instabil, unberechenbar und opportunistisch erschien. Näheres zur Multivektorenpolitik bei: Taras Kuzio, EU and Ukraine: a Turning Point in 2004? Occasional Paper Nr. 47, Paris 2003; James Sherr, The Dual Enlargements and Ukraine, in: Anatol Lieven/Dmitriy Trenin (Hrsg.) Ambivalent Neighbours. The EU, NATO and the Price of Membership, Washington, D.C., 2003, S. 126-127.

28 AFP, Pro-Russian PM blows Ukraine off Western course, in: David Johnson’s Russia List 210/September 2006.

Institutionen und mit den negativen Auswirkungen der euro-atlantischen Integration auf die Beziehungen zu Russland deutlich gemacht. Selbst wenn die Ukraine also einige kleine Schritte in Richtung Demokratie unternommen hat, kann man kaum sagen, dass die Wahlen die „Gültigkeit" der Orangen Revolution bestätigt haben.

In der Ukraine ist es durchaus populär, Russland für innenpolitische Fehlschläge verantwortlich zu machen. So behauptet beispielweise Alexander Suschko, der Direktor des unabhängigen *Institute for Euro-Atlantic Co-operation* in Kiew: „Der Kreml hat ein Interesse am Scheitern des ukrainischen Modells [...] Russland wird alles daran setzen, dieses Beispiel von Offenheit, Pluralismus und transparenter Regierungsführung an seinen Grenzen zu beenden."[29] Gleichwohl ist die größte Bedrohung für die Ukraine die Ukraine selbst.[30] Ihr Fortschritt wird von vornherein durch ihre Unfähigkeit behindert, eine funktionierende Regierung mit Führungspersönlichkeiten zu bilden, die die Entwicklung des Landes über ihre eigenen Rivalitäten stellen. Die Gewinner der Parlamentswahlen lassen sich nicht so leicht identifizieren, da ihre persönlichen und politischen Streitigkeiten und ihr früheres Versagen, Kompromisse und Arbeitsgrundlagen zu finden, jeden denkbaren Erfolg unterminieren. Die neue politische Lage ist vom Machtkampf zwischen dem Präsidenten und dem Ministerpräsidenten und von Machtspielen zwischen den verschiedenen Parteien geprägt. Darüber hinaus steht die Regierung vor der Herausforderung, wirksame Kompromisslösungen für Schlüsselfragen sowohl der innenpolitischen Entwicklung als auch der internationalen Ausrichtung zu finden.

Und schließlich ist noch immer unklar, ob und inwieweit die Ukraine in der Lage sein wird, ihre Hoffnungen auf eine Integration in euro-atlantische Strukturen mit kooperativen Beziehungen zu Russland in Einklang zu bringen. Es gibt Anzeichen für eine Rückkehr zur Multivektorenpolitik der Ära Kutschma; der ukrainische Präsident und der neue Ministerpräsident sprechen schon jetzt in Schlüsselfragen nicht mehr mit einer Stimme.

Die ukrainischen Parlamentswahlen haben also zahlreiche Dilemmata hervorgerufen. Im vorliegenden Beitrag konnten die meisten der angesprochenen Fragen nicht beantwortet werden, da nur die künftige Politik der Ukraine die entsprechenden Antworten liefern kann. Die Dilemmata zeigen, dass der politische Prozess in der Ukraine nicht statisch, sondern dynamisch ist und sich die Ukraine mit all ihren Siegen, Erfolgen, Fehlschlägen, Desillusionierungen und sogar Krisen entwickelt – aber in welche Richtung? Ukraine, *quo vadis*?

---

29 Alexander Suschko, zitiert nach: Fred Weir, After Ukrainian vote, Russia aims to limit West's pull, in: Christian Science Monitor, 4. April 2006, unter: http://www.csmonitor.com/2006/0404/p04s01-woeu.html.

30 Vgl. Alexander Gontscharenko, zitiert in: Sherr, a.a.O. (Anm. 27), S. 127.

Marietta S. König

Statt „eingefroren“ nun brandheiß: Konfliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel

Einleitung

Mit dem Sturz von Präsident Eduard Schewardnadse am 23. November 2003 wurde Micheil Saakaschwili in Georgien wie ein Messias gefeiert. Vor allem in der Hauptstadt Tiflis waren die euphorischen „Mischa“-Rufe noch wochenlang zu hören: Die Mehrheit der Bevölkerung zweifelte nicht daran, dass der Anführer der so genannten Rosenrevolution neuer Präsident Georgiens werden und damit einen – von den Medien wirkungsvoll inszenierten – Generationswechsel in der politischen Elite herbeiführen würde, der von nationalen und internationalen Beobachtern als lange überfällig erachtet wurde.
Dieser „sanfte“ Machtwechsel, der ohne Waffengewalt vonstatten ging und gerade deshalb weltweit Beachtung fand, hat bislang jedoch nicht zu einem grundlegenden Wandel der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Georgien geführt. Besondere Aufmerksamkeit wird hingegen den georgisch-abchasischen und georgisch-südossetischen Konfliktlösungsprozessen geschenkt. Die Wiederherstellung der territorialen Integrität hat für die neuen georgischen Machthaber oberste Priorität. Um sie zu erreichen, bedient man sich nicht selten polizeilicher und halbmilitärischer Maßnahmen, die in beiden Konfliktzonen zu einem bedenklichen Anstieg des Eskalationsniveaus beigetragen haben. Vor allem in Südossetien kommt es immer wieder zu blutigen Zusammenstößen, die häufig auch Todesopfer fordern.
Die Folgen wiederholter militärischer Konfrontationen sind noch nicht abzusehen. Deutlich wird hingegen, dass eine baldige friedliche Lösung der Konflikte mangels einheitlicher Verhandlungsgrundlagen in weite Ferne gerückt ist. Mit dem Machtwechsel in Tiflis haben sich die konträren Positionen der Konfliktparteien weiter verhärtet. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den wesentlichen Faktoren, die zu dieser erneuten Verschärfung der Auseinandersetzungen in den ethno-politischen Konflikten Georgiens mit Abchasien und Südossetien beigetragen haben. Dazu werden die jüngsten Entwicklungen in den beiden Konfliktregionen kurz beschrieben und der bisherigen Politik Saakaschwilis gegenübergestellt, um so ein Gesamtbild der derzeitigen politischen Situation in Georgien zu erhalten.

Wiederbelebung der Konfliktlösungsprozesse

Sowohl der georgisch-abchasische als auch der georgisch-südossetische Konflikt galten bisher als „eingefroren“. Dabei wird der Terminus „eingefroren“

letztlich irreführend verwendet, denn nicht die Konflikte selbst sind eingefroren. Vielmehr gab und gibt es zwischen den Konfliktparteien regelmäßig mit Waffengewalt ausgetragene Auseinandersetzungen. „Eingefroren“ waren in den letzten Jahren der Präsidentschaft Schewardnadses hingegen eher die Konfliktlösungsprozesse, da die Verhandlungen zunehmend ins Stocken gerieten.

Erst mit der Präsidentschaft Saakaschwilis wurde am Status der seit 1992 bzw. 1993 *de facto* bestehenden Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens wieder ernstlich gerüttelt. Die unter Schewardnadse herrschende Lethargie bei der Konfliktlösung hatte diesen Status quo eher noch gefestigt. Saakaschwili hingegen machte von Anfang an deutlich, dass es das vorrangige Ziel der neuen georgischen Regierung sei, die territoriale Integrität Georgiens wiederherzustellen. Mit wirtschaftlichen Anreizen, der Stabilisierung des Landes und der Gewährung „weitestgehender Autonomie“ für die nach Unabhängigkeit strebenden Regionen sei einer weiteren Fragmentierung des georgischen Staates entgegenzuwirken. Konkrete diesbezügliche Maßnahmen sind jedoch bislang kaum zu erkennen..

Vielmehr ist die neue georgische Regierung bereits in den ersten Monaten ihrer Amtszeit militärisch in Erscheinung getreten. Zu nennen ist hier vor allem die militärische Drohgebärde gegenüber der Region Adscharien im Südwesten Georgiens, die mit der Flucht des Lokalfürsten Aslan Abaschidse ins Moskauer Exil im Mai 2004 letztendlich friedlich ausging und zur Reintegration Adschariens in georgisches Hoheitsgebiet führte. Im Sommer 2004 folgte eine umfassende Operation des georgischen Innenministeriums in Südossetien, die als Polizeiaktion bezeichnet wurde, jedoch eher militärische Züge trug. Offiziell sollte mit dieser Aktion der Schmuggel in der Region dauerhaft unterbunden werden. Mit den darauf folgenden militärischen Auseinandersetzungen flammte der georgisch-südossetische Konflikt wieder auf.

Der Einsatz militärischer Gewalt in Adscharien und – nur wenige Wochen später – in der georgisch-südossetischen Konfliktzone erwies sich als ausgesprochen hinderlich für die Konfliktlösung. Überhaupt geht der „neue Nationalismus“ in Georgien mit einer stärkeren Betonung des Militärischen einher, die vielerorts auf Skepsis und Misstrauen stößt.[1] Ab November 2004 unterhielt Georgien ein Reservistentrainingslager in der südossetischen Konfliktzone, bis dieses im April 2005 auf Druck der OSZE-Mission geschlossen werden musste.[2] Des Weiteren wurden auch die militaristisch-nationalistischen Untertöne der Festreden von Saakaschwili und seinem damaligen Verteidigungsminister Irakli Okruaschwili im Tifliser Sportpalast im Sommer

1 Der Begriff „neuer Nationalismus“ wurde übernommen aus: David Aphrasidse, Der neue Nationalismus in Georgien: Chancen für eine erfolgreichere Staatsbildung?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 193-204.

2 Vgl. Roy Reeve, The OSCE Mission to Georgia and the Georgian-Ossetian Conflict: An Overview of Activities, in: Helsinki Monitor 1/2006, S. 62.

2005 sowohl von abchasischer und südossetischer als auch von internationaler Seite als ein Zeichen der Remilitarisierung Georgiens gewertet.[3]

Anhaltende Krise in Südossetien

Die georgische Polizeiaktion im Sommer 2004 hat zu einer erhöhten Gewaltbereitschaft in der georgisch-südossetischen Konfliktzone geführt. Trotz eines im August 2004 vereinbarten Waffenstillstands kommt es seither immer wieder zu Schusswechseln, bei denen im Oktober 2004 mehrere Soldaten getötet wurden. Das in den vorangegangenen mehr als zehnjährigen Verhandlungen mühsam aufgebaute Vertrauen zwischen den Konfliktparteien ist weitestgehend zerstört. Alle bisherigen Verhandlungsergebnisse wurden für hinfällig erklärt, auch ein im November 2004 erzieltes Demilitarisierungsabkommen wurde bis heute nicht umgesetzt.
Besonders hart traf es daher die georgische Seite, dass die russische Delegation im Ständigen Rat der OSZE im Dezember 2004 gegen eine Verlängerung der OSZE-Grenzbeobachtermission stimmte. Bereits im Januar 2005 wurden die 250 unbewaffneten OSZE-Grenzbeobachter, die für die Überwachung mehrerer Grenzabschnitte im Norden Georgiens mit einer Gesamtlänge von 280 km zuständig waren, abgezogen. Die OSZE bemühte sich um Schadensbegrenzung und nahm Mitte April ein Trainingsprogramm für insgesamt 800 georgische Grenzsoldaten auf.
In der Konfliktzone selbst bleibt die Situation weiter äußerst unruhig. Detonationen gehören fast wieder zum Alltag. Nicht selten fordern sie Todesopfer und Verletzte, so wie im Februar 2005, als in der georgischen Stadt Gori nahe der südossetischen Grenze eine Bombe explodierte, bei der vier Menschen getötet und etwa 20 verletzt wurden. Auch kommt es immer wieder zu Entführungen, die nicht selten tödlich enden. Am 20. September 2005, dem 15. Jahrestag der südossetischen Souveränitätserklärung, wurde Südossetiens Hauptstadt Zchinwali von nahegelegenen georgischen Dörfern aus mit Mörsergranaten beschossen, wobei zehn Menschen verletzt wurden. Anfang Oktober 2005 stürmten bewaffnete Männer das georgische Dorf Berula in Südossetien und schossen um sich. Dabei wurden zwei Menschen verletzt. Bei einem Schusswechsel verletzten georgische Militärpolizisten am 5. Dezember einen südossetischen Vize-Polizeichef im Zuge seiner Festnahme. Am Tag darauf nahmen südossetische Milizen zwischen zehn und zwanzig georgische Polizisten und Zivilisten als Geiseln. Auch die Verhaftung von Georgiern durch die südossetischen Behörden führen oft zu tumultartigen Reaktionen bei den Angehörigen. Um die Freilassung georgischer Entführungsopfer

3 Vgl. Georgian Leadership Dances to Patriotic Tune, in: Civil Georgia, 11. September 2005, unter: http://www.civil.ge/eng/article.php?id=10722. Besonders deutlich wurde dieser Eindruck bei Gesprächen der Autorin in Tiflis und Suchumi, September-November 2005.

oder in südossetischen Gewahrsam genommener Georgier zu erzwingen, blockierten deren Verwandte in den letzten zwei Jahren mehrfach die wichtigste südossetische Fernstraße – teilweise für mehrere Wochen.[4]

Besonders prekär wurde die Sicherheitslage erneut im Juli 2006: Am 9. Juli wurde ein georgischer Sicherheitsbeamter durch einen Bombenanschlag in Südossetien getötet. Nur wenige Tage darauf, am 14. Juli, starben zwei jugendliche Zivilisten bei einer Bombenexplosion in Zchinwali.[5] Die Situation war eskaliert, nachdem die georgische Regierung am 8. Juli die Fernstraße im Norden Zchinwalis gesperrt hatte. Russische Vertreter der Gemeinsamen Kontrollkommission (*Joint Control Commission*, JCC) wurden dabei wiederholt von bewaffneten georgischen Sicherheitsbeamten in ihrer Bewegungsfreiheit innerhalb der Konfliktzone eingeschränkt. Die südossetische Seite ließ daraufhin das für den 17. und 18. Juli anberaumte Treffen der Gemeinsamen Kontrollkommission platzen.

Dies war insofern heikel, als die Gemeinsame Kontrollkommission und die Expertengruppe[6] die beiden wesentlichen Verhandlungsgremien im georgisch-südossetischen Konfliktbeilegungsprozess darstellen. Fällt ein Treffen eines dieser beiden Gremien aus, bedeutet dies jedes Mal eine Blockade des gesamten Konfliktlösungsprozesses.[7] Der OSZE scheinen hingegen die Hände gebunden. Mit dem Abzug der Grenzbeobachter ist sie in Südossetien kaum noch präsent und konzentriert sich derzeit vornehmlich auf die Implementierung von Projekten, die zum größten Teil von der EU finanziert werden.

Auf der ersten, vom belgischen OSZE-Vorsitz einberufenen Geberkonferenz für Südossetien einigten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten am 14. Juni 2006 in Brüssel darauf, insgesamt zehn Millionen Euro für den wirtschaftlichen

---

4 Diese über Zchinwali verlaufende Straße, auch als *Transkaukasische Fernstraße* bekannt, ist strategisch von großer Bedeutung, da sie mit dem Zugang zum Roki-Tunnel – neben der Georgischen Heerstraße – die einzige Verbindung zwischen Georgien und dem Nordkaukasus und damit zu Russland darstellt. Nördlich von Zchinwali liegen auch die meisten mit ethnischen Georgiern besiedelten Dörfer Südossetiens. Für eine genaue Auflistung der Ereignisse im georgisch-südossetischen Konflikt von 2004 bis 2005 siehe: Marietta König, Georgien (Südossetien), in: Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (Hrsg.), Das Kriegsgeschehen 2005, Wiesbaden 2006.

5 Vgl. OSCE Chairman calls for calm and restraint in the zone of the Georgian-Ossetian conflict, Brüssel, 11. Juli 2006, unter: http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=78&info_id=1784; OSCE, OSCE Chairman alarmed at detention of Mission Officers in Georgian-Ossetian conflict zone, Brüssel, 12. Juli 2006, unter: http://www.osce.org/item/19844.html; OSCE Mission to Georgia, OSCE Mission to Georgia condemns Tskhinvali explosion which killed two young civilians, Tiflis, 14. Juli 2006, unter: http://www.osce.org/georgia/item_1_19869.html.

6 Die Gemeinsame Kontrollkommission und die Expertengruppe treffen sich zumeist auf Initiative und unter der Schirmherrschaft der OSZE-Mission in Georgien.

7 Vgl. Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on recent developments in Georgia – Abkhazia and South Ossetia, 20. Juli 2006, unter: http://www.eu2006.fi/news_and_documents/cfsp_statements/vko29/en_GB/1153411017775; OSCE Chairman regrets delay of JCC meeting and detention of Russian diplomats in Georgia, Brüssel, 17. Juli 2006, unter: http://www.diplomatie.be/en/press/homedetails.asp?TEXTID=55689.

Wiederaufbau der georgisch-südossetischen Konfliktzone bereitzustellen.[8] Trotz der daraufhin einsetzenden Krise in den russisch-georgischen Beziehungen konnte das Komitee für den wirtschaftlichen Wiederaufbau in der georgisch-südossetischen Konfliktzone am 6. Oktober tagen und die Errichtung eines Zentrums zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Zchinwali beschließen.[9] Die südossetischen Behörden halten indessen an ihrem Unabhängigkeitskurs fest. Am 12. November 2006 wurde ein weiteres, international nicht anerkanntes Referendum zur Bekräftigung der Unabhängigkeit durchgeführt. Das letzte Referendum hatte 1992 stattgefunden.

Politischer Umbruch in Abchasien

Die Ereignisse in Adscharien und Südossetien wirkten sich auch auf die georgisch-abchasischen Beziehungen aus. Die abchasische Regierung beobachtet die politischen Entwicklungen in Tiflis und die Amtshandlungen des georgischen Präsidenten Saakaschwili sehr genau. Schewardnadses Rücktritt und das Ausbleiben größerer Instabilität und Gewalt während der Rosenrevolution wurden mit Erleichterung, aber auch mit Sorge aufgenommen. Im Gegensatz zu Schewardnadses Handlungsweise sind Saakaschwilis Aktionen nur schwer vorhersehbar. Saakaschwilis Image ist – nicht nur in Abchasien – denkbar schlecht. „Cholerisch“ und „unberechenbar“ sind die Attribute, mit denen er am häufigsten charakterisiert wird.[10]

Gegenüber seinem russischen Partner tritt Abchasien zunehmend souveräner auf. Hintergrund dafür ist, dass Abchasien im Herbst 2004 eine eigene kleine „Rosenrevolution“ erlebte, die allen Unkenrufen zum Trotz die politische Selbstbestimmung der abchasischen Zivilgesellschaft einleitete. Dem sowohl von Russland als auch von dem bis dahin amtierenden abchasischen *De-facto*-Präsidenten Wladislaw Ardsinba favorisierten Präsidentschaftskandidaten Raul Chadschimba wurde bei den – international nicht anerkannten – abchasischen Präsidentschaftswahlen vom 3. Oktober 2004 Wahlbetrug vorgeworfen. Unter massivem öffentlichen Druck erklärte die zentrale Wahlkommission bereits einen Tag nach der Wahl das bis dahin veröffentlichte Ergebnis für ungültig. Am 11. Dezember wurde der Oppositionskandidat Sergei Bagapsch zum Wahlsieger erklärt. Es folgte ein wochenlanges Tauziehen um die Macht. Die Opposition besetzte das Regierungsgebäude und Anhänger beider Kandidaten protestierten auf den Straßen. Da auch Schüsse fielen, drohte die Situation zu eskalieren.

Russlands Verhalten in dieser Situation war ambivalent. Die Unterstützung für Chadschimba war offensichtlich. Russland drohte Bagapsch sogar damit,

---

8 Vgl. OSCE, OSCE donors pledge more than 10 million euros for economy in Georgia/ South Ossetia, Brüssel, 14. Juni 2006, unter: http://www.osce.org/cio/item_1_19513.html.

9 Vgl. OSCE, OSCE Chairman welcomes first meeting of Steering Committee on Economic Rehabilitation in Georgian-Ossetian Conflict Zone, 6. Oktober 2006.

10 Interviews der Autorin in Abchasien, Oktober 2005.

eine Intervention gegen Abchasien in Erwägung zu ziehen, falls er „Russlands Interessen gefährde“.[11] Gleichzeitig lud Russland jedoch Chadschimba und Bagapsch wiederholt zu Gesprächen nach Moskau ein, um eine gemeinsame Lösung für die Situation zu finden. Als das abchasische Parlament sich offen auf Bagapschs Seite stellte, schloss Russland die Grenze zu Abchasien und verhängte eine Blockade. Am 6. Dezember einigte man sich schließlich auf einen Kompromiss: Bei einer Wiederholung der Präsidentschaftswahlen sollten Bagapsch als Präsident und Chadschimba als Vizepräsident kandidieren, womit es ihnen ermöglicht wurde, bei mehr oder weniger gleicher Stimmenanzahl die Macht untereinander aufzuteilen. Am 12. Januar 2005 wurde Bagapsch zum neuen Präsidenten Abchasiens gewählt und am 12. Februar vereidigt.

Damit konnte nach zehnjähriger Regentschaft Wladislaw Ardsinbas in der Tat ein politischer Machtwechsel eingeleitet werden. In Abchasien wird dies seither als Sieg über politische Fremdbestimmung gefeiert. Man ist stolz darauf, seinen Willen gegen den großen Nachbarn Russland durchgesetzt zu haben, auch wenn dieser weiterhin Abchasiens wichtigster Kooperations- und Handelspartner bleibt. Von den innerabchasischen Differenzen ist kaum noch etwas zu spüren. So ist es auch nicht verwunderlich, dass sich die Mehrheit der Abchasen, vor allem die junge Generation, für die Unabhängigkeit Abchasiens einsetzt; Vertreter der älteren Generation und Minderheitengruppen halten hingegen den Anschluss an die Russische Föderation für realistischer.[12] Auch wirtschaftliche Faktoren unterstreichen Abchasiens zunehmende Eigenständigkeit. So kamen allein im Jahre 2005 1,2 Millionen Touristen nach Abchasien. Der Geldzufluss wird vor allem durch die wachsenden Investitionen im Bausektor sichtbar. Zudem wird das im Januar 1996 auf Druck Georgiens von der GUS verhängte Handelsembargo gegen Abchasien von Russland lediglich offiziell eingehalten.[13] Vor allem die größtenteils von Russland gestellten GUS-Friedenstruppen verdienen am Schwarzmarkt in Abchasien kräftig mit.

Im Juli 2006 startete Georgien einen Sondereinsatz im georgisch-abchasischen Grenzgebiet. Schwer bewaffnete georgische Sicherheitskräfte drangen in das Kodori-Tal ein, offiziell, um die Sicherheit in der Region – das Kodori-Tal gilt als Hauptumschlagplatz für Schmuggelware im georgisch-abchasischen Konfliktgebiet – wiederherzustellen und den als russlandnah geltenden Milizenführer Emsar Kwitsiani zu entwaffnen, da dieser sich von Tiflis losgesagt und am 23. Juli die Autonomie des Kodori-Tals ausgerufen hat-

11 Laut Berichten von Echo Moskvy, RIA Novosti, Itar-Tass u.a. vom 12. November 2004.

12 Interviews der Autorin in Abchasien, Oktober 2005.

13 Vgl. Decision Taken by the Council of the Heads of States of the Commonwealth of Independent States on Measures for Settlement of the Conflict in Abkhazia, Georgia, 29 January 1996, in: Tamaz Diasamidze (Hrsg.), Regional Conflicts in Georgia – the Autonomous Oblast of South Ossetia, the Autonomous Republic of Abkhazia (1989-2002). The Collection of Political-Legal Acts in English Language, Tiflis 2003, S. 170f; Decree Issued by the Government of the Russian Federation on Importing of Citrus and Some Other Agricultural Products to the Russian Federation, in: ebenda, S. 200.

te.[14] Von abchasischer und russischer Seite wird diese Aktion jedoch als militärisches Manöver zur gewaltsamen Rückführung Abchasiens unter georgische Hoheitsgewalt und damit als Verletzung des Moskauer Waffenstillstandsabkommens von 1994 gewertet. Vertreter abchasischer Medien und nichtstaatlicher Organisationen verfassten eine offizielle Stellungnahme, in der sie auf die ihres Erachtens wahren Beweggründe Georgiens aufmerksam zu machen suchen.[15]

Am 27. Juli erklärte die georgische Regierung den Einsatz für erfolgreich beendet. Ungefähr 60 Anhänger Kwitsianis wurden festgenommen. Er selbst wurde nicht gefasst. Die Zahl der Toten und Verletzten dieser Aktion bleibt unklar. Mehrere Medien sprechen von bis zu sieben Toten und 60 Verletzten. Die Sicherheitslage in der gesamten Grenzregion hat sich seit dem Polizeieinsatz erheblich verschlechtert. Am 25. Oktober wurden in dem Ort Aschara Gewehrschüsse auf einen Konvoi des georgischen Innenministers abgegeben, der zur Inspektion der Polizeieinheiten angereist war. Zur selben Zeit wurden im oberen Kodori-Tal drei Raketengeschosse unbekannter Herkunft registriert, die jedoch nicht explodierten. Georgien beauftragte die VN-Beobachtermission (*United Nations Observer Mission in Georgia*, UNOMIG) mit der Untersuchung dieser Vorfälle.[16] Kurz danach kam es zu einer Serie tödlicher Anschläge auf hochrangige abchasische Polizisten in Gali.

Die angespannte Lage ist auch auf den Umstand zurückzuführen, dass Georgien kurz nach der Polizeiaktion, am 27. September, den Umzug der Exilregierung Abchasiens von Tiflis in das obere Kodori-Tal beschloss. Am selben Tag erhielt dieser nunmehr georgische Bezirk den Namen „Ober-Abchasien". Am 5. Oktober beteiligte sich die dort ansässige georgische Bevölkerung außerdem an den in ganz Georgien durchgeführten Kommunalwahlen.

Auch die georgischen Sicherheitskräfte bereiten sich darauf vor, vorerst im oberen Teil des Kodori-Tals zu bleiben. Möglicherweise wird die Kontrolle über das Kodori-Tal als ein Faustpfand gesehen, um eine (dauerhafte) internationale Inspektion der Militärbasis in Gudauta durchzusetzen.[17] Offiziell wurde die ehemals russische Militärbasis aufgelöst bzw. zur Nutzung an die GUS-Friedenstruppen übergeben. Da diese jedoch zum größten Teil von Russland gestellt werden, blieb die Militärbasis faktisch in russischer Hand.

---

14 Laut abchasischen Quellen befanden sich kurzzeitig ca. 1.500 georgische Sicherheitskräfte im Kodori-Tal; vgl. Apsnypress vom 27. Juli 2006. Während die abchasischen Medien von Soldaten sprechen, bezeichnet Georgien den Einsatz als Polizeiaktion. Vgl. Russia Fears Georgia will Use Kodori For Attacking Abkhazia, in: Civil Georgia, 29. Juli 2006, unter: http://www.civil.ge/eng/article.php?id=13211.

15 Vgl. Apsnypress, 27. Juli 2006.

16 Vgl. United Nations Observer Mission in Georgia, United Nations Observer Mission in Georgia Investigation into Reports of Rocket Attack in Upper Kodori Valley, 1. November 2006, unter: http://www.unomig.org/data/file/793/PR_2006_77_eng.pdf.

17 Vgl. Police Forces to Remain in Kodori, in: Civli Georgia, 26. Juli 2006, unter: http://www.civil.ge/eng/article.php?id=13181; Tbilisi wants Gudauta Inspection in Exchange for Kodori Monitoring, in: Civil Georgia, 1. August 2006, unter: http://www.civil.ge/eng/article.php?id=13232.

Damit ist sie die einzige Militärbasis, die georgischen Einblicken bisher völlig entzogen ist.
Die georgisch-abchasischen haben sich also ebenso wie die georgisch-südossetischen Beziehungen infolge der Kodori-Krise erheblich verschlechtert. Nicht ohne Grund endete wohl auch das Treffen der Gemeinsamen Kontrollkommission der Konfliktparteien im georgisch-südossetischen Konflikt vom 12.-13. Oktober 2006 zum dritten Mal in Folge ohne die Unerzeichnung eines gemeinsamen Abkommens.[18] Am 2. Oktober hatten die *De-facto*-Regierungen Abchasiens und Südossetiens gemeinsam erklärt, die direkten Gespräche mit Tiflis vorerst abzubrechen.[19] Abchasien möchte die Verhandlungen erst wieder aufnehmen, wenn sich Georgien aus dem oberen Teil des Kodori-Tals zurückgezogen hat. Für die georgische Seite ist dies jedoch undenkbar, da sie mit ihrem Manöver bereits ein Drittel des abchasischen Territoriums in ihre Gewalt gebracht hat. Die Vereinten Nationen reagierten vorerst verhalten auf die Kodori-Krise und forderten die Konfliktparteien lediglich auf, an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Ausgerechnet im Juli 2006 endete die Amtszeit von Heidi Tagliavini, der bisherigen Leiterin der VN-Beobachtermission. Ihr Nachfolger wurde im August 2006 Jean Arnault, der zuvor als Leiter der VN-Mission in Afghanistan tätig gewesen war.[20] Am 13. Oktober erließ der VN-Sicherheitsrat eine Resolution, in der Georgien dazu aufgerufen wurde, auf provokative Handlungen, insbesondere im oberen Kodori-Tal, zu verzichten.[21]

Georgische Konfliktlösungspläne

In seiner Rede auf der Sicherheitskonferenz in München am 2. März 2006 hat Saakaschwili die nationalen Interessen Georgiens nochmals klar umrissen:

1. die friedliche und vollständige Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens,
2. die Herstellung dauerhafter Sicherheit durch Diversifizierung der Energieversorgung und die Schaffung moderner nationaler Verteidigungsstreitkräfte,

---

18 Vgl. OSCE Chairman expresses serious regrets at the failure of Joint Control Commission meeting on Georgian-Ossetian conflict, Brüssel, 13. Oktober 2006, unter: http://www.diplomatie.be/en/press/homedetails.asp?TEXTID=57889.

19 Vgl. Secessionist Authorities Quit Talks with Tbilisi, in: Civil Georgia, 2. Oktober 2006, unter: http://www.civil.ge/eng/article.php?id=13731.

20 Vgl. Annan names Jean Arnault as new head of UN mission in Georgia, in: UN News Service, 17. Juli 2006, unter: http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=19217&Cr=georgia&Cr1=.

21 Vgl. United Nations Security Council, Security Council Extends Georgia Mission until 15 April 2007, Unanimously Adopting Resolution 1716 (2006), 13. Oktober 1006, unter: http://www.un.org/News/Press/docs//2006/sc8851.doc.htm.

3. breites wirtschaftliches Wachstum und Investitionen in Bildung, Gesundheit und Verwaltung sowie
4. Integration in die NATO und in andere europäische Institutionen, einschließlich konstruktiver Beziehungen zu allen Nachbarn Georgiens.[22]

Georgiens Verbündete aus dem euro-atlantischen Raum sollen ihm bei der Umsetzung dieser Ziele helfen. Die USA haben die finanzielle Unterstützung für Georgien in den letzten Jahren beträchtlich ausgeweitet.[23] Der Besuch des US-amerikanischen Präsidenten George W. Bush in Georgien im Mai 2005 wurde als ein mehrtägiges Volksfest gefeiert. Bush hat wiederholt den Wunsch Georgiens, der NATO beizutreten, ausdrücklich unterstützt und die Wichtigkeit einer baldigen Konfliktlösung in Georgien hervorgehoben. Vor allem Hardliner vom rechten Flügel der US-Republikaner sammeln eifrig Unterschriften im Senat zur Unterstützung der schnellstmöglichen Aufnahme Georgiens in die NATO. Derweil äußerte der russische Außenminister Sergei Lawrow die Vermutung, dass Georgien sogar mit Unterstützung der USA und der NATO gehandelt haben könnte, da einen Monat zuvor ein Zeitplan für Verhandlungen zur möglichen Aufnahme Georgiens in die NATO vereinbart worden war.[24]
Im Zuge seiner Bemühungen, die internationale Gemeinschaft stärker in die Konfliktlösung einzubinden, stellte Präsident Saakaschwili am 21. September 2004 vor der VN-Vollversammlung einen Dreistufenplan zur Lösung des Südossetien- und des Abchasienkonflikts vor. Maßnahmen zum Aufbau von Vertrauen zwischen den Bevölkerungsgruppen, Demilitarisierung und die Suche nach einem internationalen *Peacekeeping*-Format sowie schließlich die Lösung der Statusfrage sollen der Reihe nach behandelt werden.[25] Am 27. Oktober 2005 erläuterte der georgische Ministerpräsident Surab Nogaideli eine aktuelle Variante des Plans zur Lösung des Südossetien-Konflikts vor dem Ständigen Rat der OSZE.[26] Da Georgien in diesem Papier die Änderung des bisherigen Verhandlungsformats und eine baldige Lösung der Statusfrage noch vor Ende 2006 forderte, stieß der Plan in Moskau und Zchinwali auf Ablehnung. Die georgische Regierung bezog sich daher in der Folgezeit wieder ausschließlich auf Saakaschwilis ursprünglichen Dreistufenplan, in dem die beiden umstrittenen Punkte ausgeklammert sind. Die vom OSZE-Ministerrat am 6. Dezember 2005 in Ljubljana angenommene „Erklärung zu Geor-

22 Vgl. Mikheil Saakashvili, Georgia's role in International Security Policy, 2. März 2006, unter: http://www. securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=en&id=163&.
23 Vgl. Aphrasidse, a.a.O. (Anm. 1), S. 201.
24 Vgl. Steven Lee Myers, Russian Officials Pledge More Sanctions to Cut off Cash to Georgia, in: The New York Times, 4. Oktober 2006.
25 Vgl. Rede des Präsidenten der Republik Georgien Micheil Saakaschwili, in: United Nations, General Assembly, Fifty-ninth session, 4th plenary meeting, 21. September 2004, A/59/PV.4, S. 11-16, hier: S. 14.
26 Vgl. South Ossetia Conflict Resolution Plan – Presented by Prime Minister of Georgia Mr. Zurab Nogaideli, Vienna, 27 October 2005, in: OSCE, Conference Services, PC.DEL/ 1060/05, 27. Oktober 2005.

gien“ hebt die Bedeutung des Plans als Grundlage für die friedliche Beilegung des Konflikts hervor.
Bis heute hat die georgische Regierung jedoch noch kein offizielles Dokument vorgelegt, in dem konzeptionelle Lösungsmöglichkeiten für einen der beiden ethno-politischen Konflikte formuliert sind; der erwähnte Dreistufenplan wurde nicht weiter ausgearbeitet. Nach Aussage des EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus, Peter Semneby, liegt dies wohl auch daran, dass moderate georgische Vermittler nicht mehr aktiv sind. Giorgi Chaindrawa, ehemaliger Minister für Konfliktlösungen, wurde im Juli 2006 durch den stellvertretenden Außenminister Merab Antadse ersetzt. Ebenfalls im Juli 2006 wurde Irakli Alasania, ehemals Hauptvermittler für Abchasien-Fragen, von Saakaschwili zum Botschafter Georgiens bei den VN in New York ernannt.[27] Zwar gibt es interessante, von Autoren ohne offizielle Funktion bei der Konfliktlösung verfasste Papiere, die von allen Konfliktparteien, von den Medien, von NGOs und von der Opposition lebhaft diskutiert werden.[28] Bei der georgischen Regierung finden diese jedoch offiziell keine Beachtung. Auf abchasischer und südossetischer Seite wird derweil betont, dass langfristig nur ein von Georgiern und Abchasen bzw. Südosseten gemeinsam verfasstes Dokument rechtsverbindlich werden kann, diese Option aber vorerst aus Mangel an Dialogbereitschaft unwahrscheinlich ist.

Die Resolutionen des georgischen Parlaments

Das wesentliche Hindernis für die langfristige Lösung der beiden ethno-politischen Konflikte ist aus georgischer Sicht die aktuelle Zusammensetzung der in den Konfliktzonen stationierten Friedenstruppen. Das georgische Parlament verabschiedete am 18. Juli 2006 seine neueste Resolution zu den Friedenstruppen.[29] Sie folgt inhaltlich den beiden bereits am 11. Oktober 2005 und am 15. Februar 2006 angenommenen Resolutionen, in denen die Präsenz und die Aktivitäten der Truppen in Abchasien und Südossetien, die der Russischen Föderation unterstehen, als wesentliches Hindernis für die friedliche Lösung der beiden Konflikte dargestellt werden. Georgien fordert deshalb explizit den Abzug dieser Truppen. Sie sollen durch internationale Friedens- und Polizeikräfte ersetzt werden. Erst dann stünde einer Reintegration Abchasiens und Südossetiens in einen geeinten georgischen Staat, in dem die Rechte der ethnischen Abchasen und Südosseten gewahrt würden, nichts mehr im Wege.

---

27 Vgl. Ahto Lobjakas, Georgia: EU Urges „Confidence Building“ With Separatists, in: RFE/RL Newsline, 5. Oktober 2006, unter: http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/10/6a7772d3-d3ec-4a5f-a4e6-397682ea5d27.html.

28 So z.B. das Papier von Paata Zakareishvili et al., A concept on the special status of Abkhazia in the Georgian state (Project), Tiflis 2004 (unveröffentlicht).

29 Die Resolution ist vollständig einsehbar auf der Website von Civil Georgia, unter: http://www.civil.ge/eng/ detail.php?id=13079.

Die abchasische und die südossetische *De-facto*-Republik reagierten auf die Resolutionen des georgischen Parlaments mit lautstarken Protesten und fordern die Beibehaltung der geltenden Waffenstillstandsvereinbarungen, nach denen in Abchasien eine GUS-Friedenstruppe und in Südossetien eine Gemeinsame Friedenstruppe (*Joint Peacekeeping Forces*, JPKF), bestehend aus georgischen, russischen und nordossetischen Einheiten, wobei dem nordossetischen Kontingent auch südossetische Soldaten angehören, stationiert sind.[30] Internationale Truppen, die aufgrund ihrer *A-priori*-Anerkennung der georgischen territorialen Integrität voreingenommen seien, würden ausschließlich im Interesse Georgiens handeln und die Wünsche Abchasiens nach Unabhängigkeit und Südossetiens nach Wiedervereinigung mit der in der Russischen Föderation gelegenen Republik Nordossetien-Alania nicht berücksichtigen.[31] Russlands Truppen gelten für sie somit als einziger Garant für die Wahrung abchasischer und südossetischer Interessen.

Moskau verfolgt jedoch auch eigene machtpolitische Interessen in der Region. Mit der Ablehnung der Verlängerung des Mandats für die – unbewaffneten – OSZE-Militärbeobachter Ende 2004 hat Moskau seinen exklusiven Anspruch auf militärische Präsenz in Südossetien und Abchasien unterstrichen. Dieser wird ihm von der neuen georgischen Regierung jedoch zunehmend streitig gemacht. 2005 fanden über Monate hinweg zähe Verhandlungen zwischen Georgien und Russland statt, in denen Russland dazu gezwungen wurde, seinen 1999 in der gemeinsamen Erklärung von Istanbul festgelegten Verpflichtungen zur Auflösung seiner Militärbasen in Georgien nachzukommen.[32] Am 30. Mai 2005 wurde schließlich in Moskau eine gemeinsame Erklärung zum Abzug der russischen Truppen bis Ende 2008 unterzeichnet.[33]

---

30 Declaration on measures for a political settlement of the Georgian-Abkhaz conflict, unterzeichnet in Moskau am 4. April 1994, in: Tamaz Diasamidze, a.a.O. (Anm. 13), S. 132-135; Agreement on a Cease-fire and Separation of Forces vom 14. Mai 1994, in: ebenda, S. 138-141; Agreement on Principles of Settlement of the Georgian-Ossetian Conflict, in: ebenda, S. 94f.

31 Wie auch die auf Einladung Georgiens in dem georgisch-abchasischen und georgisch-südossetischen Konfliktlösungsprozess tätigen Vereinten Nationen und die OSZE wäre eine internationale Friedenstruppe dem geltenden internationalen Recht verpflichtet, das die territoriale Integrität eines souveränen Staates zu schützen sucht. Aus diesem Grund werden in ethno-politischen Konflikten externen Akteuren von den nach Sezession strebenden Gruppen meist mangelnde Neutralität und Parteinahme für die jeweils andere Seite unterstellt. Die Arbeit internationaler Organisationen mit politischem Mandat gestaltet sich deshalb bedeutend schwieriger als die Arbeit von Organisationen mit rein humanitären Aufgaben.

32 Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens, Istanbul, 17. November 1999, Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, CFE.DOC/2/99, 19. November 1999, Anhang 14, unter: http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13761_de.pdf#search=%22kse-vertrag%201999%20istanbul%22.

33 Ministerstvo inostrannych del Rossijskoj Federacii, Sovmestnoe zajavlenie ministrov inostrannych del Rossijskoj Federacii i Gruzii [Gemeinsame Erklärung der Außenministerien der Russischen Föderation und Georgiens], Dokument Nr. 1233, 30. Mai 2005, unter: http://www.mid.ru.

Darüber hinaus soll auf Wunsch Georgiens, wie oben dargelegt, auch die russische Dominanz bei den regulär in Abchasien und Südossetien stationierten Friedenstruppen langfristig beendet und deren Abzug baldmöglichst durchgesetzt werden. Die georgisch-russischen Beziehungen erreichten mit jedem weiteren diesbezüglichen Beschluss des georgischen Parlaments einen neuen Tiefstand. Dies wurde u.a. deutlich, als Saakaschwili seine Teilnahme am GUS-Gipfeltreffen in Moskau am 21. und 22. Juli 2006 absagte, angeblich weil Putin sich geweigert hatte, einem persönlichen Treffen mit ihm zuzustimmen. Georgien plant ebenso wie die Ukraine aus der von ihnen als russische Geisel verachteten Gemeinschaft Unabhängiger Staaten auszutreten.[34]
Vor allem diese explizite Antipathie der neuen georgischen Regierung gegenüber Russland begünstigte die aktuelle russisch-georgische Krise, deren unmittelbarer Auslöser die Verhaftung von vier in Georgien tätigen russischen Offizieren am 27. September 2006 war, die der Spionage beschuldigt wurden. Sie wurden wenige Tage später an die OSZE-Mission in Tiflis übergeben. Bereits am 28. September stellte Russland die Ausstellung russischer Visa für georgische Staatsbürger ein. Am 3. Oktober unterbrach Russland jegliche Verkehrswege mit Georgien. Als Grund dafür wurden offiziell die ausstehenden Zahlungen georgischer Fluggesellschaften genannt, die sich laut russischen Angaben auf 3,6 Millionen US-Dollar beliefen. Von georgischer Seite wurde die Existenz dieser offenen Rechnungen jedoch abgestritten. Russland erweiterte die Sanktionen um die Unterbindung des Geldtransfers von Russland nach Georgien, mit dem rund eine Million georgische Gastarbeiter in Russland ihre Familien in Georgien unterstützen. Außerdem wurden Hunderte Georgier aus Russland zwangsausgewiesen. Mindestens 200 Georgier befinden sich in Russland derzeit in Abschiebehaft; ein alter Mann starb dabei Mitte Oktober in Moskau. Jegliche Vermittlungsangebote durch externe Akteure wurden von Russland abgelehnt. Das russische Außenministerium erklärte, Georgien würde dies nur als Zustimmung zu seiner destruktiven Politik werten. Georgien wisse genau, dass nur die Aufgabe der antirussischen Politik zur Entspannung der Lage führe. Georgiens aktuelles Verhalten sei ein klarer Fall von Staatsterrorismus.[35] Auch wenn sich die Beziehungen auf internationalen Druck hin offiziell langsam wieder zu normalisieren scheinen – Gasprom erklärte die Verdopplung des Gaspreises für Georgien ab 2007 just am 2. November 2006, als sich der georgische Außenmi-

34 Vgl. RIA Novosti vom 21. Juli 2006.

35 Vgl. President of Russia, President Vladimir Putin characterised the action taken by the Georgian leadership as an act of state terrorism with hostage-taking, 1. Oktober 2006, unter: http://www.kremlin.ru/eng/text/news/2006/10/111842.shtml; Ministerstvo inostrannych del Rossijskoj Federacii, O telefonnom razgovore Ministra inostrannych del Rossii S.V. Lavrova s Deistvujušim predsedatelem OBSE, Ministrom inostrannych del Belgii K. De Gjuchtom [Über ein Telefongespräch zwischen dem russischen Außenminister S.V. Lavrov und dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Belgiens Außenminister K. de Gucht], 4. Oktober 2006, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/D3AA3E328FAA7809C32571FD004CCFAF.

nister Gela Beschuaschwili zu Gesprächen mit seinem Amtskollegen Lawrow in Moskau aufhielt.

Schlussfolgerung

Die georgische Regierung pendelt derzeit gefährlich zwischen der ihr von ihren westlichen Partnern aufgezwungenen gemäßigten Position, die sie aufrechterhalten muss, um die für das Land essenzielle Unterstützung bei der politischen und wirtschaftlichen Konsolidierung nicht zu verlieren, und dem innenpolitischen Druck, baldmöglichst neue Erfolge im Kampf gegen die territoriale Zersplitterung vorweisen zu müssen. Eine umfassende Strategie zur Modernisierung der politischen Kultur Georgiens, zur Förderung der Dialog- und Diskussionsbereitschaft in der georgischen Bevölkerung, um schließlich konstruktive Lösungen zur Konfliktbeilegung zu ermöglichen, fehlt bisher. Stattdessen greifen die vornehmlich jungen und kriegsunerfahrenen neuen Machthaber in Tiflis immer wieder übereilt auf als Polizeiaktionen getarnte halbmilitärische Aktionen zurück, die immer häufiger das erneute Aufflammen kriegerischer Auseinandersetzungen in den beiden Konfliktregionen befürchten lassen.[36]

Auf der Suche nach möglichen langfristigen Stabilitätsfaktoren richtet sich die Aufmerksamkeit in letzter Zeit vermehrt auf mögliche Schwarzmeerkooperationen. So fand beispielsweise vom 24.-27. Juni 2006 in Istanbul eine Konferenz zum Thema „Perspektiven für Georgien und Abchasien im Kontext der Integration in den Schwarzmeerraum“ statt, an der auch Vertreter von EU und NATO teilnahmen.[37] Die EU-Politik hatte der Schwarzmeerregion bislang kaum Bedeutung beigemessen. Gerade die für die südkaukasischen Staaten relevante Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) war – abgesehen von umfassender finanzieller Unterstützung verschiedenster Programme und Projekte und der Ernennung des EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus im Juli 2003 – bisher eher ein Lippenbekenntnis als eine fundierte Strategie. Das Mandat des Sonderbeauftragten wurde bis heute mit keinerlei Machtbefugnissen ausgestattet. Seine Funktion bleibt die eines Beobachters und Berichterstatters an die EU, der nur selten auch einmal öffentlich das Wort ergreift wie zuletzt am 5. Oktober 2006, als der neue Sonderbeauftragte Peter Semneby die Forderung Georgiens nach dem Abzug der GUS-Friedenstruppen kritisierte, da sie den Konflikt mit Russland nur weiter schüre.[38] Die Entsendung von EU-Friedenstruppen, wie von Georgien gewünscht,

36 Tatsächlich werden die Operationen stets vom georgischen Innenministerium organisiert und ausgeführt, während sich das Verteidigungsministerium mit den georgischen Bestrebungen eines NATO-Beitritts befasst. Militärische Ambitionen sind vom Verteidigungsministerium daher problemlos abzustreiten. Gespräche der Autorin in Tiflis, Oktober 2005.

37 Vgl. Apsnypress vom 27. Juni 2006.

38 Vgl. Lobjakas, a.a.O. (Anm. 27). Neu ist zumindest, dass das Mandat für Semneby dahingehend erweitert wurde, dass dem Sondergesandten eine „aktive“ Beteiligung an den regi-

steht nach wie vor nicht zur Debatte. Eine aktive Rolle in den offiziellen Verhandlungsformaten zum georgisch-abchasichen und georgisch-südossetischen Konflikt strebt die EU auch weiterhin nicht an; sie begnügt sich stattdessen mit der Rolle des größten Geldgebers in der Region.[39] Aus Sicht der EU hat die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (*Black Sea Economic Cooperation*, BSEC) bis heute kaum eine Bedeutung für die Entwicklung relevanter regionaler Zusammenarbeit. Aus diesem Grund werden die BSEC bzw. ihre Organe trotz ihrer steigenden Bedeutung nicht zu strategisch wichtigen Treffen eingeladen.[40] Auf deutsche Initiative hin sollen die EU und die BSEC nun in Zukunft enger zusammenarbeiten. Damit ergäbe sich ein gemeinsames Aktionsfeld für die EU, die südkaukasischen Staaten und weitere Partner in der Schwarzmeerregion.[41] Es würden überregional bindende wirtschaftliche Strukturen geschaffen, die sich auch auf den Fortgang der Konfliktlösungsprozesse positiv auswirken und damit vielleicht zur langfristigen Stabilisierung der gesamten Region beitragen könnten. In Anbetracht der aktuellen Ereignisse muss jede Initiative genutzt werden, die zu einer langfristigen Befriedung der Region betragen könnte.

---

onalen Konfliktlösungsprozessen gestattet ist. Vgl. Council Joint Action 2006/121/CFSP vom 21. Februar 2006, Artikel 3 (d), OJ L49, S. 15.

39 Von dieser Position weicht die letzte Resolution des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2006 allerdings ab. Dort wird explizit gesagt, dass sich die EU auf eine mögliche Entsendung von Friedenstruppen nach Südossetien vorbereiten sollte. Vgl. The European Commission's Delegation, European Parliament resolution on the situation in South Ossetia, 25. Oktober 2006, unter: http://www.delgeo.cec.eu.int/en/press/25october2006.html.

40 Vgl. Markus Vahl, The EU and Black Sea Regional Cooperation: Some Challenges for BSEC, 15. April 2005, unter: http://www.ceps.be/Article.php?article_id=420.

41 Vgl. Norbert Baas, Vertrauen bilden, Stabilität schaffen. Die Vereinten Nationen und der georgisch-abchasische Konflikt, in: Osteuropa 3/2006, S. 45-53, hier: S. 47.

Wladimir Rjabzew

Warum gibt es in der Schwarzmeer-Kaukasus-Region bis heute keinen „Sicherheitskomplex“?

Überlegungen zu einigen geopolitischen Besonderheiten der Region unter den Bedingungen des postbipolaren Zeitalters

Einführung

In der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Internationalen Beziehungen und in der Geopolitik wird üblicherweise zwischen „geographischer“ und „geopolitischer“ Region unterschieden. Letztere ergibt sich aus der Rolle, die ein bestimmtes geographisches Gebiet im System der internationalen Beziehungen spielt, und daraus, wie die Politik sich die Geographie zunutze macht, welche politischen Konstellationen sich in einem konkreten geographischen Gebiet einspielen und welche Beziehungsstrukturen sich zwischen den Staaten in der Folge grundlegender historischer Veränderungen herausbilden. Kurz: Der Begriff der „geographischen Region“ ist eher statisch, derjenige der „geopolitischen Region“ hingegen dynamisch, d.h. Letztere kann nur im konkreten historischen Kontext betrachtet werden.

Die „Schwarzmeer-Kaukasus-Region“ ist ein Begriff aus der Geographie. Er bezeichnet den nordwestlichen Teil des so genannten „Landes der fünf Meere“ (das den Vorderen Orient einschließt), der als Nahtstelle der drei großen Weltreligionen in kulturell-zivilisatorischer Hinsicht auf der Welt einzigartig ist, ein komplexes Mosaik aus verschiedensten ethnischen Gruppen, die ganze eurasische Welt quasi *„en miniature“*. Das alles galt natürlich schon in der Sowjetzeit, als Moskau fast die gesamte Region kontrollierte. Es gilt aber auch heute noch, da die Sowjetunion nicht mehr existiert und die Region sechs unabhängige Staaten umfasst, die unmittelbar an das Schwarze Meer angrenzen.[1]

Zu einer geo*politischen* Region wurde die Schwarzmeer-Kaukasus-Region erst in jüngster Zeit, nämlich nach dem Zerfall der UdSSR und der Auflösung ihres riesigen Einflussbereichs. Unter den Bedingungen der postbipolaren Welt nahmen das Schwarzmeerbecken und der Südkaukasus allmählich Züge eines Subsystems innerhalb der internationalen Beziehungen an und wurden so zu einer besonderen geopolitischen Region. Der Kreis der – im geopolitischen Sinne – regionalen Akteure ist daher nicht auf die sechs genannten Staaten beschränkt; ihm gehören Armenien und Aserbaidschan ebenso an wie praktisch alle Balkanstaaten, da sie alle auf die eine oder andere Art in die Angelegenheiten der Region involviert sind. Die regionalen Akteure sind

1 Bulgarien, Georgien, Rumänien, die Russische Föderation, die Ukraine und die Türkei.

somit praktisch identisch mit den Mitgliedstaaten der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (*Black Sea Economic Co-operation*, BSEC).[2]
Eines der charakteristischen Merkmale dieser noch in der Entstehung begriffenen geopolitischen Region ist das Fehlen eines einheitlichen gesamtregionalen „Sicherheitskomplexes",[3] d.h. es gibt keine mit der OSZE vergleichbare regionale Sicherheitsorganisation. Bis heute hat sich darüber hinaus noch nicht einmal ein Sicherheitsdiskurs herausgebildet, wie es ihn z.B. auf dem Balkan gibt, für den 1999 der allseits bekannte Stabilitätspakt für Südosteuropa verabschiedet wurde. Gemeint ist dabei in erster Linie das Fehlen eines Diskurses unter den Experten und auf der Ebene politisch einflussreicher Organisationen in der Region. Gerade deren Aufgabe aber ist es, eine institutionalisierte Diskussionsplattform zu schaffen, zu den Problemen regionaler Entwicklung Stellung zu nehmen, eine gemeinsame Sprache für die Debatten zu erarbeiten und auf dieser Grundlage konkrete Ansätze zur Lösung der Probleme zu entwickeln. Ergebnis einer solchen Arbeit könnte bzw. müsste die Ausarbeitung einer Art Stabilitätspakt für die Schwarzmeer-Kaukasus-Region sein. Der Gerechtigkeit halber sei jedoch hinzugefügt, dass dieses Thema seit 1999 – zumindest mit Blick auf den Kaukasus – sowohl im Südkaukasus selbst als auch in der EU und in Russland bereits diskutiert wird. Die Idee eines solchen Stabilitätspakts findet auch die Unterstützung des Europäischen Parlaments.[4] Zu erwähnen ist schließlich noch, dass der damalige türkische Staatspräsident Süleyman Demirel im Januar 2000 einen ähnlichen Vorschlag gemacht hat, dem jedoch keine konkreten Schritte folgten.
Mit Sicherheitskomplex ist hier ein spezieller Regulierungsmechanismus gemeint, mit dessen Hilfe sich die zwischenstaatlichen Beziehungen in einer bestimmten Region (wichtig ist daher, dass die betreffenden Staaten einem einzigen geographischem Raum angehören) so gestalten lassen, dass die Ursachen für Differenzen, Streitigkeiten und Konflikte zwischen den Staaten auf ein Minimum begrenzt sind. Ein solcher Sicherheitskomplex bietet zudem hochentwickelte, effiziente und wirkungsvolle Verfahren, Instrumente und Mechanismen zur Krisen- und Konfliktbewältigung an. Diese wiederum basieren auf einem organisatorisch und konzeptionell einheitlichen *Monitoring*-System, das es ermöglicht, die Lage in allen Ländern der Region nach identischen Kriterien zu beurteilen. Wie sich weltweit in der Praxis gezeigt

2 Der BSEC gehören neben den sechs genannten Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Griechenland, Moldau und Serbien an.
3 Als „regionalen Sicherheitskomplex" (*regional security complex*) definiert Barry Buzan eine Gruppe von Staaten, deren primäre Sicherheitsinteressen so eng miteinander verknüpft sind, dass die jeweilige nationale Sicherheit kaum von derjenigen der anderen Staaten getrennt betrachtet werden kann. Vgl. Barry Buzan, People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era, London 1991, S. 90.
4 Ausführlich hierzu: Bruno Coppieters/Michael Emerson/Michel Huysseune/Tamara Kovziridze/Gergana Noutcheva/Nathalie Tocci/Mius Vahl (Hrsg.), Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery, Gent 2004.

hat, führt der direkte Weg dorthin über vertrauensbildender Maßnahmen und eine möglichst breit gefächerte Zusammenarbeit.
Im Falle der Schwarzmeer-Kaukasus-Region könnte ein solcher Sicherheitskomplex aus einer Kombination der bereits 1992 auf türkische Initiative hin gegründeten BSEC (als internationale Wirtschaftsorganisation mit allgemeinen Aufgaben) mit der Donaukommission (als Organisation mit besonderen Aufgaben), gegebenenfalls unter Einbeziehung der Infrastruktur des *International Black Sea Club*, entstehen. Der Teilnehmerkreis könnte somit über die Länder der Schwarzmeerregion und des Südkaukasus hinaus erweitert werden. Eine weitere Bedingung ist zwingend: die Beteiligung der EU. Die EU hat ein Interesse an der Sicherstellung von Frieden und Stabilität an ihrer östlichen Peripherie und verfolgt dieses Ziel seit einiger Zeit auch aktiv mit ihrer Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).
Der einfachste Weg zur Gewährleistung von Sicherheit in der Region wäre ihre „Vernetzung" durch bilaterale Übereinkommen und Verträge. Dazu müssten mit Hilfe diplomatischer Verhandlungen zwischenstaatliche Beziehungen auf einem Niveau hergestellt werden, wie es beispielsweise in dem Vertrag über die Prinzipien der Beziehungen zwischen der Republik Türkei und der Russischen Föderation vom Mai 1992 zum Ausdruck kommt. Der Vertrag schuf politische Beziehungen auf hoher Ebene und unterfütterte sie mit einem soliden wirtschaftlichen Fundament aus engen Handelsbeziehungen, türkischen Geschäftsinteressen im Süden Russlands und dem Bau der weltweit einzigartigen Erdgasleitung „Blauer Strom", die im November 2005 offiziell eingeweiht wurde.
Nach dem Zerfall der Sowjetunion und der Auflösung ihrer riesigen Einflusssphäre sind in der Schwarzmeer-Kaukasus-Region mehrere Machtzentren entstanden, die in der Lage sind, sich gegenseitig auszubalancieren und den Ambitionen eines jeden Akteurs Grenzen zu setzen. Bleibt diese Situation – die Abwesenheit einer regionalen Führungsmacht und der Zustand einer eher auf politischen denn auf militärischen Faktoren beruhenden gegenseitigen Einhegung – auch längerfristig bestehen, wäre es nur folgerichtig, in der Region einen institutionellen Rahmen zum Ausgleich der nationalen Interessen aller betroffenen Staaten zu schaffen. Leider ist dies bislang aus verschiedenen Gründen, die im Folgenden dargestellt werden sollen, nicht geschehen.

Das Fehlen einer gemeinsamen regionalen Identität

Eine gemeinsame regionale Identität ist entscheidend (und kennzeichnend) dafür, dass eine territoriale Einheit auch in anderer Hinsicht ein einheitliches Gebilde darstellt. Sie entsteht vor allem dann, wenn die Menschen, die in einem bestimmten Gebiet leben, dieses auch als eine Einheit empfinden. Die Völker einer Region sind wirtschaftlich, sozial und kulturell eng miteinander verbunden; sie kennen sich seit langem und haben eine gemeinsame Ge-

schichte. Sie leben in dem klaren Bewusstsein, dass diese Region ihre Heimat bzw. mit den Worten des Eurasisten Pjotr Sawitzki ihr „Entwicklungsraum" *(mestorazvitie)* ist. Obwohl sie einer einheitlichen Region im geographischen Sinne angehören, bis zu einem gewissen Grad eine gemeinsame Geschichte und durchaus auch ein Interesse an der Entwicklung von Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sowie menschlichen Kontakten haben, bilden die Völker der Schwarzmeer-Kaukasus-Region jedoch keine solche Einheit. In ethno-nationaler, religiöser und sprachlicher Hinsicht stellt die Region vielmehr ein ziemlich komplexes Mosaik dar. Sie war stets von einer großen Dynamik gekennzeichnet (was selbstredend nicht immer nur positiv war). Nicht zu vergessen ist dabei, dass es sich hier um die Peripherien[5] dreier großer Reiche – des Osmanischen, des Österreichisch-Ungarischen und des Russischen – handelt.
In diesem Zusammenhang sei auch an die folgende These Samuel Huntingtons erinnert:

> „Regionen sind eine Grundlage zwischenstaatlicher Kooperation nur in dem Umfang, wie Geographie und Kultur sich decken. Bei kultureller Verschiedenheit erzeugt Nähe keine Gemeinsamkeit, ja sie kann sogar das Gegenteil fördern. Militärische Bündnisse und wirtschaftliche Zusammenschlüsse bedürfen der Zusammenarbeit unter ihren Mitgliedern, Zusammenarbeit hängt von Vertrauen ab, und Vertrauen entspringt am ehesten gemeinsamen Werten und gemeinsamer Kultur [...] ‚Monozivilisationale' Organisationen leisten und bewirken im großen und ganzen mehr als ‚multizivilisationale' Organisationen. Das gilt für politische und Sicherheitsorganisationen einerseits wie für wirtschaftliche Organisationen andererseits."[6]

Der Erfolg der NATO erklärt sich demnach weitgehend aus der Tatsache, dass sie eine Sicherheitsgemeinschaft von Staaten mit gemeinsamen Werten und einer gemeinsamen Philosophie ist, nämlich der Staaten des euro-atlantischen Raumes. Es sind somit insbesondere die kulturellen Gemeinsamkeiten, die zur wirtschaftlichen Integration benachbarter Staaten und später zur Entstehung eines regionalen Sicherheitskomplexes führen. Geographische Nähe allein kann das jedoch keineswegs gewährleisten. In der Schwarzmeer-Kaukasus-Region muss eine gemeinsame Identität erst noch aufgebaut werden (auch wenn sich noch nicht abzeichnet, wer diese Aufgabe übernehmen wird und in welcher Weise).

---

5 Die im Originaltext benutzten russischen Begriffe *limesi* bzw. *limitrof* (engl.: *limitroph* bzw. *rimland*) bezeichnen in der Geopolitik gewöhnlich die instabilen Randgebiete großer Reiche und „Kulturräume". Siehe ausführlicher dazu z.B.: Vadim L. Cymburski, Geopolitika dlja „evraziiskoi Atlantidy" [Eine Geopolitik für das „eurasische Atlantis"], in: Pro et Contra 4/1999 (russ.).

6 Samuel P. Huntington, Der Kampf der Kulturen, München/Wien 1996, S. 203.

Es ist wohl eher der Wunsch der Vater des Gedanken, wenn einige Autoren so weit vorpreschen zu behaupten, die heutigen Entwicklungen in der Schwarzmeer-Kaukasus-Region seien bereits der Auftakt zur Entstehung eines nicht nur geoökonomischen, sondern auch geopolitischen Raumes:

> „Die Entwicklungen in diesem Raum weisen viele Gemeinsamkeiten auf. Die Unterschiede zwischen einzelnen Teilen der Makroregion verschwinden allmählich, ihre wechselseitigen Beziehungen werden enger und schaffen so einen riesigen einheitlichen Raum. Waren die Gemeinsamkeiten in der Vergangenheit im Wesentlichen geologischer und geographischer Natur, so beruhen diese Ähnlichkeiten heute zunehmend auf geopolitischen, militärisch-strategischen, wirtschaftlichen, ökologischen und anderen Merkmalen."[7]

Dieser Behauptung Nikolai Kowalskis ist nur unter größtem Vorbehalt zuzustimmen, wie im Übrigen auch derjenigen, dass „ihr historisches Gedächtnis, das vieles von dem erfasst, was sie im Laufe ihrer Geschichte gemeinsam durchgemacht haben," die Völker der Region einander näher bringe und dass die geopolitische Einheit der verschiedenen Teilgebiete der Schwarzmeer-Kaukasus-Region „sich bereits zur Zeit der griechischen und römischen Antike herauszubilden begann".[8] Solche „historischen Argumente" sollte man nicht allzu ernst nehmen.

Mangelnde Zusammenarbeit

Versteht man unter internationaler Zusammenarbeit die Interaktion mehrerer Akteure im Rahmen der internationalen Beziehungen, bei der die Anwendung militärischer Gewalt ausgeschlossen ist, politisches Handeln koordiniert wird und alle Beteiligten gemeinsam nach Wegen zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen (kongruenten) Interessen suchen, so erfüllt die Schwarzmeer-Kaukasus-Region auch diese Bedingung nicht. Regionale Zusammenarbeit beruht u.a. auf folgenden Voraussetzungen: a) Gegenseitigkeit: Die Staaten erwarten von ihrer Kooperation klare Vorteile und fürchten die im Fall ihrer Beendigung eintretenden Verluste; b) Kontinuität: Die Zusammenarbeit besteht aus sich über einen längeren Zeitraum erstreckenden und sich wiederholenden Handlungen, die in dauerhafte Beziehungen innerhalb der Region münden; c) eine optimale Zusammensetzung: Je weniger Akteure, desto bes-

7 Nikolai Kovalski, Restrukturizacija geopolitičeskogo prostranstva ot Gibraltara do Kaspija v 90-e godi [Die Rekonstruktion des geopolitischen Raumes von Gibraltar bis zum Kaspischen Meer in den 90er Jahren], in: Evropa i Rossija: problemi južnogo napravlenija. Sredizemnomore-Černomore-Kaspii [Europa und Russland: Probleme des Südens. Mittelmeer – Schwarzes Meer – Kaspisches Meer], Moskau 1999, S. 20-21 (eigene Übersetzung).

8 Ebenda.

ser sind die Aussichten auf eine erfolgreiche Zusammenarbeit; d) eine gewisse Machtasymmetrie: Das Zustandekommen einer – dauerhaften – zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ist wahrscheinlicher, wenn ein starker Staat Interesse an ihr hat oder wenn eine Art „Kondominium" entsteht, etwa wie die Achse Frankreich-Deutschland als Motor der EU oder die türkisch-russischen Beziehungen als zentrales Element der BSEC.

Diese Voraussetzungen sind in der Schwarzmeer-Kaukasus-Region jedoch ebenfalls nicht erfüllt. Wenn überhaupt, dann findet zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Region lediglich auf der Ebene der so genannten „niedrigen Politik" *(„low politics")* statt. Hierbei hat, wie bereits erwähnt, die BSEC die besten Resultate erzielt. Aber auch hier ist die Situation alles andere als ideal. Nach der Euphorie der ersten Jahre stagnierte die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Es hat allerdings in letzter Zeit Versuche gegeben, den „Schwarzmeerprozess" wiederzubeleben. Die Zahl der BSEC-Mitglieder ist mit dem Beitritt Serbiens auf zwölf gestiegen, Mazedonien hat um Mitgliedschaft ersucht. Diskutiert wurde auch die Einrichtung von „Euroregionen" im Schwarzmeer-Kaukasus-Raum – ein von der Europäischen Union als die am weitesten verbreitete und wirksamste Form zwischenstaatlicher bzw. grenzüberschreitender wirtschaftlicher Zusammenarbeit gefördertes Konzept. Angesichts der wachsenden Bedeutung der Schwarzmeer-Kaukasus-Region in den internationalen Beziehungen sehen europäische Organisationen die Möglichkeit, hier etwas Ähnliches zu schaffen, etwa nach dem Vorbild der bereits bestehenden Euroregion Adria. Dabei beabsichtigen die Anhänger des Euroregionalismus auch, das Konzept als Instrument zur Stärkung demokratischer Institutionen und Gewährleistung von Stabilität und dauerhafter Entwicklung in den jungen Staaten der Schwarzmeerregion und des Südkaukasus zu nutzen.[9]

Die Probleme bleiben jedoch bestehen. Eines der Haupthindernisse besteht darin, dass es an der notwendigen Einigkeit unter den BSEC-Staaten fehlt. Weder ergänzen sich ihre Wirtschaftssysteme, noch haben sie die geringsten Fortschritte in Richtung auf Spezialisierung und internationale Arbeitsteilung erzielt. Darüber hinaus spielt der Handel mit „horizontalen Partnern" für die meisten Staaten der Region in ihrer Außenhandelsbilanz keine große Rolle (die Türkei und Russland sind hier wahrscheinlich die einzigen Ausnahmen). Der Außenhandel der Länder in der Region orientiert sich vielmehr vorrangig auf Handelspartner außerhalb der Region, und hier insbesondere auf europäische Länder. Angesichts dieser wirtschaftlichen Ausgangslage lässt sich natürlich nur schwerlich vom Aufbau einer besonderen Architektur zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im Bereich der „hohen Politik" (*„high politics"*) sprechen – sie ist hier heutzutage nicht einmal im Ansatz auszumachen. Die

9 Am 30. März 2006 veranstaltete der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates gemeinsam mit dem rumänischen Außenministerium eine internationale Konferenz über regionale Zusammenarbeit im Schwarzmeerbecken in der rumänischen Stadt Constanza. Die Konferenz stieß in den Staaten der Schwarzmeer-Kaukasus-Region auf große Resonanz und sorgte für lebhafte Debatten unter den Experten.

zur Verwirklichung ihrer Interessen von den regionalen Akteuren verfolgte Außenpolitik ist zumeist auf Staaten außerhalb der Region gerichtet und nicht ins Innere.

Neben den bereits erwähnten gibt es noch eine weitere Erklärung für die mit Blick auf die eigene Region divergierenden Interessen der Staaten in der Region, die sich aus den klassischen Gesetzen der Geopolitik herleiten lässt. Eines der Axiome der Geopolitik lautet: Wenn ein großer Staat von Staaten umgeben ist, die klein, schwach, manchmal künstlich geschaffen und wenig integriert sind, gibt es zwei grundsätzliche Modelle für die Beziehungen zwischen den Akteuren: Entweder erobert der mächtige Staat seine „kleinen" Nachbarn, unterwirft sie und herrscht (zumindest eine Zeitlang) über sie oder aber Letztere setzen sich dagegen zur Wehr. Im zweiten Fall sind die kleinen Staaten bestrebt, ihre Kräfte zu vereinen und den überlegenen Nachbarn – mit Unterstützung von außen – zurückzudrängen und zu schwächen. Die Furcht vor Unterjochung veranlasst die schwachen Staaten einen Schutzwall um sich herum zu errichten und lässt sie Schutz bei Dritten suchen. Diesen Schutz gewährleistet jedoch nicht etwa der führende Staat in der Region selbst, sondern ein externer Akteur, eine Großmacht. So entsteht schließlich ein besonderer (vertikaler) Typ zwischenstaatlicher Beziehungen in Form einer Patron-Klient-Beziehung. Die regionalen Akteure streben nach Unabhängigkeit von dem noch immer großen Nachbarstaat, der einst die Region dominierte, und begeben sich gleichzeitig in die Abhängigkeit von einem „neuen" starken Staat außerhalb der Region. Mit anderen Worten: Die Außenpolitik der regionalen Akteure beginnt sich auf Akteure außerhalb der Region zu richten.

Dieses Axiom der Geopolitik ist uneingeschränkt auf die gegenwärtige Situation in der Schwarzmeer-Kaukasus-Region anwendbar. Nach dem Zerfall der Sowjetunion und dem Ende der *pax sovietica* wurde das geopolitische Relief dieser Region, die der Amerikaner Nicholas Spykman in seinem klassischen Werk zur Geopolitik *„Rimland"* nannte und die der französische Forscher Jean Gottmann als *„Tidal Lands"* bezeichnete, wieder sichtbar. Tatsächlich ist zwischen den beiden großen geopolitischen Räumen – dem zwar geschwächten, territorial erheblich verkleinerten, aber immer noch riesigen Russland einerseits und dem vereinten Europa andererseits – das „große Randgebiet" wiederentstanden, das sich einst vom Baltikum bis zur Kaspischen Region erstreckte und dessen wichtigster Teil heute die Schwarzmeer-Kaukasus-Region ist. Für Russland bedeutet dies, objektiv betrachtet, dass jenseits seiner westlichen und südlichen Grenzen ein neuer *Cordon sanitaire*[10] entsteht, worüber Moskau alles andere als glücklich sein dürfte.

10 Alexander Dugin, der Begründer des zeitgenössischen russischen Eurasianismus, schreibt in diesem Zusammenhang: „Ein ‚Cordon sanitaire' ist ein Gebiet von Staaten und Völkern, das zwischen zwei großen geopolitischen Formationen liegt, deren Vereinigung oder Zusammengehen in dem geopolitischen Großraum eine gefährliche Konkurrenz für eine [dritte] interessierte Großmacht darstellen kann (früher England, heute die USA). In der Regel sind die Länder des ‚Cordon sanitaire' gleichzeitig Ursache von Konflikten zwischen den beiden Kontinentalmächten; ihre geopolitische Unabhängigkeit ist dabei *de facto* unmöglich. Sie sind daher gezwungen, nach wirtschaftlicher, politischer und militä-

Einmischung durch Großmächte

Eine weitere Voraussetzung für die Entstehung eines regionalen Sicherheitskomplexes in der Schwarzmeer-Kaukasus-Region ist (neben der Tatsache, dass die Schaffung neuer supranationaler Strukturen natürlich größtmögliche Anstrengungen aller regionalen Akteure und die sorgfältige Abwägung politisch-rechtlicher Fragen erfordert) die Nichteinmischung von Großmächten in die regionalen Angelegenheiten. Wohlwollendes Interesse, Rat und Hilfe sind willkommen – nicht aber Einmischung oder gar Widerstände gegen eine solche Initiative. Unter den gegebenen Bedingungen, angesichts der internationalen Lage und der zunehmenden Bedeutung der Region, ist das allerdings im Prinzip unmöglich. Damit sind wir bei der dritten Hürde für die Errichtung eines Sicherheitskomplexes in der Schwarzmeer-Kaukasus-Region angelangt. Es ist schwer vorstellbar, dass die Großmächte oder die Supermacht USA es begrüßen würden, wenn die Schwarzmeer-Kaukasus-Region ein geeinter und integrierter Raum und damit ein echtes Machtzentrum wäre, da die Region in diesem Fall, d.h. als institutionalisierter „Sicherheitskomplex", bedeutenden Einfluss auf das gesamte System der zwischenstaatlichen Beziehungen und bis zu einem gewissen Grade auch auf das Verhalten der globalen Machtzentren hätte, was sowohl den nationalen Interessen der Großmächte als auch den Interessen transnationaler Unternehmen und der großen westlichen Finanzorganisationen ganz offensichtlicht widersprechen würde.
In der Schwarzmeer-Kaukasus-Region gibt es heute schließlich einiges aufzuteilen und jeder versucht, seinen Claim abzustecken. Abgesehen von der Aufteilung des „sowjetischen Erbes" – in erster Linie wirtschaftliche und militärische Infrastruktur – gibt es mindestens fünf noch offene geoökonomische und geopolitische Fragen in der Region, die die Schwarzmeer-Kaukasus-Region zu einem höchst interessanten Teil des globalen geopolitischen Raumes werden lassen und die Gegenstand der *„games"*, „Schacher" und „Manöver" externer Akteure sind. Dabei geht es um

a) die Kontrolle über die bereits bestehenden Transportkorridore entlang der West-Ost- und der Nord-Süd-Achse und deren Nutzung zum Vorteil der externen Akteure sowie die Förderung eigener Präferenzen bei der Verwirklichung geplanter Korridore;

---

rischer Unterstützung von außen zu suchen. Die Politik der dritten geopolitischen Großmacht besteht in dieser Situation im Wesentlichen darin, aus dem ‚Cordon sanitaire' eine Zone der Spannungen zwischen den beiden regionalen geopolitischen Großräumen zu machen, indem sie durch diplomatische Einflussnahme auf die Regierungen der „Zwischenländer" die Eskalation eines Konflikts provoziert. Die radikalste Variante eines ‚Cordon sanitaire' ist eine Situation, in der ein ‚Zwischenland' nach völliger Unabhängigkeit von beiden kontinentalen Nachbarn strebt, was praktisch bedeutet, dass es zu einer Kolonie der dritten ‚fernen' Großmacht wird." Alexander Dugin, Osnovi geopolitiki [Grundlagen der Geopolitik], Moskau ^{4}2000, S. 428-429 (eigene Übersetzung).

b) den ungehinderte Zugang zu den Öl- und Gasressourcen des Kaspischen Meeres (vor allem über kaukasisches Territorium) und deren Erschließung;
c) die Organisation und Sicherstellung des ungestörten Transports von Energierohstoffen nach Europa (und neuerdings auch nach Asien) im Rahmen verschiedener Projekte;
d) die Klärung des völkerrechtlichen Status des Kaspischen Meeres und die Einrichtung eines Regimes, das die Nutzung des Kaspischen Meeres als einzigartiges Wassertransportsystem zuließe, die Sicherstellung der störungsfreien Nutzung des Donau-Wassertransportsystems und der Meerengen des Schwarzen Meeres sowie die Lösung des Streits um den Status der Straße von Kertsch und des Asowschen Meeres und der Fragen bezüglich des Status der Kriegsflotten Russlands und der NATO im Schwarzen Meer;
e) die Beilegung interner Konflikte in den Staaten der Schwarzmeerregion und des Südkaukasus unter Beteiligung internationaler Vermittler, die Schaffung von dauerhaftem Frieden in der Region insgesamt sowie die Klärung des Schicksals der nichtanerkannten Staaten (sei es nach dem Modell des Kosovo oder aber umgekehrt in Form einer klaren Absage an dieses).

Die Lage in der Region wird heute vor allem durch die Verlagerung der Transportrouten und die zunehmende Bedeutung des Faktors Energie in der Geopolitik bestimmt. Die wichtigsten Entwicklungen der nächsten Jahre werden sich ganz offensichtlich in dem Gebiet zwischen Westeuropa und der Asien-Pazifik-Region abspielen. Es ist daher anzunehmen, dass transkontinentale Verbindungswege, insbesondere die Handelswege in Eurasien, an Bedeutung gewinnen werden. Diese waren einst gut ausgebaut, erlebten jedoch in der Frühen Neuzeit mit der Verlagerung des Schwerpunkts der Handelsrouten vom Mittelmeer- in den Atlantikraum einen Niedergang. Dies erklärt auch den Bedeutungszuwachs der Schwarzmeer-Kaukasus-Region als Transitgebiet.[11]
In der Schwarzmeer-Kaukasus-Region lassen sich in letzter Zeit verstärkt Aktivitäten der globalen Machtzentren beobachten. Dennoch ist die Region noch nicht von irgendeiner der Groß- oder Supermächte „überlagert“, etwa in der Art, wie einst Russland dort als Monopolmacht auftrat. Russland stellte seinerzeit den politischen Großraum dar, zu dem ein großer Teil der heutigen Schwarzmeer-Kaukasus-Region gehörte.

11 Ausführlicher hierzu: Güler Bilen Alkan/Asiman Bairam oglu Nabiev, Ozenka transportnich linii Černomorsko-Kaspiiskogo baseina i regionalnaja transportnaja politika Turzii [Bewertung der Transportwege des Schwarzmeer-Kaspischen Beckens und die regionale Transportpolitik der Türkei], Baku 2004.

Was ist jedoch konkret mit der „Überlagerung“ („*overlay*“) der Region gemeint?[12] Von einer „Überlagerung“ ist dann die Rede, wenn die Präsenz einer externen Macht in einer Region die regionale Sicherheitsdynamik unterdrückt.[13] Die Präsenz ist in der Regel mit der umfangreichen Stationierung von Streitkräften der externen Macht in der Region verbunden (was allerdings keine zwingende Voraussetzung ist), gefolgt von einer wirtschaftlichen und ideologischen Durchdringung. Dabei unterscheidet sich die Überlagerung von der üblichen Einmischung einer Großmacht in Fragen regionaler Sicherheit. Einmischung stärkt in der Regel die regionale Sicherheitsdynamik. Überlagerung hingegen macht die regionale Sicherheitsdynamik vom Wettbewerb zwischen den Großmächten abhängig und kann sie unter Umständen sogar komplett zerstören. Überlagerung stellt das gesamte System zwischenstaatlicher Beziehungen der regionalen Akteure in einen weiteren – globalen – Zusammenhang. Im Kaukasus war das im Übrigen schon von jeher so. Der russische Politikwissenschaftler Andrej Subow stellt dazu fest: „Das höchst komplexe Mosaik des Kaukasus konnte gar nicht anders als Kriege und innere Unruhen hervorbringen. Ihr Resultat war die Unterwerfung aller Konfliktparteien unter eine externe Macht, die an Stabilität interessiert war und im Kaukasus eine Ordnung einführte, die sie nach Kräften aufrechterhielt.“[14] Die Hüter dieser Ordnung blieben dieselben, das einzige, was sich im Laufe der Zeit änderte, war ihr Name. Fast zwei Jahrhunderte lang spielte zunächst das russische Zarenreich diese Rolle. Ihm folgte die Sowjetunion. Gleichzeitig trat immer dann, wenn die externe Macht sich entweder zurückzog oder das Interesse an regionalen Angelegenheiten verlor, eine „Zeit der Wirren“ ein, in der im Kaukasus Chaos herrschte und Unruhen und lokale Kriege ausbrachen. Aber ist nicht genau das vor kurzem hier passiert? Ging denn die Entstehung eines Gürtels der Instabilität in dieser geopolitischen Zone nicht einher mit der Schwächung des einst mächtigen „Kreml-Imperiums“ und war der Ausbruch blutiger Bürgerkriege in den neuen unabhängigen Staaten der Schwarzmeer-Kaukasus-Region nicht das Resultat seines plötzlichen Zusammenbruchs? Mir scheint die Antwort offensichtlich.

Aber die Zeiten ändern sich. Andere „Ordnungshüter“ treten heute in den Vordergrund. Es fragt sich nur, wer sich heutzutage den Luxus leisten kann, in diesem hochkomplexen Teil der Welt für Ordnung zu sorgen, denn das ist wahrlich ein teures Vergnügen. Es liegt auf der Hand, dass sich nur entweder die USA oder aber vereinte Kräfte – USA und NATO oder die NATO allein (was allerdings kein großer Unterschied ist) – eine Überlagerung der

12 Der Begriff „*overlay*“ wird vornehmlich von westlichen Experten und Wissenschaftlern benutzt. In der traditionellen russischen geopolitischen Forschung ist er praktisch unbekannt. Die hier verwendete Interpretation des Begriffs beruht auf Buzan, a.a.O (Anm. 3), S. 219-221.

13 Vgl. ebenda, S. 219-220.

14 Andrej Subow, Buduščee Rossii na Kavkaze v svete istoričeskogo opita [Die Zukunft Russlands im Kaukasus im Lichte historischer Erfahrungen], in: Socialno-političeskaja situacija na Kavkaze: istorija, sovremennost’, perspektivi [Die sozialpolitische Lage im Kaukasus: Geschichte, Gegenwart und Perspektiven], Moskau 2001, S. 17; vgl. auch S. 27.

Schwarzmeer-Kaukasus-Region leisten können. Experten sind sich jedoch darin einig, dass dies ein schwieriges Unterfangen ist, dem gleich eine ganze Reihe von Akteuren Hindernisse in den Weg legen: a) Russland, das zunehmend stärker wird und allmählich seine Systemkrise überwindet, b) die EU, die mit Sorge auf die außergewöhnlichen Aktivitäten Washingtons blickt und um die eigene Energiesicherheit fürchtet, c) der Iran, der sich selbst gerade als starke Regionalmacht positioniert, d) China, das (über Zentralasien) zunehmend in die Kaspische Region und an den Persischen Golf vordringt, und e) so genannte „islamische Partisanen“,[15] die ihre militärisch-politischen Aktivitäten im Kaukasus, im Nahen Osten und in Zentralasien unvermindert fortsetzen.

Während die USA und die Nordatlantische Allianz auf dem Balkan nach wie vor eine aktive Politik verfolgen, hat Russland sich aus der Region praktisch zurückgezogen. Die USA sind bereits seit langem in der Kaspischen Region (die seit 1997 der Sphäre der vitalen Interessen der Vereinigten Staaten zugerechnet wird) und inzwischen auch im Südkaukasus präsent und haben ihre strategische Position in Zentralasien gefestigt. In der Schwarzmeerregion war Washington bis vor kurzem nicht direkt in Erscheinung getreten; das hat sich jedoch inzwischen buchstäblich vor unseren Augen geändert. Im August 2004 haben die USA – unter dem Deckmantel des „Kampfes gegen den internationalen Terrorismus“ – damit begonnen, ihre Streitkräfte in großem Umfang in Europa und Asien umzugruppieren und verlagern sie dabei immer näher an die Grenzen Russlands. So werden beispielsweise militärische Kontingente von Deutschland nach Südosteuropa verlegt – und in Zukunft vermutlich auch in den Südkaukasus. Seit dem Abschluss zweier Abkommen mit Rumänien im Dezember 2005 und Bulgarien im April 2006 zur Einrichtung von Militärstützpunkten in diesen Ländern haben die USA nun auch direkten Zugang zum Schwarzen Meer.

Washington ist also ganz offensichtlich bestrebt, zu einer härteren Variante der Vorherrschaft in diesem strategisch wichtigen Teil der Welt überzugehen, was zunehmend auf russischen Widerstand stößt. Russland scheint die Periode seiner partiellen Auflösung (erst Tatarstan, später dann Tschetschenien) überwunden zu haben. Nach seiner finanziellen Stabilisierung und seiner Positionierung als „Energiesupermacht“ wird Russland nun politisch in zwei Richtungen gleichzeitig aktiv – in Richtung Europa (Deutschland) und in

15 Der Begriff „Partisan“ wird hier im Sinne der Definition von Carl Schmitt verwendet. „Islamische Partisanen“ ist ein Sammelbegriff für verschiedene Arten von extremistischen und terroristischen Organisationen und Gruppen in der arabisch-muslimischen Welt. Es handelt sich um geschlossene Gruppen und Organisationen mit folgenden Merkmalen: a) Sie treten im Kampf mit anderen Akteuren als Initiatoren auf, b) sie agieren außerhalb des (sowohl nationalen wie internationalen) Rechts; c) sie organisieren sich in und neigen zur Bildung von Netzwerken; d) sie führen gemeinsam mit ihren Komplizen in muslimischen Ländern irreguläre militärische (einschließlich informations-psychologischer) Operationen gegen „Juden und Kreuzritter“ in der ganzen Welt durch. Die Handlungslogik der Partisanen, die asymmetrische militärische Operationen gegen die Streitkräfte der „westlichen Weltordnung“ durchführen, indem sie plötzliche gezielte Angriffe auf ihre Gegner durchführen, ist die des totalen Krieges.

Richtung Asien (China). In seinem „nahen“ und auch dem etwas ferneren Ausland fühlt Russland sich zunehmend sicher. Gerade dieser Umstand erklärt auch Moskaus Wunsch, seinen Einfluss in der Schwarzmeer-Kaukasus-Region wiederherzustellen – dies umso mehr, als dieser Einfluss in den vergangenen 15 Jahren zwar abgenommen hatte, aber nie ganz verschwunden war.

Die NATO ist in allen drei Gebieten aktiv, in der Kaspischen Region, im Südkaukasus und seit noch nicht allzu langer Zeit (seit dem NATO-Gipfeltreffen in Istanbul 2004) auch direkt in der Schwarzmeerregion. Nach offiziellen Angaben der Allianz ist ihr Engagement in dieser Region eine wichtige Ergänzung ihres Mittelmeerdialogs. Es ist kein Zufall, dass die USA seit einiger Zeit Russland auch aus dem nördlichen Schwarzmeerraum (Transnistrien) vertreiben, die NATO-Ambitionen der heutigen ukrainischen Elite schüren und militärpolitisch in Georgien ausgesprochen aktiv sind. Brüssel schenkt dem Südkaukasus heute insgesamt mehr Aufmerksamkeit. So stellte Zbigniew Brzezinski beispielweise fest, dass „die Stabilisierung des Kaukasus zunehmend als Aufgabe der NATO betrachtet werden kann und muss“.[16] Dennoch ist es unwahrscheinlich, dass selbst ein solch großer und mächtiger Akteur wie das Nordatlantische Bündnis die Region tatsächlich „überlagern“ kann. Denn dazu müssten alle Staaten der Schwarzmeer-Kaukasus-Region, einschließlich Russlands, ihre Kooperation mit der Allianz im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (oder bilateraler Beziehungen) zugunsten einer gleichberechtigten Vollmitgliedschaft in der NATO aufgeben. Das jedoch ist höchst unrealistisch.

Zentrifugale Tendenzen und Heterogenität

Noch ein weiterer wichtiger Faktor verhindert die Entwicklung eines regionalen Sicherheitskomplexes. Seit einiger Zeit nehmen zentrifugale Tendenzen in der Region zu. Die Zahl der verschiedenen Interaktionsachsen (sowohl kooperativer als auch konfrontativer) steigt; die Region ist zerrissen in Allianzen, Koalitionen und blockähnliche Strukturen. Diese werden zwar von regionalen Akteuren gebildet, allerdings *de facto* unter der politischen Aufsicht der Großmächte und an diese gekoppelt. Mit anderen Worten: Die Schwarzmeer-Kaukasus-Region wird geopolitisch immer heterogener.

Folgende Interaktionsachsen lassen sich in der Region ausmachen: Partnerschaftliche Beziehungen verbinden die Türkei, Georgien und Aserbaidschan (Aserbaidschan und die Türkei sind *de facto* Verbündete). Eine enge Zusammenarbeit ist auch zwischen Ankara und Kiew zu beobachten (obwohl die Türkei mit stillschweigender Duldung Kiews auch auf der Krim aktiv ist). Russland und Armenien können ebenfalls als Verbündete betrachtet werden,

16 Zbigniew Brzezinski, The Choice: Global Domination or Global Leadership, New York 2004, S. 100 (eigene Übersetzung).

was durch ihre Mitgliedschaft in der Kollektiven Sicherheitsvertragsorganisation (*Collective Security Treaty Organization*, CSTO) noch verstärkt wird. Die Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine tragen den Charakter einer formalen Partnerschaft, wobei Kiew allerdings nicht bereit ist, diese Beziehungen weiter zu vertiefen – was zuweilen von unverhüllter Russophobie und entsprechenden Demarchen an die Adresse Moskaus begleitet wird, in denen Kiew Moskau u.a. den Verstoß gegen den Vertrag über den Gastransit vorwirft, fortwährend Ansprüche auf die Schwarzmeerflotte erhebt oder die Russifizierung im Südosten der Ukraine beklagt.

In jüngster Zeit haben die USA ihre Aktivitäten zur Unterstützung der Region merklich gesteigert. Washington protegiert vor allem die Staaten, die die Achse Ankara-Tiflis-Baku bilden. Es ist außerdem an der Weiterentwicklung der GUAM-Gruppe (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldau; bis zum Austritt Usbekistans: GUUAM) interessiert, obwohl sich dieses 1997 gegründete „Konsultationsforum", dessen Gründer ihre Absicht, eine Alternative zu dem „prorussischen Gürtel" der nicht anerkannten Republiken im nördlichen Schwarzmeergebiet (Transnistrien) und im Südkaukasus (Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach) zu schaffen, nie verheimlicht haben, heute bekanntlich auf der Stelle tritt.

In der Schwarzmeer-Kaukasus-Region ergibt sich insgesamt ein sehr interessantes Bild. Die Türkei, Rumänien und Bulgarien einerseits sind Mitglieder der NATO. Georgien und Aserbaidschan streben die Mitgliedschaft an. Kiews NATO-Ambitionen, die von Brüssel geschürt werden, werden größer. Ähnliche Ambitionen hegt Moldaus heutige politische Elite, die – offensichtlich Weisungen aus dem Ausland folgend – gemeinsam mit der ukrainischen Führung die Blockade gegen Transnistrien betreibt. Auf der anderen Seite befindet sich Russland. Selbstverständlich setzt Russland seine Arbeit im Rahmen des NATO-Russland-Rates (vormals „Rat der Zwanzig") fort, sieht in der Existenz dieses Konsultationsgremiums jedoch für sich keinen besonderen Nutzen.[17]

Russland hat die Führungsrolle innerhalb der CSTO inne, der wie bereits erwähnt, auch Moskaus strategischer Verbündeter Armenien angehört. Die CSTO ist *de facto* ein eurasisches regionales Sicherheitssystem, zumindest wird dies in Moskau, Minsk und Astana so gesehen.[18] Russland, die Ukraine, Georgien und Moldau sind formal Mitglieder der GUS, einer Organisation, die, um ehrlich zu sein, nicht sehr effektiv ist – ein Umstand, der von Moskaus Kritikern, allen voran Georgien, geschickt ausgenutzt wird.

---

17 Diesen Schluss lässt beispielsweise der letzte informelle Gipfel des NATO-Russland-Rats im April 2006 in Sofia zu. Gesprächen über die Notwendigkeit der Schaffung gemeinsamer schneller Eingreiftruppen zur Bekämpfung des Terrorismus und die Schaffung der hierfür notwendigen Voraussetzung der „operativen Kompatibilität" folgten bislang keinerlei Taten.

18 Der CSTO gehören Russland, Belarus, Armenien, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und (seit 2006) Usbekistan an.

Diese faktische Konfrontation setzt sich im wirtschaftlichen Bereich in der Rivalität zwischen der GUAM-Gruppe und der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Eurasian Economic Community*, EURASEC) fort, in der Russland den Vorsitz hat und der u.a. Armenien und seit kurzem Usbekistan angehören.[19] Hier hat sich in letzter Zeit einiges bewegt: Das politische Gewicht der EURASEC und ihr Einfluss nehmen zu, was sich insbesondere an der Übernahme der Zentralasiatischen Organisation für Zusammenarbeit (*Central Asian Co-operation Organization*, CACO) im Februar 2006 gezeigt hat. Ebenfalls erst vor kurzem wurde ein Abkommen zur Schaffung einer Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan geschlossen. Der Ukraine stehen die Türen offen.

All dies beunruhigt natürlich den „Kurator" der GUAM-Gruppe, Washington. Es ist sicher kein Zufall, dass eine neue und eindeutig antirussische Allianz der GUAM „zur Hilfe" eilte: die „Gemeinschaft Demokratische Wahl", der ursprünglich Litauen, Polen, die Ukraine und Georgien angehörten; der Kreis ihrer Mitglieder hat sich jedoch inzwischen erweitert. Polen erhebt zunehmend Anspruch auf die Rolle als regionaler „Schutzherr" der Baltikum-Schwarzmeer-Allianz. Die diesbezüglichen Ambitionen der polnischen Führung werden von der Möglichkeit geschürt, sich in dem wiedererstandenen „Großen Randgebiet" zu etablieren. Diese Aussicht dürfte dem Kreml wohl kaum recht sein.

Schlussbemerkungen

Für die Stabilisierung, Demokratisierung und nachhaltige Entwicklung der Staaten der Schwarzmeer-Region und des Südkaukasus wäre die Schaffung einer supranationalen Institution in der Schwarzmeer-Kaukasus-Region, d.h. einer internationalen Sicherheitsorganisation – quasi einer „Mini-OSZE" –, die auf der BSEC aufbaut, ein optimales Entwicklungsszenario. Nur ein solches Szenario würde den tatsächlichen Bedürfnissen und Erwartungen der Menschen, die in diesem einzigartigen Teil der Welt leben, gerecht – auch wenn die Eliten, die sie in den internationalen Beziehungen vertreten, oftmals diametral entgegengesetzte Ansichten und Interessen haben. Es wäre die einmalige Chance, einen einheitlichen geopolitischen Raum in diesem Teil Eurasiens zu schaffen und ein gemeinsames „Schwarzmeer-Kaukasus-Haus" zu bauen.

Die Realität sieht heute jedoch anders aus: Großmächte und andere globale Akteure „reißen" die Region in alle Richtungen auseinander, die für sie von Vorteil sind. Leider ist die Region nicht zu einem einheitlichen Segment des globalen geopolitischen Raumes zusammengewachsen. Bislang haben sich hier keine tragfähigen bilateralen und multilateralen Beziehungen zwischen

19 Weitere Mitglieder der EURASEC sind: Kasachstan, Kirgisistan, Moldau (mit Beobachterstatus), Tadschikistan, die Ukraine (mit Beobachterstatus) und Belarus.

den Nachbarstaaten herausgebildet. Stattdessen ist die Region nach wie vor eine bloße Ansammlung von Staaten, in der sich externe Akteure als diejenigen positionieren, die Ordnung schaffen, die jedoch auf die wirklichen Interessen der Staaten in der Region wenig Rücksicht nehmen. Derzeit gibt es also keinen gewichtigen Grund, die Schwarzmeer-Kaukasus-Region nicht dem „Bogen der Instabilität“, der sich vom Kosovo bis nach Xinjiang erstreckt, zuzurechnen. Zumindest in naher Zukunft wird sich an der Situation in der Region auch nichts ändern. Hier entsteht eine neue Zone der Desintegration.

Ersan Bocutoğlu /Gökhan Koçer

Politisch-ökonomische Konflikte in der Schwarzmeerregion nach dem Ende des Kalten Krieges

Einführung: Definitionen und Ziele

Es gibt eine ganze Reihe von Definitionen der Schwarzmeerregion, engere und weitere, und dennoch scheint es schier unmöglich, sich auch nur ansatzweise auf eine davon zu einigen. Eine enge Definition umfasst lediglich die sechs Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres, Bulgarien, Rumänien, die Ukraine, Russland, Georgien und die Türkei, während zur erweiterten Schwarzmeerregion auch Moldau, Armenien und Aserbaidschan gehören. Darüber hinaus ist die Region aber auch Teil des Konzepts des „erweiterten Vorderen Orients" und bildet die „große östliche Grenze" der euro-atlantischen Gemeinschaft zum „erweiterten Vorderen Orient".[1] In der praktischen Zusammenarbeit neigt die NATO nach wie vor dazu, die erweiterte Schwarzmeerregion als Teil einer größeren Region zu behandeln, zu der sie auch die kaspische Region und Zentralasien zählt. Es gibt allerdings Stimmen, die der NATO raten, den Südkaukasus und Zentralasien getrennt voneinander zu betrachten, um so die Schwarzmeerregion als strategische Einheit behandeln zu können. Andere Autoren wiederum vertreten die Ansicht, dass die komplexen Handelsbeziehungen, militärischen Verflechtungen, demographischen Wechselbeziehungen und andere Interdependenzen eine breitere Definition der Region rechtfertigen, die neben den Schwarzmeeranrainern auch den östlichen Balkan, den Kaukasus und die kaspische Region einschließen sollte.[2] Die Organisation der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (*Black Sea Economic Cooperation*, BSEC) beruht auf einer eher weiter gefassten Definition der Schwarzmeerregion. Ihr gehören die folgenden zwölf Staaten an: Albanien, Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Serbien, Moldau, die Ukraine, Russland, Georgien, Armenien, Aserbaidschan und die Türkei. Wir gehen im vorliegenden Beitrag davon aus, dass eine enge Definition der Region, die ihre Verbindungen zum Balkan, zum Südkaukasus und zu Zentralasien ausblendet, für die Untersuchung der wirtschaftspolitischen Konflikte in der Region zu kurz greift.

Der geographische Raum, der hier untersucht wird, gehörte früher zur Einflusssphäre der UdSSR. Wirtschaftsfragen in der Region waren daher immer auch mit politischen Fragen verwoben. Vor diesem Hintergrund kann die von

1 Ronald D. Asmus, Developing a New Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region, Istanbul 2004, S. 2, unter: http://www.tesev.org.tr/etkinlik/ist_paper2.pdf (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Vgl. Duygu Sezer, The Black Sea Politics and Turkey, in: Mustafa Aydın (Hrsg.), Turkey at the Threshold of the 21st Century, Ankara 1998, S.70.

Russland ins Leben gerufene Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) als Versuch gesehen werden, die ehemaligen Sowjetrepubliken so weit wie möglich zusammenzuhalten. Russland hat sich dazu häufig wirtschaftlicher Mittel bedient, darunter Quoten für die Einfuhr von Exportgütern aus ehemaligen Sowjetrepubliken nach Russland, ein Einführungsverbot für georgischen Wein, die Drohung, die Zahl der Arbeiter aus ehemaligen Sowjetrepubliken in Russland zu begrenzen, die besonders restriktive Vergabe von Visa an Bürger der ehemals sowjetischen Staaten sowie die Einschränkung oder Unterbrechung der Gaslieferungen an die Ukraine. Die wirksamste der von Russland seit dem Ende des Kalten Krieges eingesetzten Maßnahmen ist jedoch die Blockade des Transports fossiler Energierohstoffe aus den zentralasiatischen Binnenstaaten zu den westlichen Märkten. Wenn man sich die kaspische Region und Zentralasien als Flasche vorstellt, dann ist der Flaschenhals ganz eindeutig der Südkaukasus, insbesondere der aserbaidschanisch-georgische Korridor. Das wiederum lenkt das Interesse der großen Mächte auf die Schwarzmeerregion. Wie die Dinge derzeit liegen, beteiligen sich nicht nur bedeutende internationale Mächte wie die EU, die USA und die NATO – kurz: die euro-atlantische Gemeinschaft –, sondern auch regionale Mächte wie Russland, die Türkei und der Iran an dem Spiel. Ziel dieses Beitrags ist es, die wirtschaftlichen und politischen Konflikte zwischen den großen Mächten um den Südkaukasus zu untersuchen.
Da die Ölpolitik und das *„Great Game“* der Großmächte im Kaukasus bereits an anderer Stelle ausführlich behandelt wurden, wird diese Problematik in diesem Beitrag bewusst ausgeklammert.[3]

Die Anfänge des euro-atlantischen Engagements in der Schwarzmeerregion

In den Jahren unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion traten die USA an der südlichen Peripherie Russlands zunächst nur zögerlich als Akteur in Erscheinung – ganz im Gegensatz zu dem Tempo, mit dem Amerika versuchte, schon früh in der Ukraine und den baltischen Staaten aktiv zu werden. Die südliche Peripherie, einschließlich Zentralasiens und des Südkaukasus, schien außerhalb der Interessen, Ziele und Erwartungen der USA zu liegen. In den letzten Jahren häuften sich jedoch die Anzeichen für ein wachsendes amerikanisches Interesse an der Region; inzwischen ist auch der Südkaukasus für die nationalen Interessen der Vereinigten Staaten von Bedeutung. Natürlich gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen der laut-

3 Siehe z.B. Uwe Halbach, Öl und Great Game im Kaukasus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 291-302; Charles F. Doran, Oil Politics is World Politics, SAIS, John Hopkins University, unter: http://www.sais-jhu.edu/pubaffairs/publications/saisphere/winter05/doran.html; S. Frederick Starr/Svante E. Cornell, The Politics of Pipelines: Bringing Caspian Energy to Markets, SAIS, John Hopkins University, unter: http://www.sais-jhu.edu/pubaffairs/publications/saisphere/winter05/ starr-cornell.html

starken Artikulation amerikanischer Interessen im Südkaukasus und in Zentralasien und der Tatsache, dass man sich zunehmend der fossilen Rohstoffvorkommen in der kaspischen Region bewusst wird. Die Bekundungen wirtschaftlicher und politischer Interessen seitens der USA, die der US-Regierung teilweise von der Ölindustrie aufgezwungen wurden, riefen in Moskau negative Reaktionen hervor, da in den amerikanischen Interessen im Südkaukasus eine Beeinträchtigung russischer Interessen in der Region gesehen wird.[4]

Laut Ronald Asmus können vier Hauptfaktoren das anfangs mangelnde Interesse des Westens erklären:

> Erstens war die Schwarzmeerregion in den vergangenen Jahrzehnten in vieler Hinsicht das Bermuda-Dreieck westlicher strategischer Studien. Da sich hier die Sicherheitsräume Europas, Eurasiens und des Vorderen Orients überschneiden, wurde sie von den meisten Experten für jedes dieser Gebiete weitgehend ignoriert. Aufgrund seiner geographischen Lage am Rande der genannten Regionen stand das Schwarze Meer in keiner von ihnen je im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. In Europa hatte der Bogen von den baltischen bis zu den Balkanstaaten für uns Priorität. Mit Blick auf die ehemalige Sowjetunion bemühten wir uns vorrangig um den Aufbau neuer konstruktiver Beziehungen zu Moskau. Und abgesehen vom israelisch-arabischen Konflikt endete die Aufmerksamkeit westlicher Nahostpolitik in der Regel an der Südgrenze der Türkei.
>
> Zweitens blieben angesichts der überfüllten Agenda der euro-atlantischen Gemeinschaft nach dem Zusammenbruch des Kommunismus vor 15 Jahren nur wenig Zeit und politische Energie, sich mit der Schwarzmeerregion zu befassen. Die Aufgaben, Mittel- und Osteuropa zu festigen und zu integrieren, die Balkankriege zu beenden und die beteiligten Staaten wieder auf den Pfad der europäischen Integration zu führen sowie schließlich nach dem Ende des Kalten Krieges neue und kooperative Beziehungen zu Moskau herzustellen, waren Vollzeitbeschäftigungen. Betrachtet man die Prioritätenliste eines amerikanischen oder europäischen Außenministers in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, so schaffte es das Schwarze Meer – ob zu Recht oder zu Unrecht – nur selten in die Spitzenränge. Eine Ausnahme stellte natürlich die Türkei dar, die eine einsame politische Schlacht schlug, um den Westen dazu zu bewegen, der Region größere Aufmerksamkeit zu schenken. Es versteht sich fast von selbst, dass unser großes Interesse an einem stabilen und sicheren Energietransfer durch diese Region schließlich unsere Politik bestimmte – und nicht etwa eine übergeordnete Vision vom Platz dieser Länder in der euro-atlantischen Gemeinschaft.

4 Vgl. Sezer, a.a.O. (Anm. 2).

> Drittens kamen damals auch kaum Anstöße aus der Region für engere Beziehungen zum Westen. Kein Lech Walesa oder Václav Havel tauchte in den 90er Jahren auf, eroberte unsere Aufmerksamkeit oder klopfte an unsere Tür. Die Länder der Region, die ohnehin sehr unterschiedlich waren und auch ganz unterschiedliche Ziele verfolgten, waren mit ihren eigenen Problemen beschäftigt und zeitweise in Bürgerkriege und ihre eigenen bewaffneten Auseinandersetzungen verwickelt. Jeder Gedanke daran, den westlichen Institutionen in absehbarer Zukunft beizutreten, erschien unrealistisch oder sogar utopisch – aus ihrer Sicht ebenso wie aus unserer. Der Westen neigt stets dazu, Probleme, für die man keine schnelle Lösung oder Aussicht auf Erfolg hat, zu ignorieren oder zu vernachlässigen [...]
> Viertens ist das Schwarze Meer eine Art zivilisatorisches schwarzes Loch im Geschichtsbewusstsein des Westens. Wir leiden nicht nur an mangelnder Vertrautheit mit der Region, ihren Menschen, ihren Problemen, ihrer reichen Kultur und ihrem Beitrag zur Verbreitung der westlichen Zivilisation, sondern auch an einer Art historischem Gedächtnisverlust. Für einige bedeutete „Europa" Westeuropa, für andere erstreckte es sich auch auf die Ostsee und das Schwarze Meer – im Falle des Letzteren jedoch nur auf dessen westlichen und südlichen Rand. Für viele im Westen scheinen die Ukraine und der Südkaukasus noch immer weit entfernte Länder zu sein, über die wir wenig wissen und die uns – zu Recht oder zu Unrecht – noch weniger interessieren. Andere scheuen allein schon den Gedanken, sich in den Raum vorzuwagen, den Moskau heute als sein „nahes Ausland" und seine natürliche Einflusssphäre, wenn nicht gar als sein Herrschaftsgebiet reklamiert. Dabei begreifen oder erkennen sie nicht, dass die westliche und europäische Zivilisation ihre Wurzeln auch zu einem großen Teil in den Kulturen und Ländern hat, die im Laufe der Geschichte rund um das Schwarze Meer entstanden.
> Nachdem die Region im vergangenen Jahrzehnt weitgehend ignoriert wurde, wird sich der Westen nun jedoch langsam der wachsenden Bedeutung der Schwarzmeerregion und der Notwendigkeit einer modernen und angepassten Strategie für die Region bewusst. Es sind mehrere Faktoren, die sowohl die USA als auch Europa dazu antreiben, der Region ihre Aufmerksamkeit zu schenken und einen neuen und kohärenteren strategischen Rahmen zu entwickeln.[5]

Die Folge davon ist, dass ein Gebiet, das bislang von der euro-atlantischen Gemeinschaft vernachlässigt wurde, nun von der Peripherie ins Zentrum westlicher Aufmerksamkeit rückt.

5 Asmus, a.a.O. (Anm. 1), S. 1.

Infolge des Machtvakuums nach dem Zerfall der Sowjetunion und des fehlenden Interesses der euro-atlantischen Gemeinschaft an der Schwarzmeerregion startete die Türkei 1992 unter dem Namen *Black Sea Economic Cooperation* (BSEC) eine regionale Kooperationsinitiative, zu der sich zwölf Länder der erweiterten Schwarzmeerregion zusammenschlossen.
Nach Angaben der Weltbank umfasst die BSEC 19 Millionen Quadratkilometer, verfügt über einen Markt mit 336 Millionen Einwohnern und hat ein Bruttoinlandsprodukt von 1,3 Billionen US-Dollar.[6] Natürlich gibt es zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede in Bezug auf geographische Lage, Fläche, Bevölkerung, BIP, Wachstumsrate, Inflationsrate, BIP nach Wirtschaftsbereichen, Außenhandel, Verschuldung und ausländische Direktinvestitionen.
Anfangs stieß die BSEC sowohl bei ihren Mitgliedstaaten als auch bei der internationalen Gemeinschaft auf großes Interesse. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre verlor sie jedoch an Dynamik. Die Faktoren, die die Leitungsfähigkeit der BSEC seit nunmehr einem Jahrzehnt einschränken, bedürfen der genaueren Untersuchung. Es handelt sich dabei um folgende Faktoren:[7]
Kurz nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion kamen die Länder des Schwarzmeerbeckens mit dem Ziel zusammen, eine rechtliche Grundlage und Regelungen für die regionale Kooperation und die Durchführung regionaler Projekte zu entwickeln. Die strategische Bedeutung der Region zog jedoch sofort die Aufmerksamkeit internationaler Akteure auf die Schwarzmeerregion. Die Route, die die EU über das Schwarze Meer, den Südkaukasus und das Kaspische Meer mit Zentralasien verbindet (der West-Ost-Korridor), und die Route, die Russland über das Schwarze Meer, Anatolien, die türkischen Meerengen und den Suez-Kanal mit dem Mittelmeer, dem Vorderen Orient und der südlichen Hemisphäre verbindet, kreuzen sich im Schwarzmeerbecken. Uneingestandene Konflikte um die Region zwischen internationalen Akteuren sind u.a. die Gründe dafür, dass die BSEC weder über eine solide institutionelle Struktur verfügt noch genügend Handlungsfähigkeit besitzt, um ihre Ziele zu erreichen.
Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion durchlaufen die ehemaligen RGW-Staaten Osteuropas und die früheren Sowjetrepubliken einen radikalen Transformationsprozess, in dessen Verlauf sie ihre zentralen Planwirtschaften hinter sich ließen und marktwirtschaftliche Reformen einführten.

---

6 Vgl. World Bank, World Development Indicators Database, 2006, unter: http://devdata.worldbank.org.

7 Vgl. Ersan Bocutoğlu, BSEC's Caucasian Dimension: EU and UN Efforts for Peace and Stability in the Southern Caucasus, The Second International Silk Road Symposium on Black Sea Economic Cooperation – past, present, future, organized by the Georgian Ministry of Economy, the Georgian Academy of Sciences, and the International Black Sea University, Tiflis, 6.-7. Mai 2005.

Den Transformationsökonomien erschienen zu Beginn des Übergangsprozesses Griechenland, das bereits EU-Mitglied war, und die Türkei als nachahmenswerte Beispiele bei der Einführung der Prinzipien der freien Marktwirtschaft. Im weiteren Verlauf des Prozesses bildeten sich in der Schwarzmeerregion drei verschiedene geographische Schwerpunkte heraus: die Länder im „EU-Raum" wie Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Albanien, Montenegro und Serbien, die Länder „in der Mitte", wie die Türkei, Moldau, die Ukraine und die Russische Föderation, und die Länder des Südkaukasus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Die erste Gruppe sieht ihre Zukunft strategisch in einer erweiterten EU; Griechenland ist bereits Mitglied, Bulgarien und Rumänien werden noch im kommenden Jahr der EU beitreten und Albanien, Montenegro und Serbien werden höchstwahrscheinlich irgendwann zusammen mit den übrigen Balkanstaaten in die EU integriert werden. Die zweite Ländergruppe steht an einem Scheideweg. Der Beitrittsprozess der Türkei begann bereits 1963 und es scheint, als könne er sich noch einige Jahrzehnte hinziehen. Die Ukraine und Moldau sind Länder, die sich mit dem langfristigen Ziel einer EU-Mitgliedschaft nach Westen orientieren. Die Russische Föderation ist sehr darauf bedacht, gute Beziehungen zur EU zu unterhalten, ihre Integration in die EU steht bislang allerdings noch nicht auf der Tagesordnung. Die Lage der dritten Ländergruppe ist insofern einmalig, als sich die bereits erwähnten Interessen der internationalen Akteure an diesem besonderen geographischen Standort aufgrund seiner strategischen Lage überschneiden. Für jeglichen wirtschaftlichen Kooperationsprozess im Schwarzmeerbecken ist diese dritte Ländergruppe somit der wichtigste Baustein der BSEC und bedarf daher sorgfältiger Betrachtung. Wenn Sicherheit und Wirtschaft eng miteinander verbunden sind und wenn wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nur in einem sicheren und stabilen Umfeld gedeihen können, dann sind Sicherheit und Stabilität im Südkaukasus die *conditio sine qua non* nicht nur für wirtschaftliche Prosperität und Entwicklung der Region selbst, sondern auch für den Erfolg der BSEC-Initiative.

Das BSEC-Gebiet leidet immer noch unter mehreren ungelösten – „heißen" wie „eingefrorenen" – subregionalen Konflikten, die die territoriale Integrität von vier BSEC-Mitgliedstaaten betreffen: der Russischen Föderation, Moldaus, Georgiens und Aserbaidschans. Diese ungelösten Konflikte sind das größte Hindernis für das reibungslose Funktionieren der BSEC.[8]

Die Volkswirtschaften der meisten BSEC-Mitglieder befinden sich in einem Übergangsprozess. Im Laufe der Transformation ist es jedoch nicht gelungen, Rechtsstaatlichkeit zu etablieren. Untergrundwirtschaft, Korruption in den Verwaltungen, *state capture,* d.h. die teilweise Übernahme des Staates durch

8 Vgl. Joel S. Hellman/Geraint Jones/Daniel Kaufmann/Mark Schankermann, Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 2312, Washington, D.C., 2000.

die organisierte Kriminalität, und verdeckte Beeinflussung sind noch immer die Hauptcharakteristika solcher Volkswirtschaften.[9]
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die BSEC derzeit nicht eben eine Erfolgsgeschichte ist, auch wenn es vor zehn Jahren eine gute Idee war, eine Kooperationsinitiative zur Förderung von Frieden, Stabilität und wirtschaftlichen Wohlstand im Schwarzmeerbecken ins Leben zu rufen. Die internationalen Rahmenbedingungen, die zur Gründung der BSEC führten, haben sich seit 1992 geändert. Solange die Bedrohung für die territoriale Integrität einiger Mitgliedstaaten nicht behoben und die oben erwähnten Probleme der Transformationsökonomien nicht überwunden werden, wird die BSEC wohl nur ein Traum von wirtschaftlicher Zusammenarbeit in der Schwarzmeerregion bleiben.[10]

Politisch-ökonomische Probleme in der Schwarzmeerregion[11]

Die Schwarzmeerregion ist eine der Regionen, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges zu besonderen Brennpunkten der Sicherheit entwickelt haben. Nachdem sie fast ein Jahrhundert lang als Puffer zwischen dem Westen und dem Sowjetblock gedient hatte, sah sie sich nun mit einer Reihe neuer mehrdimensionaler Sicherheitsprobleme konfrontiert. Insbesondere seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts stehen die Sicherheitsprobleme der Schwarzmeerregion auch auf der internationalen politischen Agenda. Dafür gibt es mehrere Gründe.
Der erste hängt mit den fossilen Energieressourcen des Kaspischen Meeres und deren Transport in den Westen zusammen. Für Staaten oder Staatengemeinschaften wie die USA und die EU, die in hohem Maße von den Erdölreserven des Nahen und Mittleren Ostens abhängig sind, wurde die Energieversorgung nach den Terroranschlägen auf die USA vom 11. September 2001 zu einer zentralen Sicherheitsfrage. In diesem Zusammenhang sind zwei Punkte besonders hervorzuheben: Es ist zum einen im Interesse der euro-atlantischen Gemeinschaft, gute Beziehungen zu den Staaten am Kaspischen Meer, die reich an Energierohstoffen sind und zumindest zum Teil eine Alternative zum Vorderen Orient darstellen, zu entwickeln und zu deren wirtschaftlicher und politischer Stabilität beizutragen. Zum anderen gewinnt das Schwarze Meer zunehmend an Bedeutung als Energiekorridor, da neben dem kaspischen Öl

9 Vgl. dies., Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 2444, Washington, D.C., 2000.
10 Vgl. Ersan Bocutoğlu, The Lessons from Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Experience and the Need for a New Approach to Security and Cooperation in the Black Sea Region, Conference on the Black Sea Region: Setting a Safe Course on Democracy and Development, des South Caucasus Institute of Regional Security, Der Standard und Haus Wittgenstein Bulgarisches Kulturinstitut, Wien, 27. November-1. Dezember 2005.
11 Vgl. Ersan Bocutoğlu/Gökhan Koçer, The Black Sea Security: Is There a Role for BSEC?, in: Romanian Journal of International Studies, Bukarest 2006.

auch russisches und kasachisches Öl über das Schwarze Meer in den Westen gelangt. Für den Westen ist es daher wichtig, in der Schwarzmeerregion dauerhaft Sicherheit zu schaffen, um so die Energietransportrouten zu sichern und den Ölpreis zu stabilisieren.
Der zweite Grund dafür, dass das Schwarze Meer auf der internationalen politischen Agenda steht, liegt in seiner geostrategischen Bedeutung als Schnittstelle der von Norden nach Süden und von Osten nach Westen verlaufenden Handels- und Transportrouten begründet.
Der dritte Grund ist das Machtvakuum, das insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der Sowjetunion in der Schwarzmeerregion und im Südkaukasus entstand. Es eröffnete zwar einerseits Dritten Möglichkeiten in der Region, warf aber andererseits auch neue Sicherheitsfragen auf. Russland versucht, die Länder der Region, über die es die Herrschaft verloren hat, unter Kontrolle zu halten, indem es Ereignisse manipuliert, um so Konflikte zu schaffen, an deren Bewältigung es sich dann beteiligt. Die Konflikte in und um Berg-Karabach, Abchasien, Südossetien und Transnistrien sind dafür gute Beispiele. Die Instabilität in der Region hat Sicherheitsprobleme für EU und NATO geschaffen, die mit dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens noch bedeutsamer werden. Die EU und die USA betrachten terroristische Aktivitäten, Menschenhandel und den illegalen Handel mit Drogen und Waffen, die ihren Ursprung in der Instabilität der Region haben, als Bedrohungen für ihr nationalen Interessen.
Der vierte Grund betrifft die EU-Erweiterung. Für die EU bedeutet der Erweiterungsprozess nicht nur die Aufnahme neuer Mitglieder und die geographische Ausdehnung, sondern auch neue Grenzen, neue Nachbarn und neue Probleme. Mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahr 2007 und der möglichen Aufnahme der Türkei wird die EU zu einer Schwarzmeermacht. Die Europäische Nachbarschaftspolitik der EU soll dazu beitragen, die durch die Erweiterung geschaffenen Probleme zu bewältigen und eine gemeinsame Politik gegenüber den neuen Nachbarn, z.B. der Ukraine, Moldau, Aserbaidschan, Armenien und Georgien, die zunehmend Bedeutung erlangen, zu betreiben.
Es gibt eine noch viele weitere Probleme, die die EU nicht wird ignorieren können, wenn ihre Grenzen sich erst einmal bis zum Schwarzen Meer vorgeschoben haben. Dazu gehören neben der Sicherung der Energierouten der Küstenschutz, Wassermanagement, der Umgang mit radioaktiven Abfällen, die Einführung von EU-Standards für die Tankersicherheit im Schwarzen Meer, der Schutz der EU-Grenzen und die Bewältigung des massiven Einwanderungsdrucks auf die EU, der möglicherweise durch Instabilität und wirtschaftliche Probleme in Osteuropa und dem Südkaukasus entsteht.
Die EU will sich direkt an den von ihr in der Schwarzmeerregion finanzierten Projekten beteiligen, um ihre Ansprüche zu legitimieren. Sie stützt sich dabei auf die Argumente, dass einige der Länder der Schwarzmeerregion EU-Mitglieder sind, einige demnächst beitreten werden und andere, wie die Staaten

im Südkaukasus, westliche Werte teilen und der EU zugeneigt sind, auch wenn sie nicht Mitglieder der Union sind. Die EU geht außerdem davon aus, dass sie eine weitaus positivere Rolle in der Schwarzmeerregion spielen kann als beispielsweise die NATO, da die Region geographisch zu Europa gehört und europäische Werte teilt. Ebenso kritisiert sie die Art und Weise, in der die NATO sich in die regionalen Probleme einmischt und zieht es ihrerseits vor, sich auf die Stärkung und Verbreitung demokratischer Werte als Mittel zur Förderung von Stabilität und Sicherheit zu beschränken.

Die USA haben erklärt, dass ihr Interesse an der Schwarzmeerregion Teil der Gesamtstrategie zur Bekämpfung des Terrorismus sei. Ihrer Argumentation nach haben sowohl terroristische Aktivitäten als auch alle Formen des illegalen Handels ihre Ursachen in der Instabilität der Region, die somit eine Bedrohung der internationalen Gemeinschaft darstelle. Da die bestehenden bilateralen Übereinkünfte und Kooperationsprojekte wenig erfolgreich seien, seien umfassendere Maßnahmen und Projekte erforderlich.

Obwohl die Türkei, Griechenland, Bulgarien und Rumänien NATO-Mitglieder, die Ukraine und Russland strategische Partner der USA und Aserbaidschan, Armenien, Georgien und Moldau am NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ beteiligt sind, behaupten die USA, es gäbe keine Initiative, die sich direkt und ausschließlich auf die Schwarzmeerregion richtet. Die NATO müsse daher Schritte zur Behebung dieses Mangels einleiten.

Um die Sicherheit im Schwarzen Meer zu erhöhen, wurde 1998 auf türkische Initiative die Arbeitsgruppe Marinekooperation im Schwarzen Meer (*Black Sea Naval Cooperation Task Group,* BLACKSEAFOR) gegründet. Ihr gehören die Türkei, Bulgarien, Rumänien, die Ukraine, Russland und Georgien an. BLACKSEAFOR trägt seither als unbewaffnete Militärorganisation für Such- und Rettungseinsätze zur Sicherheit im Schwarzen Meer bei. Die USA wünschen jedoch weiterreichende Maßnahmen und fordern deshalb eine Novellierung des Vertrags von Montreux, durch die sie in einigen Bereichen Sonderrechte erhalten würden und die die freie Durchfahrt der US-Marine durch die türkischen Meerengen erleichtern würde. Die USA möchten analog zu der nach dem 11. September 2001 beschlossenen NATO-Operation *Active Endeavor* zur Abwehr terroristischer Bedrohungen im Mittelmeerraum auch im Schwarzen Meer Antiterroroperationen durchführen. BLACKSEAFOR könnte in diese Operationen eingebunden werden.[12]

Die USA werfen der EU vor, in der Schwarzmeerregion allein durch Absichtserklärungen, was sie in der Region zu tun gedenkt, Unterstützung gewinnen zu wollen, ohne sich jedoch aktiv zu engagieren. Mit dem Hinweis, die NATO sei deutlich besser in der Lage, sich der Probleme in der Schwarzmeerregion aktiv anzunehmen, wollen die USA der EU die Initiative

12 Laut Meldungen vom 9. Mai 2006 haben die USA ihren Vorstoß zur Ausweitung der Operation *Active Endeavor* auf das Schwarze Meer aufgegeben, da die notwendigen Änderungen des Vertrages von Montreux zu einer Belastung der Beziehungen zwischen den Staaten in der Region führen könnten.

entreißen. Sie deuten an, dass es hier einen Interessenkonflikt gebe und zwischen ihnen und der EU eine Konkurrenzsituation eingetreten sei, und kritisieren, dass die EU-Mitgliedstaaten den Anteil ihrer Militärausgaben an ihren Haushalten gekürzt haben und nicht willens seien, sich an US-geführten Militäroperationen zu beteiligen. Darüber hinaus zeige die Einbeziehung Syriens und Libyens in die EU-Initiative „erweitertes Europa", dass die Vorstellungen der EU von einer Erweiterung von denen der NATO abwichen und dass die EU in dieser Frage einen anderen Kurs steuere als die Atlantische Allianz. Mit dem Argument, die herkömmliche Strategie sei ineffektiv, fordern die USA mit Nachdruck eine umfassendere, effektivere und besser koordinierte Strategie für die Schwarzmeerregion. Wenn sie die Reformen in der Region unterstützen soll, müsse eine solche Strategie von der NATO ausgearbeitet und umgesetzt werden, da nur die NATO in der Lage sei, in globale Probleme einzugreifen, wo immer dies notwendig sei, unabhängig von Zeit und Ort.

Gleichwohl gibt es auch Überschneidungen zwischen den Interessen der NATO und der EU in der Schwarzmeerregion. Wenn sie zusammenarbeiten, sollten sie – zumindest theoretisch – ihre Ziele leichter erreichen können. Die neuen Regime in der Region sind jedoch in einer schwierigen Lage, wenn sie sich zwischen EU und NATO entscheiden sollen, da sie die euro-atlantische Gemeinschaft als Garanten für ihre Freiheit betrachten.

Hinsichtlich russischer Positionen und Strategien gegenüber der Schwarzmeerregion gibt es zwei Szenarios, ein schwaches und ein starkes. Das schwache Szenario gründet sich auf eine klare Zustimmung von EU und USA zu den legitimen politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen Russlands in der Schwarzmeerregion. In diesem Fall würden sie erkennen, dass es unklug wäre, Russland aus den von ihnen entwickelten regionalen Projekten auszuschließen. Sie wären offen für jede Art der Zusammenarbeit mit Russland, die die Lage in der Region verbessern würde. Da Terrorismus, Menschenhandel und illegaler Handel mit Drogen und Waffen auch für Russland eine Bedrohung darstellen, wäre eine Zusammenarbeit zwischen der EU, den USA und Russland bei Antiterrormaßnahmen und der Bekämpfung des illegalen Handels wahrscheinlich besonders erfolgreich. Noch optimistischer könnte man davon ausgehen, dass das Nullsummenspiel, das die USA und die UdSSR im Kalten Krieg betrieben haben, durch ein Regime enger Zusammenarbeit in der Schwarzmeerregion – und damit eine *Win-Win*-Situation – ersetzt werden könnte.

Aus der Sicht des starken Szenarios weist das schwache Szenario jedoch viele Lücken auf. Für Russland ist das Schwarze Meer der Zugang zu den Weltmeeren und ein natürlicher Schutzschild gegen Bedrohungen von außen. Einer der Gründe für das US-amerikanische Streben nach größerem Einfluss in der Region ist jedoch, dass die USA den Transport und die Preise der Energieressourcen, Russlands wichtigster Exportgüter, kontrollieren wollen. Ein weiteres Motiv ist, den Demokratisierungsprozess in den Ländern, die

einst unter russischer Vorherrschaft standen, zu unterstützen und ihnen dabei zu helfen, sich von russischem Einfluss zu befreien. Aus dieser Perspektive dauert das Nullsummenspiel zwischen der euro-atlantischen Gemeinschaft und Russland an und der Einfluss der USA in der Region scheint sich gegen die russischen Interessen zu richten. So erklärte der russische Generaloberst Alexander Skworzow zwar, dass Russland den Kampf gegen Terrorismus, das organisierte Verbrechen, den Menschenhandel und den illegalen Handel mit Drogen und Waffen in der Schwarzmeerregion unterstützt, dankte jedoch auch der Türkei für ihren außerordentlich wichtigen Beitrag zur regionalen Sicherheit und Stabilität, indem sie die Interessen der Länder der Region in Übereinstimmung mit dem Vertrag von Montreux verteidigte. Darüber hinaus sprach er seine Anerkennung für BLACKSEAFOR als das zweitwichtigste Instrument für die Sicherheit des Schwarzen Meeres aus und betonte, dass Russland jeden Versuch, die Struktur des Vertrags von Montreux und der BLACKSEAFOR zu ändern, ablehne.

Die Ukraine, Rumänien und Bulgarien sind darum bemüht, in der Schwarzmeerregion eine aktive Rolle zu übernehmen. Im internationalen System liegen diese Länder zwischen Ost und West, haben aber ihre Präferenz für den Westen deutlich gemacht. Nach Erlangung der Unabhängigkeit stieg die Ukraine dank der ehemaligen sowjetischen Militärhäfen und der Flotte, die sie übernommen hatte, zu einem mächtigen Akteur in der Region auf. Sie fühlt sich eingezwängt zwischen der euro-atlantischen Gemeinschaft, zu der sie gehören möchte, und Russland, von dessen Energielieferungen sie abhängig ist. Rumänien geht ebenfalls bilaterale Abkommen ein mit dem Ziel, seine Rolle in der Region zu stärken. Vor allem die geplante Pipeline Konstanta-Triest scheint eine gute Möglichkeit zu sein, kaspische Energieressourcen zu den Abnehmern im Westen zu transportieren. Bulgarien unterstützt zwar ebenfalls die Haltung der euro-atlantischen Gemeinschaft zur Schwarzmeerregion, scheint dabei jedoch zurückhaltender zu sein als Rumänien. Griechenland – das einziges ans Schwarze Meer angrenzende EU-Mitglied – ist stolz darauf, das Sprachrohr der Union in der Region zu sein.

In diesem Zusammenhang muss noch einmal auf die Lage im Südkaukasus eingegangen werden. Das Ende der sowjetischen Vorherrschaft über den Südkaukasus bot den Ländern des Südkaukasus die Chance, sich als unabhängige Staaten zu profilieren. Sie versuchen, ihre Unabhängigkeit von Russland dadurch zu stärken, dass sie ihre Beziehungen zur EU und zu den USA intensivieren. Man könnte behaupten, dass die euro-atlantische Gemeinschaft sie auf ihrer Seite hält, indem sie ihnen die Möglichkeit einer künftigen EU- und NATO-Mitgliedschaft in Aussicht stellt, was von bestimmten Kreisen als Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie angesehen wird.

Nach dem Untergang der Sowjetunion hat die Türkei erhebliche Verantwortung für die Sicherheit in der Schwarzmeerregion übernommen. Sie stützt sich dabei u.a. auf ihre Kontrolle über die türkischen Meerengen und ihre schlagkräftige Marine. An dieser Stelle soll jedoch nicht auf die Haltung der

Türkei in der Diskussion um die Sicherheit der Schwarzmeerregion eingegangen werden, da von ihr als NATO-Mitglied und EU-Beitrittskandidatin erwartet wird, die Position der euro-atlantischen Gemeinschaft zu regionalen Fragen zu unterstützen.

Schlussfolgerungen und Vorschläge

Ohne Konsens über eine Definition der Schwarzmeerregion scheint es angebracht, der Analyse der wirtschaftlichen Konflikte in der Region eine breitere Definition zugrunde zu legen. Anderenfalls erschließt sich nicht, warum die wirtschaftliche und politische Situation in der Region Gefahr läuft, zu einem zweiten Kalten Krieg zu eskalieren.

Aus verschiedenen Gründen schenkte die euro-atlantische Gemeinschaft der Schwarzmeerregion nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion mindestens ein Jahrzehnt lang wenig Beachtung. Das dadurch entstandene Machtvakuum und die mangelnde Aufmerksamkeit der westlichen Welt für die Region versetzten die Türkei in die Lage, die BSEC-Initiative für regionale Kooperation ins Leben zu rufen. Das zunehmende internationale Interesse an der Region aufgrund ihrer strategischen Bedeutung für den Transport von Erdöl und Erdgas, die Entscheidungen, die die Staaten der Region hinsichtlich ihrer politischen Zukunft getroffen haben, „heiße" und „eingefrorene" Konflikte und der langfristige Transformationsprozess – all das hat dazu beigetragen, dass die BSEC nicht reibungslos funktioniert. Auch wenn die BSEC in regionalen Sicherheitsfragen eine gewisse Rolle spielt, ist es ihr nicht gelungen, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der Schwarzmeerregion genügend Impulse zu geben.

Die wachsende Bedeutung der Schwarzmeerregion als Ost-West-Transportroute für Energielieferungen und ihre neue Rolle im Konzept des „erweiterten Vorderen Orients" erklären, warum auch die USA und die NATO begonnen haben, ihr größere Aufmerksamkeit zu schenken. Nachdem die EU und die USA fast ein Jahrzehnt lang praktisch keinerlei Interesse an der Region gezeigt hatten, betrachten sie nunmehr aus der Instabilität der Region herrührende terroristische Aktivitäten, Menschenhandel und den illegalen Handel mit Drogen und Waffen als Bedrohung ihrer nationalen Interessen. Misstrauen und Rivalität, die zwischen der euro-atlantischen Gemeinschaft und Russland über die Zukunft der Region entstehen, könnten das Potenzial haben, zu einem zweiten Kalten Krieg zu eskalieren.

Zwischen den Positionen der EU und der USA zu der Region gibt es erhebliche Differenzen. Die NATO und die USA engagieren sich zunehmend im Kaukasus. Die Amerikaner nehmen die EU in wachsendem Maße als die „große Abwesende"[13] wahr. Die EU hatte bis vor kurzem noch nicht einmal

13 Vladimir Socor, Nato Prospects in the South Caucasus, IASPS Policy Briefings: Geostrategic Perspectives on Eurasia 61/2004, zitiert nach: Halbach, a.a.O. (Anm. 3), S. 283.

ein verbindliches Strategiepapier für die Region erarbeitet. Gegenwärtig sucht sie nach Möglichkeiten, größere Aktivitäten zu entfalten. Auf jeden Fall ist deutlich geworden, dass eine solide und einheitliche euro-atlantische Strategie für die Schwarzmeerregion, die die USA, die EU und die NATO gemeinsam erarbeiten müssen, unbedingt erforderlich ist.

Im Mittelpunkt der politisch-wirtschaftlichen Konflikte in der Schwarzmeerregion in der Zeit nach dem Kalten Krieg steht in erster Linie der Transport kaspischer Energierohstoffe in den Westen auf einer Route, die Russland nicht direkt kontrolliert. Wenn es dazu kommt, ist Zentralasien über den Südkaukasus, d.h. durch Aserbaidschan und Georgien, mit der euro-atlantischen Welt verbunden. Da die wirtschaftlichen Konflikte in der Schwarzmeerregion zwischen Russland und der euro-atlantischen Gemeinschaft politische Auswirkungen haben, sind Wirtschaft und internationale Politik untrennbar geworden. Die wesentliche Frage ist, ob es in absehbarer Zeit gelingt, einen Interessenausgleich zwischen den Konfliktparteien herbeizuführen.

Ganz offensichtlich wird es einige Zeit in Anspruch nehmen, die widerstreitenden Interessen der wichtigsten internationalen und regionalen Mächte in der Region miteinander in Einklang zu bringen; für dieses Ziel wird noch eine Menge Schweiß und Tinte, aber hoffentlich kein Blut, vergossen werden.

Kurzfristig können zivilgesellschaftliche Initiativen in jedem der Schwarzmeerländer den Aufbau demokratischer und wirtschaftlicher Institutionen unterstützen. Der Institutionenaufbau kann nicht vom Staat allein geleistet werden. Da auch die Nomenklatura selbst hierzu eine mentale Transformation durchmachen muss, sollten zivilgesellschaftliche Initiativen hier eine aktive Rolle übernehmen.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Sebastian Dworack

Mazedonien und seine OSZE-Mission 2004-2006: Nach Ohrid – vor dem Beitritt[1]

Der 17. Dezember 2005 wird für Mazedonien als weiteres bedeutendes Datum in seine kurze Geschichte als unabhängiger Staat eingehen. An diesem Tag bestätigte der Rat der EU-Staats- und -Regierungschefs die bereits im November an den Rat abgegebene Empfehlung der EU-Kommission, Mazedonien den Status als Beitrittskandidat zu gewähren. In der Empfehlung wurde Mazedonien als ein Land bezeichnet, das „über stabile demokratische Institutionen, die ordnungsgemäß funktionieren [verfügt], die die Grenzen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten respektieren und untereinander zusammenarbeiten".[2] Die Regierungskoalition aus SDSM, LDP, DUI und weiteren Parteien der kleineren Minderheiten[3] sah sich in den Bemühungen um Anerkennung ihrer Reformarbeit bestätigt und kündigte die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen für das Jahr 2007 an.[4]

Bereits im März 2004 hatte man den Antrag auf Mitgliedschaft in der EU eingereicht und Ende Januar 2005 den umfangreichen Fragenkatalog zur Erfüllung des *Acquis communautaire* beantwortet.[5]

Mazedonien hat sich seit dem Konflikt 2001 enorm weiterentwickelt und einen weitreichenden Transformationsprozess durchlaufen. Ein Großteil dieses Prozesses basierte auf dem Ohrider Rahmenabkommen vom August 2001, das seinerzeit – unter Vermittlung der EU und der USA – den Konflikt zu beenden half. Die Vorgaben des Rahmenabkommens, die in Verfassungs- und Gesetzesänderungen einflossen, waren im Sommer 2005 erfüllt. Die Gewährung des EU-Kandidatenstatus fällt somit mit dem Abschluss der Umsetzung des Ohrider Abkommens zusammen, welches das Land in den letzten vier Jahren tiefgreifenden Veränderungen unterzogen hat.

---

1 Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors und nicht diejenigen der OSZE, der Regierung irgendeines ihrer Teilnehmerstaaten oder der Mission wieder.

2 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Stellungnahme der Kommission zum Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM (2005) 562, Brüssel, 9. November 2005.

3 Die von 2002 bis Juli 2006 im Amt befindliche Regierungskoalition setzte sich aus der Sozialdemokratischen Union Mazedoniens (SDSM), den Liberaldemokraten (LDP), der ethnisch albanischen Demokratischen Union für Integration (DUI), der Demokratischen Partei der Türken (TDP), der Demokratischen Partei der Serben in Mazedonien (DPSM), der Demokratischen Liga der Bosniaken Mazedoniens (DLBM) und der Vereinigten Partei der Roma in Mazedonien (UPRM) zusammen.

4 Eine schnelle Vollmitgliedschaft in der EU wird von über 95 Prozent der Bevölkerung befürwortet.

5 Bereits im April 2001 hatte Mazedonien als erstes Land auf dem Balkan ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet.

Eine der wichtigsten Vorgaben des Abkommens, der Dezentralisierungsprozess, wurde im Juli 2005 mit der Übertragung weitreichender Kompetenzen – unter anderem in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Erziehung, lokale wirtschaftliche Entwicklung und Kultur – von der Zentral- auf die Gemeindeebene offiziell eingeläutet. Somit erhielten die Gemeindeverwaltungen nun die Verantwortung in den genannten Bereichen, bevor ihnen nach einer zweijährigen Probezeit im Juli 2007 auch die Finanzhoheit übertragen wird. Doch bis es dazu kam, mussten viele Hindernisse überwunden werden. Voraussetzung für die Dezentralisierung war laut Ohrider Abkommen die Neuziehung der Verwaltungsgrenzen. Allerdings enthielt das Abkommen keine Details zu den Kriterien der territorialen Neugliederung, weshalb die Ausarbeitung der neuen Gemeindegrenzen zu langwierigen und kontroversen Verhandlungen führte. Ein normalerweise relativ bürokratischer Prozess entwickelte sich dadurch, wie so oft in dem Land, zu einem Politikum. Nach teilweise hitzig geführten Diskussionen einigten sich die Koalitionspartner SDSM und DUI schließlich 2004 auf einen Kompromiss,[6] der von vielen als rein politische Lösung angesehen wurde. Das Hauptargument der Kritiker war, dass man ausschließlich die Interessen der jeweiligen Regierungsparteien berücksichtigt hätte, während objektive Kriterien der territorialen Neuaufteilung als sekundär behandelt worden seien. In der Tat sahen sich ein großer Teil der ethnisch mazedonischen Bevölkerung und viele der kleineren Minderheiten wie Türken, Serben oder Bosnier um ihre Interessen zugunsten vor allem der albanischen Volksgruppe betrogen. Aus diesem Grund traf das von einer mazedonischen Diasporavertretung mit Namen Mazedonischer Weltkongress (*World Macedonian Congress*) initiierte Referendum gegen die territoriale Neugliederung der Gemeinden in der mazedonischen Bevölkerung auf breite Zustimmung. Innerhalb kürzester Zeit wurde die benötigte Anzahl von Unterschriften gesammelt. Das Land zeigte sich in zwei Lager gespalten: Während die Regierungsparteien die Neuregelung verteidigten und zu einem Boykott des Referendums aufriefen, bildete sich auf der anderen Seite ein breites Bündnis von Befürwortern des Referendums, dem sich fast alle mazedonischen Oppositionsparteien sowie prominente Vertreter der Zivilgesellschaft und Künstler anschlossen. Dieser Zusammenschluss überbrückte sogar erst kürzlich erfolgte Abspaltungen von der größten Oppositionspartei, der VMRO-DPMNE.[7] Hierauf wird an späterer Stelle noch genauer eingegangen. Neben dieser politischen Spaltung der ethnisch mazedonischen Bevölkerung zeigte sich allerdings auch, wie instabil die interethnischen Beziehungen nur drei Jahre nach dem Konflikt noch waren. Die Mehrheit der Albaner sähe

6 Der Kompromiss sah die Reduzierung der Anzahl der Gemeinden von 124 auf 84 vor. Die DUI hatte ursprünglich eine Reduzierung auf 34 Gemeinden gefordert, wie es sie auch schon vor 1996 gegeben hatte.

7 Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für die Mazedonische Nationale Einheit.

sich im Falle eines erfolgreichen Referendums um die Ergebnisse des Ohrider Rahmenabkommens betrogen, während auf mazedonischer Seite lang gehegte Grundängste vor einer ethnischen Teilung des Landes oder gar Abspaltung der mehrheitlich albanisch bewohnten Gemeinden im Westen wieder neue Nahrung bekamen.

Diese Befürchtungen schienen sich zu bestätigen, als eine bewaffnete albanische Gruppe kurz vor dem Referendum einen Vorort Skopjes, Kondovo, besetzte und damit drohte, die Rechte der albanischen Bevölkerung im Falle eines erfolgreichen Referendums mit Waffengewalt verteidigen zu wollen.

Als mit dem Scheitern des Referendums[8] im November 2004 die obskuren politischen Motive der aus ehemaligen UÇK-Kämpfern und Mitgliedern verschiedener krimineller Vereinigungen bestehenden Gruppe obsolet wurden, stellte sich heraus, dass sie lediglich vorgeschoben waren und es der Gruppe vielmehr um eine Amnestie für ihre kriminellen Machenschaften ging. Mit Hilfe albanischer Parteien und Vertretern der internationalen Gemeinschaft konnte schließlich im Dezember 2004 ein Abkommen zur Niederlegung der Waffen und Aufgabe der Belagerung Kondovos ausgehandelt werden, das auch vorsah, die Anführer der Gruppe für ihr Vorgehen vorerst nicht zu bestrafen. Erst nachdem die Behörden Garantien für ein faires Verfahren geleistet hatten, erklärten sich die Anführer der Gruppe bereit, sich einem Prozess zu stellen.[9]

Auch auf politischer Ebene hatte das am Ende gescheiterte Referendum[10] Konsequenzen: Der damalige Premierminister Hari Kostov[11], der dieses Amt nach der Wahl seines Vorgängers Branko Crvenkovski zum Staatspräsidenten im April 2004 übernommen hatte, trat, nach offizieller Version, aufgrund unüberwindbarer Meinungsverschiedenheiten mit dem albanischen Koalitionspartner DUI von seinem Amt zurück und machte Platz für den frisch gekürten Vorsitzenden der SDSM, Verteidigungsminister Vlado Buckovski. Letzterer hatte sich auf einem lange verschobenen Parteikongress gegen interne Rivalen wie Vizepremierministerin Radmila Sekerinska und Parteimitgründer Tito Petkovski durchgesetzt. Nach achtmonatiger Vakanz des Chefpostens war in der SDSM der Gedanke gereift, dass man sich nun wieder verstärkt um die Belange der mazedonischen Wähler kümmern und den Makel der übermäßigen Zugeständnisse an die Albaner ablegen musste. Dazu bedurfte es eines starken, von der Partei gestützten Premierministers. Gleich-

8 Das Referendum scheiterte, da die benötigte 50-prozentige Wahlbeteiligung bei weitem verfehlt wurde.

9 Der Prozess gegen einige der Anführer der Gruppe endete im Herbst 2006 mit einem – von vielen als politisch motiviert bezeichneten – Freispruch.

10 Die Anerkennung des Landes unter dem in der Verfassung genannten Namen Republik Mazedonien statt der international vereinbarten Bezeichnung „frühere jugoslawische Republik Mazedonien“ durch die USA nur Tage vor dem Referendum wird von vielen neben dem erheblichen Druck der Regierung auf die Wählerschaft zum Boykott des Referendums als einer der Hauptgründe für dessen Scheitern angesehen.

11 Hari Kostov gilt offiziell als parteilos, steht allerdings der SDSM nahe.

zeitig verstärkte allerdings die Wahl Buckovskis zum SDSM-Vorsitzenden parteiinterne Gräben, auf die an späterer Stelle noch einzugehen ist.
Mit der Verabschiedung des Gesetzes zum Gebrauch von Flaggen und Symbolen der ethnischen Minderheiten konnten die auf dem Ohrider Rahmenabkommen basierenden Gesetzesänderungen im Juli 2005 zum Abschluss gebracht werden. Das Gesetz gesteht den nationalen Minderheiten in Mazedonien den Gebrauch von Symbolen und Flaggen zu, durch die sich die jeweilige Gruppe vertreten fühlt. Dies bedeutet zum Beispiel im Fall der Türken den Gebrauch der türkischen Flagge oder im Fall der albanischen Volksgruppe die Verwendung des doppelköpfigen Adlers auf rotem Grund, der Staatsflagge Albaniens. Gerade der Gebrauch der albanischen Flagge hatte in der Vergangenheit für Konfliktstoff gesorgt. Man denke nur an die Zwischenfälle von 1997 in Tetovo und Gostivar.[12] Neben den gesetzlichen Regelungen zum Gebrauch ethnischer Symbole hatte die albanische Seite auch noch weitreichende Gesetzesänderungen zum offiziellen Gebrauch der albanischen Sprache auf nationaler Ebene gefordert. Hier lagen die Positionen der Regierungspartner allerdings zu weit auseinander und auch die internationale Gemeinschaft, die bisher in allen Bereichen der Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens vermittelt hatte, vertrat die Ansicht, dass eine solch weitreichende Regelung nicht dem Abkommen entspreche und der Gebrauch von Minderheitensprachen bereits ausreichend geregelt sei.

Das Hindernis demokratische Wahlen – Sieg um jeden Preis

Die ursprünglich für Herbst 2004 angesetzten Kommunalwahlen mussten wegen des Referendums und der Verzögerung bei der Umsetzung der territorialen Neuordnung der Gemeinden auf das Frühjahr 2005 verschoben werden. Trotz gegenteiliger Willensbekundungen und Garantien der politischen Führer traten beinahe schon traditionelle Unregelmäßigkeiten auf, die im Abschlussbericht der Wahlbeobachtermission des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE dokumentiert wurden.[13]
Im Allgemeinen entsprachen die einzelnen Wahlgänge den OSZE-Kriterien für freie und demokratische Wahlen. Dennoch wurde eine Reihe offensichtlicher und schwerer Unregelmäßigkeiten – wieder einmal in den bereits dafür bekannten Gemeinden – beobachtet: Parteiaktivisten füllten – teilweise vor den Augen einheimischer und internationaler Beobachter – Wahlurnen oder bedrohten Wähler und Wahlvorstände offen mit Waffengewalt, Einzelperso-

12 Im Juli 1997 führte eine Polizeiaktion gegen den damals verbotenen Gebrauch der albanischen Flagge durch die Bürgermeister von Tetovo und Gostivar, Alajdin Demiri and Rufi Osmani, zu zwei Todesfällen und 25 Verletzten.

13 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections, 13 and 27 March, and 10 April 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau, 8. Juni 2005, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2005/06/15001_en.pdf.

nen wählten für Familienangehörige oder Nachbarn in deren Abwesenheit, Wahlzettel wurden gestohlen oder vorsätzlich ungültig gemacht, Unterschriften auf den Wählerlisten gefälscht und Frauen vom Wählen abgehalten, um nur einige Beispiele zu nennen. Vielerorts führten Provokationen zu handgreiflichen Auseinandersetzungen zwischen Parteiaktivisten.
Schon im Vorfeld hatte vor allem die EU darauf gedrängt, durch einen geordneten, den internationalen Standards entsprechenden Ablauf der Wahlen die demokratische Reife Mazedoniens für einen EU-Beitritt nachzuweisen. Dieser Aufruf blieb allerdings weitgehend ungehört.
Ergebnis der Wahlen im ethnisch albanischen Lager war eine weitreichende Machtverschiebung zugunsten der regierenden DUI. Mit Ausnahme von zwei Gemeinden stellte sie nun alle Bürgermeister und verfügte über die Mehrheit in allen Gemeinderäten in den mehrheitlich von ethnischen Albanern bewohnten Gemeinden. Die oppositionelle Demokratische Partei der Albaner (DPA), die seit 2000 die Mehrzahl der Bürgermeister in diesen Gemeinden gestellt hatte, sah sich diesmal, wie auch schon in den Parlamentswahlen von 2002, mit einem übermächtigen Gegner DUI konfrontiert. Ihre Niederlage vor Augen, boykottierte die DPA die Stichwahlen und nannte als Grund dafür die Sorge um ihre Parteimitglieder, die den Aggressionen der DUI-Aktivisten schutzlos ausgeliefert seien. Obwohl die Konfrontation zwischen Angehörigen beider Parteien offensichtlich war, schien doch die drohende Niederlage der eigentliche Grund für den Rückzug der Kandidaten der DPA zu sein. Nachdem schon nach dem ersten Wahlgang die Bewertung der Wahlbeobachtermission des BDIMR kritisch ausgefallen war, bot sich das Argument, Opfer von Aggressionen des politischen Gegners zu sein, als gesichtswahrende Begründung an.
Auf mazedonischer Seite tauschten die beiden großen politischen Blöcke ihre bisherigen Hochburgen. Hatten bislang die regierende SDSM in allen größeren Städten des Landes und die oppositionelle VMRO-DPMNE in den ländlichen Gemeinden die Bürgermeister gestellt, so kehrte sich diese Verteilung nun um. Am deutlichsten wurde die Machtverschiebung in der Hauptstadt Skopje, wo der Kandidat der Regierungskoalition und bisherige Bürgermeister Risto Penov von den Liberaldemokraten gegen den Geschäftsmann und Parlamentsabgeordneten Trifun Kostovski antrat. Letzterer war ursprünglich auf der Liste der SDSM-Koalition 2002 ins Parlament gewählt worden, hatte sich dann im Zuge der Debatte um die Neuziehung der Gemeindegrenzen jedoch zusehends von der offiziellen Regierungslinie distanziert und das Referendum unterstützt. Schließlich meldete er seine Kandidatur als unabhängiger Kandidat für die Bürgermeisterwahl in der Hauptstadt an und brach somit endgültig mit der SDSM. Aufgrund seiner Popularität und seines Rufes als erfolgreicher Geschäftsmann, der es in den wenigen Jahren seit der Unabhängigkeit des Landes zu erheblichem Reichtum gebracht und sich dabei auch noch erfolgreich als Mäzen verschiedener zivilgesellschaftlicher Initiativen vermarktet hatte, galt er von vornherein als aussichtsreicher Kandidat. Seine

Erfolgschancen wurden durch die Unterstützung einer breiten Koalition von Oppositionsparteien, die sich bereits zur Unterstützung des Referendums zusammengefunden hatte, weiter erhöht. Trifun Kostovski gewann im zweiten Wahlgang. Schon in der ersten Runde hatte er uneinholbar geführt, die Gegenseite hatte jedoch seinen Sieg nicht anerkennen wollen. Auch hier kam es in beiden Wahlgängen zu Unregelmäßigkeiten.
Die regierende SDSM verlor ihre Spitzenstellung in den meisten größeren urbanen Gemeinden an die Opposition und konnte die Abspaltung der VMRO-Volkspartei von der VMRO-DPMNE nur in den ländlichen Gemeinden im Osten des Landes zu ihrem Vorteil nutzen. Landesweit aber gewann sie – wie auch ihr Partner DUI – die Mehrheit der Bürgermeisterämter und erklärte sich somit zur Wahlsiegerin.
In der Tat verteilten sich die Stimmen zwischen den beiden VMRO Fraktionen mehr oder weniger gleichmäßig, allerdings erhielt die VMRO-DPMNE im Vergleich zur VMRO-Volkspartei aufgrund des Wahlsystems die Mehrheit der Bürgermeisterposten.
In ersten Reaktionen fast aller Parteien stand das jeweilige Ergebnis im Vordergrund und nicht die Art und Weise, wie es erreicht worden war. Deshalb war die Verwunderung groß, als die Wahlbeobachtermission des BDIMR und des Europarates die Wahlen als im Großen und Ganzen demokratisch, wenn auch mit signifikanten Unregelmäßigkeiten, bewertete.
Erst nach einigen Wochen und als Folge der anhaltenden Kritik von internationaler Seite erklärte sich die Regierung im Sommer 2005 zu einer Reform der Wahlgesetzgebung auf der Basis der vom BDIMR abgegebenen Empfehlungen bereit. Angesichts der bevorstehenden Beurteilung der Reife Mazedoniens für einen EU-Beitritt durch die EU-Kommission konnten die Behörden die Kritik nicht ignorieren und mussten Initiative zeigen. Die OSZE-Mission in Skopje griff diese Initiative auf und verfolgte den Reformprozess beratend bis zur Verabschiedung eines einheitlichen Wahlgesetzes im Frühjahr 2006.

Die Parteienlandschaft – Fragmentierung auf der einen, Konsolidierung auf der anderen Seite

In der seit der Unabhängigkeit in zwei große Blöcke gespaltenen Parteienlandschaft Mazedoniens vollzogen sich nach den Präsidentschaftswahlen 2004 gravierende Veränderungen. Während sich auf albanischer Seite die Vormachtstellung der regierenden DUI zusehends festigte, erfuhren die beiden großen mazedonischen Parteien interne Spaltungen.
Knapp ein Jahr nachdem der ehemalige Premierminister Ljubco Georgievski den Vorsitz der VMRO-DPMNE an seinen damaligen Vize Nikola Gruevski abgegeben hatte, führte ein Streit über den Präsidentschaftskandidaten der Partei zur Abspaltung eines Flügels der VMRO-DPMNE. Nach erfolglosen

Versuchen, Nikola Gruevski zu entmachten, gründete Georgievski daraufhin eine neue Partei, die VMRO-Volkspartei. Die Mehrheit der Parlamentsabgeordneten der VMRO-DPMNE machte von der neuen gesetzlichen Regelung zur freien Parteienwahl Gebrauch und wechselte zur neuen Partei.[14] Fortan entbrannte zwischen beiden Fraktionen ein lebhafter Konkurrenzkampf um die Vormachtstellung als wichtigste Oppositionspartei. Die VMRO-DPMNE hatte nun zwar nur noch halb so viele Parlamentsabgeordnete, war aber immer noch die mitgliederstärkste Oppositionspartei. Der Konkurrenzkampf hatte zur Folge, dass die Opposition hauptsächlich mit sich selbst beschäftigt war und ihre Rolle als Widerpart der Regierungskoalition in den Hintergrund trat.

Einige Monate vor der Abspaltung der VMRO-Volkspartei hatte Nikola Gruevski bereits die beiden ehemaligen VMRO-DPMNE-Vizepräsidenten und Minister Marjan Gjorcev und Dosta Dimovska aufgrund interner Querelen aus der Partei ausgeschlossen. Beide gründeten später ebenfalls ihre eigenen Parteien. Gruevski unterzog die VMRO-DPMNE einer weitreichenden personellen Neustrukturierung.

Lange profitierte die Regierungskoalition von der Schwäche der Opposition, was der größten Regierungspartei SDSM erlaubte, erst acht Monate nach der Wahl des Parteiführers und Ministerpräsidenten Branko Crvenkovski zum Staatspräsidenten den Parteivorsitz neu zu besetzen. Der interne Machtkampf um die Nachfolge Crvenkovskis ging auch an der SDSM nicht spurlos vorüber. Seine Niederlage bei der Wahl zum Parteichef und Meinungsverschiedenheiten über die territoriale Neuordnung führten schließlich dazu, dass sich der ehemalige Parlamentspräsident und SDSM-Mitgründer Tito Petkovski im Spätsommer 2005 von seiner Partei lossagte und die Neue Sozialdemokratische Partei (NSDP) gründete. Als Grund für diesen Schritt nannte er, dass er die offizielle Linie der Partei nicht mehr mittragen konnte.

Auch der kleinere Koalitionspartner, die Liberaldemokraten, mussten einen prominenten Weggang verkraften. Die ehemalige Vizepräsidentin des Parlaments Liljana Popovska war intern in Ungnade gefallen, da sie entgegen der offiziellen Parteilinie vehement und öffentlich das Referendum gegen die territoriale Neugliederung unterstützt hatte. Im Sommer 2005 verließ auch sie ihre Partei und gründete die Partei für Demokratischen Neuaufbau Mazedoniens (DOM). Das Parteiprogramm der DOM richtet sich, ähnlich wie ursprünglich das der LDP, an die liberale Mittelklasse in urbanen Gebieten. Aufgrund ihrer prominenten Stellung in der mazedonischen Frauenbewegung konnte Liljana Popovska auch eine Reihe von Vertreterinnen der Frauenunion an ihre Partei binden.

Beide Neugründungen richteten sich wie schon die Abspaltungen von der VMRO-DPMNE hauptsächlich gegen ihre ehemaligen Mutterparteien. NSDP und DOM legen Wert darauf, als multiethnische Parteien angesehen zu wer-

14 Seit einem Urteil des Verfassungsgerichts vom 22. Dezember 2004 verlieren Parlamentsabgeordnete bei einem Fraktionswechsel nicht mehr ihr Mandat.

den, und betonen, dass nunmehr alle ethnischen Gruppen in Mazedonien gemeinsam am wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt des Landes arbeiten sollten.
Einige Kenner der politischen Lage Mazedoniens betrachten die beschriebenen Spaltungen als demokratischen Prozess hin zu mehr Pluralismus, wohingegen andere darauf hinweisen, dass eine Fragmentierung der politischen Szene die Bildung stabiler Regierungskoalitionen erschweren würde. Sicherlich haben beide Argumente ihre Berechtigung. In den 15 Jahren seit der Unabhängigkeit Mazedoniens konnte man allerdings schon viele Parteiabspaltungen und -neugründungen beobachten, ohne dass das politische System nennenswert geschwächt wurde. Gewiss wird aber auch in Zukunft eine Regierungskoalition aus mehreren Parteien bestehen müssen, um die benötigte Mehrheit zu erhalten.
Nach über dreijährigem Bestehen führte die ethnisch albanische Regierungspartei DUI im Herbst 2005 ihren ersten Parteikongress durch, auf dem Ali Ahmeti beinahe einstimmig als Parteivorsitzender bestätigt wurde. Lange hatte die Partei mit diesem Schritt gewartet, wohl aus Furcht vor internen Machtkämpfen der verschiedenen Parteiflügel. Trotz kleinerer Unstimmigkeiten konnte die DUI-Führung dennoch gestärkt aus dem Kongress hervorgehen. Ihr war es nämlich gelungen, die Interessen der internen Einflussgruppen auszubalancieren. Die neue Parteispitze setzt sich aus Vertretern eben dieser vielmals beschworenen Flügel zusammen. Ali Ahmeti vertritt den Diasporaflügel, während seine Stellvertreter Teuta Arifi und Rafiz Haliti den so genannten „Politiker- oder Intellektuellenflügel“ bzw. die ehemaligen UÇK-Kommandanten repräsentieren.
Der Hauptkonkurrent im albanischen Lager, die DPA, hatte sich nach vergeblichen Versuchen, das Ergebnis der Kommunalwahlen in den albanischen Gemeinden annullieren zu lassen, aus dem Parlament zurückgezogen und boykottierte zwischen Mai 2005 und Januar 2006 alle politischen Institutionen. Die Partei musste für diesen Schritt zwar von allen Seiten Kritik einstecken, konnte sich jedoch nun auf die interne Konsolidierung nach zwei verlorenen Wahlen konzentrieren und zeigte sich nach dem beinahe zehnmonatigen Parlamentsboykott wiedererstarkt und mit neuem Personal. Im Januar 2006 verkündete der ehemalige Vizepräsident der von Hashim Thaci geführten Demokratischen Partei des Kosovo (PDK), Bardhyl Mahmuti, sich in Zukunft der DPA anschließen zu wollen mit dem Ziel, sie bis zu den Parlamentswahlen im Sommer 2006 so zu stärken, dass die in allen Meinungsumfragen weit vorne liegende DUI geschlagen werden würde. Die DPA konnte sich durch den Zusammenschluss mit einigen kleineren Parteien und Einzelpersonen tatsächlich verstärken. Dennoch führte die DUI bedingt durch ihre Erfolge bei der Umsetzung der aus dem Ohrider Rahmenabkommen hervorgegangenen Verfassungsänderungen in Umfragen weiterhin beträchtlich. In Sachen Minderheitenrechte für die albanische Bevölkerung in Mazedonien hat die DUI sicherlich mehr erreicht als jede albanische Regierungspartei vor

ihr. Außerdem hatte sie es ebenso verstanden, die „neuen“ Bedürfnisse der albanischen Bevölkerung nach wirtschaftlichem Wohlstand und sozialer Sicherheit in ihren Wahlkampf einzubeziehen, wohingegen die DPA weiterhin mit Nationalinteressen auf Stimmenfang ging.

Schwerpunkte der Arbeit der OSZE Mission – gezielte Unterstützung von guter Regierungsführung

Die Arbeit der OSZE-Mission konzentrierte sich auch weiterhin auf die vom Ohrider Rahmenabkommen festgelegten Aufgabenfelder, wurde jedoch an die veränderten Bedürfnisse des Landes angepasst. Vor allem die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung (*good governance*) in all ihren Facetten wurde zu einem Schwerpunkt der Missionsarbeit ausgebaut. In diesen Bereich fällt die Unterstützung bei der Justiz- und Polizeireform, beim Kampf gegen organisierte Kriminalität sowie bei der Wahlrechtsreform, bei der Einrichtung einer Ombudsmannstelle und bei der Dezentralisierung. Im Großen und Ganzen hat sich die Arbeit der Mission von sicherheitsrelevanten Aktivitäten auf die gezielte Unterstützung beim Aufbau demokratischer and effizienter Staatsstrukturen auf zentraler wie auch auf lokaler Ebene verlagert.
Gerade im Bereich Justizreform und bei der Einrichtung der Ombudsmannstelle konnten erhebliche Erfolge erzielt werden. Mit der Verabschiedung von Verfassungsänderungen und sukzessiver Gesetzesänderungen wurden Voraussetzungen geschaffen, die das Justizsystem in Zukunft transparenter, effektiver und unabhängiger machen sollen. Auch konnte durch spezielles und gezieltes Training der Anteil von Vertretern der Minderheiten im Justizsystem erhöht werden, womit man der Erfüllung der Forderungen des Ohrider Rahmenabkommens einen weiteren Schritt näher kam. Daneben wurde die Einrichtung regionaler Ombudsmannbüros nicht nur unterstützt, sondern im Herbst 2005 mit der Eröffnung von sechs Regionalbüros zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Fortan liegt hier der Schwerpunkt auf der Weiterbildung (*capacity building*).
Daneben umfasste die Arbeit der Mission in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern Schulungsprogramme für Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte in ausgewählten Schlüsselbereichen. Des Weiteren baute die Mission ihre Unterstützung inländischer nichtstaatlicher Organisationen bei der Beobachtung von Gerichtsverfahren, insbesondere im Bereich organisierte Kriminalität, aus.
Auf dem Gebiet der Polizeireform konnte die Mission die Ausbildung von über 1.000 Rekruten, die ethnischen Minderheiten angehören, abschließen und konzentriert sich fortan auf die Ausbildung höherer Dienstgrade in internationalen Standards der Polizeiarbeit. Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der bürgernahen Polizeiarbeit (*community policing*) wurden fortge-

führt und durch regelmäßige Treffen so genannter Bürgerberatungsgruppen (*citizen advisory groups*) unterstützt. Die verbesserte Sicherheitslage erlaubte es den Bürgerberatungsgruppen, spezifische Anliegen oder lokale Besonderheiten vertiefend zu behandeln und gemeinsame Lösungen zu erarbeiten. Auch bei der Umwandlung des militärischen Grenzschutzes in eine Grenzpolizei war die Mission führend in der Ausbildung tätig.

Mit dem Abzug der EU-Polizeimission Proxima im Dezember 2005 reduzierte sich die Präsenz der EU in Polizeiangelegenheiten auf ein kleines Polizeiberatungsteam (EUPAT) bestehend aus 20 Beamten aus EU-Mitgliedstaaten, das die Zeit bis zum Beginn eines größer angelegten EU-Twinning-Projekts zur Polizeireform im Juni 2006 überbrückte. Dieses auf ein Jahr befristete Projekt befasste sich mit gezieltem Training in einigen Kernbereichen der Polizeiarbeit und der Heranführung an europäische Standards. Deshalb sollte die Mission ihre Polizeiarbeit weiter auf spezielle, nicht von der EU behandelte Gebiete konzentrieren.

Der Mehrheit der neu gewählten Bürgermeister und Gemeinderäte fehlt Erfahrung in lokaler Selbstverwaltung. Die Mission entwickelte deswegen in Zusammenarbeit mit dem mazedonischen Gemeindetag ein Handbuch für Bürgermeister und Gemeinderäte, das die neuen Aufgaben erklärt. Die neuen Gemeindeverwaltungen sahen sich aufgrund der zusätzlichen Kompetenzen mit einem immensen Erwartungsdruck der Bevölkerung konfrontiert.[15] Die Mission schulte deshalb über 1.000 Angestellte von Lokalverwaltungen in den neuen Verantwortungsbereichen. Im OSZE-Schwerpunkt interethnische Beziehungen half die Mission vor allem in multiethnischen Gemeinden bei der Ausarbeitung von Gemeindestatuten und unterstützte den Aufbau lokaler Komitees für interethnische Zusammenarbeit. Gute interethnische Beziehungen auf lokaler Ebene sind gerade in Gemeinden, in denen sich durch die Verschiebung der Grenzen neue Mehrheiten und Minderheiten ergeben haben, ein wichtiger Faktor für innere Stabilität. Daneben wurde auch die Arbeit von lokalen Gleichstellungskommissionen gefördert.

Die Rolle der beiden Feldbüros der Mission in Tetovo und Kumanovo, die nach der Krise hauptsächlich mit vertrauensbildenden Maßnahmen betraut waren, hat sich entsprechend der veränderten Sicherheitslage in Mazedonien weiterentwickelt. Heute unterstützen die Mitarbeiter vor Ort die Reformbemühungen aller Abteilungen der Zentrale. Bei der Umsetzung lokaler Projekte sind sie in unterstützender und beratender Funktion tätig. Diese modifizierte Arbeitsteilung hat sich in den letzten Jahren gerade auf dem Gebiet der Dezentralisierung als sehr erfolgreich erwiesen. Wiederholte Forderungen nach Schließung der Feldbüros unter Hinweis auf die verbesserte Sicherheitslage werden daher der veränderten Realität und Arbeitsweise nicht gerecht. Mittelfristig sollte allerdings über eine Verringerung der Feldpräsenz nachgedacht werden.

---

15 Bürgermeister sind laut Meinungsumfragen die beliebtesten Politiker im Land. Vgl. UNDP Early Warning Report vom März 2006.

Nachdem sich die mazedonische Regierung nach der kritischen Beurteilung der Gemeindewahlen 2005 zur Reform der Wahlgesetzgebung entschlossen hatte, begleitete die Mission die Ausarbeitung eines einheitlichen Wahlgesetzes. In das neue Wahlgesetz wurden mehrere Empfehlungen des BDIMR übernommen. So wurde der Einfluss politischer Parteien, die bisher neben Richtern die Mitglieder der Wahlorgane gestellt hatten, reduziert. Die Wahlkommissionen sind nun mit Angehörigen der öffentlichen Verwaltung besetzt. Des Weiteren wurden Quoten für Angehörige von Minderheiten und Frauen bei der Besetzung von Wahlkommissionen und der Zusammensetzung der Kandidatenlisten eingeführt.
Fehlender politischer Wille der Parteien, die Wahlgesetzgebung zu respektieren, wurde im Abschlussbericht des BDIMR über die Kommunalwahlen 2005 neben Defiziten bei der Durchführung als Hauptgrund für die Unregelmäßigkeiten genannt. Nach der Verabschiedung des einheitlichen Wahlgesetzes konzentrierte sich die Arbeit der Mission daher auf die Rolle politischer Parteien bei der Umsetzung demokratischer Wahlstandards. Zu diesem Zweck veranstaltete die Mission in Kooperation mit internationalen Partnern eine Serie von regionalen Konferenzen in den sechs Wahlbezirken mit dem Ziel, das Bewusstsein über die Verantwortung von Parteien auf allen Ebenen für den korrekten Ablauf von Wahlen zu erhöhen. Des Weiteren wurden unter Einbeziehung nationaler und internationaler Experten Wahlstandards diskutiert und ein Dialog über Möglichkeiten zur Verbesserung der Wahlen aufgenommen.

Parlamentswahlkampf 2006: „It's the economy, stupid!"

Am 5. Juli 2006 fanden in Mazedonien Parlamentswahlen statt. Die EU hatte den Ablauf der Wahlen zu einem der Hauptkriterien für ihren im Herbst anstehenden Kommissionsbericht über den Fortschritt Mazedoniens bei der Erfüllung der Beitrittskriterien erklärt. Eine Wiederholung der Vorkommnisse früherer Wahlen hätte die Aussichten des Landes auf die Aufnahme baldiger Beitrittsverhandlungen empfindlich getrübt. Trotz allseitiger Willensbekundungen zu demokratischen Wahlen waren dennoch Zweifel angebracht, ob der politische Wille zur Einhaltung internationaler Standards vorhanden war.
Die Stimmung in der Bevölkerung Mazedoniens war im Sommer 2006 umgeschlagen und viele Wähler wollten sich die Aussichten auf einen EU-Beitritt nicht noch einmal von kurzfristigen Individualinteressen einzelner Politiker oder Parteien an einem Sieg um jeden Preis verderben lassen. 15 Jahre nach der Unabhängigkeit und dem demokratischen Wandel glaubten viele Mazedonier, dass das Land an einem Scheideweg stand.
Der Wähler sah sich am 5. Juli 2006 mit einer nie da gewesenen Vielzahl von Kandidaten und Parteien konfrontiert, von denen etliche um das politische Überleben oder zumindest ihren Status als führende politische Vertreter des

Landes kämpften. Sowohl der Premier als auch sein Hauptkonkurrent Gruevski standen parteiintern unter Druck und mussten sich daneben gegen Konkurrenten aus dem vormals eigenen Lager behaupten. Beide Blöcke hatten sich erneut mit einer Anzahl kleinerer Parteien und um Minderheitenvertreter verstärkt. In beiden Koalitionen fand sich ein breites Spektrum an Parteien, die die unterschiedlichsten ethnischen Gruppen und politischen Ideologien vertraten. Beide Phänomene sind in einem multiethnischen Land, in dem Führungspersönlichkeiten in den Parteien schon immer eine größere Rolle gespielt haben als Ideologien, durchaus nichts ungewöhnliches.

Auf albanischer Seite standen sich die Hauptkontrahenten DUI und DPA in bisher nie da gewesener Konkurrenz gegenüber, was sich auch in einer Reihe gewaltsamer Zusammenstöße zwischen Aktivisten beider Parteien niederschlug. Während die DUI in allen Meinungsumfragen vor der Wahl deutlich vor der DPA lag, gelang es Letzterer sozusagen auf der Zielgeraden, den Vorsprung wieder aufzuholen. Beide Seiten versäumten keine Gelegenheit darauf hinzuweisen, dass genügend Personal bereitstünde, das angestrebte Ergebnis gegen Regelverstöße der anderen Seite notfalls mit Gewalt zu verteidigen.

Der Wahltag selbst verlief ohne größere Unregelmäßigkeiten und nach der Beurteilung der Wahlbeobachtungsmission des BDIMR auch weitgehend in Übereinstimmung mit den OSZE-Verpflichtungen für demokratische Wahlen. Dennoch wirkten sich gewaltsame Zwischenfälle, insbesondere zwischen Aktivisten der albanischen Parteien, negativ auf das Gesamturteil aus.[16]

Das Wahlergebnis bestätigte z.T. den Befund vorheriger Meinungsumfragen, die ein gespaltenes Bild der Popularität der Regierungsparteien gezeigt hatten. Während die DUI aufgrund ihrer Ergebnisse bei der Umsetzung der aus dem Ohrider Rahmenabkommen hervorgegangenen Verfassungsänderungen und der Wiederherstellung der allgemeinen Sicherheit ein hohes Maß an Zustimmung genoss, befand sich die SDSM in einem stetigen Popularitätsverfall. Sicherlich konnte sie mit der Umsetzung des Abkommens beim mazedonischen Wahlvolk nicht punkten. Und das Thema Sicherheit, das lange die eigentlichen Bedürfnisse der Bevölkerung überlagert hatte, war mittlerweile in den Hintergrund getreten.[17]

Die allgemeine Unzufriedenheit, mit der die Regierungskoalition zu kämpfen hatte, beruhte vielmehr auf der kränkelnden Wirtschaft, einer erschreckend hohen Arbeitslosigkeit und der sich konstant verschlechternden sozialen Lage weiter Teile der Bevölkerung. Die Regierung hatte es in den letzten Jahren versäumt, in diesen Bereichen nennenswerte Ergebnisse zu erzielen, und die

16 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Parliamentary Elections, 5 July 2006, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau, 18. September 2006, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2006/09/20610_en.pdf.

17 Laut UNDP Early Warning Report vom März 2006 spielt für nurmehr zwei Prozent der Bevölkerung die persönliche Sicherheit eine Rolle, wohingegen Themen wie Wirtschaft und Soziales oder Furcht vor Arbeitslosigkeit an erster Stelle genannt werden.

öffentlichen Versprechungen, bedeutende internationale Investoren ins Land zu holen, hatten sich ebenso wenig erfüllt.[18]
Auch wenn mit Jahresanfang 2006 das so genannte *Front Office*[19] (*one-stop-shop*) mit dem Versprechen eingeführt wurde, die öffentliche Verwaltung zu entschlacken und, mit Blick auf ausländische Investoren, effizienter zu machen, hatte sich dadurch ebenfalls keine nennenswerte Verbesserung ergeben.
Das Beispiel der erfolgreich abgeschlossenen Privatisierung des staatlichen Stromversorgers ESM[20] im Frühjahr 2006, bei dem die Medien wochenlang über den Anteil des Verkaufspreises, der an die Regierungsparteien und Direktoren abgeführt wurde, spekulierten, zeigte, dass Korruption nicht nur in der öffentlichen Wahrnehmung weiterhin eine alle Reformbemühungen überschattende Rolle spielte und somit nicht zu einem investitionsfördernden Klima beitrug.
Die Opposition hatte ihrerseits angekündigt, Wirtschaft und Soziales als Hauptwahlkampfthemen zu nutzen. Das von ihr präsentierte 100-Schritte-Programm versprach Steuersenkungen und eine Reform des Gesundheitssystems – zwei Themen, die bemerkenswerterweise alle ethnischen Gruppen vereinen –, wurde allerdings von vielen als kurzfristig nicht realisierbar angesehen. Wohl zum ersten Mal seit der Krise im Jahr 2001 spielten gemeinsame statt spaltende Interessen eine Rolle. Die laufenden Verhandlungen über den völkerrechtlichen Status des Kosovo und die immer noch offene Frage der Grenzziehung zwischen Mazedonien und dem Kosovo hatten keinen entscheidenden Einfluss auf das politische Klima vor den Wahlen.

Die neue Regierung – Kann sie die Herausforderungen meistern?

Die Parlamentswahlen vom 5. Juli 2006 brachten die Oppositionskoalition mit der VMRO-DPMNE unter der Führung von Nikola Gruevski an der Spitze an die Macht. Das Ergebnis war jedoch keineswegs so eindeutig wie in den Meinungsumfragen vorhergesagt. Es ist anzunehmen, dass die oben genannten Faktoren der Hauptgrund für den Sieg der VMRO-DPMNE über die SDSM im ethnisch mazedonischen Lager waren; allerdings ist es in Mazedonien auch Tradition, gegen die alte und nicht für eine neue Regierung zu stimmen.
Im ethnisch albanischen Lager gelang der DUI der erwartete Sieg, obwohl auch dieser weniger deutlich ausfiel, als Meinungsumfragen vermuten ließen.

---

18 Zu den meistgenannten Hindernissen, die abschreckend auf ausländische Investoren wirkten, die das Land dringend braucht, um die Wirtschaft voranzubringen, gehören die ausufernde Bürokratie und die große Zahl noch ungeklärter Eigentumsfragen. Auch Korruption spielt nach wie vor eine große Rolle.
19 Hierbei werden alle Anträge von Bürgern bei Behörden an einem Schalter behandelt.
20 ESM ist die Abkürzung für „Elektrostopanstvo na Makedonija“. Den Zuschlag erhielt letztendlich der österreichische Anbieter EVN.

Nur wenige Tage nach den Wahlen gab die Siegerpartei VMRO-DPMNE ihre zukünftigen Regierungspartner bekannt. Zur Überraschung vieler gehörte die DUI, obwohl sie die Mehrheit der Stimmen der ethnischen Albaner errungen hatte, nicht dazu. Stattdessen hatte die VMRO-DPMNE ihren alten Koalitionspartner DPA dazu eingeladen, sich an der Koalition als Vertreter der ethnischen Albaner zu beteiligen – zusammen mit den Liberalen, den Sozialisten, der NSDP, der DOM und einigen kleineren Parteien. Die DUI protestierte heftig und hielt dagegen, eine Regierung müsse sich aus den größten Parteien der beiden Lager zusammensetzen. Die Regierungsbildung stand jedoch ganz im Einklang mit der Verfassung, nach der Mazedonien eine parlamentarische Demokratie und keine Konsensdemokratie ist.[21]
Der neue Premierminister Nikola Gruevski bildete ein Ministerkabinett, dessen Mitglieder allesamt politisch wenig erfahren waren. Damit kreierte er das Image einer jungen und „sauberen" Mannschaft mit einem Durchschnittsalter von knapp 35 Jahren, das nun die wichtigsten Probleme des Landes mit Enthusiasmus und frischem Elan in Angriff nehmen und damit beginnen konnte, die Wahlkampfversprechen einzulösen: Wirtschaftsaufschwung und Wohlstand sowie die Bekämpfung der Korruption – und all dies natürlich im Rahmen der angestrebten Integration in die EU und die NATO. Die Realität hatte die neue Regierung jedoch bald eingeholt und die neue unerfahrene Regierungsmannschaft sah sich in der Folge nicht nur mit dem massiven Widerstand der DUI gegen die Wahl des albanischen Koalitionspartners konfrontiert, sondern auch mit einer Bevölkerung, deren Prioritäten sich verschoben hatten und die nun ungeduldig die Erfüllung ihrer hohen Erwartungen herbeisehnte. Bisher ist es der Regierung durch gute PR-Arbeit gelungen, ihren hohen Grad an Popularität zu erhalten und sogar auszubauen. Dennoch werden sich die Ergebnisse der angekündigten Reformbemühungen wohl erst mittel- und langfristig zeigen. Es bleibt zu beobachten, ob die Bevölkerung ihren politischen Vertretern diese Gnadenfrist gewähren wird und deren Popularitätswerte weiterhin hoch bleiben.

Fazit

Mazedonien hat sich in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens weiterentwickelt. Dies beweist nicht zuletzt die Tatsache, dass Themen wie interethnische Beziehungen oder innere Stabilität zum ersten Mal seit vielen Jahren nicht den Wahlkampf dominiert haben. Breite Zustimmung erfährt der

21 Trotz der Einbindung nicht nur der albanischen Partei, sondern auch der Parteien anderer Minderheiten erreichte die jetzige Regierung im Parlament nicht in jedem Fall die für die Verabschiedung von Gesetzen, die die Belange der Minderheiten betreffen, benötigte „doppelte Mehrheit". Diese so genannte Badinter-Mehrheit bedeutet, dass nicht nur im Parlament insgesamt, sondern auch unter den Vertretern der Minderheiten eine Mehrheit für die Verabschiedung der fraglichen Gesetze bestehen muss. Dies hat einige Gesetzesvorhaben und somit den ehrgeizigen Zeitplan der neuen Regierung beträchtlich verzögert.

Wunsch nach schnellem Beitritt zur EU nicht nur bei allen Parteien, sondern auch über ethnische Grenzen hinweg. Allerdings sieht sich Mazedonien zunehmend mit einer erweiterungsmüden Öffentlichkeit in vielen EU-Mitgliedstaaten konfrontiert, deren politische Führer die interne Reform der EU-Institutionen zur Priorität vor einer erneuten Erweiterung erklärt haben. In einigen Bereichen wie Dezentralisierung oder Minderheitenfragen ist Mazedonien auf dem richtigen Weg, die Kriterien für einen EU-Beitritt zu erfüllen, und somit in der Region führend. Das größte Hindernis bleibt jedoch die Durchführung von Wahlen nach internationalen demokratischen Standards, auch wenn es hier bereits Fortschritte gibt. Darüber hinaus stehen noch enorme Kraftanstrengungen bei der Reform des Justizwesens und bei der Bekämpfung von Korruption und Kriminalität sowie bei der Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage bevor.

Mit der oben geschilderten Entwicklung des Landes hat auch die OSZE-Mission ihre Arbeit weiterentwickelt und den neuen Realitäten angepasst. Sie wird deshalb von ihrem Gastgeberland ausdrücklich als Partner bei den Reformbemühungen anerkannt. Eine OSZE-Mission, die ihre Unterstützung gezielt und ergebnisorientiert ausrichtet, kann deshalb für einen EU-Beitritt noch von großem Nutzen sein.

Eberhard Heyken

Schwierige Beziehungen: Die OSZE und Belarus[1]

Ein nüchterner Erfahrungsbericht

2003: Ein neuer Anfang

Im Februar 2003 nahm das „OSZE-Büro in Minsk" seine Arbeit auf. Damit endete eine kritische Phase im Verhältnis zwischen Belarus und der OSZE. Beide Seiten hatten den Wunsch, einen neuen Anfang zu machen. Im Dezember 2002 waren Verhandlungen vorausgegangen, zu denen eine belarussische Delegation nach Wien gereist war und die ziemlich rasch zu einer Einigung geführt hatten. Am 30. Dezember 2002 beschloss der Ständige Rat der OSZE das erforderliche Mandat für das Büro im Konsens. Ebenfalls am 30. Dezember 2002 unterzeichneten OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš und der belarussische Delegationsleiter Igor Leschtschenja ein *Memorandum of Understanding* zur Regelung organisatorischer Fragen zum Minsker Büro. Die neue OSZE-Repräsentanz löste die Berater- und Beobachtergruppe in Belarus ab, die im Februar 1998 in Minsk eingerichtet worden war. Im Laufe der Zeit war es zu Spannungen zwischen der belarussischen Regierung und der Gruppe gekommen, die schließlich in eine offene Konfrontation mündeten. Durch die schrittweise erzwungene Ausreise der internationalen Mitarbeiter hatte die Gruppe im Oktober 2002 ihre Arbeitsfähigkeit vollständig eingebüßt.

Das Mandat des OSZE-Büros ist inhaltlich breit angelegt und erinnert an das Mandat der Berater- und Beobachtergruppe. Es weist dem Büro die Aufgabe zu, der belarussischen Regierung „bei der weiteren Förderung des Aufbaus von Institutionen, der weiteren Festigung der Rechtsstaatlichkeit und der Entwicklung von Beziehungen zur Zivilgesellschaft" Hilfestellung zu leisten. Sonstige Aufgaben liegen im Bereich von Wirtschaft und Umwelt. Allerdings enthält das Mandat Klauseln restriktiver Art, die die Eigeninitiative des Büros einschränken und die das Mandat der Berater- und Beobachtergruppe in dieser Strenge nicht kannte: Das Büro hat seine Aufgaben „in transparenter Weise" und „in enger Zusammenarbeit und Absprache" mit der Regierung von Belarus zu erfüllen. Außerdem gab die belarussische OSZE-Delegation im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Mandats eine einseitige „interpretative Erklärung" ab, mit der sie faktisch die Projektarbeit des Büros von der Zustimmung der belarussischen Regierung abhängig machte. In Gesprächen vor der Wiedereröffnung der OSZE-Repräsentanz hatte die Regierung ferner die sofortige Schließung des Büros angedroht, falls es sich in die

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

inneren Angelegenheiten des Landes einmische, wie das vorher gängige Praxis gewesen sei.
Eines war damit klar: Die Vollmachten des OSZE-Büros waren im Vergleich zur Berater- und Beobachtergruppe erheblich eingeschränkt, so dass die OSZE in Belarus nun wesentlich vorsichtiger operieren musste als früher. Allerdings – dies muss ebenfalls gesagt werden – gab es auch Zusagen für eine Kooperation und ein konstruktives Verhalten von belarussischer Seite.
In den Folgejahren verlängerte der Ständige Rat der OSZE das Mandat jeweils unverändert; gleichzeitig erneuerte Belarus die einseitige interpretative Erklärung regelmäßig.
Unabhängig von der Wiedereröffnung der OSZE-Repräsentanz, aber zeitgleich, kam es in den parlamentarischen Beziehungen zu einem Neubeginn: Auf ihrer regulären Wintertagung beschloss die Parlamentarische Versammlung der OSZE am 21. Februar 2003 die Zulassung der belarussischen Nationalversammlung als Mitglied. Das war ein Schritt, der sich notwendig aus der Geschäftsordnung der Parlamentarischen Versammlung ergab, da diese nicht berücksichtigt, ob das Parlament des betreffenden OSZE-Teilnehmerstaates auf demokratisch einwandfreie Weise zustande gekommen ist oder nicht. Folglich wurden geschäftsmäßige Kontakte zwischen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und der aufgrund der Präsidialverfassung vom 27. November 1996 gebildeten Nationalversammlung hergestellt. Das offizielle Minsk erfuhr so auf parlamentarischer Ebene eine wichtige Statuserhöhung. Daraus hätte sich eine sinnvolle Zusammenarbeit entwickeln können, die wiederum zu einer größeren politischen Selbstständigkeit des belarussischen Parlaments im Verhältnis zu Staatsführung hätte beitragen können. Die Arbeitsgruppe Belarus der Parlamentarischen Versammlung, die Jahre zuvor in Ermangelung normaler parlamentarischer Beziehungen zwischen der OSZE und Belarus geschaffen worden war, unternahm unter der Leitung der Bundestagsabgeordneten Uta Zapf große Anstrengungen, um dieser Zusammenarbeit politische Substanz zu verleihen. Wie sich später jedoch zeigte, war und ist das belarussische Parlament nicht zu einer Kooperation bereit, die die Förderung von OSZE-Prinzipien in Belarus zum Ziel hat.

Trennlinien zwischen Staat und Gesellschaft

Das OSZE-Büro musste in seiner Arbeit auf eine Trennlinie Rücksicht nehmen, die Staat und Gesellschaft durchzieht: auf der einen Seite das „offizielle Belarus“, also Regierung, Parlament, Justiz, lokale Behörden, und auf der anderen Seite – etwas unscharf ausgedrückt – das „andere Belarus“, d.h. die Zivilgesellschaft, einschließlich der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), privater Medien, einiger Gewerkschaften bis hin zur politischen Opposition. Wie die Erfahrung zeigt, gehen die Vertreter des offiziellen Belarus den Vertretern der Zivilgesellschaft nach Möglichkeit aus dem Weg; man hält Ab-

stand und redet kaum miteinander. Auch auf Seiten der Zivilgesellschaft besteht wenig Interesse an Kontakten; der wichtigste Grund dafür dürften Erfahrungen sein, die man im Umgang mit den Behörden gemacht hat. Zwar hat das OSZE-Büro stets versucht, Projekte gemeinsam mit Regierung und NGOs durchzuführen. Das war auch in einigen Fällen möglich, insgesamt aber überwogen Distanz und eine Art Berührungsangst. Ebenso blieben Bemühungen, beide Seiten zu Gesprächen zusammenzubringen, weitgehend erfolglos.
Aus diesem Grund musste das Büro einen Balanceakt vollziehen und bei der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Partnern oft getrennt vorgehen. Laut Mandat war unser Hauptpartner eindeutig die Regierung: Wir hatten sie zu unterstützen und eng mit ihr zusammenzuarbeiten. Diese Kooperation war aus vielen Gründen sachlich geboten und sinnvoll. Gleichzeitig war jedoch offenkundig, dass die gegenüber der OSZE eingegangenen Verpflichtungen der Regierung mehr abverlangten als sie zu geben bereit war. Für die OSZE ist die Entwicklung der Zivilgesellschaft eine vorrangige Aufgabe, während die belarussische Führung kein Interesse an einer autonomen Zivilgesellschaft hat. Infolgedessen kann das OSZE-Büro sein Mandat, nach dem es die Regierung bei „der Entwicklung von Beziehungen zur Zivilgesellschaft" zu unterstützen hat, mangels Bereitschaft der Regierung nicht wirklich erfüllen. Das gleiche Problem zeigt sich z.B. dort, wo im Mandat von der „Festigung der Rechtsstaatlichkeit" die Rede ist. Die Versammlungsfreiheit und die Pressefreiheit – um nur zwei Grundrechte herauszugreifen – werden von staatlichen Stellen immer wieder missachtet – zum Schaden der Zivilgesellschaft. Jedoch wäre es mit den „OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen", auf die das Mandat ausdrücklich Bezug nimmt, unvereinbar, wenn das OSZE-Büro gerade auf diesen Gebieten untätig bliebe. An Aufforderungen zum Handeln hat es aus Wien übrigens nicht gefehlt. Das OSZE-Büro stand also immer wieder vor der Notwendigkeit, mit Festigkeit und Pragmatismus unabhängige Wege zur Erfüllung des nicht ganz widerspruchsfreien Mandats zu gehen.

Das Verhältnis zur Regierung und zu anderen Staatsorganen

Die wichtigste Regierungsstelle für das OSZE-Büro in Minsk war das Außenministerium. Vor allem zu Anfang wurden hier grundsätzliche Fragen erörtert, was für den Aufbau von Kooperationsbeziehungen und einer Vertrauensbasis äußerst bedeutsam war. Außerdem fungierte das Außenministerium als Koordinator. Zugleich brachte es die Projektarbeit mit sich, dass wir mit einer Reihe weiterer Ministerien und anderer staatlicher Einrichtungen in Verbindung traten und dass sich auch mit den meisten von ihnen sachliche Kooperationsbeziehungen einstellten. Die Projektarbeit war eine der wichtigsten Aufgaben des OSZE-Büros. Projekte wurden u.a. im Bereich Wirt-

schaft und Umwelt, im Zusammenhang mit der Beratung bei der Gesetzgebung, auf sozialem Gebiet und zu grenzüberschreitenden Fragen (Menschenhandel, illegale Migration) durchgeführt. Ferner waren Menschenrechte, das Wahlrecht, Medienprobleme und lokale Selbstverwaltung Gegenstand einiger unserer Projekte. Die Vorhaben wurden hauptsächlich aus dem Budget des OSZE-Büros finanziert. Obwohl im Volumen bescheiden und bei weitem nicht an die Größenordnungen der VN- und EU-Projekte heranreichend, waren sie der Regierung dennoch willkommen. Das Außenministerium schlug jeweils zu Jahresbeginn wesentlich mehr Projekte vor, als das OSZE-Büro finanziell und personell bewältigen konnte, zumal das Büro auch eigene Projektvorschläge in die Konsultationen einbrachte. Wir werteten die Projekte als Beiträge zur langfristigen Entwicklung des Landes, aber auch als Mittel, um selbst bekannter zu werden, Vertrauen zu erlangen und das Interesse der Regierung am OSZE-Büro zu unterfüttern. Die Projektarbeit erlaubte uns einen unvoreingenommenen Blick in die Regierungstätigkeit und ermöglichte wertvolle persönliche Kontakte. Zugleich konnten wir die Ernsthaftigkeit unseres Willens zur Zusammenarbeit unter Beweis stellen. Die Projektarbeit, die breit angelegt war und erhebliche Energien beanspruchte, bildete wahrscheinlich die eigentliche Grundlage für die Herstellung von tragfähigen Beziehungen zur Regierung. Sie verhinderte, dass andere Segmente der Arbeit des Büros ernste Konfliktlagen erzeugten.

Wie bereits angemerkt, waren wir maßgeblich auf die Mitwirkung der Regierung angewiesen, die durchgesetzt hatte, dass wir keine Projekte ohne ihre Zustimmung realisieren konnten, obwohl ein Vetorecht nicht aus dem Mandat hergeleitet werden konnte und auch nicht mit der Praxis anderer OSZE-Feldmissionen in Einklang stünde. Das wirkte sich dahingehend aus, dass wir nur wenige Projekte in politisch sensiblen Bereichen (Wahlsystem, Stellung der Medien usw.) durchführen konnten. Bemerkenswert ist, dass das, was 2003 noch machbar war, später abgelehnt wurde. Die Regierung wies auch die meisten Projekte zurück, die uns von NGOs vorgeschlagen wurden und die diese mit uns gemeinsam oder mit unserer finanziellen Unterstützung verwirklichen wollten. Wir mussten deshalb auf vieles verzichten, was wir in Anbetracht des Mandats gern getan hätten. Immerhin war die Auswahl unter den förderungswürdigen Projekten, mit denen die Regierung einverstanden war, ausreichend.

Die Regierung warf uns nicht selten Überschreitung des Mandats und Einmischung in innere Angelegenheiten vor. Wir setzten uns mit der Kritik auseinander, ließen uns aber nicht beirren, wenn wir im Recht waren. Meinungsverschiedenheiten blieben bestehen, z.B. gerade in der Frage der Nichteinmischung. Bekanntlich haben die OSZE-Teilnehmerstaaten auf ihrer Konferenz über die Menschliche Dimension 1991 in Moskau die Menschenrechte als ein Anliegen von internationaler Bedeutung bezeichnet und auf den Einwand der Einmischung im Bereich der menschlichen Dimension ausdrücklich verzichtet. Das belarussische Außenministerium hat unseren Standpunkt, dass dieser

Verzicht auch für Belarus gelte, nicht akzeptiert, ohne hierfür Gründe zu nennen. Auch die einseitige interpretative Erklärung der belarussischen Regierung verlangt vom OSZE-Büro die Respektierung des Nichteinmischungsprinzips, als ob die fragliche Moskauer Erklärung nicht existiere.
Unser Umgang mit der politischen Opposition war für die Führung des Landes ein sensibles Thema. Das OSZE-Büro übte von Anfang an insofern Zurückhaltung, als es Aktivitäten zur Beratung der Oppositionsparteien und zum organisatorischen Beistand für sie unterließ. Es sah in einer direkten Unterstützung, z.B. durch die Organisation regelmäßiger Treffen in den Räumen des OSZE-Büros, eine Einflussnahme auf die innenpolitischen Machtkämpfe in Belarus. Dies hätte eine Verletzung der Pflicht zur politischen Neutralität bedeutet, auch wenn jedem Beobachter klar war, dass die Opposition von der belarussischen Führung über die Maßen behindert wurde. Von einer Chancengleichheit konnte nicht auch nur entfernt die Rede sein. Das OSZE-Büro bemühte sich allerdings, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Parteiarbeit, z.B. durch Beiträge zur Modifizierung des Wahlrechts (federführend war hier das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, BDIMR) und durch Gespräche über das Parteiengesetz, den OSZE-Standards anzunähern. Leider hatten wir mit diesen Bemühungen keinen Erfolg. Wir reagierten außerdem auch auf Menschenrechtsverletzungen, die die Behörden sich gegenüber Oppositionspolitikern zuschulden kommen ließen. Wir unterhielten gute persönliche Kontakte zu den Parteien, hauptsächlich zu denjenigen der Opposition.
Das Mandat war ein politischer Auftrag. Zu unseren Pflichten gehörte es, die Missachtung von OSZE-Prinzipien zu beanstanden, notfalls auch öffentlich. Es war für uns nicht leicht, uns so zu verhalten, dass wir weder unserem Auftrag untreu wurden, noch in eine Konfrontation mit der Regierung hineingerieten. Uns half das Bewusstsein, eine internationale Organisation zu vertreten, die sich in einem komplexen, nicht konfliktfreien, aber eminent wichtigen Prozess engagiert. Wir erhielten Unterstützung vom OSZE-Vorsitz, vom Ständigen Rat der OSZE (es gab Perioden, in denen Belarus fast wöchentlich auf der Tagesordnung des Rates stand) sowie von wichtigen OSZE-Delegationen. Persönlich wurden wir von der belarussischen Regierung und den Behörden fair behandelt, und manchmal schien es, dass die Regierung unsere kritische Rolle anerkannte.
Die staatlichen Medien nahmen das OSZE-Büro kaum zur Kenntnis. Einige Male zeigte das Fernsehen kritische bis polemische Beiträge über die OSZE-Präsenz, aber interessanterweise stets mit Ausschnitten über die Berater- und Beobachtergruppe, niemals über die aktuelle OSZE-Mission. Journalisten staatlicher Medien erschienen zwar zu unseren Pressekonferenzen, mieden aber ansonsten generell den Kontakt. Dies bedauerten wir, da unsere Öffentlichkeitsarbeit auf diese Weise erheblich eingeschränkt war. Auch in der Öffentlichkeit registrierten wir bisweilen deutliche Zurückhaltung. Nicht jeder-

mann und nicht jede Organisation – sei es eine „loyale“ Partei, sei es eine vorsichtige NGO – wollte mit uns in Verbindung gebracht werden.
Angesichts dieses in Teilen leicht abweisenden Umfeldes gehört es zu den positivsten Erfahrungen mit der Regierung, dass sie unser im *Memorandum of Understanding* (Ziffer 8 und 11) verbrieftes Recht, mit jedermann in Belarus Verbindung aufzunehmen, niemals in Frage gestellt hat. Abgesehen von wenigen unerfreulichen Erfahrungen mit lokalen Behörden haben wir auf diesem Feld keine Behinderungen erlebt.
Das gegenwärtige Parlament ist nicht aus freien Wahlen hervorgegangen. Oppositionsparteien und -politiker sind nicht im Parlament vertreten. Gewaltenteilung besteht nicht, die Abhängigkeit der Deputierten von der Führung des Landes ist offensichtlich. Allerdings ist das Parlament – wie bereits erwähnt – Mitglied der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Nach anfänglichem Zögern hat sich das OSZE-Büro um Kontakte mit der Parlamentsleitung, mit den für seine Arbeit relevanten Ausschüssen und mit einzelnen Abgeordneten bemüht. Die Resonanz war mit wenigen Ausnahmen gut. Deshalb wäre es ein Fehler gewesen, hätten wir diesen Gesprächskanal nicht genutzt. Die OSZE-Repräsentanz hat in dieser Hinsicht größere Bewegungsfreiheit als Vertreter mancher Regierungen, da die OSZE schon in ihrem Namen dem Aspekt der „Zusammenarbeit“ ein besonderes Gewicht beimisst. Ebenso konnte das OSZE-Büro in direktem Kontakt mit der Justiz, vor allem den Obersten Gerichten und dem Generalstaatsanwalt, viele Dinge erörtern oder Interventionen vornehmen – nicht selten mit positivem Ausgang.

Die Zivilgesellschaft

Das OSZE-Büro sah in der Unterstützung der Zivilgesellschaft eine seiner wichtigsten Aufgaben. Das hatte zwei Gründe: Zum einen ist bekanntlich die Herausbildung der Zivilgesellschaft ein starker Motor für die Demokratisierung eines Landes. Zum anderen bedarf die Zivilgesellschaft in Belarus besonderen Beistands zur Selbstbehauptung gegenüber dem Staat.
Wie bereits angedeutet, betrachtet die belarussische Staatsführung die Zivilgesellschaft mit tiefem Misstrauen, da Freiräume außerhalb staatlicher Kontrolle nicht in ihre autoritäre Vorstellungswelt passen. Politische Autonomie innerhalb der Gesellschaft ist für die Führung eine Gefahrenquelle, Bürger, die sich politisch engagieren, machen sich verdächtig. Präsident Lukaschenko erkennt durchaus Jugendverbände, Frauenorganisationen, Gewerkschaften und Veteranenvereine an – aber nur solche, die vom Staat finanziell abhängig sind und von ihm gelenkt werden. Echte nichtstaatliche Organisationen sind zwar nicht verboten und es gibt auch bürokratische Verfahren, die ihre Zulassung, Organisationsformen und Kompetenzen regeln. Es wurden jedoch hohe Hürden aufgestellt und Vorschriften erlassen, die Intervention und Reglementierung ermöglichen.

Einige Monate nach Wiedereröffnung der OSZE-Repräsentanz verschärfte sich der Druck auf die Zivilgesellschaft sichtlich. Er hat bis heute nicht nachgelassen und die Zivilgesellschaft, die schon vorher unter beträchtlichem Druck stand, weiter geschwächt. 2003 und 2004 wurden zahlreiche NGOs per Gerichtsbeschluss aufgelöst. Seit 2004 wird eine rigide Genehmigungspflicht für die Annahme internationaler technischer und humanitärer Hilfe praktiziert. Mit Gesetz vom 19. Juli 2005 wurde das Gesetz vom 4. Oktober 1994 über „Gesellschaftliche Vereinigungen" neu gefasst und an mehreren Stellen verschärft. Das Gleiche gilt für das Parteiengesetz, das ebenfalls am 19. Juli 2005 in Neufassung vom Parlament verabschiedet wurde. Darüber hinaus wurden neue Straftatsbestände geschaffen, die die politische Bewegungsfreiheit der Zivilgesellschaft einschließlich der politischen Parteien einschränken. Am 15. Dezember 2005 unterzeichnete der Präsident nämlich eine Strafrechtsnovelle mit bewusst unscharfen Kriterien, die die Schwelle für eine strafrechtliche Verfolgung von Journalisten, Vertretern von NGOs und politischen Parteien erheblich absenkte. Zwar wurde dieses Gesetz bislang nicht oft angewendet. Dennoch stellt es ein Damoklesschwert dar, das durch Strafandrohung die Meinungsfreiheit in verfassungsrechtlich höchst bedenklicher Weise einengt.

Es ist daher kein Wunder, dass die Zivilgesellschaft in Belarus in Not ist. Zugleich hat die Regierung die Unterstützung von außen erheblich erschwert, obwohl – vielmehr wohl gerade weil – seit einiger Zeit die EU, die USA und andere Geber ihre Politik gegenüber Belarus vor allem auf die Hilfe für die Zivilgesellschaft ausgerichtet haben. Aus diesem Grunde stößt die praktische Hilfe für die Zivilgesellschaft rasch an Grenzen, nämlich an behördliche Zulassungsregeln und Verbote.

Auch das OSZE-Büro hat der Zivilgesellschaft materiell und konkret nicht viel helfen können. Jedoch hat es sich bemüht, die vorhandenen Spielräume maximal zu nutzen. Wir haben Solidarität an den Tag gelegt, wo immer und wann immer das in irgendeiner Weise gerechtfertigt war. Wir unterhielten vertrauensvolle persönliche Kontakte, unser Büro war für jedermann offen. Wir luden zu OSZE-Veranstaltungen im Ausland ein und übernahmen Kosten. Wir beobachteten Gerichtsverfahren, bei denen ein politischer Hintergrund zu vermuten war, und waren bei Demonstrationen als Beobachter zugegen. Wir trafen uns mit den Familien der „Verschwundenen", intervenierten bei der Regierung, äußerten Protest in Form von Presseerklärungen und besuchten politische Gefangene. Ferner informierten wir – das Mandat ermächtigte uns zur Beobachtung und Berichterstattung – die OSZE regelmäßig einmal im Monat und aktuell bei besonderen Anlässen, jeweils mit Verteiler an alle 56 Delegationen und einige internationale Organisationen, mit Durchschrift an belarussische Ämter. Darüber hinaus hielten wir laufend Kontakt zum OSZE-Vorsitz und zum -Sekretariat. Unsere Berichterstattung beschränkte sich nicht auf die Zivilgesellschaft, sondern umfasste alle Aufgaben des Büros, z.B. auch die Projektarbeit.

Das OSZE-Büro widmete der kleinen Zahl der nichtstaatlichen Medienorgane große Aufmerksamkeit, also den vom Staat unabhängigen Zeitungen und Agenturen. Es gibt noch Zeitungen, die einen kritischen, demokratischen Geist verkörpern; eine Reihe verantwortungsvoller, mutiger Journalisten verdient Respekt. Aber im Widerspruch zur „Europäischen Sicherheitscharta" der OSZE vom 19. November 1999, die auch Präsident Lukaschenko beim letzten OSZE-Gipfel in Istanbul unterzeichnet hat, wurden in Belarus nicht „die Grundvoraussetzungen für freie und unabhängige Medien"[2] geschaffen. Vielmehr wird die freie Presse stranguliert. Eine entsprechende Kampagne begann am 29. Mai 2003, als die wichtigste unabhängige, sehr angesehene Zeitung *Belaruskaja Delowaja Gaseta* (BDG) für drei Monate suspendiert wurde. In der Folgezeit wurden mehr und mehr Zeitungen durch die Behörden zu Maßnahmen gezwungen, die ihre Existenz bedrohten und in vielen Fällen Betriebseinstellungen zur Folge hatten. Da nahezu alles in staatlicher Hand ist (Druckereiwesen, Vertriebsorganisationen usw.) und der Staat Einfluss auf Abonnements und Werbeaufträge ausüben kann, stehen den Behörden genügend Druckmittel zur Verfügung.

Am 22. März 2006 stellte die BDG, die seit 2003 in Smolensk (Russland) drucken ließ, nach langem Kampf ihren „normalen" Betrieb ein; sie versucht jetzt, eine Internetversion aufrechtzuerhalten. Die andere wichtige Tageszeitung, *Narodnaja Wolja*, hat bis jetzt unter großen Opfern überlebt. Die Zeitungen *Schoda* und *Nascha Niva* (Letztere wurde 1906 als Blatt der belarussischen Nationalbewegung gegründet) stehen nach verschiedenen Gerichtsurteilen vor dem Ende. Es ist ein trauriges Bild!

Im Rahmen ihrer Möglichkeiten hat die OSZE Anstrengungen unternommen, dem Zeitungssterben in Belarus entgegenzutreten. Das OSZE-Büro stand hier nicht allein. Vielmehr hat sich der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit Miklós Haraszti stark engagiert. Der Bericht, den er dem Ständigen Rat der OSZE nach seinem Besuch in Minsk vom 9. bis 11. Februar 2005 vorlegte, war bemerkenswert klar und überzeugend, auch bei seinen Gesprächen in Minsk war er mit Festigkeit und Klugheit vorgegangen.

Es ist verständlich, dass die Zivilgesellschaft große Erwartungen in die OSZE und das OSZE-Büro gesetzt hat. Es nimmt ebenfalls nicht Wunder, dass sich Enttäuschung, Unzufriedenheit und Kritik einstellten, weil wir den Erwartungen nicht vollständig gerecht werden konnten. Dennoch haben wir die Erfahrung gemacht, dass unser Verhalten allmählich Verständnis fand. Die Vertreter des „anderen Belarus" erkannten nach und nach die Ernsthaftigkeit und Aufrichtigkeit unserer Absichten. Da sie selbst dem staatlichen Druck ausgesetzt sind, nahmen sie auch die Grenzen unserer Handlungsmöglichkeiten wahr. So entstanden trotz mancher vergeblicher Hoffnungen Vertrauen und

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, S. 455-476, hier: S. 464.

Partnerschaft. Im Auswärtigen Amt hieß es einmal, das OSZE-Büro verkörpere das internationale Gewissen. Vielleicht ist die Annahme nicht falsch, dass das belarussische Helsinki-Komitee, der Belarussische Journalistenverband und viele andere NGOs das ähnlich sahen. Uns wurde wiederholt versichert, dass die OSZE gebraucht werde; es würde auf Unverständnis stoßen, wenn sie sich aus Belarus zurückzöge. In dieselbe Richtung ging das Drängen der politischen Opposition vor den Präsidentschaftswahlen, die OSZE möge die Wahlen beobachten.

Wahlbeobachtung durch die OSZE

Ein wichtiges Instrument zur Gewährleistung demokratischer Wahlen stellt ihre methodische Beobachtung dar. Die OSZE, vertreten durch das BDIMR, hat auf diesem Gebiet große Leistungen vollbracht und sich einen ausgezeichneten Ruf erworben, allerdings von betroffener Seite auch scharfe Kritik auf sich gezogen. In Belarus beobachtete das BDIMR 2006 die Präsidentschaftswahlen und 2004 die Parlamentswahlen. Beide Male lud Belarus die OSZE rechtzeitig zur Wahlbeobachtung ein. Das BDIMR richtete in beiden Fällen in Minsk mit einer erfahrenen Mannschaft ein Büro ein, während das OSZE-Büro bei der eigentlichen Wahlbeobachtung keine spezifischen Aufgaben hatte.

Die Präsidentschaftswahlen am 19. März 2006 endeten erwartungsgemäß mit dem Sieg Alexander Lukaschenkos. Nach dem Abschlussbericht des BDIMR vom 7. Juni 2006 „entsprach die Durchführung der belarussischen Präsidentschaftswahlen 2006 nicht den OSZE-Verpflichtungen zu demokratischen Wahlen“.[3] Weiter heißt es: „Im Großen und Ganzen wurden die Gesetze von den staatlichen Behörden, einschließlich der Zentralen Kommission für Wahlen und Referenden (CEC), restriktiv und teilweise willkürlich angewandt.“[4] Ähnlich eindeutig hatte das BDIMR bereits über die Parlamentswahlen vom 17. Oktober 2004 geurteilt, indem es feststellte, dass die Wahlen „weit hinter OSZE-Verpflichtungen zurückblieben“.[5] Bei den Parlamentswahlen waren es vor allem die Spitzenresultate, die tiefe Zweifel an der Legitimität der Wahl und der gleichzeitigen Abstimmung über das Referendum begründeten: Kein einziger Oppositionskandidat wurde gewählt, 86 Prozent der Wähler stimmten angeblich für das umstrittene Verfassungsreferendum.

---

3 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Belarus, Presidential Election, 19 March 2006, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warschau, 7. Juni 2006, S. 3, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19393_en.pdf (eigene Übersetzung).

4 Ebenda, S. 2 (eigene Übersetzung).

5 OSCE/ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly International Election Observation Mission, Republic of Belarus, Parliamentary Elections, 17 October 2004, Minsk, 18. Oktober 2004, S. 1, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3733_en.pdf (eigene Übersetzung).

Teilweise wird die Auffassung vertreten, Lukaschenko hätte auch ohne Manipulationen die Wahl gewonnen, so dass er letztlich rechtmäßiger Sieger sei. In der Tat gab der belarussische Soziologe Oleg Manajew bekannt, dass Lukaschenko nach einer Umfrage seines Instituts 63,6 Prozent der Stimmen gewonnen habe;[6] laut amtlichem Ergebnis waren es 83 Prozent.[7]
Die Zahl 63,6 Prozent – ihre Richtigkeit unterstellt – gibt Aufschluss darüber, wie groß der Prozentsatz der ausgezählten Pro-Lukaschenko-Stimmen wirklich war, besagt aber nichts über den Einfluss des unfairen Wahlkampfes auf das Stimmverhalten der Wähler. Angesichts der Tatsache, dass – so der Abschlussbericht des BDIMR vom 7. Juni 2006 – im Wahlkampf „von der Verfassung garantierte bürgerliche und politische Rechte wie das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und das Recht auf Zugang zu und Sammlung und Verbreitung von Informationen missachtet wurden“,[8] wird das Maß der Manipulation als hoch einzuschätzen sein. Ferner ist zu bedenken, dass Lukaschenko sich am 17. Oktober 2004 durch ein Verfassungsreferendum die Möglichkeit eröffnet hat, unbegrenzt oft für das Präsidentenamt zu kandidieren. Die Verfassungsmäßigkeit des Referendums war zweifelhaft; sie wurde von der Venedig-Kommission des Europarats in ihrer Plenarsitzung am 8./9. Oktober 2004 bestritten. Die Gültigkeit des Wahlsiegs von Lukaschenko steht deshalb auf unsicherer Grundlage. Mit dieser Feststellung soll nicht geleugnet werden, dass Präsident Lukaschenko in Belarus über eine beträchtliche Anhängerschaft verfügt, die in ihm einen Garanten für Ruhe im Lande, für bescheidene materielle Sicherheit und für Treue zu Traditionen sieht.
Seit Ende 2004 treibt Lukaschenko die Sorge um, dass ähnliche Entwicklungen wie in der Ukraine die Machtverhältnisse in Belarus nachhaltig verändern könnten. Seitdem hat er systematisch Vorsorge getroffen und Maßnahmen ergriffen, um die Lage unter Kontrolle zu halten: die Verschärfung und Ausweitung von Gesetzen und Staatsschutznormen, weitere Indoktrinierung der Staatsschutzorgane, Beschuldigung und selbst Verunglimpfung westlicher Staaten und ihrer Botschaften, Einreisebeschränkungen, Warnung vor Unruhen und Straßenkämpfen, beispiellose Diskreditierung der Opposition, Verhaftungen, Verweisung von der Universität, Verbot von Zeitungen, massive mediale Propaganda und ähnliches. Kurz vor dem Wahltag, am 2./3. März, schuf er sich mit der Einberufung der „Dritten All-Belarussischen Volksversammlung“, eines in der Verfassung nicht vorgesehenen Gremiums von ca. 2.500 loyalen, dem Präsidenten unterstellten Personen, eine resonanzstarke Tribüne. Seine mehrstündige Rede war durchsetzt mit der für ihn

6 Vgl. BELAPAN, 21. April 2006.
7 Das Institut von Professor Manajew, IISEPS (Independent Institute for Socio-Economic and Political Studies), wurde am 15. April 2005 auf Beschluss des belarussischen Obersten Gerichts aufgelöst und operiert seitdem mit Sitz in Vilnius. Es ist eines der wenigen unabhängigen Forschungseinrichtungen seiner Art in Belarus und hat einen einwandfreien Ruf.
8 OSCE/ODIHR, a.a.O. (Anm. 3), S. 1 (eigene Übersetzung).

typischen Herabsetzung politischer Gegner und mit üblen, auf westliche Adressaten gemünzten Unterstellungen.
Die Opposition, angeführt von Alexander Milinkewitsch einerseits und Alexander Kosulin andererseits, zeigte im Wahlkampf Mut, Entschlossenheit und Intelligenz. Sie ließ sich nicht zu unbedachten Handlungen hinreißen, sondern blieb besonnen und agierte gewaltfrei. Sie erwies sich als politisch und organisatorisch bemerkenswert geschlossen und erhielt wesentlich größere Unterstützung aus der Bevölkerung als zuvor, wie bei den Demonstrationen am Abend des 19. März und an den folgenden Tagen deutlich wurde. In jenen Tagen hatte die Staatsmacht ihr Vorgehen kühl kalkuliert. Auf der einen Seite beging sie erhebliche Verstöße gegen Menschenrechte, vor allem gegen das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit und das Recht auf persönliche Freiheit. (Möglicherweise handelten die Behörden formell in Übereinstimmung mit belarussischem Recht, aber in vielen Fällen gewiss nicht in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen der OSZE und anderen internationalen Normen, die für Belarus entweder politisch oder rechtlich bindend sind.) Gleichwohl wurde nicht jede Manifestation des Protestes mit Gewalt unterdrückt; auch wurden keine Schusswaffen eingesetzt.
Die Präsidentschaftswahlen gaben den Wählern nicht die Möglichkeit, in demokratisch korrekter Weise frei zu entscheiden, wer in den nächsten fünf Jahren an der Spitze des Staates stehen soll. Dennoch hatten die Wahlen und der vorausgegangene Wahlkampf einen positiven Effekt: Die Opposition hat erheblich an politischer Statur gewonnen und ist in der belarussischen Öffentlichkeit zu einem politisch relevanten Faktor geworden. Ferner hat das belarussische Geschehen eine umfassende kritische Reaktion der internationalen Gemeinschaft ausgelöst und im Westen Konsequenzen für die Stellung Lukaschenkos zur Folge gehabt. Dadurch wurde innen- und außenpolitisch eine Dynamik in Gang gesetzt, die das Land aus der politischen Stagnation befreien könnte, in der es sich seit langem befindet.

Versäumnisse der OSZE?

Die Bilanz der Arbeit der OSZE in Belarus ist enttäuschend. Zwar ist die OSZE seit Jahren mit einer Feldmission präsent und bemüht sich auch mit dem sonstigen ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium, auf Belarus einzuwirken. Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie, zur Rechtsstaatlichkeit und zur Entwicklung der Zivilgesellschaft sind jedoch nicht zu erkennen. In einigen Bereichen hat sich die Lage sogar verschlechtert. Deshalb mag sich manch einer die Frage stellen, ob die OSZE versagt hat.
An dieser Stelle ist es angebracht, einige Besonderheiten der OSZE in Erinnerung zu rufen.
Wie wir wissen, sind die 56 Teilnehmerstaaten der OSZE alles andere als homogen; sie sind auf unterschiedlichen historischen, politischen und ideolo-

gischen Fundamenten gegründet. Nicht nur die einzelnen Regierungen haben unterschiedliche Einstellungen zu den Werten, die die OSZE zu fördern sucht. Auch die Gesellschaften der einzelnen Teilnehmerstaaten haben ein unterschiedliches Verständnis von z.B. Freiheit und Gewaltenteilung, oder diese Errungenschaften sind ihnen weniger wichtig als andere Dinge. Man hat den Eindruck, dass manche Teilnehmerstaaten mit hoher demokratischer Kultur diese fundamentale Tatsache nicht ausreichend zur Kenntnis nehmen. Die Akzeptanz der OSZE-Prinzipien in Ländern „östlich von Wien" braucht auch deshalb so viel Zeit, weil machtpolitische Interessen ihnen oft entgegenstehen und weil die Gesellschaft noch nicht „reif" ist. Gerade Belarus scheint ein Beispiel für diese Erfahrung zu sein.

Wie wir ferner wissen, beruht das System der OSZE auf dem Konsensprinzip; es hat ihre Gründung sogar überhaupt erst möglich gemacht. Diesem Prinzip entspricht zum einen der kooperative Sicherheitsansatz der Organisation, zum anderen die Erkenntnis, dass die OSZE-Standards einem Teilnehmerstaat nicht aufgezwungen werden können. Ihre Respektierung kann zwar durch den Dialog, durch Kritik und durch politischen Druck gefördert werden, gegen den Willen des betreffenden Staates aber kann die OSZE wenig ausrichten.

Im Lauf der Jahre sind die Länder „östlich von Wien" selbstbewusster geworden. Sie fordern stärkere Beteiligung an der Gestaltung der OSZE-Politik und an ihrer Implementierung. Dies beeinflusst auch den Blick der OSZE auf Länder wie Belarus, der schon lange keine rein westliche Perspektive mehr sein kann. Es wäre ein Irrglaube zu meinen, Belarus sei unter den 56 Teilnehmerstaaten völlig isoliert.

Aus all dem folgt, dass die OSZE anders handeln muss als andere internationale Organisationen. Eine Politik des Zwangs oder der Konfrontation würde ihrem Wesen widersprechen und ihre Einwirkungsmöglichkeiten langfristig lähmen. *„Soft power"* mag Schwäche bedeuten, sie bedeutet aber auch Stärke. Die Prinzipen, für die die OSZE eintritt, werden nicht dadurch bedeutungslos, dass sie von Teilnehmerstaaten nicht oder nur in unvollkommener Weise umgesetzt werden. Sie können beständig eingefordert werden – ähnlich wie die Bundesrepublik Deutschland viele Jahre hindurch das Recht auf Wiedervereinigung eingefordert hat.

Die OSZE widmet dem schwierigen Partner Belarus kritische Aufmerksamkeit. Sie mahnt und kooperiert zugleich und setzt im Übrigen auf die Kraft der allmählichen Veränderung.

William H. Hill

Konfliktbeilegung in Transnistrien – Fortschritte und Rückschritte: Die OSZE-Mission in Moldau 2005/2006[1]

Die Suche nach einer tragfähigen friedlichen politischen Lösung für das Transnistrienproblem hat sich von Mitte 2005 bis 2006 maßgeblich verändert. Während die Verhandlungen über eine politische Lösung im Herbst 2005 in einem erweiterten Format wieder aufgenommen wurden,[2] wurden die Beziehungen zwischen Chişinău und Tiraspol zunehmend feindselig; insbesondere nachdem die moldauischen und ukrainischen Behörden am 3. März 2006 ein neues Zoll- und Grenzregime eingeführt hatten, nahmen die Spannungen zu. Das neue Management des transnistrischen Abschnitts der moldauisch-ukrainischen Grenze rief nicht nur eine feindliche Reaktion Tiraspols hervor, sondern führte auch zu einer zunehmenden Polarisierung zwischen den Vermittlern und Beobachtern des Prozesses zur politischen Konfliktbeilegung. Seit dem Referendum vom 17. September 2006 zugunsten der Unabhängigkeit Transnistriens und einer stärkeren Anbindung an Russland befinden sich die Ergebnisse der neuen Initiativen und Ereignisse der Jahre 2005 und 2006 noch in der Schwebe.

Die Orange Revolution und die Wahlen in Moldau im Jahr 2005

Die Einsetzung neuer Regierungen in Kiew und Chişinău im Januar und April 2005 hatten weitreichende Veränderungen im transnistrischen Konfliktlösungsprozess im Jahr 2005 zur Folge. Der sogenannte Juschtschenko-Plan, den der ukrainische Präsident Viktor Juschtschenko am 22. April 2005 auf dem GUAM-Gipfel (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldau) in Chişinău vorgelegt hatte und der im Mai von ukrainischen Vertretern auf einem Treffen in Winniza (Ukraine) in einer detaillierteren Fassung präsentiert wurde, verschob den Schwerpunkt der politischen Konfliktbeilegung insofern, als er die Notwendigkeit einer demokratischen Reform des transnistrischen Regimes als Voraussetzung für die Verhandlung einer politischen Lösung in den Mittelpunkt rückte. Am 10. Juni 2005 verabschiedete das moldauische Parlament mit überwältigender Mehrheit eine Erklärung, in der der Juschtschenko-Plan begrüßt und um zwei Appelle erweitert wurde, in denen freie Wahlen in der Region Transnistrien unter internationaler Überwachung als

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wieder.
2 Die ursprünglich fünfseitigen Verhandlungen (Moldau, Transnistrien und die drei Mediatoren Russland, Ukraine und die OSZE) wurden im Herbst 2005 um die EU und die USA als Beobachter erweitert („fünf-plus-zwei“).

Bedingung für Fortschritte in Richtung auf eine politische Lösung sowie der Abschluss des Abzugs der russischen Truppen aus Transnistrien und die Ersetzung der derzeitigen russischen durch internationale *Peacekeeping*-Truppen gefordert wurden.
Am 22 Juli 2005 verabschiedete das moldauische Parlament das Gesetz über die Grundprinzipien der besonderen Rechtsstellung der Siedlungen am linken Ufer des Dnjestr (Transnistrien). Das Gesetz erklärt die Demokratisierung der transnistrischen Region und den Abzug der russischen Truppen, wie 1999 auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul vereinbart, zu Voraussetzungen für weitere Verhandlungen über einen Sonderstatus der Region.
Das moldauische Gesetz bot Transnistrien einen formellen Autonomiestatus (eine „autonome territoriale Einheit [...] als integraler Bestandteil der Republik Moldau") an. Das Gesetz führte aus, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der moldauischen Zentralregierung und den transnistrischen Behörden auf der Grundlage der moldauischen Gesetzgebung erfolgen sollte, womit die Verabschiedung föderaler und konföderaler Bestimmungen aus früheren Vorschlägen, insbesondere dem umstrittenen „Kosak-Memorandum", ausgeschlossen wurde.
Auf die Verabschiedung des Gesetzes durch das moldauische Parlament hagelte es Kritik, vor allem aus Tiraspol und Moskau. Der häufigste Vorwurf lautete, dass es sich dabei um eine einseitige moldauische Aktion handele, die durchgeführt worden war, ohne sich zuvor mit dem transnistrischen Verhandlungspartner zu beraten, geschweige denn sein Einverständnis einzuholen. Die Vorgehensweise des moldauischen Parlaments stand jedoch eindeutig in Einklang mit der Stoßrichtung des Juschtschenko-Plans. Die ukrainische Initiative sah einen Dreistufenplan für eine politische Lösung der Transnistrienfrage vor, wobei das Parlament Moldaus in der ersten Phase die entsprechenden Gesetzesentwürfe zum Status der Region erarbeiten sollte. Das transnistrische Parlament sollte erst in einer späteren Phase, nach der Durchführung freier und fairer Wahlen, als legitimer Verhandlungspartner anerkannt werden.
Tiraspol reagierte auf die Vorschläge Präsident Juschtschenkos auf dem GUAM-Gipfel und die ukrainischen Pläne von Winniza rundheraus feindselig, während Moskau die Initiativen nur spärlich, allerdings durchaus skeptisch kommentierte. Die transnistrischen Verhandlungspartner stritten mit ihren ukrainischen Gesprächspartnern nach dem Treffen von Winniza zwei Monate lang über zahlreiche Klauseln der Juschtschenko-Initiative und des ukrainischen Plans. Nach einem Treffen mit Präsident Juschtschenko in Kiew bot der transnistrische Führer Igor Smirnow im Juli 2005 schriftlich seine Unterstützung für den ukrainischen Lösungsvorschlag an. Smirnows Schreiben an Juschtschenko enthielt jedoch so viele Bedingungen, Einschränkungen und Vorbehalte, dass das transnistrische Verhandlungsteam die tatsächliche Annahme und Umsetzung der meisten Bestimmungen des ukrainischen Plans lange Zeit verschleppen oder ablehnen konnte.

Erweiterung des Verhandlungsformats

Einer der wichtigsten Punkte der auf dem GUAM-Gipfel präsentierten Initiative Präsident Juschtschenkos war die Erweiterung des Formats der Verhandlungen über eine politische Lösung des Transnistrienproblems um die Europäische Union und die USA als offizielle Teilnehmer.
Die USA verfolgen den Prozess der politischen Beilegung des Transnistrienkonflikts seit den frühen 90er Jahren mittels eines Sonderunterhändlers für Konflikte in den Neuen Unabhängigen Staaten, der im Außenministerium angesiedelt ist, genauestens. Der US-Sonderunterhändler bereist Moldau einschließlich der transnistrischen Region regelmäßig und berät sich ausführlich sowohl mit den Konfliktparteien als auch mit den Vermittlern im Prozess zur politischen Beilegung des Konflikts. Zu seinem Aufgabenbereich gehören auch die Konflikte in Berg-Karabach, Südossetien und Abchasien.
Seit Beginn dieses Jahrzehnts schenkt auch die EU Moldau und dem ungelösten Konflikt um seine transnistrische Region zunehmend Aufmerksamkeit. Im Februar 2003 schloss sich die EU den US-Visasanktionen gegen hohe Funktionäre aus Transnistrien an, um so Tiraspol dazu zu bewegen, seine wenig konstruktive Haltung in den Verhandlungen über eine politische Lösung zu ändern. Die EU verschärfte die Visasanktionen als Reaktion auf die Schließung mehrerer in lateinischer Schrift unterrichtender moldauischer Schulen in Transnistrien im Juli 2004. Als die EU-Erweiterung um Rumänien und Bulgarien näherrückte, stieg die Aufmerksamkeit für Moldau insgesamt deutlich. Nach der Verabschiedung des EU-Aktionsplans für die Republik Moldau am 22. Februar 2005 ernannte die EU im März des Jahres den niederländischen Diplomaten Adriaan Jacobovits de Szeged zum Sonderbeauftragten für Moldau. Mit seiner Ernennung sollte der Beitrag der EU zur Lösung des Transnistrienkonflikts erhöht werden.
Regierung und Zivilgesellschaft in Chişinău hatten einige Zeit lang die Möglichkeit diskutiert, das Format der Verhandlungen über ein politische Lösung des Transnistrienkonflikts, vor allem durch die Aufnahme der EU und der USA als offizielle Teilnehmer, zu ändern. Allerdings waren weder Russland noch die Ukraine darauf erpicht, ihre privilegierte Stellung als Vermittler und selbsternannte „Garantiemächte“ aufzugeben. Nach der Orangen Revolution änderte Kiew jedoch seine Haltung und Präsident Juschtschenko schlug in seiner Rede auf dem GUAM-Gipfel am 22. April 2005 vor, die Europäische Union und die Vereinigten Staaten formell in den Verhandlungsprozess einzubeziehen. Brüssel und Washington erklärten unmittelbar darauf ihre Bereitschaft, sich offiziell an den Verhandlungen zu beteiligen.
Moskaus Reaktion auf die ukrainische Initiative fiel im Wesentlichen indifferent und unverfänglich aus. Hinsichtlich der Erweiterung des Verhandlungsformats deuteten russische Vertreter gegenüber ihren Ko-Vermittlern aus der Ukraine und der OSZE an, dass sie sich von der Antwort Tiraspols auf den Vorschlag leiten lassen und diese akzeptieren würden.

In Gesprächen mit der OSZE-Mission in Moldau im Juli 2005 ließen die transnistrischen Unterhändler durchblicken, dass sie die Beteiligung der USA und der EU an den Verhandlungen über eine politische Lösung akzeptieren würden, allerdings nur als Beobachter. Die OSZE-Mission führte daraufhin wochenlange Beratungen mit allen interessierten Parteien – Moldau, Russland, der Ukraine, der EU und den USA – über eine für alle akzeptable Definition dessen, was Beobachterstatus tatsächlich bedeuten soll, durch. Die endgültige Übereinkunft über den Beobachterstatus berechtigte die EU- und die US-Vertreter an allen Sitzungen und Gesprächsrunden teilzunehmen, alle Unterlagen einzusehen, Vorschläge zu unterbreiten und die Vorschläge anderer zu kommentieren. Sie konnten jedoch keine Dokumente unterzeichnen, nicht mit abstimmen, wenn Beschlüsse gefasst wurden, oder den Vorsitz in offiziellen Sitzungen übernehmen. Da alle Beschlüsse in den Verhandlungen im Konsens gefasst werden, wurde es nicht als Problem angesehen, dass die EU und die USA kein offizielles Stimmrecht hatten.
Die transnistrischen Unterhändler baten darüber hinaus um Einzelberatungen mit den Vertretern der EU und der USA, um deren generelle Einstellung und ihre Ansichten zum transnistrischen Problem zu erkunden. Chişinău erhob keine Einwände, und im August und September besuchten Vertreter der EU und der USA unabhängig voneinander Tiraspol. Nachdem diese offensichtlich notwendige politische Theateraufführung überstanden war, wurde am 26.-27. September 2005 in Odessa bei Beratungen der politischen Vertreter (d.h. der Unterhändler) Chişinăus und Tiraspols und der drei Vermittler Russlands, der Ukraine und der OSZE eine formelle Übereinkunft über die Erweiterung des Verhandlungsformats geschlossen. In dem Protokoll, das am Ende der Beratungen von Odessa unterzeichnet wurde, wurde die offizielle Wiederaufnahme der Verhandlungen über die politische Beilegung des Konflikts Ende Oktober – nach 15-monatiger Unerbrechung – in Chişinău vereinbart.

Der politische Hintergrund: ein Problem gelöst, ein anderes vertieft

Die Verhandlungen über die politische Beilegung des Konflikts waren im Juli 2004 von der Delegation Moldaus abgebrochen worden, die damit ihren Protest gegen die Schließung zweier moldauischer Schulen in Transnistrien, die in lateinischer Schrift unterrichteten, und die Drohung mindestens zweier weiterer Schulschließungen durch die transnistrischen Behörden zum Ausdruck brachte. Die akute Krise über die moldauischen Schulen auf transnistrisch kontrolliertem Territorium dauerte fast ein Jahr. Nachdem es der OSZE-Mission gelungen war, Einzelvereinbarungen auszuhandeln, die es den jeweiligen Schulen ermöglichten, zumindest verspätet wieder zu öffnen und den Betrieb für das Schuljahr 2004/2005 aufrechtzuerhalten, vermittelte sie mit Hilfe von Kollegen der ukrainischen und der russischen Botschaft in

Chişinău eine Übereinkunft zwischen moldauischen und transnistrischen Bildungsexperten. Diese am 1. Juli 2005 unterzeichnete Vereinbarung gewährleistete die befristete Registrierung der moldauischen Schulen bei den lokalen Behörden links des Dnjestr, so dass die Schulen das Schuljahr 2005/2006 relativ normal beginnen und durchführen konnten. Die Verhandlungen zwischen Bildungsexperten aus Chişinău und Tiraspol wurden unter Vermittlung der OSZE-Mission fortgesetzt mit dem Ziel, eine längerfristige Vereinbarung über den Status der in lateinischer Schrift unterrichtenden Schulen zu erreichen.

Die Lösung der bitteren und langwierigen Schulkrise war eine unabdingbare Voraussetzung für die Wiederaufnahme der politischen Lösungsverhandlungen. Der Erfolg, dass wenigstens eine vorläufige Lösung gefunden werden konnte, die es den moldauischen Schulen zumindest ermöglichte, den Unterricht wieder aufzunehmen, hatte einen ähnlichen Effekt wie das Zusammenpressen eines Ballons – die erbitterten Spannungen zwischen dem linken und dem rechten Ufer des Dnjestr quollen einfach an anderer Stelle wieder hervor.

Die heikelsten Probleme zwischen Chişinău und Tiraspol während des größten Teils des Jahres 2005 drehten sich um die Probleme moldauischer Bauern, die im von Chişinău kontrollierten Teil links des Dnjestr um Dubossary leben, aber Land bebauen, das östlich der nord-südlich verlaufenden Hauptstraße liegt und von den transnistrischen Behörden kontrolliert wird. Bereits im Frühjahr 2000 hatten örtliche transnistrische Behörden in Dubossary versucht, die Möglichkeiten der Bauern aus mehreren moldauisch kontrollierten Dörfern der Region (Cocieri, Malovata, Corjevo, Cosnita und Dorotcaia), ihr Land zu erreichen und zu bewirtschaften, einzuschränken. Ein Treffen zwischen dem damaligen moldauischen Ministerpräsidenten Dumitru Braghis und dem transnistrischen Führer Smirnow führte zu einer stillschweigenden Waffenruhe zwischen den lokalen Behörden beider Seiten, so dass die Bauern mehrere Jahre lang ihre Felder fast ohne Zwischenfälle bestellen konnten.

Als sich die Beziehungen zwischen den moldauischen und den transnistrischen Behörden nach dem Beschluss des moldauischen Präsidenten Vladimir Voronin vom November 2003, das Kosak-Memorandum nicht zu unterzeichnen, verschlechterten, erlegten die örtlichen transnistrischen Behörden den moldauischen Bauern, die Felder bearbeiteten, die *de facto* unter transnistrischer Kontrolle standen, im Jahr 2004 wieder zunehmend Beschränkungen auf und erhoben zudem Gebühren von ihnen. Zu einer handfesten Krise – und beinahe zu bewaffneten Auseinandersetzungen – kam es schließlich im Oktober 2004, nachdem Transnistrien versucht hatte, eine „Grenz- und Zollstelle“ um 200 Meter auf moldauisch kontrolliertes Gebiet in der Nähe des am linken Ufer des Dnjestr gelegnen Dorfes Dorotcaia zu verlagern. Trotz wiederholter Appelle Moldaus waren die transnistrische und die russische Delegation in der Gemeinsamen Kontrollkommission (*Joint Control Commission*, JCC), die das Waffenstillstandsabkommen von 1992 überwacht und die Ge-

meinsamen *Peacekeeping*-Truppen in der Sicherheitszone zwischen den Konfliktparteien entlang des Dnjestr kontrolliert, weder willens noch in der Lage, das Problem der Bewegungsfreiheit und des Zugangs der moldauischen Bauern zu ihren Feldern zu lösen. Als es die transnistrischen Behörden im Frühjahr 2005 ablehnten, den moldauischen Bauern zu gestatten, ihre Saat auszubringen, verließ die moldauische Delegation die JCC und legte damit deren Arbeit lahm.

Gemeinsam mit Vertretern der russischen und der ukrainischen Botschaft bemühte sich die OSZE-Mission in der Folge um eine Lösung der so genannten Dorotcaia-Krise. Nach einem Treffen auf hoher Ebene mit dem transnistrischen Führer Smirnow schien eine Lösung greifbar, die Abmachung platzte jedoch in letzter Minute. Die OSZE-Mission sowie russische und ukrainische Vertreter trafen sich regelmäßig mit der moldauischen und der transnistrischen JCC-Delegation, ohne dass jedoch etwas dabei herauskam. Angesichts dieses ungelösten Problems machten die moldauischen Unterhändler die Bewegungsfreiheit in der Sicherheitszone – häufig schlicht als Dorotcaia bezeichnet – zu einer Dauerpriorität auf ihrer Agenda für die Verhandlungen zur politischen Beilegung des Konflikts. Da in dieser Frage im Winter 2005/2006 keine Fortschritte erzielt wurden, kam es in jeder Runde der Verhandlungen zu erbitterten und ausgedehnten Wortwechseln über die Notlage der moldauischen Bauern.

Paradoxer- und glücklicherweise kam eine für alle Seiten akzeptable vorläufige Lösung für das Dorotcaia-Problem gerade dann zustande, als die Verhandlungen über ein politische Lösung des Gesamtkonflikts im Frühjahr 2006 erst einmal scheiterten. Nachdem die Verhandlungsrunde im Februar 2006 aufgrund der moldauischen Klagen über mangelnde Fortschritte hinsichtlich der Misere der moldauischen Bauern abgebrochen worden war, wiesen Beratungen der OSZE-Mission mit transnistrischen und russischen Unterhändlern den Weg für eine *Ad-hoc*-Lösung des Problems in der Region Dubossary. Die moldauischen und die transnistrischen Unterhändler stimmten dem Vorschlag der OSZE zu, eine Arbeitsgruppe aus Vertretern moldauischer und transnistrischer Lokalbehörden aus der Region Dubossary zu bilden. Mit Hilfe russischer und ukrainischer Vertreter sowie von OSZE- und EU-Vertretern erarbeitete die Arbeitsgruppe eine Vereinbarung über eine informelle, befristete lokale Registrierung bei den örtlichen Behörden und den freien Zugang für moldauische Bauern. In der Vereinbarung wurden bewusst alle Eigentums- oder Hoheitsrechte berührenden Fragen ausgeklammert. Mitte April 2006 unterzeichneten örtliche transnistrische und moldauische Behördenvertreter ein offizielles Abkommen über Registrierung und Landnutzung bis 2009. Mit Beginn der Feiertage Anfang Mai konnten die moldauischen Bauern ihre Felder wieder bestellen.

Die *Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts – die Agenda*

Die Verhandlungen über eine politische Lösung des Transnistrienkonflikts wurden im Herbst 2005 mit einer Agenda, die weitgehend von den moldauischen und ukrainischen Unterhändlern bestimmt wurde und Juschtschenkos Initiative vom April sowie den ukrainischen Plan aufgriff, wieder aufgenommen. Zentraler Punkt des ukrainischen Lösungsvorschlags waren international überwachte Wahlen zu einer neuen Legislative (Oberster Sowjet) in Transnistrien, die dann als legitimer Verhandlungspartner anerkannt würde. Die ukrainischen Unterhändler hatten ursprünglich vorgeschlagen, diese erste Phase des Plans innerhalb von sechs Monaten bis zu den regulären Wahlen zum transnistrischen Obersten Sowjet, die für Dezember 2005 geplant waren, abzuschließen. Experten der OSZE-Mission hatten eine informelle, inoffizielle Untersuchung durchgeführt über den Zeitraum und die Ressourcen, die benötigt würden, um in der transnistrischen Region demokratische Wahlen nach internationalen Standards abzuhalten. Die Studie wurde bei einem informellen Treffen Ende August in Kiew diskutiert, der Umfang der zu lösenden technischen und politischen Fragen verhinderte jedoch ein wirklich bahnbrechendes Resultat. Jedenfalls weigerten sich die transnistrischen Unterhändler, sich mit dem Vorschlag zu befassen, da diese Frage von den Abgeordneten des amtierenden Obersten Sowjets behandelt werden müsse.
Am 21. September verfassten die Präsidenten Voronin und Juschtschenko in der Absicht, den Prozess zu beschleunigen, ein gemeinsames Schreiben an den slowenischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Dimitrij Rupel, in dem sie die Entsendung einer internationalen Beurteilungsmission nach Transnistrien vorschlugen. Die Mission sollte die Bedingungen für demokratische Wahlen in der Region beurteilen und Empfehlungen über notwendige Maßnahmen für ihre Durchführung abgeben. Die Delegationen Moldaus und der Ukraine griffen den Vorschlag bei den Konsultationen in Odessa am 26. und 27. September auf. Nach einem Telefonat mit Smirnow akzeptierten die transnistrischen Verhandlungspartner den Vorschlag im Grundsatz. So wurden die Gestaltung und die Diskussion des Entwurfs eines Mandats für eine internationale Beurteilungsmission die wichtigsten Punkte auf der Tagesordnung mehrerer Gesprächsrunden über eine politische Beilegung des Konflikts im Herbst und Winter 2005/2006.
Während sich die Diskussion über eine mögliche internationale Beurteilungsmission und international überwachte Wahlen in den Verhandlungen über eine politische Lösung hinzog, nahmen die Ereignisse auf dem linken Ufer ihren eigenen Verlauf und überrollten die Diskussion. Im September 2005 begann der Wahlkampf für die Wahlen zum Obersten Sowjet, die am 11. Dezember stattfanden. Wie schon die drei vorangegangenen Wahlen zur transnistrischen Legislative fanden auch diese ohne internationale Präsenz und Wahlbeobachtung statt und wurden ebenso wenig anerkannt.

Obwohl weder der Wahlkampf noch der eigentliche Urnengang internationalen Standards entsprachen, zog im Ergebnis der Abstimmung eine Mehrheit von Abgeordneten in den neuen Sowjet ein, die sich durch eine gewisse Distanz, wenn nicht gar Unabhängigkeit vom Regime Smirnow auszeichneten. 23 der 43 Abgeordneten gehören der Bewegung *Obnowlenie* („Erneuerung") an, die angeblich von einer Reihe von Großunternehmern, einschließlich des Einzelhandels-, Medien- und Fußballgroßkonzerns Sheriff, unterstützt wird. *Obnowlenie*-Führer Jewgenij Schewtschuk wurde zum Sprecher des neuen Obersten Sowjet gewählt und löste den langjährigen Gefolgsmann Smirnows Grigori Maracuta ab. Die Wahlen zum neuen Obersten Sowjet hatten jedoch keinerlei positive Auswirkungen auf die Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts. Im Gegenteil: Die Einsetzung von Abgeordneten mit einer neuen fünfjährigen Amtszeit erschwerte es deutlich, die Zustimmung der transnistrischen Verhandlungspartner zu baldigen, international überwachten Neuwahlen zu erhalten, durch die diese Abgeordneten wieder abgelöst werden sollten.

Überwachung von Fabriken

Politiker und Meinungsführer in Chişinău behaupten seit Jahren, Transnistrien betreibe die Herstellung, die Montage, den Verkauf und den Export von Waffen aller Art. Zwar haben Vertreter Transnistriens inzwischen eingeräumt, dass die Anschuldigungen zu einem Teil zutreffen; eine umfangreichere, langfristige oder kommerzielle Produktion von Waffen oder den Handel mit Waffen im großen Stil stritten sie jedoch stets ab. Konkrete Beweise, die den Vorwurf der Produktion oder des Schmuggels von Waffen belegen oder entkräften, gab es praktisch nicht, so dass sich der Dialog hierüber zwischen den beiden Seiten des Dnjestr auf eine Fülle unbewiesener Beschuldigungen und ebenso wenig belegter Dementis beschränkte.
Teilnehmer des Prozesses zur politischen Beilegung des Konflikts schlugen wiederholt vor, den Betrieb militärisch-industrieller Fabriken in Moldau und insbesondere in der Region Transnistrien transparenter zu gestalten und so die Vorwürfe des Waffenhandels ein für alle Mal aus der Welt zu schaffen. Anfang 2003 bot der transnistrische Führer Smirnow dem niederländischen OSZE-Vorsitz und der OSZE Mission an, Inspektionen in wichtigen Industriebetrieben in der transnistrischen Region durchzuführen, um den von Moldau erhobenen Vorwurf der Waffenproduktion zu entkräften. Damals waren Vertreter der transnistrische Behörden allerdings nicht bereit, dauerhaft und wiederholt Zugang zu den fraglichen Fabriken oder zu den wichtigsten Exportrouten durch die Ukraine zu gewähren. Die OSZE-Vertreter gingen indes davon aus, dass einmalige Inspektionen nicht viel mehr als der Besuch moderner Potemkinscher Dörfer wären, so dass in dieser Angelegenheit zwei Jahre lang nichts weiter unternommen wurde. Da jedoch die Vorwürfe des

Waffenschmuggels unvermindert anhielten, enthielt Präsident Juschtschenkos Initiative auf dem GUAM-Gipfel auch den Vorschlag, eine internationale Mission zur Beobachtung militärisch-industrieller Unternehmen in Transnistrien zu entsenden.
In den Sommermonaten des Jahres 2005 beriet sich die OSZE-Mission regelmäßig mit den Konfliktparteien und den Vermittlern in den Gesprächen über eine politische Konfliktlösung und legte schließlich den Entwurf eines Protokolls (bzw. Abkommens) zur langfristigen Überwachung von rund 15 Industriebetrieben in der moldauischen Region Transnistrien unter Federführung der OSZE vor.
Nachdem diese Angelegenheit auch während der Beratungen im September in Odessa erörtert worden war, beschlossen die Verhandlungsteilnehmer eine Expertenarbeitsgruppe zu bilden, die sich mehrmals im Büro der OSZE-Mission in Chişinău traf und einen Text zu erarbeiten versuchte, der sowohl Chişinău als auch Tiraspol genehm war. Die Diskussionen der Arbeitsgruppe offenbarten jedoch tiefgreifende Differenzen zwischen den Konfliktparteien in dieser Frage, darunter solch grundlegende Punkte wie z.B. welche Parteien das Fabriküberwachungsprotokoll unterzeichnen sollten. Als sich auch nach zwei Fünf-plus-zwei-Verhandlungsrunden, in denen die Frage diskutiert wurde, noch keine Fortschritte abzeichneten, schlug der Unterhändler der Russischen Föderation vor, anders vorzugehen und die Vorlage des Modellabkommens über Inspektionen von Industrieanlagen zugrunde zu legen, die in dem VSBM-Paket (siehe unten, S. 177-179) enthalten ist, das beiden Seiten während der Verhandlungen im Juli 2005 vorgelegt worden war.
Für die Fünf-plus-zwei-Verhandlungsrunde im Januar 2006 erarbeitete die OSZE-Mission einen neuen, auf der Vorlage des VSBM-Pakets beruhenden Protokollentwurf zur Fabriküberwachung. Das Format und einige der Modalitäten des vorgeschlagenen Abkommens wichen zwar etwas ab, die wichtigsten Bestandteile, insbesondere die Liste der zu überwachenden Industrieanlagen, waren jedoch unverändert geblieben. Dieser neue Vorschlag eines Abkommens wurde in den beiden Verhandlungsrunden Anfang 2006 diskutiert. Die Gespräche verliefen jedoch oberflächlich, größtenteils polemisch und blieben ohne substanzielles Ergebnis.

Militärische Aspekte von Sicherheit: kein Abzug, keine VSBM

Der Abzug der in der transnistrischen Region der Republik Moldau stationierten russischen Truppen und der dort befindlichen militärischen Ausrüstung ist eines der Hauptziele der OSZE-Mission in Moldau seit ihrer Einrichtung im April 1993. Auf dem Ministerratstreffen in Stockholm im Dezember 1992 war die Russische Föderation erstmals die politische Verpflichtung eingegangen, ihre Streitkräfte aus Moldau abzuziehen. Die OSZE-Mission hat den Auftrag, die betroffenen Staaten beim Abschluss einer Ver-

einbarung über den Rückzug ausländischer Truppen aus Moldau zu unterstützen. Im Oktober 1994 unterzeichneten Russland und Moldau einen Vertrag, in dem der Abzug aller russischen Truppen innerhalb von drei Jahren vereinbart wurde. Die OSZE gehörte weder zu den Unterzeichnern noch zu den Teilnehmern und erhielt alle Zusatzprotokolle, die der Vertragstext vorsah, erst Jahre später. Der Vertrag enthielt die berühmt-berüchtigte Formulierung, dass der Abzug der russischen Truppen mit der Erzielung einer politischen Lösung der transnistrischen Frage „synchronisiert" werden solle.

Das moldauische Parlament ratifizierte den Vertrag vom Oktober 1994 fast unmittelbar nach der Unterzeichnung, in der russischen Staatsduma dümpelte er jedoch vor sich hin, nachdem die russische Regierung ihn offiziell eingebracht hatte. Nach den Wahlen zu einer neuen und anscheinend radikaleren Legislative im Jahr 1995 zog die russische Regierung den Vertrag von den Beratungen in der Duma mit der Begründung zurück, dass er anderenfalls von der Mehrheit der Abgeordneten ohne Umschweife abgelehnt werden könnte. Die Russische Föderation hat den Vertrag zu keiner Zeit offiziell verworfen, obwohl der Termin für den Truppenabzug – Oktober 1997 – längst verstrichen ist.

Ebenso hat die Russische Föderation ihre politische Verpflichtung zum Truppenabzug aus der moldauischen Region Transnistrien alljährlich auf den OSZE-Ministerrats- und -Gipfeltreffen bestätigt. Auf dem OSZE-Gipfel von Istanbul im November 1999 stimmte Russland im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des angepassten KSE-Vertrags detaillierten Fristen für den Abzug seiner Soldaten aus Moldau zu: dem 31. Dezember 2001 für die vom KSE-Vertrag begrenzten Waffen und Ausrüstungen und dem 31. Dezember 2002 für alles andere. Mit Hilfe des Freiwilligen Fonds der OSZE, der nach dem Gipfel von Istanbul eingerichtet worden war, konnte Russland den ersten Termin einhalten, indem es bis zum Spätherbst 2001 mehr als 500 Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge und Artilleriewaffen entweder zerstörte oder auf russisches Gebiet verlegte.

Der Abzug verlangsamte sich im Laufe des Jahres 2002 erheblich. Auf dem OSZE-Ministerratstreffen von Porto am 6. und 7. Dezember 2002 erhielt Russland eine einjährige Fristverlängerung bis zum 31. Dezember 2003, um den kompletten Rückzug abzuschließen. Zu dem Zeitpunkt war die noch verbliebene Hauptaufgabe die Beseitigung oder Zerstörung von über 40.000 Tonnen Munition, die in einem russischen Munitionsdepot in der Nähe des Ortes Colbasna im Norden Transnistriens gelagert waren. Da Transnistrien Vorschlägen zur Zerstörung der Munition vor Ort nicht zugestimmt hatte, beschlossen die russischen Militärs, die gesamte Munition auf Stützpunkte in Russland zu verlegen, womit sie im März 2003 begannen. Bis Ende des Jahres war fast die Hälfte der Munition abtransportiert. Unglücklicherweise kam der Abzug im Winter 2003/2004 in Folge der Weigerung Moldaus, das Kosak-Memorandum zu unterzeichnen, erneut zum Erliegen. Ein Munitionszug

wurde noch beladen und verließ Colbasna im März 2004. Seither wurden weder russische Munition, noch Waffen, noch Truppen aus Moldau abgezogen.
Die Russische Föderation steht offiziell weiterhin zu ihrer Verpflichtung, den Abzug ihrer Streitkräfte und militärischen Ausrüstung aus Transnistrien letztlich abzuschließen. Vertreter Russlands erklären jedoch gleichzeitig, dass die angespannten Beziehungen zwischen Chişinău und Tiraspol und die anhaltende politische Missstimmung der letzten Jahren kein ausreichend sicheres und stabiles Umfeld böten, in dem der Abzug abgeschlossen werden könnte. Erst eine Verbesserung der Beziehungen und Fortschritte bei der politischen Lösung würden die Wiederaufnahme des Abzugs von Truppen und Munition ermöglichen. Die OSZE-Mission hält weiterhin Kontakt zu den militärischen Verantwortlichen in Russland, einschließlich des Verteidigungsministeriums in Moskau. Diese Kontakte und Konsultationen über mögliche Schritte zur Wiederaufnahme und zum Abschluss des Abzug haben in den beiden letzten Jahren allerdings zu keinerlei konkreten Ergebnissen geführt.

Entmilitarisierung – das VSBM-Paket

Selbst in den produktivsten und kooperativsten Phasen des politischen Konfliktlösungsprozesses zeigte sich deutlich, dass das Misstrauen zwischen den Führungen in Chişinău und Tiraspol extrem tief ist. In Anbetracht der historischen Ereignisse, des kurzen, aber heftigen militärischen Konflikts zwischen dem rechten und dem linken Ufer des Dnjestr, war dieses Misstrauen vielleicht zu erwarten. Es wird jedoch durch die unverhältnismäßig umfangreichen Streitkräfte, andere militarisierte und paramilitärische Kräfte und die großen Mengen an Waffen in den Händen sowohl Chişinăus als auch Tiraspols verschärft.
Die OSZE bemüht sich seit Ende der 90er Jahre darum, das gegenseitige Vertrauen zu stärken, die Transparenz zu erhöhen und die Streitkräfte und paramilitärischen Truppen innerhalb Moldaus abzubauen. Zivile und militärische Führer beider Seiten des Dnjestr standen der Idee grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber und einige bescheidene Maßnahmen wurden auch umgesetzt. So wurden beispielweise nach über zwei Jahren andauernder Gesprächen und Verhandlungen im August 2003 Panzer und schwere Waffen sowohl der moldauischen als auch der transnistrischen Streitkräfte aus der Sicherheitszone abgezogen. Weiterreichende vertrauensbildende Maßnahmen und Waffenreduzierungen ließen sich jedoch im Rahmen der JCC aufgrund der territorialen Beschränkung ihres Mandats auf die schmale Sicherheitszone entlang dem Fluss nicht erzielen.
Seit 2004 geht die OSZE-Mission systematischer und umfassender an Fragen der militärischen Sicherheit, der Vertrauensbildung, der Transparenz und des Abbaus von Waffen und Streitkräften in Moldau heran. Unter Rückgriff auf

Modelle europäischer Rüstungskontroll- und VSBM-Abkommen der beiden letzten Jahrzehnte, insbesondere den KSE-Vertrag, das Wiener Dokument und das Dayton-Übereinkommen, erarbeitete die OSZE-Mission ein umfassendes Paket von Vertragsentwürfen zur Waffen- und Streitkräftereduzierung, Vertrauensbildung und Transparenz, das Chişinău und Tiraspol erstmals während des Besuchs des damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Solomon Passy, im Juni 2004 unterbreitet wurde.
Die Krise, die sich an der Schließung moldauischer Schulen im Juli 2004 durch Transnistrien entzündete, brachte die Aussicht auf zügige Gespräche zwischen Chişinău und Tiraspol über das VSBM-Paket zu Fall. Unterdessen nahmen Militärexperten der OSZE, Russlands und der Ukraine Ende 2004 und Anfang 2005 eine gründliche Durchsicht und Überarbeitung des Pakets vor. Im Juli 2005 legten die russischen, ukrainischen und OSZE-Unterhändler gemeinsam das überarbeitete Paket mit 14 Abkommensentwürfen dem moldauischen Minister für Reintegration, Vasile Sova, und dem transnistrischen Führer Smirnow vor.
Man hoffte, dass die gemeinsame Beteiligung der drei Vermittler und deren vereinte Unterstützung für das Paket die Chancen auf eine rasche Diskussion, Verabschiedung und Implementierung zumindest einiger der Abkommensentwürfe erhöhen würde. Die OSZE als Hauptautor betonte, dass das Paket keineswegs nach dem Motto „alles oder nichts“ umgesetzt werden müsse. Vielmehr schlug die OSZE-Mission den Konfliktparteien und ihren Ko-Vermittlern vor, die Konfliktparteien sollten zunächst ein Abkommen über einen umfassenden Datenaustausch über ihre Streitkräfte abschließen, um so die Transparenz zu erhöhen. Dem Abschluss und der Implementierung des Abkommens über den Datenaustausch sollte als nächster logischer Schritt ein Übereinkommen über Inspektionen in den im Datenaustausch aufgeführten Einheiten und Standorten sowie deren Durchführung folgen. Dieser und weitere ähnliche Schritte könnten zu mehr Vertrauen führen, das wiederum Verhandlungen über Abkommen zur Truppenreduzierung und deren Implementierung nach sich ziehen könnte, d.h. den Beginn einer Demilitarisierung.
Das VSBM-Paket stieß bei vielen Seiten auf Kritik. Parteigänger Chişinăus monierten, das Paket stelle die legitimen moldauischen Streitkräfte auf eine Stufe mit den illegalen Einheiten des separatistischen Regimes. Transnistrische Militär- und Sicherheitsverantwortliche unterstellten, der Vorschlag sei ein Trick, mit dem Transnistrien zu Abrüstung überlistet werden solle, damit die NATO anschließend das linke Dnjestr-Ufer im Namen Chişinăus besetzen könne.
Als die Gebräche über eine politische Beilegung des Konflikts im Oktober 2005 wieder aufgenommen wurden, setzte die OSZE auch die Diskussion des vorgeschlagenen Datenaustauschs zwischen Moldau und Transnistrien über ihre Streitkräfte als ersten Schritt zur Implementierung des VSBM-Pakets auf die Tagesordnung. Moldau begrüßte den Vorschlag und im November übergab der moldauische Unterhändler der OSZE-Mission umfassende Daten

über die moldauischen Streitkräfte und ihre Ausrüstung. Die Daten wurden der Mission unter der Bedingung zur Verfügung gestellt, dass sie sie in Verwahrung nehmen und erst dann weitergeben würde, wenn die Vertreter Transnistriens ihrerseits Daten über ihre militärischen Bestände vorlegten.
Die transnistrischen Unterhändler stimmten zwar der Aufnahme des Themas in die Agenda für mehrere Gesprächsrunden zu, behaupteten jedoch standhaft, dass sie ihre Militärs nicht davon überzeugen könnten, diese Daten zur Verfügung zu stellen. Im Januar 2006 übergab der transnistrische Vertreter dem Repräsentanten der Russischen Föderation ein kurzes (weniger als eine Seite langes) Schreiben, das einige grundlegende Informationen über die Truppenstärke und die schweren Waffen der transnistrischen Armee enthielt. (Das Schreiben sparte andere militärähnliche und paramilitärische Kräfte wie die Truppen des Innenministeriums, des Ministeriums für Staatssicherheit, den Grenzschutz und die Kosaken aus.) Der transnistrische Unterhändler nannte das Schreiben eine Art Datenaustausch – eine Behauptung, die von fast allen anderen Gesprächsteilnehmern bestritten wurde.
Nach der Diskussion über das VSBM-Paket und den vorgeschlagenen Datenaustausch in der Verhandlungsrunde im Januar 2006 forderten die Unterhändler die Militärexperten der Russischen Föderation auf, das transnistrische Militär bei der Vorbereitung und adäquaten Einreichung der militärischen Daten in einem international anerkannten Format zu unterstützen. Bis zur Februarsitzung hatte der Appell jedoch zu keinerlei Ergebnissen geführt; das Treffen endete abrupt und ohne schriftliche Vereinbarung über weitere Schritte. Das VSBM-Paket lag ebenso wie Überlegungen zu einem militärischen Datenaustausch und die Verhandlungen über eine politische Konfliktbeilegung insgesamt von Ende Februar bis in den Herbst 2006 hinein auf Eis.

Der Vorschlag der Russischen Föderation

Experten der Russischen Föderation arbeiteten im Sommer 2005 an einer Analyse des ukrainischen Plans und bereiteten ihrerseits einen russischen Beitrag vor. Im Laufe der Beratungen mit transnistrischen Unterhändlern, die ebenfalls im Sommer stattfanden, erhielten Angehörige der OSZE-Mission detaillierte Einsicht in den russischen Vorschlag. Anfang September stellte der russische Unterhändler in bilateralen Konsultationen das neue russische Dokument der OSZE-Mission vor. Ähnliche bilaterale Treffen hatten im Laufe der Monate auch mit anderen Teilnehmern stattgefunden. Anlässlich der Beratungen in Odessa am 26. und 27. September verteilte der russische Vertreter den Text des Dokuments an alle Verhandlungsteilnehmer.
Die moldauischen Unterhändler reagierten prompt und ablehnend auf die russische Initiative und weigerten sich, sie in irgendeiner Form zu diskutieren. Die Moldauer wiesen darauf hin, dass einige Formulierungen in dem Dokument entweder wörtlich mit dem Kosak-Memorandum übereinstimmten oder

einigen seiner Bestimmungen zumindest sehr ähnlich seien. Bilaterale russisch-ukrainische Konsultationen über den Prozess zur Beilegung des Transnistrienkonflikts im Spätherbst 2005 würdigten die russische Initiative in einer gemeinsamen Erklärung der Präsidenten Putin und Juschtschenko am 15. Dezember. Das russischer Dokument wurde jedoch nie offiziell in die Tagesordnung der Gespräche über die politische Beilegung des Konflikts zwischen Oktober 2005 und Februar 2006 aufgenommen.

Die Grenzmission der EU

Die Frage der Überwachung des transnistrisch kontrollierten Abschnitts der moldauischen Staatsgrenze zur Ukraine spielte im Prozess der politischen Beilegung des Transnistrienkonflikts von Anfang eine große Rolle. Einer der ersten Gesprächsgegenstände und Anfang 1996 eines der ersten schriftlichen Übereinkommen zwischen Chişinău und Tiraspol war die offenkundige Einigung auf eine gemeinsame Zollbehörde und ein einheitliches Grenzkontrollsystem. Leider nahmen die transnistrischen Behörden zwar eifrig den Teil des Zollabkommens von 1996 in Anspruch, der ihnen die Verwendung moldauischer Exportdokumente, Siegel und Stempel gestattete; einen anderen wesentlichen Punkt des Abkommens hat Tiraspol hingegen nie umgesetzt, nämlich die Stationierung gemeinsamer Zoll- und Grenzposten entlang dem transnistrischen Abschnitt der Grenze zur Ukraine.

Die Wirtschaft des faktisch existierenden transnistrischen Ministaates reagiert stets besonders empfindlich auf Grenzkontrollfragen. Transnistriens relativ gut entwickelter Industriesektor ist zu hundert Prozent vom Zugang zu ausländischen Märkten abhängig, der weitgehend durch den Export über die Häfen des ukrainischen Oblast Odessa erfolgt. Hinzu kommt, dass der transnistrische Einzelhandel fast vollständig auf Importe angewiesen ist, die in den 90er Jahren fast zu gleichen Teilen über Moldaus rechtes Dnjestr-Ufer und die Ukraine abgewickelt wurden. Von 1996 bis 2001, als es Tiraspol gestattet war, moldauische Exportdokumente zu verwenden, konnten transnistrische Unternehmen erfolgreich auf nordamerikanische und EU-Märkte vordringen und erwirtschafteten so den Großteil der Einnahmen, die notwendig waren, um die staatlichen Strukturen Transnistriens über Wasser zu halten.

Während sich die transnistrische Wirtschaft eines gesunden legalen Industrie- und Einzelhandelssektors rühmte, war die Region gleichzeitig ein Hort halblegaler und offen krimineller Machenschaften. Obwohl weder die Ukraine noch Russland den selbsternannten transnistrischen Staat offiziell anerkannten, erlegten sie dem Im- und Export nach und aus Transnistrien doch keinerlei Beschränkungen auf, insbesondere in der Phase, als Tiraspol moldauische Export- und Zolldokumente legal verwenden konnte. Aufgrund seines nichtanerkannten und regulierungsfreien Status wurde Transnistrien tatsäch-

lich zu einer riesigen Steueroase, die Unternehmen aus Moldau, der Ukraine, Russland und Rumänien nutzten, um heimische Steuern zu umgehen. Das transnistrische Regime schien diese massive Steuerhinterziehung bereitwillig zu unterstützen. Darüber hinaus förderte die fehlende Kontrolle an der Binnengrenze entlang des Dnjestr und an der Landesgrenze zur Ukraine das Anwachsen der organisierten Kriminalität, die insbesondere in den 90er Jahren in der Region blühte.

Aus vielen Gründen, u.a. aufgrund der Bemühungen um eine politische Lösung und die Wiedervereinigung des Landes sowie zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, gewann die Kontrolle der Grenzen nach der Jahrhundertwende zunehmend an Bedeutung. Unter Berufung auf Verpflichtungen, die Moldau beim Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) Mitte 2001 angeblich eingegangen ist, entzog Präsident Voronin im September 2001 Transnistrien das Recht, moldauische Zollstempel und -siegel sowie Herkunftsbescheinigungen zu verwenden, nachdem Smirnow es abgelehnt hatte, irgendwelchen Schritte zur Stationierung gemeinsamer Zoll- und Grenzposten an der ukrainischen Grenze zuzustimmen.

Voronins Vorgehen war der Auslöser lauten Protestgeschreis aus Tiraspol und einer Krise, die die Verhandlungen über eine politische Lösung für mehr als ein Dreivierteljahr zum Erliegen brachte. Nichtsdestoweniger konnte Transnistrien seinen Außenhandel weiterhin fast ungehindert über die Ukraine fortsetzen. In letzter Minute, Ende August 2001, stieg der ukrainische Präsident Leonid Kutschma aus einer informellen Übereinkunft, nach der moldauische Zollbeamte in ukrainischen Grenzposten entlang dem transnistrischen Grenzabschnitt auf ukrainischem Gebiet stationiert werden sollten, aus. Zudem taten die ukrainischen Zoll- und Grenzbehörden trotz einer grundsätzlichen Übereinkunft vom Mai 2003, dass für Im- und Exporte aus und nach Transnistrien legale moldauische Dokumente erforderlich seien, nichts, um diese durchzusetzen.

Inzwischen hatten die Spannungen in der Grenzfrage seit Präsident Voronins Aktion vom September 2001 ständig zugenommen. Transnistrische Vertreter beschuldigten Moldau, die Bestimmung des Moskauer Memorandums vom Mai 1997 zu verletzen, nach der Transnistrien das Recht hat, unabhängige Außenwirtschaftsbeziehungen aufzubauen und zu unterhalten. Moldauische Regierungsvertreter erhoben ebenso wie nichtstaatliche Akteure den Vorwurf, Transnistrien betriebe massiv alle Arten von Schmuggel über die ukrainische Grenze und forderten die Einrichtung einer effektiven Grenzkontrolle.

Im November 2002 sponserte die OSZE eine Erkundungsmission in die Region, die sich aus Vertretern und Spezialisten aus einer Reihe von Teilnehmerstaaten zusammensetzte und die Möglichkeit einer internationalen Grenzüberwachung ermitteln sollte. Im Februar 2003 machte sogar der transnistrische Führer Smirnow dem niederländischen OSZE-Vorsitz und der OSZE-Mission das Angebot, ein Grenzinspektionssystem einzurichten. Im Frühjahr

2003 erörterte die OSZE im Rahmen der Gespräche über eine politische Konfliktbeilegung die Möglichkeit, eine Grenzüberwachung einzurichten, mit den moldauischen Behörden sowie mit interessierten Parteien innerhalb der OSZE und entwarf verschiedene Einsatzpläne für eine solche Überwachung. Ein Übereinkommen innerhalb Moldaus und zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten stellte sich jedoch als illusorisch heraus. Chişinău und Tiraspol konnten sich in zahlreichen Schlüsselfragen (z.B. der Einsatz moldauischer Zoll- und Grenzbeamter auf transnistrisch kontrolliertem Gebiet) nicht einigen und einige Teilnehmerstaaten befürchteten, dass durch eine solche Mission ein Präzedenzfall geschaffen werden könne. Durch die Verschlechterung der Beziehungen und die Verhärtung der Positionen nach der Zurückweisung des Kosak-Memorandums wurde die Grenzfrage im Jahr 2004 zurückgestellt. Auch wenn Erfolge dadurch möglicherweise blockiert wurden, verschwand die Frage der Grenzkontrolle doch nie ganz von der Agenda der politischen Konfliktregelung. Die Orange Revolution in der Ukraine beseitigte einen der Hauptgründe für die Blockade – die Weigerung der ukrainischen Behörden, die Genehmigung für eine Überwachung des transnistrischen Grenzabschnitts von ukrainischem Gebiet aus zu erteilen. In seiner Initiative anlässlich des GUAM-Gipfels im April 2005 bot Präsident Juschtschenko an, der OSZE kurzfristige Grenzbeobachtungen auf ukrainischem Territorium zu gestatten. Später wandten sich die Präsidenten Juschtschenko und Voronin direkt an die Europäische Union mit der Bitte, eine Grenzüberwachungsmission einzurichten, da sie offensichtlich annahmen, dass es schwierig sein würde, Russland innerhalb der OSZE zu einem Konsens in dieser Frage zu bewegen. Das gestiegene Interesse der EU an der Region, das durch die Unterzeichnung des Aktionsplans und die Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für die Republik Moldau deutlich wurde, sprach für eine rasche und positive Antwort. Eine Beurteilungsmission der EU bereiste Moldau und die Ukraine im August 2005. Bis zum 30. November hatten sich die EU, Moldau und die Ukraine auf ein Mandat geeinigt und die EU-Grenzmission (*EU Border Assistance Mission,* EU BAM), deren Hauptquartier sich in Odessa befindet, nahm ihre Arbeit auf.

Die Gemeinsame Erklärung der Ministerpräsidenten Moldaus und der Ukraine und die Grenzkrise

Nach wochen-, ja monatelangen Verhandlungen unterzeichneten Moldaus Ministerpräsident Vasile Tarlev und sein ukrainischer Amtskollege Juri Jechanurow am 30. Dezember 2005 eine Gemeinsame Erklärung, in der die moldauische Regierung einer beschleunigten, weitgehend kostenlosen Registrierung transnistrischer Unternehmen bei moldauischen Behörden zustimmte, während sich die ukrainische Regierung bereit erklärte, für alle Waren, die aus Transnistrien aus- oder dorthin eingeführt werden, gültige mol-

dauische Papiere zu verlangen, wie es bereits im moldauisch-ukrainischen Protokoll vom 15. Mai 2003 vereinbart worden war. Die Erklärung sollte am 25. Januar 2006 in Kraft treten. Die transnistrische Führung sah das Menetekel und beklagte sich bitterlich über das neue Grenzkontrollregime, das die Gemeinsame Erklärung vorsah. Die Behörden in Tiraspol taten ihr Möglichstes, um transnistrische Unternehmen davon abzuhalten, an Informationsveranstaltungen über das neue Registrierungs- und Dokumentationssystem teilzunehmen, die moldauische und ukrainische Behörden in Odessa anboten.
Mit der Begründung, die moldauischen Behörden hätten das in der Gemeinsamen Erklärung vorgesehene Registrierungssystem nicht in vollem Umfang wiederhergestellt, setzte die ukrainische Regierung die Forderung nach moldauischen Papieren für alle Waren, die die Grenze passierten, nicht fristgerecht um. Die Vertreter Moldaus stimmten zwar transnistrischen Forderungen zu, in den Verhandlungsrunden Ende Januar und Ende Februar das Registrierungssystem für Unternehmen zu erörtern, weigerten sich jedoch prinzipiell, in den Gesprächen Moldaus Hoheitsrecht, ein Kontrollsystem für seine Staatsgrenze einzuführen oder zu ändern, zur Diskussion zu stellen. Nach weiteren fünf Wochen Verhandlungen und Anpassungen des Registrierungssystems unterzeichnete Ministerpräsident Jechanurow schließlich Anfang März einen Erlass, in dem festgelegt wurde, dass die Ukraine am 3. März 2006 mit der Durchsetzung der Gemeinsamen Erklärung beginnen sollte.
Damit, dass ukrainische Zollbeamte für Ex- und Importe nun gültige moldauische Papieren verlangten und EU-Beobachter die Vorgänge beobachteten, erlangte Moldau einen Grad an Transparenz und Kontrolle über den transnistrischen Abschnitt seiner Staatsgrenze, wie es ihn über ein Jahrzehnt nicht gehabt hatte. Die transnistrische Führung startete jedoch unverzüglich eine massive Widerstandskampagne gegen das neue Grenzsystem. Obwohl die Registrierung durch die moldauischen Behörden transnistrische Firmen schlimmstenfalls eine minimale Gebühr kostete, betrachtete die Führung in Tiraspol die neue Ordnung als den ersten Schritt auf einer schiefen Ebene, der letztendlich dazu führen könnte, die Zuständigkeit Chişinăus für die Wirtschaft auf dem linken Dnjestr-Ufer wiederherzustellen.
Anstatt sich mit Chişinău auf eine Teilung der Kompetenzen bei der Regelung wirtschaftlicher Aktivitäten zu einigen, beschloss Tiraspol, Widerstand zu leisten. Die transnistrischen Medien bezeichneten die moldauisch-ukrainischen Maßnahmen als Blockade und stellten jeglichen grenzüberschreitenden kommerziellen Eisenbahn- und Straßenverkehr ein. Die transnistrische Führung schickte Demonstranten zu wichtigen Grenzübergängen zur Ukraine und zu Kontrollposten an Übergängen zu moldauisch kontrolliertem Gebiet, die gegen die vermeintliche Wirtschaftsblockade protestieren sollten. (Bei einer dieser Grenzdemonstrationen trafen Mitglieder der OSZE-Mission fast ausschließlich ihnen bekannte Beamte des transnistrischen Innen- und Staatssicherheitsministeriums und deren Ehepartner an.) Trotz der angeblichen Blockade und der unterstellten Krise bemerkten Besucher der Region – wenn

überhaupt – nur geringfügige Versorgungsengpässe, keine Wechselkursschwankungen und ein ganz normales Alltagsleben.
Die transnistrischen Vorwürfe einer Wirtschaftsblockade und Krise wurden langsam weniger und die Widerstandsmaßnahmen ebbten schließlich ab. Ende März begannen die transnistrischen Behörden vor allem auf Verlangen Sheriffs, des größten und fast vollständig von Importen abhängigen Unternehmens der Region, die Deklaration von Waren durch moldauische Behörden für den Import in die transnistrische Region zuzulassen. Bis zum Frühsommer hatten sich fast alle im Im- und Exportgeschäft tätigen transnistrischen Firmen (d.h. praktisch alle größeren Unternehmen der Region) – zunächst mit stillschweigender, dann mit offener Duldung der transnistrischen Führung – von den moldauischen Behörden registrieren lassen und die Exporthindernisse wurden schrittweise aufgehoben. Während die transnistrischen Medien weiterhin reißerisch die „Blockade" und die angebliche Wirtschaftskrise anprangerten, hatte sich die tatsächliche wirtschaftliche Situation Mitte des Sommers wieder so gut wie normalisiert.
Die einzige mögliche Ausnahme zur Rückkehr zum *Status quo ante* ergab sich aus der Präsenz und der Arbeit der EU BAM. Die europäischen Beobachter fanden wenig bis gar keine Hinweise auf den unterstellten massiven Waffen- und Drogenschmuggel über den transnistrischen Grenzabschnitt. Die EU-Mission entdeckte jedoch bald Beweise für umfangreiche Aktivitäten der organisierten Kriminalität in der Region, darunter der großangelegte Schmuggel anderer Waren. Die berühmteste Betrügerei war der legale Import von tiefgefrorenen Hähnchenteilen nach Transnistrien und deren anschließende illegale Wiederausfuhr über die Ukraine und Moldau nach Ost- und Westeuropa. Anhand der zahlreichen kleineren illegalen Ladungen mit gefrorenen Hähnchen, die in der Ukraine und entlang des Dnjestr abgefangen wurden, wurde klar, dass der Hähnchenschmuggel den Organisatoren mindestens 30-40 Millionen Euro pro Jahr einbrachte. Darüber hinaus wurden ähnliche Schmuggel- bzw. illegale Transitoperationen mit Autos aufgedeckt. Obwohl der Nachweis noch erbracht werden muss, ist offensichtlich, dass solche Operationen bestens organisierte kriminelle Strukturen erfordern und dass lokale transnistrische Beamte entweder nicht in der Lage oder nicht willens sind, gegen diese kriminellen Gruppen einzuschreiten.

Grenzkrise und politische Konfliktbeilegung

Wie schon andere Krisen in früheren Jahren lähmte auch die Krise um die Implementierung der moldauisch-ukrainischen Gemeinsamen Erklärung die Gespräche über eine politische Konfliktbeilegung. Seit ihrer Wiederaufnahme im Oktober 2005 waren die Verhandlungen ohnehin nur unter großen Schwierigkeiten und ohne nennenswerte Ergebnisse verlaufen. Die moldauischen Unterhändler verließen die Sitzung Ende Februar 2006 unter Protest,

da es zu keiner Einigung auf einen Weg zur Lösung des Problems der moldauischen Bauern in der Region Dubossary kam. Daraufhin weigerten sich die transnistrischen Unterhändler unter Berufung auf die so genannte Wirtschaftskrise und die ausgebliebenen Fortschritte in Wirtschaftsfragen in den Januar- und Februarsitzungen, die regelmäßigen Gesprächsrunden überhaupt fortzusetzen. Die russischen Vermittler sahen ebenfalls davon ab, zu dem Zeitpunkt auf regelmäßige Treffen zu drängen, und wiesen auf die gravierenden Zerwürfnisse zwischen Chişinău und Tiraspol und die Wahrscheinlichkeit hin, dass jeglicher direkte Kontakt nur zu fruchtlosen polemischen Wortwechseln führen würde.

Stattdessen hielten die drei Vermittler und die beiden Beobachter zwei Drei-plus-zwei-Treffen im April in Moskau und im Mai 2006 in Brüssel ab. Thema dieser Sitzungen war die Frage, wie die Verhandlungen über eine politische Lösung wieder in Gang gebracht werden könnten. Auf dem Moskauer Treffen legten die russischen Unterhändler ein „Transitprotokoll" vor, den Entwurf eines Abkommen zwischen Chişinău und Tiraspol, das ihre Wirtschaftsbeziehungen genauer definierte und präzisere Regelungen für Transnistriens Außenhandel enthielt. Das Dokument rief zahlreiche Kommentare und Einwände hervor, insbesondere zu einer Klausel, die die Rückkehr zum *Status quo ante* – vor der Gemeinsamen Erklärung – verlangte, solange über umfassende Übereinkünfte verhandelt würde. Die russischen Experten griffen einige der Kommentare auf und legten beim Brüsseler Treffen eine überarbeitete Fassung des Dokuments vor. Bis heute wurden keine weiteren Schritte unternommen.

Die OSZE nutzte die Unterbrechung der Fünf-plus-zwei-Verhandlungsrunden für Beratungen über zwei Papiere, an denen bereits gearbeitet wurde, und verteilte diese bei den Moskauer und Brüsseler Drei-plus-zwei-Treffen. Das erste Papier enthielt einen Vorschlag zur Aufteilung der Kompetenzen zwischen den moldauischen Zentralbehörden in Chişinău und den lokalen Behörden in Tiraspol und erwog als zentrales Element eine Definition des Sonderstatus, der für die transnistrische Region – z.B. nach dem moldauischen Gesetz vom 22. Juli 2005 – vorgesehen war. Frühere Versuche, eine Lösung zu formulieren, wie etwa das Kosak-Memorandum, waren an der emotionalen Debatte darüber gescheitert, ob die Struktur eines vereinigten moldauischen Staates eine Föderation, ein System von Autonomien oder ein Einheitsstaat sein sollte. In dem so genannten „Kompetenzen-Papier" versuchte die OSZE, den Streit um die Frage „Föderation versus Autonomie" zu umgehen und eine gemeinsame Basis zu finden, indem erst einmal gemeinsame Positionen über die präzise Machtverteilung zwischen dem Zentrum und der Region identifiziert wurden. Entwürfe des Papiers wurden zunächst allen an der politischen Konfliktlösung Beteiligten vorgelegt und einzeln mit ihnen diskutiert, bevor das Dokument auf dem Moskauer Treffen in Umlauf gebracht wurde. Der moldauische Unterhändler bezeichnete das Papier danach als akzeptable Grundlage für die Aufnahme von Gesprächen über Trans-

nistriens Status innerhalb des Landes. Auch in dieser Angelegenheit wurde bis heute nichts weiter unternommen.

Peacekeeping: der andere Teil der Demilitarisierung

Das zweite Papier der OSZE bezog sich auf die Transformation der *Peacekeeping*-Truppen in Moldau. Der gegenwärtige *Peacekeeping*-Einsatz geht auf das Waffenstillstandsabkommen zurück, das der moldauische Präsident Mircea Snegur und der russische Präsident Boris Jelzin am 21. Juli 1992 unterzeichnet hatten. Die *Peacekeeping*-Truppen setzen sich aus Soldaten der Russischen Föderation, Moldaus und Transnistriens zusammen. Ein dreigeteiltes Militärkommando fasst Beschlüsse im Konsens und berichtet der JCC, die ebenfalls mit russischen, moldauischen und transnistrischen Vertretern besetzt ist. Der *Peacekeeping*-Einsatz besteht fast ausschließlich aus fest eingerichteten Posten an Brücken, Flussübergängen und Kontrollposten zwischen moldauischem und transnistrisch kontrolliertem Gebiet. Einige wenige Militärbeobachter der drei an der Operation Beteiligten sowie der Ukraine und der OSZE stehen zur Verfügung, um Zwischenfälle vor Ort zu untersuchen. Die Anzahl der Truppen und der Posten wurde im Laufe der Jahre deutlich verringert. Gegenwärtig liegt ihre Stärke zwischen 1.300 und 1.500 Mann, wovon jede Seite etwa 400-500 Soldaten stellt.
Eine Zeitlang hat es Diskussionen und Vorschläge gegeben, die *Peacekeeping*-Operation zu ändern oder zu reformieren. Im Jahr 2000 versuchte der ehemalige russische Ministerpräsident Jewgeni Primakow, ein international anerkanntes Mandat der OSZE für die Operation zu bekommen. 2003 legt der niederländische OSZE-Vorsitz ein *Food-for-thought-Paper* vor, in dem Möglichkeiten zu Internationalisierung des Mandats, der Zusammensetzung und des Kommandos der derzeitigen Operation untersucht wurden. Präsident Juschtschenkos GUAM-Gipfel-Initative schlug vor, die gegenwärtige Operation in eine „Einrichtung ziviler und militärischer Beobachter“ zu überführen. Juschtschenko bot darüber hinaus an, die Anzahl der ukrainischen Militärbeobachter in dem neuen Gremium zu erhöhen. In seiner Erklärung vom 10. Juni 2005 verlangte das moldauische Parlament eine allmähliche schrittweise Umwandlung des derzeitigen *Peacekeeping*-Einsatzes in ein internationales Gremium aus zivilen und militärischen Beobachtern.
Nach der Vorlage des Juschtschenko-Plans verlangte die Delegation Moldaus mehrfach die Aufnahme der Transformation der *Peacekeeping*-Operation in die Agenda der Verhandlungen über eine politische Konfliktbeilegung. Weder die transnistrischen noch die russischen Unterhändler waren für dieses Anliegen jedoch besonders empfänglich. In diesem Zusammenhang und vor diesem Hintergrund versuchte die OSZE die grundsätzlichen Fragen und mögliche Lösungen zum Thema *Peacekeeping* in Moldau zu sammeln und zu formulieren, um so eine substanzielle Diskussion und ein mögliches Ab-

kommen zu erleichtern. Unter Rückgriff auf frühere OSZE-Bemühungen, insbesondere den Denkanstoss des niederländischen Vorsitzes, hielt die OSZE bilaterale Konsultationen mit allen an den Verhandlungen Beteiligten ab mit dem Ziel, ein aktualisiertes, umfassenderes *Food-for-thought-Paper* zu erarbeiten. Das Papier legt die Schlüsselfragen dar und zeigt mögliche Lösungen für grundlegende Themen wie Mandat, Zusammensetzung – einschließlich des Verhältnisses von Truppen, Beobachtern und Polizei – und Kommando der Operation auf. Der endgültige Entwurf des Papiers wurde kurz vor dem Drei-plus-zwei-Treffen in Brüssel verteilt. Bislang sind auch in dieser Hinsicht keine weiteren Schritte unternommen worden.

Das transnistrische Referendum

Die Verabschiedung und Implementierung der Gemeinsamen Erklärung des moldauischen und des ukrainischen Ministerpräsidenten waren die unmittelbare Ursache bzw. dienten als Vorwand für eine deutliche Radikalisierung der transnistrischen Haltung gegenüber der Zustimmung zu einem Sonderstatus innerhalb der Republik Moldau. Obwohl die transnistrische Führung seit 1992 stets Lippenbekenntnisse zu dem grundsätzlichen Prinzip, dass eine politische Lösung die Wiedervereinigung Transnistriens mit dem Rest Moldaus bedeuten würde, abgegeben hatte, wies ihr Verhalten im Prozess der politischen Konfliktlösung darauf hin, dass ihr Hauptziel doch eher darin bestand, Transnistriens *De-facto*-Unabhängigkeit von Moldau zu erhalten. Die transnistrische Führung betrachtete die Gemeinsame Erklärung als ernsthafte Bedrohung ihrer autonomen Wirtschafts- und Regierungsinstitutionen. Sie brandmarkte das gemeinsame Vorgehen Moldaus und der Ukraine lauthals als Verletzung früherer Übereinkommen und widersetzte sich jeglicher Ausweitung moldauischer Kompetenzen auf das linke Ufer des Dnjestr.
Zur selben Zeit erhielt die internationale Debatte über den Status und die Zukunft der nichtanerkannten Entitäten in der ehemals sowjetischen Peripherie mit dem Beginn der Statusverhandlungen für das Kosovo und dem Unabhängigkeitsreferendum in Montenegro neue Nahrung. Die transnistrische Führung begrüßte insbesondere die Äußerung des russischen Präsidenten Wladimir Putin von Anfang 2006, dass die Prinzipien, die für eine Lösung in der Kosovofrage zur Anwendung kommen, universell Geltung erhalten sollten. Smirnow und seine Kumpane glaubten offensichtlich internationalen Spekulationen, dass dem Kosovo die Unanhängigkeit gewährt würde und dass dies als Rechtfertigung für die Unabhängigkeit von Moldau und die internationale Anerkennung Transnistriens genutzt werden könnte.
Im Laufe des Frühjahrs 2006 führten sozio-politische Organisationen im Auftrag der transnistrischen Regierung eine gut vorbereitete Kampagne zur Abhaltung eines Referendums zur Frage der Unabhängigkeit von Moldau in der Region durch. Die Kampagne wurde von einigen russischen Duma-Ab-

geordneten, Instituten und NGOs unterstützt. Als die transnistrischen Unterhändler die Möglichkeit, ein solches Referendum durchzuführen, gegenüber der OSZE ansprachen, erwiderten die Missionsmitglieder, dass Tiraspol bereits sechs ähnliche Referenden abgehalten habe, von denen keines internationale Anerkennung gefunden habe. Die Mission ließ keinen Zweifel daran, dass auch jedem weiteren einseitigen Referendum das gleiche Schicksal blühen würde. Als Smirnow das Thema Referendum gegenüber Karel De Gucht bei dessen Besuch in Tiraspol am 1. Juni 2006 anschnitt, antwortete der Amtierende Vorsitzende der OSZE, dass die OSZE weder Beobachter entsenden noch das Referendum anerkennen würde.
Gleichwohl setzte das Regime in Tiraspol seine Initiative fort. Ende Juni legte ein Kongress von Abgeordneten aller Ebenen die notwendigen Gesetze vor und schuf damit die Basis für das weitere Vorgehen. Der transnistrische Oberste Sowjet debattierte darüber und beschloss – wie nicht anders zu erwarten war – das Referendum durchzuführen. Die Fragen, die der Bevölkerung vorgelegt werden sollten, waren jedoch eine Überraschung: „Befürworten Sie Transnistriens derzeitigen Kurs auf die Unabhängigkeit und eine engere Anbindung an die Russische Föderation?“ und „Können Sie sich vorstellen, Transnistriens Unabhängigkeitskurs aufzugeben und sich der Republik Moldau anzuschließen?“ Die meisten Politiker, Diplomaten und Beobachter erwarteten, dass die Führung in Tiraspol ein passendes Wahlergebnis zugunsten einer Trennung von Chişinău zustande bringen würde. Deutlich weniger Beobachter erwarteten allerdings einen so deutlichen Schritt in Richtung eines Anschlusses an Russland und es war auch keineswegs klar, wie sich dieser Schritt langfristig auf die Region auswirken würde.

Was nun? Eine undurchsichtige Kristallkugel

Der Sieg der Unabhängigkeitsbefürworter im Referendum ist keine große Überraschung. Die offiziell bekannt gegebene Mehrheit – 97 Prozent – hat den Beigeschmack alter sowjetischer Wahlpraktiken. Moldauische Beobachter berichteten dann auch, dass ganze Gruppen regierungstreuer Aktivisten durch Wohnblocks zogen und diejenigen, die nicht frühzeitig und „richtig“ gewählt hatten, beschimpften und bedrohten. Wenn auch die Inszenierung des Referendums durchaus gelungen war, so trug sie doch wenig dazu bei, international Glaubwürdigkeit und Anerkennung zu gewinnen.
Das Referendum erschwert die Verhandlungen zwischen Chişinău und Tiraspol und trägt nichts Sinnvolles zu einer akzeptablen politischen Lösung bei. Wie auch immer ein Abkommen über den Status und die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem rechten und dem linken Dnjestr-Ufer aussehen wird, die Infrastrukturen, die Kulturen und die Bevölkerungen sind zu eng miteinander verflochten, als dass sie es vermeiden könnten, miteinander zu tun zu haben. Selbst wenn eine Trennung akzeptabel wäre (was sie nicht ist),

wären intensive, detaillierte Verhandlungen notwendig, um Eigentums- und Zuständigkeitsfragen sowie die Beziehungen untereinander zu regeln. Das derzeit vorhandene hohe Maß an gegenseitigem Misstrauen und Feindseligkeit zwischen den herrschenden Eliten zu beiden Seiten des Dnjestr, wird – wenn es nicht überwunden wird – eine dauerhafte politische Lösung außerordentlich erschweren, ganz gleich welches Gesamtmodell letztlich gewählt wird.

Im Laufe des Sommers 2006 gab es gelegentlich informelle Kontakte zwischen den moldauischen und den transnistrischen Unterhändlern. Diese dienten jedoch hauptsächlich der Frühwarnung und dem Krisenmanagement; Versuche, wieder Bewegung in die Konfliktlösung zu bringen, wurden nicht unternommen. Bombenanschläge auf öffentliche Verkehrsmittel in Tiraspol am 6. Juli und am 11. August forderten zahlreiche Opfer. Obwohl es sich dabei offensichtlich um das Werk von Einzeltätern und nicht von politischen oder terroristischen Gruppen handelte, trugen diese tragischen Vorfälle nicht eben dazu bei, die öffentliche Ruhe und Stabilität zu stärken.

Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Beitrags sind einmal mehr von Seiten der OSZE und anderer Teilnehmer am Konfliktbeilegungsprozess Bemühungen im Gange, die Verhandlungen wieder aufleben zu lassen. Doch selbst wenn die Gespräche wieder aufgenommen werden, sind die Aussichten trübe. Das sprichwörtliche Glas ist sowohl halb voll als auch halb leer. Mehrere gute Papiere zu Status- und Sicherheitsfragen, die breite internationale Unterstützung finden und zu relativ zügigen und durchführbaren Vereinbarungen führen könnten, liegen auf dem Tisch. Bedauerlicherweise haben sich die Beziehungen zwischen den Teilnehmern – und keineswegs nur zwischen Chişinău und Tiraspol – polarisiert und der politische Wille, Kompromisse einzugehen und für alle Seiten akzeptable Lösungen zu suchen, hat erheblich nachgelassen, ebenso wie das Vertrauen, dass solche Kompromisse und Lösungen auch respektiert und umgesetzt würden.

Im Dezember 2006 steht am linken Ufer eine weitere Wahl an, in der die Bevölkerung darüber entscheidet, wer in den nächsten fünf Jahren „Präsident“ sein wird. Wenn Smirnow zum vierten Mal gewinnt – und derzeit sieht es ganz so aus –, ist die Führung in Tiraspol eventuell eher bereit, eine konstruktivere und verhandelbare Position einzunehmen. Wie auch immer die Wahl jedoch ausgeht, es bleibt noch viel zu tun, um den Dialog wiederzubeleben und Misstrauen und Feindseligkeit abzubauen, bevor wirkliche Fortschritte erzielt werden können.

Maurizio Pavesi

Die Arbeit des OSZE-Büros in Baku: Der Zukunft entgegen mit einem gemeinsamen Ziel

Das OSZE-Team im südkaukasischen Aserbaidschan, einem Land, das von einem hohen Entwicklungstempo und Ölreichtum geprägt ist, besteht aus sechs internationalen Experten für Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaft und Medien und zwölf einheimischen Mitarbeitern, die profunde Kenntnisse in allen für die vielseitigen Aufgaben des Büros relevanten Bereichen mitbringen. Gemeinsam sind sie so in der Lage, das Gastgeberland bei seinen Bemühungen um die Erfüllung der Prinzipien und Verpflichtungen, die OSZE-Teilnehmerstaaten einhalten müssen, zu unterstützen. Das Büro ist noch relativ jung; es besteht erst seit etwas mehr als sechs Jahren und befindet sich seit seiner Eröffnung im ständigen Wandel. Dieses Jahr war in dieser Hinsicht keine Ausnahme und man kann sagen, dass es bislang zweifellos das bei weitem arbeits-, aber auch erfolgreichste war.

Bei der Erfüllung seines Mandats, die Implementierung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in allen Dimensionen zu fördern, konzentriert sich das Büro vorrangig auf Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung. Es verfolgt Entwicklungen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Prinzipien und Verpflichtungen genauestens, kommentiert sie und befindet sich im ständigen intensiven Dialog mit den zuständigen Behörden.

Das Büro bemüht sich, die Erfüllung der Verpflichtungen durch Unterstützungs- und Koordinierungsmaßnahmen, die Organisation entsprechender Veranstaltungen und, besonders wichtig, die Planung und Durchführung von Projekten zu fördern. Dazu erarbeitet es gemeinsam mit den Behörden konkrete, zielorientierte Aktionspläne.

Von der Reform des Justizwesens über die Diversifizierung der Wirtschaft, die Entwicklung der Zivilgesellschaft, Polizeiausbildung, Umweltstrategien und die Gleichstellung von Frauen und Männern bis hin zur Hilfestellung bei Wahlen und der Bekämpfung von Terrorismus hat das OSZE-Büro Aserbaidschan seine uneingeschränkte Unterstützung angeboten und so eine Partnerschaft aufgebaut, die sich bewährt hat.

Die politisch-militärische Dimension

Unterstützung der Polizeientwicklung

In vielen Ländern und Regionen, so auch im Südkaukasus, hemmen kriminelle Netzwerke, Korruption und Einschüchterung nach wie vor Fortschritte in der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung. Die neuen Staaten haben

zwar neue Grenzen geschaffen; diese hindern Verbrechersyndikate jedoch kaum an der grenzüberschreitenden Ausübung ihrer kriminellen Aktivitäten. Die Länder in Zentralasien und im Südkaukasus sind alle, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, von den aufkeimenden globalen Bedrohungen betroffen, die von Drogen, grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus ausgehen. Ihre Polizei muss daher in die Lage versetzt werden, diese mit international aufeinander abgestimmten Mitteln in einem korruptionsfreien Umfeld zu bekämpfen.

Seit 2003 führt das OSZE-Büro in Baku sein Polizeiunterstützungsprogramm durch. Es beruht auf den Empfehlungen von Experten, die im Zuge einer umfassenden Bedarfsermittlung erarbeitet wurden.

In Absprache mit dem aserbaidschanischen Innenministerium wurde die Polizeischule als hauptsächliche Fördereinrichtung des Polizeiunterstützungsprogramms ausgewählt. Eine Aufgabe der Polizeischule ist die Veranstaltung von Einführungskursen für Polizeianwärter für den einfachen Dienst. Die Kurse bestehen aus einem viermonatigen theoretischen Unterricht und einer zweimonatigen praktischen Ausbildung in einem Polizeirevier, dem der Polizeianwärter in den meisten Fällen nach Abschluss des Kurses zugeteilt wird. Die Aufgaben von Polizeibeamten im einfachen Dienst beschränken sich zwar zumeist auf den Streifendienst zur Verbrechensvorbeugung und -abschreckung; gerade sie sind es jedoch, die den häufigsten und engsten Kontakt zur Bevölkerung haben.

Der theoretische Teil besteht aus insgesamt 588 Unterrichtsstunden in 16 Hauptgebieten der Polizeiarbeit. Die Belegschaft der Polizeischule umfasst 49 Mitarbeiter, die sich aus Polizeibeamten, Lehrkräften und Verwaltungspersonal zusammensetzen. Jährlich durchlaufen bis zu 1.200 Polizeischüler den Einführungskurs.

Die Polizeischule verfügt über 15 einfache Klassenräume, sechs Fachunterrichtsräume, eine Turnhalle, einen Konferenzraum, eine Bibliothek, ein separates Gebäude zur Unterbringung der Polizeischüler sowie Innen- und Außenschießstände. Als das Polizeiunterstützungsprogramm begann, befand sich das Hauptgebäude in extrem schlechtem Zustand. Die Betonwände hatten große Risse, die Holzfußböden waren verzogen, Treppen bröckelten und die Decken wiesen starke Wasserschäden auf, was Zweifel an ihrer Tragfähigkeit aufkommen ließ. Nur in wenigen Klassenräumen gab es Steckdosen, alle Räume waren düster und schlecht beleuchtet. Es gab weder Heizung noch Klimaanlagen in den Wohn- und Unterrichtsräumen, was angesichts der örtlichen Klimaverhältnisse (bis zu 40° C im Sommer und 0° C bei 90 Prozent Luftfeuchtigkeit im Winter) für schwierige Unterrichtsbedingungen sorgte. Die Bereitstellung von technischen Hilfsmitteln wie Computern, visuellen Unterrichtsmedien oder anderer technischer Ausrüstung war nicht sinnvoll, solange nicht die Grundausstattung mit Möbeln sichergestellt war, die wiederum erst nach einer zumindest notdürftigen Sanierung und Renovierung

der Räumlichkeiten und der Schaffung menschenwürdiger Verhältnisse für Unterricht und Unterbringung in Angriff genommen werden konnte.
Zur Umwandlung der Polizeischule in eine funktionstüchtige Einrichtung mit modernen und effektiven Unterrichtsmethoden finanzierte das OSZE-Büro die wichtigsten Sanierungs- und Renovierungsarbeiten in und an den Gebäuden, darunter die Errichtung eines neuen Daches, der Einbau einer neuen Heizungsanlage, die Anschaffung zweier mobiler Waschräume für die Sporteinrichtungen sowie die vollständige Renovierung zweier Stockwerke im Unterrichtsgebäude der Schule.
Die Schule wurde 2004 und 2005 komplett renoviert. Heute sind alle Klassenzimmer mit Mobiliar ausgestattet. Zwar fehlt nach wie vor ein Schlaftrakt für die Schüler, der Unterricht kann jedoch nun immerhin in einer lernförderlichen Umgebung erfolgen.
Das OSZE-Büro hat dem Herzstück der neuen Schule, der Bibliothek, mehr als 2.000 Bücher, Computer und weitere Ausrüstung zur Verfügung gestellt.
Mit Vertretern der Polizei wurde ein Lehrplan nach den Prinzipien moderner bürgernaher Polizeiarbeit vereinbart. Ausbilder der Polizeischule nahmen an einem erstmals durchgeführten offiziellen, von der staatlichen Polizeiakademie der Tschechischen Republik angebotenen Lehrerausbildungskurs teil, der die Polizeiausbildung in Aserbaidschan auf internationales Niveau angehoben hat. Unterdessen wurden für den Einführungskurs Lehrpläne erstellt; er wird ab dem Sommer 2006 von den kürzlich geschulten Lehrkräften abgehalten, die dabei von Mentoren aus der Tschechischen Republik unterstützt werden.
Die Stadt Baku erhielt außerdem Hilfe in Form der Einrichtung eines zentralen Servers und von Computerverbindungen zur zentralen Datenbank, damit Polizeibeamte der städtischen Polizeireviere Straftaten zügig und effizient aufnehmen und untersuchen können. Dieses Projekt wird von einer für die Öffentlichkeit zugänglichen Website ergänzt, die Informationen über den Polizeidienst und die Rechte der Bürger sowie Ratschläge zu einer Reihe von polizeirelevanten Fragen bereitstellt. Dieser Service, der erste seiner Art, soll auf die ländlichen Gebiete ausgeweitet werden, da die Öffentlichkeit über Internet-Cafes zunehmend Zugang zum Internet hat.

Vernichtung toxischen Raketentreibstoffs und Sanierung von Lagerstätten

Mélange ist nicht nur eine Wiener Milchkaffeespezialität, sondern auch eine äußerst instabile und explosive Raketentreibstoffkomponente, die dringend neutralisiert werden muss. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR verblieben große Bestände auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetrepubliken. Aserbaidschan kann wie viele andere OSZE-Teilnehmerstaaten dieses Problem nicht allein lösen, da ihm die notwendigen technischen, materiellen und finanziellen Mittel dafür fehlen. Um mögliche Gefahren für die Gesundheit der Einwohner und für die Umwelt durch *Mélange* zu beseitigen, unterstützte das

OSZE-Büro in Baku den Start eines Projekts, das technische und finanzielle Hilfe zur Sanierung zweier Lagerstätten in Aserbaidschan zur Verfügung stellen soll. Eine internationale Expertengruppe ist inzwischen nach Aserbaidschan gereist, um geeignete Methoden für die Sanierung der Lagerstätten zu ermitteln und festzustellen, welche technischen und finanziellen Mittel erforderlich sind. Das Vorhaben hat im Juni 2006 begonnen.

Terrorismusbekämpfung

2005 wurde die Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline offiziell in Betrieb genommen. Das Ereignis fiel mit dem Beginn eines Unterstützungsprojekts des OSZE-Büros zur Schulung der Pipelineschutztruppe der aserbaidschanischen Armee zusammen, bei der die Soldaten mit den völkerrechtlichen Grundlagen ihrer Rechte und Pflichten vertraut gemacht wurden. Ähnliche Schulungen wurden landesweit auch im Rahmen des Gemeindeprogramms in ländlichen Zentren durchgeführt.

Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte

Prozessbeobachtung

Mit dem Ziel, die Einhaltung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit zu verbessern, haben sich die OSZE-Teilnehmerstaaten dazu verpflichtet, internationale Prozessbeobachter zuzulassen. Vor diesem Hintergrund führten das BDIMR und das OSZE-Büro in Baku zwischen November 2003 und November 2004 in Aserbaidschan ein Prozessbeobachtungsprogramm durch. Das Projekt diente gleichzeitig der Aufarbeitung der Präsidentschaftswahlen im Oktober 2003. Die Wahlen hatten in Baku gewaltsame Zusammenstöße zwischen Demonstrantengruppen ausgelöst, die gegen Wahlbetrug protestierten. Der Gewaltausbruch zog rund 600 Verhaftungen nach sich. Schließlich wurden 125 Personen, darunter viele prominente Oppositionsführer, im Zusammenhang mit den Gewalttaten vor Gericht unter Anklage gestellt. Alle Gerichtsverfahren wurden im Rahmen des Programms beobachtet, um zu überprüfen, ob sie in Übereinstimmung mit nationalem Recht und internationalen Verpflichtungen geführt wurden. Das aserbaidschanische Recht gewährt alle Rechte und Schutzbestimmungen, die zur Durchführung fairer Gerichtsverfahren nach internationalen Standards erforderlich sind. In den fraglichen Verfahren blieben diese Rechte jedoch nicht immer gewahrt.
Anfang Februar 2005 wurden der aserbaidschanischen Regierung anlässlich des Besuchs des BDIMR-Direktors, Botschafter Christian Strohal, in Baku die im *Trial Monitoring Report* zusammengefassten Ergebnisse des Projekts vorgelegt. Im Zuge der Diskussion des Berichts vereinbarten die OSZE und die aserbaidschanische Regierung, einen Dialog über eine intensivere Zu-

sammenarbeit bei der Justiz- und Rechtsreform und insbesondere über die Umsetzung der im *Trial Monitoring Report* enthaltenen Empfehlungen aufzunehmen. Das Büro nahm auch an Beratungen mit hochrangigen Regierungsvertretern über mögliche Schritte zur Lösung der im Bericht aufgeworfenen Probleme teil.
In der zweiten Phase des Prozessbeobachtungsprogramms führte das OSZE-Büro in Zusammenarbeit mit dem BDIMR in Warschau die vereinbarten Gespräche über die Ergebnisse des *Trial Monitoring Report* und über die Umsetzung seiner Empfehlungen mit Vertretern der aserbaidschanischen Regierung.

Unterstützung und Entwicklung des aserbaidschanischen Verfassungsgerichtshofs

Das OSZE-Büro setzte seine Unterstützung für den Verfassungsgerichtshof fort, indem es an der Erarbeitung von Verfahrensregeln für die Leitung und Verwaltung des Gerichts mitwirkte. 2004 hatte es den Gerichtshof bereits dabei unterstützt, die Bearbeitung individueller Verfassungsbeschwerden zu verbessern.
Das Büro konnte den ehemaligen Sekretär der VN-Menschenrechtskommission und Präsidenten der Menschenrechtskammer am Verfassungsgerichtshof Bosnien und Herzegowinas, den Richter Jakob Möller, dafür gewinnen, von Ende April bis Anfang Mai ein zweiwöchiges Programm durchzuführen, das beide Aspekte behandelte und dem aserbaidschanischen Verfassungsgerichtshof dabei helfen sollte, sowohl effektivere Verfahrensregeln zu erarbeiten als auch die Bearbeitung von individuellen Verfassungsklagen zu verbessern.
Darüber hinaus startete das Büro in Zusammenarbeit mit dem Verfassungsgerichtshof und einem örtlichen Implementierungspartner ein umfangreiches Programm zur Aufklärung der Bürger über Berufungsmöglichkeiten beim Verfassungsgericht. Obwohl Anfang 2005 eine Gesetzesänderung in Kraft getreten war, die es auch Einzelpersonen ermöglicht, direkt das Verfassungsgericht anzurufen, war von dieser Möglichkeit praktisch kein Gebrauch gemacht worden, da die Bevölkerung in den Landesregionen nicht über das Verfahren aufgeklärt worden war. Das Programm bestand aus Vorträgen und praktischen Übungen, die in allen Landesteilen angeboten wurden. Einheimische Rechtsanwälte erarbeiteten darüber hinaus im Auftrag des OSZE-Büros eine Broschüre, in der die besonderen Voraussetzungen für Verfassungsbeschwerden erläutert werden. Das Projekt wurde durch außerbudgetäre Zuwendungen Deutschlands ermöglicht.

Berufliche Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten

Im April 2005 organisierte das OSZE-Büro drei Seminare für Richter, Staatsanwälte und Verteidiger zum Thema „Herausforderungen für Transformationsgesellschaften bei der Implementierung von Standards für faire Gerichtsverfahren". Jede der Berufsgruppen war gleichmäßig in den Seminaren vertreten, einschließlich Vorsitzender Richter und des kürzlich ernannten Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofs. Zwei Experten der Abteilung zur Überwachung des Justizwesens der OSZE-Mission im Kosovo berichteten über ihre Erfahrungen. Ziel der Seminare war es, Juristen mit den Problemen vertraut zu machen, die im Kosovo bei der Umsetzung internationaler Standards für faire Gerichtsverfahren aufgetreten waren, da diese möglicherweise auf Aserbaidschan übertragbar sind. Ein weiteres Ziel war es, den Teilnehmern die Möglichkeit zu bieten, über die Justizreform in Aserbaidschan zu diskutieren und sie mit der anderer Länder oder Regionen, die ebenfalls eine Transformations- und Reformphase durchlaufen, wie z.B. in Südosteuropa, zu vergleichen.

Transparenz der Tätigkeit der neu gegründeten Anwaltskammer

Das OSZE-Büro beobachtete die Tätigkeit der neuen Anwaltskammer und das Aufnahmenverfahren für neue Mitglieder. Es setzte sich für die Aufnahme von Rechtsanwälten ein, denen die Mitgliedschaft verweigert worden war.

Am 14. März 2005 veröffentlichte das Büro zusammen mit dem Bakuer Büro der Zentraleuropäischen und eurasischen Gesetzesinitiative der Amerikanischen Anwaltskammer (*American Bar Association's Central European and Eurasian Law Initiative*, CEELI) einen gemeinsamen Bericht über die Lage der Rechtsanwälte in Aserbaidschan. Er beleuchtete die kritische Situation dieses Berufsstands in Aserbaidschan, hob die besondere Bedeutung des Themas hervor und forderte die Regierung des Landes auf, sich mit dem Problem auseinander zu setzen.

Das Büro und CEELI gaben Empfehlungen zu den schwerwiegendsten Problemen ab, die behoben werden müssen, und setzte sich u.a. für die Öffnung der aserbaidschanischen Anwaltskammer für alle praktizierenden Rechtsanwälte ein sowie für die Möglichkeit, die Zulassungsprüfung für Rechtsanwälte zu wiederholen, insbesondere für diejenigen Kandidaten, die aufgrund unsinniger bürokratischer Hürden an der Teilnahme gehindert wurden. Das Büro hat ähnliche Bedenken schon häufig in Diskussionen und Presseerklärungen sowie im oben erwähnten *Trial Monitoring Report* gegenüber Regierungsvertretern zur Sprache gebracht. Mit dem Bericht über die Lage der Rechtsanwälte in Aserbaidschan legte das Büro einen Leitfaden dazu vor, wie die Lage dieses Berufsstands in kurzer Zeit erheblich verbessert werden könnte.

Am 16 und 17. Juni 2005 veranstaltete das Büro eine gut besuchte Konferenz zum Thema „Die Anwaltschaft: Internationale Standards und die Realität" über die Arbeit der aserbaidschanischen Anwaltskammer und bewährte Praktiken in anderen europäischen Ländern, die große Beachtung in den Medien fand. Aserbaidschanische Anwälte diskutierten Mängel im Aufbau der nationalen Anwaltskammer wie z.B. das Zulassungsverfahren und befragten die teilnehmenden Vorsitzenden der Anwaltkammern Frankreichs, Georgiens, Russlands, der Türkei und der Ukraine zu deren Vorgehen bei der Lösung allgemeiner Probleme.
Die Präsidialverwaltung brachte Änderungen zum Anwaltsgesetz im *Milli Madschlis* (Parlament) ein, die dort verabschiedet wurden und am 6. August 2005 in Kraft traten. Kurzum: Alle zugelassenen Anwälte, die bislang von der Kammer nicht aufgenommen worden waren, wurden vom Zulassungsausschuss der neuen Kammer als Mitglieder zugelassen, ohne eine Prüfung ablegen zu müssen. Obwohl noch viele Probleme zu lösen sind, hatte die Unterstützung der Reform der Anwaltskammer zumindest greifbaren Erfolg.

Überwachung des Strafvollzugs

Das Büro förderte die Reform des Strafvollzugs in der Republik Aserbaidschan durch die Entwicklung eines Überwachungsmechanismus und den Aufbau der Kapazitäten von NGOs, so dass diese eine wirksame Überwachung leisten können. Darüber hinaus hat es gemeinsam mit anderen diplomatischen Vertretungen mehrere Gefängnisse besucht, insbesondere um sich ein Bild von den Haftbedingungen einiger bekannter Oppositionsführer zu machen, aber auch um weitere Besorgnis erregende Fälle im Auge zu behalten.

Schulungsprogramm zur Stärkung der Funktion von NGOs als Interessenvertreter

Das OSZE-Büro entwickelte ein Schulungsprogramm, mit dem im Rahmen von Workshops möglichst viele Mitarbeiter von NGOs erreicht werden sollen. Die Schulungskurse behandelten ein breites Spektrum von Fertigkeiten und Konzepten zur Interessenvertretung, z.B. die Durchführung öffentlicher Kampagnen oder strategische Verhandlungsführung im nationalen und internationalen Rahmen.
Das Büro unterstützte im Rahmen des Projekts „Verhandlungskompetenz für politische Manager" ein nationales NGO-Forum bei der Veranstaltung von Schulungskursen in den Regionen. Ziele des Projekts waren der Aufbau eines nachhaltigen Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen führenden Vertretern aus Politik und Gesellschaft und die Verbesserung ihrer Fähigkeiten in den Bereichen Konsensbildung und Konfliktmanagement. Das Projekt wurde eingedenk der Tatsache ins Leben gerufen, dass viele der politischen Akteure

in Aserbaidschan nicht in der Lage sind, über Fragen, die für die Gesellschaft besonders wichtig sind, einen konstruktiven Dialog zu führen und Kompromisse zu schließen.
Die Schulungskurse in den Regionen wurden von einer Gruppe von Trainern durchgeführt, die ihrerseits am US-amerikanischen *Consensus Building Institute* ausgebildet worden waren. An jedem der Kurse nahmen rund 20 Vertreter von politischen Parteien (sowohl von Oppositionsparteien als auch der Regierungspartei), NGOs, Gemeinde- und Regionalverwaltungen teil. Sie erhielten Unterricht in Verhandlungsführung, Konsensfindung, Teamaufbau und Konfliktmanagement, dabei wurden verschiedene interaktive Methoden und Rollenspiele eingesetzt.

Bericht über das Registrierungsverfahren von NGOs

Am 11. Mai 2005 veröffentlichte das OSZE-Büro einen gemeinsam mit einer lokalen NGO erarbeiteten Bericht über das Registrierungsverfahren für nichtstaatliche Organisationen in Aserbaidschan. Der Bericht zeigt die Schwierigkeiten auf, auf die Antragsteller bei der Registrierung als NGO in Aserbaidschan stoßen, wie z.B. die Ablehnung aus nichtigen Gründen, die gelegentliche falsche Auslegung gesetzlicher Bestimmungen, die grundlose Verzögerung der Bearbeitung von Anträgen und die Erschwerung des Registrierungsverfahrens infolge seiner Zentralisierung. Der Bericht enthält konkrete Empfehlungen, u.a. die Vereinfachung des Registrierungsverfahrens durch die Reduzierung der Zahl der benötigten Dokumente. Er schlägt darüber hinaus vor, den Antragstellern mehr Möglichkeiten zu geben, in ihren Anträgen im Laufe des Registrierungsverfahrens festgestellte Mängel zu beheben, und regt die Veröffentlichung eines Leitfadens durch das Justizministerium an, der die Grundvoraussetzungen für die NGO-Registrierung beschreibt.
Das Justizministerium sagte zu, sich unverzüglich mit den im Bericht beschriebenen Problemen zu befassen. Das OSZE-Büro konnte beobachten, dass seit der Veröffentlichung des Berichts die meisten der dort erwähnten Antragsteller, aber auch viele andere inzwischen registriert wurden. Das lässt den Schluss zu, dass der Abbau willkürlicher Behinderungen von NGO-Tätigkeiten allmählich Fortschritte macht.

Studie über Jugendgerichte

Am 28. Juni 2005 veröffentlichte die aserbaidschanische NGO „Allianz für Kinderrechte“ ihren Bericht „Jugendgerichtsbarkeit in Aserbaidschan“. Es handelt sich dabei um die erste in Aserbaidschan erschienene Publikation, die sich ausschließlich mit der Jugendgerichtsbarkeit befasst. Der Bericht macht deutlich, dass die Konfrontation mit Polizei und Justiz ernste, negative und unbeabsichtigte Folgen für Kinder und ihre Familien haben kann. Die Ergebnisse und Empfehlungen des Bericht liefern den Behörden die Grundlage für

eine systematische Auseinandersetzung mit den Mängeln des Justizsystems im Umgang mit Jugendlichen. Das OSZE-Büro hat mit UNICEF, Regierungsvertretern und der Allianz Gespräche aufgenommen, um Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des Berichts in die Wege zu leiten. Die Regierungsvertreter sagten zu, die Erkenntnisse aus dem Bericht zu berücksichtigen und Verbesserungsmöglichkeiten in Bezug auf die Lage inhaftierter oder einer Straftat verdächtigter Kinder ins Auge zu fassen.

Unterstützung bei der Einführung eines Melderegisters

Im Juli und August 2005 ermittelte ein vom OSZE-Büro beauftragter internationaler Experte Art und Umfang der für die Einführung eines landesweiten Melderegisters in Aserbaidschan notwendigen Vorarbeiten für die Behörden. Die Studie umfasst die Datenerhebung, eine Lageanalyse, das Zusammentragen von Daten aus unterschiedlichen technischen Quellen und von verschiedenen Dienstleistern sowie die Diskussion von Alternativen mit dem Justizministerium. Die Arbeit des Experten war für notwendig gehalten worden, um es den Behörden zu ermöglichen, die finanziellen und technischen Auswirkungen der Einführung eines Melderegisters auf den Haushalt des kommenden Jahres zu ermitteln.
Das Melderegister soll als zentrale Datenbank demographische Daten z.B. für die Erstellung von Wählerverzeichnissen und Reisdokumenten oder zur Identifizierung von Personen sammeln sowie Bevölkerungsstatistiken als Grundlage für politische und wirtschaftliche Entscheidungen zur Verfügung stellen.
Das OSZE-Büro in Baku erarbeitete außerdem einen Bericht, in dem die Grundvoraussetzungen für ein solches System dargelegt und die wichtigsten Aufgaben staatlicher Stellen bei der Einführung und beim Betrieb eines staatlichen Melderegisters beschrieben werden.

Mitorganisation eines internationalen Treffens von Menschenrechtsaktivisten

Das OSZE-Büro beteiligte sich an der Organisation und Finanzierung eines internationalen Netzwerktreffens von *Human Rights House*, das vom 7. bis zum 9. September 2005 in Baku stattfand. An dem Treffen nahmen Vertreter aus allen elf Mitgliedstaaten von *Human Rights House* teil, um Strategien und Themenschwerpunkte für das kommende Jahr festzulegen. Mit der Veranstaltung sollten die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtsstaatlichen Menschenrechtsorganisationen verbessert und die gegenseitige Unterstützung und Solidarität gestärkt werden. Das aserbaidschanische *Human Rights House* mit einigen einheimischen NGOs ist erst seit etwa einem Jahr aktiv und damit eines der jüngsten Mitglieder der Organisation. 28 weitere Menschenrechtsorganisationen aus Aserbaidschan, Georgien, Russland, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Belarus und aus afrikanischen Staaten

nahmen an der Veranstaltung teil, die von der VN-Sonderbeauftragten für Menschenrechtsverteidiger Hina Jilani eröffnet wurde. Das Treffen war eine gute Gelegenheit, Menschenrechtsfragen im Vorfeld der aserbaidschanischen Parlamentswahlen ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken.

Zweite internationale Konferenz für junge Juristen

Das OSZE-Büro beteiligte sich an der Finanzierung der Zweiten internationalen Konferenz für junge Juristen, die vom 10. bis 12. September in Aserbaidschan stattfand und an der Vertreter von Ausbildungseinrichtungen für Juristen sowie von Organisationen zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit aus Belgien, Aserbaidschan, den USA, Brasilien, Kamerun, Italien, Georgien, der Ukraine, Usbekistan, Iran, Kirgisistan, Kasachstan, Pakistan, der Türkei und Tadschikistan teilnahmen. Sie diskutierten Themen rund um die Rolle junger Juristen und über Möglichkeiten, die bestehenden Mechanismen zum Menschenrechtsschutz zu verbessern. Ein weiteres Ziel der Konferenz bestand darin, Kontakte zwischen jungen Juristen aus den teilnehmenden Ländern anzubahnen, eine breitere Diskussionsbasis über die Verbesserung der beruflichen Fortbildung von Juristen zu schaffen und bewährte Verfahren zu verbreiten. Die Konferenzteilnehmer unterstützten die uneingeschränkte Integration junger aserbaidschanischer Juristen in die internationale Fachwelt – ein Schritt, der der Fortentwicklung des Berufsstandes der Juristen und der internationalen Verständigung dienen soll.

Demokratisierung

Das OSZE-Büro in Baku legte 2005 vier Arbeitsschwerpunkte im Bereich Demokratisierung fest: politischer Dialog, die Parlamentswahlen im November, Gleichstellungsfragen und die Bekämpfung des Menschenhandels.

Politischer Dialog

Im Rahmen der Unterstützung weiterer Gespräche zwischen der Regierung und den Oppositionsparteien brachte das Büro im Mai Mitglieder der Parteien zu einem Seminar unter dem Titel „Politik für die Zukunft – Demokratie in Aserbaidschan“ zusammen, das die Grundwerte der Demokratie behandelte. Das Treffen war der Auftakt zu einer Serie von „Dialogveranstaltungen“ und gab eine Einführung in die Voraussetzungen eines funktionierenden demokratischen Systems und die Grundregeln der Demokratie. Alle Teilnehmer einigten sich auf einen neun Punkte umfassenden Verhaltenskodex für politische Parteien. Die zweite Dialogveranstaltung fand am 12. September zum Verhältnis von politischen Parteien und Regierungsbehörden zur Versammlungsfreiheit statt. Führende Vertreter von elf politischen Parteien,

die sowohl die Regierung als auch Oppositionsparteien repräsentierten, sowie sechs Leiter regionaler Verwaltungsbehörden und drei hochrangige Vertreter von Polizei und Sicherheitskräften diskutierten u.a., an welchen Stellen Demonstrationen und Mahnwachen in Baku und in den Regionen sowie Versammlungen in der Autonomen Republik Nachitschewan und in abgelegenen Dörfern Aserbaidschans abgehalten werden dürfen. Das Seminar endete mit drei Empfehlungen: 1. eine „Demonstrationskultur" zu entwickeln und den Dialog mit allen Beteiligten, einschließlich eines Vertreters der OSZE in beratender Funktion, zu suchen, vorzugsweise vor, während und nach jeder öffentlichen Veranstaltung; 2. vor jeder Versammlung oder Mahnwache eine besondere Vereinbarung zu formulieren, die beschreibt, wer daran teilnimmt, wann und wo sie stattfinden wird und wie sie ablaufen soll; 3. den Behörden eine Liste mit weiteren Vorschlägen für mögliche Versammlungsorte in Baku und in den Regionen vorzulegen, die mit dem Gesetz der Republik Aserbaidschan über die Versammlungsfreiheit in Einklang stehen. Eine Folgeveranstaltung zwischen der Regierung und Vertretern des Blocks *Azadliq* („Freiheit") am 29. September scheiterte an der Weigerung der Regierung, über alternative Plätze für Demonstrationen und Massenversammlungen in Baku zu verhandeln. Das OSZE-Büro wird seine Bemühungen um den Dialog fortsetzen, vorausgesetzt die Parteien sind bereit, ohne Vorbedingungen konstruktive Gespräche aufzunehmen.

Die Parlamentswahlen vom 6. November

2005 widmete das Büro auch dem Arbeitsschwerpunkt Parlamentswahlen große Aufmerksamkeit. Es unterstützte die Umsetzung der Änderungen und Empfehlungen zum Wahlgesetz und die weitere Reform des Wahlrechts. Im Laufe des Jahres war die OSZE Gastgeber mehrerer Treffen, die der Koordinierung der Maßnahmen zur Unterstützung des Ablaufs der Parlamentswahlen dienen sollten. Die Konferenzteilnehmer, Repräsentanten der in Baku vertretenen OSZE-Teilnehmerstaaten, des Europarats und der *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), diskutierten u.a. über Maßnahmen zur Wähleraufklärung, Schulungen für Kandidaten und politische Parteien sowie die Schaffung einer einheitlich und gut ausgebildeten, aus Mitarbeitern einheimischer NGOs bestehenden Beobachtergruppe. Letzteres hätte eine Gesetzesänderung erfordert, da die Beteiligung von NGOs, die mehr als 30 Prozent ihrer finanziellen Mittel aus dem Ausland erhalten, verboten war. Das Gesetz wurde jedoch erst eine Woche vor den Wahlen geändert.
Zur Information der Wähler über die Wählerregistrierung, die Prüfung der Wählerverzeichnisse und die Teilnahme an den Wahlen unterstützte das Büro Radio- und Fernsehspots, die vom Wahlbeobachtungszentrum produziert wurden. Es setzte sich für Redefreiheit und Direktübertragungen von Fernsehdebatten während des Wahlkampfs ein, die jedoch von der Zentralen Wahlkommission mit vorgeschobenen bürokratischen Begründungen regel-

mäßig verboten wurden. Mit dem Ziel, wirklich transparente und freie Wahlen zu ermöglichen, veranstaltete das Büro Treffen mit Vertretern politischer Parteien und NGOs des gesamten politischen Spektrums und trat für die Implementierung der Gemeinsamen Empfehlungen zum Wahlrecht und zur Wahladministration in Aserbaidschan ein, die vom BDIMR und von der Venedig-Kommission des Europarats erarbeitet worden waren. 2006 hat das Büro Parlamentarier dazu ermutigt, die Rechtsstaatlichkeit zu achten und verantwortliche Gesetzgebungsverfahren einzuhalten, die Entwicklung parlamentarischer Netzwerke unterstützt, die sich über Fachwissen ebenso austauschen wie über Gesetzgebungsverfahren, sowie Weiterbildungsmaßnahmen für Abgeordnete, politische Parteien und andere politische Führer zum Thema Gesetzgebung durchgeführt.

Fragen zur Gleichstellung von Frauen und Männern

Ein weiterer Schwerpunkt im Laufe des Jahres 2005 war die verstärkte Beteiligung von Frauen an den Parlamentswahlen als Wählerinnen, Wahlkämpferinnen, Wahlbeobachterinnen und Kandidatinnen. In Zusammenarbeit mit der Medien-NGO *Internews* produzierte das Büro eine Reihe von längeren Beiträgen und Debatten unter dem Titel „Frauen und Wahlen“, die bis zum Wahltag landesweit ausgestrahlt wurden. Das Büro begann darüber hinaus Gleichstellungsgesetze zu fördern, wie etwa das Gesetz über häusliche Gewalt und das Gesetz über die Gleichstellung von Männern und Frauen. Dieser dritte Schwerpunkt gehört zum Auftrag des Büros, den nationalen Aktionsplan der aserbaidschanischen Regierung zur Gleichstellung der Geschlechter zu unterstützen. Im Laufe des Jahres veranstaltete das OSZE-Büro in Baku mehrere runde Tische, an denen Vertreter internationaler Organisationen, Geber und Botschaftsvertreter teilnahmen und über *Gender Mainstreaming* und ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis sowie über Gesetze zur Koordination entsprechender Bemühungen, zum Informationsaustausch und zur Vermeidung von Doppelarbeit diskutierten. 2006 und nach den Parlamentswahlen hat das Büro damit begonnen, Kommunikationsmechanismen für Parlamentarierinnen einzurichten, Abgeordnete, die Gleichstellungsfragen gegenüber aufgeschlossen sind, zu vernetzen und den Dialog über Frauenförderung zu pflegen, um die Gleichstellung der Geschlechter voranzubringen und sicherzustellen, dass sowohl weibliche als auch männliche Abgeordnete die Rechte und Forderungen von Frauen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte berücksichtigen.

Bekämpfung des Menschenhandels

Menschenhandel ist eines der vordringlichsten und komplexesten Probleme nicht nur im OSZE-Gebiet. Jedes Jahr werden Hunderttausende Kinder, Frauen und Männer Opfer des Menschenhandels und enden in sklavereiähnli-

chen Verhältnissen. Der illegale Verkauf von und Handel mit Organen ist ein weiteres wachsendes Problem.
Aserbaidschan ist in erster Linie Ursprungs- bzw. Transitland von zum Zwecke sexueller Ausbeutung gehandelten Frauen und Kindern. Der interne Handel mit Frauen und Mädchen scheint sich ebenfalls zu einem zunehmenden Problem zu entwickeln. Das OSZE-Büro unterstützt die Bemühungen der aserbaidschanischen Regierung, diese moderne Form der Sklaverei zu bekämpfen, indem es Gesprächsrunden organisiert und konkrete Projekte fördert.
Noch bevor der harte Winter 2005 ganz vorüber war, bereitete die im Norden Aserbaidschans gelegene Stadt Guba die Eröffnung des ersten Ausbildungszentrums für gefährdete Frauen vor, das vom OSZE-Büro geplant und finanziert wurde. Das Projekt war insofern einmalig, als es sich insbesondere an junge Frauen aus den Dörfern der Region richtete, deren Berufsaussichten äußerst schlecht sind. Das Büro hatte im Rahmen einer Untersuchung des Phänomens Menschenhandel herausgefunden, dass solche Frauen eine der am stärksten gefährdeten Gruppen darstellen. Die männlichen Bewohner dieser Landgemeinden sind seit Jahren gezwungen, in den größeren Städten Arbeit zu suchen, so dass in den Dörfern die meiste Zeit über ausschließlich Frauen leben. Menschenhändler können diese Situation leicht ausnutzen; wenn die potenziellen Opfer aber z.B. zu Sekretärinnen ausgebildet werden und mit Hilfe der Bezirksregierung Arbeit finden, kann diese Gefahr verringert werden.
Nach der Verabschiedung eines neues Gesetzes gegen den Menschenhandel und entsprechenden Änderungen im Strafgesetzbuch konnte mit der Umsetzung des nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels, der 2004 mit Unterstützung des Büros verabschiedet worden war, begonnen werden. Im Oktober 2005 war ein Gebäude in der Nähe des Flughafens gefunden worden, das erstmals in Aserbaidschan Opfern von Menschenhandel und gefährdeten Personen eine sichere Unterkunft bieten sollte. Ende des Jahres war die Renovierung des Gebäudes mit finanzieller Unterstützung des Innenministeriums und des OSZE-Büros nahezu abgeschlossen. Parallel dazu wurden gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der US-Botschaft Vorbereitungen getroffen, ausgewählte Freiwillige, die in der Unterkunft und beim kostenlosen landesweiten Notruf arbeiten sollen, auszubilden.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension

Kleine und mittlere Unternehmen und regionale Wirtschaftsentwicklung

Fehlender Zugang zu betriebswirtschaftlicher Ausbildung und zu Mikrokrediten zählen zu den größten Hindernissen für die Entwicklung kleiner und

mittlerer Unternehmen in den Regionen Aserbaidschans. Insbesondere Frauen stoßen auf große Schwierigkeiten, wenn sie sich um eine betriebswirtschaftliche Ausbildung und Mikrokredite bemühen, was ihnen die Aufnahme oder Verstärkung wirtschaftlicher Aktivitäten erschwert. Aus diesem Grunde setzt das OSZE-Büro die Ausbildung von Frauen aus ländlichen Regionen Aserbaidschans als einen seiner Arbeitsschwerpunkte fort. Von Januar 2005 an schulte die deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) mit Mitteln des Büros über 200 Frauen in fünf aserbaidschanischen Bezirken. Im Mittelpunkt der Schulungen standen die Themen Firmengründung und Überwindung von Problemen im Zusammenhang mit unternehmerischer Tätigkeit im Lande sowie die Vermittlung praktischer Kenntnisse im Bereich Betriebsmanagement, bei der Aufnahme von Krediten sowie in den Bereichen Buchhaltung und Steuerrecht.
Das Büro arbeitete angesichts der fehlenden Möglichkeiten für Frauen in den Regionen, Gründungskapital zu erhalten, auch bei der Ausschreibung eines Wettbewerbs zur Erstellung eines Unternehmenskonzepts für Frauen, die in den vergangenen Jahren erfolgreich Schulungskurse abgeschlossen haben, mit der GTZ zusammen. Kandidatinnen, die an mehreren Schulungskursen zur Erarbeitung von Unternehmenskonzepten – angepasst an die wirtschaftlichen Möglichkeiten ihrer jeweiligen Gemeinden – teilgenommen hatten, verfeinerten ihre Konzepte nach und nach für den Wettbewerb. Die Gewinnerinnen des Wettbewerbs erhielten eine finanzielle Unterstützung für die Betriebsgründung aus einem revolvierenden Fonds, um so ihre Geschäftsideen leichter realisieren zu können.

Gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung

Die im ganzen Land verbreitete Korruption gilt als eines der Haupthindernisse für die marktwirtschaftliche Liberalisierung und für regionale Wirtschaftsentwicklung in Aserbaidschan. Sie bedroht die Entwicklung der aserbaidschanischen Wirtschaft in einem besonders kritischen Augenblick, da der Erdöl- und Erdgassektor in naher Zukunft große Gewinne verspricht. Zur Unterstützung des kürzlich von der Regierung verabschiedeten Programms zur Korruptionsbekämpfung veranstaltete das Büro mehrere runde Tische und Konferenzen, um das Problembewusstsein in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Die Maßnahmen wurden durch außerbudgetäre Zuwendungen der Ständigen Vertretung Frankreichs finanziert. Anfang 2005 startete das OSZE-Büro in Zusammenarbeit mit dem Aserbaidschanischen Verband junger Juristen eine Serie von runden Tischen in Baku und verschiedenen Regionen zur Bekanntmachung der neuen Antikorruptionsgesetze. Zahlreiche Vertreter der Regierung, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft nahmen daran teil. Das Büro veranstaltete darüber hinaus eine Konferenz zum Thema „Bewährte Verfahren zur Bekämpfung der Korruption“ unter Beteiligung internationaler Experten des litauischen Sonderermittlungsdienstes und des bulgarischen In-

nenministeriums. Die gemeinsam von den Botschaften Frankreichs und der Vereinigten Staaten, USAID und CEELI finanzierte Konferenz behandelte eine Reihe von Instrumenten wie z.B. Notrufstellen in den Ministerien, Verhaltenskodizes für Ministerien, den freien Zugang zu Informationen und Antikorruptionsausschüsse. Das Büro veröffentliche außerdem das OSZE-Handbuch für bewährte Verfahren zur Bekämpfung der Korruption in aserbaidschanischer Sprache und sorgte für dessen Verbreitung.
Das Büro förderte jedoch nicht nur die Bewusstseinsbildung, sondern unterstützte auch weiterhin die Regierung bei der Erarbeitung einschlägiger Gesetze und anderer Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption, namentlich in seiner Eigenschaft als Mitglied der Arbeitsgruppe zu Gesetzgebungsfragen des Antikorruptionsausschusses. Ziel der Arbeitsgruppe ist der Entwurf neuer Antikorruptionsgesetze und die Novellierung bestehender aserbaidschanischer Gesetze, um wirksamer gegen Korruption vorgehen zu können. Das Büro arbeitete in erster Linie an der Novellierung des Ethikgesetzes, um es mit internationalen Standards in Einklang zu bringen, sowie am Entwurf eines neuen Gesetzes über Interessenkonflikte und eines Unternehmensstrafrechts. Wenn diese zentralen Gesetze erst einmal vom Parlament verabschiedet sind, sollten sie das Ausmaß der Korruption deutlich senken und die Möglichkeiten verbessern, schlechte Regierungsführung und Korruption anzuprangern.

Umweltbewusstsein der Bevölkerung

Das Büro setzte seine Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Umweltinformationszentrum (Aarhus-Zentrum) und dem Ministerium für Umwelt und natürliche Ressourcen in Baku fort. Das Aarhus-Zentrum verfügt über eine Bibliothek, Internetanschluss und einen gut ausgestatteten Konferenzraum und steht allen Bürgern und Organisationen offen, die sich für Umweltfragen interessieren. Auch 2005 war das Aarhus-Zentrum eine wichtige Anlaufstelle für NGO-Aktivitäten im Umweltbereich; im Laufe einer Woche nutzten durchschnittlich 75 Besucher die Bibliothek, im gleichen Zeitraum fanden im Konferenzraum über 50 öffentliche Veranstaltungen statt. Das Büro begann außerdem mit den Vorbereitungen für die Eröffnung eines zweiten Aarhus-Zentrums in Ganja. Das neue Zentrum wird ein für Umweltfragen wichtiges Bindeglied zwischen der Hauptstadt Baku und abgelegeneren, aber ökologisch heiklen Regionen im Land darstellen.
2005 startete das Büro ein einjähriges Projekt zur Entwicklung des Programms „Grüner Koffer“, eines multimedialen Umweltunterrichtsprogramms für Schulkinder in Aserbaidschan, das von BP finanziell unterstützt wird. Das OSZE-Büro arbeitete an der Entwicklung von Lernmodulen mit, die auf die Umweltsituation im Land abgestimmt und in aserbaidschanischer Sprache verfasst sind. Das Büro setzte seine Unterstützung für das Projekt auch 2006 fort. Die Projektverantwortlichen haben inzwischen damit begonnen, Lehrer

und führende Persönlichkeiten darin zu schulen, wie sie den so genannten „Grünen Koffer“[1] in den Lehrplan und ihren Unterricht einbeziehen können.
2005 setzte das OSZE-Büro zusammen mit BP, der Internationalen Finanz-Corporation und der *Eurasia Foundation* seine Unterstützung für die Energiebus-Initiative, die in Landgemeinden das öffentliche Bewusstsein für energiesparendes Verhalten erhöhen und praktische Lösungen im Bereich alternativer Energiequellen vorstellen soll, fort. Trotz beträchtlicher Öl- und Gasreserven, die derzeit erschlossen werden, herrscht in den ländlichen Regionen Aserbaidschans nach wie vor chronischer Energiemangel, der eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung verhindert und in diesen Gebieten die Abholzung begünstigt. Der Energiebus ist ein mobiler LKW mit Anhänger; er informiert mit Hilfe von Schautafeln und Modellen über das Thema Energiesparen sowie über kostengünstige Alternativen und erneuerbare Energiequellen als mögliche Option für Landgemeinden; er trägt maßgeblich zur Propagierung der von der Regierung angestrebten Förderung erneuerbarer Energiequellen mit Blick auf die Sicherung der Energieversorgung bei. Der Energiebus besuchte 2005 rund 150 Dörfer und führte in den Landgemeinden Schulungen zum Thema Energiesparen und kostengünstige erneuerbare Energietechnologien durch.
Schließlich unterstützte das Büro weiterhin das gemeinsam von der OSZE und der NATO betriebene Flussüberwachungsprojekt im Südkaukasus. Im Rahmen dieses Projekts sollen Informationen über den fragilen ökologischen Zustand der Wasserressourcen des Kura-Araks-Flusssystems gesammelt, analysiert und verbreitet werden. Ein weiteres wichtiges Ziel ist die Früherkennung möglicher umweltschädlicher Stoffe, so dass das Projekt auch deeskalierend bei möglichen Spannungen wirken kann, die zwischen den Anliegern im Falle absichtlicher oder unbeabsichtigter Verschmutzung auftreten könnten. 2006 trug das Büro durch die Modernisierung der Ausrüstung des Umweltforschungszentrums *AzEcoLab* zum Projekt bei. Mit der moderneren Ausrüstung kann der lokale Projektpartner ein größeres Spektrum an Schadstoffen mit zudem erhöhter Präzision messen.

Ausblick

Der Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft, den Aserbaidschan mit der Erlangung seiner Unabhängigkeit vor 15 Jahren begonnen hat, ist noch lange nicht abgeschlossen. Nominell herrscht zwar Demokratie, ihr kultureller und institutioneller Rückhalt befindet sich jedoch noch im Entwicklungsstadium. Die demokratische Entwicklung ist eine der wichtigsten Verpflichtungen, die Aserbaidschan gegenüber der OSZE und der internationalen Ge-

1 Der „Grüne Koffer“ enthält Materialien für den multimedialen Umweltunterricht und wurde vom *Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe* (REC) entwickelt.

meinschaft eingegangen ist. Wenn die demokratischen Reformen jedoch Erfolg haben sollen, müssen sie mit wirtschaftlichen Reformen Hand in Hand gehen. 2006 flossen erstmals große Erdöleinnahmen in das Staatssäckel. Werden sie richtig eingesetzt, können die Öleinnahmen Aserbaidschans Entwicklung finanzieren. Wenn das Wirtschaftspotenzial des Landes entsprechend mobilisiert werden kann, können ausreichende öffentliche Mittel und gute Wirtschaftsaussichten die Lösung sozialer Probleme erleichtern und die ökonomische Basis für eine tragfähige Demokratie bilden. Die Förderung demokratischer Prinzipien sowie mehr Transparenz und Partizipation werden für die Nachhaltigkeit der aserbaidschanischen Transformation in einen wirklich demokratischen Staat von entscheidender Bedeutung sein. Aserbaidschan weiter bei der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu unterstützen und einschlägige Veranstaltungen zu koordinieren und zu organisieren sowie Projekte zu erarbeiten und durchzuführen, wird auch in den kommenden Jahren Aufgabe des OSZE-Büros in Baku sein.

Rexane Dehdashti-Rasmussen

Der Konflikt um Berg-Karabach: Ursachen, Verhandlungsstand und Perspektiven[1]

Zwölf Jahre nach dem Waffenstillstand von 1994 steht eine Reglung des Berg-Karabach-Konflikts noch immer aus. Einige Faktoren scheinen nach wie vor unverändert: Noch immer herrschen in der Region Blockaden und Hunderttausende Flüchtlinge und Binnenvertriebene warten auf die Rückkehr in ihre Heimat. Die 1992 begonnenen Verhandlungen unter der Ägide der OSZE dauern an, während sich der Waffenstillstand trotz einer Besorgnis erregenden Zahl von Zwischenfällen und vieler Opfer an der Kontaktlinie bislang als stabil erwiesen hat.

Nach längerem Stillstand im Friedensprozess gelang es der vermittelnden Minsker Gruppe der OSZE jedoch 2004 erneut einen regelmäßigen Verhandlungsmechanismus zwischen Armenien und Aserbaidschan zu institutionalisieren, der zu einer Annäherung der Positionen geführt hat. 2006 waren die Hoffnungen darauf gerichtet, dass die Parteien sich noch während dieses Verhandlungszyklus und möglichst noch vor Ende des Jahres auf eine Regelung einigten. Eine baldige Einigung ist dringend geboten, da der aserbaidschanische Ölboom bereits ein Wettrüsten zwischen beiden Ländern ausgelöst hat, das bei ausbleibendem Erfolg der Verhandlungen das Risiko birgt, dass der bewaffnete Konflikt um Berg-Karabach in den nächsten Jahren wieder ausbricht.

Der vorliegende Beitrag diskutiert zunächst die strukturellen Ursachen des Konflikts und den Verlauf des Vermittlungsprozesses seit 1992. Er fragt dann nach den Gründen für die Dynamisierung des Prozesses seit 2004/2005 und analysiert den aktuellen Stand des Vermittlungsprozesses. Abschließend wird eine Einschätzung der gegenwärtigen Perspektiven für eine Konfliktregelung abgegeben.

Ursachen und Eskalation des Konflikts

Während einige der Ursachen für den Konflikt in die vorsowjetische Vergangenheit zurückreichen, ist ein Großteil eng mit den politischen, sozioökonomischen und administrativen Strukturen der Sowjetunion sowie der Auflösungsdynamik ihrer Endphase verbunden.[2]

---

1 Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Autorin wieder. Für wertvolle Anregungen und Kritik danke ich Dr. Sabine Fischer vom EU Institute for Security Studies (EUISS), Paris. Für die Hilfe bei der Materialrecherche danke ich Hannah McGlue vom OSZE-Sekretariat, Wien.

2 Für eine ausführliche Analyse der Konfliktursachen vgl. Rexane Dehdashti, Internationale Organisationen als Vermittler in innerstaatlichen Konflikten. Die OSZE und der Berg Karabach-Konflikt, Frankfurt/Main 2000, S.98-123.

Genese des Konflikts: Sowjetische Nationalitätenpolitik und historiographischer Diskurs

Die sowjetische Nationalitätenpolitik stärkte schon früh die Bedeutung des nationalen Faktors in Gesellschaft und Politik. Sie verankerte ein primordial-ethnisches Verständnis von Nation und wies der Nationalität als Unterscheidungsmerkmal für die politischen und sozialen Aufstiegschancen des Einzelnen große Bedeutung zu. Die hierarchisch gestaffelte national-föderalistische Struktur des Staates und die Tatsache, dass die Einrichtung von Gebietsautonomien, deren Zuordnung zu bestimmten Unionsrepubliken – so auch die Zuordnung Berg-Karabachs zu Aserbaidschan im Jahr 1921 – sowie ihre jeweiligen Kompetenzen in der Regel im Alleingang durch das Zentrum bestimmt wurden, generierten Konflikte und Kompetenzstreitigkeiten zwischen den autonomen Gebietseinheiten und den ihnen übergeordneten Unionsrepubliken.

Die Entwicklungen in der Endphase der Sowjetunion zeigen zudem eindrucksvoll, dass unterhalb der Ebene der Unionsrepubliken hauptsächlich dort relativ „erfolgreiche" Sezessionsbewegungen entstanden, wo nationale Minderheiten wie etwa die Karabach-Armenier in Aserbaidschan oder die Abchasen und Südosseten in Georgien im Besitz einer territorial-föderalen Einheit waren. Trotz des bis dahin überwiegend symbolisch-dekorativen Charakters ihrer Rechtstitel bildeten diese Autonomien in der Umbruchphase der Sowjetunion mit ihren abgegrenzten Territorien und ihren quasi-staatlichen Verwaltungsstrukturen und Organen einen Rahmen, der von ihren Titularvölkern effizient zur Vertretung politischer Interessen genutzt werden konnte.

Eine wesentliche Rolle in der Konfliktentwicklung kam auch den nationalen Historiographien zu. Schon Jahrzehnte vor der Eskalation des Konflikts führten armenische und aserbaidschanische Historiker einen intensiven Diskurs über Geschichte und Zugehörigkeit Berg-Karabachs, der entsprechend der dominierenden sowjetischen Sichtweise auf einem primordial-ethnischem Konzept von Nation basierte, in dem politisch-partizipatorische Elemente keinen Platz hatten. Dies verursachte bereits lange vor dem Ausbruch des Krieges Konflikte zwischen den Nationsbildungsideologien beider Völker, weil damit einander ausschließende Ansprüche auf Berg-Karabach einhergingen.

In der Eskalationsphase des Konflikts tendierten zudem beide Seiten dazu, das Geschehen vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen überlieferten Geschichte des 19. und frühen 20. Jahrhunderts zu interpretieren. Auf armenischer Seite dominierten dabei die Narrative „Bedrohung", „Vernichtung", „Verlust der Heimat" sowie die „Notwendigkeit der Gegenwehr" als Interpretationsmuster. Auf aserbaidschanischer Seite aktivierten die Ereignisse um Berg-Karabach alte Ängste, allein gegen einen mächtigen Gegner mit einflussreichen Verbündeten zu stehen.

Die s*ozioökonomische Dimension: Diskriminierung versus Sozialneid*

Eine systematische sozioökonomische Diskriminierung von Karabach-Armeniern in der Aserbaidschanischen SSR wird von vielen Armeniern selbst und in Teilen der Literatur häufig als eine der Hauptursachen für den Wunsch nach Eingliederung des Gebiets in die armenische Unionsrepublik hervorgehoben. Tatsächlich war Berg-Karabach als peripheres ländliches Gebiet durch ökonomische Rückständigkeit gekennzeichnet, wobei es jedoch viele Ähnlichkeiten mit der Strukturschwäche anderer, ebenfalls agrarisch dominierter Gebiete Aserbaidschans gab. Neben der als Diskriminierung wahrgenommenen Peripherisierung des Gebiets scheinen deshalb auch die Identifikation und der Selbstvergleich der Karabach-Armenier mit den sozial besser gestellten Teilen der armenischen Nachbarrepublik konfliktfördernd gewirkt zu haben. Auch die Tatsache, dass im politischen und administrativen Apparat Bakus – entsprechend der an der Bevorzugung von Titularnationen ausgerichteten sowjetischen Nationalitätenpolitik – die zahlenstarke armenische Minderheit der Unionsrepublik kaum vertreten war, generierte Frustrationen.
Interessant sind in diesem Zusammenhang aber auch Beobachtungen, nach denen in den Ausschreitungen gegen armenische Einwohner von Baku und Sumgait Sozialneid und ökonomische Frustrationen bei den aserbaidschanischen Unterschichten eine Rolle gespielt zu haben scheinen.[3]

Eskalation des Konflikts: Politische Dynamik und die Politik Moskaus

Anknüpfend an ähnliche, seit den 1960er Jahren in Abständen wiederkehrende armenische Initiativen in der Sowjetunion erhoben seit 1987 nationale Bewegungen in Berg-Karabach und der Unionsrepublik Armenien öffentlich die Forderung nach der Überführung des Gebiets in die Armenische SSR. Zur Eskalation des Konflikts trugen im Februar 1988 die massiven Ausschreitungen gegen armenische Einwohner von Sumgait und Baku entscheidend bei, in die über mehrere Tage hinweg weder die Sicherheitskräfte der Aserbaidschanischen SSR noch die Zentralregierung eingriffen.
Unmittelbar nach den Ausschreitungen versuchte die Regierung Gorbatschow den Konflikt mit einer zweigleisigen Politik – Einsatz repressiver Mittel gegen die Karabach-Bewegung bei gleichzeitiger Verabschiedung eines Wirtschafts- und Sozialprogramms für Berg-Karabach – zu deeskalieren. Einen Gebietstransfer lehnte Moskau strikt ab, um angesichts anderer ähnlicher Spannungsfelder zu verhindern, dass ein Präzedenzfall geschaffen würde. Der Versuch, den Konflikt durch wirtschaftliche Hilfsmaßnahmen zu regeln, schlug fehl, zum Teil, weil die Eskalation bereits zu weit fortgeschritten war, zum Teil jedoch auch, weil diesbezügliche Beschwerden der Armenier zwar der Legitimierung der Transferforderung dienten, letztlich

3 Vgl. Eva-Maria Auch, „Ewiges Feuer“ in Aserbaidschan. Ein Land zwischen Perestrojka, Bürgerkrieg und Unabhängigkeit, in: Berichte des BiOST 2/1992.

aber am Kern des Konflikts vorbeigingen. Die vermittelnde Haltung Moskaus vermengte sich zudem im weiteren Verlauf zunehmend mit einer Instrumentalisierung des Geschehens zur Bekämpfung zentrifugaler Bestrebungen der sich entwickelnden armenischen, teilweise aber auch der aserbaidschanischen Nationalbewegung, was die Effizienz dieser Politik und Moskaus Glaubwürdigkeit als Vermittler stark beeinträchtigte.
Angesichts des zunehmenden Machtverfalls der sowjetischen Zentralregierung und des zentralistischen Parteiapparats sahen sich zudem die kommunistischen Eliten vor Ort vor das Problem gestellt, dass sie kaum noch eine institutionelle Absicherung ihrer Machtposition von Moskau erwarten konnten. In dem Versuch, sich durch einen Zickzackkurs zwischen erfolgloser Repression und Annäherung an die jeweilige nationale Opposition eine lokale politische Basis zu schaffen, übernahmen die nationalen Nomenklaturen zunehmend die populistische und nationale Rhetorik der Opposition und trugen damit ebenfalls zur Konflikteskalation bei.[4]

Folgen des Krieges: Konservierung von Feindbildern und Internationalisierung

Der Krieg bewirkte in beiden Gesellschaften die Verfestigung gegeneinander gerichteter Gruppenidentitäten. Flucht und Vertreibung führten zu einer fast vollständigen territorialen Segregation beider Völker. Das Fehlen von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontakten seit dem Ausbruch des Krieges hat die Konservierung gegenseitiger Feindbilder bewirkt. Misstrauen, einseitige Schuldzuweisungen und die jeweils einseitige Inanspruchnahme der Opferrolle erschweren bis heute eine konstruktive Auseinandersetzung mit dem Konflikt.
Die in vielen innerstaatlichen Konflikten zu beobachtende Tendenz zur Internationalisierung ist auch im Berg-Karabach-Konflikt ausgeprägt. So brachte die Suche der Kontrahenten nach Verbündeten über lange Phasen des Konflikts eine starke externe Dimension ins Geschehen. Externe Akteure und Nachbarstaaten wie Russland, die Türkei, der Iran und die USA haben mit ihren unterschiedlichen Interessen und Beziehungsstrukturen, wirtschaftlichen und politischen Aktivitäten sowie teilweise konkurrierenden Vermittlungsinitiativen in wechselndem Maß Verhandlungsrahmen und -dynamik geprägt.

Konfliktvermittlung unter der Ägide der KSZE/OSZE

Unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion stellte der Karabach-Konflikt den akutesten Krisenschauplatz in der Region dar. Im März 1992 wurde die

4 Vgl. hierzu Barbara Maier, Die Renaissance der Nation auf den Trümmern der Ideologie, in: Links 258/1991, S. 31-35.

KSZE mit der Leitung der internationalen Vermittlungsbemühungen betraut. Ausgehend von der Annahme, dass ein Waffenstillstand relativ schnell vermittelt werden könne, wurde der Amtierende Vorsitzende der KSZE damit beauftragt, eine Friedenskonferenz zu organisieren. Austragungsort sollte die belarussische Hauptstadt Minsk sein. Elf Teilnehmerstaaten erhielten die Aufgabe, die Konferenz vorzubereiten. Diese „Minsker Gruppe", wie sie fortan genannt wurde, setzte sich zunächst aus Armenien und Aserbaidschan, Russland, der Türkei, den USA, Frankreich, Deutschland, der Tschechoslowakei, Schweden, Belarus und Italien zusammen. Mit Ausnahme der Tschechoslowakei, die durch Finnland ersetzt wurde, ist die Zusammensetzung der Gruppe bis heute unverändert geblieben. Zunächst nur als kurzzeitiges Forum zur Vorbereitung der Konferenz eingerichtet, entwickelte sich die Minsker Gruppe durch die ständige Verschiebung der Friedenskonferenz bald zum eigentlichen Verhandlungsforum der KSZE/OSZE.

Die Vermittlungsinitiativen der KSZE/OSZE 1992 bis 1996

Unter italienischem Vorsitz konzentrierten sich die Verhandlungen von März 1992 bis November 1993 vor allem auf die Herbeiführung eines Waffenstillstands. Die Minsker Gruppe präsentierte den Parteien eine Reihe operativer Zeitpläne, nach denen sich die Konfliktparteien mittels einer festgelegten Folge wechselseitiger, auf die Unterbrechung der Kämpfe, einen Truppenrückzug und die Akzeptanz von KSZE-Beobachtern abzielender Konzessionen innerhalb eines Zeitraums von etwa zwei Monaten zu einem Waffenstillstand verpflichten sollten.
Im Dezember 1993 wurde Schweden mit der Leitung des Vermittlungsforums betraut. Anders als unter italienischem Vorsitz, unter dem an den Verhandlungsrunden in der Regel alle Mitglieder der Minsker Gruppe – einschließlich Armeniens und Aserbaidschans – teilnahmen, lag der Fokus nun auf verstärkter Pendeldiplomatie und vertraulichen Gesprächen des Vorsitzes mit den Konfliktparteien.[5] Die Bedeutung der Minsker Gruppe als Plenum trat in den Hintergrund. Die Vereinbarung eines Waffenstillstands blieb angesichts der fortdauernden Kämpfe erste Priorität. Jedoch führten erst größere armenische Gebietseroberungen östlich und nördlich von Berg-Karabach eine Wende herbei. Angesichts der Gefahr weiterer Eroberungen im Nordwesten des Landes stimmte Aserbaidschan am 12. Mai 1994 einem Waffenstillstand zu, der bis heute in Kraft ist.

5 Während des italienischen Vorsitzes nahmen auch armenische und aserbaidschanische Repräsentanten Berg-Karabachs unter der Bezeichnung „interested parties" an zahlreichen Sitzungen der Minsker Gruppe teil. Im späteren Verlauf fanden Treffen der Minsker Gruppe nur noch mit neun Teilnehmerstaaten, d.h. ohne Armenien und Aserbaidschan statt. Gegenwärtig dienen die etwa halbjährlichen Treffen der seit 1997 drei Kovorsitzenden (Russland, die USA und Frankreich) mit den übrigen sechs Staaten der Minsker Gruppe vor allem dazu, diese über den allgemeinen Verlauf der Gespräche zu informieren und gegebenenfalls um unterstützende Maßnahmen zu bitten. Berg-Karabach ist in den Friedensprozess durch Gespräche der Kovorsitzenden in Stepanakert eingebunden.

In der Folge konzentrierten sich die Bemühungen des schwedischen Vorsitzes darauf, den Waffenstillstand zu konsolidieren, Gespräche über die Schlüsselfragen des Konflikts in Gang zu bringen sowie vertrauensbildende Maßnahmen zu vermitteln. Der schwedische Vorsitz warb auch für den Einsatz einer KSZE-Friedenstruppe.

Schon unter italienischem Vorsitz hatten sich erste Probleme zwischen dem Vorsitz der Minsker Gruppe und westlichen Mitgliedern des Forums auf der einen sowie Russland auf der anderen Seite abgezeichnet. Diese traten nun deutlicher hervor und führten im Verlauf des Jahres 1994 zur Herausbildung von zwei parallelen und zunehmend in Konkurrenz zueinander stehenden Verhandlungssträngen. Diese Situation wirkte sich negativ auf den Verhandlungsprozess aus, eröffnete sie doch den Konfliktparteien die Möglichkeit, zwischen den Foren zu wechseln und Konzessionsdruck aus dem Weg zu gehen.

Auf ihrem Budapester Gipfeltreffen im Dezember 1994 beschlossen die KSZE-Staaten daher, dass die Minsker Gruppe künftig von zwei Vorsitzenden geführt werden sollte, darunter einem ständigen russischen Kovorsitzenden. Im Gegenzug stimmte Moskau für den Fall einer Einigung der Seiten über grundsätzliche Prinzipien einer Konfliktregelung der Entsendung von KSZE-Friedenstruppen unter bestimmten Bedingungen zu.

Der Kompromiss verbesserte in der Folge die Beziehungen innerhalb der Minsker Gruppe, auch wenn sich die Konflikte innerhalb des Forums zunächst nicht völlig auflösten. Hierfür spielten nun jedoch verstärkt auch andere Faktoren eine Rolle: Die zunehmende Bedeutung des aserbaidschanischen Erdöls und damit zusammenhängende geo-ökonomische Ziele der Vermittlerstaaten und regionaler Akteure ließen die Interessen mehrerer Mitgliedstaaten der Minsker Gruppe miteinander in Konkurrenz treten.

Die Verhandlungen unter finnisch-russischem Kovorsitz von April 1995 bis Dezember 1996 zielten auf die Vermittlung eines politischen Rahmenabkommens ab. Mit Ausnahme einiger Erfolge im humanitären Bereich wurde jedoch bis Ende 1996 wenig erreicht.

Das Lissabonner Gipfeltreffen der OSZE im Dezember 1996 markierte dementsprechend einen Tiefpunkt des Friedensprozesses: Die kritischen Worte des Amtierenden Vorsitzenden Flavio Cotti spiegelten deutlich die Enttäuschung der OSZE über mangelnde Fortschritte wider, die der Vorsitz der fehlenden Bereitschaft der Parteien „maßgebende Konzessionen und konstruktive Vorschläge zu machen“[6] zuschrieb. Gegen den heftigen Protest Armeniens, aber unterstützt von allen übrigen OSZE-Staaten, wurde in das Lis-

6 Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden, Bundesrat Flavio Cotti, auf dem OSZE-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, Lissabon, 2.-3. Dezember 1996, REF.S/123/96, 2. Dezember 1996. Der Amtierende Vorsitzende betonte darin zugleich: „Auch wenn sich die OSZE zur Weiterführung ihrer Anstrengungen bei der Beilegung des Konfliktes verpflichtet fühlt, müssen die Parteien in Zukunft deutlich machen, dass das breite Engagement der OSZE gerechtfertigt ist […] Es sind letztlich die Parteien selbst, welche ihren Konflikt miteinander beilegen müssen.“

sabonner Dokument des Gipfeltreffens eine Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden aufgenommen, nach der die territoriale Integrität Aserbaidschans und innerhalb dieser das größtmögliche Maß an Selbstverwaltung für Berg-Karabach als Leitprinzipien einer Konfliktregelung empfohlen wurden.[7] Für die armenische Seite stellte dies eine geradezu traumatische Entwicklung dar, während Aserbaidschan seine Haltung von der internationalen Staatengemeinschaft bestätigt sah. Nach Lissabon standen die Gegensätze zunächst noch deutlicher im Raum als zuvor.

Hochrangige Planungsgruppe und Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden

In der Folge des Beschlusses des Gipfeltreffens von Budapest wurde im Dezember 1994 die *Hochrangige Planungsgruppe* eingerichtet. Die aus Militärexperten bestehende Planungsgruppe wurde mit der Aufgabe betraut, Vorschläge für die Entsendung von OSZE-Friedenstruppen in die Region auszuarbeiten. Die verschiedenen Pläne und Vorschläge sollten alle Aspekte einer möglichen Operation umfassen: Zahl und Aufgaben der Truppen, Fragen der Befehlsstrukturen, der Logistik und der notwendigen Ressourcen. Obwohl in Ermangelung einer politischen Einigung bisher keiner ihrer Vorschläge in die Praxis umgesetzt werden konnte, existiert die Hochrangige Planungsgruppe mit reduziertem Expertenstab auch weiterhin.
Im August 1995 richtete die OSZE das Amt des *Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz der OSZE befasst*, ein. Er hat sein Hauptquartier in Tiflis, pendelt jedoch ebenso wie seine fünf Feldassistenten regelmäßig zwischen Baku, Stepanakert und Eriwan. Zu seinen Aufgaben gehört es, den OSZE-Vorsitz, die Kovorsitzenden der Minsker Gruppe und die Hochrangige Planungsgruppe bei ihren Bemühungen um die Vermittlung einer Konfliktlösung bzw. bei den Planungen für eine OSZE-Friedenstruppe zu unterstützen, die Lage an der Kontaktlinie zu beobachten und über sie zu berichten sowie bei der Entwicklung und Implementierung vertrauensbildender und humanitärer Maßnahmen zu helfen.

Die Vermittlungsinitiativen des trilateralen Vorsitzes 1997 bis 1998

Seit Anfang 1997 existiert ein trilateraler Vorsitz, den sich Russland, die USA and Frankreich teilen. Die Vorsitzstaaten sind aufgrund ihrer vielgestaltigen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit Armenien und Aserbaidschan wichtige Akteure und verfügen gemeinsam über ein nicht zu überbietendes Einflusspotenzial. Diese Konstellation erschien in gewisser Weise so ideal, dass bisher keine Rotation des Vorsitzes mehr stattgefunden hat.

7 Vgl. Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, Anhang 1: Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und Anhang 2: Erklärung der Delegation Armeniens, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/ IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 453-483, hier: S. 466-467.

Die Schlüsselfragen des Konflikts: Paket- oder Stufenregelung?

Die Schlüsselfragen des Konflikts betreffen hauptsächlich den politischen Status Berg-Karabachs, die Art der Sicherheitsgarantien nach einem armenischen Rückzug aus den besetzten Gebieten, die Zukunft des Latschin-Korridors sowie die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen in ihre Heimat.

In Bezug auf den künftigen Status Berg-Karabachs hat Baku unter Verweis auf das Völkerrechtsprinzip der territorialen Integrität von Staaten stets die Zugehörigkeit des Gebiets zu Aserbaidschan betont. Gleichzeitig signalisierte Aserbaidschan jedoch wiederholt die Bereitschaft, Berg-Karabach „größtmögliche Autonomie" zuzugestehen, ohne dies jedoch öffentlich zu konkretisieren. Dagegen beruft sich die armenische Seite auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker und fordert die Unabhängigkeit des Gebiets oder seine Eingliederung in den armenischen Staat.

Der größte Teil der besetzten Gebiete westlich, östlich und südlich von Berg-Karabach ist seit der Flucht seiner aserbaidschanischen Bewohner unbewohnt und gilt der armenischen Seite als „Sicherheitsgürtel" und „Pfand" in den Verhandlungen um den Status und die Sicherheit Berg-Karabachs.[8] Eine Ausnahme bildet der Latschin-Korridor, der Berg-Karabach mit Armenien verbindet. Ihn zu behalten, gilt der armenischen Seite als existenzielles Sicherheitsinteresse.

Die Frage nach der Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen bezieht sich in erster Linie auf die Rückkehr der ethnisch aserischen Flüchtlinge in die besetzten Gebiete und die Möglichkeit der Rückkehr in früher aserisch besiedelte Gebiete Berg-Karabachs selbst, vor allem in die Stadt Schuscha.[9] Die armenische Seite fordert die Rückkehr armenischer Flüchtlinge in nahe Karabach gelegene Gebiete mit ehemals hohem armenischen Bevölkerungsanteil, insbesondere nach Schahumian.[10]

Seit 1994 bildeten sich zwei alternative Regelungsoptionen heraus: Die so genannte *Paketlösung* geht davon aus, dass die Schlüsselfragen gleichzeitig und so lange verhandelt werden, bis sie von den Konfliktparteien als Gesamtpaket akzeptiert werden. Die *Stufenlösung* ist dagegen prozessual ausgerichtet und zielt auf eine schrittweise Regelung der Probleme, wobei einige Schlüsselfragen erst später verhandelt werden sollen. Die armenische Seite sieht ihre Interessen am besten durch den Paketansatz vertreten, der eine gleichzeitige Regelung des Rückzugs aus den besetzten Gebieten sowie der Sicherheitsfragen und des Status erlaubt. Dagegen fordert die aserbaidschanische Seite ein stufenweises Vorgehen und betont, dass die Statusfrage erst nach einer Rückgabe der besetzten Gebiete geregelt werden könne.

Im Laufe der Verhandlungen verfolgten wechselnde Vermittler jeweils unterschiedliche Ansätze: Der schwedische Vorsitz entschied sich für ein stufenweises Vorgehen, scheiterte jedoch letztlich an der Weigerung der armenischen Seite, mit dem Rückzug aus den besetzten Gebieten einseitig Verhandlungsvorteile aufzugeben, bevor Gespräche über den Status überhaupt erst begonnen hätten. Der finnisch-russische Kovorsitz orientierte sich dagegen am Paketansatz. Der trilaterale Vorsitz machte bislang sowohl am Stufenansatz als auch am Paketansatz orientierte Vorschläge.

---

8 Im weiteren Text werden diese Territorien als „besetzte Gebiete" bezeichnet.

9 Das Recht auf Rückkehr in die besetzten Gebiete wird von der armenischen Seite nicht bestritten, jedoch wird in Bezug auf Berg-Karabach die Notwendigkeit der vorherigen Vertrauensbildung betont. Es wird geschätzt, dass rund 40.000 bis 60.000 ethnische Aseri aus Berg-Karabach geflohen sind.

10 Der Krieg führte zur Flucht Hunderttausender Flüchtlinge und Binnenvertriebener. Nach Schätzungen sind etwa 200.000 ethnische Aseri aus Armenien und wahrscheinlich etwa 700.000 aus den besetzten Gebieten und Berg-Karabach geflohen. Schätzungen für die Zahl ethnisch armenischer Flüchtlinge und Binnenvertriebener rangieren zwischen 270.000 und 310.000. Der weitaus größte Teil floh aus Aserbaidschan, während ein kleinerer Teil aus grenznahen vom Krieg zerstörten Gebieten Armeniens stammt.

1997 legten die Kovorsitzenden in kurzem Abstand zwei Friedenspläne vor, die auf einen mehrstufigen Prozess abzielten. Baku signalisierte prinzipielle Zustimmung, jedoch kam es auf armenischer Seite zu einer Spaltung: Während Präsident Lewon Ter-Petrosjan den Vorschlag als Verhandlungsbasis akzeptierte, lehnten Opposition und Teile des armenischen Regierungslagers ihn ebenso ab wie die Führung in Berg-Karabach.[11] Dies führte zum Sturz der Regierung Ter-Petrosjan und damit zu einem geradezu dramatischen Scheitern des Friedensplans. Neuer Präsident Armeniens wurde Premierminister Robert Kotscharjan, der bis 1997 „Präsident" Berg-Karabachs gewesen war. Kotscharjan galt zwar als entschiedener Verfechter der Unabhängigkeit des Gebiets von Aserbaidschan, hatte jedoch aufgrund der Tatsache, dass er aus Berg-Karabach stammte, gegenüber seinem Vorgänger eine bessere Ausgangsposition, wenn es darum ginge, einen möglichen Kompromiss auch innenpolitisch zu legitimieren.
Im November 1998 schließlich präsentierten die drei Kovorsitzenden der Minsker Gruppe den Vorschlag eines „gemeinsamen Staates".[12] Der Vorschlag zielte darauf ab, alle ausstehenden Fragen in einem Paket zu regeln, wurde jedoch von Aserbaidschan abgelehnt. Nach zweijährigen intensiven, aber fruchtlosen Bemühungen lehnten es die Kovorsitzenden zunächst ab, den Parteien weitere Vorschläge zu unterbreiten.[13]

Die bilateralen Gespräche der Präsidenten und die Chance von Key West 1999-2001

Der Friedensprozess wurde erst wieder neu belebt als der armenische und der aserbaidschanische Präsident im April 1999 am Rande des NATO-Gipfeltreffens in Washington zu direkten Gespräch zusammentrafen. In den folgenden Jahren fanden, begleitet von den Kovorsitzenden, insgesamt 17 solcher Präsidententreffen statt. Aufgrund der positiven Entwicklungen der Gespräche lud der damalige US-Außenminister Colin Powell – in einer der ersten großen außenpolitischen Initiativen der neuen Bush-Administration – die Präsidenten ein, ihre Verhandlungen im April 2001 in Key West, Florida, fortzusetzen. Die hohen internationalen Erwartungen schienen sich durch die positiven Rückmeldungen der Kovorsitzenden nach dem Abschluss der Key-West-Gespräche zunächst zu erfüllen. Jedoch ging in der Folge das Momen-

11 Lewon Ter-Petrosjan argumentierte dabei in einer beeindruckend offenen Stellungnahme eindringlich, dass das Ausbleiben einer Regelung zur Verschlechterung der armenischen Verhandlungsposition führen und letztlich die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes blockieren werde. Vgl. Levon Ter-Petrossian, War or Peace? Time for Thoughtfulness, in: Armenpress News Agency vom 3. November 1997.

12 Medienberichten zufolge sollte Berg-Karabach zwar *de jure* Teil Aserbaidschans bleiben, *de facto* jedoch weitgehende Unabhängigkeit genießen, eine eigene Verfassung und bewaffnete Einheiten sowie ein Vetorecht gegen Berg-Karabach betreffende Gesetze erhalten, die von der Zentralregierung in Baku beschlossen würden. Vgl. Liz Fuller, OSCE Karabakh Peace Proposal Leaked, in: RFE/RL Newsline vom 21. Februar 2001.

13 Vgl. United States Mission to the OSCE/U.S. Department of State, Washington D.C, Key West Background Sheets vom 3. April 2001.

tum verloren und die für Juni in Genf geplante „entscheidende“ Verhandlungsrunde fand nicht mehr statt.[14] Im Rückblick betonte der US-amerikanische Kovorsitzende Rudolf Perina, dass die Parteien in dieser Zeit einer Lösung „unglaublich nahe“ waren.[15]

Es scheint, dass das Scheitern von Key West zum großen Teil auf die Unsicherheit beider Präsidenten zurückzuführen war, die anvisierte Regelung angesichts sehr konträrer öffentlicher Meinungen und Widerständen in den eigenen Regierungsapparaten innenpolitisch vermitteln und durchsetzen zu können.

In der Folge führten die schwere Krankheit des aserbaidschanischen Präsidenten Heidar Alijew, die Vorbereitung und Durchführung von Präsidentschaftswahlen in Aserbaidschan, Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Armenien im Jahr 2003 sowie die Notwendigkeit für den neuen Machthaber in Baku Ilham Alijew, sich innenpolitisch zu konsolidieren, zu einer längeren Stagnation des Friedensprozesses.

Der Prager Prozess seit 2004

Im April 2004 gelang es den Kovorsitzenden der Minsker Gruppe, den so genannten „Prager Prozess“ zu initiieren; dabei handelt es sich um Treffen der Außenminister Armeniens und Aserbaidschans mit den Kovorsitzenden, die seitdem in regelmäßigen Abständen stattfanden. Der Prozess schuf auch eine Basis für mehrere Gespräche der Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans am Rande internationaler Gipfeltreffen. Dabei vollzog sich im Jahr 2005 eine schrittweise Entwicklung hin zu stärker fokussierten Verhandlungen.

Die im November 2004 in der VN-Generalversammlung lancierte Initiative Aserbaidschans zur Verabschiedung einer Resolution, die eine systematische armenische Besiedlungspolitik in den besetzten Gebieten feststellen und verurteilen sollte, die Erkundungsmission der OSZE in diese Gebiete im Januar und Februar 2005 sowie die Parlamentswahlen in Aserbaidschan und das Verfassungsreferendum in Armenien im November 2005 unterbrachen den Prozess jeweils für einige Monate.

Der Vermittlungsprozess wurde im Dezember 2005 wieder aufgenommen. Ein positives Signal ging von dem mehrwöchigen Besuch der Hochrangigen Planungsgruppe der OSZE in der Region von Dezember 2005 bis Januar

14 Vgl. Emil Danielyan, Parties, Mediators Still Hope for Karabakh Breakthrough, in: RFE/RL Newsline vom 18. Juni 2001.

15 Medienberichten zufolge wurden in Key West horizontale bzw. konföderative Beziehungen zwischen Aserbaidschan und Berg-Karabach sowie eine weitgehende Legitimierung der Beziehungen zwischen Armenien und Berg-Karabach, einschließlich eines Verbindungskorridors, diskutiert. Im Austausch sollte Baku einen durch den südlichen Meghri-Distrikt Armeniens verlaufenden Verbindungskorridor zu Nachitschewan erhalten, was Armeniens bis dahin ungehinderten und als existenziell wichtig betrachteten Zugang zum Iran zumindest stark eingeschränkt hätte. Vgl. Emil Danielyan, a.a.O. (Anm. 14); ders., Karabakh Peace Process Again in Limbo, Eurasia Daily Monitor Nr. 53 vom 17. März 2005; Nagorno Karabakh: A Plan for Peace. International Crisis Group – Europe Report Nr. 167, 11. Oktober 2005, S. 14.

2006 aus. Dieser diente der Aktualisierung von Informationen im Zusammenhang mit ihren fortlaufenden Planungen für eine mögliche OSZE-Friedenstruppe. Er war insofern bemerkenswert, als es die erste derartige Mission seit 1997 war, die alle Parteien genehmigt hatten.

Hohe Erwartungen: Die Präsidentengipfel in Rambouillet und Bukarest 2006

Aufgrund der positiven Entwicklungen im Prager Prozess organisierten die Kovorsitzenden am 10. und 11. Februar 2006 ein Treffen der Präsidenten nahe Paris in Rambouillet. Obwohl die Gespräche in sehr viel kleinerem Rahmen gehalten wurden als die Verhandlungen in Key West, knüpften internationale Beobachter ähnlich große Erwartungen an sie.
Die Verhandlungen waren auch durch ein Element der Dringlichkeit geprägt: Vermittler und Beobachter hatten in den Monaten zuvor wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen, baldmöglichst eine Einigung in wichtigen Fragen zu erzielen, da die ab Ende 2006 einsetzenden Vorbereitungen für wichtige Wahlen notwendige, aber innenpolitisch schwer zu vermittelnde Kompromisse erheblich erschweren könnten: Im Mai 2007 und im Februar 2008 stehen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Armenien, im Oktober 2008 Präsidentschaftswahlen in Aserbaidschan an.
Die Hoffnung, dass sich die Präsidenten in Rambouillet auf Grundprinzipien einer Regelung einigen würden, erfüllte sich jedoch nicht. In dem Bestreben, dem Prozess eine zweite Chance zu geben, planten die Kovorsitzenden ein weiteres Präsidententreffen, in dessen Vorfeld sie, unterstützt von hohen Repräsentanten ihrer Länder, intensivste diplomatische Aktivitäten und Bemühungen entfalteten.[16] Jedoch blieb auch das in Bukarest am 4. und 5. Juni am Rande des Gipfeltreffens des Schwarzmeer-Forums für Dialog und Partnerschaft organisierte Treffen der Präsidenten und der beiden Außenminister ergebnislos.
Der den Präsidenten in Rambouillet und Bukarest vorgelegte Vorschlag bestand darin, sich auf wesentliche Grundprinzipien zu einigen, auf deren Basis zu einem späteren Zeitpunkt ein vollständiges Abkommen ausgearbeitet und abgeschlossen werden sollte.[17] Der Vorschlag beinhaltete den armenischen

16 So reisten die Kovorsitzenden vom 23. bis 25. Mai zusammen mit den Stellvertretenden Außenministern Russlands Grigorij Karasin und der USA Daniel Fried sowie dem französischen Botschafter Pierre Morel in die Region, um die Seiten zur Kompromissfindung zu drängen. Medienberichten zufolge hielten auch der französische und der US-amerikanische Präsident in persönlichen Treffen bzw. schriftlichem Kontakt die Seiten dazu an, die Gelegenheit zu einer Einigung wahrzunehmen. Vgl. Armenian, Azerbaijani Presidents to meet in Bucharest, in: RFE/RL Caucasus Report Nr. 19 vom 2. Juni 2006.

17 Die folgenden Informationen beruhen auf einer gemeinsamen Erklärung der Kovorsitzenden sowie Interviews mit dem US-amerikanischen Kovorsitzenden Matthew Bryza und dem armenischen Außenminister Wartan Oskanjan. Vgl. Statement by the Minsk Group Co-Chairs, OSCE Press Release, Moscow/Washington D.C./Paris vom 3. Juli 2006; U.S. Says Aliyev, Kocharian Must Show „Political Will“, in: RFE/RL News & Analysis vom 23. Juni 2006; Armenian Foreign Minister Elucidates Karabakh „Principles“, in: RFE/RL Newsline vom 30. Juni 2006.

Rückzug aus dem größten Teil der besetzten Gebiete und die anschließende Rückkehr der aserbaidschanischen Flüchtlinge. Besondere Modalitäten wurden für die zwischen Armenien und Berg-Karabach gelegenen Distrikte Latschin und Kelbadschar vorgeschlagen, die zwar demilitarisiert, deren Rückgabe jedoch zu einem späteren Zeitpunkt geregelt werden sollte. Der Vorschlag schloss einen Korridor zwischen Armenien und Berg-Karabach mit ein. Der Status Berg-Karabachs sollte durch ein Referendum, dessen Modalitäten erst zu einem späteren Zeitpunkt verhandelt werden sollten, bestimmt werden. Bis dahin würde Berg-Karabach rechtlich Teil Aserbaidschans bleiben, jedoch einen Interimstatus zuerkannt bekommen, der internationale Hilfsleistungen für das Gebiet zuließe. Die Stationierung internationaler Friedenstruppen, bilaterale Sicherheitsgarantien und gegenseitige Zusicherungen der Konfliktparteien, von der Androhung oder Anwendung von Gewalt Abstand zu nehmen, sollten die Vereinbarungen absichern.

Die Einigung auf diese Grundprinzipien würde nach den Vorstellungen der Kovorsitzenden den sofortigen Einsatz internationaler Hilfsleistungen für Entminung, Wiederaufbau der Infrastruktur für zurückkehrende Flüchtlinge und Binnenvertriebene in die an Aserbaidschan zurückgegebenen besetzten Gebiete und für Berg-Karabach ermöglichen. Zudem ist zu erwarten, dass im Falle einer Einigung auch der Weg für eine Neuregelung der türkisch-armenischen Beziehungen und damit auch die Aufhebung sämtlicher Blockaden geebnet würde.

Der Vorschlag stellt in gewissem Sinne eine Kombination aus Stufen- und Paketansatz dar, insofern als die Einigung auf die verschiedenen Elemente der Regelung zwar gleichzeitig erfolgen soll, diese aber nacheinander implementiert werden sollen. Dies trifft auch auf die Statusfrage zu. Zwar könnte sich die Übergangsperiode für Berg-Karabach möglicherweise über viele Jahre hinziehen, aber mit einem international anerkannten Interimstatus und der Einigung darauf, den endgültigen Status durch ein Referendum zu bestimmen, wäre eine wichtige Grundsatzentscheidung getroffen, die der armenischen Forderung, besetztes Land erst bei gleichzeitiger Regelung der Statusfrage zurückzuführen, zum großen Teil entgegenkäme. Die Kovorsitzenden selbst bezeichneten ihren Vorschlag treffend als „*phased-package*".

In ihren öffentlichen Äußerungen verwiesen armenische und aserbaidschanische Verhandlungsführer hauptsächlich auf zwei Bereiche als Einigungshindernisse: zum einen die Frage des Kelbadschar-Distrikts, den Eriwan ebenso wie Latschin erst nach dem Referendum zurückgeben will, Baku aber gleichzeitig mit den anderen Gebieten zurückfordert,[18] zum anderen die Modalitäten des vorgeschlagenen Referendums, insbesondere die Frage, wer daran teilnehmen und zu welchem Zeitpunkt es abgehalten werden soll.

---

18 Vgl. dazu Erklärung des armenischen Außenministers Oskanjan, zitiert in: US Embassy Yerevan, Media Review vom 30. Juni 2006; Liz Fuller, Nagorno-Karabakh: Mediators Take the Process Public, in: RFE/RL News & Analysis vom 30. Juni 2006.

Während im bisherigen Verlauf der Verhandlungen der Inhalt von Regelungsvorschlägen streng vertraulich behandelt wurde, gingen die Kovorsitzenden nach dem Scheitern des Bukarester Treffens zum ersten Mal mit Details ihres Vorschlags an die Öffentlichkeit. Am 3. Juli unterstrichen sie in einer gemeinsamen Erklärung, dass der vorgelegte Vorschlag aus ihrer Sicht das bestmögliche Potenzial für eine gerechte und dauerhafte Regelung des Konflikts beinhalte. Sie betonten mit ungewöhnlich deutlichen Worten, dass die Weiterführung der intensiven Vermittlungsaktivitäten der vergangenen Monate bzw. die Ausarbeitung von Alternativvorschlägen von ihrer Seite zu diesem Zeitpunkt nicht sinnvoll sei. Vielmehr sei ein Punkt erreicht, an dem die armenischen und aserbaidschanischen Führungen politischen Willen beweisen und selbst Initiative entwickeln müssten, um einen Durchbruch im Friedensprozess zu erzielen. Die Kovorsitzenden würden sich deshalb vorerst zurückziehen. Sie seien bereit, sich erneut zu engagieren und beim Abschluss einer Vereinbarung zu helfen, sobald die Parteien selbst entsprechende Bereitschaft signalisierten.[19]

> „Jetzt liegt es wirklich an den Präsidenten, ob sie diese politisch schwierigen und harten Entscheidungen fällen wollen, die notwendig sind, um das Rahmenabkommen zum Abschluss zu bringen, oder nicht. Wir geben ihnen also etwas Spielraum und wollen, dass sie deutlich machen, dass sie wirklich den politischen Willen für die nächsten schwierigen Schritte aufbringen [...] Wir ermutigen sie, wir geben ihnen einen Anstoß, indem wir uns zurückziehen.“ [20]

Mit dieser Offenheit gelang es den Kovorsitzenden nach dem Fehlschlagen der in der internationalen Öffentlichkeit mit hohen Erwartungen belegten Präsidententreffen, die Verantwortung für weitere Bemühungen auf nachvollziehbare Weise den Parteien selbst zu übertragen, statt – wie in der Vergangenheit häufig geschehen – von den Seiten für ausbleibende Verhandlungserfolge verantwortlich gemacht zu werden. Gleichzeitig wurden die Parteien öffentlich aufgerufen, initiativ zu werden, um die Verhandlungen wieder in Gang zu setzen.

Analyse und Einschätzung

Der Prager Prozess und die mit ihm einhergehenden Fortschritte im Friedensprozess fanden vor dem Hintergrund sich wandelnder Rahmenbedingungen in der Region statt. Insbesondere in den Jahren nach Key West war es zu einer Reihe von Entwicklungen gekommen, von denen erwartet werden

19 Vgl. Statement by the Minsk Group Co-Chairs, a.a.O. (Anm. 17).
20 Interview mit dem US-amerikanischen Kovorsitzenden Matthew Bryza, a.a.O. (Anm. 17; eigene Übersetzung).

konnte, dass sie die Konfliktparteien aufgrund einer Kosten-Nutzen-Kalkulation zu einem Kompromiss bewegen würden.

Veränderte Rahmenbedingungen in der Region

Eine der wichtigsten neuen und prägenden Faktoren in der Region ist der Ölboom in Aserbaidschan. Im Mai 2005 wurde die Ölpipeline von Baku über Tiflis zum türkischen Mittelmeerhafen Ceyhan in Betrieb genommen. Die Pipeline beschert Aserbaidschan hohe Einnahmen und zugleich ein verstärktes Selbstbewusstsein als gefragter internationaler Investitionspartner und künftige regionale Wirtschaftsgröße. Die aserbaidschanische Führung verkündet seitdem öffentlich die Absicht, einen großen Teil der Öleinnahmen in die Streitkräfte zu investieren und weist auf ihr „legitimes Recht" hin, aserbaidschanisches Staatsgebiet nötigenfalls auch mit militärischen Mitteln „zu befreien".[21] Tatsächlich stockte das Land bereits 2005 seine Militärausgaben um 51 Prozent auf. 2006 wurde das Militärbudget auf über 600 Millionen US-Dollar verdoppelt, für 2007 wurde eine weitere Erhöhung auf eine Milliarde US-Dollar angekündigt. Obwohl die aserbaidschanische Armee derzeit noch als relativ schwach gilt, hat diese Entwicklung bereits ein Wettrüsten mit Armenien eingeläutet. Für 2006 erhöhte Armenien sein Militärbudget um 22,5 Prozent zu Lasten dringender benötigter Investitionen in anderen Bereichen. Für 2007 wurde ein weiterer Anstieg auf 228 Millionen US-Dollar angekündigt, was knapp 18 Prozent des Gesamthaushalts entspricht.[22] Doch wird es dem Land kaum möglich sein, in den nächsten Jahren auch nur annährend so große Summen für seinen Militärhaushalt aufzuwenden wie Aserbaidschan, was das Risiko einer zunehmenden Verschlechterung seiner Verhandlungsposition beinhaltet.

Der Bau neuer Pipelines und die Erschließung neuer Transportrouten, so etwa die Ölpipeline Baku-Tiflis-Ceyhan, die Gaspipeline Baku-Tiflis-Erzurum sowie der für Ende 2006 angekündigte Baubeginn einer Eisenbahnverbindung vom türkischen Kars ins georgische Achalkalaki zur Verbindung der Eisenbahnnetzwerke Aserbaidschans, Georgiens und der Türkei, haben die Bedeutung des Südkaukasus als Energielieferant und Transitregion erhöht. Die fertig gestellten und geplanten Transportrouten werden als Basis für die Entwicklung eines neuen Ost-West-Transportkorridors für den Handel zwischen Asien und Europa gesehen. Armenien steht bei diesen wichtigen Ent-

21 Für eines der zahlreichen Beispiele für solche Äußerungen vgl. die Aussage Präsident Alijews im Juni 2006, wonach das Scheitern der internationalen Vermittlungen ihn zwinge, seine Politik zu ändern. Er werde Berg-Karabach „mit allen notwendigen Mitteln" wieder einnehmen. Vgl. Azerbaijan's Aliyev Says Karabakh Talks „Hopeless", in: RFE/RL News & Analysis vom 23. Juni 2006 (eigene Übersetzung).

22 Für die Angaben zu den Militärausgaben in diesem Absatz vgl. SIPRI Yearbook 2006, Armaments, Disarmaments and International Security, Oxford 2006, S. 321 und S. 341; Vicken Cheterian, Aserbaidschan – Republik einer Dynastie, in: Le Monde Diplomatique vom 10. Februar 2006; Associated Press, Armenia's Parliament on Wednesday passed a 2007 budget with a deficit equivalent to US$ 155 million, 29. November 2006.

wicklungen außen vor. Trotz der in den letzten Jahren verstärkten armenisch-iranischen Zusammenarbeit in diesem Bereich, etwa durch die im Bau befindliche Gaspipeline vom iranischen Täbris zum armenischen Meghri, die künftig Gasimporte aus Iran und Turkmenistan ermöglichen soll, ist abzusehen, dass Armenien letztlich weiter an die Peripherie der regionalen Entwicklungen rücken wird, sollte eine Lösung des Konflikts ausbleiben.

Auch die Rolle externer Akteure im Hinblick auf den Karabach-Konflikt hat sich verändert. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 bewogen vor allem die USA zur Konzipierung einer deutlich aktiveren, gleichzeitig auch stärker an sicherheits- und energiepolitischen Erwägungen orientierten Politik gegenüber der Region.[23] Im Zusammenhang mit der angestrebten Diversifizierung der Erdölversorgung hat die Bedeutung der kaspischen Region als alternativer Energielieferant zur OPEC für Washington insgesamt zugenommen. Gleichzeitig stieg der sicherheitspolitische Stellenwert des südlichen Kaukasus im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Bedrohungen, die von den so genannten *frozen conflicts* und staatlicher Kontrolle weitgehend entzogenen Territorien ausgehen, werden seitdem stärker beachtet, namentlich illegale Transfers von Geldern, Drogen- und Waffenschmuggel sowie die mögliche Funktion dieser Gebiete als Zufluchtsort für Terroristen. Damit einher gehen auch ein gewachsenes Engagement zur Konfliktregelung und die Bereitschaft, in diesem Sinne stärker und nachdrücklicher auf die Konfliktparteien einzuwirken.

Mit einiger Verzögerung hat auch die EU in den letzten Jahren mit Blick auf den Südkaukasus die Diversifizierung ihrer Energieversorgung und die Erhöhung ihrer Energiesicherheit als wichtige Interessen definiert. Zudem ist der Südkaukasus mit der Osterweiterung der EU und der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei geographisch näher an die Union herangerückt. Der Einschluss der Region in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) 2004, die Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus 2003 und die Verstärkung seines Mandats in Bezug auf die regionalen Konflikte 2006 zeugen von einem deutlich gestiegenen Engagement der EU in der Region.

Ein Wandel ist auch in der russischen Politik gegenüber Armenien und Aserbaidschan festzustellen. Im Vergleich zu den 1990er Jahren ist eine Verlagerung von einer durch geopolitischen Wettstreit bestimmten und auf den Erhalt von Vorherrschaft orientierten zu einer stärker an ökonomischen Bestimmungsfaktoren ausgerichteten Politik zu beobachten. Vor dem Hintergrund einer vertieften strategischen Partnerschaft mit Armenien wurde in den letzten Jahren auch die Zusammenarbeit mit Aserbaidschan in verschiedenen Bereichen ausgebaut. Dabei sind etwa in Bezug auf Energiefragen sowohl

23 Vgl. Brenda Shaffer, US Policy, in: The South Caucasus: A Challenge for the EU, Chaillot Papers Nr. 65, Paris 2003, S. 53-62; dies., A Caspian Alternative to OPEC, in: The Wall Street Journal vom 11. Juli 2001; U.S. Says Aliyev, Kocharian Must Show „Political Will“, a.a.O. (Anm. 17).

kooperative als auch kompetitive Strukturen zwischen Russland und dem GUAM-Mitglied Aserbaidschan zu erkennen. Politische Gegensätze zwischen den beiden Ländern bestehen u.a. in der Frage des Umgangs mit den *frozen conflicts* und der Rolle des Westens in der Region. Insgesamt verfolgt Moskau trotz weiterhin bestehender vitaler Interessen in der Region und des nach wie vor vorhandenen Bestrebens, westliche Einflüsse zu begrenzen, aufgrund einer stärker diversifizierten eigenen Interessenlage einen insgesamt pragmatischeren Kurs gegenüber Aserbaidschan, wobei es sich zunehmend ökonomischer und diplomatischer Instrumente bedient.

Alles in allem scheinen die externen Akteure im Vergleich zu manchen früheren Phasen des Karabach-Konflikts trotz weiterhin bestehender Ambivalenzen eine positivere Rolle zu spielen.[24] Problematisch bleibt, dass sie mit der Art ihrer Beziehungen zu den Konfliktparteien zum Erhalt der gegenwärtigen Konstellation und damit auch zum Aufschub einer Regelung beitragen. Hier können auch die einseitigen Beziehungen der Türkei zu Aserbaidschan und ihre Blockade gegenüber Armenien genannt werden. Zum Teil profitieren externe Akteure auch von dem Konflikt. Für den Iran etwa ergeben sich aus der gegenwärtigen Situation bessere Möglichkeiten, seiner außenpolitischen Isolierung entgegenzuwirken und seine Zusammenarbeit mit Armenien weiter zu vertiefen. So wird beispielsweise der Ausbau des so genannten Nord-Süd-Transportkorridors durch die Tatsache begünstigt, dass Armenien angesichts seiner blockierten West- und Ostgrenzen keine andere Option hat, als seine Kooperationsbeziehungen nach Norden und Süden auszubauen.

Doch obwohl das externe Beziehungsgeflecht zur Stagnation des Friedensprozesses beiträgt, handelt es sich dabei nicht um eine aktive Politik zur Hintertreibung einer Konfliktregelung. Trotz weiterhin bestehender Gegensätze und konkurrierender Interessen in der Region scheint Berg-Karabach eher zu jenen Bereichen zu gehören, in denen wichtige Akteure wie Russland, die USA und die EU eine verstärkte Bereitschaft zur Zusammenarbeit an den Tag legen. Die drei Kovorsitzenden der Minsker Gruppe heben stets einhellig ihre gute Zusammenarbeit hervor. Die drei Vorsitzstaaten setzen sich in diesem trilateralen Rahmen zwar sichtbar gemeinsam für eine Konfliktregelung ein, bedienen sich dabei aber insgesamt eher „weicher" Instrumente, darunter vor allem argumentative Überzeugungsarbeit, politischer Nachdruck, das Werben um die Unterstützung anderer Akteure sowie gemeinsame politische Erklärungen. Ein Beispiel hierfür ist die Erklärung der G-8-Staaten vom 17. Juli 2006. Sie unterstützt ausdrücklich die Arbeit der Minsker Kovorsitzenden, betont die Notwendigkeit einer Einigung auf Grundprinzipien einer friedlichen Lösung noch im Jahr 2006 und fordert die Konfliktparteien auf, ihre Gesellschaften auf den Frieden vorzubereiten. Eine wirkliche „Machtmediation" etwa durch den gezielten und nachdrücklichen Einsatz von Sanktionen und Anreizen unterbleibt, wohl auch mit Blick auf

24 Für eine ausführliche Darlegung der Rolle externer Akteure bis 1998 vgl. Dehdashti, a.a.O. (Anm. 2), S. 283-353.

das nationale Interesse der Vorsitzstaaten an konstruktiven Beziehungen sowohl zu Armenien als auch zu Aserbaidschan.
Zur Veränderung der bisherigen Rahmenbedingungen könnte auch eine weitere Zuspitzung des Konflikts um das iranische Nuklearprogramm führen. Ein ungelöster Nuklearkonflikt könnte letztlich in starken internationalen Druck auf Armenien und Aserbaidschan münden, sich einem zukünftigen Sanktionsregime gegenüber dem Iran anzuschließen.[25] Dies widerspräche zwar den wirtschaftlichen und politischen Interessen beider Staaten, da sie auf konstruktive Beziehungen mit dem südlichen Nachbarn großen Wert legen. Letztlich wäre aber Armenien davon weitaus stärker betroffen, da das Land bei weiter bestehenden Blockaden auf die Verbindung zum Iran angewiesen ist.

Rambouillet und Bukarest: Der Aspekt der „Konfliktreife"

Die in Rambouillet und Bukarest diskutierten Grundprinzipien sind Teil eines ausgewogenen und tragfähigen Vorschlags, der den wesentlichen Interessen beider Seiten entgegenkommt und sich zur Überbrückung ihrer Gegensätze, aber auch der Überwindung ihrer jeweiligen innenpolitischen Beschränkungen eignet. Dabei schuf die Tatsache, dass 2007 und 2008 Wahlen anstehen, bei beiden Treffen der Präsidenten eine Atmosphäre der Dringlichkeit. Allen Seiten war bewusst, dass sich die Verhandlungsbedingungen im Falle eines Scheiterns der Gespräche zunächst für einen längeren Zeitraum deutlich verschlechtern würden und sich günstigere Bedingungen erst wieder ab 2009 ergeben könnten.
Nach den beiden Gesprächsrunden wurde mehrfach betont, dass die Konfliktparteien einer Regelung noch nie so nahe waren[26] (Key West mag eine Ausnahme gewesen sein). Für das Scheitern der Gespräche in Rambouillet und Bukarest scheinen abgesehen von einigen inhaltlichen Punkten hauptsächlich drei Ursachenkomplexe ausschlaggebend gewesen zu sein:

- Unsicherheiten beider Präsidenten, einen Kompromiss innenpolitisch durchsetzen und unbeschadet überstehen zu können;
- auf aserbaidschanischer Seite Überlegungen, angesichts hoher Öleinnahmen in einigen Jahren aus einer sehr viel besseren Position heraus verhandeln zu können;
- auf armenischer Seite eine Interpretation der Entwicklungen in der Kosovofrage und in Montenegro als eine die Unabhängigkeitsforderungen der Karabach-Armenier unterstützende Dynamik.

25 Vgl. Richard Giragosian, Trouble in the Neighborhood: A Look at Armenia's Place in the Geopolitics of Regional Conflict, in: Armenia Now 21/2006.
26 Vgl. etwa die Äußerungen des US-amerikanischen Kovorsitzenden Matthew Bryza in: Peace Talks not Deadlocked Despite Exhausted Mediating Efforts, in: Today.Az vom 10. Juli 2006.

Als eines der Haupthindernisse für eine Konfliktregelung erweist sich 2006 ähnlich wie schon 1998 und 2001 die Angst der armenischen und aserbaidschanischen Verhandlungsführer vor der mangelnden Kompromissbereitschaft ihrer eigenen Gesellschaften. Beide Regierungen haben bisher kaum etwas unternommen, um ihre jeweilige Öffentlichkeit auf die Notwendigkeit von Zugeständnissen vorzubereiten. Im Gegenteil: Sowohl die Regierungen als auch die jeweilige Opposition haben sich des Konflikts bisher regelmäßig bedient, um sich innenpolitisch zu profilieren. Bevölkerungen, die sich seit Jahren einem öffentlichen Diskurs gegenüber sehen, in dem Maximalziele als erreichbar, Kompromisse dagegen als nationaler Verrat dargestellt wurden, im Zusammenspiel mit innenpolitisch marginalisierten Oppositionen, die sich aller Voraussicht nach – ähnlich wie vielleicht auch mancher politische Rivale im jeweiligen Regierungslager – im Falle einer Regelung auch dieser wiederum zur eigenen Profilierung bedienen werden, machen für beide Präsidenten jede Einigung zu einem riskanten Unterfangen und schränken letztlich ihre Handlungsspielräume stark ein. Dieses Problem wird durch generelle Legitimierungsschwierigkeiten tendenziell autoritärer Führungen verstärkt. Der Sturz von Präsident Ter-Petrosjan im Jahr 1998 im Zusammenhang mit seiner Kompromissbereitschaft in der Karabach-Frage wirft hier durchaus noch seine Schatten.

Auf die erklärte Absicht der aserbaidschanischen Regierung, in den kommenden Jahren einen Großteil der Öleinnahmen in die Streitkräfte zu investieren und besetztes Staatsgebiet gegebenenfalls militärisch zurückzuerobern, wurde bereits eingegangen. Auch wenn der aserbaidschanischen Führung durchaus bewusst ist, dass ein Krieg, der zudem aller Wahrscheinlichkeit nach länger dauern würde, große Probleme für das Investitionsklima im Land mit sich brächte, bedeutet dies nicht, dass Baku – zumindest gegenwärtig – die Kompromisssuche für besonders dringlich hält. Im Gegenteil: Aus aserbaidschanischer Sicht scheint die Erwartung nahe liegend, in einigen Jahren Verbesserungen der eigenen Position gegenüber Armenien mit Erfolg in Verhandlungsgewinne umsetzen zu können.

Einer bekannten These des Vermittlungstheoretikers I. William Zartman zufolge gelten Konflikte dann als „reif" für eine Regelung, wenn beide Konfliktparteien sich einer sie fortwährend schädigenden Pattsituation („*mutually hurting stalemate*") gegenübersehen, die sich auch in absehbarer Zukunft nicht durch konfrontative und einseitige Aktionen zum eigenen Nutzen umwandeln lasse. Eine Atmosphäre der Dinglichkeit stärke dabei die Regelungsbereitschaft der Parteien.[27]

Diese These besitzt in der gegenwärtigen Situation Erklärungswert, ergeben sich doch bei genauerer Betrachtung Zweifel daran, dass die Bedingungen für die „Konfliktreife" gegeben sind. Es scheint, dass durch die gegenwärtigen

27 Vgl. I. William Zartman, Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa, New York 1985; ders., The Strategy of Preventive Diplomacy in Third World Countries, in: Alexander L. George (Hrsg.), Managing US-Soviet Rivalry, Boulder 1983, S. 341-364.

Entwicklungen vor allem eine der Parteien, nämlich Armenien, stark unter Druck geraten ist, während Aserbaidschan davon ausgehen kann, dass ein weiteres Abwarten seine Verhandlungsposition verbessern wird. Aber auch Armenien kann trotz ernsthafter Besorgnisse im Zusammenhang mit den Folgen der aserbaidschanischen Öleinnahmen und seiner eigenen zunehmenden Isolation bzw. Marginalisierung in der Region bei einem Blick auf die Entwicklungen auf dem Balkan zumindest teilweise positive Erwartungen für den Fall eines weiteren Aufschubs aufrechterhalten: Die staatliche Unabhängigkeit Montenegros sowie die Tatsache, dass eine mögliche Unabhängigkeit des Kosovo zunehmend internationale Unterstützung findet, analysierte der armenische Außenminister Wartan Oskanjan dahingehend, dass es gegenwärtig eine internationale Tendenz zur Stärkung des Rechts auf nationale Selbstbestimmung gäbe. Er zog daraus im Frühjahr 2005 den Schluss: „Je länger Berg-Karabach seine De-facto-Unabhängigkeit aufrechterhalten kann, umso schwieriger wird es, das Rad der Geschichte zurückzudrehen."[28]

Das Versäumnis der Konfliktparteien, ihre Gesellschaften aktiv auf das Erfordernis einer Kompromissfindung vorzubereiten, wiegt angesichts des 2007 beginnenden Wahlzyklus besonders schwer.

Unzählige diesbezügliche Aufforderungen von Repräsentanten befreundeter Länder und internationaler Organisationen an die Regierungen in Baku und Eriwan waren bisher erfolglos. Bemühungen der Minsker Gruppe, des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden und anderer OSZE-Strukturen sowie vieler anderer internationaler Organisationen und NGOs, praktische Zusammenarbeit oder vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Vertretern offizieller oder zivilgesellschaftlicher Strukturen zu initiieren, scheiterten bisher mit wenigen Ausnahmen zumeist am Widerstand von offizieller Seite. Dort, wo es Teilerfolge gab, wurde häufig bewusst auf mediales Rampenlicht verzichtet, um das Erreichte nicht zu gefährden. Doch ohne entsprechende Publizität kann auf breiter Ebene keine vertrauensbildende Wirkung erzielt werden. Im Ergebnis bleiben Feindbilder und gegenseitiges Misstrauen bestehen, eine konstruktive Auseinandersetzung mit dem Konflikt unterbleibt völlig. Dabei zeigt der Vergleich etwa mit dem georgisch-südossetischen und dem georgisch-abchasischen Konflikt, dass es viel Raum für praktische Kooperationsprojekte, gesellschaftliche Kontakte verschiedenster Art und zivile Konfliktbearbeitung gibt.

Als Hindernis erweist sich auch, dass seitens der Konfliktparteien verschiedentlich die Zustimmung zu solchen Aktivitäten vom positiven Gang der Verhandlungen abhängig gemacht wird, wodurch solche Maßnahmen gewissermaßen Teil des „Blockadepakets" werden. Dabei lässt sich umgekehrt argumentieren, dass erfolgreiche Vertrauensbildung und der Übergang zu ei-

28 Erklärung des armenischen Außenministers Wartan Oskanjan im armenischen Parlament während einer Anhörung zum Berg-Karabach-Konflikt im März 2005, zitiert nach: International Crisis Group, Nagorno Karabakh: A Plan for Peace, a.a.O. (Anm. 15), S. 11 (eigene Übersetzung).

nem besonneneren innergesellschaftlichen Diskurs die Kompromissbereitschaft der Beteiligten erhöhen und den innenpolitischen Spielraum der Verhandlungsführer vergrößern können, wodurch letztlich die Chancen für eine Konfliktregelung verbessert werden. Es wäre daher dringend notwendig, die Zusammenarbeit mit den Konfliktparteien in diesem Bereich zu intensivieren, damit sie sich aktiv an solchen vertrauensbildenden Maßnahmen beteiligen. Auch könnte die EU das große Interesse Aserbaidschans und Armeniens an der Europäischen Nachbarschaftspolitik nutzen, um die Notwendigkeit solcher Maßnahmen stärker als bisher zu betonen und den Parteien vermehrt Vorschläge in diesem Bereich zu unterbreiten.
Auch wenn der Waffenstillstand gegenwärtig stabil erscheint und der Prager Prozess zu Fortschritten geführt hat, besteht in den nächsten Jahren das Risiko einer Destabilisierung, wenn erkennbare Fortschritte in den Verhandlungen weiterhin ausbleiben. Eine mehrjährige Stagnation des Prozesses kann zur Verstärkung mehrerer negativer Faktoren führen, etwa der Marginalisierung Armeniens in der Region und des armenisch-aserbaidschanischen Wettrüstens, und möglicherweise auch zur Verschärfung der ohnehin aggressiven Rhetorik zwischen den Parteien. Dabei ergibt sich allein schon dadurch ein Problem, dass eine aggressive und drohende Rhetorik erfahrungsgemäß nicht nur Druck auf den Gegner ausübt, sondern auch eine – möglicherweise unbeabsichtigte – fatale Wirkung nach Innen entfaltet. Sie kann die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit prägen und damit erheblichen Druck auf die Führung erzeugen, unter bestimmten Umständen tatsächlich militärisch tätig zu werden.

Neueste Entwicklungen

Nach dem Scheitern des Bukarester Präsidententreffens verschärfte sich erneut die Rhetorik zwischen den Parteien und Aserbaidschan beschuldigte Armenien, großflächige Brände in den besetzten Gebieten entzündet zu haben. Baku versuchte, im Rahmen der VN-Generalversammlung die Verabschiedung einer entsprechenden Resolution zu erwirken. Diese Initiative entsprach dem langjährigen Ziel Aserbaidschans, die Vereinten Nationen durch eine Resolution zu den besetzten Gebieten stärker in den Konflikt zu involvieren und damit gleichzeitig das Prinzip der territorialen Integrität für die Regelung des Konflikts stärker zu unterstreichen. Armenien lehnte dies ebenso wie vorherige Versuche Aserbaidschans, die VN zu involvieren, strikt ab. Durch Vermittlungsbemühungen, vor allem der Staaten des Kovorsitzes, gelang es jedoch, eine Einigung auf einen Resolutionstext herbeizuführen, der für beide Seiten akzeptabel war. Die Resolution der VN-Generalversammlung vom 7. September 2006 vermerkte die Absicht der OSZE, mit Unterstützung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) „zur Vorbereitung des Umwelteinsatzes eine Mission in die Region zu entsenden, mit dem Auftrag, die kurz- und langfristigen Auswirkungen der Brände auf

die Umwelt zu bewerten".[29] Während die Verabschiedung der Resolution selbst einen politischen Erfolg für Aserbaidschan darstellte, war mit dem Resolutionstext ein erfolgreicher Kompromiss gelungen.
Vom 3. bis 13 Oktober bereiste eine internationale Beurteilungsmission unter der Leitung des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE die betroffenen Gebiete. Die Mission konzentrierte sich auf eine rein fachliche Untersuchung und Einschätzung der Situation und sprach in ihrem Bericht eine Reihe von Empfehlungen zur Verhinderung des Ausbruchs weiterer Brände sowie zur Beseitigung der bereits entstandenen Schäden auf.
Die Mission wurde als erfolgreiche vertrauensbildende Maßnahme bewertet: Sie konnte im Einklang mit den vereinbarten *Terms of Reference* durchgeführt werden und war auch insofern bemerkenswert, als ihr neben internationalen Fachleuten auch armenische, aserbaidschanische und Karabach-armenische Experten angehörten.
Im September 2006, unmittelbar nach der Verabschiedung der VN- Resolution, nahmen die Kovorsitzenden ihre intensiven diplomatischen Bemühungen wieder auf. Nach mehreren separaten Gesprächen mit den Außenministern und Präsidenten konnten die direkten Verhandlungen über die Grundprinzipien einer Regelung nach einer viermonatigen Pause im Oktober und November in drei Treffen mit den beiden Außenministern in Moskau, Paris und Brüssel fortgesetzt werden. Diese Gespräche bereiteten gleichzeitig das dritte Treffen der beiden Präsidenten innerhalb des Jahres vor, das am 28. November am Rande des GUS-Gipfeltreffens in Minsk stattfand.[30]
Beide Seiten äußerten sich positiv über die Gespräche in der belarussischen Hauptstadt: Präsident Alijew verkündete, dass man sich der Endphase der Verhandlungen nähere und dass es in letzter Zeit gelungen sei, obwohl einige wesentliche Fragen noch ausstünden, einige der umstrittensten Fragen zu lösen.[31] Außenminister Oskanjan erklärte, es bestehe Grund zu der Hoffnung, dass man sich auch über die schwierigsten Fragen werde einigen können.[32]
Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Äußerung Oskanians, dass die im Mai 2007 anstehenden armenischen Parlamentswahlen nicht zu einer Unterbrechung des Verhandlungsprozesses führen würden und dass ein viertes Treffen der beiden Staatsoberhäupter möglicherweise noch vor den Wahlen stattfinden könne, während ein weiterer Gipfel für die Zeit nach den Wahlen geplant sei.[33] Nachdem die Minsker Kovorsitzenden in den vorangegan-

29 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 60/285. Die Situation in den besetzten Gebieten Aserbaidschans. Verabschiedet auf der 98. Plenarsitzung am 7. September 2006.
30 Vgl. Joint Statement by OSCE Minsk Group Co-Chairs, OSCE Press Release, 30. November 2006.
31 Vgl. Azerbaijani President Says Karabakh Talks Nearing „Final Stage", in: RFE/RL, News & Analysis vom 29. November 2006.
32 Vgl. Nagorno-Karabakh: OSCE Says Solution in Sight, in: News & Analysis vom 5. Dezember 2006.
33 Vgl. Liz Fuller, Caucasus: Azerbaijani, Armenian, Karabakh Officials Assess Talks, in: RFE/RL, News & Analysis vom 1. Dezember 2006; Azerbaijani President Says Karabakh Talks Nearing „Final Stage", a.a.O. (Anm. 31).

genen Monaten wiederholt auf die enge zeitliche Begrenztheit infolge des 2007 einsetzenden Wahlzyklus hingewiesen und damit die Dringlichkeit eines Verhandlungsdurchbruches betont hatten, erklärten nun in der zweiten Hälfte des Jahres neben den Kovorsitzenden auch die Parteien – wenn auch mit vergleichsweise vorsichtigen Worten –, dass die anstehenden Wahlen nicht zwangsläufig ein Hindernis für die Fortsetzung der Verhandlungen seien.[34]

Ausblick

Nach dem Scheitern der mit hohen Erwartungen belegten Präsidentengipfel in Rambouillet und Bukarest scheint es nach der von der OSZE geleiteten „Feuer-Mission" und dem Treffen in Minsk erneut einigen Grund zu der Hoffnung zu geben, dass die Verhandlungen 2007 trotz der Wahlen fortgesetzt werden können.
Einige Faktoren, könnten die Bereitschaft der Konfliktparteien, Kompromisse einzugehen, begünstigen.
Hier spielen etwa die Zuspitzung des Konflikts zwischen Russland und Georgien und die anhaltende Schließung des einzigen legalen russisch-georgischen Grenzübergangs bei Zemo Larsi (Werchni Lars) im Juli 2006 eine Rolle, die die Blockadesituation, in der sich Armenien befindet, verschärft hat. Auch die VN-Sicherheitsratsresolution 1737 vom 23. Dezember 2006, mit der die internationale Staatengemeinschaft erste Sanktionen gegen den Iran verhängte, erzeugt zusätzlichen Druck, da durch sie die Möglichkeit weitergehender internationaler Sanktionen über Armeniens Nachbarn und damit auch einer Beeinträchtigung des armenisch-iranischen Grenzverkehrs näher rückt.
Gleichzeitig scheint in Aserbaidschan die Erkenntnis zu wachsen, dass die militärische Option große Risiken für die wirtschaftliche und politische Entwicklung des Landes in sich birgt. Entsprechend ist auf aserbaidschanischer Seite gegenwärtig eine Tendenz zur Zurücknahme der militärischen Rhetorik zugunsten einer Betonung der künftigen ökonomischen Überlegenheit Aserbaidschans gegenüber Armenien und sich daraus ergebender nichtmilitärischer Optionen für eine Regelung des Konfliktes zu beobachten.[35]

---

34 Vgl. Emil Danielyan, Nagorno-Karbakh: U.S. Mediator Says Elections No Obstacle to Accord, in: RFE/RL, News & Analysis vom 31. Juli 2006.

35 Vgl. hierzu Präsident Alijews Ansprache zur Eröffnung des aserbaidschanischen Parlaments am 2. Oktober 2006: „Die Stärkung des militärischen Potenzials führt nicht automatisch zum Krieg. Das wäre die letzte Option [...] Ich bin davon überzeugt, dass wir mit Hilfe unserer politischen, wirtschaftlichen, diplomatischen und regionalen Vorteile Druck auf Armenien werden ausüben können [...] Wir müssen in allen Bereichen aktiv werden [...] Nutzen wir unsere wirtschaftlichen Vorteile, werden unsere Chancen graduell steigen [...] Wenn Aserbaidschan erst einmal 100 Mal so reich ist wie Armenien wird die Kriegsoption vielleicht nicht mehr notwendig sein." AzerTag vom 2. Oktober 2006 (eigene Übersetzung).

Die erklärte Bereitschaft vor allem der armenischen Seite, auch im Vorfeld bzw. unmittelbar nach den Wahlen im Frühjahr 2007 weiterzuverhandeln, ist positiv zu beurteilen. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass dies von nun an unter deutlich erschwerten Bedingungen geschehen wird. Abgesehen von der Gefahr, dass Verhandlungsfragen zu Wahlkampfthemen gemacht werden, könnten die Wahlen die Konstellationen im Parlament verändern. Zudem steht in Armenien auch ein Wechsel wichtiger Führungsfiguren und Verhandlungsführer bevor, was zu Verzögerungen im Verhandlungsprozess oder auch zu einigen Veränderungen in den bisherigen Positionen führen könnte: Robert Kotscharjan kann nach zweimaliger Amtszeit nicht mehr als Präsident kandidieren, und Wartan Oskanjan hat seine Absicht erklärt, noch vor den Präsidentschaftswahlen 2008 sein Amt als Außenminister niederzulegen. Hinzu kommt, dass der seit 1997 amtierende Karabach-armenische „Präsident" Arkadij Gukasjan angekündigt hat, bei den international nicht anerkannten „Präsidentschaftswahlen" im August 2007 nicht mehr zu anzutreten.

Es bleibt abzuwarten, ob es den Konfliktparteien in dieser Situation gelingt, konstruktiv zu arbeiten und vor allem die zweite Jahreshälfte 2007, also die Phase zwischen den Parlamentswahlen in Armenien und den Präsidentschaftswahlen in beiden Ländern, dazu zu nutzen, zu einer Einigung bei den verbleibenden Verhandlungsfragen zu gelangen.

In Bezug auf die Einleitung dringend notwendiger vertrauensbildender Maßnahmen könnten gegenwärtig die OSZE-„Feuer-Mission" und die sich daraus ergebenden Empfehlungen der Expertengruppe Anknüpfungspunkte bieten. Hierzu trägt zum einen bei, dass das internationale Engagement für diese Mission auf die Initiative Aserbaidschans zurückzuführen ist, also derjenigen Seite, die in gemeinsamen Aktivitäten mit der Gegenseite bislang am ehesten Probleme gesehen hat. Zum anderen legte bereits der Text der VN-Resolution eine Basis für eine weiterreichende vertrauensbildende Kooperation der Konfliktparteien in diesem Bereich, indem sie die Mission ausdrücklich nur als Schritt „zur Vorbereitung" eines weiter reichenden Umwelteinsatzes bezeichnete, auf deren Notwendigkeit eine andere Textstelle hinweist.[36]

Ein nachdrücklicheres Engagement der internationalen Gemeinschaft auf diesem Gebiet böte die Chance, die Konfliktparteien zur Entwicklung und Durchführung konkreter gemeinsamer Maßnahmen zu bewegen. Insbesondere für den Fall, dass Erfolge im gegenwärtigen Verhandlungszyklus ausbleiben sollten, könnten diese die Ausgangsbedingungen für zukünftige Gespräche verbessern helfen und auch der Gefahr entgegenwirken, dass eine

36 So heißt es im Resolutionstext unter Punkt 1: „[Die Generalversammlung] betont, dass dringlichst ein Umwelteinsatz durchgeführt werden muss, um die Brände in den betroffenen Gebieten zu löschen und ihre schädlichen Folgen zu überwinden." Unter Punkt 3 heißt es: „[Die Generalversammlung] nimmt Kenntnis von der Absicht der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, zur Vorbereitung des Umwelteinsatzes eine Mission in die Region zu entsenden [...]" Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 60/285, a.a.O. (Anm. 29).

längere Stagnation in den Gesprächen in möglicherweise eskalationsträchtige innergesellschaftliche Diskussionen über Handlungsalternativen zu den Verhandlungen mündet.

Tim Epkenhans

Das Dilemma der OSZE in Zentralasien

Einführung

Als die fünf zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan vor 15 Jahren ihre Unabhängigkeit erklärten, waren sie nur unzureichend auf den tiefgreifenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozess vorbereitet. Die „Künstlichkeit" der nationalstaatlichen Identitäten und Grenzziehungen, die weitgehend ein Ergebnis der stalinistischen Nationalitätenpolitik waren, hatte Beobachter schon frühzeitig zu Vermutungen veranlasst, in Zentralasien könnten supranationale Identitätsmuster, wie etwa Islamismus, an Eigendynamik und Konfliktpotenzial gewinnen. Doch die nationalstaatlichen Identitäten erwiesen sich als stabiler und folgenreicher als antizipiert und die Konfliktlinien der vergangenen 15 Jahre hatten überwiegend innenpolitische Dimensionen, die sich entlang von Fragen der Rechtsstaatlichkeit und des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat, der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der regionalen Desintegration und der Dominanz regionaler Solidaritätsgruppen manifestierten. Die politischen Unruhen in Kirgisistan im März 2005, die zum Sturz Präsident Askar Akajews führten, sowie die Niederschlagung des Aufstands in Andischan durch usbekische Sicherheitskräfte im Mai desselben Jahres sind die auch in Europa wahrgenommenen Höhepunkte einer krisenhaften Entwicklung in Zentralasien.

Die Aufnahme der fünf zentralasiatischen Staaten in den Kreis der Teilnehmerstaaten der KSZE im Jahr 1992 war nicht unumstritten, doch setzte sich die Überzeugung durch, dass eine inklusive und integrative Politik gegenüber *allen* ehemaligen Republiken der UdSSR ein wichtiger Schritt zur Überwindung der politischen und ökonomischen Krisen infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion darstellte.

Eine kritische Rückschau auf 14 Jahre OSZE-Dialog mit den fünf zentralasiatischen Staaten ergibt ein eher ernüchterndes Bild. Obwohl alle fünf Staaten in den späten 1990er Jahren eine intensivere Kooperation mit der OSZE befürworteten, hat keine der fünf zentralasiatischen Republiken die elementaren Prinzipien der OSZE eingehalten. Zum Teil mag diese Nichteinhaltung durch fehlende Ressourcen und unzureichende Kapazitäten bedingt sein, allerdings scheint in den vergangenen Jahren auch der politische Wille zu fehlen. Insbesondere im Bereich Demokratisierung, der Etablierung von Parteienpluralismus und freier und fairer Wahlen – Prinzipien, zu denen sich alle Teilnehmerstaaten auf der Kopenhagener Konferenz der KSZE 1990 bekannt haben –, lassen sich in allen fünf Republiken gravierende Defizite feststellen. In Turkmenistan etablierte Präsident Saparmurat Nijasow „Turkmenbaschi der

Große“ bis zu seinem Tod am 21. Dezember 2006 eine totalitäre Präsidialherrschaft mit einem bizarren Personenkult. Ob sein Nachfolger Gurbanguly Berdimuhammedow einen anderen Weg einschlagen wird, ist zu diesem Zeitpunkt unabsehbar. In Usbekistan unterdrückten die Sicherheitskräfte des autokratisch herrschenden Präsidenten Islam Karimow nicht nur den Aufstand in Andischan im Mai 2005, was Hunderte Opfer forderte, sondern auch die sich vorsichtig entwickelnde Zivilgesellschaft. Der tadschikische Präsident Emomali Rachmonow konsolidierte seine Stellung gegen ehemalige Verbündete und auf Kosten einer demokratischen Entwicklung. Kasachstans Präsident Nursultan Nasarbajew ließ sich im Dezember 2005 mit nahezu 92 Prozent der Stimmen in manipulierten Wahlen für weitere sechs Jahre im Amt bestätigen. Und Kirgisistans neue Regierung unter Präsident Kurmanbek Bakijew und Premierminister Felix Kulow bemüht sich ein Jahr nach dem Sturz Akajews, staatliche Autorität gegen zentrifugale Kräfte, die teilweise dem organisierten Verbrechen nahe stehen, wiederherzustellen.

Gleichzeitig haben sich die politischen Parameter für die OSZE in Zentralasien seit 2001 grundsätzlich verändert, und dies nicht zum Positiven. Nach dem 11. September 2001 rückte Zentralasien aufgrund seiner geographischen Nähe zu Afghanistan zunehmend ins Blickfeld der NATO und der Europäischen Union, die sukzessive Teilbereiche des OSZE-Aufgabengebiets abdeckten. In der politisch-militärischen Dimension konnte dabei die NATO durch ihr Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) weitaus mehr Ressourcen mobilisieren, als es der OSZE möglich gewesen wäre. Die Beteiligung Kasachstans, Kirgisistans, Turkmenistans und Usbekistans am PfP-Programm seit 1994 (Tadschikistan sollte 2002 folgen) war Teil einer neuen sicherheitspolitischen Orientierung, die – obwohl auch Russland an dem Programm teilnahm – begrenzte Garantien gegen etwaige russische Hegemonialansprüche in der Region versprach und infolge des NATO-Engagements in Afghanistan seit 2001 neue Dynamik gewann.

Ähnliches gilt für die wirtschaftliche Dimension, in der die EU mit ihren verschiedenen Institutionen über erhebliche Mittel verfügt. Zentralasien hatte lange Zeit keine Priorität auf der EU-Agenda, allerdings führten auch hier die Ereignisse vom September 2001 sowie das gewachsene Interesse an wirtschaftlichen Kontakten zu Kasachstan zu einer – zunächst eher inkonsistenten – Ausweitung der Aktivitäten der EU und ihrer Institutionen.

Die neuen strategischen Partnerschaften im Rahmen des von den Vereinigten Staaten von Amerika erklärten „Kriegs gegen den Terrorismus“ räumten Staaten wie Usbekistan einen – wie wir heute erkennen nur vorübergehend – erweiterten Handlungsspielraum ein. Die dramatische Verschlechterung der usbekisch-amerikanischen Beziehungen infolge der Ereignisse von Andischan im Mai 2005, die schließlich in der Kündigung des US-Stützpunktes Karschi-Chanabad („K2“) durch die usbekische Regierung gipfelte, führte zu einer Umorientierung der Außenpolitik Usbekistans und graduell auch der anderen zentralasiatischen Republiken. Dies wird zum einen durch den wach-

senden politischen Einfluss Chinas in der Region und durch das Bestreben, der Schanghai-Kooperationsorganisation ein schärferes Profil zu geben, deutlich. Zum anderen wenden sich die autokratisch regierenden Eliten in Zentralasien zunehmend wieder Russland zu, das sich als Garant des Status quo im GUS-Raum gegen weitere „Rosenrevolutionen" präsentiert. Die „Rückkehr" Russlands nach Zentralasien ist für die OSZE von besonderer Relevanz, da Russland Wortführer einer Gruppe von GUS-Staaten (zu denen auch Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan gehören) ist, die zunehmend auf Konfrontationskurs zur OSZE gegangen sind. Die „Krise der OSZE"[1] ist somit auch in Zentralasien evident, wo die Organisation nicht mehr in erster Linie ein inklusives Dialogforum darstellt, sondern Projektionsfläche für eine Auseinandersetzung über vermeintliche „Doppelstandards" zwischen den Teilnehmerstaaten „östlich" und „westlich von Wien" ist.

Russlands Rückkehr nach Zentralasien und die Krise der OSZE

Nach ihrer Unabhängigkeit im Jahr 1991 bemühten sich die fünf zentralasiatischen Republiken graduell und in unterschiedlichem Maße, sich von Russland zu distanzieren. Das Russische – die *Lingua franca* in Zentralasien – wurde zumindest offiziell und mit unterschiedlichem Erfolg durch die Titularsprachen verdrängt, Nationalgeschichte umgeschrieben und die russische bzw. später sowjetische Herrschaft über Zentralasien als Kolonialismus definiert. Die wirtschaftliche und soziale Krise infolge der Unabhängigkeit sowie der Bürgerkrieg in Tadschikistan führten zudem zu einer anhaltenden Emigration russischer Bevölkerungsteile. Zwar konnte Moskau vor allem in Tadschikistan seinen politischen und militärischen Einfluss aufrechterhalten, die anderen zentralasiatischen Republiken distanzierten sich jedoch in ihrer sicherheitspolitischen Ausrichtung in unterschiedlichem Maße von Russland.
Die „orange Revolution" in der Ukraine und die „Rosenrevolution" in Georgien sowie die politischen Unruhen in Kirgisistan führten zu einem deutlichen Richtungswechsel, der vor allem von einer „Rückkehr" des politischen Einflusses Moskaus in der Region gekennzeichnet ist. Russland warnte entschieden vor einem weiteren „Revolutionsexport" im GUS-Raum und beschuldigte vor allem westliche NGOs wie *Freedom House* und das *Open Society Institute*, aber auch die OSZE und insbesondere das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), die Oppositionsbewegungen in der Ukraine, in Georgien und in Kirgisistan unterstützt zu haben. Die Desillusionierung und die zunehmende Kritik Russlands und anderer GUS-Staaten an der Entwicklung der OSZE und insbesondere an den OSZE-Missionen fand bereits im September 2003 ihren Ausdruck, als Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Russland die Asymmetrie der geographischen Verteilung der OSZE-Missionen, das Übergewicht der menschlichen Dimension

1 Vgl. Pál Dunay, The OSCE in crisis, Chaillot Paper Nr. 88, Paris 2006.

in der Programmatik sowie die Einmischung in innere Angelegenheiten der Staaten durch OSZE-Institutionen, vor allem das BDIMR, verurteilten. Einhergehend mit der Kritik legten die vier Staaten eine Reihe von Reformvorschlägen vor, die auf eine stärkere Kontrolle der Missionen und der Personalrekrutierung durch den Ständigen Rat der OSZE sowie auf kürzere Mandatszeiten hinausliefen.[2]

Die Kritik riss nicht ab und am 15. September 2004 folgte die so genannte „Astana-Erklärung" der Präsidenten Armeniens, Belarus', Kasachstans, Kirgisistans, Russlands, Tadschikistans, Usbekistans und der Ukraine, die die Kernpunkte der zuvor geäußerten Kritik aufgriff: Die politisch-militärische Dimension müsse als Kernelement der OSZE gestärkt werden, die menschliche Dimension solle sich im Wesentlichen auf Bewegungsfreiheit, die Förderung des Tourismus, den wissenschaftlichen Austausch und die Vermittlung von Werten zwischen allen Teilnehmerstaaten beschränken, während die Feldaktivitäten sich von der Beobachtung der politischen Situation auf die Implementierung von Projekten (der wirtschaftlichen Dimension) verlegen müsse.[3]

Auch die darauf folgenden Äußerungen des russischen Außenministers Sergei Lawrow in der *Financial Times* vom 29. November 2004 sowie seine Erklärung im Rahmen des OSZE-Ministerrats in Sofia im Dezember 2004 verweisen auf eine konditionale Interpretation der OSZE-Prinzipien und auf die Aufgabe der im Kopenhagener Dokument von 1990 festgelegten Prinzipien.[4]

Die OSZE in Zentralasien

Der Ausbruch des tadschikischen Bürgerkrieges im Mai 1992 führte zur Etablierung der ersten KSZE/OSZE-Mission in Zentralasien im Jahr 1993, die Tadschikistan im Rahmen der Konfliktnachsorge in enger Abstimmung mit der Mission der Vereinten Nationen bei der Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten unterstützen sollte.[5]

Im folgenden Jahr eröffnete die KSZE/OSZE auf Initiative des usbekischen Präsidenten Karimow ein Verbindungsbüro für Zentralasien in Taschkent. Regionale Entwicklungen, insbesondere der Erfolg der afghanischen Taliban und der problematische Verlauf der politischen und ökonomischen Reformen

---

2 Vgl. On the Issue of Reform of OSCE Field Activities – A Food-for-Thought Paper, PC.DEL/986/03, 4. September 2003.

3 Vgl. 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.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72?OpenDocument. Der Appell war von acht GUS-Mitgliedstaaten, nicht jedoch von Aserbaidschan, Georgien, Moldau und Turkmenistan unterzeichnet; eine Zusammenfassung findet sich in: Dunay, a.a.O. (Anm. 1), S. 75f.

4 Vgl. MC.DEL/61/04, 7. Dezember 2004.

5 Vgl. Johannes Reissner, Bürgerkrieg in Tadschikistan. Ursachen, Akteure, Verlauf und Friedenschancen, Ebenhausen 1997.

in Zentralasien, führten zu einem verstärkten Interesse der USA und Europas an Zentralasien, wobei sich die OSZE als geeignete Organisation für eine vertiefte Kooperation anbot. Auch die zentralasiatischen Staaten hatten aufgrund der Sicherheitslage in Afghanistan und der Entstehung militanter Gruppen in Zentralasien (wie etwa der Islamischen Bewegung Usbekistans, IBU) Interesse an einer Ausweitung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Im Laufe des Jahres 1998 einigte sich die OSZE mit Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan auf die Einrichtung von OSZE-Zentren in Almaty, Bischkek und Aschgabad. Das Verbindungsbüro in Taschkent wurde im Jahr 2000 zu einem Zentrum ausgebaut, die OSZE-Mission in Tadschikistan wurde im Oktober 2002 umbenannt in „OSZE-Zentrum in Duschanbe".

Im Vergleich zu den südosteuropäischen Missionen und Vertretungen der OSZE nehmen sich die zentralasiatischen OSZE-Vertretungen bescheiden aus. Obwohl sukzessive Außenstellen in Kirgisistan (Osch) und Tadschikistan (Chudschand, Garm, Kuljab, Schartus und Kurgan-Teppa) eingerichtet wurden, wendete die OSZE bis 2001 weniger als fünf Prozent ihres Gesamtbudgets (und nur etwa 2,5 Prozent des Haushalts für Feldmissionen) für die Vertretungen und Programmaktivitäten in Zentralasien auf. Das wachsende Interesse vor allem westlicher Teilnehmerstaaten an den zentralasiatischen Staaten und deren Kritik an der geographischen Asymmetrie des OSZE-Engagements zugunsten Südosteuropas führten zu einer Ausweitung der OSZE-Aktivitäten in der Region. Das Budget der Zentren erhöhte sich von 4,5 Millionen Euro (2001) auf 11,1 Millionen Euro (2005); prozentual bedeutet dies, dass die OSZE 2001 2,1 Prozent und 2005 6,5 Prozent des Gesamtbudgets für ihre Aktivitäten in Zentralasien aufgewendet hat.[6]

Auch personell erfolgte in den vergangenen Jahren sukzessive eine Aufstockung der international abgeordneten bzw. vertraglich eingestellten Mitarbeiter. Das derzeit größte Zentrum ist dasjenige in Duschanbe mit 17 internationalen Experten, gefolgt von Bischkek (zehn), Almaty und Aschgabad mit jeweils sechs internationalen und schließlich das Büro des OSZE-Projektkoordinators in Taschkent, das im Juli 2006 das OSZE-Zentrum in Taschkent abgelöst hat,[7] mit drei abgeordneten Mitarbeitern. Allerdings ist hier zu beachten, dass einige der Projekte, wie etwa das Polizeiprojekt in Kirgisistan, zusätzliche abgeordnete oder vertraglich eingestellte Mitarbeiter haben. Zudem beschäftigen die Zentren eine signifikante Zahl einheimischer Mitarbeiter, ohne die die Durchführung der zahlreichen Projekte nicht möglich wäre.

Die Aktivitäten der OSZE-Zentren in Zentralasien sind über die verschiedenen Mandate zwischen der Regierung des Gastgeberlandes und der OSZE geregelt. Derzeit gleichen sich die Mandate der vier Zentren in Zentralasien weitgehend, lediglich das Mandat des Zentrums in Duschanbe enthält eine

6 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 463, Berichtigter Haushaltsplan 2001, PC.DEC/463, 21. Dezember 2001, sowie OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 715, Überarbeiteter OSZE-Gesamthaushaltsplan 2005, PC.DEC/715, 19. Januar 2006.

7 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 734, OSZE-Projektkoordinator in Usbekistan, PC.DEC/734, 30. Juni 2006.

besondere Klausel für Aktivitäten in der Wirtschafts- und Umweltdimension. Das Büro des OSZE-Projektkoordinators in Taschkent hat nur noch ein sehr begrenztes Mandat, das die Tätigkeit der OSZE in Usbekistan auf die Durchführung von Projekten beschränkt. Generell sanktionieren die Mandate die Förderung der OSZE-Prinzipien im Gastgeberland, die regionale Kooperation, Aktivitäten in den drei Dimensionen, die Kooperation mit den verschiedenen OSZE-Institutionen, die Pflege von Kontakten zu lokalen Verwaltungsstrukturen, Universitäten und Forschungseinrichtungen sowie zu NGOs. Darüber hinaus enthalten die Mandate einen weitgehend offenen Passus, der besagt, dass der jeweilige OSZE-Vorsitz in Abstimmung mit dem Gastgeberland weitere Aufgaben bestimmen kann.[8] Die menschliche Dimension, d.h. die Unterstützung der Staaten beim Aufbau demokratischer Institutionen sowie die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen, genoss bereits früh Priorität, da hier – etwa im Vergleich zu osteuropäischen Teilnehmerstaaten – seit der Unabhängigkeit kaum Fortschritte zu verzeichnen waren.

Die vage und offene Mandatsregelung eröffnet theoretisch einen Spielraum für die Interpretation der Mandate und eine flexible Reaktion auf regions- und landesspezifische Probleme. Gleichzeitig führte und führt dies aber auch zu einer teilweise beliebig erscheinenden Ausdehnung des Aufgabenspektrums, die eine konsistente Außendarstellung der Aktivitäten der OSZE erschwert und zu teilweise problematischen Perzeptionen seitens der Regierungen und der Zivilgesellschaften der Gastgeberländer geführt hat. Die politisch intendierte Ausweitung der Programmaktivitäten bedeutete zudem nicht gleichzeitig, dass die OSZE und ihre Feldmissionen über ausreichendes Know-how oder genügend personelle Ressourcen verfügten. Ebenfalls ist zu konstatieren, dass in vielen Fällen die lokalen Kapazitäten zur Durchführung eines Projekts überschätzt wurden und sowohl die Regierungen der Gastgeberländer als auch die zivilgesellschaftlichen Strukturen in Zentralasien überfordert waren.

Die OSZE deckt heute in Zentralasien ein sehr weites Aufgabenspektrum in allen drei Dimensionen ab, das von Polizeiprojekten (Kasachstan und Kirgisistan), Stärkung der Medien (alle zentralasiatischen Staaten außer Turkmenistan), Minenräumung (Tadschikistan, in Kooperation mit den VN), einem islamisch-säkularen Dialogprojekt (Tadschikistan), der regionalen OSZE-Akademie in Bischkek und der Unterstützung der Landreform in Tadschikistan über die Förderung mittelständischer Unternehmer (in allen zentralasiatischen Staaten) bis hin zur Beobachtung von Umweltgefahren (ebenfalls alle Republiken) reicht. Darüber hinaus beobachtete das BDIMR Wahlen und Referenden in vier der fünf Staaten Zentralasiens (in Turkmenistan erfolgte keine Wahlbeobachtung). Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) besuchte in den vergangenen Jahren mehrfach Kirgisistan, aber auch Tadschikistan und Turkmenistan.

---

8 Die Mandatstexte befinden sich auf den Websites der jeweiligen Zentren unter: http://www.osce.org.

Das Aufgabenspektrum und die erfolgreiche Durchführung der Projekte hängen insbesondere vom Kooperationswillen und den landesspezifischen Problemen ab – und hier sind deutliche Unterschiede in Zentralasien auszumachen. Insgesamt haben sich, wie bereits eingangs angedeutet, die Rahmenbedingungen für die OSZE in Zentralasien deutlich verschlechtert. Parallel zur existenziellen Diskussion über die Zukunft der OSZE, die insbesondere von Russland nicht immer konstruktiv geführt wird, haben die fünf zentralasiatischen Staaten den Handlungsspielraum der OSZE sukzessive eingeschränkt. Einige Staaten verlangen die Vorlage der Projekte der jeweiligen Zentren bei den zuständigen Ministerien im Vorfeld der Projektimplementierung, teilweise wird versucht, alle Kontakte des OSZE-Zentrums mit politischen Akteuren über die Außenministerien zu kontrollieren; Usbekistan setzte sich schließlich sogar mit der Forderung nach einer Reduzierung des OSZE-Zentrums in Taschkent auf ein Projektkoordinierungsbüro mit begrenztem Aufgabenspektrum durch.[9]

In Kirgisistan konnte die OSZE im Verlaufe der Märzereignisse eine positive und stabilisierende Rolle spielen, dies gilt insbesondere auch für die Vorbereitung und Durchführung der Präsidentschaftswahlen im Juli 2005; dennoch avancierte die Organisation im Zuge der Krise nicht zu einem zentralen politischen Akteur. Russland zeigte kein Interesse, die OSZE in die Konfliktbeilegung und Stabilisierung der Situation einzubeziehen, während die bedeutenden Geberinstitutionen über die so genannte *Donor Group* weitaus mehr Einfluss auf die Regierung geltend machen konnten. Der Umsturz in Kirgisistan und die anhaltende instabile politische Situation seit März 2005, in der es der Regierung nur ansatzweise gelungen ist, ihre zentrale Autorität gegen regionale Gruppen durchzusetzen, gibt der OSZE einen für Zentralasien relativ großen Spielraum und ein weites Betätigungsfeld. Die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen und unabhängiger Medien sind integrale und wichtige Bestandteile ihrer Arbeit, während insbesondere das Polizeiprojekt eine Stärkung staatlicher Strukturen in einem demokratischen Rahmen intendiert. Allerdings ist fraglich, ob die Ausbildung und technische Ausrüstung von Polizeibeamten genügend Anreize dafür geben, die endemische Korruption einzuschränken und ein Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Polizei aufzubauen, solange der Rekrutierungsprozess wenig transparent und die Gehälter zu niedrig sind.

Die kirgisische Regierung diskutiert gegenwärtig eine grundlegende Verfassungsänderung, die die Rolle des Präsidenten, des Premierministers und des Parlaments neu justieren soll. Die OSZE könnte hier ihr unumstrittenes Know-how einbringen; eine konstruktive Mitwirkung wird jedoch durch den engen Zeitplan der Regierung in Frage gestellt.

Kasachstan hat aufgrund seiner erheblichen Öl- und Gasreserven eine insgesamt positive soziale und ökonomische Entwicklung genommen, die allerdings hinter den Erwartungen zurückblieb und keine Entsprechung im politi-

9 Vgl. PC.DEC/734, a.a.O. (Anm. 7).

schen Bereich gefunden hat.[10] Die Opposition unterliegt weiterhin Repressalien seitens der Sicherheitskräfte, die Medien werden staatlich reglementiert und die Präsidentschaftswahlen im Dezember 2005, die Präsident Nasarbajew mit fast 92 Prozent der Stimmen für sich entschied, erfüllten nach Einschätzung des BDIMR eine Reihe von OSZE-Verpflichtungen nicht.[11]

Obwohl Kasachstan sich in die Reihe der Kritiker der OSZE eingereiht hat, ist es das erste zentralasiatische Land, das sich für den OSZE-Vorsitz im Jahr 2009 beworben hat. Der Erfolg bzw. Misserfolg der kasachischen Kandidatur wird maßgeblich über die zukünftige Rolle der OSZE in Zentralasien entscheiden. Sollte Kasachstan den Vorsitz erhalten, könnte dies eine stärkere Einbindung Zentralasiens und unter Umständen eine verbesserte Einhaltung der OSZE-Prinzipien bedeuten. Allerdings besteht angesichts der Defizite im Bereich demokratischer Reformen die Gefahr, dass Kasachstan den OSZE-Vorsitz als demokratisches Feigenblatt missbraucht und damit der bereits geringen Reputation der Organisation weiteren Schaden zufügt. Kasachstan den Vorsitz zu verweigern, hätte jedoch vermutlich weit dramatischere Folgen und könnte der ohnehin erhitzten Debatte über vermeintliche „Doppelstandards“ existenzielle Bedeutung verleihen. Es bleibt abzuwarten, wie die Teilnehmerstaaten dieses Dilemma lösen werden.

Von den fünf zentralasiatischen Sowjetrepubliken war Tadschikistan 1991 am wenigsten auf die Unabhängigkeit vorbereitet und in weniger als einem Jahr entwickelten sich regionale Konflikte um Ressourcen, politische Ideologien und Macht zu einem verheerenden Bürgerkrieg, der das Land zwischen 1992 und 1997 verwüstete. Die OSZE wirkte in enger Kooperation mit den VN bei der Normalisierung der Lage nach dem Konflikt mit und konnte somit einen signifikanten Beitrag zur Stabilisierung des Landes in einer nach wie vor problematischen Nachbarschaft zu Afghanistan und Usbekistan leisten. Die Aktivitäten der OSZE in Tadschikistan umfassen ein weites Aufgabenspektrum, das von der Minenräumung bis zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen reicht. Allerdings ist zu konstatieren, dass auch die tadschikische Regierung den Handlungsspielraum der OSZE zunehmend einschränkt und ihren Verpflichtungen hinsichtlich einer demokratischen Entwicklung nicht nachkommt. Dies hängt unmittelbar mit der Konsolidierung der politischen Position Präsident Rachmonows zusammen, der sich in den vergangenen drei Jahren erfolgreich gegen seine ehemaligen Verbündeten und regionale Rivalen durchsetzen konnte. Der zaghaften Entwicklung der Zivilgesellschaft und der Medien wurde 2003/2004 ein Ende gesetzt und politische Rivalen wurden mit mehr oder weniger aktiver Beteiligung Russlands ausgeschaltet, während die präsidiale Entourage sukzessive die ohnehin begrenzten Ressourcen unter ihre Kontrolle bringt.

---

10 Vgl. Martha Brill Olcott, Central Asia’s Second Chance, Washington 2005.

11 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Presidential Election, 4 December 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau 2006.

Alarmierend ist zudem das Vorgehen der Sicherheitskräfte gegen vermeintliche islamische Extremisten, vor allem Anhänger der „Partei der islamischen Befreiung“ (*Hizb ut-Tahrir al-Islami*), das zunehmend den unverhältnismäßigen Methoden usbekischer Sicherheitskräfte gegenüber ähnlichen Gruppierungen gleicht. Die OSZE reagierte auf die wachsenden Spannungen zwischen staatlicher Autorität und religiös orientierten Gruppen mit dem für die Region interessanten Projekt „23 Seminare über Recht und Religion“, in dem lokale Vertreter beider Lager zu einem Dialog bewegt wurden.

Die OSZE bzw. das BDIMR führte keine Beobachtung des Referendums im Jahr 2003 durch, da bereits die Vorbereitungen im Vorfeld grundlegende Standards vermissen ließen. Die Beurteilung der Parlamentswahlen vom Februar 2005 verwies zwar auf marginale Verbesserungen gegenüber den Wahlen im Jahr 2000, kam jedoch insgesamt zu dem Ergebnis, dass die „Parlamentswahlen in Tadschikistan weder den elementaren OSZE-Verpflichtungen für demokratische Wahlen nach dem Kopenhagener Dokument 1990 entsprachen, noch in Übereinstimmung mit tadschikischem Recht durchgeführt wurden“.[12] Angesichts der Repressalien gegen potenzielle Gegenkandidaten erwarten viele Beobachter für die bevorstehenden Präsidentschaftswahlen im November 2006 keine grundlegende Verbesserung.

Letztendlich entscheiden der politische Wille und die Bereitschaft des jeweiligen Gastgeberlandes, mit der OZSE zu kooperieren, über die Aktivitäten der einzelnen Zentren. Angesichts der Tatsache, dass sich der Spielraum des OSZE-Zentrums in Turkmenistan in den vergangenen Jahren stetig verringert hat und das Mandat der OSZE in Usbekistan durch die Umwandlung des dortigen Zentrums in ein bloßes Projektkoordinierungsbüro dramatisch eingeschränkt wurde, wird vermehrt die Frage nach dem Sinn einer OSZE-Repräsentanz in Aschgabad oder Taschkent aufgeworfen. Die Aufrechterhaltung der Dialogbereitschaft sowie die Beobachtung der politischen und sozialen Entwicklung sind sicherlich wichtige Argumente für die Präsenz der OSZE in beiden Staaten, in denen viele Teilnehmerstaaten der OSZE keine eigenen diplomatischen Vertretungen unterhalten. Angesichts der eklatanten Verletzung grundlegender OSZE-Prinzipien und der fortgesetzten Verweigerung der Kooperation mit der OSZE und ihren Institutionen (etwa nach den Ereignissen von Andischan in Usbekistan oder nach der Aktivierung des „Moskauer Mechanismus“ nach dem versuchten Attentat auf Präsident Nijasow) sollten die Teilnehmerstaaten, die den OSZE-Prinzipien weiterhin verpflichtet sind, überdenken, inwieweit das OSZE-Engagement in diesen Staaten der Reputation und der Glaubwürdigkeit der Organisation schaden könnte und nur ihre Ohnmacht verdeutlichen würde.

Die OSZE verfügt nur über sehr eingeschränkte Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung bzw. Verletzung von OSZE-Prinzipien durch Teilnehmer-

12 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Tajikistan, Parliamentary Elections, 27 February and 13 March 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau 2005, S. 1 (eigene Übersetzung).

staaten. Eines der wenigen Instrumente im Bereich der menschlichen Dimension ist der Moskauer Mechanismus, auf den sich die Teilnehmerstaaten 1991 einigten.[13]

Der Moskauer Mechanismus wurde am 20. Dezember 2002 von zehn Teilnehmerstaaten aktiviert, nachdem ein angeblicher Versuch eines Attentats auf den turkmenischen Präsidenten Nijasow am 25. November 2002 massive Repressionen seitens der turkmenischen Sicherheitskräfte ausgelöst hatte. Turkmenistan verweigerte jegliche Kooperation mit dem OSZE-Berichterstatter Emmanuel Decaux, verhinderte seine Einreise und weigerte sich, einen zweiten Experten zu nominieren. Der Bericht vom Februar 2003 dokumentiert die massiven Verletzungen der OSZE-Prinzipien durch Turkmenistan eindeutig, letztendlich aber auch den fehlenden Sanktionsmechanismus der OSZE, da er ohne Folgen blieb.[14] Auch die mehrfachen Besuche des HKNM in Turkmenistan, bei denen Rolf Ekéus insbesondere die Frage von Minderheiten im Erziehungswesen thematisierte, blieben folgenlos. Die Situation für die usbekische und die russische Minderheit in Turkmenistan verschlechtert sich zunehmend.

Nach der Niederschlagung des Aufstands in Andischan durch usbekische Sicherheitskräfte am 13. Mai 2005 forderten vor allem die westlichen OSZE-Teilnehmerstaaten eine unabhängige Untersuchung der Ereignisse durch die OSZE, was von der usbekischen Regierung zurückgewiesen wurde. Zwar veröffentlichte das BDIMR einen Bericht auf der Grundlage von Interviews mit usbekischen Flüchtlingen im kirgisischen Kara-Suu;[15] auch berichtete das BDIMR über die folgenden Prozesse gegen die vermeintlichen Drahtzieher des Aufstands;[16] allerdings verzichteten die Teilnehmerstaaten – vermutlich aufgrund des Debakels 2002 in Turkmenistan – auf eine Aktivierung des Moskauer Mechanismus.

Usbekistans Regierung hat in den vergangenen Monaten verbliebene Oppositionspolitiker inhaftiert und die Vertretungen zahlreicher internationaler NGOs sowie das Büro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Taschkent geschlossen. Die OSZE hatte nach den Ereignissen von Andischan nachdrücklich eine unabhängige Untersuchung gefordert und war somit auf Konfrontationskurs zur usbekischen Regierung gegangen. Das Mandat des Zentrums wurde im Dezember 2005 zwar für sechs Monate ver-

---

13 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg, Kap. H.4.

14 Vgl. OSCE/ODIHR, OSCE Rapporteur's Report on Turkmenistan. By Prof. Emmanuel Decaux, ODIHR.GAL/15/03, 12. März 2003.

15 Vgl. OSCE/ODIHR, Preliminary Findings on the Events in Andijan, Uzbekistan, 13 May 2005, Warschau, 20. Juni 2005.

16 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Report from the OSCE/ ODIHR Trial Monitoring in Uzbekistan – September/October 2005, Warschau, 21. April 2006.

längert, die usbekische Regierung forderte jedoch letztendlich mit Erfolg die Umwandlung des Zentrums in ein Projektkoordinierungsbüro.[17]

Welche Strategie für Zentralasien?

Lange Zeit war keine konsistente Strategie für Zentralasien seitens der OSZE erkennbar. Erst 2002 während des portugiesischen OSZE-Vorsitzes formulierte das Konfliktverhütungszentrum im Sekretariat der OSZE – wiederum eher vage – generelle strategische Richtlinien für die OSZE-Vertretungen in Zentralasien, in der eine Ausgewogenheit der Dimensionen, die Bekämpfung des Terrorismus, Unterstützung beim Ausbau der politischen und administrativen Strukturen, Förderung der regionalen Kooperation sowie eine verbesserte Koordinierung mit den Geberstaaten skizziert wurden.[18]
Das weite Aktionsfeld der OSZE in Zentralasien, die anhaltende Kritik einiger Teilnehmerstaaten sowie die Ereignisse des Jahres 2005 in Kirgisistan und Usbekistan haben die Diskussion um Ziele und Strategien der OSZE in Zentralasien gefördert. Im Rahmen des regionalen Botschaftertreffens der OSZE in Zentralasien im April 2006 in Bischkek legte das Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats ein Strategiepapier vor, das eine Rückbesinnung auf die Kernkompetenz – nämlich die Identifizierung des in einer Region vorhandenen Konfliktpotenzials sowie die Konfliktprävention – vorschlägt und vier Prioritäten für das Engagement der OSZE in Zentralasien umreißt:

- Förderung und Unterstützung des politischen Pluralismus, der Entwicklung einer Demokratie mit Bürgerbeteiligung, der Durchsetzung von Menschenrechtsstandards, der Zivilgesellschaft sowie der Medienfreiheit;
- Förderung und Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsbewusster Regierungsführung (*good governance*);
- Förderung gerechter Rahmenbedingungen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere durch eine verstärkte regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit;
- Förderung der regionalen Kooperation, um gemeinsamen Herausforderungen durch regionale Sicherheitsrisiken (Menschenhandel, Terrorismus, Grenzkonflikte und Umweltgefahren) zu begegnen.[19]

17 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 714, Verlängerung des Mandats des OSZE-Zentrums in Taschkent, PC.DEC/714, 22. Dezember 2005, sowie PC.DEC/734, a.a.O. (Anm. 7).
18 Vgl. CIO.GAL/15/02, 14. März 2002.
19 Vgl. The OSCE in Central Asia: A Framework for Action, Arbeitspapier im Rahmen des regionalen Botschaftertreffens der OSZE in Zentralasien, Bischkek, April 2006.

Angesichts der institutionellen Krise, in der sich die OSZE befindet, und der abnehmenden Kooperationsbereitschaft der zentralasiatischen Staaten bleibt abzuwarten, ob die OSZE ihre Strategie und die Rückbesinnung auf Kernelemente der umfassenden Konfliktprävention proaktiv oder nur reaktiv verfolgen kann.

Der Vorwurf, die OSZE würde sich in Zentralasien überwiegend auf die menschliche Dimension bzw. auf die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen konzentrieren, ist weitgehend unzutreffend, da eine strenge Abgrenzung der drei Dimensionen im Falle vieler Aktivitäten gar nicht möglich ist und zahlreiche Projekte auf einen Dialog zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren setzen. Das Polizeiprojekt in Kirgisistan z.B. umfasst Elemente der politisch-militärischen, aber auch der menschlichen Dimension und die Unterstützung der Medien bezieht auch regierungsnahe Periodika und Nachrichtenagenturen ein.

Die ökonomische Dimension der OSZE ist nicht nur in Zentralasien unterrepräsentiert und es ist der OSZE bisher nicht gelungen, eine konzise Strategie für diese Dimension zu entwickeln. Angesichts der derzeitigen Entwicklung ist nicht zu erwarten, dass die Teilnehmerstaaten der OSZE ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stellen werden, um im ökonomischen Bereich ein schärferes Profil auszubilden. Allerdings versäumte es die Organisation auch, komplementäre Nischen zu identifizieren, die von multilateralen (Weltbank, Europäische Bank für Wiederaufbau) bzw. bilateralen Gebern nicht besetzt sind. Beispielsweise ist die Weltbank nicht ermächtigt, politische Einschätzungen über ein spezifisches Gastgeberland abzugeben. Hier könnte die OSZE – entsprechende Reformen in der jeweiligen nationalen Gesetzgebung vorausgesetzt – einen Beitrag leisten. Der relative Erfolg des politischen Transformationsprozesses in Osteuropa war und ist vor allem dadurch bedingt, dass die Aktivitäten der OSZE in Osteuropa und auf dem Balkan von einer Reihe von Anreizen wirtschaftlicher (insbesondere durch die Europäische Union) und sicherheitspolitischer (NATO) Art begleitet waren, die die Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen zusätzlich „belohnte“. Diese Anreize fehlten (und fehlen) in Zentralasien weitgehend.

Die vielfach von zentralasiatischen Teilnehmerstaaten geforderte Stärkung der sicherheitspolitischen Dimension der OSZE hat angesichts der problematischen Sicherheitslage in Afghanistan ihre Berechtigung. Die zentralasiatischen Regierungen verweisen regelmäßig auf die Bedrohung durch „islamischen Terrorismus“ und legitimierten mit dem Verweis auf den „Krieg gegen den Terrorismus“ eine teilweise unverhältnismäßige Reaktion der Sicherheitskräfte gegen vermeintlich extremistische Gruppen. Insbesondere Usbekistan und Tadschikistan sind zu einer hochproblematische Strategie übergegangen, die exklusiv auf die Sicherheitskräfte setzt und letztendlich mehr Konfliktpotenzial generiert als beilegt. Die Reaktion der usbekischen Delegation auf die Ereignisse von Andischan zeigt deutlich den problematischen

Umgang mit dem Begriff des „Terrorismus“.[20] Allerdings sollte hier angemerkt werden, dass dies auch unter den Teilnehmerstaaten „westlich von Wien“ ein kontrovers diskutiertes Thema ist.

Als eine Organisation mit inklusiver Mitgliedschaft hat die OSZE bereits auf die Kritik seitens der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten reagiert und ihr Engagement in Zentralasien überdacht. Die Kernpunkte der Zentralasienstrategie des Konfliktverhütungszentrums im OSZE-Sekretariat, d.h. die Rückbesinnung auf Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, verweisen auf den Versuch, das Profil der OSZE in Zentralasien zu schärfen. Die Entwicklungen in Zentralasien in den vergangenen Jahren haben gezeigt, dass weniger externe Konflikte die Sicherheit der Bevölkerung der fünf zentralasiatischen Staaten bedrohten, als vielmehr interne Konflikte, die entlang von Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratisierung, des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat sowie der sozialen Entwicklung verlaufen. Die Diskussion um „Doppelstandards“ und eine kulturelle Konditionierung der OSZE-Prinzipien, insbesondere derjenigen des Kopenhagener Dokuments, ist in diesem Zusammenhang eine problematische Entwicklung.

Nicht zuletzt büßt die OSZE aufgrund ihrer Bereitschaft, ihre Präsenz in Turkmenistan und Usbekistan mit Mandaten aufrechtzuerhalten, die den OSZE-Prinzipien Hohn sprechen, in großen Teilen der zentralasiatischen Zivilgesellschaft ihre Glaubwürdigkeit zunehmend ein.

20 Vgl. Statement by the Delegation of the Republic of Uzbekistan at the Meeting of the OSCE Permanent Council, 19 May 2005, PC/402/05, 20. Mai 2005.

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Lydia Grigorewa

Die Todesstrafe im OSZE-Gebiet

Im OSZE-Gebiet verstärkt sich der Trend zur Abschaffung der Todesstrafe. Neun der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten halten noch in der einen oder anderen Form an der Todesstrafe fest, lediglich in drei Ländern wird sie noch vollstreckt.

Der vorliegende Beitrag umreißt zunächst den aktuellen Status der Todesstrafe im OSZE-Gebiet und erläutert kurz die einschlägige nationale Gesetzgebung derjenigen OSZE-Staaten, die die Todesstrafe noch nicht abgeschafft haben. Im Anschluss daran werden verschiedene internationale Standards in Bezug auf die Todesstrafe untersucht, die von der OSZE, den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und dem Europarat entwickelt wurden. Abschließend folgt ein Überblick darüber, was das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) unternimmt, um die Teilnehmerstaaten bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen in Bezug auf die Todesstrafe zu unterstützen.

Der Beitrag beruht auf Daten, die das BDIMR im Zuge seiner regelmäßigen Beobachtung des Status der Todesstrafe im OSZE-Gebiet erhebt. Die Ergebnisse der Beobachtung werden jährlich vor dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension der OSZE im Herbst als Hintergrundpapier veröffentlicht.[1]

Für den vorliegenden Beitrag wurden die Teilnehmerstaaten entsprechend dem Status der Todesstrafe in den einschlägigen Gesetzen und der Praxis des jeweiligen Staates in folgende vier Kategorien eingeteilt: Staaten, die die Todesstrafe *abgeschafft* haben, Staaten, die die Todesstrafe *teilweise abgeschafft* haben, Staaten, die die Todesstrafe *de facto abgeschafft* haben, und Staaten, die die Todesstrafe *beibehalten* haben.

Der Status der Todesstrafe im OSZE-Gebiet

Staaten, die die Todesstrafe abgeschafft oder teilweise abgeschafft haben

In 47 OSZE-Teilnehmerstaaten ist die Todesstrafe für alle Verbrechen abgeschafft: Andorra, Armenien, Aserbaidschan, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Großbritannien, Heiliger Stuhl, Irland, Island, Italien, Kanada, Kroatien, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Moldau, Monaco, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen,

1 Das Hintergrundpapier findet sich unter: http://osce.org/odihr/item_11_20721.html.

Portugal, Rumänien, San Marino, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Turkmenistan, Ukraine, Ungarn und Zypern.
In zwei weiteren OSZE-Teilnehmerstaaten – Albanien[2] und Lettland[3] – ist die Todesstrafe für Straftaten, die in Friedenszeiten begangen werden, ebenfalls abgeschafft, gilt jedoch weiterhin für Verbrechen, die in Kriegszeiten begangen werden. Das albanische Militärstrafgesetz sieht die Todesstrafe für eine Reihe von Verbrechen vor, die im Ausnahme- oder Kriegzustand begangen werden.[4] Das Strafgesetz Lettlands hält im Kriegsfall an der Todesstrafe für Mord unter erschwerenden Umständen fest.[5]

Staaten, die die Todesstrafe de facto abgeschafft haben

Vier Staaten – Kasachstan,[6] Kirgisistan,[7] die Russische Föderation[8] und Tadschikistan[9] – haben die Todesstrafe für Straftaten, die in Friedenszeiten begangen werden, zwar nicht abgeschafft, sie wird jedoch nicht vollstreckt.

Kasachstan
Die Verfassung der Republik Kasachstan sieht die Todesstrafe als Ausnahme zum Recht auf Leben für zehn besonders schwere Verbrechen vor. Es handelt sich um folgende Straftaten: Mord unter erschwerenden Umständen, Terrorismus, Anschläge auf das Leben von Personen, die Recht sprechen oder Ermittlungen führen, Anschläge auf das Leben des Präsidenten, Hochverrat, Sabotage, Planung, Vorbereitung oder Führung eines Angriffskrieges, Einsatz verbotener Mittel und Methoden der Kriegführung, Völkermord und Teilnahme als Söldner an einem bewaffneten Konflikt.[10] Darüber hinaus kann die Todesstrafe für acht in Kriegszeiten begangene militärische Delikte

2 Albanien ist Vertragsstaat des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), der Konvention über die Rechte des Kindes (KRK), der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und des Protokolls Nr. 6 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe.
3 Lettland ist Vertragsstaat des IPbpR, der KRK, der EMRK und des Protokolls Nr. 6 zur EMRK.
4 Artikel 25, 26, 28, 34, 47, 50 und 77 des Militärstrafgesetzes.
5 Artikel 37 des Strafgesetzbuches vom 15. Oktober 1998 mit Änderungen vom 18. Mai 2000. Der Artikel verbietet auch die Verhängung der Todesstrafe gegen Frauen und gegen Personen, die zur Tatzeit noch keine 18 Jahre alt waren.
6 Kasachstan ist Vertragsstaat des IPbpR und der KRK.
7 Kirgisistan ist Vertragsstaat des IPbpR und der KRK.
8 Die Russische Föderation ist Vertragsstaat des IPbpR, der KRK und der EMRK. Sie hat darüber hinaus das Protokoll Nr. 6 zur EMRK unterzeichnet.
9 Tadschikistan ist Vertragsstaat des IPbpR und der KRK.
10 Artikel 15 der Verfassung der Republik Kasachstan vom 30. August 1995. Vgl. auch Artikel 49(1) des Strafgesetzbuches vom 1. Januar 1998.

verhängt werden.[11] Frauen und Personen, die zur Tatzeit noch keine 18 Jahre alt waren, können nicht zum Tode verurteilt werden.[12]
Im Dezember 2003 wurde per Präsidialerlass[13] ein Vollstreckungsmoratorium eingeführt. Das Moratorium soll so lange gültig sein, bis eine Entscheidung über die endgültige Abschaffung der Todesstrafe gefallen ist. Darüber hinaus sieht der Präsidialerlass die Einführung lebenslanger Haft als Alternative zur Todesstrafe ab dem 1. Januar 2004 vor.
Spätere Änderungen des Strafgesetzes gewährleisten eine Aussetzung aller Hinrichtungen, solange das Moratorium in Kraft ist, und legen den Status derjenigen Personen fest, für die das Moratorium gilt.[14] Falls das Moratorium wieder aufgehoben wird, sieht das Strafgesetz die Vollstreckung aller Todesurteile innerhalb eines Jahres vor. Alle Personen, die unter das Moratorium fallen, haben das Recht, bei der Begnadigungskommission die Umwandlung ihrer Strafe zu beantragen.[15] Alle zum Tode Verurteilten haben das Recht, um Umwandlung ihres Urteils in lebenslange Haft oder eine 25-jährige Freiheitsstrafe zu ersuchen.[16]

Kirgisistan
Laut Verfassung darf die Todesstrafe nur in Ausnahmefällen angewendet werden.[17] Sie wird für drei Straftaten verhängt: Mord, Vergewaltigung einer Minderjährigen und Völkermord.[18] Frauen und Jugendliche, die zur Tatzeit unter 18 Jahre alt waren, können nicht zum Tode verurteilt werden.[19]
Es besteht ein offizielles Vollstreckungsmoratorium, das zunächst durch einen Präsidialerlass, der am 8. Dezember 1998 in Kraft trat, eingeführt und seither jeweils um ein Jahr verlängert wurde. Der jüngste Präsidialerlass sieht eine Verlängerung des gegenwärtigen Moratoriums bis zur endgültigen Abschaffung der Todesstrafe vor.[20] Der Erlass wies die Regierung Kirgisistans

11 Vgl. Artikel 96(2), 156(2), 159(2), 160, 162(4), 165, 167, 171, 233, 340, 367(2), 368(3), 369(3), 373(3), 374(3), 375(3), 380(3), 383 des Strafgesetzbuches der Republik Kasachstan.
12 Artikel 49(2) Strafgesetzbuch. Dieser Artikel verbietet auch die Verhängung der Todesstrafe gegen Männer, die zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung über 65 Jahre alt sind.
13 Präsidialerlass Nr. 1251, „Die Einführung eines Moratoriums über die Todesstrafe in der Republik Kasachstan“, vom 17. Dezember 2003.
14 Gesetz der Republik Kasachstan Nr. 514-II, „Die Einführung von Änderungen und Zusätzen zu Gesetzgebungsakten der Republik Kasachstan über die Einführung lebenslanger Haftstrafen“, vom 31. Dezember 2003; Gesetz der Republik Kasachstan Nr. 529-II, „Die Einführung von Änderungen und Zusätzen zum Strafgesetzbuch und zur Strafprozessordnung der Republik Kasachstan in Zusammenhang mit der Einführung des Moratoriums bezüglich der Vollstreckung der Todesstrafe“, vom 10. März. 2004.
15 Artikel 49 des Strafgesetzbuches der Republik Kasachstan; Artikel 166(1) der Strafprozessordnung der Republik Kasachstan; Präsidialerlass Nr. 2975, „Bestimmungen für die Begnadigung durch den Präsidenten der Republik Kasachstan“, vom 7. Mai 1996.
16 Artikel 49(3) des Strafgesetzbuchs, Artikel 31(2) der Strafprozessordnung und Artikel 166(1) des Strafvollzugsgesetzes.
17 Artikel 18 der Verfassung der Kirgisischen Republik vom 5. Mai 1993.
18 Artikel 97(2), 129(4) und 373 des Strafgesetzbuchs vom 1. Oktober 1997.
19 Artikel 50(2) des Strafgesetzbuchs.
20 Präsidialerlass Nr. 667, „Die Verlängerung der Laufzeit des Moratoriums bezüglich der Vollstreckung der Todesstrafe in der Kirgisischen Republik“, vom 29. Dezember 2005.

darüber hinaus an, einschlägige Gesetzentwürfe zu erarbeiten und eine Strategie zur Abschaffung der Todesstrafe zu entwickeln, einschließlich des Baus neuer Haftanstalten.
Die Verfassung verleiht dem Präsidenten das Recht, Begnadigungen zu gewähren, und bestimmt, dass jeder zum Tode Verurteilte ein Gnadengesuch einreichen kann.[21]

Die Russische Föderation
Die Verfassung der Russischen Föderation sieht die Todesstrafe bis zu ihrer Abschaffung als außerordentliche Strafmaßnahme für besonders schwere Straftaten gegen das Leben vor.[22] Nach dem Strafgesetzbuch der Russischen Föderation kann die Todesstrafe für fünf Straftaten verhängt werden: Mord unter erschwerenden Umständen, Attentate auf Persönlichkeiten des politischen oder öffentlichen Lebens, Anschläge auf das Leben von Personen, die Recht sprechen oder Ermittlungen führen, Anschläge auf das Leben eines Beamten der Rechtsvollzugsorgane sowie Völkermord.[23] Frauen und Jugendliche, die zur Tatzeit unter 18 Jahre alt waren, können nicht zum Tode verurteilt werden.[24]
1996 wurde per Präsidialerlass ein Vollstreckungsmoratorium eingeführt.[25] Darüber hinaus erließ das Verfassungsgericht am 2. Februar 1999 ein vorübergehendes Verbot der Verhängung der Todesstrafe. Am 3. Juli 1999 wurde per Präsidialerlass das Strafmaß aller bis dahin zum Tode Verurteilten in lebenslange Haft oder 25 Jahre Freiheitsentzug umgewandelt.
In Fällen, in denen die Todesstrafe droht, garantiert die russische Verfassung das Recht auf einen Prozess vor einem Geschworenengericht.[26] Das Verfassungsgericht untersagte daraufhin die Verhängung von Todesurteilen, solange nicht in allen Subjekten der Föderation solche Geschworenengerichte eingeführt sind. Zum Zeitpunkt des Verfassungsgerichtsbeschlusses gab es lediglich in neun der 89 Subjekte der Föderation Geschworenengerichte; bis zum 1. Januar 2007 sollen sie jedoch in allen Föderationssubjekten eingeführt werden.
Die Verfassung räumt dem Präsidenten die Ausübung des Begnadigungsrechts ein.[27] In jedem der Föderationssubjekte beraten Begnadigungskommis-

21 Artikel 18(4) und Artikel 46 der Verfassung. Das Begnadigungsverfahren wird geregelt in dem Gesetz über „Die allgemeinen Grundsätze von Amnestie und Begnadigung“ und dem Präsidialerlass Nr. 100, „Verfahrensbestimmungen zur Begnadigung in der Kirgisischen Republik“, vom 13. April 1995.
22 Artikel 20(2) der Verfassung der Russischen Föderation vom 25. Dezember 1993.
23 Artikel 105(2), 277, 295, 317 und 357 des Strafgesetzbuches vom 13. Juni 1996.
24 Artikel 59(2) Strafgesetzbuch. Dieser Artikel verbietet auch die Verhängung der Todesstrafe gegen Männer, die zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung über 65 Jahre alt sind.
25 Präsidialerlass Nr. 724, „Die schrittweise Reduzierung der Anwendung der Todesstrafe im Zusammenhang mit der Aufnahme in den Europarat“, vom 16. Mai 1996.
26 Artikel 20(2).
27 Artikel 89(c).

sionen die Gnadengesuche und geben Empfehlungen an den Präsidenten ab.[28] Die Todesstrafe kann in lebenslängliche Haft oder 25 Jahre Freiheitsentzug umgewandelt werden.[29]

Tadschikistan

Die Verfassung sieht die Todesstrafe als Ausnahme zum Recht auf Leben für besonders schwere Verbrechen vor.[30] Im August 2003 unterzeichnete der Präsident ein Gesetz, das die Todesstrafe für zehn Straftaten abschafft.[31] Für fünf Verbrechen wurde die Todesstrafe beibehalten: Mord unter erschwerenden Umständen, Vergewaltigung unter erschwerenden Umständen, Terrorismus, Einsatz von ABC-Waffen und Völkermord.[32] Am 1. März 2005 wurden Änderungen des Strafgesetzes angenommen, die für diese fünf Straftaten eine lebenslängliche Freiheitsstrafe vorsehen.[33] Die lebenslängliche Haftstrafe als Ersatz für die Todesstrafe gilt für Männer zwischen 18 und 63 Jahren. Frauen und Jugendliche, die zur Tatzeit unter 18 Jahre alt waren, können nicht zum Tode verurteilt werden.[34]

Am 30. April 2004 kündigte der Präsident Tadschikistans die Einführung eines Vollstreckungsmoratoriums an und unterzeichnete am 15. Juli 2004 ein entsprechendes Gesetz. Das Moratorium, das am Tag seiner Bekanntmachung in Kraft trat, ist nicht befristet, sondern gilt auf unbestimmte Zeit. Es betrifft alle, die vor dem 30. April 2004 zum Tode verurteilt wurden, und alle, die nach dem 30. April 2004 einer Straftat für schuldig befunden wurden, für die die Todesstrafe verhängt werden kann. Für Erstere wurden die Todesstrafen in 25-jährige Haftstrafen umgewandelt; Letztere erwartet ein 25-jähriger Freiheitsentzug statt der Todesstrafe. Wie oben bereits erwähnt, wurde am 1. März 2005 die lebenslängliche Haftstrafe jedoch auch als Alternative zur Todesstrafe eingeführt.

Die Verfassung gibt dem Präsidenten das Recht, Begnadigungen auszusprechen,[35] wobei die Todesstrafe in 25 Jahre Freiheitsentzug umgewandelt werden kann.[36] Urteile dürfen nicht vollstreckt werden, bevor über ein Gnadengesuch entschieden ist.[37]

---

28 Die Begnadigungskommission des Präsidenten wurde mit Präsidialerlass Nr. 1500, „Verfahren zur Behandlung von Gnadengesuchen in der Russischen Föderation“, vom 28. Dezember 2001 durch regionale Kommissionen in allen Subjekten der Föderation abgelöst.

29 Artikel 59(3) des Strafgesetzbuches.

30 Artikel 18 der Verfassung der Republik Tadschikistan vom 6. November 1994.

31 Gesetz Nr. 45, „Änderungen des Strafgesetzbuchs“, vom 1. August 2003.

32 Artikel 104(2), 138(3), 179(4), 399 und 398 des Strafgesetzbuchs vom 21. Mai 1998 mit Ergänzungen vom 1. August 2003.

33 Gesetz über die „Einführung von Änderungen des Strafgesetzbuchs“ vom 30. November 2004.

34 Artikel 59(2) Strafgesetzbuch und Gesetz Nr. 45, „Änderungen des Strafgesetzbuchs“, vom 1. August 2003.

35 Artikel 69(27) der Verfassung. Artikel 216 des Strafvollzugsgesetzes räumt zum Tode Verurteilten das Recht ein, beim Präsidenten ein Gnadengesuch zu stellen.

36 Artikel 59 des Strafgesetzbuches.

37 Eine entsprechende Kommission wurde durch Präsidialerlass Nr. 721 vom 8. Mai 1997 eingerichtet.

Belarus,[38] die Vereinigten Staaten von Amerika[39] und Usbekistan sind die einzigen OSZE-Teilnehmerstaaten, die die Todesstrafe für Verbrechen, die in Friedenszeiten begangen wurden, beibehalten haben und gesetzlich sanktionierte Hinrichtungen vollstrecken.

Belarus

Die Verfassung der Republik Belarus sieht vor, dass die Todesstrafe bis zu ihrer Abschaffung in Übereinstimmung mit den Gesetzen als Ausnahmestrafe für besonders schwere Verbrechen und nur auf der Grundlage eines Gerichtsurteils verhängt werden kann.[40] Das Strafgesetzbuch sieht die Todesstrafe für schwere Verbrechen in Zusammenhang mit der vorsätzlichen Tötung eines Menschen unter erschwerenden Umständen vor;[41] sie kann bei 14 Delikten zur Anwendung kommen: Vorbereitung oder Führung eines Angriffskriegs, Mord an einem Vertreter eines ausländischen Staates oder einer internationalen Organisation in der Absicht, internationale Spannungen oder einen Krieg auszulösen, internationaler Terrorismus, Völkermord, Verbrechen gegen die Sicherheit der Menschheit, Einsatz von Massenvernichtungswaffen, Verstoß gegen die Gesetze und Gebräuche des Krieges, Mord unter erschwerenden Umständen, Terrorismus, terroristische Handlungen, Hochverrat, der den Verlust von Leben nach sich zieht, Verschwörung zum Staatsstreich, Sabotage und Mord an einem Polizeibeamten.

Es gibt kein Vollstreckungsmoratorium. In seinem Gutachten vom 11. März 2004 setzte sich das Verfassungsgericht mit der Frage auseinander, ob die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs zur Verhängung der Todesstrafe mit der Verfassung in Einklang stünden. Die Überprüfung hatte auf Antrag der Repräsentantenkammer der Nationalversammlung stattgefunden. Das Gericht befand mehrere Artikel des Strafgesetzbuchs für nicht verfassungskonform[42] und sah somit die Möglichkeit entweder für die Abschaffung der Todesstrafe oder für ein Vollstreckungsmoratorium als ersten Schritt zur vollständigen Abschaffung vor. Das Gericht wies darauf hin, dass derartige Maßnahmen vom Staatsoberhaupt und der Nationalversammlung verfügt werden können.

Frauen und Jugendliche, die zur Tatzeit unter 18 Jahre alt waren, können nicht zum Tode verurteilt werden.[43]

---

38 Belarus ist Vertragsstaat des IPbpR und der KRK.

39 Die USA sind Vertragsstaat des IPbpR und Unterzeichnerstaat der KRK und der Amerikanischen Menschenrechtskonvention.

40 Artikel 24 der Verfassung der Republik Belarus vom 27. November 1996.

41 Artikel 59(1) des Strafgesetzbuchs vom 9. Juli 1999. Spezifische Artikel: 122(2), 124(2), 126, 127, 128, 134, 135(3), 139(2), 289(3), 359, 356(2), 367(3), 360(2) und 362 des Strafgesetzbuches.

42 Artikel 48 (Teil 1, Absatz 11) und 59 wurden für nicht verfassungskonform befunden, da in diesen Artikeln der Hinweis auf die zeitliche Befristung der Todesstrafe fehlt.

43 Artikel 59(2)(1) des Strafgesetzbuches. Darüber hinaus bestimmt Artikel 59(2)(3), dass Männer, die zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung über 65 Jahre alt sind, ebenfalls von der Todesstrafe ausgenommen sind.

Die Verfassung verleiht dem Präsidenten das Recht, Begnadigungen auszusprechen; die Todesstrafe kann in eine lebenslange Haftstrafe umgewandelt werden.[44] Gnadengesuche werden zunächst von der Begnadigungskommission beraten.[45]
Familienangehörige werden nicht über den Hinrichtungstermin informiert. Der Leichnam wird ihnen nicht übergeben und der Ort der Bestattung wird ihnen nicht mitgeteilt.[46]

Die Vereinigten Staaten von Amerika
Auf Bundesebene und in der Mehrzahl der 50 Bundesstaaten wird an der Todesstrafe festgehalten.[47] Folgende Staaten haben die Todesstrafe abgeschafft: Alaska, Hawaii, Iowa, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, New York, North Dakota, Rhode Island, Vermont, West Virginia, Wisconsin und der District of Columbia.
Das US-amerikanische Bundesgesetzbuch (*United States Code,* U.S.C.), nennt 42 Verbrechen (38 Tötungsdelikte und vier andere), für die die Todesstrafe verhängt werden kann. Auf welche Straftaten die Todesstrafe Anwendung findet, ist von Staat zu Staat verschieden, alle Staaten, die an ihr festhalten, verhängen sie jedoch für Mord.[48] Das Einheitliche Militärgesetzbuch (*Uniform Code of Military Justice,* UCMJ) lässt die Todesstrafe als mögliche Bestrafung für 15 Delikte zu, bei vielen davon allerdings nur, wenn sie in Kriegszeiten begangen werden.
Auf Bundesebene gibt es kein Hinrichtungsmoratorium. Von den Bundesstaaten ist Illinois der einzige, der ein Vollstreckungsmoratorium eingeführt hat.
Schwangere dürfen weder nach Bundesrecht noch nach bundesstaatlichem Recht hingerichtet werden. Auf Bundesebene können Jugendliche, die zur Tatzeit unter 18 Jahre alt waren, nach einem Urteil des Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten vom 1. März 2005[49] nicht zum Tode verurteilt werden.[50] Der Beschluss des Obersten Gerichtshofs gilt auf Bundesebene und in allen Bundesstaaten.
Der Oberste Gerichtshof urteilte ebenso, dass die Hinrichtung von geisteskranken Personen – Personen, die sich der bevorstehenden Hinrichtung und der Gründe dafür nicht bewusst sind – gegen die Verfassung der USA verstößt.[51] Darüber hinaus stellte der Oberste Gerichtshof fest, dass die Hinrichtung geistig Behinderter der Verfassung der USA widerspricht.[52]

---

44 Artikel 84(19) der Verfassung.
45 Präsidialerlass Nr. 250, „Die Einführung von Bestimmungen zur Regelung von Begnadigungen in der Republik Belarus“, vom 3. Dezember 1994.
46 Artikel 175 des Strafvollzugsgesetzes.
47 Darüber hinaus sieht auch das Militärrecht für 15 Delikte die Todesstrafe vor.
48 Eine vollständige Liste aller Kapitalverbrechen findet sich unter: www.deathpenaltyinfo.org.
49 Vgl. Roper v. Simmons, 543 U.S. (2005).
50 Titel 18 U.S.C. Paragraph 3591(a)(2)(D), Titel 18 U.S.C. Paragraph 3591 (b)(2).
51 Vgl. Ford v. Wainwright, 477 U.S. 399 (1986).
52 Atkins v. Virginia, 536 U.S. (2002).

Auf Bundesebene hat der Präsident das Begnadigungsrecht, in den Bundesstaaten steht dies dem jeweiligen Gouverneur zu; das Verfahren ist allerdings von Staat zu Staat unterschiedlich.

Usbekistan

Die Todesstrafe kann für zwei Verbrechen verhängt werden:[53] Mord unter erschwerenden Umständen und Terrorismus.[54] Frauen und Jugendliche, die zur Tatzeit unter 18 Jahre alt waren, können nicht zum Tode verurteilt werden.[55]

Am 1. August 2005 unterzeichnete Präsident Islam Karimow einen Erlass über die Abschaffung der Todesstrafe mit Wirkung vom 1. Januar 2008.[56] Der Erlass sieht vor, dass die Todesstrafe in Usbekistan als Strafform abgeschafft wird, stattdessen sollen lebenslängliche oder langjährige Haftstrafen verhängt werden.[57] Ein Vollstreckungsmoratorium besteht nicht.

Todesurteile können in 25-jährige Haftstrafen umgewandelt werden.[58] Die Urteile dürfen nicht vollstreckt werden, bevor über Gnadengesuche entschieden ist.

Familienangehörige werden nicht über den Hinrichtungstermin informiert. Der Leichnam wird ihnen nicht übergeben und der Ort der Bestattung wird ihnen nicht mitgeteilt.[59]

Internationale Standards bezüglich der Todesstrafe

Das Kapitel gibt einen Überblick über die internationalen Standards bezüglich der Todesstrafe, die die Vereinten Nationen, die Europäische Union, der Europarat und die OSZE erarbeitet haben. Diese Standards verlangen entweder die Abschaffung der Todesstrafe oder schränken ihre Anwendung ein.

---

53 Artikel 51 des Strafgesetzbuches vom 22. September 1994 mit Änderungen vom 29. September 2004.

54 Artikel 97(2) und 155(3) des Strafgesetzbuches.

55 Artikel 51 des Strafgesetzbuches. In dem Artikel ist auch festgelegt, dass Männer, die zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung über 60 Jahre alt sind, nicht zum Tode verurteilt werden können.

56 Erlass des Präsidenten der Republik Usbekistan, „Die Abschaffung der Todesstrafe in der Republik Usbekistan“, vom 1. August 2005.

57 Usbekische und internationale Menschenrechtsorganisationen begrüßten den Erlass, gaben aber auch ihrer Sorge über das Schicksal der bereits Verurteilten und derjenigen, die bis 2008 noch verurteilt werden, Ausdruck. Sie fordern ein sofortiges Vollstreckungsmoratorium und die Umwandlung der Urteile in lebenslange Haftstrafen.

58 Artikel 93 der Verfassung und Artikel 51(3) des Strafgesetzbuches. Bestimmungen über das Verfahren der Begnadigung in der Republik Usbekistan, gebilligt durch Erlass des Präsidenten der Republik Usbekistan NYII-1839 vom 11. September 1997.

59 Derartige Informationen gelten gemäß dem Beschluss des Ministerkabinetts der Republik Usbekistan Nr. 239-33, „Maßnahmen zur Bewahrung von Staatsgeheimnissen der Republik Usbekistan“, vom 5. Mai 1994 und Artikel 140 des Strafvollzugsgesetzes als Staatsgeheimnis.

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR)[60] erkennt die Todesstrafe als zulässige Ausnahme zum Recht auf Leben an.[61] Er schreibt jedoch vor, dass niemand willkürlich seines Rechts auf Leben beraubt werden darf und führt eine Reihe bestimmter Restriktionen und Beschränkungen für die Anwendung der Todesstrafe auf. So darf ein Todesurteil nur für schwerste Verbrechen aufgrund von Gesetzen verhängt werden, die zur Zeit der Begehung der Tat in Kraft waren und die den Bestimmungen des IPbpR nicht widersprechen. Die Todesstrafe darf nur auf Grund eines von einem zuständigen Gericht erlassenen rechtskräftigen Urteils vollstreckt werden und jeder zum Tode Verurteilte hat das Recht, um Begnadigung oder Umwandlung der Strafe zu bitten. Die Todesstrafe darf für strafbare Handlungen, die von Jugendlichen unter 18 Jahren begangen worden sind, nicht verhängt und an schwangeren Frauen nicht vollstreckt werden.

Diese besonderen Restriktionen und Beschränkungen wurden vom VN-Menschenrechtsausschuss in seinen abschließenden Bemerkungen über die von den Vertragsstaaten eingereichten Berichte, in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 6 und in seiner Rechtsprechung zu Individualklagen ausgelegt.[62] Die Beschränkungen wurden darüber hinaus auch in Dokumenten anderer Organe der Vereinten Nationen ausgelegt und erweitert, so vor allem in den Garantien des VN-Wirtschafts- und Sozialrats (*Economic and Social Council*, ECOSOC) zum Schutz der Rechte von Personen, denen die Todesstrafe droht[63] und in den jährlichen Resolutionen der VN-Menschenrechtskommission (jetzt: Menschenrechtsrat) zur Todesstrafe.[64]

Seit der Verabschiedung des IPbpR wurden verschiedene Schritte zur Ausarbeitung eines rechtsverbindlichen Dokuments zur Abschaffung der Todesstrafe unternommen. So haben die Vereinten Nationen das Zweite Fakultativprotokoll zum IPbpR[65] verabschiedet, das die Todesstrafe in Friedenszeiten verbietet. 41 OSZE-Teilnehmerstaaten haben das Zweite Fakultativprotokoll ratifiziert.

---

60 Resolution 2200 A (XXI) der Generalversammlung der VN vom 16. Dezember 1966, in Kraft getreten am 23. März 1976.

61 Artikel 6 IPbpR.

62 Vgl. Allgemeiner Kommentar Nr. 6, angenommen auf der 16. Sitzung des Menschenrechtsausschusses, 1982.

63 Garantien zum Schutz der Rechte von Personen, denen die Todesstrafe droht, Resolution des VN-Wirtschafts- und Sozialrats 1984/50, angenommen am 25. Mai 1984.

64 Der jüngste Beschluss der Menschenrechtskommission zur Todesstrafe ist Resolution 2005/59 vom 20. April 2005. Die Menschenrechtskommission wurde am 15. März 2006 durch den VN-Menschenrechtsrat ersetzt.

65 Resolution 44/128 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 15. Dezember 1989, in Kraft getreten am 11. Juli 1991. Artikel 2 des Zweiten Fakultativprotokolls zum IPbpR sieht vor, dass Vorbehalte zu diesem Protokoll nicht zulässig sind, ausgenommen ein zum Zeitpunkt der Ratifikation oder des Beitritts angebrachter Vorbehalt, der die Anwendung der Todesstrafe in Kriegszeiten aufgrund einer Verurteilung wegen eines in Kriegszeiten begangenen besonders schweren Verbrechens militärischer Art vorsieht.

Die Menschenrechtskommission forderte in ihrer Resolution 2005/59 alle Staaten, die noch an der Todesstrafe festhalten, auf, diese vollständig abzuschaffen und in der Zwischenzeit ein Vollstreckungsmoratorium einzuführen.[66] Die Resolution betont darüber hinaus, dass die Abschaffung der Todesstrafe für den Schutz des Rechts auf Leben unabdingbar ist.

Europäische Union (EU)

Die Abschaffung der Todesstrafe ist Voraussetzung für den Beitritt zur EU.[67] Gemäß Artikel 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union,[68] die für die EU-Mitgliedstaaten politisch bindend ist, darf niemand zum Tode verurteilt oder hingerichtet werden.
Darüber hinaus vertritt die Europäische Union in ihren Beziehungen zu Beitrittskandidaten und gegenüber Drittstaaten eine aktive Haltung gegen die Todesstrafe. Sie hat Leitlinien für die Politik der Europäischen Union gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe[69] entwickelt, die eine Liste der Mindeststandards für die Anwendung der Todesstrafe enthalten.

Europarat

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verlangt nicht die Abschaffung der Todesstrafe.[70] Der Text der EMRK selbst nennt auch keine ausdrücklichen Beschränkungen für die Anwendung der Todesstrafe, außer derjenigen, dass sie nur vollstreckt werden darf, wenn sie von einem Gericht wegen eines Verbrechens verhängt wurde, für das die Todesstrafe gesetzlich vorgesehen ist. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte legt jedoch sowohl Artikel 2 (Recht auf Leben) als auch Artikel 3 (Verbot der Folter) der EMRK dahingehend aus, dass sie der Anwendung der Todesstrafe gewisse Beschränkungen auferlegen.[71]
Seit der Verabschiedung der EMRK wurden jedoch Schritte unternommen, rechtlich bindende Dokumente zur Abschaffung der Todesstrafe zu erarbeiten. 1985 trat das Protokoll Nr. 6 zur EMRK in Kraft,[72] das die Todesstrafe in Friedenszeiten abschafft. Das Protokoll steht den Mitgliedstaaten des Europarats zur Ratifizierung offen; alle neuen Mitgliedstaaten des Europarats müs-

66 Resolution 2005/59 der VN-Menschenrechtskommission, a.a.O. (Anm. 64), Absatz 5(a).
67 Die Abschaffung der Todesstrafe für in Friedenszeiten begangene Verbrechen ist Bestandteil der Kopenhagen-Kriterien für Beitrittskandidaten der EU.
68 Die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission unterzeichneten und proklamierten die Charta im Namen ihrer Institutionen am 7. Dezember 2000 in Nizza, Frankreich.
69 Rat für Allgemeine Angelegenheiten, Luxemburg, 29. Juni 1998.
70 European Treaty Series Nr. 005; in Kraft getreten am 3. September 1953.
71 Artikel 3 der EMRK verbietet Folter und unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung.
72 European Treaty Series Nr. 114, in Kraft getreten am 1. März 1985. Artikel 2 des Protokolls Nr. 6 erlaubt es Staaten, in ihren Gesetzen die Todesstrafe für Taten vorzusehen, die in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr begangen werden.

sen das Protokoll Nr. 6 innerhalb einer bestimmten Frist ratifizieren.[73] Bis heute haben 45 OSZE-Teilnehmerstaaten (mit Ausnahme der Russischen Föderation) das Protokoll Nr. 6 ratifiziert.[74]
Acht Jahre später trat das Protokoll Nr. 13 zur EMRK in Kraft.[75] Es ist das erste rechtsverbindliche Dokument, das die bedingungslose Abschaffung der Todesstrafe – auch in Kriegszeiten – vorschreibt. Bislang haben 36 OSZE-Teilnehmerstaaten das Protokoll Nr. 13 ratifiziert.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Die OSZE-Verpflichtungen verlangen nicht die Abschaffung der Todesstrafe. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich jedoch verpflichtet, Todesurteile nur für die schwersten Verbrechen gemäß den zum Zeitpunkt der Verübung des Verbrechens geltenden Rechtsvorschriften und unter Einhaltung ihrer internationalen Verpflichtungen zu verhängen.[76] Sie haben sich außerdem dazu verpflichtet, der Öffentlichkeit Informationen über die Anwendung der Todesstrafe zur Verfügung zu stellen.[77]

Einschlägige Aktivitäten des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (BDIMR)

Das BDIMR unterstützt die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, einschließlich der Verpflichtungen, die sie hinsichtlich der Todesstrafe übernommen haben. Das BDIMR ist ebenso bestrebt, die Transparenz bei der Verhängung der Todesstrafe zu erhöhen wie die Einhaltung internationaler Schutzmaßnahmen zu gewährleisten und gleichzeitig den Informationsaustausch über die Abschaffung der Todesstrafe zu erleichtern.
In seiner Funktion als ein Forum, das den Teilnehmerstaaten diese Informationen zugänglich macht, gibt das BDIMR eine jährliche Übersicht unter dem Titel *„The Death Penalty in the OSCE Area“*[78] heraus, die auf der Grundlage von Informationen, die in erster Linie von den Teilnehmerstaaten selbst zur Verfügung gestellt werden, einen umfassenden Überblick über die Anwen-

73 Entschließung 1044 (1994) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über die Abschaffung der Todesstrafe, 4. Oktober 1994.
74 Alle 46 Mitgliedstaaten des Europarats sind gleichzeitig OSZE-Teilnehmerstaaten.
75 European Treaty Series Nr. 187, am 1. Juli 2003 in Kraft getreten.
76 Vgl. 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, Loseb.-Ausgabe, Neuwied u.a., Kap. B.3, S. 13, Absatz 24.
77 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 76), Kap. H.1, S. 13, Absatz 17.8.
78 Die jüngsten Veröffentlichungen in englischer und russischer Sprache finden sich unter: http://www.osce.org/odihr/item_11_20721.html.

dung der Todesstrafe im OSZE-Gebiet liefern soll. Um die Einhaltung internationaler Standards überwachen zu können, arbeitet das BDIMR mit den OSZE-Feldmissionen zusammen.

Darüber hinaus fördert das Büro auch die Diskussion über Fragen im Zusammenhang mit der Todesstrafe, vor allem in Staaten der ehemaligen Sowjetunion.

Zentralasien ist eine der Regionen, in denen Experten des BDIMR eine Diskussion über die Todesstrafe angestoßen haben. Hier bemüht sich das BDIMR derzeit in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und OSZE-Feldmissionen ein entsprechendes Programm zu realisieren. Das Programm fördert den Informationsaustausch über die Todesstrafe und ihre Alternativen und unterstützt darüber hinaus die Einhaltung internationaler Standards in den Ländern, die die Todesstrafe beibehalten haben.

Im September 2002 war das BDIMR Mitveranstalter einer internationalen Konferenz in Kasachstan, deren Ergebnis die Schaffung eines beratenden Ausschusses war, dem Vertreter der zuständigen staatlichen Stellen, NGOs und internationale Experten angehören. 2003 beteiligte sich das BDIMR an der Finanzierung einer landesweit ausgestrahlten Fernsehdebatte und einer Veröffentlichung über Gesetze und Statistiken zur Todesstrafe. Im Februar 2003 half es bei der Durchführung eines Trainingsseminars für NGOs und staatliche Beamte über die Organisation von Informationskampagnen zu diesem Thema. Im Anschluss an das Seminar beteiligten sich einige der Teilnehmer auch an der nationalen Informationskampagne über die Todesstrafe, die die kasachische Regierung 2003 durchführte. Im Juli 2004 beteiligte sich das BDIMR an der Organisation eines runden Tisches in Kasachstan über die Rechte von zum Tode Verurteilten, der sich insbesondere auf die Rechte derjenigen Personen konzentrierte, für die das in Kasachstan verhängte Vollstreckungsmoratorium gilt.

Zur Förderung eine sachkundigen Diskussion über die Todesstrafe und ihre Abschaffung produzierte das BDIMR zusammen mit der Europäischen Kommission und der BBC eine Serie von Radiosendungen, die in Kirgisistan und Usbekistan jeweils in kirgisischer und usbekischer Sprache ausgestrahlt wurden. Die Sendungen boten ein breites Diskussionsforum über die Todesstrafe und ihre Abschaffung.

Im November 2005 war des BDIMR Mitveranstalter einer internationalen Konferenz über Alternativen zur Todesstrafe in Zentralasien, in deren Verlauf 85 staatliche und nichtstaatliche Akteure aus Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan wichtige Fragen erörterten und Empfehlungen für die Zukunft erarbeiteten.[79]

---

79 Ausführliche Informationen zur Tätigkeit des Büros finden sich in den Jahresberichten des BDIMR unter: http://www.osce.org/odihr/publications.html?lsi=true&limit=10&grp=334.

Hans-Joachim Heintze

Menschenrechtsschutz doppelt und dreifach? Das Zusammenwirken der OSZE-Standards mit anderen Normensystemen

Die Schlussakte von Helsinki wurde 1975 als epochal angesehen, weil sie den Menschenrechtsschutz zu einem Prinzip der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa erklärt hatte. Ausdrücklich besagte das Prinzip VII:

> „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."[1]

Von der (westlichen) Politik und den Menschen in den sozialistischen Staaten wurde diese Formel voller Interesse aufgegriffen, vielfach sogar als großer Durchbruch gefeiert.[2] Dass es tatsächlich ein solcher war, erwies sich Ende der 80er Jahre, als die Forderungen der Helsinki-Schlussakte bezüglich der Menschenrechte zu einem Instrument der Überwindung der Teilung Europas wurden.[3] Obwohl die politische Wirkung der Schlussakte zweifelsohne gewaltig war und letztlich wesentlich zur Überwindung der kommunistischen Regime beitrug, so ist doch zu konstatieren, dass die darin niedergelegten Menschenrechtsverbürgungen keineswegs neu waren.

Bloße Wiederholung von VN-Verpflichtungen in der Schlussakte?

Schon die Charta der Vereinten Nationen verpflichtet die Staaten zur Achtung der Menschenrechte und ermächtigt in Artikel 13 die Generalversammlung dazu, Untersuchungen und Empfehlungen zu veranlassen, um zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion beizutra-

1 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.1, S. 7.

2 Vgl. die Nachweise bei Arie Bloed, Two Decades of the CSCE Process: From Confrontation to Co-operation, in: ders. (Hrsg.), The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 1-118, hier: S. 40–44.

3 Vgl. Walter Schwimmer, Der Traum Europa, Berlin 2004, S. 88.

gen. Damit wurden die Menschenrechte 1945 erstmals in der Geschichte zu einem Gegenstand des Völkerrechts. Zuvor waren sie eine ausschließlich innere Angelegenheit der Staaten, in die sich andere Staaten nicht einmischen durften. Die schweren und millionenfachen Menschenrechtsverletzungen der Nationalsozialisten führten der Staatengemeinschaft jedoch drastisch vor Augen, dass derartige inhumane Praktiken eine grenzüberschreitende und friedensgefährdende Dimension haben und folglich in die Kompetenz einer internationalen Sicherheitsorganisation gehören müssen. Dies erklärt die Aufnahme der Menschenrechte in die VN-Charta. Freilich blieben die Forderungen der Charta zur Achtung der Menschenrechte 1945 noch sehr allgemein. Vor allem war der Begriff der Menschenrechte sehr unklar, da zumindest drei diesbezügliche Konzepte in das Dokument eingegangen waren: das westliche, das sozialistische und das der (damals wenigen in den VN vertretenen) Entwicklungsländer. 1948 folgte daher mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in 28 Artikeln eine exakte Auflistung derjenigen Rechte des Menschen, die durch die UNO geschützt werden sollten. Da es sich bei der Erklärung um eine Resolution der VN-Generalversammlung handelte, war sie formaljuristisch unverbindlich und hatte lediglich politischen Charakter. Unmittelbar nach ihrer Annahme begann im Jahre 1949 die Kodifizierung der Menschenrechte durch die UNO, die letztlich zu einem ganzen System völkerrechtlicher Verträge führte. Das Herzstück bilden dabei der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) auf der einen und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IpwskR) auf der anderen Seite. Die Pakte wurden bereits 1966 durch die Generalversammlung verabschiedet und traten 1976 nach der Ratifikation durch 35 Staaten – darunter die meisten sozialistischen – in Kraft.

Die Schlussakte von Helsinki wiederholte 1975 somit also nur menschenrechtliche Verpflichtungen, die bereits seit 1966 Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrags und in VN-Berichten nachlesbar waren. Seit 1976 waren sie auch in den Gesetzblättern aller VN-Mitgliedstaaten, darunter die der sozialistischen Staaten, nachlesbar. Woher kam also die Sprengwirkung der Schlussakte von Helsinki, wenn doch nur Bekanntes wiederholt wurde? Die Hauptursache liegt darin, dass Beschlüsse der UNO der breiten Öffentlichkeit keineswegs bekannt waren. Der Adressatenkreis der KSZE-Dokumente war ein ganz anderer als der Kreis derer, die die spröden Gesetzblätter und VN-Dokumente lasen. Es waren die Menschen und sie fühlten sich durch den verständlichen und in ihre Sprache übertragenen Wortlaut der KSZE-Dokumente angesprochen. Zudem erschien die Schlussakte nicht in den nationalen Gesetzblättern, sondern in den Tageszeitungen, und zwar in großer Auflage. Hinsichtlich der Schlussakte von Helsinki kann also konstatiert werden, dass es vor allem der andere Adressatenkreis war, der es rechtfertigte, bereits zuvor von der UNO verabschiedete Staatenverpflichtungen zu wiederholen. Diese Praxis wurde dank der KSZE/OSZE später zur Regel. Hinzu kamen allerdings dann noch weitere gute Gründe für die Bekräftigung menschen-

rechtlicher Verpflichtungen. Besonders anschaulich wird dies am Beispiel des Minderheitenschutzes.

Weltweite Standards im Minderheitenschutz und ihre Durchsetzung

Der Minderheitenschutz war nach dem Zweiten Weltkrieg lange Zeit ein Tabuthema.[4] Ursächlich dafür waren die Erfahrungen mit dem Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes, das nach dem Ersten Weltkrieg geschaffen worden war. Es hatte den Minderheitenschutz als Gruppenrecht ausgestaltet, was dem Missbrauch dieser Rechte zur Destabilisierung der aus dem Zerfall Österreich-Ungarns und des Osmanischen Reiches hervorgegangenen jungen und schwachen Staaten Tür und Tor öffnete. Der Untergang der Tschechoslowakei als Folge der Eroberungspolitik des Deutschen Reiches im Jahr 1938 war dafür geradezu ein Lehrstück.
Mit der Gründung der UNO kam es zu einer Abkehr von den Gruppenrechten und zur Hinwendung zu den Individualrechten. Im Rahmen der Kodifizierung des IPbpR in den 60er Jahren setzte sich der Gedanke durch, den individualrechtlichen Ansatz auch auf Minderheiten anzuwenden. Dies wurde in der Literatur zwar vielfach kritisiert,[5] machte es jedoch möglich, den Stillstand bei der Kodifizierung des Minderheitenschutzes zu überwinden. Das Ergebnis langer Debatten war Artikel 27 des VN-Menschenrechtspaktes:

> „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“[6]

Diese Herangehensweise, die nicht der Gruppe, sondern dem einzelnen Angehörigen einer Minderheit einen Rechtsanspruch einräumt, erwies sich als Erfolg. Immerhin akzeptierten die 156 Mitgliedstaaten des Paktes mit lediglich zwei Ausnahmen (Frankreich und die Türkei) diese Verpflichtung.[7] Der Pakt verpflichtet die 154 Staaten, in einem Abstand von fünf Jahren über ihre legislativen, judikativen und administrativen Maßnahmen an den Menschen-

4 Noch 1972 hatte Felix Ermacora zutreffend eingeschätzt: „Die Staatenvertreter im Europarat betrachten den Volksgruppen- oder Minderheitenschutz so, als würde dieser ein ‚anrüchiges Gewerbe' darstellen.“ Felix Ermacora, Der Minderheiten- und Volksgruppenschutz vor dem Europarat, in: Theodor Veiter (Hrsg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts, Bd. 3, II. Teil, Wien 1972, S. 75.

5 So Johannes Niewerth, Der kollektive und der positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht, Berlin 1996, S. 96-97.

6 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.Dezember 1966, in: BGBl. 1973 II 1553.

7 Frankreich und die Türkei haben einen Vorbehalt gegen Artikel 27 eingelegt. Vgl. http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/4_1.htm.

rechtsauschuss zu berichten. Damit wurde ein Verfahren zur Durchsetzung der Minderheitenrechte mittels einer Diskussion zwischen dem Ausschuss und dem betroffenen Mitgliedstaat geschaffen. Hinzu kommt, dass Minderheitenangehörige, die in Staaten leben, die auch das Fakultativprotokoll zum IPbpR[8] ratifiziert haben, eine internationale Beschwerde gegen ihren Heimatstaat einreichen können, wenn sie in ihren Rechten verletzt wurden und die nationalen Rechtsmittel ausgeschöpft haben. Das trifft immerhin auf 105 Staaten zu. Wenn man sich vergegenwärtigt, dass die meisten völkerrechtlichen Verträge nicht über eigene Durchsetzungsverfahren verfügen, dann muss erstaunen, dass es ausgerechnet für das „heiße Eisen" des Menschenrechts- und insbesondere des Minderheitenschutzes möglich war, ein solches Verfahren zu etablieren.

Allerdings ist weder das Staatenberichts- noch das Individualbeschwerdeverfahren ein *Fact-finding*-Mechanismus; beide fußen vielmehr auf den Angaben des berichtenden Staates und seiner Bereitschaft zur Kooperation mit dem Ausschuss. Opfer von Menschenrechtsverletzungen werden nicht angehört. Es zeigt anschaulich die Schwäche des Berichtsverfahrens, dass sich Jugoslawien noch 1979 mit folgender allgemeinen Stellungnahme einer weiteren Diskussion seiner Minderheitenpolitik im Menschenrechtsausschuss entziehen konnte: „Auf die Fragen zur Lage der Minderheiten antwortete der Vertreter Jugoslawiens, dass seine Regierung besondere Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Gebiete verabschiedet habe, in denen Minderheitengruppen leben, über die er in seinem nächsten regulären Bericht genauer Auskunft geben werde."[9] Dieses Beispiel weist auf die von diplomatischer Höflichkeit kaschierten Schwachstellen des Berichtsverfahrens hin. Diese waren besonders unerfreulich für die betroffenen Menschen, denn für sie gab es keine weitere internationale Beschwerdemöglichkeit, da Jugoslawien das Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll nicht ratifiziert hatte.

In den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde der Widerspruch zwischen der tatsächlichen Lage in Jugoslawien und ihrer offiziellen Darstellung durch die Regierung immer offenkundiger. Die Dominanz des Souveränitätsdenkens und die formalen Regelungen der diesbezüglichen VN-Instrumente boten jedoch keine adäquaten Ansatzpunkte für eine Reaktion auf die Verletzung von Minderheitenrechten. Folglich konnte mit den menschenrechtlichen Verfahren der VN der Zusammenbruch Jugoslawiens mit all seinen tragischen Folgen für die Menschen ebenso wenig verhindert werden wie der Zerfall der UdSSR. Im Lichte der Erfahrungen mit der Auflösung der beiden Staaten stellte sich die Frage nach neuen flexiblen Instrumenten, die vor allem schnell geschaffen werden mussten. Damit schied die UNO als Schöpferin dieser neuen Instrumente aus, denn Kodifizierungen benötigen in der Regel viel Zeit und bedürfen dann noch der Ratifizierung durch die Staaten.

---

8 Vgl. die Liste der Staaten unter: http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/5.htm.
9 UN Dokument A/34/18, Absatz 217 (eigene Übersetzung).

Bereits das Menschenrechtsprinzip der Schlussakte von Helsinki enthält einen Bezug auf die Minderheiten. In Absatz 4 des VII. Prinzips heißt es, dass die Teilnehmerstaaten, auf deren Territorium nationale Minderheiten leben, den Angehörigen dieser Minderheiten „jede Möglichkeit für den tatsächlichen Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewähren und [...] auf diese Weise ihre berechtigten Interessen in diesem Bereich schützen“[10] werden. Damit entspricht die Schlussakte dem Geist des Artikels 27 IPbpR, wiederholt dessen Bestimmungen aber nicht. Vielmehr wird der Schutz auf *nationale* Minderheiten beschränkt, also auf Gruppen, die dadurch charakterisiert sind, dass sie einen *kin-state* oder ein „Mutterland“ haben. Ein Beispiel für eine solche nationale Minderheit und die möglicherweise mit diesem Status verbundenen politischen Spannungen sind die Ungarn in der Slowakei und in Rumänien.

Die KSZE engte ihre Herangehensweise an den Minderheitenschutz in der Schlussakte im Vergleich zur UNO insofern ein, als sie sich mit ihrer Bezugnahme auf nationale Minderheiten ausdrücklich auf den zwischenstaatlichen Aspekt von Minderheitenproblemen beschränkte und damit deutlich machte, dass sie sich in erster Linie als Sicherheitsorganisation versteht. Die späteren Entwicklungen in Jugoslawien, wo der Streit insbesondere um die Rechte der nationalen Minderheiten entbrannte und zu Völkermord und massiven „ethnischen Säuberungen“ führte, bestätigen auf traurige Weise, wie notwendig und sinnvoll die Herangehensweise der KSZE war.[11] Ein weiterer Unterschied zur UNO besteht darin, dass die Wahrnehmung der religiösen, kulturellen und sprachlichen Rechte durch die Angehörigen der Minderheiten in diesem Zusammenhang nicht genannt wird. Diesbezüglich wird nur die Nichtdiskriminierung gefordert. Dies ist jedoch keine „kulturfeindliche“ Schwachstelle der Schlussakte, sondern ihrer Struktur geschuldet. An anderer Stelle fordert sie sehr wohl, und zwar im Korb 3 unter der Überschrift „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“, die kulturellen Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten zu achten.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Schlussakte nicht lediglich den Standard des IPbpR wiederholt. Vielmehr stellt das regionale KSZE-Dokument auf die spezielle Situation in Europa ab. Des Weiteren hat die Schlussakte einen anderen Status als der Pakt, bei dem es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, der aber 1975 noch nicht in Kraft getreten war und daher noch keine Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten entfaltet hatte. Damit füllte die Schlussakte 1975 eine Lücke. Dies trifft auch auf die Zeit nach dem Inkraft-

10 Schlussakte von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), S. 7.

11 Im Lichte der nachfolgenden Ereignisse nimmt es sich seltsam aus, dass ausgerechnet Jugoslawien sich während der Ausarbeitung der Schlussakte von Helsinki für möglichst durchgreifende Minderheitenschutzbestimmungen eingesetzt hatte. Vgl. Jan Hegelsen, Protecting Minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Process, in: International Journal on Group Rights 2 (1994), S. 7.

treten des IPbpR 1976 grundsätzlich zu, da anfänglich nur 35 Staaten an den Pakt gebunden waren und lange Zeit nicht alle KSZE-Staaten dem Pakt angehörten. Zu beachten ist weiterhin, dass der Pakt für die Mitgliedstaaten zwar rechtliche Verbindlichkeit besaß, aber auch so manche Grauzone eröffnete, da sich die Durchsetzungsmechanismen erst einarbeiten mussten und die Bestimmungen kaum bekannt waren. Demgegenüber entfaltete die Schlussakte ab 1975 eine große politisch-moralische Verbindlichkeit, da sie in einer feierlichen Zeremonie von den Staats- und Regierungschefs vor den laufenden Kameras der Weltmedien unterzeichnet worden war und sich viele Regierungen daher genötigt fühlten, die Bestimmungen mit Leben zu erfüllen.
Insgesamt war die Befassung der KSZE mit der Minderheitenproblematik also durchaus sinnvoll und stellte nicht nur eine Wiederholung bestehender Standards dar. Allerdings zeigte sich angesichts der vor allem auf dem Balkan zu beobachtenden Zuspitzung der Minderheitenprobleme seit den 80er Jahren, dass weitere KSZE-Initiativen notwendig waren. Sie wurden jedoch von den sozialistischen Staaten sowie von Frankreich und der Türkei, die dem gesamten Konzept des Minderheitenschutzes ablehnend gegenüberstanden, zurückgewiesen. Folglich konnten auf den Folgetreffen der KSZE-Staaten nur kleine Verbessungen der Bestimmungen der Schlussakte erzielt werden.[12]
Allerdings waren auch diese kleinen Schritte der KSZE immer noch mehr als die UNO erreichen konnte, die auf dem Stand des IPbpR verharrte und ansonsten nur einige Studien der Menschenrechts-Unterkommission veröffentlichte. Erst der Zusammenbruch des Ostblocks eröffnete diesbezüglich ein *window of opportunity*, weil damit zumindest einer der stärksten Opponenten eines durchgreifenderen Minderheitenschutzes entfiel. Die KSZE hat die Chance in einzigartiger Weise genutzt, was als weiterer Beleg für die enorme Flexibilität dieser Institution angesehen werden muss.

Tabubrecher KSZE: Das Kopenhagener Dokument 1990

Als grundlegender und bis dahin nicht für möglich gehaltener Durchbruch ist insbesondere das am 29. Juni 1990 verabschiedete Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Kopenhagener Dokument) anzusehen, das unmittelbar in der Phase des Zusammenbruchs des Ostblocks ausgearbeitet wurde und ganz erstaunliche (und vollkommen zutreffende) Feststellungen enthält. Noch ein Jahr zuvor wäre ein solches Dokument wegen seines subversiven Inhalts in den Stahlschränken östlicher Ideologiewächter verschwunden. Folglich kann es nicht verwundern, dass es von Politik und Wissenschaft als Ausdruck der Schaffung einer europäischen freiheitlichen Wertegemeinschaft euphorisch begrüßt

12 Vgl. die Nachweise bei Christiane Höhn, Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention, Der Minderheitenschutz im Rahmen der OSZE, Berlin 2005, S. 13ff.

wurde.[13] Die Begeisterung war durchaus berechtigt, da das Kopenhagener Dokument die Kriterien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit denen des Menschenrechts- und vor allem des Minderheitenschutzes verbindet. Damit wurde deutlich gemacht, dass echte Demokratie die Achtung von Minderheitenrechten einschließt. Ausdrücklich heißt es, dass die Minderheitenrechte wesentlicher Faktor für innerstaatlichen Frieden, Gerechtigkeit, Stabilität und Demokratie sind. Die KSZE-Teilnehmerstaaten verpflichteten sich „besondere Maßnahmen [zu] ergreifen, um die volle Gleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten mit anderen Bürgern [...] zu gewährleisten".[14] Personen wird das Recht zugestanden, selbst über die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit zu entscheiden. Der Gebrauch der Muttersprache, die freie Religionsausübung, die Garantie ungehinderter Kontakte innerhalb ihres Landes, aber auch über die Grenzen hinweg mit Bürgern anderer Staaten, mit denen sie eine gemeinsame ethnische oder nationale Herkunft, ein gemeinsames kulturelles Erbe oder ein religiöses Bekenntnis teilen, die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf die Ausübung kultureller Aktivitäten und den Schulunterricht in der Muttersprache werden ebenso genannt wie der Schutz und die Förderung der Identität nationaler Minderheiten und die Einrichtung lokaler und autonomer Verwaltungseinheiten. Damit geht das Kopenhagener Dokument – allerdings bezogen auf eine andere Staatengruppe (die sich nunmehr als Wertegemeinschaft verstand) und von anderer rechtlicher Qualität (es handelte sich wiederum um ein Dokument mit politischer Verbindlichkeit) – weit über den IPbpR hinaus.

Die Charta von Paris für ein neues Europa bestätigte im selben Jahr das Kopenhagener Dokument. Allerdings zeigte sich danach, dass die KSZE das Tempo hinsichtlich der Akzeptanz von Minderheitenrechten und im Aufstellen neuer diesbezüglicher Standards nicht durchhalten konnte. Das *window of opportunity* hatte sich nach der ersten Euphorie über die neuen gemeinsamen demokratischen Werte Europas geschlossen. Die Gegner bildeten eine neue Formation, die quer durch den ehemaligen Osten und den Westen verlief. Das zeigte sich bereits im Juli 1991 auf dem KSZE-Expertentreffen in Genf, auf dem eine Allianz aus ehemaligen Ostblockstaaten (Bulgarien, Rumänien, Jugoslawien) auftrat, die ebenso hinter die Kopenhagener Standards zurückgehen wollte wie Frankreich, Griechenland und die Türkei. Dass dieser Widerstand nicht erfolglos war, zeigt die Genfer Schlusserklärung: „[Die Staaten] nehmen zur Kenntnis, dass nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Unterschiede notwendigerweise zur Bildung nationaler Min-

13 Vgl. Alexis Heraclides, The Human Dimension's Swansong in Helsinki-II: The Normative Aspect with Emphasis on National Minorities, in Arie Bloed (Hrsg.), The Challenge of Change: Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath, Dordrecht 1994, S. 283-303, hier: S. 285.

14 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.1, S. 18.

derheiten führen."[15] Damit siegte wieder einmal nationales Souveränitätsdenken über den Gedanken des Minderheitenschutzes.
Dennoch war das Thema des Verhältnisses von Demokratie und Minderheitenschutz nunmehr auf der europäischen und weltweiten Tagesordnung, denn die KSZE hatte mit dem Kopenhagener Dokument ein Tabu gebrochen. Sie hatte damit nicht nur einigen Staaten, sondern auch den anderen (wohletablierten) und auf ihre Leistungen im Menschenrechtsschutz außerordentlich stolzen internationalen Organisationen den Fehdehandschuh hingeworfen. Diese sahen sich nunmehr veranlasst, ihn aufzunehmen und ihre Stellung zu verteidigen. Hinzu kam, dass sich die Minderheitenkonflikte in Jugoslawien und anderen ehemals sozialistischen Staaten zugespitzt hatten und die Öffentlichkeit von der Politik entschiedene Maßnahmen erwartete.

Der Fehdehandschuh wird aufgenommen: Der Wettlauf um das beste Instrument

Durch die Innovationsfreude der KSZE sah sich der Europarat, der sich als die Wiege des europäischen Menschenrechtsschutzes betrachtet, herausgefordert. Erstaunlich schnell arbeitete die Venedig-Kommission im Auftrag des Europarates ein Dokument aus, das in zweierlei Hinsicht wirklich revolutionär ist. Zum einen enthält es eine Definition von Minderheit und spricht dieser Gruppenrechte zu. Damit unterscheidet sich der Ansatz von allen anderen minderheitenrelevanten Instrumenten, die wegen des Widerstands vieler Staaten alle ohne eine Definition und ohne Gruppenrechte auskommen müssen. Zum zweiten handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, und zwar um ein Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Wäre das Protokoll angenommen worden, hätte der Durchsetzungsmechanismus der EMRK auch auf die Minderheitenrechte angewendet werden können. Somit hätten Angehörige von Minderheiten den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof im Falle der Verletzung des Protokolls anrufen können.
Die Akzeptanz dieses Protokolls durch die Staaten wäre eine kopernikanische Wende in der Herangehensweise gewesen, insbesondere deshalb, weil damit Minderheitenrechte einklagbar geworden wären. Allerdings kam es nicht zu dieser Revolution, da nur die Parlamentarische Versammlung des Europarates das Dokument als Empfehlung 1201 verabschiedete. Der zweite Schritt, die letztlich entscheidende Annahme durch das Ministerkomitee, blieb aus. Dieses Gremium befasste sich gar nicht erst mit der Empfehlung,[16] da das Gipfeltreffen der Europaratsstaaten inzwischen beschlossen hatte, einen völ-

15 Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, Genf, 19. Juli 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.3, S. 4.
16 Vgl. Heinrich Klebes, Der Entwurf eines Minderheitenprotokolls zur EMRK, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 16 (1993), S. 149.

lig neuen Vertrag auszuarbeiten, der sich in dreierlei Hinsicht von der Empfehlung 1201 unterscheidet: Es handelt sich nicht um ein Protokoll zur EMRK, sondern um ein Rahmenabkommen, das keine konkreten Einzelverpflichtungen enthält, sondern lediglich einen Rahmen absteckt, der durch den betroffenen Staat auszufüllen und zu konkretisieren ist. Damit ist der Europäische Menschenrechtsgerichtshof bei Vertragsverletzungen nicht anrufbar. Das Rahmenabkommen enthält auch keine Definition des Begriffs Minderheit, sondern überlässt die Definitionshoheit den Mitgliedstaaten.

Bei der Gegenüberstellung der ersten Vorstellungen im Europarat und dem Ergebnis drängt sich der Vergleich vom Berg, der kreißte und ein Mäuslein gebar, auf. Dennoch darf das Ergebnis nicht gering geschätzt werden. Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 enthält in ihren 32 Artikeln, die in fünf Abschnitte gegliedert sind, in erster Linie programmatische Vorschriften. Sie verpflichtet aber die Mitgliedstaaten, ihr nationales Recht in einer Weise auszugestalten, dass es mit den Vorgaben der Rahmenkonvention übereinstimmt. Durch die so mögliche Flexibilität wird die Rahmenkonvention zu einem *living instrument* und erlaubt es, sich den sich ändernden Bedürfnissen nationaler Minderheiten anzupassen.[17]

Der große Unterschied zu OSZE-Dokumenten besteht neben dem völkerrechtlichen Vertragscharakter darin, dass die Rahmenkonvention mit einem Durchsetzungsmechanismus ausgestattet ist. Demnach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Berichte zu übermitteln, die vollständige Informationen über die gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen enthalten, die zur Erfüllung ihrer Pflichten aus der Rahmenkonvention ergriffen wurden. Das Ministerkomitee, das bei der Erfüllung dieser Aufgabe von einem Beratenden Ausschuss unterstützt wird, nimmt eine rechtlich verbindliche Einschätzung vor, ob die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in angemessener Weise nachgekommen sind. Dieser Mechanismus geht weit über das hinaus, was zur Durchsetzung eines OSZE-Dokuments getan werden kann. Die Praxis bestätigt die weitreichenden Konsequenzen.[18]

Insgesamt gesehen war die Rahmenkonvention wohl die Antwort des Europarates auf den Fehdehandschuh der KSZE/OSZE. Aber auch die UNO sah sich durch diese herausgefordert. Ausdruck dessen ist die Resolution 47/135 der Generalversammlung von 1992, die eine Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, enthält. Dieses Dokument ist an sich ebenso wenig rechtsverbindlich wie eines der OSZE, erhält aber dadurch, dass es sich letztlich um eine Auslegung des Artikels 27 IPbpR handelt, eine gewisse rechtliche Dimension. Was der IPbpR in lediglich zwei Sätzen ausführt, wird in der Erklärung in neun Artikeln vertieft. Dass diese Auslegung erst 1992,

17 Vgl. Rainer Hofmann, Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Menschenrechts-Magazin 2 (2000), S. 12.

18 Vgl. Heinrich Klebes, Minderheitenschutz durch den Europarat: Richtungswechsel durch „Entrechtlichung“ von Verträgen?, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Moderner Minderheitenschutz – Rechtliche oder politische Absicherung?, Bonn 1998, S. 138.

also 16 Jahre nach dem Inkrafttreten des IPbpR möglich wurde, lässt auf ein nunmehr offensiveres Herangehen an Minderheitenfragen auch auf universeller Ebene schließen.[19] Bekräftigt wird dieser Eindruck dadurch, dass auch der Menschenrechtsausschuss, der für die Durchsetzung von Artikel 27 IPbpR verantwortlich ist, 1994 einen *General Comment 23* verabschiedete,[20] in dem die Pflichten der Mitgliedstaaten im Einzelnen analysiert werden.
Insgesamt ist festzuhalten, dass der Europarat und die UNO ihrer traditionellen Herangehensweise an den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz treu geblieben sind und diese auch auf das ehemalige Tabuthema Minderheitenschutz ausgedehnt haben. Es wurden neue Verträge geschlossen, bestehende ausgelegt und Durchsetzungsmechanismen geschaffen. Der große Vorteil ist, dass die Pflichtenlage der Mitgliedstaaten nun weitaus klarer ist und die Erfüllung der Verpflichtungen öffentlich eingefordert wird.

Erneuter Bahnbrecher OSZE: Innovative Institutionalisierung

Nachdem es der KSZE gelungen war, die Minderheitenproblematik auf die internationale Tagesordnung zu setzen, fand sie 1992 auf dem Gipfeltreffen in Helsinki erneut eine spezifische Herangehensweise, die sie deutlich von anderen internationalen Organisationen abgrenzt. Vor dem Hintergrund sich zuspitzender Konflikte unterstrich die KSZE ihre Kompetenz auf dem Gebiet der Konfliktprävention. Auf dem Balkan hatte sich nämlich gezeigt, dass ethnische Konflikte nach ihrem Ausbruch von außen kaum mehr beeinflusst werden können. Für die internationale Gemeinschaft musste es daher in jedem Fall darum gehen, Konflikte rechtzeitig zu bearbeiten. Der Minderheitenschutz wurde von der KSZE fortan nicht mehr in erster Linie als menschenrechtliches, sondern als sicherheitspolitisches Problem betrachtet und dem Gebiet der Konfliktprävention zugeschlagen, auf dem die KSZE große Erfahrungen vorweisen konnte. Folglich wurde auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 beschlossen, das Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) zu schaffen. Der HKNM sollte fortan für Frühwarnung und Konfliktprävention auf dem Gebiet der Minderheitenfragen zuständig sein.[21]
Mit der Schaffung eines Amtes für die Verhütung von Minderheitenkonflikten verfolgte die KSZE einen völlig anderen Ansatz als die UNO und der Europarat, die mit ihren Instrumenten zum Schutz der einzelnen Angehörigen von Minderheiten letztlich eine menschenrechtliche Herangehensweise verfolgten. Die sicherheitspolitische Aufgabe des HKNM bestand aber gerade darin, sich nicht mit den Ansprüchen einzelner Minderheitenangehöriger oder

19 Vgl. Alan Phillips/Allan Rosas (Hrsg.), The UN Minority Rights Declaration, Turku 1993, S. 54ff.
20 UN-Dokument CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.
21 Vgl. Jacob Haselhuber, Institutionalisierung ohne Verrechtlichung: Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, in: Heintze (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 18), S. 116ff.

deren Gruppenrechten zu befassen,[22] sondern mit solchen Situationen, in denen Minderheitenfragen zu einer Friedensbedrohung werden können. Seinem Mandat zufolge beobachtet der HKNM die Lage im OSZE-Gebiet und bietet dort seine Unterstützung an, wo nach seiner Auffassung eine Situation derart eskalieren kann, dass sie in einen Konflikt übergehen könnte. Angesichts der Zuspitzung der Lage auf dem Balkan konnte diese Idee nicht ernsthaft verworfen werden. Mit Minderheitenproblemen konfrontierte westliche Staaten wollten jedoch verhindern, dass sich der HKNM auch mit ihren Problemen befassen konnte. Deshalb wirkten Frankreich (Korsika), Großbritannien (Nordirland), Spanien (Basken) und die Türkei (Kurden) auf eine Beschränkung des Mandats des HKNM auf *nationale* Minderheiten mit dem Argument hin, dass nur in diesen Fällen eine zwischenstaatliche Dimension gegeben sei. Dies aber reichte noch immer nicht aus, denn zumindest für Nordirland war eine solche Dimension durchaus gegeben. Das Mandat des HKNM wurde daraufhin so formuliert, das es sein Tätigwerden auch in Fällen, in denen organisierter Terrorismus eine Rolle spielt, verbietet. Damit war das Mandat eindeutig auf die früheren sozialistischen Staaten zugeschnitten und wurde deshalb im Konsens akzeptiert.[23] Die Zustimmung der anderen Staaten mag dadurch erleichtert worden sein, dass es sich bei dem HKNM um ein Instrument der stillen Diplomatie handelt, d.h. alle seine Aktivitäten sind vertraulich, bis die betroffenen Staaten einer Veröffentlichung zustimmen.

Schließlich befasste sich der HKNM mit Ausnahme Griechenlands mit keinem westlichen Staat, trug aber wesentlich zum Abbau von Problemen in den ehemaligen Ostblockstaaten bei. Dies geschah vor allem durch Besuche in den von ihm als konfliktträchtig eingeschätzten Staaten und durch Gespräche mit den Regierungen und mit Minderheitenvertretern. Letztlich konnte in der Slowakei, in Rumänien und in Estland – um nur drei Beispiele zu nennen – eine gewaltsame Austragung von Konflikten verhindert werden. Insofern erwies sich der HKNM als wichtiges Instrument der Konfliktprävention und sein Wirken als Erfolgsstory.[24] Gleichwohl wäre das Bild unvollständig, wenn man unerwähnt ließe, dass der HKNM auch eine Reihe von Empfehlungen in Auftrag gab, in denen die (positiven) Erfahrungen der Staatengemeinschaft bezüglich verschiedener Aspekte des Minderheitenschutzes, z.B. auf den Gebieten Bildung, Sprachgebrauch und politische Teilhabe, zusammengetragen und den Staaten als Beispiele für *best practices* zur Verfügung gestellt wurden. Damit konnten allen OSZE-Staaten Anregungen gegeben werden.

---

22 Diese Einschränkung wird deutlich, wenn man sich die englische Bezeichnung des HKNM vor Augen führt. Sie lautet: High Commissioner *on* (und nicht *for*) National Minorities.

23 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Minderheiten in Westeuropa – (K)ein Thema für die OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 219-231.

24 Vgl. Pál Dunay, The OSCE in crisis, in: Chaillot Paper 88, Paris 2006, S. 55.

Das innovative Konzept und die erfolgreiche Tätigkeit des HKNM haben vielen Staaten, in denen er früher tätig war, die Türen zur Mitgliedschaft in der EU geöffnet. Damit wurden ihre Minderheitenprobleme – so sie noch existieren – wieder von der sicherheitspolitischen Ebene, deren Bearbeitung sich die KSZE/OSZE zur Aufgabe gemacht hatte, auf die menschen- bzw. minderheitenrechtliche Ebene zurückgeführt. Nunmehr scheinen wieder die Instrumente der UNO und des Europarats zur Anwendung zu kommen.

Schlussbemerkung

Nur auf den ersten Blick scheint es eine Inflation menschenrechtlicher Standards infolge der Aktivitäten verschiedener internationaler Organisationen zu geben, durch die alles doppelt und dreifach geregelt wurde. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass es sehr wohl ein sinnvolles Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure gibt. Minderheitenschutz ist dann am erfolgreichsten, wenn er sowohl durch internationale Verträge als auch durch politische Vereinbarungen zum Gegenstand weltweiter und europäischer Zusammenarbeit wird.[25] Stehen für die erste Gruppe von Vereinbarungen die UNO und der Europarat, so hat die OSZE bedeutende Instrumente auf politischer Ebene geschaffen. Bei aller Unterschiedlichkeit haben beide Arten von Instrumenten dasselbe Ziel: Sie sollen das Zusammenleben von Mehrheitsbevölkerungen und Minderheiten verbessern und mögliche oder tatsächliche Konflikte verhindern oder beilegen. Der Weg zur Erreichung dieses Ziels ist jedoch unterschiedlich. So sind nicht nur die Normenadressaten verschieden, auch die Bindungswirkung ist differenziert zu bewerten. Es hat sich gezeigt, dass die politischen Normen der OSZE oftmals wirkungsvoller waren als rechtsverbindliche Regelungen. Ein Blick in die Staatenpraxis zeigt, dass Rechtsnomen eben nicht *per se* wirkungsvoller sind. Gerade die OSZE hat es verstanden, durch Originalität und Flexibilität bestehende Lücken auszufüllen und Missstände aufzudecken. Dass sich andere, behäbigere and traditionsbewusste Institutionen daraufhin veranlasst sahen, der OSZE zu folgen und das Thema mit ihren eigenen Methoden zu bearbeiten, zeigt nur, dass die etablierten Organisationen „Eisbrecher“ wie die OSZE brauchen.
Die OSZE hat zudem ein weiteres Ziel erreicht, das gar nicht intendiert war. Durch das in den letzten Jahren rasant wachsende Vertragswerk zwischen den europäischen Staaten (innerhalb und außerhalb der EU) ist es zu einer zunehmenden Verrechtlichung der im Rahmen der OSZE getroffenen politischen Vereinbarungen gekommen. Das hat zum einem mit dem völkerrechtlichen Estoppel-Prinzip zu tun, das das Vertrauen der Staaten auf bestimmte, gerechtfertigte Erwartungen im internationalen Verkehr schützt. Insbesondere die Dokumente der OSZE zum Minderheitenschutz müssen die Staaten nun-

25 Vgl. Brigitte Reschke, Minderheitenschutz durch nichtvertragliche Instrumente: Soft Law im Völkerrecht?, in: Heintze (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 18), S. 56.

mehr daran hindern, in Widerspruch zu ihren eigenen Versprechungen zu geraten, da dies rechtsmissbräuchlich wäre. Die Anwendung dieses Prinzips bedeutet, dass die Staaten selbstbindende Erklärungen abgegeben haben.[26] Aber nicht nur dieses rechtstheoretische Argument kann als Beleg für die zunehmende Verrechtlichung der OSZE-Bestimmungen angeführt werden. So hat beispielsweise die EU die minderheitenrechtlichen Normen der OSZE zur Feststellung der Beitrittsfähigkeit der Kandidatenstaaten herangezogen und ihnen damit eine ganz eigene Bedeutung beigemessen. Auch der VN-Sicherheitsrat nahm in der verbindlichen Resolution 740 (1992) Bezug auf OSZE-Normen[27] und in den Verträgen über Gute Nachbarschaft zwischen den europäischen Staaten wurden die OSZE-Normen ausdrücklich für rechtsverbindlich in den bilateralen Beziehungen erklärt.[28]

Die Verrechtlichung ist eine ganz erstaunliche Konsequenz der flexiblen und unkonventionellen OSZE-Aktivitäten. Das Tabuthema Minderheiten wurde durch die OSZE nicht nur salonfähig gemacht, sondern durch die Hintertür – nämlich unter Umgehung eines langwierigen (Kodifikation) und von vielen Unsicherheiten (Ratifikation) gekennzeichneten Prozesses – dem Grundbestand der Rechtsordnung der europäischen Staatengemeinschaft (innerhalb und außerhalb der EU) hinzugefügt. Dies ist ein Erfolg, der zu Unrecht nur wenig Beachtung findet, aber einmal mehr zeigt, wie wichtig und unverzichtbar die OSZE in einem europäischen Staatengefüge ist, das vor allem durch eines gekennzeichnet ist: eine enorme Starre, die es immer schwerer macht, auf akute Herausforderungen wie den Minderheitenschutz schnell (und so erfolgreich wie die OSZE) zu reagieren.

---

26 So Höhn, a.a.O. (Anm. 12), S. 234.

27 Vgl. Ulrich Fastenrath, Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 447- 464, hier: S. 453-454.

28 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Rechtliche oder politische Absicherung von Minderheitenrechten, in: ders. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 18), S. 20ff.

Anne-Marie Lizin

Bericht über Guantánamo[1]

Einführung

Auf ihrer Rotterdamer Jahrestagung im Juli 2003 hob die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSZE PV) besonders hervor, dass die Bekämpfung von Terrorismus mit demokratischen Werten und der Achtung der Menschenrechte in Einklang zu bringen sei. In ihrer dort verabschiedeten „Entschließung über die von den Vereinigten Staaten am Stützpunkt Guantánamo festgehaltenen Gefangenen" äußerte sich die Parlamentarische Versammlung besorgt über den Status der Gefangenen als „unrechtmäßige Kombattanten". Ein Jahr später brachte sie in der auf ihrer Jahrestagung in Edinburgh angenommenen „Entschließung über Folter" ihre Besorgnis über das Schicksal von Gefangenen u.a. in Guantánamo zum Ausdruck, „die seit Jahren ohne Zugang zu einem Gerichtsverfahren oder Rechtsbeistand in Gewahrsam gehalten werden".

Das zunehmende Interesse von Mitgliedern der OSZE PV an dieser umstrittenen Situation und der von ihnen geäußerte Wunsch, eine Delegation von Parlamentariern solle eine Besuchserlaubnis für das Camp erhalten, veranlassten den damaligen Präsidenten der PV, den demokratischen US-Kongressabgeordneten Alcee Hastings, auf der Wintertagung in Wien im Februar 2005 einen Sonderbeauftragten für Guantánamo zu ernennen. Da ich seinerzeit bereits gewählte Berichterstatterin des Allgemeinen Ausschusses für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen war, wurde ich mit dieser Aufgabe betraut.

Am 4. Juli 2005 legte ich auf der Jahrestagung in Washington einen ersten Bericht vor, in dem ich u.a. die Aufstellung eines Zeitplans für die Schließung des Gefangenenlagers sowie eine erhebliche Intensivierung und Verbesserung des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten empfahl.

Ende 2005 gaben die US-amerikanischen Behörden meinem wiederholten Antrag auf eine Besuchsgenehmigung statt, erlaubten mir jedoch nicht, direkt mit den Gefangenen zu sprechen. Der Besuch fand schließlich am 3. März 2006 in Begleitung mehrerer Experten und eines Vertreters des Internationalen Sekretariats der OSZE PV statt. Wir wollten einen Bericht verfassen, der so objektiv, genau und konstruktiv wie möglich war. Diesen Bericht legte ich der OSZE PV am 3. Juli 2006 auf ihrer Jahrestagung in Brüssel vor.

---

1 Der Beitrag beruht auf dem „Report on Guantanamo Bay" von Anne-Marie Lizin, der Sonderbeauftragten des damaligen Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Alcee Hastings, vom 30. Juni 2006.

Der Bericht – eine Fortschreibung des Berichts vom 4. Juli 2005 – schildert die Situation in dem Gefangenenlager Guantánamo und enthält neue Empfehlungen. Er wurde nach dem kritischen Studium zahlreicher Quellen, darunter offizielle Berichte der US-Regierung, Medienberichte, Berichte internationaler Regierungsorganisationen und nichtstaatlicher Organisationen sowie von den Anwälten einzelner Gefangener zur Verfügung gestellte Informationen, erstellt. Ebenso fanden offizielle Gespräche im Außen- und im Verteidigungsministerium in Washington sowie Daten und Fakten, die ich während meines Besuchs im Gefangenenlager Guantánamo im März 2006 sammeln konnte, Eingang in den Bericht.

Das Gefangenenlager Guantánamo bereitet spätestens seit Juli 2005 nicht nur Menschenrechtsorganisationen, sondern auch Institutionen wie dem Europaparlament[2] und der Europäischen Kommission Sorgen. Am 27. Februar 2006 wurde der VN-Menschenrechtskommission[3] ein von fünf unabhängigen Experten verfasster Bericht zur Situation der Gefangenen in Guantánamo übergeben.

Die US-Regierung wurde aufgefordert, zu der Kritik, die von den verschiedenen Organisationen geäußert wurde, Stellung zu nehmen. Ein Gerichtsbeschluss vom 23. Januar 2006 zwang das US-amerikanische Verteidigungsministerium im März bzw. April desselben Jahres zur Veröffentlichung der Vernehmungsprotokolle und einer Liste, die 558 Namen von Gefangenen enthielt. Eine neue Liste mit 759 Namen wurde am 17. Mai 2006 veröffentlicht.

Der vorliegende Bericht geht nicht noch einmal auf die rechtlichen Einwände ein, die in zahlreichen Dokumenten bereits ausführlich erörtert wurden. Er enthält im ersten Abschnitt die aus dem Besuch unserer PV-Delegation in Guantánamo im März 2006 hervorgegangen Beobachtungen und Kommentare zu den Haftbedingungen, der medizinischen Versorgung der Gefangenen, den Verhörmethoden und der Qualität der in den Verhören gewonnenen Informationen. Die von den erwähnten Organisationen und von Anwälten einzelner Gefangener erhobenen Vorwürfe hinsichtlich Menschenrechtsverletzungen und Folter wurden ebenso berücksichtigt wie die Argumente der US-amerikanischen Regierung. Den zweiten Abschnitt bilden die Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Ich habe die Hoffnung, dass die eine oder andere internationale Organisation in den kommenden Monaten die Initiative ergreift und eine aus Rechtsexperten bestehende internationale Kommission einsetzt, die die Aufgabe hat, eine mögliche Weiterentwicklung des Völkerrechts in Bezug auf das Problem der

---

2 Das Europaparlament forderte die Regierung der Vereinigten Staaten am 16. Februar 2006 auf, das Gefangenenlager Guantánamo Bay zu schließen, und drängte darauf, dass alle Gefangenen im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht behandelt und unverzüglich in einer fairen und öffentlichen Verhandlung vor ein zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht gestellt werden. Am 13. Juni 2006 wurde eine neue Entschließung verabschiedet, die die USA zur Schließung von Guantánamo aufrief.

3 Die VN-Menschenrechtskommission wurde am 15. März 2006 durch den VN-Menschenrechtsrat ersetzt.

„neuen Kategorien von Kombattanten“ und mit Blick auf die jüngsten Entwicklungen im internationalen Terrorismus zu prüfen.

Der Besuch im Gefangenenlager von Guantánamo: Beobachtungen und Kommentar

Der eintägige Besuch im Lager, dessen Genehmigung fast ein Jahr in Anspruch genommen hatte, fand im März 2006 statt. Ihm waren Gespräche im Außen- und im Verteidigungsministerium in Washington vorausgegangen. In Guantánamo konnte die Delegation mit Offizieren jeden Dienstgrades, Wachen, Ärzten und Pflegepersonal, Küchenbediensteten, einem muslimischen Militärseelsorger und mit den Vernehmungsbeamten sprechen. Privatgespräche mit Gefangenen waren hingegen nicht erlaubt. Die Delegation hatte Zugang zu einer Reihe von Unterlagen bezüglich der Leitung und der Infrastruktur des Lagers sowie zu einzelnen Gefangenenakten.

Haftbedingungen

Nach der Aufdeckung von Misshandlungen in Gefangenenlagern in Afghanistan und im Irak wurden strenge Maßnahmen ergriffen, um ähnliche Vorfälle in Guantánamo zu verhindern. Der zur Zeit des Besuches amtierende Kommandant des Gefangenenlagers, General Jay Hood, erklärte, dass er ganz besonders darauf achte, dass so etwas nicht passiert. Dazu hat er ein *Joint Task Force Standardization Team* aufgestellt, eine interne Ermittlungsinstanz, die alle Bereiche ständig überprüft (Verhöre, Sicherheit, medizinische Versorgung, Verpflegung etc.).
Der Besuch verschiedener Internierungscamps war in vielfacher Hinsicht aufschlussreich. Nach Aussagen der die OSZE PV-Delegation begleitenden Experten, die schon mehrmals Gelegenheit hatten, Guantánamo zu besuchen, sind die heutigen Bedingungen nicht mehr mit denen von Camp X-Ray, das 2002 als provisorisches Lager errichtet worden war, vergleichbar. Heute ähneln sie eher denen in gewöhnlichen amerikanischen Gefängnissen.
Zur Zeit unseres Besuchs waren laut den Informationen, die wir erhielten, 490 Gefangene in dem Lager interniert. Seit der Schließung von Camp X-Ray gibt es noch fünf Blöcke in Camp Delta (Camp 1, 2, 3, 4 und 5) plus Camp Echo. Ein weiteres Gebäude, Camp 6, wird derzeit in Camp Delta errichtet. In Camp 1 befanden sich 42 Prozent der Gefangenen, in Camp 2 und 3 ein bzw. zwei Prozent. 39 Prozent befanden sich in Camp 4; in Camp 5 waren die 16 Prozent der Gefangenen untergebracht, die als besonders gefährlich gelten.
In den stählernen Gefängnisblöcken können 48 Gefangene in Einzelzellen untergebracht werden, die durch dicke, engmaschige Drahtzäune voneinander getrennt sind und besser vor der Sonne schützen als das ursprünglich offene

Camp im Jahr 2002. Die Zellen verfügen über ein Minimum an Komfort (fließendes Wasser und Toiletten). Ein auf den Boden gemalter Pfeil zeigt an, in welcher Richtung Mekka liegt. Jeder Gefangene erhält ein Exemplar des Koran in seiner Muttersprache, einen Gebetsteppich, eine Gebetskette, Bettwäsche, Seife sowie Kleidung und Sandalen. Der Aufruf zum Gebet erfolgt fünfmal am Tag mittels Lautsprecher; an den Gebetsstunden nehmen alle Gefangenen teil.
Während des Gebets werden in den Gängen des Camps gelbe Kegel aufgestellt, die die Wachen daran erinnern, ihren Dienst schweigend zu verrichten und die Gebete der Gefangenen nicht zu stören.
Die Delegation konnte ein längeres Gespräch mit dem muslimischen Militärseelsorger des Gefangenenlagers führen, der nach eigenen Angaben häufig Kontakt zu den Gefangenen hat. Er veranstaltet außerdem Kurse für das Militärpersonal zur Einführung in die islamische Kultur. Er scheint darüber hinaus als eine Art Verbindungsstelle zwischen den Gefangenen und dem Lagerkommandanten zu fungieren.
Die Gefangenen erhalten und versenden regelmäßig Post, 2005 insgesamt 18.580 Briefe (entweder mit der normalen Post oder über das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, IKRK). Alle Briefe unterliegen der militärischen Zensur, was zu Beschwerden seitens der Gefangenen und ihrer Rechtsanwälte geführt hat. Letztere kritisierten vor allem, dass einige Briefe ihre Empfänger entweder gar nicht oder nur mit erheblicher Verspätung erreicht hätten.
Im von der Delegation der OSZE PV besichtigten Camp Delta 4, dessen Maschendrahtzaun mit grünem Synthetikstoff abgedeckt ist, befinden sich die Räume von zehn Gefangenen, die sich frei bewegen können. Diese – in weiß gekleideten – Gefangenen dürfen miteinander reden und schienen alle eigenen Beschäftigungen nachzugehen. Sie waren von den Vernehmungsbeamten oder den Wachen ausgewählt worden, da sie sich kooperativ gezeigt hatten. In der Mitte des Camps gab es Fußball- und Volleyballplätze. Das sternenförmig gebaute Camp 5 machte den Eindruck einer dauerhaften Einrichtung.
Die Gefangenen erhalten dreimal täglich *Halal*-Mahlzeiten. Sie können zwischen verschiedenen Gerichten, darunter auch vegetarische, wählen, gesundheitliche Bedürfnisse werden berücksichtigt. Die Gefangenen in Camp 4 erhalten an bestimmten Tagen zusätzliche Nahrungsmittel.
Insgesamt gelten außergewöhnlich scharfe Sicherheitsmaßnahmen, die sich kaum von den in amerikanischen Gefängnissen üblichen Standards unterscheiden. Das Wachpersonal (Männer und – auffallend viele – Frauen) befolgt die Sicherheitsanweisungen buchstabengetreu.
Anders als in amerikanischen Gefängnissen üblich ist das Wachpersonal in Guantánamo jedoch nicht angehalten, die Gefangenen besser kennen zu lernen, sondern darf im Gegenteil mit ihnen nicht verbal in Kontakt treten. Die Kommunikation ist rein dienstlich und beschränkt sich zumeist auf knappe Gesten. Nach Angaben der Lagerleitung sind Wärterinnen und Wärter täglichen Beschimpfungen ausgesetzt. Gefangene in orangefarbenen Overalls

werden in Ketten von Soldaten mit kleinen Wagen von ihren Zellen in die Verhörgebäude transportiert.

Medizinische Einrichtungen und medizinische Betreuung

Das Gefangenenhospital ist wie alle Militärkrankenhäuser mit modernen und qualitativ hochwertigen medizinischen Geräten ausgerüstet. Es verfügt über rund 20 Betten, die notfalls auf 30 aufgestockt werden können. Nach Angaben der von uns befragten Militärärzte erhalten die Gefangenen dieselbe medizinische (und zahnmedizinische) Versorgung wie die auf dem Stützpunkt stationierten Soldaten.
Von einigen Gefangenen und ihren Anwälten erhobenen Vorwürfen, medizinische oder zahnmedizinische Behandlungen seien zu langsam erfolgt und einigen Gefangenen als Straf- oder Zwangsmaßnahme sogar gänzlich verweigert worden, konnte die Delegation nicht nachgehen.
Auf Bitten der Delegation der OSZE PV wurden zusätzliche Informationen über medizinische Behandlungen von Gefangenen sowie über aufgetretene Krankheiten zur Verfügung gestellt. Ihnen war zu entnehmen, dass fast 500 Gefangene insgesamt 2.500 medizinische Kontakte im Monat hatten und dass der Zugang zu den medizinischen Einrichtungen des Lagers rund um die Uhr gewährleistet war.
Seit 2002 wurden 275 chirurgische – hauptsächlich orthopädische – Eingriffe zur Behandlung von Kampfverletzungen vorgenommen. Gewöhnliche Operationen wie z.B. Blinddarmoperationen, die Behandlung von Leisten- und Nabelbrüchen, Mandeloperationen und die Behandlung von Hämorrhoiden wurden ebenfalls durchgeführt. Chronische Krankheiten wie z.B. Bluthochdruck, Magen-Darm-Erkrankungen, Diabetes, Erkrankungen der Herzkranzgefäße und Herzinsuffizienz werden beobachtet. Augen und Zähne werden regelmäßig untersucht. Alle zur Diagnose von Krankheiten notwendigen Untersuchungen – auch solche, die den Einsatz eines CT-Scanners erfordern – werden durchgeführt.
Acht Prozent der Lagerinsassen werden von Spezialisten regelmäßig wegen psychischer Störungen beobachtet. Bei 18 Prozent der Gefangenen wurden (im Vergleich zu 20 Prozent der Insassen US-amerikanischer Gefängnisse) Depressionen diagnostiziert. Zwölf Prozent der Guantánamo-Häftlinge haben Angststörungen entwickelt und fast 17 Prozent leiden an Psychosen; der Prozentsatz liegt damit deutlich über dem amerikanischer Gefängnisinsassen, von denen rund sechs Prozent an Psychosen leiden. Persönlichkeitsstörungen wurden bei 35 Prozent der Gefangenen festgestellt, was ebenfalls sehr hoch ist.
Der Krankenbericht zeigt indirekt, wie stark sich die lange Internierung auf die psychische Verfassung der Gefangenen auswirkt.
Folgende Medikamente wurden den Gefangenen im Hospital am häufigsten verabreicht:

- Antidepressiva, Anxiolytika (Angst lösende Mittel) und Beruhigungsmittel wie z.B. Amitriptylin,
- Benzodiazepine wie beispielsweise Clotiazepam,
- Protonenpumpenhemmer (Omeprazol),
- entzündungshemmende nichtsteroidale Medikamente wie Ibuprofen, Meloxicam (Mobic) und Naproxen (Naprosyn),
- Antihistaminika (Loratadin),
- zur Therapie mittelschwerer bis schwerer Schmerzen geeignete Medikamente wie Cyclohexan (Tramadol) sowie
- Psychopharmaka (eingesetzte Medikamente nicht genannt).

Die Apotheke des Hospitals entspricht hinsichtlich der Art der Medikamente und der Bestände voll und ganz derjenigen eines normalen kleinen Krankenhauses.
Nach Informationen von Anwälten des in New York ansässigen *Center for Constitutional Rights* (CCR), das die meisten der Prozesse wegen der Inhaftierung von Gefangenen ohne Gerichtsverhandlung angestrengt hat, sind seit Juli 2005 Dutzende von Gefangenen (210 nach Angaben der Juristen, laut Pentagon 200) als Zeichen des Protests gegen ihre Inhaftierung auf unbestimmte Zeit und die Missachtung der Genfer Konventionen abwechselnd in den Hungerstreik getreten.
Entsprechend der in amerikanischen Gefängnissen üblichen Praxis werden die Hungerstreikenden mit Infusionen oder Schläuchen ernährt, wenn ihr Zustand es erforderlich macht. Einige Quellen geben an, dass sie dabei ans Bett gefesselt werden, andere wiederum berichten, dass ihnen die Wärter zumindest eine Hand frei ließen. Die Armee zieht für diese Art der Ernährung der Gefangenen die Formulierung „gegen ihren Willen ernährt“ (*„fed unvoluntarily“*) statt „zwangsernährt“ (*„fed by force“*) vor.
Nach vor Ort eingeholten Informationen wird eine kleine Zahl von Gefangenen (drei wurden im März 2006 ins Krankenhaus eingeliefert) mithilfe einer durch die Nase eingeführten Magensonde zwangsernährt. Diese Sondenart, von der die Delegation sich ein Exemplar beschaffen konnte, ist identisch mit der, die in Krankenhäusern in der ganzen Welt benutzt wird. Nach Angaben US-amerikanischer Behörden scheinen die meisten der Hungerstreikenden ihre Aktion mittlerweile freiwillig eingestellt zu haben. Einige Angehörige des medizinischen Personals teilten der Delegation vertraulich mit, Gefangene hätten sich bei ihnen dafür bedankt, dass sie mit Nahrung versorgt worden seien und so einem Hungerstreik entgehen konnten, der ihnen von ihren Anführern aufgezwungen worden sei.
Am 6. Oktober 2005 bezeichnete ein Sprecher des Pentagon die Besorgnis der Anwälte als „übertrieben“, da die Gefangenen abwechselnd in den Hungerstreik träten. Im März 2006 wurde uns bestätigt, dass es keine Todesfälle gegeben habe, die auf einen Hungerstreik zurückzuführen waren.

Erwähnenswert ist, dass ein Team des IKRK, das nicht ständig in Guantánamo anwesend ist, das Lager alle sechs Wochen besucht. In der Zeit dazwischen finden Kurzbesuche statt. Die Mitarbeiter des IKRK sind neben den Rechtsanwälten die einzigen Personen, die direkten Kontakt zu den Gefangenen haben.
Im Oktober 2005 ließ das IKRK den amerikanischen Behörden eine Stellungnahme zu den Hungerstreiks zukommen. Es wandte sich darin gegen jede Art der Zwangsernährung und berief sich dabei auf die Deklarationen des Weltärztebundes (*World Medical Association*/WMA) von Tokio (1975) und Malta (1991), in denen Ärzten untersagt wird, sich an der Zwangsernährung von Häftlingen zu beteiligen. Stattdessen sollen sie den Gefangenen über die manchmal irreversiblen Folgen der Nahrungsverweigerung aufklären.
Auch das britische medizinische Wochenmagazin *The Lancet* verurteilte die Praxis der Zwangsernährung in einer Petition, die von 263 Ärzten aus Großbritannien, Irland, den USA, Australien, Deutschland, Italien und den Niederlanden unterzeichnet wurde. Die Ärzte reagierten damit auf Zeugenaussagen ehemaliger Guantánamo-Häftlinge, in denen diese angaben, während eines Hungerstreiks zwangsernährt worden zu sein.
Abgesehen von den Hungerstreiks stellen auch andere Aspekte der Inhaftierung die Medizin vor ernste ethische Probleme. Nach Berichten mehrerer Menschenrechtsorganisationen, darunter die *Physicians for Human Rights*, hatten Ärzte, die für die Beratung der Vernehmungsbeamten zuständig waren, bis Juni 2004 Zugang zu den Krankenakten der Gefangenen. Das bedeutet, dass sie auch über psychologische Probleme informiert waren und dieses Wissen nutzen konnten.
Des Weiteren wurde kritisiert, dass Verhaltensforscher als Berater zur Ausarbeitung der Verhörmethoden hinzugezogen wurden. In einem Bericht des für die Gesundheitsrichtlinien in US-amerikanischen Gefängnissen zuständigen Mediziners wurde der Armee Anfang Juli 2004 empfohlen, die Praxis, hierfür Ärzte und Psychiater heranzuziehen, einzustellen. Zu Beginn des Sommers 2004 stellten mehrere Gefangenenanwälte Strafantrag gegen Ärzte in Guantánamo wegen Verstoßes gegen die medizinische Ethik mit der Begründung, sie duldeten ein System, in dem Pfleger Gefangenen Medikamente entzögen, wenn sie nicht kooperativ genug seien.
Verschiedene Quellen berichten von rund 40 Selbstmordversuchen in den Lagern seit 2002. Einige der Gefangenen litten bereits vor ihrer Überstellung nach Guantánamo an Verhaltensstörungen. Andere wurden vielleicht unter dem Einfluss der Isolierung, der langen Haftdauer und der häufigen Verhöre zum Selbstmordversuch getrieben. Einige Quellen sprechen davon, dass rund ein Dutzend Selbstmordversuche einem einzigen Gefangene zuzuordnen sind, was die Aussagekraft der Statistik ein wenig in Frage stellt.
Bis zum Zeitpunkt unseres Besuchs hatte keiner der Selbstmordversuche zum Tod geführt. Nach Angaben der Anwälte einiger der Gefangenen seien

Selbstmordversuche als „manipulatives autoaggressives Verhalten“ neu eingestuft worden. Am 18. Mai 2006 sollen vier Gefangene versucht haben, sich das Leben zu nehmen, während einige andere mehrere Wärter angriffen, die dagegen einschreiten wollten. Am 10. Juni 2006 begingen drei Gefangene Selbstmord. Diese ersten drei Todesfälle in Guantánamo zeigen deutlich, dass es dringender als je zuvor nötig ist, die Informationen über die Gründe für die Inhaftierung freizugeben. Seit Ende Mai 2006 beteiligen sich mehrere Dutzend Gefangene an einem neuen Hungerstreik.

Verhörmethoden

Wie bereits in dem Bericht vom Juli 2005 angedeutet, betrifft der größte Teil der Kritik am Gefangenenlager von Guantánamo sowohl die Haftbedingungen als auch die von der US-Armee angewandten Verhörmethoden. Die Kritik wurde seit 2002 mehrfach wiederholt – und nicht nur von Menschenrechtsorganisationen. Im ersten Bericht wurde bereits erwähnt, dass das FBI in einem Bericht vom 10. Mai 2005 angesichts der vom Verteidigungsminister am 2. Dezember 2002 genehmigten und am 16. April 2003 revidierten Verhörmethoden Bedenken geäußert hat.

Die US-amerikanischen Behörden haben stets bestritten, dass die Verhörmethoden zur Informationsgewinnung, einschließlich solcher, die als „aggressiv“ beschrieben wurden, Folter gleichkämen. Sie räumten jedoch immerhin ein, dass in einer begrenzten Zahl von Fällen Misshandlungen festgestellt und geahndet wurden. Nach offiziellen Angaben wurden über 100 amerikanische Soldaten vor ein Militärgericht gestellt. Die Urteile reichten von der Degradierung bis zu einem einfachen Verweis. Laut amerikanischen Quellen wurden keine ernsteren Strafen gegen Soldaten verhängt, die in Guantánamo Dienst taten.

Nach den tragischen Ereignissen des 11. September 2001 wurde in den Vereinigten Staaten in Regierungskreisen und in der Presse offen über die mögliche Anwendung von Verhörmethoden diskutiert, die als Folter oder folterähnlich betrachtet werden können. Allein die Tatsache, dass es diese Diskussionen gab, deutete in dem damaligen emotional aufgeheizten Klima indirekt an, dass Folter nicht länger gänzlich tabu war. Die Diskussionen lösten zweifellos negative Reaktionen gegenüber den Vereinigten Staaten aus.

Die US-amerikanischen Behörden berufen sich stets auf ihre eindeutige Haltung zum Thema Folter. Sie beruhe nicht nur auf dem amerikanischen Strafrecht, sondern auch auf den Verpflichtungen, die im Rahmen von Verträgen zum Verbot der Folter eingegangen wurden.[4] Über die Handhabung dieser Verpflichtungen, ja sogar über die Definition von Folter und anderen Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in

4 Insbesondere das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, das am 26. Juni 1987 in Kraft getreten ist.

Konfliktsituationen herrschte jedoch in den Jahren 2002 und 2003 größte Verwirrung. Hinzu kamen öffentliche Verlautbarungen einzelner hochrangiger Politiker, die den starken Wunsch nach Vergeltung erkennen ließen.
Diese Fragen standen im Mittelpunkt der Debatte, die am 5. Oktober 2005 im US-amerikanischen Senat stattfand. Am 15. Dezember 2005 akzeptierte Präsident George W. Bush den vom republikanischen Senator John McCain im Senat durchgesetzten Zusatz zum Verteidigungsbudget, der Folter und die unmenschliche, grausame und entwürdigende Behandlung von Gefangenen des amerikanischen Verteidigungsministeriums, die unter der Aufsicht und Kontrolle der Regierung der Vereinigten Staaten stehen, weltweit verbietet. Damit wurden das Verbot einer solchen Behandlung kodifiziert und Regelungen, die zuvor für Verwirrung gesorgt hatten, geklärt.
Dennoch werden immer wieder Vorwürfe laut, Gefangene in amerikanischen Gefängnissen in Afghanistan, im Irak und in Guantánamo würden misshandelt und gefoltert. Die Anschuldigungen tragen dazu bei, in der Welt ein negatives Bild von den Vereinigten Staaten zu verbreiten. Besonders grausame Bilder wie die im inzwischen geschlossenen Gefängnis von Abu Ghraib aufgenommenen werden weiterhin überall in der Welt gezeigt und nähren die antiamerikanische Propaganda.
Kapitel III des VN-Expertenberichts, der der VN-Menschenrechtskommission am 27. Februar 2006 vorgelegt wurde, geht unter der Überschrift „Folter und andere Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ genauer darauf ein, dass die Behandlung der Gefangenen von Guantánamo der Definition von Folter, wie sie in den Genfer Konventionen verwendet wird, nahe kommt. Der Expertenbericht stützt sich auf Gespräche mit ehemaligen Gefangenen (vor allem mit solchen, die sich in Großbritannien aufhalten), Angaben von Anwälten, die andere Gefangene vertreten, sowie auf von den amerikanischen Behörden freigegebene Informationen und von ihnen gemachte Angaben.
Am 10. März 2006 bestritt die US-Regierung in einem Memorandum in scharfem Ton Punkt für Punkt die Behauptungen der VN-Experten, die sich geweigert hatten, Guantánamo zu besuchen, da ihnen persönliche Gespräche mit den Gefangenen untersagt worden waren.
Es sei angemerkt, dass die Misshandlungs- und Foltervorwürfe generell auf den Aussagen einer begrenzten Zahl von ehemaligen Häftlingen, die inzwischen freigelassen oder in ihre Heimatländer rückgeführt worden waren und deren Namen wiederholt in einschlägigen Berichten auftauchen, und auf den Aussagen ihrer Anwälte beruhen. Nach Angaben der Experten waren viele der von den Gefangenen gemachten Aussagen nicht zwangsläufig glaubwürdig. Nach ihrer Entlassung neigen einige Häftlinge aus politischen – und verständlichen – Gründen dazu, mögliche Akte von Misshandlungen zu übertreiben; manchmal lassen sie sich auch kaufen.
Außerdem klagen nicht alle Gefangenen über Misshandlungen. Einige afghanische Häftlinge haben die USA für die menschenwürdige Behandlung und

für die Fürsorge, die ihnen zuteil wurde, für die gute Verpflegung und den relativen Komfort der Zellen, die mit Elektrizität und fließendem Wasser ausgestattet sind, hoch gelobt. Erst kürzlich haben einige freigelassenen Jemeniten eingeräumt, menschenwürdig behandelt worden zu sein. Andere wiederum prangerten barbarische Folterhandlungen an.
Insgesamt ist festzuhalten, dass zahlreiche Aussagen übereinstimmen und dass die aggressivsten Befragungstechniken sogar zu einer Debatte innerhalb der US-amerikanischen Streitkräfte geführt haben, wie das Memorandum des Obersten Rechtsberaters der US-amerikanischen Marine, Alberto J. Mora, vom 7. Juli 2004 zeigt.[5] Seit dieser Debatte steht Guantánamo im Rampenlicht und Kongressabgeordnete, Journalisten und Anwälte geben sich als Besucher die Klinke in die Hand.
Erwähnt werden sollte in diesem Zusammenhang, dass die US-amerikanischen Behörden stets behaupten, zahlreiche Gefangene hätten ein spezielles Training absolviert, in dem sie lernen sollten, Verhören zu widerstehen und Wachen systematisch der Misshandlung und Folter zu bezichtigen.
Nach Angaben der Vernehmungsbeamten, mit denen wir gesprochen haben, wurden die aggressivsten Verhörmethoden wie Entzug von sensorischen Reizen und Schlafentzug, die Wegnahme von Komfortgegenständen, das Tragen von Kapuzen, erzwungenes Stehen und Liegen in Stresspositionen, völlige Isolation über einen längeren Zeitraum etc. zugunsten gewaltloser und zwangfreier psychologischer Methoden abgeschafft.
Die Delegation konnte ein Verhör über eine Videoverbindung mitverfolgen, aber keine Schlussfolgerungen daraus ziehen: Der Gefangene, der in orange gekleidet war, verhielt sich eher passiv, saß auf einem Stuhl und konnte während des Verhörs essen und trinken.
Die Verantwortlichen in Guantánamo gaben an, dass 125 Gefangene noch brauchbare Informationen geben können und 35 von ihnen regelmäßig befragt würden. Die Befragungen werden derzeit von 32 Personen beiderlei Geschlechts durchgeführt, die allesamt beim Pentagon unter Vertrag stehen. Jeder Vernehmungsbeamte wird von einem Dolmetscher und einem Analysten begleitet. Die Vernehmungsbeamten wurden im Pentagon ausgebildet. Einige von ihnen verfügen über profunde Kenntnisse der Kultur und der Denkweise der Gefangenen und verstehen oder sprechen Arabisch oder andere Sprachen, die die Gefangenen sprechen. Einige Vernehmungsbeamte gaben an, dass sie durch den Kontakt mit den Gefangenen ihr eigenes Wissen erweitern konnten.

Die Relevanz der erhaltenen Informationen und der zu ihrer Unterstützung vorgelegten Beweise

Hinsichtlich der Qualität der Informationen, die man nach drei oder vier Jahren Gefangenschaft bekommt, äußerten sich US-amerikanische Stellen posi-

5 Dies wurde am 27. Februar 2006 von der Zeitschrift *New Yorker* enthüllt.

tiv. Nach Angaben von Vernehmungsbeamten erhielt man noch immer Informationen aus Afghanistan, dem Irak oder von Geheimdiensten, denen es wohl vor allem zu verdanken ist, dass ein Terrornetzwerk in Italien aufgedeckt werden konnte. In den Informationen taucht manchmal der Name oder Deckname eines Gefangenen auf. Dadurch wird es unter Umständen möglich, einen Gefangenen zu identifizieren und seine Angaben aus zahlreichen Verhören, denen er sich seit seiner Ankunft in Guantánamo unterziehen musste, zu überprüfen.
Unseren Quellen zufolge werden einige der Gefangenen (die in weiß gekleideten) heute nur noch selten verhört (in manchen Fällen nur noch einmal im Jahr). Das kann entweder bedeuten, dass ihre Freilassung oder ihre Rückführung bevorsteht, oder aber dass sie sich in völliges Schweigen zurückgezogen haben.
Die US-amerikanischen Behörden heben besonders die Tatsache hervor, dass man aufgrund der seit 2002 in den Verhören gewonnenen Erkenntnisse heute besser versteht, wie terroristische Netzwerke vorgehen, welche Art von Waffen sie benutzen, wie sie ihre Mitglieder rekrutieren und wie verzweigt sie sind. Experten zufolge konnte jedoch durch Guantánamo keine erschöpfende Datenbank über Al-Qaida aufgebaut werden.
Dasselbe gilt für die Beweisstücke, die der Delegation gezeigt wurden. Einige waren eindeutig (z.B. ein Notebook mit Anleitungen zum Bau von Sprengsätzen, genaue Beschreibungen von Anschlagszielen, gefälschte Ausweispapiere, Falschgeld etc.), andere waren eher schwach (vor allem die zahlreichen Uhren der Marke Casio F-91W, von denen man weiß, dass sie von Al-Qaida-Mitgliedern benutzt werden) und würden vor einem Zivilgericht als Beweismittel nicht ausreichen. Ein weiteres Problem sind gleichlautende Namen. Einige Gefangene behaupten, irrtümlich festgenommen worden zu sein, da ihre Namen mit denen mutmaßlicher Al-Qaida-Mitglieder identisch seien. Andere beteuern ihre Unschuld, obwohl sie sich nach Angaben der US-amerikanischen Behörden zur Zeit ihrer Verhaftung im Kampfgebiet aufhielten.

Einstufung der Gefangenen nach dem Grad ihrer Gefährlichkeit

Nach Angaben der Lagerleitung zählen knapp 70 Gefangene zur Kategorie der besonders gefährlichen militanten Extremisten. Würde man sie freilassen, würden sie sich dem *Dschihad* gegen die USA und ihre Verbündeten anschließen. Von ca. 270 rückgeführten oder freigelassenen Gefangenen wurden ungefähr 15 wegen erneuter Straftaten und terroristischer Akte wieder gefangen genommen. Laut den US-amerikanischen Behörden rechtfertigt dies die dauerhafte Internierung derjenigen, die eindeutig ihre Absicht bekundet haben, den Kampf gegen die Vereinigten Staaten und deren Verbündete im Falle ihrer Freilassung wieder aufzunehmen. Insbesondere nach Af-

ghanistan zurückgeschickte Mitglieder der Taliban sollen häufig wieder verhaftet worden sein.
Die Delegation sah sich die Akten von sieben Gefangenen an, die als gefährlich eingestuft wurden. Zu ihnen gehörten ein Taliban-Anghöriger, der Spezialausbilder für die Herstellung von Sprengstoff war, ein Mitglied einer afghanischen Terrorzelle, das einen Anschlag auf einen Journalisten vorbereitet hatte, sowie mehrere Al-Qaida-Mitglieder, die den Prototyp einer so genannten Schuhbombe zur Sprengung von Flugzeugen und eine Haftmine für Anschläge auf Schiffe entwickelt hatten.
Genauere Informationen zu anderen Häftlingen erhielten wir nicht. Einige der Gefangenen wurden offensichtlich während ihres langen Gefängnisaufenthalts radikalisiert. Andere, die nach ihrer Freilassung als Helden gefeiert wurden, waren gezwungen, sich dem *Dschihad* anzuschließen, weil sie sonst für Kollaborateure der Amerikaner gehalten worden wären.
Die Einstufung der Gefangenen nach dem Grad ihrer Gefährlichkeit erfolgt ausschließlich durch die Militärbehörden. Unsere Gesprächspartner hoben besonders die Tatsache hervor, dass etliche Gefangene bereits freigelassen oder in ihre Heimatländer zurückgeführt worden seien, dass einige Länder jedoch die Wiederaufnahme ihrer Staatsbürger verweigerten. Die Behörden fürchten vor allem, dass einige der freigelassenen Gefangenen sich Terrornetzwerken anschließen, um ihren Kampf gegen die amerikanischen Streitkräfte fortzusetzen.
Über alternative Lösungen wird offenbar nachgedacht, eine baldige Schließung der Einrichtung wird jedoch von niemandem in der US-Regierung gefordert. Das Außenministerium wünscht die Zahl der Gefangenen so schnell wie möglich zu reduzieren. Präsident Bush erklärte am 7. Mai 2006, er persönlich wolle Guantánamo schließen und die Gefangenen vor Gericht bringen; allerdings legte er keinen Zeitplan für die Schließung vor und gab auch keine Einzelheiten darüber an, wie sie vonstatten gehen soll. Am 21. Juni 2006 stellte Präsident Bush auf dem EU-USA-Gipfel in Wien erneut fest, dass er „das Lager Guantánamo gerne schließen“ würde und die Vereinigten Staaten die Gefangenen in ihre Heimatländer zurückschicken wollten. Er fügte hinzu, sie würden dort oder in den USA vor Gericht gestellt.
Nach offiziellen Angaben befanden sich im Juni 2006 noch 460 Gefangene in Guantánamo (gegenüber 490 im März 2006).
Am 23. Januar 2006 wies ein Bundesrichter entsprechend dem Gesetz über die Informationsfreiheit (*Freedom of Information Act*, FOIA) die US-Regierung an, die Identität der in den 558 in Guantánamo geführten Vernehmungen erwähnten Gefangenen preiszugeben. Er reagierte damit auf eine von der US-amerikanischen Nachrichtenagentur *Associated Press* (AP) eingereichte Petition. Das Pentagon musste daraufhin 5.000 Seiten Verhörprotokolle öffentlich machen. Die Dokumente enthüllten erstmals die Namen und die Staatsangehörigkeit von 317 Gefangenen. Lediglich die Namen der an den Verhören beteiligten Offiziere waren gelöscht worden. In dem Zusammen-

hang sei noch einmal daran erinnert, dass seit der Einrichtung des Lagers im Jahr 2002 insgesamt rund 900 Gefangene dort festgehalten wurden. Bis zum März 2006 hatte das Pentagon weder von einsitzenden noch von freigelassenen Gefangenen jemals Namenslisten vorgelegt. Es hatte stets argumentiert, die Geheimhaltung sei notwendig, um das Leben von Gefangenen, die mit den Amerikanern kooperieren, zu schützen und ihre Familien vor Racheakten zu bewahren.

2005 hatte ein Bundesrichter eine Befragung der Gefangenen angeordnet. Jeder Gefangene wurde daraufhin gefragt, ob seine Identität AP gegenüber bekannt gegeben werden sollte. Von 317 Gefangenen, die einen entsprechenden Fragebogen erhielten, reagierten 202 gar nicht, 63 antworteten mit ja, 17 mit nein und 35 gaben das Formular unausgefüllt zurück. Der Richter beurteilte die Begründung des Pentagon als unzureichend und entschied, dass selbst die 17 Gefangenen, die mit nein geantwortet hatten, kaum erwarten könnten, anonym zu bleiben, nachdem sie bei den Gerichten eine Haftprüfung beantragt hatten.

Von den Gefangenen, die noch in Guantánamo festgehalten werden, wurde bis heute keiner verurteilt. Lediglich zehn von ihnen, angeklagt wegen Verschwörung gegen die Vereinigten Staaten oder Beteiligung daran, wurden dazu vernommen und sollen vor ein besonderes Militärgericht gestellt werden, eine so genannte Militärkommission. Die ersten Militärkommissionen wurden durch die Geltendmachung von Rechtsbehelfen durch die Rechtsanwälte konstant gestört, kein einziges Verfahren wurde beendet. Der Oberste Gerichtshof erklärte die Militärkommissionen am 29. Juni 2006 für rechtswidrig.[6]

Seit einem Urteil vom 28. Juni 2004, mit dem der Oberste Gerichtshof die Zuständigkeit US-amerikanischer Gerichte für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftierung ausländischer Gefangener in Guantánamo bestätigte, haben zahlreiche Gefangene Haftprüfungsanträge vor US-Gerichten eingereicht. Sie erhalten regelmäßig (drei- bis viermal pro Jahr) Besuch von ihren zivilen Rechtsanwälten, die in der Regel von einem Dolmetscher begleitet werden. Einige Rechtsanwälte hatten bemängelt, dass die lagereigenen Dolmetscher schlecht übersetzt oder – schlimmer noch – die Aussagen ihrer Mandanten verdreht hatten.

Am 20. April 2006 veröffentlichte das Pentagon eine Liste mit 558 Namen von Personen, die in Guantánamo einsaßen oder eingesessen hatten. Eine neue Liste mit 759 Namen wurde am 17. Mai 2006 veröffentlicht. Die neue Liste enthält die Namen, die Staatsangehörigkeit, die Identifikationsnummern sowie die Geburtsdaten und -orte von rund 200 Gefangenen, deren Status nicht geprüft worden war, da sie zuvor zurückgeführt oder freigelassen worden waren. Erwähnenswert ist, dass sich auf der Liste weder ein bekannter Al-Qaida-Führer befindet, noch der Führer einer bekannten islamischen Ter-

6 Präsident Bush hat im Oktober 2006 ein Gesetz unterzeichnet, das die Einrichtung der Militärkommissionen neu regelt.

roristengruppe, noch ein Mitglied des Taliban-Regimes, das bis 2001 in Afghanistan an der Macht war. Unter den 125 Afghanen, die auf der Liste stehen, werden einige nur mit einem einzigen Namen identifiziert („Hafizullah", „Nasibullah" oder „Sharbat"). Da es in Afghanistan und Pakistan viele gleichlautende Namen gibt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige Personen irrtümlich verhaftet wurden oder unter falschem Namen geführt werden. Verschiedene Quellen behaupten, dass einige der Gefangenen vom pakistanischen Geheimdienst verhaftet und dann an die Koalitionsstreitkräfte verkauft worden seien. Nur wenige Gefangenen trugen bei ihrer Verhaftung Waffen. Viele waren lediglich gefangen genommen worden, weil sie in einem Haus wohnten, das mit den Taliban in Verbindung gebracht wurde, oder weil sie für eine Organisation arbeiteten, die mit den Taliban verbunden war.
Nach Angaben der US-amerikanischen Behörden sind Verhöre der einzige Weg, die Namen der Gefangenen, die bei ihrer Festnahme zum größten Teil keine Papiere bei sich trugen, herauszubekommen. Sie räumen zwar ein, dass die Liste Fehler enthalten könnte; durch die Verhöre habe man aber wertvolle Informationen über die Strukturen, die Finanzierungskanäle, die Rekrutierungsverfahren und die Ausbildungsmethoden von Al-Qaida sowie über NGOs, die Al-Qaida unterstützen, erhalten.
Wieder einmal scheint es, dass die US-amerikanischen Geheimdienste bessere Ergebnisse hätten erzielen können, wenn sie bereit gewesen wären, ihre Informationen in größerem Umfang – und schneller – mit den Geheimdiensten anderer am Kampf gegen den Terror beteiligter Länder auszutauschen.
Bereits in meinem ersten Bericht fand die Tatsache Erwähnung, dass zahlreiche Länder informell Ermittlungsbeamte ins Ausland entsandt hatten, um eigene Staatsangehörige zu vernehmen. Die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse ermöglichten weitere Ermittlungen, die zu substanziellen Ergebnissen führten. Die Kooperation zwischen US-amerikanischen und anderen Geheimdiensten war jedoch häufig unzureichend und erwies sich zuweilen als schwierig. Informationen, die andere Länder zur Verfügung stellten, wurden von den Amerikanern nicht immer korrekt verarbeitet – wenn überhaupt von ihnen Notiz genommen wurde. Ich möchte an dieser Stelle noch einmal betonen, wie wichtig die Zusammenarbeit zwischen Geheimdiensten und auf die Bekämpfung von islamischem Terrorismus spezialisierten Polizeistellen ist; dies gilt umso mehr, als es um international verzweigte, komplexe und mobile Gruppen geht.
Die amerikanischen Behörden räumen ohne weiteres ein, dass der wahre Nutzen des Gefangenenlagers Guantánamo vielleicht anderswo liegt, wenn es einmal keine brauchbaren Informationen mehr liefert. Tatsächlich haben die Verhöre eine Fülle von unschätzbaren Erkenntnissen über islamischen Extremismus, die Wurzeln des antiamerikanischen Hasses und den Werdegang rekrutierter Terroristen hervorgebracht.
Die *Joint Task Force Guantánamo* des Verteidigungsministeriums ist gewissermaßen eine Trainingsstätte für Vernehmungsbeamte und Analysten zur

Einübung von Techniken zur Terrorismusbekämpfung. Einige Quellen weisen darauf hin, dass Vernehmungsteams, nachdem sie einige Zeit in Guantánamo verbracht haben, nach Afghanistan und in den Irak gehen, um dort ihre Arbeit fortzusetzen. Das Lager hat sich so allmählich in ein Ausbildungslager für eine Armee verwandelt, die allzu lange die nachrichtendienstliche Aufklärung ebenso vernachlässigt hat wie das geduldige Studium der Sitten und Gepflogenheiten ihrer Feinde.
Wie auch immer – die US-amerikanischen Behörden sind der festen Überzeugung, dass die fortgesetzte Inhaftierung einer Reihe mutmaßlicher Terroristen in Guantánamo entscheidend für die Verhütung neuer Anschläge auf die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten im „globalen Krieg gegen den Terror" ist.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

1. Um die Haltung der US-Regierung zu Guantánamo verstehen zu können, muss man sich vor Augen führen, welche Bedeutung die am 11. September 2001 auf ihr Territorium verübten Anschläge für die Vereinigten Staaten haben. Seit jenem Tag befinden sich die USA nach eigener Wahrnehmung im Kriegszustand gegen den internationalen Terrorismus. Die Reaktion der Regierung hat Tradition. Sie ist das historische Erbe des *Enemy Alien Act* aus dem Jahr 1798, einem Gesetz, das nie aufgehoben wurde. Es ermächtigt den Präsidenten der Vereinigten Staaten, „feindliche Ausländer", d.h. Staatsbürger eines Landes, das sich mit den USA im Kriegszustand befindet, ohne Haftbefehl in Gewahrsam zu nehmen. Das Gesetz fand während der beiden Weltkriege und während des Kalten Krieges Anwendung. Die entsprechenden Beschlüsse der Exekutive wurden jeweils von der Justiz, einschließlich des Obersten Gerichtshofs, bestätigt. Der Vietnamkrieg markierte einen Wendepunkt. Heute ist die US-Justiz wesentlich kritischer, wie das bereits erwähnte Urteil des Obersten Gerichtshofs vom Juni 2004 zeigt, das der Auffassung der Exekutive widersprach, die Inhaftierung „feindlicher Kämpfer" in Guantánamo sei verfassungsgemäß.
2. Der Ausdruck „globaler Krieg gegen den Terror" ist für viele Experten ein Problem. Er wird lediglich von den USA und einigen anderen OSZE-Teilnehmerstaaten verwendet. In Ländern, die Terrorakte als Straftaten im Rahmen normaler Strafverfahren behandeln, wird er nicht benutzt. Der Gebrauch militärischer Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus wird als überzogen kritisiert; auch wird eingewandt, er verschaffe den *Dschihad*-Terroristen wahrscheinlich größere Legitimität als sie bereits haben. Von welchem Gewaltniveau an kann man über-

haupt von Krieg sprechen? Ein Krieg hat zudem einen Anfang und ein Ende und es gibt einen identifizierbaren Feind; das Ende des „globalen Krieges gegen den Terror“ ist dagegen völlig offen. Selbst die US-amerikanischen Behörden räumen ein, dass er sich voraussichtlich über Jahrzehnte hinziehen wird. Genau das aber ist der Kern der Frage. Die gesamte rechtliche Argumentation der US-amerikanischen Regierung stützt sich auf den Begriff „Krieg“.

3. Unsere amerikanischen Gesprächspartner hoben mehrfach hervor, dass es sich um einen Krieg *sui generis* handle, der weder einem klassischen Konflikt gleiche, noch einer Polizeioperation unter Einsatz von Streitkräften. Terroristische Organisationen agieren vom Territorium souveräner Staaten aus und können Bedrohungen erzeugen, die bislang nur von Nationalstaaten ausgingen. Unabhängig davon, ob sie sich mit oder ohne Erlaubnis der Staaten auf deren Territorium aufhalten – es ist unmöglich, diese Gruppen von ihren Handlungen abzuhalten: Sie haben nichts zu verlieren und wollen den Ausgangspunkt ihrer Anschläge verschleiern. Ebenso unmöglich ist es, mit ihnen zu verhandeln, da sie in der Regel keine Kompromisse anstreben, sondern ihren Gegner vernichten wollen.
4. Diese Feststellung wird zwar durchaus akzeptiert; Experten sind aber dennoch der Meinung, dass die terroristische Bedrohung relativiert werden müsse. Islamische Terroristen stellen natürlich eine Gefahr dar und sind ein ernst zu nehmender Störfaktor; sie sind aber keine echte Bedrohung für unsere Zivilisation und unsere Lebensart, solange sie nicht über Massenvernichtungswaffen verfügen. Osama Bin Laden ist zu einer Symbolfigur des salafistischen *Dschihad* geworden und das Etikett „Al-Qaida“ wurde zur Bezugsgröße für die radikalsten islamischen Elemente in der ganzen Welt. Wenn auch die Zerstörung ihres afghanischen Zufluchtsortes Osama Bin Laden und seinen Komplizen unbestreitbar einen schweren Schlag versetzt hat, so hat sie doch nicht zur Ausmerzung der mit Al-Quaida verbundenen Netzwerke geführt. Die *Dschihad*-Terroristen blieben in der Lage, spektakuläre Aktionen durchzuführen. Die Anschläge in London und Madrid, in Ägypten und auf Bali haben gezeigt, dass kein Land wirklich sicher ist; das gilt insbesondere dann, wenn die Täter keine direkten Verbindungen zu Al-Qaida haben, sondern lediglich von deren Methoden und von einer Ideologie inspiriert sind, die in bestimmten Kreisen weit verbreitet ist.
5. Eine häufig gestellte Frage ist die nach dem Status der bei einem bewaffneten Einsatz im Zuge des „globalen Kriegs gegen den Terror“ gefangen genommenen und in Guantánamo festgehaltenen mutmaßlichen Terroristen. Sie werden von den US-amerikanischen Behörden als „feindliche Kämpfer“ bezeichnet und gelten nicht als Kriegsgefangene; damit fallen sie nicht unter den Schutz der Genfer Konventionen von 1949, was von Menschenrechtsorganisationen scharf verurteilt wird. Im

Mittelpunkt der Kritik steht vor allem, dass der Entzug der Freiheit von Kriegsgefangenen und zivilen Gefangenen auf unbestimmte Zeit zur Erlangung von Auskünften mit Artikel 17 Absatz 4 der Dritten Genfer Konvention und mit Artikel 31 der Vierten Genfer Konvention unvereinbar ist.

6. Die US-amerikanischen Behörden verweisen angesichts der Kritik darauf, dass die Genfer Konventionen, die kurz nach dem Zweiten Weltkrieg verfasst und seither mehrfach – insbesondere durch die Zusatzprotokolle von 1977 und 2005[7] – präzisiert wurden, eindeutig festlegen, welche Personen als Kriegsgefangene gelten: 1. Angehörige von bewaffneten Kräften einer am Konflikt beteiligten Partei, ebenso Angehörige von Milizen und Freiwilligenkorps, die zu diesen bewaffneten Kräften gehören; 2. Angehörige anderer Milizen und Freiwilligenkorps, einschließlich solcher von organisierten Widerstandsbewegungen, die zu einer am Konflikt beteiligten Partei gehören und außerhalb oder innerhalb ihres eigenen Gebietes, auch wenn dasselbe besetzt ist, tätig sind, sofern diese Milizen oder Freiwilligenkorps, einschließlich der organisierten Widerstandsbewegungen, (a) an ihrer Spitze eine für ihre Untergebenen verantwortliche Person haben, (b) ein bleibendes und von weitem erkennbares Zeichen tragen, (c) die Waffen offen tragen und (d) bei ihren Operationen die Gesetze und Gebräuche des Krieges einhalten. Das Kernproblem der Debatte besteht demnach in der Frage, ob die Genfer Konventionen und das humanitäre Völkerrecht, die die Behandlung von im Zuge eines internationalen bewaffneten Konflikts gefangen genommenen Personen betreffen, auch für die neue Kategorie der „feindlichen Kämpfer“ gelten.

7. Unbestreitbar bewegt sich diese Frage in einem rechtlich unscharfen Bereich.[8] Die Frage, ob die Genfer Konventionen auch für eine internationale terroristische Organisation wie Al-Qaida gelten, ist durchaus legitim. Auch ist die Vorstellung, die Organisation sei mit einem Staat gleichzusetzen, nur schwer aufrechtzuerhalten. Bis Oktober 2001 konnten die Taliban zwar durchaus als reguläre Streitmacht eines Staates, in diesem Fall Afghanistans, angesehen werden. Das Taliban-Regime arbeitete jedoch eng mit Al-Qaida zusammen. Die Mitglieder dieser Organisation wiederum stammen aus einer Vielzahl von Ländern und sind darüber hinaus aufgrund der Benutzung unterschiedlicher Namen und gefälschter Papiere auch nur schwer zu identifizieren. Al-Qaida ist in der Tat eine nichtstaatliche Organisation, die nichts mit einer nationalen Befreiungsbewegung zu tun hat. Sie besteht aus einzelnen Zellen und ist in sich ständig verändernden und mobilen Netzwerken ohne feste terri-

---

7 Die drei Zusatzprotokolle wurden von den Vereinigten Staaten zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert.

8 Siehe hierzu die Stellungnahme der Venedig-Kommission des Europarates vom 17. Dezember 2003 zu einer möglicherweise notwendigen Anpassung der Genfer Konventionen.

toriale Stützpunkte organisiert, die sich immer wieder neu bilden, sobald sie aufgelöst wurden. Al-Qaida kann daher nicht als Vertragspartei der Genfer Konventionen betrachtet werden. Sie erkennt die Abkommen weder an, noch respektiert sie die von diesen verfochtenen Verhaltensstandards. Sie verletzt eindeutig die Gesetze und Gebräuche des Krieges, insbesondere indem ihre Operationen sich gegen unschuldige Zivilisten richten.

8. Die US-amerikanischen Behörden haben daher ihrer Auffassung nach das Recht, mutmaßliche Terroristen so lange zu inhaftieren, wie nötig ist, um sich Klarheit über ihre Identität zu verschaffen, insbesondere aber um Beweise dafür zu finden, dass sie einer internationalen terroristischen Organisation angehören und eine permanente Bedrohung für die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten darstellen.

9. Eines liegt klar auf der Hand: Seit dem 11. September hat der internationale Terrorismus mit der Entstehung internationaler terroristischer Organisationen, die militärischen Charakter haben, eine beispiellose neue Dimension erlangt. Die Rekrutierung neuer Mitglieder erfolgt grenzüberschreitend. Die Absichten dieser Organisationen sind häufig diffus. Sie schlagen willkürlich zu und greifen in zahlreichen Ländern sowohl individuelle als auch kollektive Ziele an. Ihre unkonventionellen Methoden können massenvernichtende Wirkung entfalten. Das Völkerrecht muss sich dieser neuen Situation anpassen und vielleicht ist es sinnvoll, sich Gedanken darüber zu machen, ob in Zukunft nicht zusätzliche Instrumente notwendig sind, diese neuen Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit zu verhüten oder abzuwehren.

10. Auch wenn die Genfer Konventionen nicht auf „feindliche Kämpfer“ anwendbar sind, behalten humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte dennoch ihre Geltung – eine Tatsache, die im Übrigen von den US-amerikanischen Behörden auch nicht bestritten wird. Letztere weisen, wie bereits erwähnt, die Anschuldigungen wegen Folter und grausamer oder erniedrigender Behandlung zurück.

11. Die US-amerikanischen Behörden behaupten, sie wollten ein große Zahl von Gefangenen so bald wie möglich in ihre Heimatländer zurückführen. Das wird allerdings dann ein ernsthaftes Problem, wenn diese Länder ihren Staatsbürgern die Wiedereinreise verweigern oder, noch schlimmer, wenn in ihren Gefängnissen erwiesenermaßen gefoltert wird. So wurden sechs chinesische Gefangene aus der Provinz Xinjiang, die der Minderheit der muslimischen Uiguren angehören, freigelassen und nach längeren Verhandlungen nicht nach China, wo sie mit großer Wahrscheinlichkeit verfolgt worden wären, sondern nach Albanien überführt. Nach uns vorliegenden Informationen werden derzeit mit weiteren Ländern, darunter Saudi Arabien, Bahrain, Kuwait und die Türkei, Verhandlungen über die Rückführung mehrerer ihrer noch in Guantánamo einsitzenden Staatsbürger geführt. Von sechs Gefangenen

türkischer Nationalität wurden fünf bereits freigelassen, über die Rückführung des sechsten, der als „feindlicher Kämpfer“ gilt, wird jedoch noch verhandelt. Am 18. Mai 2006 wurden 15 saudi-arabische Gefangene freigelassen und nach Riad zurückgeschickt. Ein Regierungsvertreter in Kabul sagte kürzlich, die USA seien im Begriff 96 afghanische Gefangene aus Guantánamo an Afghanistan auszuliefern, wo sie vor Gericht gestellt würden.

12. In den Vereinigten Staaten wird derzeit auf verschiedenen Ebenen, insbesondere zwischen dem Außenministerium und dem Pentagon, eine interne politische Debatte geführt. Wie unserer Delegation mitgeteilt wurde, fragen sich offenbar Angehörige beider Behörden mittlerweile, ob das Gefangenenlager überhaupt noch notwendig ist, und sind skeptisch, wie wirksam es im Kampf gegen den Terrorismus eigentlich sein kann. Die amerikanische Öffentlichkeit scheint darüber zunehmend gespalten zu sein. In einer am 11. Mai 2006 vom Meinungsforschungsinstitut PIPA (*Program on International Policy Attitudes*) der Universität Maryland veröffentlichten Umfrage waren 63 Prozent der Befragten der Meinung, die Vereinigten Staaten müssten die Gefangenen von Guantánamo anders behandeln und die Standards des VN-Menschenrechtsrates einhalten. Auch innerhalb der internationalen Gemeinschaft werden immer häufiger Stimmen laut, die die Schließung von Guantánamo fordern. Bundeskanzlerin Angela Merkel und andere politische Führer in Europa haben sich eindeutig in diesem Sinne geäußert.

13. Die Berichterstatterin hat sich in einem Schreiben an die Verteidigungsminister der Länder gewandt, deren Streitkräfte im Rahmen der ISAF (*International Security Assistance Force in Afghanistan*) im Einsatz sind, um etwas über das Schicksal von Personen, die möglicherweise während eines militärischen Einsatzes gefangen genommen wurden, in Erfahrung zu bringen. Aus den Antworten ging hervor, dass die meisten Länder offenbar gar keine Gefangenen gemacht haben; einige Länder hätten ihre Gefangenen wiederum den afghanischen Behörden übergeben. Mehrere Länder haben mit den afghanischen Behörden ein *Memorandum of Understanding* abgeschlossen, in dem diese versichern, dass die Gefangenen gemäß den Bestimmungen des Völkerrechts behandelt werden. Unseren Informationen zufolge werden die Gefangenen in der Praxis üblicherweise den amerikanischen Streitkräften übergeben. Die unterschiedlichen Antworten zeigen *de facto*, dass die Rechtslage bedenklich ist. Auch das unterstreicht noch einmal, dass es dringend geboten ist, die Vorgehensweise sowohl unter den NATO-Ländern als auch mit den OSZE-Teilnehmerstaaten, die keine NATO-Mitglieder, aber ebenfalls an der ISAF beteiligt sind, abzustimmen.

Empfehlungen

Die Berichterstatterin

1. stellt fest, dass das Gefangenenlager von Guantánamo dem Ansehen der Vereinigten Staaten in der Welt nach wie vor schweren Schaden zufügt und dass es ihren Gegnern als Beweis für den Gedanken, der Kampf gegen den Terrorismus sei mit Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte unvereinbar, ermöglicht, diesen Kampf abzuwerten;
2. stellt fest, dass die in dem Bericht vom Juli 2005 abgegebenen Empfehlungen gewisse Auswirkungen auf die Art und Weise, wie das Lager geführt wird, gehabt haben;
3. stellt fest, dass die US-amerikanischen Behörden seit ihrem Besuch in Guantánamo begonnen haben, die Gefangenen als Personen zu behandeln, die gemäß Artikel 4 der Dritten Genfer Konvention unter deren Schutz fallen, auch wenn ihnen der Status als Kriegsgefangene offiziell vorenthalten wird;
4. nimmt die Veröffentlichung mehrerer Gefangenenlisten durch das US-amerikanische Verteidigungsministerium zur Kenntnis;
5. empfiehlt den US-amerikanischen Behörden, eine größere Anzahl von Gefangenen so schnell wie möglich in ihre Heimatländer zurückzuführen und die Verhandlungen in Fällen, in denen das Herkunftsland eines Gefangenen dessen Wiederaufnahme verweigert, zu beschleunigen; eine solche Weigerung ist insbesondere für Gefangene von Nachteil, deren Freilassung unmittelbar bevorsteht; die Berichterstatterin empfiehlt darüber hinaus, Gefangene nicht in Länder zurückzuschicken, in denen ihnen Folter oder eine andere Form von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung droht;
6. schlägt OSZE-Teilnehmerstaaten und NATO-Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörige in Guantánamo festgehalten werden, vor, Verhandlungen – erforderlichenfalls mit Unterstützung entsprechender internationaler Organisationen – mit den US-amerikanischen Behörden aufzunehmen, um die Rückführung der Gefangenen zu beschleunigen;
7. empfiehlt den US-amerikanischen Behörden, ihre Verpflichtungen hinsichtlich der im humanitären Völkerrecht vorgesehenen elementaren Garantien zu klären; Gefangene ihren Rechten entsprechend zu behandeln ist der beste Weg, um zu zeigen, dass der Kampf gegen den Terrorismus nicht der Achtung der Menschenrechte widerspricht;
8. empfiehlt, zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus eine neue internationale Arbeitsgruppe aus Angehörigen der Geheimdienste und der Polizei der Teilnehmerstaaten zu bilden, die die in Guantánamo erhaltenen Informationen diskutiert und auswertet;
9. empfiehlt den US-amerikanischen Behörden ihr Möglichstes zu tun, um die Freigabe einschlägiger Informationen im Kampf gegen den Terroris-

mus zu erleichtern, und sich zu einem Informationsaustausch mit den OSZE-Teilnehmerstaaten zu verpflichten; dies ist seit dem Selbstmord dreier Gefangener am 10. Juni 2006 umso dringender notwendig;

10. empfiehlt die Einrichtung einer aus Rechtsexperten bestehenden internationalen Kommission, die die Aufgabe hat, eine mögliche Weiterentwicklung des Völkerrechts in Bezug auf das Problem der „neuen Kategorien von Kombattanten“ und mit Blick auf die jüngsten Entwicklungen im internationalen Terrorismus zu prüfen; die Kommission sollte der Frage nachgehen, ob zusätzliche Instrumente zur Bekämpfung oder Verhütung der neuen Gefährdungen des internationalen Friedens und der Sicherheit notwendig sind; sie sollte angesichts der derzeit herrschenden rechtlichen und praktischen Unklarheiten insbesondere den internationalen Status von Gefangenen untersuchen, die im Zuge dieser neuen Konflikte gefangen genommen wurden;
11. schlägt vor, dass weitere internationale Missionen, u.a. auch der OSZE, Guantánamo besuchen, um die mit diesem Bericht begonnene Arbeit fortzusetzen;
12. fordert alle betroffenen Länder dazu auf, Gefangenentransferflüge nur in völliger Übereinstimmung mit dem Gesetz durchzuführen; sie schlägt den OSZE-Teilnehmerstaaten außerdem vor, mit den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union einen Dialog aufzunehmen, um Ländern zu helfen, die den Kampf gegen den Terrorismus unterstützen und in deren Gefängnissen die Sicherheit noch verbessert werden muss;
13. nimmt zur Kenntnis, dass der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten am 29. Juni 2006 den Plan der US-amerikanischen Regierung, Guantánamo-Gefangene vor besondere Militärgerichte, so genannte Militärkommissionen, zu stellen, mit dem Urteil, die Kommissionen seien nicht durch Bundesgesetze anerkannt und verstießen gegen das Völkerrecht, zurückgewiesen hat;
14. sie empfiehlt ihren obigen Ausführungen folgend den US-amerikanischen Behörden, schnellstmöglich die Auflösung des Gefangenenlagers Guantánamo anzukündigen, indem sie bereits im Juli 2006 einen präzisen und detaillierten Zeitplan für die Rückführung der Gefangenen und für die praktischen Modalitäten der Schließung vorlegen. Nach Ansicht der Berichterstatterin wäre ein Plan, der dafür einen Zeitraum von Juli 2006 bis spätestens Dezember 2007 ins Auge fasst, realistisch.

Emil Souleimanov/Slavomír Horák

Islam, Islamismus und Terrorismus im Nordkaukasus und in Zentralasien – eine kritische Bewertung

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist weltweit ein signifikanter Anstieg der Zahl islamistischer Terrorakte festzustellen. Das postsowjetische Eurasien, die Nachfolgestaaten und Regionen der ehemaligen Sowjetunion, blieb von diesem Phänomen nicht verschont, obwohl man hätte glauben können, dass 70 Jahre massiver Säkularisierung die Region gegen (militanten) Islamismus immun gemacht hätten. Terroristische Anschläge und Sabotageakte im Nordkaukasus, in Zentralrussland und in Zentralasien wurden und werden von Gruppen verübt, deren Motive und ideologische Hintergründe je nach den Besonderheiten der lokalen Entwicklungen ganz unterschiedlich sind. Dennoch gibt es ein Merkmal, das alle neu gegründeten terroristischen Gruppen eint: Sie alle rechtfertigen ihre unterschiedlichen politischen Forderungen mit demselben ideologischen Etikett: der islamischen Religion.
Gleichzeitig wird die Bedrohung durch islamistischen Extremismus jedoch auch rhetorisch instrumentalisiert, um die Durchführung so genannter Antiterrorismusstrategien zu begründen, mit denen die Stellung bestimmter Machtcliquen in den verschiedenen politischen Systemen stabilisiert und gefestigt werden soll. In der vorliegenden Studie sollen die zurzeit meist diskutierten islamistischen Gruppen im Nordkaukasus und in Zentralasien kurz charakterisiert und ihr Destabilisierungspotenzial analysiert werden; auch wird der Frage nachgegangen, ob und inwieweit sie eine Bedrohung für heutige Gesellschaften und Regierungen darstellen. In den Schlussfolgerungen werden mögliche Alternativen zur Lösung der Probleme vorgeschlagen und zukünftig zu erwartende Tendenzen aufgezeigt.

Der Nordkaukasus

Die Expansion des Islam in den Kaukasus geht in das siebte und achte Jahrhundert unserer Zeitrechnung zurück. Damals eroberten arabische Truppen nicht nur ein großes Gebiet südlich des Gebirgskamms des Großen Kaukasus, sondern auch die antike Stadt Derbent in Dagestan, die als „Tor zum Kaukasus“ und als „Schlüssel zum Kaspischen Meer“ galt. Trotz anfänglicher Erfolge drang der Islam nur sehr langsam in das Innere des Nordkaukasus vor. Zurückzuführen war das zum einen auf das schwierige Gelände, das einen engen Kontakt zwischen den verschiedenen Teilen der Region verhinderte, und zum anderen darauf, dass es dort keine mächtigen Zentralstaaten gab, deren Herrscher in der Lage gewesen wären, den Islam (oder auch das Christentum) zur Staatsreligion zu erklären und ihren Untertanen aufzuzwin-

gen. Aus diesen Gründen wurde der nordkaukasische Islam – im Gegensatz zum Islam in Zentralasien – mit Ausnahme einiger religiöser Bruderschaften und Gesellschaften bzw. der „Moslemkomitees", die von St. Petersburg und später von Moskau geschaffen wurden, bei der Mehrheit der Gläubigen aber nie besonders populär waren – nie offiziell institutionalisiert.[1]
Einige ethnische Gruppen in der Region waren zuvor vom (orthodoxen) Christentum beeinflusst worden, das im fünften und sechsten Jahrhundert von georgischen und armenischen Missionaren eingeführt wurde. Die islamische Expansion erstreckte sich daher über zwölf Jahrhunderte. Erfolgreicher war sie im Tiefland und im Vorgebirge des Nordkaukasus, die vom Osmanischen Reich oder seinem Vasallen, dem Krimkhanat, bzw. später von den kabardinischen und dagestanischen (kumykischen) Fürsten erobert worden waren oder sich zumindest unter deren Einfluss befanden. Die endgültige Islamisierung des Nordkaukasus war nicht vor dem 19. Jahrhundert abgeschlossen.[2] Wesentlich dazu beigetragen hatten die Predigten des „Scheich-Kämpfers" Uschurma Mansur, zweier dagestanischer Imame, Ghasi Mullah alias Ghasi Mohammed und Gamzat-bek, und – ganz besonders – des legendären Imam Schamil, des dritten Imam von Dagestan (und Tschetschenien), dem es gelang, einen funktionierenden militärisch-theokratischen Staat zu errichten, der über zwei Jahrzehnte Bestand hatte (1834-1859) und den Angriffen der russischen Armee erfolgreich Widerstand leistete. Während der so genannten Kaukasuskriege im 18. und 19. Jahrhundert wurde der Islam zum einenden Faktor des nationalen Befreiungskampfs mehrerer nordkaukasischer Völker gegen die zaristische Expansion.[3] Aber auch die Relikte heidnischer Traditionen, darunter vor allem das traditionelle Gewohnheitsrecht (*adat*), spielten im Leben der nordkaukasischen Völker weiterhin eine wichtige Rolle.

Der Islam im Nordkaukasus im russischen und im sowjetischen Staat

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts, als der Nordkaukasus endgültig von Russland erobert wurde, war das Verhältnis der Kolonialmacht zum Islam nie besonders herzlich. Die russische Obrigkeit erkannte im Islam von Anfang an eine potenziell einflussreiche Weltanschauung, die unter den gegebenen lokalen Bedingungen als einzige fähig wäre, die ethnisch und sprachlich unter-

1 Vgl. Dmitri Arapov, Islam v Rossijskoj imperii [Der Islam im Russichen Reich], Moskau 2001; Yaacov Ro'i, Islam and the Soviet Union, Columbia University Press 2000.

2 Die große Mehrheit der nordkaukasischen Muslime sind Sunniten, die entweder Anhänger der schafiitischen (die Mehrheit der Völker Dagestans) oder der hanafitischen (zumeist Tschetschenen, Inguschen und die Völker des Nordwestkaukasus wie Nogaier, Nordosseten und Kumyken) *madhhab* (Rechtsschule) sind. Im Nordkaukasus, insbesondere im östlichen Teil (Dagestan, Tschetschenien, Inguschetien), ist der Sufismus weit verbreitet, vertreten durch vier *tariqats* („Wege" oder „Richtungen") – die *naqshbandiyya, qadiriyya, jazuliyya* und die *shizaliyya*. Die „nichtislamischen" Ausnahmen sind die so genannten Mosdok-Kabardiner und die Mehrheit der Nordosseten, die sich zum orthodoxen christlichen Glauben bekennen.

3 Ausführlicher dazu z.B. Nicholas Griffin, Caucasus: Mountain Men and Holy Wars, Boston 2003.

schiedlichen Stämme des Nordkaukasus zu einen. Sie betrachtete daher alle muslimischen Geistlichen und die muslimischen Gemeinden generell mit Argwohn; interessanterweise hat Russland nie eine zentrale Behörde für Angelegenheiten, die die nordkaukasischen Muslime betreffen, geschaffen.[4] Dennoch kann man sagen, dass die letzten Jahre des Russischen Reiches in der Region eine Zeit der beiderseitigen Toleranz zwischen der russischen Obrigkeit und den lokalen Muslimen waren.

Bis zu einem gewissen Grad galt das auch für die Sowjetzeit. Das anfängliche Umwerben der Mullahs in den ersten Jahren des Sowjetstaates, das aus taktischen Überlegungen heraus geschah,[5] wich jedoch bald schweren Repressionen allen Gläubigen und Kirchen gegenüber – so wie überall im Reich, in dem staatlich geförderter Atheismus zuweilen sehr aggressive Formen annahm. In den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts kam es in der gesamten Sowjetunion zur massenhaften Unterdrückung muslimischer (und christlicher) Geistlicher. Moscheen und Medressen (religiöse Schulen) wurden geschlossen und die (öffentliche) Ausübung des islamischen Glaubens wurde von den Behörden bestraft. Die Folge davon war, dass die Basis des Islam in der Region zerschlagen, wenn auch nicht gänzlich ausgelöscht wurde.

Der Islam überlebte im Nordkaukasus in Form eines lokalen Volksislam – einer seltsamen synkretistischen Mischung aus heidnischen Kulten und muslimischer Theologie, die im Nordosten des Kaukasus zusätzlich stark von islamischem Mystizismus (Sufismus) beeinflusst war. Durch diese Symbiose wurde der Islam zu einem unverzichtbaren Teil der (ethnischen) Identität der Völker des Nordkaukasus. Das Verbot des Gebets in den Moscheen und des Studiums des Islam führte zu einem erheblichen Niedergang der islamischen Erziehung und einer signifikanten Säkularisierung der lokalen Bevölkerung, insbesondere in den Städten und im Tiefland. Dennoch wurde die Religion nie ganz ausgerottet.[6] Sie ging vielmehr in den Untergrund und überlebte in Gestalt halblegaler oder illegaler Gruppierungen, Sufi-Bruderschaften, Gesellschaften und (Dorf-) Gemeinschaften (Dschamaate).

---

4 Ganz ähnlich waren die traditionalistischen nordkaukasischen Muslime und ihr Umfeld, die angesichts der ländlichen Strukturen der Region den überwiegenden Teil der Gesellschaft ausmachten, allem, was von Russland kam, einschließlich neuer islamischer Strömungen, notorisch feindlich gesonnen. Das könnte auch der Grund für die Zurückhaltung der Nordkaukasier gegenüber dem Dschadidismus sein, einer liberalen Form des muslimischen Glaubens, der eine große Zahl von Anhängern in den weiter entwickelten muslimischen Teilen des Russischen Reiches hatte.

5 Die Bolschewiki mussten sich der Unterstützung der nordkaukasischen Muslime in den Kämpfen mit den in der Region stationierten Truppen der Weißen Armee während des Russischen Bürgerkriegs (1918-1920), gegen die die Bergvölker einen Guerillakrieg führten, versichern. Ein populärer Slogan, dessen Urheber vielleicht sogar Joseph Stalin, seinerzeit verantwortlich für die Nationalitätenpolitik, selbst war, lautete: „Für die Scharia! Für die Sowjetherrschaft!“

6 Eine Art ethnischer Traditionalismus, zu dem auch er islamische Einfluss gehörte, wurde durch die Stalinschen Deportationen (1944) erheblich verstärkt. Am härtesten traf es im Nordkaukasus die Tschetschenen, Inguschen, Karatschaier und Balkaren. Diese Völker, einschließlich der Völker Dagestans, sind die glühendsten Anhänger des Islam in der Region.

Diese Situation blieb bis in die 70er Jahre und insbesondere auch noch in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts, als in der Sowjetunion allmählich eine gesellschaftliche Liberalisierung einsetzte, weitgehend unverändert.

Die islamische Wiedererweckungsbewegung der späten sowjetischen und frühen postsowjetischen Ära

So wie Glasnost und Perestroika in vielen Bereichen der sowjetischen Gesellschaft zu größerer Freiheit führten, führten sie auch zu mehr Gedankenfreiheit. In den späten 80er und frühen 90er Jahren des 20. Jahrhunderts erlebte der Nordkaukasus eine religiöse (und nationale) Wiedergeburt. An die Stelle des der Sowjetära eigenen „religiösen Defizits" trat schon bald dessen genaues Gegenteil: Es setzte eine geradezu stürmische Rückkehr des Islam aus dem halbillegalen Bereich der Familienzirkel und religiösen Gesellschaften ins öffentliche Leben ein, wo er bald eine führende Rolle spielte.
Eine streng islamische Erziehung hatte in Dagestan und Tschetschenien nicht nur ohnehin Tradition, der Islam hatte auch wegen der stets latenten Gefahr einer russischen Invasion große Anziehungskraft. Dies traf auf den nordöstlichen Kaukasus weit stärker zu als auf die weitgehend russifizierten ethnischen Autonomien im nordwestlichen Kaukasus. Insbesondere zu Beginn der 90er Jahre erlebte die Region einen steilen Anstieg der Zahl (pseudo-)islamischer Gesellschaften und Organisationen, die jedoch oftmals nur sehr wenig mit dem Islam zu tun hatten und von Individuen mit zweifelhafter Vergangenheit (bzw. Gegenwart) ins Leben gerufen worden waren; das Attribut „islamisch" im Namen einer Organisation sollte ihr Ansehen steigern und ihren Führern in den Augen ihrer Landsleute mehr Legitimität verleihen. Es wurden zahlreiche islamische Dschamaate und Wohltätigkeitsorganisationen gegründet, alte Moscheen wiederaufgebaut und neue errichtet. Allein in Dagestan mit seinen gerade einmal 2,5 Millionen Einwohnern stieg die Zahl der Moscheen von 27 im Jahr 1987 auf 1.429 im Jahr 1999; hinzu kamen rund 1.700 neue Dschamaate, 178 Medressen und 15 islamische Hochschulen.[7]
Ebenfalls zu Beginn der 90er Jahre begannen radikale und extremistische islamische Strömungen in der Region Fuß zu fassen, zunächst im westlichen dagestanischen Hochland. Junge Leute aus der Region reisten in den Vorderen Orient, um dort eine islamische Ausbildung zu erhalten. Wenn sie nach einigen Jahren zurückkamen, standen sie unter dem starken Einfluss des „reinen Islam", des „Wahhabismus" oder vielmehr des Salafismus.[8]

---

7 Laut Statistik des Direktorats für Religionsangelegenheiten der Republik Dagestan aus dem Jahr 1999, vgl. Dagestanskaja pravda, 10. Februar 2000.

8 Der „Wahhabismus", eine Bewegung zur Reinigung der islamischen Lehre, entstand Mitte des 18. Jahrhunderts in Arabien als Teil der einflussreichen Reinigungsbewegung um Muhammad ibn Abd al-Wahhab ibn Suleiman at-Tamimi (1703-1791) aus Nedschd. Inspiriert von Texten des Gelehrten Ibn Taimiya (1263-1328) forderten der religiöse Reformer und seine Schüler die Rückkehr zur Reinheit des frühen Islam, *as-salaf as-salih*, oder des „Islam der (gottesfürchtigen, ehrbaren und rechtschaffenen) Vorväter"; die Bewegung hält sich an die strenge Rechtsschule (*madhhab*) der Hanbaliten. Im Übrigen lehnen die An-

Die Region erlebte zudem einen dramatischen Zustrom von Mitgliedern humanitärer Organisationen und von Organisationen zur politischen Bildung aus dem Vorderen Orient, von denen viele offen salafistische Propaganda verbreiteten. Anfangs behandelten die Behörden die salafistischen Gesellschaften eher nachsichtig; das Wiedererwachen des Islam wurde als wünschenswerte Rückkehr zu den spirituellen Wurzeln der Region gesehen und nur sehr wenige verstanden die theologischen Feinheiten. Das Fehlen einer kohärenten staatlichen Strategie sowohl in Machatschkala als auch in Moskau sowie die Protesthaltung einiger dagestanischer Gläubigen, zusätzlich angeheizt von der prekären sozialen und wirtschaftlichen Situation, machten den „Wahhabismus" zu Beginn der 90er Jahre zu einer starken gesellschaftlichen Kraft. In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts begann dann der „tschetschenische Faktor" eine wichtige Rolle zu spielen.

Der russisch-tschetschenische Krieg und die territorial-ideologische Fixierung des islamischen Extremismus

Der faktische Sieg der Tschetschenen im ersten russisch-tschetschenischen Krieg (1994-1996) und die sich daran anschließende kurze Zeit des Friedens (1996-1999) gaben dem radikalen, militanten Flügel des Salafismus, dem Dschihadismus, enormen Auftrieb. In dem vom Krieg zerstörten Land, in dem die Arbeitslosigkeit bei fast 100 Prozent lag, verwandelte sich der schlagkräftige tschetschenische Nationalismus, mit dessen Hilfe die Menschen dazu hatten mobilisiert werden können, die mächtige russische Armee zurückzuschlagen, praktisch über Nacht wieder zurück in die traditionelle tschetschenische Welt des Misstrauens und der Feindschaft zwischen den einzelnen Clans. Das Recht des Stärkeren, durch den Nachkriegszynismus

---

hänger Wahhabs die Bezeichnung „Wahhabiten" ab und benutzen sie selbst nicht, teilweise weil der Begriff seit der Zeit des Osmanischen Reiches eine negative Konnotation hat, in erster Linie aber aufgrund des Verbots, sich mit dem Namen eines Mannes zu identifizieren, was bedeuten würde, dass man sich der Sünde der Idolatrie (Abgötterei, Götzendienst) schuldig machen würde. Sie selber nennen sich *muwahiddun* („die den einzigen existierenden Gott anerkennen und verehren") oder *salafiyyun* („Anhänger der gottesfürchtigen, ehrbaren und rechtschaffenen Vorväter").

Die extremistische Form des Salafismus, die den bewaffneten Dschihad propagiert, wird auch Dschihadismus genannt. Die Hauptziele des Dschihad sind – neben den Schiiten – diejenigen, die als Ungläubige gelten (*kuffar*, *kafirun* oder *kafara*, Sg. *kafir*), diejenigen, die sich vom Glauben abgewandt haben (*murtaddun*, Sg. *murtadd*), und diejenigen, deren Glauben falsch oder heuchlerisch ist (*munafiqun*, Sg. *munafiq*). Da alle, die sich nicht zum salafistischen Konzept des „reinen Islam" bekennen, als *kuffar* betrachtet werden, kämpft man in erster Linie gegen diese Gruppe.

Ziel der „Wahhabiten" und der Anhänger des Salafismus generell ist die Eliminierung heidnischer Elemente (*jahiliya*, „Zeit der Unwissenheit", i.e. die Zeit vor der Offenbarung Mohammeds; zur *jahiliya* wird auch das tschetschenische Gewohnheitsrecht *adat* gezählt) sowie neuerer häretischer Elemente späteren islamischen Ursprungs (*bid'ah*), die erst im Zuge der territorialen Expansion des Islam nach dem Tod des Propheten Mohammed Eingang in den Glauben fanden.

Um die radikalen und militanten Flügel der Anhänger des Salafismus von dessen relativ moderaten Anhängern zu unterscheiden, werden für Erstere die Bezeichnungen dschihadistischer Salafismus, Dschihadismus oder extremistischer Salafismus benutzt.

noch verstärkt, wurde wieder zum Landesrecht. Mitglieder der schwächeren Clans, die von den stärkeren Clans schikaniert und angegriffen wurden, waren mit der Situation natürlich unzufrieden. So wurden junge Männer einiger schwächerer Clans anfälliger für die Lehre des Salafismus, die soziale Gleichheit, die spirituelle Reinigung des Einzelnen und der Gesellschaft insgesamt und den Beginn des Dschihad gegen eine Vielzahl von „Ungläubigen" fordert. Die Mitgliedschaft in salafistischen, von arabischen freiwilligen Kämpfern oder „erleuchteten" Tschetschenen errichteten Dschamaaten schien Sicherheit in einer Atmosphäre heilloser Anarchie zu versprechen. Dazu war allerdings die Militarisierung der Dschamaate notwendig. Viele junge Männer schlossen sich den Militanten an, um sich so vor den „Clan-Kriegen" zu schützen. Die strenge Clan-Hierarchie und die Bestechlichkeit der örtlichen (Sufi-)Geistlichen sowie die Forderung das Salafismus, nur einen Gott zu verehren und sich von den Sufi-Heiligen und Clan-Führern loszusagen, veranlassten sie dazu, dem komplizierten Netz von Loyalitäten den Sippen und Clans gegenüber zu entfliehen, was ihnen das Gefühl individueller Freiheit und einer heiligen Mission gab.

Nicht weniger wichtig war die Tatsache, dass die Dschihad-Rhetorik von dem Teil der tschetschenischen militärisch-politischen Elite übernommen wurde, der gegen das Regime Aslan Maschadows – zumeist aufgrund von dessen Machthunger – opponierte und nun seinerseits versuchte, seine eigene Machtbasis zu vergrößern. Maschadows Regime wurde schon früh von vielen als „häretisch" und damit als illegitim angesehen. Bald kam es in Tschetschenien zu Zusammenstößen zwischen den zahlreicheren Anhängern des traditionellen (Sufi-)Islam mit den weniger zahlreichen, dafür aber besser organisierten und bewaffneten Dschihadisten, die von dschihadistischen Fonds im Ausland unterstützt wurden. Die Respektlosigkeit, die die Salafisten gegenüber den heiligen Stätten des Sufi-Islam, z.B. den Heiligengräbern, an den Tag legten, erzürnte die Traditionalisten aufs Äußerste. Ähnliche Vorgänge spielten sich bald darauf auch im benachbarten Dagestan ab, wo die anfängliche Gleichgültigkeit der Regierung angesichts zahlreicher Zusammenstöße zwischen Sufisten und Salafisten einer gnadenlosen Hexenjagd auf tatsächliche und mutmaßliche „Wahhabiten" wich. Zwischen 1997 und 1999 flohen viele dagestanische Salafisten nach Tschetschenien, wo sie von ihren religiösen Mitstreitern mit offenen Armen aufgenommen wurden.

Das ursprünglich säkulare Regime Präsident Maschadows begann sich unter dem Druck in ein islamisches Regime zu verwandeln, wobei es die Religion als eine Ideologie zur Vereinigung der gespaltenen tschetschenischen Gesellschaft zu benutzen suchte. Aber es war bereits zu spät. 1998 begannen bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Maschadow-treuen Einheiten und Dschihadisten. In dieser Situation, in der der normalerweise eher zurückhaltende tschetschenische Präsident seine Landsleute aufrief, die „Wahhabiten" aus ihren Dörfern zu vertreiben, sprach alles dafür, dass das Land geradewegs in einen erbitterten Bürgerkrieg schlitterte. In diesem entscheidenden Mo-

ment beschlossen die Dschihadisten (Araber, Tschetschenen, Dagestaner u.a.) und einige mit ihnen sympathisierende Feldkommandeure (z.B. Schamil Bassajew) den Einmarsch in den Westen Dagestans, wo dort lebende Dagestaner in mehreren Bergdörfern einen unabhängigen islamischen Staat ausgerufen hatten. Der Einmarsch sollte der Auftakt zu einer großangelegten dagestanischen und schließlich gesamtnordkaukasischen Revolte zur Befreiung der Region von „russischer Unerdrückung" sein. Dabei spielte auch ein wichtiger innertschetschenischer Aspekt eine Rolle: Die Anbahnung eines „kleinen siegreichen Krieges", der unter den Tschetschenen offenbar sehr populär war, sollte dazu beitragen, Maschadows Machtbasis zu zerschlagen. Der Angriff, der im August 1999 erfolgte, scheiterte jedoch schon nach relativ kurzer Zeit infolge des unerwarteten Widerstands der großen Mehrheit der Dagestaner, die zu Hunderten an der Seite der föderalen Truppen gegen die Eindringlinge kämpften, die sie als religiöse Fanatiker und Besatzer, nicht aber als Befreier ansahen. Statt einer gesamtnordkaukasischen Revolte entfachte der Einmarsch letztendlich einen neuen, noch katastrophaleren Krieg, der noch immer nicht beendet ist.[9]

Die aktuelle Situation: Radikalisierung und Regionalisierung

Mit dem Einmarsch in Dagestan, dem Beginn des zweiten russisch-tschetschenischen Krieges, den Anschlägen auf Washington und New York am 11. September 2001 und nicht zuletzt mit den blutigen Terroranschläge in anderen Teilen Russlands, einschließlich der Ereignisse in der Schule im nordossetischen Beslan im September 2004, begann ein neues Kapitel der Geschichte des Islam im Nordkaukasus. Die muslimische Religion, die nun von vielen Menschen mit Terrorismus assoziiert wurde, wurde fortan als (potenzielle) Bedrohung für die Sicherheit Russlands und seine territoriale Integrität betrachtet. Dementsprechend änderten die russischen Behörden ihre Haltung gegenüber Muslimen radikal. Seither gilt jeder, der den Islam „zu eifrig" praktiziert, automatisch als verdächtig. Die lokalen Regierungen in den nordkaukasischen Republiken nutzen die sich ihnen aufgrund der gegenwärtigen Sicherheitstrends bietende Gelegenheit und verwenden den Begriff „Wahhabiten" zur Diskreditierung ihrer politischen Gegner, egal ob diese tatsächlich Anhänger der „Wahhabiten" sind oder nicht.
Dabei ist zu bedenken, dass die Terroranschläge in russischen Städten und Ortschaften von Gruppierungen verübt wurden, die ein klares *politisches* (ethno-separatistisches) Ziel haben, das mit dem Islam nicht das Geringste zu tun hat: den Rückzug der russischen Truppen aus Tschetschenien und die Aufnahme von Friedensverhandlungen mit den Separatisten – beides wurde wiederholt vom Kreml abgelehnt. Islamische Rhetorik wurde von den Sepa-

9 Ausführlicher hierzu: Emil Souleimanov, Chechnya, Wahhabism, and the Invasion of Daghestan, in: Middle East Review of International Affairs 4/2005, unter: http://meria.idc.ac.il/journal/2005/issue4/jv9no4a4.html.

ratisten lediglich dazu benutzt, ihre Aktionen zu rechtfertigen. Das änderte jedoch nichts daran, dass der Kampf gegen die verhassten „Wahhabiten" – oftmals nur praktizierende Muslime – immer heftiger geführt wird.

Es gibt eine ganze Reihe lokaler Besonderheiten in dieser Entwicklung, die größere Aufmerksamkeit verdienen. In den letzten Jahren hat in Tschetschenien ein wichtiger Generationswechsel stattgefunden: An die Stelle (ethnisch tschetschenischer) säkularer ehemaliger Offiziere der Sowjetarmee, die sich noch an die Jahre friedlichen Zusammenlebens mit Russen in einem gemeinsamen Staat erinnern konnten und bis vor kurzem den Kern der tschetschenischen Armee bildeten, tritt zunehmend eine junge „Kalaschnikow-Generation", junge Männer zumeist ohne Schulbildung, aufgewachsen im Krieg und verblendet von der primitivsten Form dschihadistischer Ideologie. Diese jungen Kämpfer halten die Russen für eine monolithische ethnische – und in extremen Fällen – religiöse Gruppe; der Kampf gegen sie (und gegen „Kollaborateure" aus den eigenen Reihen) rechtfertigt jede Aktion, egal wie grausam sie ist. Das brutale Vorgehen der föderalen Truppen (und prorussischer tschetschenischer Milizen) in der Republik – permanente „*Satschistkas*" („Säuberungen"), massenhafte Entführungen und anschließendes „Verschwinden" der Opfer, Folter und Erniedrigung derjenigen, die in Filtrationslagern gefangen gehalten werden –, die keinen Unterschied zwischen Separatisten, ihren Angehörigen und Nichtkombattanten machen, bestärkt die jungen Kämpfer in ihrer Sache.[10]

In Inguschetien begann sich die Lage zu verschlechtern, als Präsident General Ruslan Auschew, der sein Land erfolgreich davor bewahrt hatte, von tschetschenischen Separatisten oder von russischen Generälen in den Konflikt hineingezogen zu werden, zurücktreten musste. Er wurde 2002 von Putins ehemaligem Kollegen vom russischen Inlandsgeheimdienst FSB, Murat Sjasikow, dessen Loyalität dem Kreml gegenüber außer Zweifel steht, ersetzt. Sjasikow stimmte der Stationierung russischer Streitkräfte in der kleinen Republik westlich von Tschetschenien zu. Schon bald gingen russische und inguschetische Soldaten, Polizei und Geheimdienste zu denselben brutalen Methoden über, wie sie im benachbarten Tschetschenien angewendet wurden.[11] Jugendliche Inguschen reagierten darauf mit extremer Radikalisierung und sympathisierten mit dem tschetschenischen Widerstand. Eine der Folgen davon war ein massiver Angriff von Guerillas des so genannten inguschetischen Dschamaats auf die wichtigsten inguschetischen Städte im Juni 2004, bei dem mehr als 80 zumeist inguschetische Polizisten ihr Leben verloren.

---

10 Vgl. Svante E. Cornell, Russlands Stillstand in Tschetschenien: „Normalisierung" oder Verschlechterung der Lage?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 267-276.

11 Vgl. The Situation in Chechnya and Ingushetia Deteriorates. New Evidence of Enforced Disappearances, Rape, Torture, and Extrajudicial Executions, Joint Statement by Amnesty International, Human Rights Watch, the Medical Foundation for the Care of Victims of Torture, and Memorial, 8. April 2004, unter: http://hrw.org/english/docs/2004/04/07/russia8408.htm.

Dagestan hat seit Ende der 90er Jahre ähnliche Probleme aufgrund des „stillen Krieges“ zwischen den Mitgliedern radikaler Dschamaate und den Strafverfolgungsbehörden, dessen Intensität vielleicht sogar die im benachbarten Tschetschenien noch übersteigt.

Bis vor kurzem hatte es den Anschein, als ob die Probleme im nordöstlichen Kaukasus keinen besonders großen Einfluss auf die Entwicklungen in den ethnischen Republiken im Nordwesten der Region (Kabardino-Balkarien, Karatschai-Tscherkessien und Adygien) hätten, die sich von den von ihnen durch das vorwiegend orthodoxe Nordossetien getrennten Republiken Inguschetien, Tschetschenien und Dagestan kulturell und historisch leicht unterscheiden und in denen außerdem ein größerer Prozentsatz Russen lebt. Aber auch hier dienten die Terroranschläge als *Carte blanche* für die Strafvollzugsorgane, „präventive Pazifizierungsmaßnahmen“ in den Dschamaaten durchzuführen. Die Häufigkeit von Repressionsakten gegen praktizierende Muslime, die generell als „Wahhabiten“ bezeichnet werden, hat zugenommen. Es kommt zu Massenverhaftungen durch Polizei und FSB, die vor erniedrigenden und brutalen Verhörmethoden nicht zurückschrecken. Diejenigen, die sich streng an die Lehre des Islam halten, haben ihre Arbeit verloren, Moscheen wurden geschlossen.[12]

Die Dschamaate in diesem Teil der Region (die bei weitem nicht alle von Anfang an salafistisch orientiert waren) reagierten auf die Unterdrückung seitens der Regierung mit zunehmender Radikalisierung. Komplexe sozioökonomische Probleme wie Armut und Arbeitslosigkeit sowie die unter den lokalen Eliten und „offiziellen“ Geistlichen verbreitete Korruption haben die Radikalisierung ebenso begünstigt wie die generelle Unzufriedenheit mit der russischen Herrschaft sowie nicht zuletzt „Russifizierungsversuche“, die generell für den moralischen Verfall der kaukasischen Gesellschaft verantwortlich gemacht werden. Einige Mitglieder des zu Beginn der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts gegründeten kabardino-balkarischen Dschamaat reagierten auf all diese Entwicklungen 2002 mit der Abspaltung einer extremistischen (nichtsalafistischen) Splittergruppe namens Dschamaat Jarmuk, die sich hauptsächlich um soziale Probleme kümmert.[13] Jarmuk strebt danach, „den Islam zu schützen“ und das „gottlose“ Regime zu bekämpfen. Dabei ist Jarmuk jedes Mittel recht, einschließlich des bewaffneten Kampfes. Die schlimmste Gewalttat, die diese Gruppe bislang begangen hat, war ein massiver Angriff auf Naltschik, die Hauptstadt Kabardino-Balkariens, im Oktober 2005, bei dem über hundert Menschen starben. Jarmuk ist nur eine von vielen solcher Organisationen in der Region.

---

12 Vgl. den Bericht von Memorial, Conflict Spill-Over Outside the Chechen Republic in 2004-2005 (Ingushetia and Kabardino-Balkariya), 2. März 2006, unter: http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/msg/2006/03/m53212.htm.

13 Der kabardino-balkarische Dschamaat half Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen wie z.B. bei Alkoholproblemen oder Drogenabhängigkeit, war karitativ tätig, förderte den Dialog zwischen den Generationen und unterstützte den öffentlichen Widerstand gegen Kriminalität und illegale Geschäftemacherei.

Im gesamten Nordkaukasus schließen sich – ähnlich wie in Tschetschenien – zuweilen auch einzelne „Rächer“ bewaffneten Gruppen an, um sich Verstärkung zu sichern und ihre persönliche Mission zu erfüllen. Das bedeutet aber auch, dass das Verhalten solcher Gruppen nicht immer nur von einer Ideologie geleitet wird. Die Mitgliedschaft in einem Dschamaat oder auch nur die enge Zusammenarbeit mit einer solchen Gemeinschaft kann für einen Einzelkämpfer eine willkommene Alternative sein, denn der Einzelne hat nur geringe Chancen, eine Blutfehde gegen mächtige Feinde zu überleben, vom Erreichen seines Ziels ganz zu schweigen. In der Tat kann sich in einer Gesellschaft, in der die Blutrache anerkannt und geachtet ist[14] und in der das Prinzip der kollektiven Verantwortung sowohl vom Staat als auch von denjenigen, die gegen den Staat oder seine individuellen Vertreter kämpfen, in Anspruch genommen wird, ein Konflikt mit der Geschwindigkeit eines Waldbrandes ausbreiten. Hier wird nach dem Motto verfahren: „Wenn Du meinen Bruder (Vater, Sohn, meine Mutter, meine Schwester, meinen Großvater, Onkel oder Cousin) beleidigst – gleichgültig, ob es sich um Mitglieder des Dschamaats handelt oder nicht – werde ich alles tun, um an Dir, Deiner ganzen Familie und all Deinen Kollegen und Freunden Rache zu nehmen.“ Dies erklärt aber auch, warum – entgegen entsprechenden Erwartungen – weder der Tod von säkularen oder traditionalistischen Führern wie Aslan Maschadow und seinem Nachfolger Abdul-Chalim Sadulajew, noch die Liquidierung wichtiger dschihadistischer Führer wie al-Chattab, Abu al-Walid, Abu al-Saif und Schamil Bassajew, die alle in den letzten Jahren getötet wurden, zu einem Zusammenbruch des bewaffneten Widerstands geführt hat. Es spricht vielmehr dafür, dass es – ungeachtet irgendwelcher Veränderungen im Kommando – eher unwahrscheinlich ist, dass der Widerstand ins Wanken gerät, da er von den beschriebenen lokalspezifischen Faktoren angetrieben wird.

Das wiederum schließt keineswegs aus, dass ein (bislang nicht unbedingt von ideologischen oder politischen Gründen motivierter) einzelner Rächer zum Anhänger eines militanten Islam (Dschihadismus) mutiert, der regionale Solidarität (im Nordkaukasus) verlangt und dessen Einfluss unter den Kämpfern aus verschiedenen Teilen des Nordkaukasus zusehends stärker wird. Zusammen mit dem sich ausbreitenden Konflikt könnten diese Faktoren in einigen Jahren eine leicht entzündbare Mischung hervorbringen, die die Stabilität der gesamten Region ernsthaft gefährden würde.

Der „tschetschenische Faktor“ spielt ebenso eine Rolle: Den bewaffneten Widerstand in den nordkaukasischen Republiken zu entfachen und zu unterstützen, wurde zu einem integralen Bestandteil der Politik Sadulajews und seines jüngsten Nachfolgers Doku Umarow, der auf diese Weise versucht, seine Machtbasis zu erweitern und Moskau zu einem Friedenshandel zu zwingen.[15]

---

14 Das gilt praktisch für den gesamten Nordostkaukasus und die Gebirgsregionen des Nordwestkaukasus.

15 Ausführlicher hierzu: Emil Souleimanov, An Endless War: The Russian-Chechen Conflict in Perspective, Frankfurt am Main 2006.

Zentralasien

Die im Zuge der Entwicklung der zentralasiatischen Länder nach der Auflösung der Sowjetunion aufgetretenen Prozesse und Probleme sind in vieler Hinsicht mit denjenigen in den muslimischen Ländern des Vorderen Orients vergleichbar, auch wenn die Region Besonderheiten aufweist, die auf die lange sowjetische Herrschaft zurückzuführen sind (geringere Religiosität, großer Einfluss der russischen Sprache etc.).[16] Die Länder haben mit einem hohen Bevölkerungswachstum und Armut zu kämpfen. Hinzu kommt seit 1991 die Wiederbelebung traditionaler sozialer Institutionen sowohl im Alltag als auch in den staatlichen Ideologien.
Die Region hat sich zudem dem Einfluss des Vorderen Orients geöffnet. Herausragendes Merkmal dafür ist das Vordringen des Islam, insbesondere eines Islam, der auf einer radikalen Weltanschauung beruht. Obwohl der radikale Islam in einigen Teilen der Bevölkerung Zentralasiens weit verbreitet ist, wird er auch heute noch als Randthema betrachtet, da die Mehrheit der Bevölkerung noch immer die traditionelle, moderate Form des Islam bevorzugt. Das Risiko eines „grünen Terrorismus" wird jedoch von den Regierungen (insbesondere in Usbekistan) häufig als Rechtfertigung für die Verfolgung der Opposition missbraucht.

Das traditionelle Verständnis des Islam in Zentralasien

Der Islam ist in denjenigen Regionen Zentralasiens, in denen die Bevölkerung sesshaft ist, fest verwurzelt. Zwar haben auch nomadische Stämme häufig den Islam angenommen, ihr Leben wird jedoch noch immer von traditionellen Regeln und Normen bestimmt.[17]
In den historischen zentralasiatischen Staaten (Emirat Buchara sowie die Khanate Chiwa und Kokand) stellte der Islam einen Grundstein des lokalen Sozialsystems dar. Der Emir von Buchara z.B. hielt den Kult des alten heiligen Buchara (*Buchara sharif*) aufrecht und bezeichnete sich selbst als Herrscher der Rechtgläubigen (*amir al-mu'minin*). Nichtsdestoweniger betrachteten auch hier die sunnitischen Muslime den *khalifa*, den osmanischen Sultan, als ihren obersten Herrscher, obwohl sie von den Modernisierungsprozessen im Osmanischen Reich nur wenig verstanden und auch nur wenig darüber wussten.[18] Neben dem offiziellen Islam fand in Zentralasien der Volksislam nach den Lehren berühmter zentralasiatischer Sufis (*naqshbandiyya, yasawiyya*, *kubrawiyya*) weite Verbreitung. Nur lose Kontakte mit der übrigen muslimischen Welt ließen jedoch auch einen starken Konservatismus überle-

16 Ausführlicher hierzu: Pauline Jones Luong, The Middle Easternization of Central Asia, in: Current History 10/2003, S. 333-340.
17 Die Islamisierung der kasachischen und kirgisischen Stämme war stark von der Politik Katharinas II. im 18. Jahrhundert beeinflusst. 1789 genehmigte sie die Errichtung eines Muftiats unter der Führung der Kasantataren (Wolgatataren).
18 Vgl. Arminius Vambery, Travels in Central Asia, London 1865.

ben, was einer der Hauptgründe dafür war, dass die Staaten hinter den Entwicklungen zurückblieben. Die Ideen der Erweckungsbewegungen wie z.B. des Dschadidismus, die eine Modernisierung des Islam auf dem gesamten russischen Territorium auf der Grundlage russischer Bildungsstandards forderten, begannen die Region um 1900 herum zu durchdringen.[19]

Im sowjetischen Zentralasien ging der Islam unmittelbar nach der bolschewistischen Revolution in den Widerstand (Basmatschi-Bewegung), was zu seiner fast vollständigen Auslöschung in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts führte. Im folgenden Jahrzehnt wurde ein „offizieller" Islam eingeführt, der das religiöse Leben in einem akzeptabeln Rahmen aufrechterhalten sollte, aber nicht über das Niveau von Folklore hinausging.[20]

In den 60er und insbesondere in den 70er Jahren begann jedoch eine inoffizielle Variante des Islam allmählich Fuß zu fassen. So genannte „Haustheologen" verbreiteten die islamische Lehre in den Haushalten oder bei Zusammenkünften von Freunden in den Tschaichanas (Teehäusern).[21] Gleichzeitig begannen radikale Elemente an der Peripherie der städtischen und ländlichen Gesellschaft Forderungen nach einer gewaltsamen Reinigung einer ihrer Ansicht nach häretischen offiziell-islamischen Geistlichkeit zu erheben.[22] In diese Zeit fiel auch die Entstehung der ersten inoffiziellen islamischen Strukturen und Bewegungen, die zumeist von Studenten gegründet wurden.

Trotz aller atheistischen Propaganda war der Islam also nicht völlig aus dem normalen Leben verschwunden. Insbesondere in einigen Teilen der usbekischen und tadschikischen Bevölkerung spielte das Gebet eine zentrale Rolle im Alltag der Menschen und eröffnete in der Regel die Feier wichtiger Ereignisse wie z.B. Hochzeiten, die Geburt eines Kindes, Begräbnisse etc. Traditionelle Wallfahrtsorte hatten für die Menschen nie ihre Attraktivität verloren, die oftmals im Rahmen offiziell genehmigter „Besichtigungsfahrten" mit ihrem Arbeitkollektiv dorthin fuhren.[23]

Die Besetzung Afghanistans hatte tiefgreifende Auswirkungen auf die Situation des Islam in Zentralasien. Während der Operationen in Afghanistan wurden in großem Umfang Rekruten aus den islamisierten Völkern Zentralasiens quasi als „muslimische Glaubensgenossen" eingesetzt. Die heimkehrenden Veteranen hatten gute Kontakte zu ihren afghanischen Glaubensbrüdern und

---

19 Der Traditionalismus eines lokalen Geistlichen, der nur über Grundkenntnisse des Koran und ausgewählter *hadiths* verfügte – was sich auch nach der russischen Kolonialisierung nicht änderte – war den Erweckungsbewegungen ein Dorn im Auge. Vgl. z.B. Sadriddin Ayin, Vospominanija [Erinnerungen], Moskau 1956.

20 Ausführlicher zum Islam in der Sowjetzeit: Shoshana Keller, To Moscow, Not Mecca. The Soviet Campaign Against Islam in Central Asia, 1917-1941, London 2001.

21 Vgl. Bachtijar Babadžanov/Aširbek K. Muminov/Martha Brill Olcott, Muhammadjon Hindustoni (1892-1989) i religioznaja sreda ego epochi [Ammadžan Hindustoni und das religiöse Umfeld seiner Zeit], in: Vostok-Oriens 5/2004, S. 43-59.

22 Die Anthropologen Walentin Buschkow and Dmitri Mikulski bezeichnen diese Gruppen als Fundamentalisten; Valentin I. Buškov/Dmitri V. Mikulski, Istorija graždanskoi voiny v Tadžikistane [Die Geschiche des Bürgerkriegs in Tadschikistan], Moskau 1999, S. 110.

23 Zum Islam im sowjetischen Zentralasien siehe u.a. Muriel Atkin, Islam in Tajikistan, Philadelphia 1989.

viele von ihnen lernten eine Menge über den Islam, wenn auch nur über die sehr traditionelle Variante, die in Afghanistan praktiziert wurde.
Mit dem Beginn von Michail Gorbatschows Perestroika drangen weitere äußere Einflüsse (insbesondere wahhabitische Literatur) in den in Zentralasien praktizierten Islam ein. Gleichzeitig kam es zu einer Auseinandersetzung zwischen der Mehrheit der traditionellen Hanafiten und einer kleinen Randgruppe radikaler Muslime, den Anhängern eines importieren Wahhabismus. Der Neu- und Wiederaufbau von Moscheen führte zu einem Zustrom von Geldern aus traditionell muslimischen Ländern wie Saudi Arabien und Pakistan.
Ende der 80er Jahre ebnete die Liberalisierung des Sowjetsystems einer Institutionalisierung bestehender islamischer Strukturen den Weg. Höhepunkt dieser Entwicklung war die Gründung der unionsweiten Partei der Islamischen Wiedergeburt (PIW) im Jahr 1990, die jedoch bald in regionale (usbekische und tadschikische) Untergruppen zerfiel. Nationalitätenkonflikte und Auseinandersetzungen über religiöse Dogmen schwächten die islamische Bewegung so sehr, dass sie nicht mehr in der Lage war, die Möglichkeiten, die sich neuen Parteien und politischen Gruppierungen nun boten, zu nutzen. 1991 wurde die PIW – oder genauer: wurden die nationalen Fraktionen der PIW – in Tadschikistan und Usbekistan zudem verboten.
Neben der PIW entstanden weitere politische Organisationen in verschiedenen Regionen Zentralasiens. Zu den wichtigsten gehörte die im Fergana-Tal gegründete Partei *Adolat* („Gerechtigkeit"). Einige ihrer Mitglieder gründeten später die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU).[24] Zu den kleineren Parteien gehörten die usbekische *Hizbullah* und die islamisch-nationale Bewegung *Alash* in Kasachstan.
Für die Gründung einer breiten islamischen Volksbewegung in Zentralasien gab es jedoch nur wenig Unterstützung. Auch wenn einige Muslime, vor allem die jüngeren, radikalen Formen des Islam zuneigten, hatten diese Tendenzen keine starke historische Basis. Dass die Sowjetära ihrerseits zum Eindringen eines radikalen Islam in Zentralasien beigetragen hat, liegt in erster Linie an dem ideologischen Vakuum des Islam der Sowjetzeit, das die importierten Ideologien bestimmter Gruppierungen in den späten 80er und frühen 90er Jahren zu füllen begannen, teilweise auch mit erheblicher materieller Unterstützung. Die Frustration über das politische, wirtschaftliche und gesell-

24 *Adolat* verschaffte sich 1991-1992 im Fergana-Tal großen Respekt, indem sie z.B. die öffentliche Ordnung aufrechterhielt, zur Senkung von Spekulationsgeschäften und Kriminalität beitrug und Korruption und Alkoholismus bekämpfte. Bagatelldiebstähle wurden in Übereinstimmung mit der islamischen *Shari'a* mit Stockschlägen bestraft. Frauen wurden gezwungen, Kopftücher zu tragen und bereits für das Auslassen von Gebeten wurde man hart bestraft. In einem Fall beschuldigte ein russisches Mädchen ihren Bruder vor den Aktivisten des Alkoholismus. Mitglieder von *Adolat* schlugen ihn daraufhin zusammen, damit er „die Flasche vergesse". Vgl. Sanobar Šermatova, Islamskii faktor v rukach političeskich elit [Der islamische Faktor in der Hand der politischen Eliten], in: Aleksei V. Malašenko/Martha Brill Olcott (Hrsg.), Islam na postsovetskom prostranstve [Der Islam im postsowjetischen Raum], Moskau 2001, unter: http://www. carnegie.ru.

schaftliche Chaos im postsowjetischen Raum steigerte die zunehmende Attraktivität radikaler Formen des Islam unter den weniger kritischen, zumeist jungen Teilen der Bevölkerung nur noch weiter.

Die Transformation des politischen Islam nach dem Zerfall der Sowjetunion

Die meisten der islamischen Gruppen, die Ende der 80er Jahre in Zentralasien Bestandteil politischer Parteien oder Bewegungen waren, haben die Unterdrückung und den Kampf mit den lokalen, offiziell säkularen Regimen nicht überlebt. Sie waren größtenteils gezwungen, in den Untergrund zu gehen. Der PIW Tadschikistans (PIWT) wurde es jedoch von den Behörden gestattet, am Rande des politische Spektrums fortzubestehen.
In Usbekistan wurden die Mitglieder der usbekischen PIW, der Bewegung *Adolat* und einiger anderer islamische Organisationen verfolgt, diskreditiert oder – wie im Falle „illoyaler Geistlicher" – ohne Umschweife liquidiert. Gerade infolge dieses Vorgehens aber konnten die Anhänger radikaler Denkschulen in den islamischen Bewegungen zunehmend an Boden gewinnen. Es war allerdings nicht immer die Ideologie, die die Attraktivität für die Anhänger ausmachte; finanzielle Ressourcen und Zugang zu Bildung hatten eine ebensolche magische Anziehungskraft auf viele junge Leute wie eine gegen das Regime gerichtete populistische Rhetorik. Andererseits war die „Rekrutierung" nicht immer freiwillig, wie die Entführungen im Fergana-Tal gezeigt haben.[25] Solche Praktiken waren insbesondere typisch für die IBU.[26]
In Tadschikistan hielt die PIWT zu Beginn des Konflikts zwischen den tadschikischen Regionen das Regierungsbüro in Duschanbe ein halbes Jahr lang (Mai bis November 1992) besetzt. Im anschließenden Bürgerkrieg (1992-1997) gelang es der Partei, die Unterstützung derjenigen tadschikischen Regionen zu gewinnen, die traditionell wenig Einfluss im Staat hatten. Später erhielt sie durch den Friedensvertrag beachtliche politische Macht. Andererseits war jedoch gerade ihre Rolle in den Friedensvereinbarungen auch der Anlass dafür, dass die radikalsten Elemente die Partei verließen. Zusammen mit der Einbindung ehemaliger PIWT-Kämpfer in die offiziellen Streitkräfte beraubte dieser Verlust die Partei praktisch aller realen Machtinstrumente, was zu einem Rückgang ihrer Popularität führte, bis sie schließlich in der politischen Bedeutungslosigkeit verschwand. Das offizielle tadschikische Regime instrumentalisierte die Partei zur Demonstration der Demokratisierung des Landes und als Sündenbock für gelegentliche Attacken auf den islamischen Extremismus.[27]

---

25 Vgl. Slovo Kyrgyzstana, 12. Oktober 1999.
26 Vgl. Vitaliy Ponomarev, Islam v sisteme gosudarstvennoy politiki Uzbekistana i Turkmenistana [Der Islam im System der staatlichen Politik Usbekistans und Turkmenistans], in: M.V. Iordan/R.G. Kuzeev/R.G. Červonnaja (Hrsg.), Islam v Evrazii [Der Islam in Eurasien], Moskau 2001, S. 339-355.
27 Vertreter des tadschikischen Regimes halten die PIWT noch immer für einen Verbündeten von *Al-Qaida* und der IBU. Sie wird außerdem verdächtigt, einen islamischen Staat er-

In den übrigen Republiken Zentralasiens steht die Bevölkerung dem Islam eher indifferent gegenüber und die Aktivitäten islamischer Organisationen finden keine nennenswerte Unterstützung. Das turkmenische Regime ließ keinerlei politische Bewegungen zu, auch keine islamischen. Islamische Parteien hätten außerdem eine Gefahr für den Personenkult um Präsident Saparmurat Nijasow, genannt Turkmenbaschi, dargestellt. Obwohl Kirgisistan unter Präsident Askar Akajew das – relativ gesehen – wohl liberalste Umfeld für die Gründung politischer Parteien jeglicher Couleur genoss, konnte die islamische Bewegung auch hier keinen nennenswerten Erfolg verbuchen; dasselbe galt für Kasachstan.

So war es Ende der 90er Jahr schließlich die IBU unter ihrem militärischen Anführer und Drogenbaron Dschuma Namangani und seinem Chefideologen Tahir Joldasch, die zur wichtigsten Bedrohung für die Sicherheit erklärt wurde.[28] Die Bewegung war die einzige in ganz Zentralasien, der es gelang, mit Hilfe ihrer ausländischen Förderer (einschließlich der Taliban[29]) in den beiden so genannten Batken-Kriegen 1999 und 2000 ihre Stärke zu demonstrieren. Vorbereitungen für eine dritte solche Aktion wurden verschoben, da die Vorbereitung der Anschläge auf die USA vom 11. September 2001 Vorrang hatte. Namangani starb wahrscheinlich während der darauffolgenden Intervention in Afghanistan, womit die Gefahr, die die Bewegung für die Öffentlichkeit darstellt, erheblich gesunken ist. Gleichzeitig verschwand ihr Name aus den Schlagzeilen und aus den offiziellen Berichten.

Neben der IBU konzentriert sich die Aufmerksamkeit der Behörden seit Ende der 90er Jahre auch auf eine weltweit operierende Bewegung, die *Hizb ut-Tahrir*, die bereits seit Beginn der 90er Jahre in Zentralasien agiert.[30] Der Name der Bewegung tauchte jedoch bis zum Prozess gegen die mutmaßlichen Organisatoren des Mordanschlags auf den usbekischen Präsidenten Islam Karimow im Februar 1999 nicht in den Nachrichten auf. Nach dem Rückzug der IBU aus der politischen Szene wurde die *Hizb ut-Tahrir* für alle terroristischen Anschläge seit 2001 verantwortlich gemacht. Obwohl die Organisation für fundamentalistische Bewegungen typische Merkmale aufweist, lassen ihre Flugblätter und Schriften keine systematischen terroristischen Ambitionen erkennen.

Die gewaltlose Propagierung der Ideen von *Hizb ut-Tahrir*, insbesondere zu wirtschaftlicher Gleichberechtigung und zum Internationalismus, steht in scharfem Kontrast zu den wirtschaftlichen Misserfolgen und der Korruption der meisten zentralasiatischen Staaten, namentlich Usbekistan, Tadschikistan

---

richten zu wollen. Vgl. Vitaliy Naumkin, Radical Islam in Central Asia, Between Pen and Rifle, London 2005, S. 246-248.

28 Einigen Quellen zufolge kontrolliert die IBU bis zu 70 Prozent des gesamten Drogenhandels im Osten Tadschikistans und im Fergana-Tal. Vgl. M. Gerasimov, Religioznii narkotrafik [Religiöser Drogenhandel], in: Nezavisimaja Gazeta, 3. November 1999, S. 5.

29 Vgl. Wahíd Mozhdeh, Afghanistan wa panj sale-e solte-ye Taleban [Afghanistan und fünf Jahre Talibanherrschaft], in: Neshrani (Teheran), Nr. 1382, 2002/2003, S. 74-81.

30 Vgl. Naumkin, a.a.O. (Anm. 27), S. 139-140.

und Kirgisistan.[31] Für die offizielle lokale Geistlichkeit, die dazu neigt, den Islam durch die nationale Brille zu betrachten, stellt die Bewegung ebenfalls eine erhebliche Bedrohung dar.
Auch wenn die Unterwanderung durch militante Elemente (wie z.B. ehemalige IBU-Kämpfer) nicht völlig ausgeschlossen werden kann, entspringen Hinweise auf einen bewaffneten Flügel der Bewegung angesichts ihrer strengen Hierarchie wohl eher dem Wunschdenken lokaler „Antiterrorregime".[32]

Islamismus im heutigen Zentralasien: Eine kritische Bewertung der „terroristischen Bedrohung"

In den Jahren 2004 und 2005 wurde Zentralasien, und hier insbesondere Usbekistan, von angeblichen terroristischen Anschlägen erschüttert, die, so die offizielle Version der usbekischen Führung, von Zellen der *Al-Qaida* in Zentralasien, d.h. der *Hizb ut-Tahrir*, begangen wurden. Obwohl eine Beteiligung terroristischer Gruppen mit islamischem Hintergrund an den Anschlägen im Frühjahr 2004 nicht ausgeschlossen werden kann, ist bei Mutmaßungen über die Täter größere Vorsicht geboten.[33] Trotz der Tatsache, dass einige Mitglieder oder einzelne Zellen der *Hizb ut-Tahrir* in die Taten verwickelt gewesen sein könnten, sind diese nicht repräsentativ für die gesamte Bewegung und es wäre unklug, hier zu verallgemeinern.
Die Ereignisse in Andischan 2005 sind bislang der Höhepunkt einer weitgehend virtuellen Terrorismusbekämpfung seitens des usbekischen Regimes.[34] Das „Opfer" war eine bis dahin kaum bekannte Splittergruppe namens *Akromija*, die sich in den 90er Jahren von *Hizb ut-Tahrir* abgespalten hatte und versuchte, deren Ideologie an die lokalen Bedingungen anzupassen. Auch wenn es nahezu unmöglich ist, die einzelnen Details der Operationen sowohl der so genannten Islamisten als auch der Regierungskräfte nachzuvollziehen, hatte das Ereignis doch ernste Folgen für ganz Usbekistan. Geopolitisch vollzog Präsident Karimow in seiner Außenpolitik einen Schwenk weg von den USA hin zu Russland. In Bezug auf die interne Dynamik des Landes de-

31 In Turkmenistan wurde die Entwicklung der Bewegung von dem autarken Regime erstickt; im Falle Kasachstans ist ihre Anziehungskraft aufgrund der relativ guten wirtschaftlichen Situation, der besten in der Region, schwach.
32 Ausführlicher zur Struktur der Bewegung: Naumkin, a.a.O. (Anm. 27), S. 144.
33 Zu den Bombenanschlägen im Frühjahr 2004 in Usbekistan bekannte sich die bis dahin unbekannte Gruppe *Islamischer Dschihad*. Nach offizieller usbekischer Version wurden die Gewalttaten jedoch von *Hizb ut-Tahrir* und *Al-Qaida* begangen. Beachtenswert ist dabei jedoch, dass die USA seinerzeit die Einstellung ihrer Hilfeleistungen an Usbekistan in Zusammenhang mit den Menschenrechtsverletzungen seitens der Regierung in Erwägung zogen. Vgl. Nezavisimaja Gazeta, 19. April 2004.
34 Zu den Hintergründen siehe u.a. M. M. Meyer (Hrsg.), Srednjaja Azija: andižanskii scenarii? [Zentralasien: Das Andischan-Szenario?], Moskau 2005; Andrea Berg, Zentralasien, quo vadis? Zur fragilen Sicherheitslage in Kirgisistan und Usbekistan, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 179-193. Eine Version, die stärker mit der Version der Regierung übereinstimmt, ist der Bericht von Shirin Akiner, Violence in Andijan, 13 May 2005: An Independent Assessment, Uppsala 2005.

monstriert das Regime seine derzeitige Stärke (auch wenn fraglich ist, wie lange es sich wird halten können). Auch wurde klar, dass „islamischer Extremismus“ der wichtigste ideologische Gegenspieler des Regimes ist. Angesichts des Fehlens eines funktionierenden Regierungssystems unter Karimows Herrschaft könnte jede Schwächung des Regimes möglicherweise zur Instabilität oder sogar zu einem bewaffneten Konflikt führen, in dem eine islamische Ideologie, insbesondere in ihren radikalsten Ausprägungen, zu einem tödlichen Werkzeug werden könnte. Andererseits stellten weder die Ereignisse in Andischan noch die Revolution in Kirgisistan im März 2005 eine echte Bedrohung für das usbekische Regime dar. Obwohl es in Zentralasien durchaus ein islamisch-fundamentalistisches Potenzial gibt, das zu einem großen Teil vom Verhalten der dortigen Regierungen (insbesondere in Usbekistan) auch noch gefördert wird, ist die Gefahr eines islamischen Extremismus in der Region immer noch ziemlich gering.

Schlussfolgerung

Im Nordkaukasus und in Zentralasien stellen mit komplexen Sicherheitsbedrohungen konfrontierte Regierungen ihre Antiterror-Rhetorik ungeachtet der besonderen lokalen Bedingungen und Entwicklungen aus politischen Gründen *a priori* in den Kontext des so genannten globalen Krieges gegen den Terror. Somit sind die Regierungen selbst aufgrund ihrer Haltung und ihrer Handlungen zu einer der Hauptursachen für das Vordringen des radikalen Islam in der Region geworden. Ähnlich sind die Versuche des Kreml, den Konflikt mit den tschetschenischen Separatisten als Kampf gegen einen von außen importierten islamischen Terrorismus darzustellen, Teil einer umfassenderen Strategie zur Diskreditierung der tschetschenischen Widerstandsbewegung im In- und – wichtiger noch – Ausland. Moskaus Ziel ist es, eine *Carte blanche* für die endgültige Unerdrückung des Aufstands zu erhalten.
Aus denselben Gründen verwenden die Regierungen in Zentralasien und im Nordkaukasus das Etikett „Islamist“ oder „islamischer Terrorist“ für jeden, der sich in der politischen Opposition befindet. Derzeit sind Tausende von Gefängnisinsassen in den zentralasiatischen Staaten der Mitgliedschaft in einer islamischen Gruppierung, die den Sturz der herrschenden säkularen Regierungen zum Ziel habe, angeklagt. Ähnliches ist, wenn auch in begrenzterem Umfang, im Nordkaukasus zu beobachten. (Lokale oder seltener nationale) zentralasiatische und russische Eliten haben aus politischen Gründen seit langem die Unterscheidung zwischen politischem Islam und islamischem Fundamentalismus einerseits und militantem Islamismus oder Terrorismus andererseits aufgegeben. Trotz dieser Voreingenommenheit der herrschenden Eliten wird die Realität in Tschetschenien und – in begrenztem Maße – im Fergana-Tal stark von immer mächtiger werdenden Gruppen beeinflusst, die

sich zu einem militanten Islam bekennen und sich mit zunehmender Brutalität terroristischer Methoden als Teil ihres bewaffneten Kampfes bedienen.
Bewegungen, die eine solche Strategie verfolgen, können auf eine zunehmende Enttäuschung über die herrschenden Regime (insbesondere in Zentralasien) und unbefriedigte wirtschaftliche Bedürfnisse setzen. Somit sind es wieder die regierenden Eliten selbst, die aufgrund ihrer Korruptheit, ihrer Inkompetenz und ihrer mangelnden Bereitschaft, die grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Bürger zu befriedigen, ihre Bevölkerung in die radikale Opposition unter dem grünen Banner treiben.
Andererseits kann keine der angesprochenen Bewegungen für irgendeine der untersuchten Regionen Stabilität garantieren. In den Regionen, in denen es bereits zu einer offenen Konfrontation zwischen den offiziellen Regierungen und islamischen Bewegungen gekommen ist (Tschetschenien, Tadschikistan), hat sich der politische Islam – einschließlich seiner radikalen Formen – selbst in einem Ausmaß diskreditiert, dass die lokale Bevölkerung die herrschenden Regime als das „kleinere Übel" betrachtet.
Zwar ist eine ausschließlich von lokalen Faktoren ausgehende „Explosion" des islamischen Extremismus in Zentralasien unwahrscheinlich; es kann jedoch dann zu Konflikten kommen, wenn aus welchen Gründen auch immer ein oder mehrere externe Akteure – insbesondere aus der islamischen Welt, aus Russland, den USA oder China – ein Interesse an der Destabilisierung der Region haben.
Die Gefahr, dass die Flammen der Gewalt angefacht werden, die selbst von den „führenden Mächten" nicht mehr kontrolliert werden können, ist auch ein geeignetes Mittel, um Druck auf die zentralasiatischen Staaten auszuüben, insbesondere auf diejenigen, in denen die Gefahr ähnlicher Entwicklungen besteht, d.h. vor allem in Usbekistan, Tadschikistan oder Kirgisistan.
Zusammenfassend ist festzustellen, dass politischer Islam und islamischer Terrorismus im Nordkaukasus und in Zentralasien nicht nur eine hypothetische Bedrohung sind. Kurz- und mittelfristig sind beide Regionen ein äußerst fruchtbarer Boden für das rasche Anwachsen extremistischer Bewegungen, die in der Lage sind oder sein werden, sie zu destabilisieren. Islamischen Bedrohungen, die in den Gebieten gewaltsame Unruhen entfachen können, muss sicherlich Aufmerksamkeit geschenkt werden. Andererseits sind die zentralasiatischen Regime (wie z.B. in Kirgisistan) durchaus in der Lage, die Katastrophe selbst, ohne den destabilisierenden Einfluss eines islamischen Radikalismus, herbeizuführen. Die Regierungen sind allzu sehr bemüht, willkürlich alle oppositionellen Bewegungen und Gruppen, die ihre Autorität untergraben könnten, zu unterdrücken, was auch die Unterdrückung ansonsten moderater Gruppen bedeutet. Dieser Teufelskreis sät Frustration, die von den radikalsten Gruppen geerntet werden kann.

Delia Rahmonova-Schwarz

Ziel Russland: Reform und Realität der Migrationspolitik

Einführung

> Russland befindet sich zurzeit in einer einmaligen historischen Periode, in der Einwanderungspolitik zu einem bedeutenden Faktor für seine wirtschaftliche und demographische Sicherheit werden und zur Stabilisierung seiner Entwicklung beitragen kann.[1]

So lautete das Schlusswort einer Konferenz über Arbeitsmigration in St. Petersburg am 1. und 2. Juli 2004. Zwei Jahre später, am 30. Juni 2006, verabschiedete die Staatsduma das Gesetz „Über die Erfassung der Migration ausländischer Staatsbürger und staatenloser Personen in der Russischen Föderation". Nach der Zustimmung des Föderationsrates am 6. Juli 2006 und der Bestätigung durch Präsident Wladimir Putin am 18. Juli 2006 tritt das Gesetz am 15. Januar 2007 in Kraft. Migration ist inzwischen zu einer der am heftigsten diskutierten politischen Fragen avanciert. In seiner Rede vor der Föderalen Versammlung am 11. Mai 2006 wies Präsident Putin darauf hin, dass dem Land eine demographische Krise drohe, und betonte, dass eine Reform des Einwanderungsrechts dringend geboten sei, um die aktuelle demographische Entwicklung umzukehren.[2] Sein Berater Viktor Iwanow äußerte sich besorgt über die „afrikanische Sterbe- und die europäische Geburtenrate"[3] in Russland.

Die russische Bevölkerung nimmt seit 1986 konstant ab; seit 1993 beträgt der natürliche Rückgang 700.000 bis 900.000 Menschen jährlich. Neben der Schaffung der notwendigen sozialen Voraussetzungen für die Steigerung der Geburtenrate begrüßt das russische Strategiepapier für den Zeitraum bis 2015 gesetzgeberische Maßnahmen, die die Registrierung und Beschäftigung aus-

1 Irina Ivachnjuk, Zaključitelnyi otčet meždunarodnogo seminara „Perspektivy trudovoj migracii v Rossii i ee regionach: prava migrantov v kontekste ekonomičeskogo i demografičeskogo razvitija" [Abschlussbericht über das internationale Seminar „Perspektiven der Arbeitsmigration in Russland und seinen Regionen: Rechte von Migranten im Kontext der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung"], S. 3, unter: http://www.uef.ru/rus/chairs/stat/seminar2004.doc (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Vgl. Putins Rede zur Lage der Nation, unter: http://www.fond-opk.orthodoxy.ru/publ/publ view.php?publid=39 (auf Russisch).

3 Auszüge aus Viktor Iwanows Erklärung bei dem von der Staatsduma organisierten runden Tisch im April 2006. Material von der Stringer Information Agency, unter: http://www.stringer.ru (auf Russisch).

ländischer Staatsbürger erleichtern.[4] Die sozial-patriotische Partei *Rodina* („Heimat") und die Kommunistische Partei der Russischen Föderation (KPRF) stimmten im März 2006 gegen den Gesetzentwurf. *Rodina* kritisierte ihn als „wirksames Instrument zur Verdrängung der einheimischen Bevölkerung".[5] Der Gegensatz zwischen Pro-Putin-Kräften, die die Einführung von Maßnahmen zur Liberalisierung der Einwanderungspolitik unterstützen, und der als Fraktion der Oppositionsparteien bekannten Gruppierung (Kommunisten und Patrioten) ist jedoch nur ein kleiner Ausschnitt eines wesentlich größeren Spektrums. Über die Innenpolitik hinaus gibt es in Russland vielfältige und komplexe Kontroversen über die Frage, wie man mit Einwanderung umgehen soll. Die Themen reichen von Verletzungen der Rechte von Arbeitsmigranten durch deren Arbeitgeber und die Polizei über zunehmende rassistische und fremdenfeindliche Ressentiments der einheimischen Bevölkerung bis hin zu aktuellen außenpolitischen Trends, die zur Änderung des Einwanderungsrechts beigetragen haben. Die Russische Föderation hat eingesehen, dass sie eine grundlegende Reform des Einwanderungsrechts vornehmen muss, um die wirtschaftlichen, demographischen und sozialen Probleme lösen zu können, mit denen sie heutzutage konfrontiert ist. Nun da das neue Einwanderungsgesetz bald in Kraft treten wird, haben Politiker, internationale Organisationen, einheimische Wissenschaftler und die Medien eine Diskussion darüber entfacht, ob Russland sich nicht zu einem ebensolchen Einwanderungsland entwickeln wird wie die USA. Unabhängig von den umstrittenen Gründen für die Reformen stellt sich jedoch auch die Frage, inwieweit die Russen bereit sind, Ausländer zu akzeptieren. Kann die Legalisierung ausländischer Arbeitskräfte wirklich den Arbeitgebern nützen, die auf Profitmaximierung aus sind? Der vorliegende Beitrag untersucht die Mechanismen hinter der Absicht der russischen Regierung, Maßnahmen zur Erleichterung der Einwanderung durchzuführen. Dabei werden die Realität des Migrationsmanagements und die Auswirkungen, die aktuelle politische Reformen haben könnten, miteinbezogen. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen Arbeitsmigranten aus Zentralasien.

„Russland ist keine Durchgangsstation" – vom Umgang mit undokumentierter Migration

Die Arbeitsmigration von Zentralasien nach Russland nimmt seit Ende der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts, als die russische Wirtschaft sich zu erholen begann, zu. Infolge des wirtschaftlichen Transformationsprozesses verfielen

4 Siehe das Strategiepapier der Russischen Föderation zur demographischen Entwicklung für den Zeitraum bis 2015, vorgestellt am 15. Februar 2001 auf einer Regierungssitzung, unter: http://www.akdi.ru/ECONOM/akdi.HTM (auf Russisch).

5 Andrei Archipov, Pomoščnik prezidenta Viktor Ivanov podvel čertu pod migrantami [Präsidentenberater Viktor Iwanow zieht die Grenze für Einwanderer], unter: http://www.stringer.ru/publication.mhtml?Part=37&PubID=5607.

die Infrastruktur, das Bildungs- und das Gesundheitssystem der zentralasiatischen Staaten zusehends, was Arbeiter aus der Landwirtschaft und dem Baugewerbe, aber auch Fachkräfte dazu veranlasste, auf der Suche nach Arbeit nach Russland abzuwandern. In Russland, gegenwärtig das zweitbeliebteste Einwanderungsland nach den USA, leben geschätzte 10,2 Millionen undokumentierte Migranten.[6] Verlässliche Informationen über die ethnische Herkunft der Einwanderer liegen nicht vor, es wird jedoch angenommen, dass Menschen aus dem Kaukasus und aus Zentralasien den Großteil der Migranten nach Russland stellen; aber auch Ukrainer, Moldauer und Weißrussen machen einen beachtlichen Anteil des russischen Arbeitmarkts aus. Die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften im Bausektor, im Groß- und Einzelhandel, im öffentlichen und privaten Dienstleitungssektor, in der Gastronomie und im öffentlichen Transportwesen wird als wichtigster Faktor für die Migration nach Russland betrachtet. Mit einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 6,4 Prozent in den letzten Jahren hat die Russische Föderation Millionen Migranten aus anderen Teilen der ehemaligen Sowjetunion angezogen.

Trotz Auswanderung und Bevölkerungsrückgang sind die russischen Politiker in der Frage, mehr Zuwanderung zuzulassen, gespalten. Die Kommunisten und *Rodina* erheben Zweifel hinsichtlich des vermeintlichen wirtschaftlichen Nutzens. Sie befürchten, russische Bürger könnten auf dem Arbeitsmarkt an den Rand gedrängt werden, und sind schon wegen der derzeitigen Zahl an Ausländern besorgt, ganz zu schweigen von einem weiteren Zuzug von Migranten aus der ehemaligen UdSSR. *„Prochodnoj dvor“*, das russische Wort für „Durchgangsstation“, hat die negative Konnotation eines Ortes ohne Recht und Ordnung. *„My – ne prochodnoj dvor“* („Wir sind keine Durchgangsstation“) oder *„Rossija – ne prochodnoj dvor“* („Russland ist keine Durchgangsstation“) hört man daher immer wieder von Politikern, NGOs, den Medien und einer aufgebrachten Bevölkerung. Der Gedanke, dass das Land von illegalen Migranten und inkompetenten Politikern in einen Hort der Gesetzlosigkeit verwandelt werden könnte, ist auch in den führenden Medien zu finden. Rechtsextreme Gruppierungen wie die Russische Bewegung gegen illegale Migranten und Einwanderer benutzen eine Anti-Einwanderungspropaganda, um mehr Zuspruch für ihre nationalistische Ideologie zu erhalten.[7]

Russlands „Wir-sind-keine-Durchgangsstation“-Diskurs mag sich im Vergleich zu der Debatte um die „Festung Europa“, d.h. die restriktive Einwan-

6 Schätzung der Föderalen Migrationsbehörde. Vgl. V Rossii nachodjatsja bolee 10 millionov nelegalnych migrantov [In Russland leben mehr als zehn Millionen illegale Einwanderer], Ria Novosti, 11. Dezember 2006, unter: http://www.rian.ru/society/20061211/56770101.html.

7 Vgl. z.B. die Zeitung *Sovetskaja Rossija*, unter: http://www.sovross.ru/2006/06/06_4_1.htm, oder unter: http://www.rednews.ru/article.phtml?id=5222. Die Partei Russische Gesamtnationale Union (Russkij Obščenacionalnij Sojuz, RONS) verbreitet dieselben Anti-Migranten-Botschaften. Im Mai 2006 wurden Anti-Migranten-Flugblätter mit dem Slogan „Die Duma verabschiedet anti-russisches Gesetz“ in Moskauer Metrostationen verteilt.

derungspolitik der kürzlich erweiterten Europäischen Union, zunächst beinahe einladend anhören.[8] Wie Tatjana Yudina zu Recht behauptet, ist Russlands Bedarf an ausländischen Arbeitskräften mit dem der europäischen Länder in den 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts vergleichbar.[9] Das derzeitige Einwanderungsrecht hat keine positiven Ergebnisse erbracht und Russland, das stark auf Arbeitsmigranten zur Aufrechterhaltung seiner Wirtschaft angewiesen ist, kann es sich nicht leisten, solch strenge Einwanderungsgesetze zu verabschieden, wie einige westliche Staaten. Es ist daher wenig wahrscheinlich, dass Russland seine Türen für Einwanderer völlig schließt. Trotz des Bedarfs an Arbeitskräften tut Russland jedoch im Hinblick auf eine angemessene Einwanderungspolitik noch immer zu wenig. In ihrem Strategiepapier für die Weltbank stellen Juri Andrienko und Sergei Guriew fest, dass Russland sich weiterhin an der Politik der OECD-Staaten zu orientieren scheint, die eine begrenzte, auf Quoten beruhende Einwanderung zulässt, was negative Auswirkungen auf die Wirtschaft haben könnte. Die beiden Wissenschaftler sind besorgt über die Richtung der russischen Einwanderungspolitik und stellen fest, dass in Russland seit 2002 Einwanderungsbestimmungen gelten, die denjenigen in Deutschland, Österreich und den Niederlanden in den 90er Jahren nachempfunden sind. Sie argumentieren, dass es trotz verbesserter Grenzkontrollen, Abschiebeverfahren und Amnestien für undokumentierte Einwanderer nicht einmal die OECD-Staaten geschafft haben, Einwanderung vollständig zu regulieren. Sie weisen darauf hin, dass ausländische Arbeitkräfte sich als durchaus wirksame Unterstützung für ein langfristiges Wirtschaftswachstums in der EU und in den USA erwiesen haben; Russland, das weder der EU noch der OECD angehört, solle jedoch eine Einwanderungspolitik ins Auge fassen, die sich nicht an anderen Ländern orientiert.[10]

Betrachtet man einige der Argumente der mit Fragen der Einwanderung befassten Politiker, wird deutlich, worauf Andrienko und Guriew sich beziehen. Laut Michail Tjurkin, dem stellvertretenden Leiter des Föderalen Migrationsdienstes (*Federalnaja Migrazionnaja Sluschba,* FMS), würde der Staat von einer strikteren Einwanderungskontrolle und einem besseren Migrationsmanagement erheblich profitieren, da „dem Staat durch illegale Einwanderung bis heute Einnahmen in Höhe von 200 Millionen US-Dollar pro Jahr entgehen".[11] Weiter erklärt Tjurkin, dass Arbeitgeber, wenn sie Migranten als billi-

8 Vgl. u.a. Hans-Joachim Albrecht, Fortress Europe? – Controlling Illegal Immigration, in: European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1/2002, S. 1-22, sowie Stefan Alsher, Knocking at the Doors of „Fortress Europe". Migration and Border Control in Southern Spain and Eastern Poland, in: CCIS Working Paper Series, Working Paper 126, November 2005, unter: http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg126.pdf.

9 Vgl. Tatiana N. Yudina, Labour Migration into Russia: The Response of State and Society, in: Current Sociology 4/2005, S. 1.

10 Vgl. Yuri Andrienko/Sergei Guriev, Understanding Migration in Russia. A Policy Note for the World Bank, Juni 2005, S. 22-23, unter: http://www.cefir.ru/download.php?id=216.

11 Sprosite Tjurkina [Fragen Sie Tjurkin], Interview mit Michail Tjurkin, unter: http://www.gazeta.ru/turkin.shtml.

ge Arbeitskräfte einstellen, alle rechtlichen Verfahren und Steuervorschriften umgehen, die sie bei der Einstellung ausländischer Staatsbürger einhalten müssen. Wenn sie legal beschäftigt würden, müssten auch Migranten Steuern zahlen und die arbeitsrechtlichen Bestimmungen sowie die Regelungen zum befristeten Aufenthalt nach russischem Recht beachten.

Wenn es um die legale Beschäftigung von Ausländern und den Wettbewerb auf dem russischen Arbeitsmarkt geht, so Tjurkin, denken die russischen Unternehmer nur an ihren eigenen Profit. So zieht beispielsweise die russische Bauindustrie den Großteil der ausländischen Arbeiternehmer an, missachtet jedoch die Einwanderungsbestimmungen. Migranten erleiden auf Baustellen schwere und oft tödliche Unfälle. „Ihre Rechte", so Tjurkin weiter, „werden ständig von ihren Arbeitgebern verletzt und niemand übernimmt die Verantwortung. Dieses illegale Verhalten steht im Widerspruch zu dem, was das FMS unternimmt. Bevor ein Arbeitgeber einen Ausländer einstellt, muss er beachten, dass russische Staatsangehörige absoluten Vorrang haben. Erst wenn der russische Arbeitsmarkt keine qualifizierten Bewerber für entsprechende Aufgaben zur Verfügung stellen kann, kann der Arbeitgeber in Erwägung ziehen, einen Ausländer einzustellen."[12] Obwohl Russland ganz offensichtlich dringend ausländische Arbeitskräfte benötigt, geht aus Tjurkins Argumenten deutlich hervor, dass Arbeitsmigranten aus Zentralasien wohl kaum von weiteren Gesetzesänderungen zum Status undokumentierter Migranten sowie Arbeits- und Aufenthaltgenehmigungen profitieren werden. Ein leitender Beamter des FMS sagte auf einer Pressekonferenz im Januar 2006, dass sich das FMS von einer strafenden Einwanderungspolitik distanziere und die Einführung einer Arbeitsvermittlung für Migranten als zivilisiertere Form des Umgangs mit Arbeitsmigration erwäge. Er versicherte seinen Zuhörern, dass das FMS beabsichtige, den Status von bis zu einer Million undokumentierter Migranten im Lande zu legalisieren. Nach Ansicht führender russischer Experten werden jedoch wahrscheinlich Migranten ukrainischer und moldauischer Herkunft bevorzugt werden, da sie „aufgrund ihrer russischen Sprachkenntnisse und der kulturellen Verwandtschaft mit unserer Bevölkerung an Russland besser angepasst und außerdem qualifizierter sind als Migranten aus Tadschikistan".[13] Die so genannte „Miniamnestie" des FMS im Jahr 2005 bestand in der Legalisierung von etwa 7.000 Ukrainern. Es überrascht daher nicht, dass Russland bei der Regelung der Einwanderung auch mit Belarus eng zusammenarbeitet. Beide Länder haben kürzlich einen Vertrag über einheitliche Migrationskarten unterzeichnet.

---

12 Ebenda.

13 Interview eines Journalisten von TRIBUNE-uz mit Jewgeni Gontmacher, Forschungsdirektor des Zentrums für soziale Studien und Innovationen der russischen Föderation (auf Russisch; „angepasst" ist die wörtliche Übersetzung aus dem Russischen).

Um die russische Einwanderungspolitik verständlicher zu machen, soll kurz die Geschichte der staatlichen Institution, die für Migrationspolitik zuständig ist, beleuchtet werden.
1993, zu Beginn ihrer Unabhängigkeit, richtete die Russische Föderation unter Präsident Boris Jelzin eine Behörde mit dem Namen Föderaler Migrationsdienst ein. Ihre Funktionen wurden nach kurzer Zeit vom Ministerium für Föderationsangelegenheiten, nationale und Migrationspolitik übernommen. Das Ministerium wurde 2001 aufgelöst und seine Aufgaben wurden dem Außenministerium und dem Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel übertragen. Gleichzeitig erhielt das Innenministerium die Zuständigkeit für Migrationsfragen wie z.B. die Regulierung der undokumentierten Migration und Fragen im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Zwangsmigration. Der FMS wurde schließlich am 9. März 2004 als Behörde unter direkter Kontrolle der Exekutive von Präsident Putin per Dekret wieder eingerichtet. Seither ist der FMS für die Vergabe von Pässen, Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, das Meldewesen, Einreisegenehmigungen und Visaangelegenheiten zuständig, während einwanderungspolitische Maßnahmen, ihre Implementierung und der gesetzliche Rahmen für die Migrationskontrolle in der Verantwortung des Innenministeriums verblieben sind. Das Innenministerium, so Tjurkin, „legt die Spielregeln fest und gibt die Anweisungen, das FMS setzt sie um. Das erhöht die Unabhängigkeit des FMS und erweitert seine Aufgaben. Es setzt die Einwanderungsgesetze, die vom Präsidenten, der Regierung, dem Föderationsrat und dem Innenministerium autorisiert sind, in die Praxis um.“[14]
Die Aussagen scheinen in zweifacher Hinsicht widersprüchlich zu sein. Erstens ist das FMS ein Organ des Innenministeriums und es kann viele Jahre dauern, bis die Angestellten dieser staatlichen Einrichtung über einen ähnlichen Einfluss verfügen wie ihre Kollegen in der Exekutive. Deshalb ist die erfolgreiche Implementierung neuer Bestimmungen nicht nur eine Frage der Macht- und Ressourcenverteilung zwischen dem FMS und der Polizei, sie erfordert auch viel Zeit. Untersuchungen sowohl russischer als auch ausländischer Wissenschaftler liefern Belege für die alltäglichen Praktiken von Polizeibeamten (also des Innenministeriums) gegenüber Migranten. 2001 beobachtete das Institut für soziale und wirtschaftliche Bevölkerungsstudien der russischen Akademie der Wissenschaften 2.200 Polizisten im Rahmen eines Forschungsprojekts über fragwürdige Praktiken im Bereich von Recht und Ordnung. Die Wissenschaftler kamen zu bemerkenswerten Schlüssen in Bezug auf das Ausmaß der Korruption in russischen Strafverfolgungsbehör-

14 Michail Tjurkin, Inogda my namerenno idem na užestočenie nakazanii. Intervju [Gelegentlich verschärfen wir Strafen mit Absicht. Interview], in: Otečestvennye Zapiski 4/2004, unter: http://www.strana-oz.ru/?numid=19&article=906.

den.[15] Dabei sollte man nicht vergessen, dass das durchschnittliche Monatsgehalt eines Polizisten 7.400 Rubel (ca. 260 US-Dollar) beträgt. Ein Arbeitsmigrant, der bei einer russischen Baufirma arbeitet, verdient durchschnittlich doppelt soviel wie ein russischer Polizist. Es ist genauso alltäglich, dass Migranten Polizisten Bestechungsgelder anbieten, um nicht abgeschoben zu werden, wie Polizeibeamte Bargeld von Migranten erpressen. In den russischen Medien wird regelmäßig über Gerichtsverfahren gegen Polizisten, die von illegalen Einwanderern Bestechungsgelder angenommen haben, berichtet. Die meisten Polizisten verlangen ganz offen „ihren Anteil". Bei der üblichen Überprüfung der Personalien teilt der Polizist dem Migranten oder der Migrantin mit, dass seine bzw. ihre Papiere ungültig oder gefälscht seien, und verlangt die Zahlung eines „Bußgelds". Nur wenige Polizisten melden diese von undokumentierten Einwanderern erhobenen Bußgelder ihren Vorgesetzten. Auf dem Tscherkisowski-Markt in Moskau, der für seine vielen tadschikischen Händler bekannt ist, tauchen regelmäßig Polizeibeamte auf, um „Kontrollen durchzuführen".[16] Die Frage, inwieweit das FMS Unabhängigkeit erlangen kann, bleibt in diesem Zusammenhang offen, da Putins Regierung noch immer mit Korruption zu kämpfen hat. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang die Ergebnisse einer Studie über Korruption, die von der in Moskau ansässigen NGO *Information Science für Democracy* (INDEM) durchgeführt wurde. INDEM hat festgestellt, dass im Vergleich zu 2001 der Marktumfang der Korruption im Zusammenhang mit der Ausstellung gültiger Meldepapiere am Wohnort (sowie der Ausstellung einheimischer und ausländischer Pässe) im Jahr 2005 um 33 Prozent gestiegen ist.[17]

Der zweite Widerspruch betrifft die Arbeit des FMS, insbesondere im Hinblick auf die Implementierung des neuen Einwanderungsgesetzes. Das neue Gesetz ersetzt die Vorschrift, dass Ausländer eine Aufenthaltsgenehmigung für die Russische Föderation benötigen, durch die Auflage, sich bei den zuständigen Behörden zu melden.[18] Ab dem 15. Januar 2007 müssen Ausländer in Russland ihren Wohnort nicht mehr registrieren lassen, allerdings bleibt die Registrierungspflicht für Ausländer, die eine zeitweilige oder eine Daueraufenthaltsgenehmigung beantragen, bestehen.

Nach dem neuen Gesetz müssen alle Ausländer bei ihrer Ankunft in Russland ein Meldeformular ausfüllen und das FMS innerhalb von drei Tagen über

---

15 Für weitere Information siehe die Website von Laboratorija ekonomičeskoj Sociologii, unter: http://www.isesp-ras.ru/labryvk.htm. Zu weiteren Ergebnissen des Projekts siehe auch Olga Kollennikova, Deformacija trudovoj dejatelnosti rabotnikov milicii kak faktor oslablenija bezopasnosti naselenija [Die Deformation der Polizeiarbeit als Faktor für die Verschlechterung der Sicherheit der Bevölkerung], Dissertations-Abstract, unter: http://www.transparency.org.ru/ CENTER/DOC/book_20_Referat.doc.

16 Sie haben ein wenig Tadschikisch gelernt und können ihre Forderungen inzwischen in der Muttersprache der Einwanderer erheben.

17 Vgl. Diana Schmidt, CPI, INDEM Studie und andere: Korruption in Russland 2005. Kommentar, in: Russlandanalysen Nr. 78, 28. Oktober 2005, S. 7-9, unter: http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen78.pdf.

18 Cf. Föderales Gesetz über die Erfassung der Migration ausländischer Staatsbürger und staatenloser Personen in der Russischen Föderation, Artikel 2 Absatz 4 (auf Russisch).

ihre Einreise informieren. Leitende Mitarbeiter des FMS versprechen sich gerade von dieser neuen Vorschrift sehr viel. Um die Angelegenheit sowohl für die Mitarbeiter des FMS als auch für die Migranten zu vereinfachen, sieht das neue Gesetz die Möglichkeit vor, dass Ausländer persönlich in einem FMS-Büro oder aber in einem Postamt den Behörden ihre Einreise melden. Postämter haben die offiziellen Migrationskarten mit dem holografischen Streifen des FMS vorrätig und die Postangestellten können die neu angekommenen Ausländer registrieren. Jeder, der schon einmal in Russland war, hat jedoch vielleicht die rigorosen Polizeikontrollen bemerkt, insbesondere gegenüber Ausländern aus dem Kaukasus oder aus Zentralasien. Es ist also wohl keine Übertreibung zu behaupten, dass ein Zuwanderer aus einem Land wie Tadschikistan, der nur wenig Russisch spricht, es nicht einmal bis zum Postamt schaffen würde, da Misshandlungen, Festnahmen und die Erpressung von Bestechungsgeldern durch die Polizei bekanntlich allgemein üblich sind. Außerdem haben die Postämter, obwohl Russland wahrscheinlich das verlässlichste Postsystem aller ehemaligen Sowjetrepubliken hat, noch mit einer Reihe von Unzulänglichkeiten zu kämpfen – vom Personalmangel über fehlende Briefmarken bis hin zu Problemen mit der Stromversorgung und dem Kundendienst.

Viele der Menschen, die in die Russische Föderation einwandern, nehmen auch die Dienste informeller Netzwerke in Anspruch, um an Meldepapiere zu gelangen. Je nach dem, was sich der Migrant leisten kann, gibt es bei diesen Aufenthaltsgenehmigungen Unterschiede in der Echtheit. Besuchern russischer Städte werden schnell die vielen Werbeplakate zahlreicher dubioser Vermittlungsagenturen auffallen, die Hilfe bei der Registrierung anbieten (oftmals innerhalb eines Tages). Das FMS setzt seine Hoffnungen auf neue Bestimmungen, die darauf abzielen, die Kontrolle über die gesamte „graue Wirtschaft“ zu verbessern; die größte Herausforderung ist dabei jedoch, dass die Umsetzung der neuen Vorschriften nur dann gelingen kann, wenn sie mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption einhergeht. In den nächsten Monaten werden sich Russlands nichtdokumentierte Zuwanderer in den Untergrund gedrängt sehen. Sie werden noch größere Angst vor Abschiebung und noch mehr Fragen hinsichtlich ihrer Zukunft haben: Können sie FMS-Mitarbeitern eher trauen als der Polizei? Oder sollen sie weiterhin eher auf informelle Angebote setzen, um Meldepapiere zweifelhafter Echtheit zu bekommen? Wird die gegenwärtige Serie von FMS-Razzien genauso schnell vorübergehen wie die vorherige? Oder ist sie nur der Auftakt zu einem noch schärferen Vorgehen der Regierung?

Zunehmende Fremdenfeindlichkeit gegenüber Migranten

Ungeachtet der Änderungen der Einwanderungspolitik wird sich die Fremdenfeindlichkeit der russischen Bevölkerung in naher Zukunft wohl kaum

ändern. Das *Levada Analytical Center*, das 2005 mehrere repräsentative Umfragen durchgeführt hat, hat festgestellt, dass 57 Prozent der Befragten sich für ein Aufenthaltsverbot für Menschen aus dem Kaukasus in ihrem Bezirk oder in ihrer Stadt aussprachen, 53 Prozent befürworteten ähnliche Maßnahmen gegenüber Zentralasiaten. Die Mehrheit der Befragten möchte keine Migranten in ihrer Familie oder in der Nachbarschaft haben.[19] Es überrascht daher, dass Andrienko und Guriew, deren Ziel eine liberalere Einwanderungspolitik ist, behaupten, dass der Durchschnittsrusse der zugewanderten Bevölkerung gegenüber ziemlich tolerant sei.[20] Zusätzlich zu quantitativen Erhebungen durchgeführte ethnographische Interviews zeigen zudem häufig, dass die russische Bevölkerung gegenüber Migranten nichtslawischer Herkunft eine Einstellung hat, die bestenfalls gleichgültig, im Allgemeinen aber eher intolerant ist.[21]

Die wachsende Feindseligkeit führt zur Diskriminierung von Zuwanderern. Wegen ihrer Haut- bzw. Haarfarbe werden Migranten häufig *„tschernye"* („Schwarze") genannt. Zum Umgang der Polizei mit Migranten gehören vielfach Beschimpfungen und Drohungen, Demütigungen und die Anwendung physischer Gewalt. Weit verbreitet ist die Konfiszierung gültiger Ausweispapiere durch Arbeitgeber und Polizei, so dass die Zuwanderer auch keine Rechte mehr haben. Obwohl Menschenrechts-NGOs wie *Memorial* und *Migrazija i pravo* („Migration und Recht") Migranten Rechtshilfe anbieten, verlassen die meisten ihre Heimatländer mit nur geringen Kenntnissen ihrer Rechte und verlassen sich lieber auf informelle Netzwerke als solche Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus sitzen derzeit Hunderte von Migranten in Untersuchungshaft, in erster Linie, weil sie falsche Namen angegeben haben und der Polizei nicht ihre echten Ausweispapiere übergeben wollten. In solchen Fällen kann die Polizei, deren Aufgabe es ist, die entsprechenden Konsulate zu informieren, die Identität der Verhafteten nicht feststellen, so dass diese in Untersuchungshaft bleiben und weder ihre Angehörigen informieren, geschweige denn einen Anwalt einschalten können. Fehlendes Wissen über die russischen Einwanderungsbestimmungen und mangelnde russische Sprachkenntnisse führen dazu, dass Zuwanderer noch leichter Opfer von Diskriminierung werden.[22]

Wie Mukomel feststellt, werden Migranten auch durch den eingeschränkten Zugang zum Wohnungsmarkt diskriminiert.[23] Er untersuchte den Inhalt von über 20.000 Wohnungsanzeigen, die in kostenlosen Anzeigenblättern zwischen 2002 und 2004 veröffentlicht worden waren, und fand heraus, dass

---

19 Vgl. Wladimir Mukomel, Immigration und Russlands Migrationspolitik: Streit um die Zukunft, in: Russlandanalysen Nr. 102, 2. Juni 2006, S. 2-6, hier: S. 4, unter: http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen102.pdf.

20 Vgl. Andrienko/Guriev, a.a.O. (Anm. 10), S. 36.

21 Vgl. Saodat Olimova/Igor Bosc, Labour Migration from Tajikistan, IOM und Research Centre „Sharq", Juli 2003.

22 Äußerungen von Rechtsanwälten der in Moskau ansässigen NGO *Migrazija i pravo* in Interviews mit der Autorin.

23 Vgl. Mukomel, a.a.O. (Anm. 19), S. 6.

eine erstaunliche Anzahl (in einigen russischen Städten jede dritte) der Annoncen den Zusatz „Vermiete nur an Russen“ enthielt. Solche Anzeigen findet man häufig auch an Leitungsmasten, in Metrostationen und an Bushaltestellen, wie ich selbst gesehen habe.
Nationalismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit geben besonderen Anlass zur Sorge im Hinblick auf Skinheadgruppen und informelle Jugendgruppen, die rassistisch motivierte Gewalttaten begehen. So waren z.B. die tadschikische Bevölkerung in- und außerhalb Tadschikistans sowie antirassistische NGOs im März 2006 über den Beschluss eines Gerichts in St. Petersburg, sieben jugendliche Skinheads, die des Mordes an einem neunjährigen tadschikischen Mädchen im Jahr 2004 verdächtigt wurden, lediglich wegen Rowdytums anzuklagen, zutiefst enttäuscht. Einer der Verdächtigen wurde sogar freigesprochen.[24] Während meiner Forschungsreise nach Moskau im September 2005 bestätigten die tadschikischen Diasporaorganisationen *Migrazija i pravo* und *Todschik Diaspor*, dass von jugendlichen Neonazis an Einwanderern verübte Verbrechen zu einem ernsten Problem geworden seien. Darüber hinaus werfen internationale Menschenrechtsorganisationen wie *Amnesty International* und lokale NGOs wie *Memorial* und *Sova* („Eule“) den russischen Behörden vor, das zunehmende kriminelle Verhalten von Neonazigruppen zu ignorieren. Soziologen sagen voraus, dass es in naher Zukunft in russischen Städten unvermeidlich zur Ghettobildung kommen wird.[25]

Die Bedeutung der Migration für die Wirtschaft der zentralasiatischen Länder

Man kann ohne Übertreibung sagen, dass die Volkswirtschaften der Entsendestaaten ohne die Arbeitsmigranten nicht überleben würden. Das trifft sowohl auf die slawischen Länder der ehemaligen Sowjetunion, die Ukraine, Moldau und Weißrussland, zu als auch auf Tadschikistan, Kirgisistan und Usbekistan. Insbesondere in Tadschikistan, einem verarmten Land, das in den 90er Jahren durch einen Bürgerkrieg verwüstet wurde, gibt es wohl nur wenige Großfamilien, die kein Familienmitglied haben, das in Russland lebt und arbeitet. 2003 machten Überweisungen aus Russland etwa 20 Prozent des tadschikischen Bruttoinlandsprodukts aus. Dabei handelt es sich um offizielle Angaben, die auf statistischen Daten beruhen, die von den Banken zur Verfügung gestellt wurden. Tatsächlich könnten es zwischen 40 und 50 Prozent sein, da es für viele Migranten günstiger ist, ihr Geld privat in bar oder durch inoffizielle Boten zu transferieren. Die Überweisungen im Wert von 280

24 Vgl. Moscow News vom 26. März 2003, unter: http://www.mn.ru.
25 Ausführlicher zu Neonazis und rechtsextremen Gruppen: Andreas Umland, Alexander Dugin, die Faschismusfrage und der russische politische Diskurs, in: Russlandanalysen Nr. 105, 23. Juni 2006, S. 2-5, unter: http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen105.pdf.

Millionen US-Dollar im Jahr 2003 überstiegen den Staatshaushalt von 250 Millionen US-Dollar um zwölf Prozent. Im benachbarten Kirgisistan, das gleichermaßen verarmt ist, hatten die Überweisungen einen Anteil von 55 Prozent am Staatshaushalt. Nach Usbekistan flossen rund 500 Millionen US-Dollar von Migranten, die in Russland arbeiten; das entspricht ca. 5,7 Prozent des jährlichen BIP.[26] Neuere Daten der Zentralbank der Russischen Föderationen belegen, dass Usbekistan Ende des zweiten Quartals 2006 bei Überweisungen durch Banken oder die russische Post an der Spitze der zentralasiatischen Länder stand. In diesem Zeitraum wurden rund 220 Millionen US-Dollar nach Usbekistan transferiert, 204 Millionen nach Tadschikistan und 114 Millionen in die Republik Kirgisistan.[27]

Das Ausmaß der positiven wirtschaftlichen Auswirkungen der Arbeitsmigration zeigt auch das folgende Beispiel. Ende 2005 übersandte Tadschikistan seinen Abschlussbericht an den Internationalen Währungsfonds (IWF). Darin plädierte Präsident Emomali Rachmonow für die Fortsetzung der Zusammenarbeit seines Landes mit dem IWF. Er konnte dem IWF berichten, dass das Wirtschaftswachstum seines Landes im Jahr 2005 sieben Prozent betragen hatte; er unterstrich, dass vor allem die Überweisungen aus dem Ausland zum makroökonomischen Wachstum beigetragen hätten. 2006 wurde Tadschikistan in die Liste der 19 ärmsten Länder aufgenommen, denen der IWF einen 100-prozentigen Schuldenerlass gewährte. In den Worten des IWF:

> „Aufgrund seiner insgesamt befriedigenden makroökonomischen Leistung, der Fortschritte bei der Armutsbekämpfung und eines verbesserten Managements der öffentlichen Ausgaben hat Tadschikistan Anspruch auf einen Schuldenerlass des IWF. Vor allem in den letzten Jahren kann die makroökonomische Leistung Tadschikistans als Erfolgsbilanz bezeichnet werden; die Regierung hat bei der Implementierung des nationalen Armutsbekämpfungsprogramms große Fortschritte gemacht und die öffentliche Ausgabenpolitik verbessert. Die Leistungen in diesen Bereichen geben die Gewissheit, dass die Mittel, die im Rahmen der multilateralen Entschuldungsinitiative bereitgestellt wurden, effektiv eingesetzt werden.“[28]

Weitere Informationen über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Arbeitsmigration aus anderen zentralasiatischen Ländern als Tadschikistan nach Russland können den *Human Development Reports* des UNDP entnommen werden. Auch die jüngsten Berichte der Internationalen Organisation für

26 Vgl. Olimova/Bosc, a.a.O. (Anm. 21). Zusätzliche Informationen stammen von der Website des UNDP, http://www.undp.org.

27 Vgl. Andrei Evplanov, Valjuta na eksport [Devisen für den Export], in: Rossijskaja Biznes Gazeta vom 5. September 2006, unter: http://www.rg.ru/2006/09/05/dengi.html, sowie Centralnyj bank Rossijskoj Federacii, unter: http://www.cbr.ru.

28 IMF To Extend 100 Percent Debt Relief to Tajikistan Under the Multilateral Debt Relief Initiative, International Monetary Fund, Press Release 05/303, unter: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05303.htm.

Migration (IOM) und der Weltbank weisen auf die Bedeutung der Arbeitsmigration aus Zentralasien nach Russland hin; aus Platz- und Zeitgründen werden ihre Ergebnisse hier jedoch nicht behandelt.

Schlussbemerkung – Putins Politik der Dringlichkeit

Russlands geopolitische und wirtschaftliche Interessen in Zentralasien werden, betrachtet man die Arbeitsmigration, untermauert. Die erste Hälfte des Jahres 2006 hat Russland und die zentralasiatischen Staaten weiter zusammenrücken lassen. Die Treffen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Schanghai-Kooperationsorganisation und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit in diesem Zeitraum unterstreichen Russlands Interesse, in der Zukunft der zentralasiatischen Länder ein Schlüsselrolle zu spielen. Am 10. Mai 2006 erwähnte Präsident Putin in seiner Rede zur Lage der Nation auch die demographischen Probleme Russlands und betonte die Bedeutung einer erfolgreichen Einwanderungspolitik ebenso wie die Notwendigkeit, dabei der Rückkehr Russisch sprechender Menschen („Landsleute") aus dem Ausland Vorrang einzuräumen und Maßnahmen zu ergreifen, die diese erleichtern. Im Juni 2006 unterzeichnete er einen Erlass „Über die freiwillige Übersiedlung von Landsleuten", der am 1. Januar 2007 in Kraft tritt. Ethnischen Russen, die aus dem Ausland zurückkehren, werden Sozialleistungen und Arbeitsmöglichkeiten angeboten. Das FMS wurde angewiesen in verschiedenen Ländern, darunter die baltischen Staaten, Deutschland, die USA und Israel, Büros zu eröffnen.[29]

Angesichts Russlands gegenwärtiger intensiver Zusammenarbeit mit den Regierungen der Entsendeländer scheint eine umfangreiche Novellierung der Einwanderungsgesetze bevorzustehen. Die Arbeiten, die dazu im Moment stattfinden, könnten jedoch von den Präsidentschaftswahlen, die in Tadschikistan Ende 2006 und in Usbekistan Anfang 2007 anstehen, beeinträchtigt werden. Auch in Russland finden 2007 Parlaments- und 2008 Präsidentschaftswahlen statt.

In Anbetracht der gegenwärtigen außenpolitischen Trends und des demographischen Defizits in Russland scheint ein größerer Schritt in Richtung auf eine Legalisierung unvermeidlich. Eine Arbeitserlaubnis zu bekommen bedeutet dann, bürokratische Hürden zu überwinden – nicht unbedingt etwas Neues für Russlands undokumentierte Zuwanderer. Viele Beobachter sind skeptisch, ob diese Politik positive Resultate bringt. Ungeachtet der demographischen und wirtschaftlichen Vorteile scheint die russische Bevölkerung den Legalisierungsmaßnahmen ablehnend gegenüberzustehen. Die Integration von Ausländern – unabhängig von ihrem Status – bedarf deshalb noch erheblicher Anstrengungen auf Seiten der einheimischen Bevölkerung.

29 Vgl. Putin Decreed Migration into Russia, REGNUM News Agency, 28. Juni 2006, unter: http://www.regnum.ru/english/663221.html.

Aufbau kooperativer Sicherheit

Helmut Kulitz

Das OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition[1]

Der Abbau der konventionellen Rüstungspotenziale sowohl des damaligen Warschauer Pakts als auch der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges in Europa, der im Wesentlichen auf der Grundlage des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) von 1990 stattfand, gilt zu Recht als historische Leistung der KSZE. Was aber geschah mit den enormen Munitionsbeständen, die im Kriegsfall für die Verwendung mit konventionellen Waffensystemen vorgesehen waren, aber von keiner Abrüstungsvereinbarung erfasst wurden – der Schießmunition, den Geschossen, Granaten, Bomben, Minen, Raketen, Raketentreibstoffen und sonstigen Explosivstoffen für die Waffenkategorien, die seit Inkrafttreten des KSE-Vertrags im gesamten Anwendungsgebiet so erfolgreich reduziert worden waren?

In den damals 16 NATO-Mitgliedstaaten und den späteren NATO-Beitrittsländern wurden die nationalen Munitionsbestände im letzten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts auf dem Wege einer gezielten Bestandsanpassung, d.h. durch reduzierte Beschaffung und die Vernichtung der den nationalen Bedarf übersteigenden Vorräte, dem verringerten Rüstungsniveau angeglichen. In den Staaten der ehemaligen Sowjetunion hingegen, die schon mit der Sicherung und Beseitigung nuklearer und chemischer Kampfstoffe auf ihren Territorien vor eine große Herausforderung gestellt waren, blieb eine vergleichbare Anpassung des im Laufe des Kalten Kriegs angesammelten konventionellen Munitionsarsenals aus. Zwar liegen nur lückenhafte Angaben über Art und Umfang der auf eine Vielzahl von Depots im gesamten früheren Sowjetraum verteilten überschüssigen Lagerbestände vor. *Pars pro toto* muss jedoch angenommen werden, dass ein großer Teil der am Ende des Kalten Krieges vorhandenen Munition bis heute nicht regelgerecht entsorgt oder gesichert wurde. Auch muss davon ausgegangen werden, dass die Lagerbedingungen dieser Explosivstoffe nicht nur westlichen Sicherheitsmaßstäben, sondern auch den in den Lagerländern selbst geltenden Standards häufig nicht oder nur in dürftiger Weise entsprechen. Das im Kalten Krieg erreichte Maß an Überrüstung mit konventionellen *Waffen* gibt eine Vorstellung davon, um welche Größenordnung von *Munition* es sich hierbei handeln muss.[2]

1 Die in dem Beitrag vertretenen Ansichten geben ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

2 Ukrainischen Abgaben zufolge befinden sich allein auf dem Territorium der Ukraine etwa zwei Millionen Tonnen Munition, die kurz- und mittelfristig der Sicherung oder Entsorgung bedürfen. Da immer weitere Bestände die maximale Lagerungsdauer erreichen, handelt es sich hierbei um keine konstante, sondern um eine dynamische Größe.

Inwiefern stellt dieses „vergessene Erbe des Kalten Krieges“ ein Sicherheitsrisiko dar, primär für die lagernden Staaten selbst, aber auch für Staaten außerhalb des früheren Sowjetraums, einschließlich der Europäischen Union? Die Antwort hierauf ist dreigeteilt. Es bestehen

- *das Risiko ziviler und militärischer Unfälle* mit Gefahrenpotenzial für die Zivilbevölkerung und militärisches Personal sowie für die zivile, militärische und industrielle Infrastruktur durch spontane, unkontrollierte Entzündung nicht fachgerecht gelagerter oder überlagerter Bestände oder infolge schlechter Lagerbedingungen (Witterungseinflüsse, chemische Umsetzungsprozesse, Korrosion usw.); die Nähe vieler Lagerstätten zu zivilen Objekten und Siedlungsgebieten (Wohn- und landwirtschaftliche Gebiete, Fabriken, Eisenbahnlinien, Kraftwerke usw.) birgt dabei die Gefahr verheerender Auswirkungen;
- *die Gefahr von Umweltschäden* durch toxische chemische Substanzen wie hexogenhaltigen Sprengstoff[3] oder in der Sowjetunion in großen Mengen produzierten flüssigen Raketentreibstoff (*Mélange*[4]); die Folgen toxischer Boden-, Wasser- und Luftimmissionen können lokal begrenzt bleiben, infolge weiträumigen Transports von Schadstoffen durch Wasser und Luft aber auch überregionale Wirkung entfalten (Giftwolken, Verseuchung von Flüssen u.ä.);
- *die Gefahr der Abzweigung militärischen Sprengstoffs in die Hände von Terroristen, des organisierten Verbrechens und in andere unautorisierte Kanäle;* es gibt Hinweise darauf, dass bei Terroranschlägen auch militärischer Sprengstoff, oft nicht nur schlecht gesichert, sondern auch unzulänglich inventarisiert, verwendet wurde. Es liegt auf der Hand, dass im Zuge der terroristischen Gefahrenabwehr die Sicherung von militärischen Munitions- und Sprengstoffbeständen gegen illegalen Handel und Diversion Priorität genießen muss. Hierbei spielt auch die Korruptionsbekämpfung eine wichtige Rolle.

Bei allen drei Bedrohungstypen handelt es sich nicht um theoretische, sondern um konkrete, durch empirische Evidenz belegte Gefahren. Ihre mehrdimensionale, d.h. Bezugspunkte zu allen drei OSZE-Dimensionen aufweisende Qualität lässt sie als geradezu „natürliches“ Thema für die OSZE erscheinen. Während jedoch andere konventionelle Waffentypen – vor allem

---

3 Hexogen, auch RDX, Cyclonit oder T4 genannt, wurde seit dem Zweiten Weltkrieg hergestellt und wird bis heute verwendet. Hexogen ist ein hochbrisanter, giftiger, dabei aber besonders starker und bei der Lagerung stabiler, vielseitig einsetzbarer militärischer Sprengstoff, der auch über die Haut aufgenommen werden kann und auf das zentrale Nervensystem wirkt. Seine Herstellung und Handhabung hat zu Umwelt- und Trinkwasservergiftungen geführt.

4 *„Mélange“* war die generische Bezeichnung in den Staaten des Warschauer Pakts für eine Palette verschiedener Oxidanten auf der Basis von Nitratsäure, die als Bestandteil für Flüssigtreibstoff in taktischen Lenk- und Luftabwehrwaffen verwendet wurden. Die Substanz ist hochtoxisch und -korrosiv und bedarf besonders sorgfältiger Lagerhaltung.

Antipersonenminen, Kleinwaffen und leichte Waffen sowie tragbare Luftabwehrsysteme (MANPADS) – bereits im Laufe der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts ins Blickfeld der nationalen und internationalen Rüstungskontrollpolitik gerieten und heute zu Recht weit oben auf der weltweiten Rüstungskontroll- und Abrüstungsagenda stehen, blieb das Risikopotenzial durch Überbestände konventioneller Munition und Sprengstoffe im gesamteuropäischen Sicherheitsraum bisher vergleichsweise wenig beachtet. Abgesehen von im Umfang begrenzten Hilfsprojekten der NATO und der Europäischen Union und punktuellen bilateralen Vorhaben in einigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion ist es hauptsächlich der OSZE zu verdanken, dass dieses Thema als gemeinsames Sicherheitsanliegen erkannt und systematisch analysiert wurde.

Ein umfassender Handlungsrahmen für die OSZE

Als erste und bislang einzige europäische Sicherheitsorganisation hat sich die OSZE 2003 mit dem von den Außenministern der damaligen 55 Teilnehmerstaaten angenommenen „Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition“ (DLKM)[5] einen umfassenden Handlungsrahmen gegeben, der zum Ziel hat, die Gefahren, die von konventionellen Munitionsüberbeständen ausgehen, zu identifizieren und ihnen effizient zu begegnen. Ausgehend von einer niederländisch-französischen Initiative wurde das Dokument nach etwa einjähriger Verhandlungsdauer am 19. November 2003 vom OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) angenommen und am 2. Dezember 2003 vom Elften OSZE-Ministerrat in Maastricht gebilligt.
Zusammengefasst eröffnet das Dokument betroffenen Teilnehmerstaaten die Möglichkeit, im FSK auf der Grundlage des kooperativen Sicherheitskonzepts der OSZE auf vorhandene Überbestände und die davon ausgehenden Gefahren aufmerksam zu machen und bei anderen Teilnehmerstaaten Unterstützung bei der Sicherung oder Beseitigung dieser Bestände zu beantragen. Das Dokument gibt eine Reihe von Indikatoren für das Vorhandensein von Überbeständen vor und enthält Empfehlungen für den Umgang mit diesen Beständen. Außerdem legt es ein Unterstützungsverfahren fest, das es den Teilnehmerstaaten ermöglicht, bei der Beseitigung oder Sicherung vorhandener Lagerbestände zu kooperieren.
Im Einzelnen erkennen die Teilnehmerstaaten in dem Dokument an, „dass die in einigen Staaten des OSZE-Gebiets vorhandenen Lager überschüssiger bzw. zur Vernichtung anstehender konventioneller Munition, Sprengstoffe

5 OSZE, OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition, FSC.DOC/1/03, 19. November 2003, gebilligt vom OSZE-Ministerrat im Dezember 2003, Beschluss Nr. 9/03, OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition, MC.DEC/9/03, in: OSZE, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 92; Dokument online unter: http://www.osce.org/documents/fsc/2003/11/1379_de.pdf.

und Zündmittel Sicherheitsrisiken sowohl in technischer als auch in betrieblicher Hinsicht darstellen",[6] und „dass Überschussbestände von konventioneller Munition, Sprengstoffen und Zündmitteln oft deshalb ein Risiko darstellen, weil sie unter unsicheren und unbefriedigenden Bedingungen gelagert sind".[7] Deshalb stellen sie übereinstimmend fest, „dass die Sicherung der Lager berücksichtigt werden sollte und dass geeignete staatliche Kontrollmaßnahmen hinsichtlich der technischen und betrieblichen Sicherheit der Lagerbestände konventioneller Munition, Sprengstoffe und Zündmittel unerlässlich sind, um die Gefahr von Explosionen und Umweltverschmutzung sowie den Schwund durch Diebstahl, Korruption und Fahrlässigkeit zu verhindern".[8]
Zur Beherrschung dieser Risiken beschlossen die Teilnehmerstaaten, „im Sinne des OSZE-Konzepts von kooperativer Sicherheit und in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Foren [...] ein mit nur geringem Verwaltungsaufwand verbundenes praktisches Verfahren einzuführen, das darin besteht, Hilfestellung bei der Vernichtung dieser Lagerbestände bzw. bei der Verbesserung der Lagerverwaltungs- und -sicherungspraxis zu leisten".[9] Wo opportun, soll dies gemeinsam mit anderen regionalen oder internationalen Organisationen geschehen. Soweit Staaten die Unterstützung der OSZE suchen, erfolgen „Hilfeersuchen und Hilfeleistung auf freiwilliger Basis [...] Inhalt und Umfang der Hilfe werden von Fall zu Fall für jedes einzelne Ersuchen eines Teilnehmerstaats nach entsprechenden Konsultationen mit den Unterstützer-/Geberstaaten und den ersuchenden Staaten festgelegt".[10]
Das Dokument hält außerdem fest, dass die Teilnehmerstaaten „für ihre Lager konventioneller Munition, Sprengstoffe und Zündmittel sowie für die Ermittlung und Reduzierung entsprechender Überschüsse in erster Linie selbst verantwortlich sind".[11] Die Initiative zielt deshalb auch darauf ab, „die nationalen Kapazitäten zu verstärken, damit die Teilnehmerstaaten auf längere Sicht in der Lage sind, solche konkreten Probleme selbst zu bewältigen".[12] Ferner wird in dem Dokument angeregt, durch einen freiwilligen Informationsaustausch betreffend überschüssige Lagerbestände für mehr Transparenz zu sorgen sowie im Rahmen des FSK „einen Praxisleitfaden über Techniken und Verfahren zur Vernichtung konventioneller Munition, Sprengstoffe und Zündmittel sowie über die Verwaltung und Kontrolle von Lagerbeständen aus[zu]arbeiten".[13] Das Konfliktverhütungszentrum im OSZE-Sekretariat kann vom OSZE- oder FSK-Vorsitz in jeder Phase des Verfahrens gemäß Abschnitt VI des Dokuments um technische Hilfestellung gebeten werden.

---

6 OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition, a.a.O. (Anm. 5), Ziffer 12.
7 Ebenda, Ziffer 20.
8 Ebenda.
9 Ebenda, Ziffer 13; vgl. ebenso Ziffern 29-35.
10 Ebenda, Ziffer 15.
11 Ebenda, Ziffer 14.
12 Ebenda.
13 Ebenda, Ziffer 38.

Wie haben die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten auf die Plattform reagiert, die ihnen das DLKM bietet? Und wie erfolgreich sind die Bemühungen verlaufen, diesen Handlungsrahmen zu operationalisieren und eine konkrete Zusammenarbeit zwischen Antragsteller- und Unterstützerstaaten in Gang zu setzen?

Auf der „Nachfrageseite" war die Reaktion unmittelbar: Bereits drei Wochen nach Annahme des Dokuments reichte die Ukraine als erster Teilnehmerstaat einen Unterstützungsantrag auf der Grundlage des DLKM ein; diesem folgten im Laufe des Jahres 2004 Anträge von Belarus, der Russischen Föderation, Tadschikistan und Kasachstan. 2004 und 2005 beantragten zudem Armenien, Kasachstan, Usbekistan und Aserbaidschan Unterstützung bei der Beseitigung von flüssigem *Mélange*-Raketentreibstoff, nachdem ein – im Umfang kleineres – Projekt zur Beseitigung von Raketentreibstoff in Georgien bereits 2003 mit Erfolg durchgeführt worden war. Im September 2004 stellte auch die Ukraine einen ergänzenden Antrag auf Unterstützung bei der Zerstörung von über 16.700 Tonnen dieser Treibstoffart.

Insgesamt haben somit bisher acht OSZE-Teilnehmerstaaten, allesamt Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), Unterstützung auf der Grundlage des Munitionsdokuments nachgefragt.[14] Während die „erste Generation" von Unterstützungsanträgen „klassische" konventionelle Munitionsbestände (klein- bis großkalibrige Schießmunition, Granaten, Raketen, Bomben u.ä. sowie deren Zündmechanismen) betraf, trat 2005 die – ungeachtet ihres hohen Gefahrenpotenzials überschaubarere und vergleichsweise weniger kostenintensive – *Mélange*-Problematik verstärkt in den Vordergrund. „Beflügelnd" mögen dabei die Fortschritte gewirkt haben, die im Rahmen des 2004 begonnenen OSZE-Projekts zur Beseitigung von 862 Tonnen flüssigen Raketentreibstoffs in Armenien erzielt worden waren (s.u.).

Die technischen und finanziellen Größenordnungen, Ausgangslagen und Problemstellungen in den Anträgen der acht Staaten[15] sowie die damit verbundenen Kostenschätzungen divergieren erheblich.[16] Während einige lokal-

14 Die Russische Föderation hat gleichzeitig mit ihrem Unterstützungsantrag auch ein allgemein gefasstes Unterstützungsangebot an andere Teilnehmerstaaten unterbreitet.

15 Eine detaillierte Übersicht ist im Fortschrittsbericht des FSK-Vorsitzes zur Implementierung des DLKM enthalten, der dem 13. Ministerrat in Ljubljana gemäß Ministerratsbeschluss MC.DEC/5/04 aus dem Jahr 2004 im Dezember 2005 vorgelegt wurde. Der Bericht ist abgedruckt in: OSZE, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, MC13GW66, 6. Dezember 2005, S. 115-128. Er wurde vom Ministerrat in einem Beschluss zur Kenntnis genommen, der die Teilnehmerstaaten zu weiteren Anstrengungen bei der Sicherung und Reduzierung von Kleinwaffen- und Munitionsbeständen aufruft; vgl. Beschluss Nr. 8/05, Weitere Bemühungen zur Umsetzung der OSZE-Dokumente über Kleinwaffen und leichte Waffen bzw. über Lagerbestände konventioneller Munition, MC.DEC/8/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 35-36.

16 Allein die Ukraine hat die Kosten für vier Teilprojekte auf insgesamt 132 Millionen Euro beziffert. Allerdings liegen hierfür nur zum geringen Teil unabhängige Expertenschätzungen vor.

spezifisch sind (etwa der Antrag der Russischen Föderation vom 19. Mai 2004, der sich ausschließlich auf das Gebiet von Kaliningrad bezieht), betreffen andere landesweite Probleme (z.B. Ukraine). Allen gemeinsam ist, dass sie Zusammenarbeit und Unterstützung beim Bau von Beseitigungskapazitäten im industriellen (Groß-)Maßstab zum Ziel haben. Einige Anträge betreffen darüber hinaus die Sicherung von Beständen, die nicht für die Zerstörung vorgesehen sind (Belarus, Russland, Kasachstan). Die Ukraine erbat außerdem Unterstützung bei der Sicherung und Rehabilitierung des Munitionsdepots in Nowobohdaniwka (Region Saporischja), wo es im Mai 2004 zu einem folgenschweren Unfall und im Juli 2005 zu einer weiteren massiven unkontrollierten Explosion kam.

Wie ihre spezifische Problemstellung, so sind auch die Reaktion auf diese Anträge und der Grad ihrer Abwicklung unterschiedlich. Am konkretesten gediehen sind die Unterstützungsersuchen von Armenien (Mai 2004) und Tadschikistan (21. Juli 2004): In Armenien wurde Mitte 2006 eine Anlage zur chemischen Umsetzung von ca. 862 Tonnen *Mélange* fertiggestellt, die im erdbebengefährdeten Gebiet nahe Kaltachtschi gelagert sind. Die Implementierung dieses von den USA, Finnland und Deutschland mit rund 1,5 Millionen Euro finanzierten und vom OSZE-Büro in Eriwan begleiteten Projekts soll bis 2007 abgeschlossen sein. In Tadschikistan wurde Ende 2006 ein 18-monatiges Projekt zur Zerstörung einer aus dem Bürgerkrieg des vergangenen Jahrzehnts stammenden und seither unter prekären Umständen in der Hauptstadt Duschanbe gelagerten Menge sichergestellter Explosivstoffe abgeschlossen. Hauptsponsoren dieses rund eine Million Euro teuren Projekts waren Norwegen, Frankreich, Schweden, Finnland, die Niederlande, Slowenien und die USA; Deutschland stellte in allen Projektphasen technische Beratung zur Verfügung. Es ist avisiert, dieses zunächst auf die Hauptstadt und ihre Umgebung beschränkte Pilotvorhaben in einer zweiten Phase auf andere Landesteile auszuweiten.

Im Bereich der *Mélange*-Beseitigung wird neben dem Projekt in Armenien derzeit ein ähnliches Vorhaben in Aserbaidschan zur Umsetzung von ca. 1.400 Tonnen flüssigen Raketentreibstoffs untersucht (Antrag vom 26. Juli 2005). Der Kostenaufwand für dieses Vorhaben, für das eine Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem NATO-Programm „Wissenschaft für den Friden“ erwogen wird, dürfte in der Größenordnung von ein bis zwei Millionen Euro liegen.[17] In Kasachstan (1.500 Tonnen) wird zurzeit auf Grundlage einer im Dezember 2005 vorgelegten Bedarfsstudie eine internationale Ausschreibung vorbereitet. Usbekistans Antrag zur Beseitigung von gut 1.000 Tonnen *Mélange* vom 5. Januar 2005 liegt – vermutlich nicht aus technischen oder finanziellen, sondern aus politischen Gründen – auf Eis. In der Ukraine stellt die Menge von 16.747 Tonnen die Teilnehmerstaaten vor eine gewaltige finanzielle und technische Herausforderung. Unter Mitwirkung des

17 Dem Vorhaben kommt nach dem Vorfall im Depot Mengichevir, wo im März 2006 zwei *Mélange*-Behälter kollabierten, erhöhte Dringlichkeit zu.

OSZE-Projektkoordinators in Kiew wird derzeit nach Lösungen für dieses Problem gesucht.
Bei der Sicherung und Beseitigung von *Munition*, die komplexer und aufwändiger als die Entsorgung flüssigen Raketentreibstoffs ist, hat die OSZE – mit Ausnahme des erwähnten, aber vergleichsweise kleinen Vorhabens in Tadschikistan – noch kein Projekt konkret in Angriff nehmen können. Allerdings haben in allen antragstellenden Staaten mit Ausnahme von Belarus und Usbekistan zwischenzeitlich Erkundungs- oder technische Evaluierungsbesuche durch Experten aus verschiedenen OSZE-Teilnehmerstaaten stattgefunden, die zu umfassenden Problembeschreibungen und Bedarfsstudien (*scoping studies*) geführt haben. Für zwei Staaten, in denen die Identifizierung geeigneter (Teil-)Projekte bereits möglich war (Kasachstan, Ukraine), sind internationale Ausschreibungen erfolgt. In anderen Staaten stehen die Identifizierung und Planung entsprechender Vorhaben sowie die damit verbundenen Ausschreibungen noch aus. Auch dort ist aber mit den heute vorliegenden Problembeschreibungen und Zahlenangaben eine Grundvoraussetzung dafür erfüllt, dass im Rahmen der OSZE bzw. durch die internationale Gemeinschaft insgesamt geeignete Maßnahmen in Aussicht genommen werden können.
Relativ erfolgreich waren schließlich die Bemühungen, institutionelle Kontakte zu anderen internationalen Organisationen mit dem Ziel der Kooperation oder Koordination bei der Beseitigung und Sicherung von Munitionsbeständen zu knüpfen: Neben laufenden Koordinierungsgesprächen mit dem NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) hat das Konfliktverhütungszentrum am 2. Juni 2006 mit dem UNDP eine Rahmenvereinbarung zur Zusammenarbeit bei der technischen Implementierung von Kleinwaffen- und Munitionsprojekten im OSZE-Raum geschlossen. Als erster Teilnehmerstaat kündigte Schweden die Einzahlung von 2,7 Millionen Euro in den UNDP-Treuhandfonds für die in dieser Rahmenvereinbarung global erfassten Projekte an. Einen wichtigen, von Deutschland und Frankreich initiierten Sensibilisierungsschritt im Rahmen der Vereinten Nationen stellt außerdem die Resolution zu „Problemen aus der Ansammlung konventioneller Munitions-Überbestände“ dar, die am 8. Dezember 2005 vom Plenum der VN-Generalversammlung im Konsens angenommen wurde.[18]

Zwischenbilanz 2006

Die Tätigkeits- und Erfolgsbilanz der OSZE im Munitions- und *Mélange*-Bereich fällt somit rund drei Jahre nach Annahme des DLKM durchaus ansehn-

18 Resolution A/RES/60/74. Die Resolution ermutigt u.a. alle Staaten, die dazu im Stande sind, andere Staaten bei der Beseitigung und Sicherung von Munitionsbeständen bilateral oder im Rahmen internationaler oder regionaler Organisationen zu unterstützen, und ruft alle Mitgliedstaaten dazu auf, gemeinsam Maßnahmen zu identifizieren, die geeignet sind, den unerlaubten Handel mit diesen Beständen zu unterbinden.

lich aus. Unzweifelhaft genießt die Problematik überschüssiger Munitionsbestände heute höheres politisches Augenmerk – auch in den betroffenen Staaten selbst, wo die Thematisierung im OSZE-Rahmen zu einem Sensibilisierungseffekt geführt haben dürfte. Andererseits sind in den übrigen Antragstellerstaaten *De-facto*-Fortschritte wie in Armenien oder Tadschikistan bislang ebenso ausgeblieben wie umfangreiche Geldflüsse zur Errichtung zusätzlicher Beseitigungskapazitäten oder zur Verbesserung der Lagerhaltung. Waren die Erwartungen dieser Antragsteller auf eine zügige „Erledigung" ihrer Anträge unrealistisch? Hat die OSZE bei der Implementierung ihres Munitionsdokuments in diesen Fällen enttäuscht? Oder sollte sie sich bei größeren Vorhaben auf die Bewusstseinsbildung und die Funktion als internationales Frühwarnsystem beschränken, da ihr zur Ausübung einer führenden operativen Rolle bei großen Munitionsprojekten die Voraussetzungen fehlen?

Um zu einem Urteil über die Leistungsfähigkeit der OSZE bei der Umsetzung des DLKM zu gelangen, muss eine Reihe von Faktoren in Rechnung gestellt werden. Zunächst hat die plötzliche Nachfrage nach Unterstützungsleistungen seit der Annahme des DLKM die OSZE mit einer materiellen und finanziellen Herausforderung von beträchtlicher Größenordnung konfrontiert. Die prozessuale, in unterschiedlichen Stadien befindliche Behandlung der Munitionsanträge lässt zum jetzigen Zeitpunkt noch kein Urteil darüber zu, wie erfolgreich die OSZE letztlich bei ihrer Bearbeitung sein wird.

Zweitens muss berücksichtigt werden, dass die OSZE *als Institution* (im Unterschied zu den Teilnehmerstaaten) für die Nachfrage, die sie mit dem DLKM auslöste, nur schlecht ausgestattet ist: Abgesehen vom Munitionsdokument als normativem Rahmen und begrenzten Vorerfahrungen, vor allem in Moldau,[19] besitzt sie nur wenig institutionelles Know-how und geringe institutionelle Ressourcen, die sie in die Bewältigung der Munitionsproblematik einbringen kann – anders als die in diesem Bereich „konkurrierende" NATO, die im Rahmen ihrer Programme „Partnerschaft für den Frieden" bzw. „Wissenschaft für den Frieden" mit den Staaten des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) bereits über einen längeren Zeitraum Vorhaben zur Sicherung und Zerstörung von Kleinwaffen und leichten Waffen, Antipersonenminen und MANPADS durchführt und neuerdings auch bei der Sicherung von (Alt-)Munition und *Mélange* tätig ist. Außerdem verfügt sie mit der *NATO Maintenance and Supply Agency* (NAMSA) über eine Dienstleistungsagentur für die operative Abwicklung dieser Programme. Auch besitzt die OSZE als Institution – in dieser Hinsicht dem NATO-PfP-Programm gleich – zum Zwecke der Munitionsbeseitigung und -sicherung keine eigenen Haushaltsressourcen, sondern ist hierfür auf freiwillige außerbudgetäre Zuwendungen ihrer Teilnehmerstaaten angewiesen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass im Falle von Belarus und Usbekistan die politischen Rahmenbedingungen einer engen Zusammenarbeit mit

19 „Freiwilliger" Fonds zum Abtransport russischer Munition aus Transnistrien.

westlichen Geberstaaten nicht immer zuträglich sind, obwohl sich gerade hier der „klassische“ vertrauensbildende Bereich der kooperativen Rüstungskontrolle für eine Zusammenarbeit anbieten würde.
Trotz dieser einschränkenden Faktoren erscheint die OSZE mit dem Munitionsdokument als normativer Basis und aufgrund ihres inklusiven, blockübergreifenden Charakters, ihrer Tradition in rüstungskontrollpolitischer Zusammenarbeit und ihres umfassenden Sicherheitsbegriffs wie kaum eine andere Sicherheitsorganisation dafür qualifiziert, das Problem überschüssiger Munitionsbestände auch auf der operativen Seite anzugehen. Es ist keineswegs evident, dass allein die Frage der finanziellen Leistungsbereitschaft potenzieller Unterstützerstaaten darüber entscheidet, ob es zur Umsetzung geeigneter Sicherungsmaßnahmen kommt oder nicht. Die rohstoffreichen, vergleichsweise finanzstarken Antragstellerstaaten wären bei entsprechender Budgetierung (und damit abhängig von nationaler Prioritätensetzung) zu einer Eigenfinanzierung zumindest der dringendsten Vorhaben durchaus in der Lage[20]. Soweit dort in technologischer oder organisatorischer Hinsicht Defizite bestehen, können diese auch durch technische Beratung, Wissenstransfer und Ausbildungsmaßnahmen behoben werden. Außerdem hat sich gezeigt, dass manchmal schon technische Beratung bei einfachen und kostengünstigen Sicherungsmaßnahmen erhebliche Sicherheitsgewinne herbeiführen kann.

Handlungsoptionen der OSZE

Den Normenrahmen des Munitionsdokuments erfolgreich auszufüllen, setzt einerseits Klarheit über die Möglichkeiten und Ziele im OSZE-Rahmen voraus, andererseits den gemeinsamen Willen der Antragsteller- und Geberstaaten, die daraus resultierenden Rahmenbedingungen kooperativ auszugestalten. Außerdem sollten die nach und nach gewonnenen Erfahrungen in einem laufenden *Lessons-learned*-Prozess evaluiert und künftige Aktivitäten im Lichte dieser Erfahrungswerte optimiert werden. Um die Teilnehmerstaaten hierbei zu unterstützen, legte der damalige (deutsche) FSK-Koordinator für Munitionsprojekte am 3. November 2004, basierend auf den Ergebnissen einer eintägigen Sondersitzung des FSK am 29. September 2004, ein Zehn-Punkte-Papier mit Empfehlungen vor, wie die Identifizierung geeigneter Unterstützungsvorhaben, -ansätze und -maßnahmen unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in der OSZE erleichtert und entsprechende Projektansätze auf den Weg gebracht werden können.

---

20 Die Russische Föderation hat die Kosten für zwei Teilvorhaben in Kaliningrad mit 50 Millionen US-Dollar veranschlagt. Im Falle Kasachstans und Aserbaidschans liegen die Schätzkosten für die Beseitigung von *Mélange*-Beständen bei je ein bis zwei Millionen Euro.

Das Zehn-Punkte-Papier ist an drei Adressaten gerichtet: die antragstellenden Staaten, Teilnehmerstaaten, die für sich eine Rolle bei der Unterstützung anderer Staaten sehen, und die OSZE-Strukturen, einschließlich Sekretariat und Feldoperationen. Bereits in Armenien und Tadschikistan hat sich gezeigt, dass Letztere bei der Projektabwicklung eine überaus hilfreiche Rolle spielen können.

Den *antragstellenden Staaten* empfiehlt das Papier, zunächst zu prüfen, ob alle *nationalen* Möglichkeiten zur eigenständigen Bewältigung der Munitionsproblematik vollständig ausgeschöpft wurden bzw. wie diese zu mobilisieren sind. Sollte der antragstellende Staat hierfür nicht die notwendigen Ressourcen und Kapazitäten besitzen und deshalb um die Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten bitten, so wird empfohlen – erforderlichenfalls mit externer Unterstützung – die spezifische Problemlage in Form von Machbarkeitsstudien zu beschreiben, die bereits konkrete Lösungs- bzw. Projektvorschläge enthalten. Wegen der Größenordnung der Anträge und der Komplexität und Vielfältigkeit ihrer Problemlagen wird dazu ermuntert, diese Vorschläge in modulare, überschaubare und damit leichter handhabbare „Pakete" zu portionieren, die von potenziellen Unterstützerstaaten (mit möglicherweise unterschiedlichen „Geberinteressen") individuell oder in Partnerschaft mit anderen näher evaluiert werden können. Daraus resultiert zwangsläufig eine – aus Gebersicht notwendige – Priorisierung der vordringlichsten Aufgaben.

Staaten, die Interesse daran haben, (finanzielle, technische, personelle) Unterstützung zu leisten, wird in dem Papier empfohlen, in ihren nationalen Administrationen breitere interministerielle Lösungsansätze und die Bildung von Netzwerken über den engeren außen- und sicherheitspolitischen Umkreis hinaus (Außen- und Verteidigungsministerien sowie Streitkräfte) zu befördern. Vorrangig kommen hierfür die Ressorts für Umwelt bzw. für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie staatliche und zwischenstaatliche Programme zur Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens in Betracht. Darüber hinaus ermuntert das Papier dazu, mit gleichgesinnten OSZE-Staaten nach identischen oder ähnlichen Interessengebieten zu suchen, um diese gegebenenfalls gemeinsam weiter zu verfolgen. Das betrifft nicht nur die Unterstützung in Form größerer finanzieller Leistungen, sondern z.B. auch das Angebot, national vorhandenes Know-how verfügbar zu machen oder bei der Erstellung von Machbarkeitsstudien oder der Formulierung von Projektvorschlägen Hilfestellung zu leisten.

Den *OSZE-Strukturen* wird in dem Papier empfohlen, das FSK als primäre Informations-, Diskussions- und Entscheidungsplattform für die Munitionsproblematik bei seiner Aufgabe aktiv, dimensionenübergreifend und damit dem Querschnittscharakter der Munitionsproblematik entsprechend zu unterstützen. *Idealiter* führt dies zu einem engen Zusammenwirken des FSK insbesondere mit dem OSZE-Konfliktverhütungszentrum, dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, der Gruppe Terrorismusbekämpfung, der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten und dem

Presse- und Informationsdienst des OSZE-Sekretariats sowie (über den Ständigen Rat der OSZE) mit den OSZE-Feldoperationen in den betroffenen Staaten. Daneben kann die Parlamentarische Versammlung der OSZE eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung nationaler und internationaler Aufmerksamkeit spielen.
Allen Akteuren empfiehlt das Zehn-Punkte-Papier, die Zusammenarbeit mit regionalen und internationalen Organisationen (in erster Linie Vereinte Nationen, NATO und die Europäische Union) dort zu suchen oder weiter auszubauen, wo Synergieeffekte entstehen können. Dies kann gemeinsame Projekte beinhalten, aber auch die Bildung gemeinsamer Plattformen, um auf dem Wege des *agenda building* mehr internationale Aufmerksamkeit für dieses Thema herzustellen.
Die Ergebnisse, die bei der Behandlung der verschiedenen Unterstützungsanträge zwischenzeitlich erzielt wurden, lassen auf eine zunehmende Professionalisierung bei der Planung und Identifizierung von Projektaktivitäten schließen. Im Stadium der Projektentwicklung hat es durch verbesserte Zusammenarbeit der Antragstellerstaaten mit Experten aus anderen Teilnehmerstaaten und den OSZE-Feldoperationen vor Ort klare Fortschritte gegeben. Allerdings ist das Potenzial für weitere Verbesserungen bei weitem noch nicht ausgereizt. Eine zusätzliche Effizienzsteigerung dürfte sich z.B. durch integrierte Projektlösungen erzielen lassen, die stärker als bisher die wirtschaftlichen, technischen, ökologischen und Sicherheitsaspekte der Problematik in einem betroffenen Staat „holistisch“ in Rechnung stellen und in die Form bewilligungsfähiger Projektvorschläge bringen. Hierfür könnte mehr als bisher auf das Know-how privater Anbieter zurückgegriffen werden.

OSZE-Praxisleitfaden zur Sicherung und Beseitigung konventioneller Munitionsbestände

In letzter Konsequenz verfolgt das DLKM das Ziel, betroffene Staaten in die Lage zu versetzen, das Problem ihrer Munitionsüberschüsse über kurz oder lang aus eigener Anstrengung und mit eigenen Mitteln zu bewältigen. Insbesondere sachgerechte, mit Umwelt- und Sicherheitsstandards verträgliche Lagerhaltung bedarf einer längerfristig angelegten, nachhaltigen Politik, die letztlich nur in nationaler Verantwortung durchgeführt werden kann. Betroffene Staaten dabei nach dem „Hilfe-zur-Selbsthilfe“-Prinzip zu unterstützen, ist das Ziel des OSZE-Praxisleitfadens zur Sicherung und Beseitigung konventioneller Munition, Sprengstoffe und Zündmittel, der derzeit von einer Reihe von Teilnehmerstaaten erarbeitet wird.
Am 11. März 2005 hatten die Vereinigten Staaten im FSK die Teilnehmerstaaten zur Erarbeitung eines Praxishandbuchs aufgerufen und die Erarbeitung eines ersten Leitfadens zum Thema Verwaltung von Lagerbeständen angekündigt. Das amerikanische Papier, das von Deutschland, Ungarn, Slowe-

nien, Schweden und Großbritannien mit eingebracht wurde, regt – der Empfehlung des DLKM (Ziffer 38) weitgehend folgend – die Erarbeitung weiterer Leitfäden zu folgenden Themen an: physische Sicherheitsmaßnahmen, Kennzeichnung, Registrierung und Inventarisierung vorhandener Bestände, Transportsicherheit, Identifizierung überschüssiger Bestände sowie Methoden zu deren sicheren Beseitigung.

Ziel der Initiative ist es, allen Teilnehmerstaaten konkrete Erfahrungswerte, Standards und aus nationaler Praxis gewonnene bewährte Verfahren zur Verfügung zu stellen, die es ihnen ermöglichen sollen, praktische Maßnahmen zur Sicherung und Beseitigung von Munitionsbeständen selbst in die Hand zu nehmen. Die Gewährung weiter gehender Unterstützung bleibt davon unberührt. Der Praxisleitfaden für konventionelle Munition verfolgt damit eine ähnliche Zielsetzung und bedient sich einer ähnlichen Systematik wie der 2003 vorgelegte OSZE-Praxisleitfaden für Kleinwaffen und leichte Waffen: Wie bei Letzterem handelt es sich auch beim Munitionsleitfaden nicht um ein auf dem Beschlusswege angenommenes Konsensdokument, sondern um ein in nationaler Eigenschaft erbrachtes Produkt einzelner Teilnehmerstaaten ohne politische Bindungswirkung. Seine Vorschläge und Empfehlungen sind deshalb nicht als absolute Standards oder *Benchmarks* anzusehen, sondern als Orientierungsgrößen und -hilfen, die von Fall zu Fall an lokale Gegebenheiten angepasst werden können.

Deutschland hat sich bereits bei der Vorlage des US-Papiers bereit erklärt, einen Leitfaden zum Thema Transportsicherheit beizutragen. Der Entwurf dieses Leitfadens wird zurzeit im (allen Teilnehmerstaaten offen stehenden) Redaktionsausschuss vollendet. Die Abstimmung in diesem informellen Gremium soll gewährleisten, dass die empfohlenen Vorgehensweisen trotz unterschiedlicher Ausgangslagen für andere Teilnehmerstaaten anwendbar sind. Daneben erarbeiten die Niederlande derzeit einen Leitfaden zur sicheren Beseitigung von Munition; Schweden wird ein Kapitel zu physischen Sicherheitsmaßnahmen beitragen. Weitere Themen können sich aus der laufenden Arbeit vor Ort ergeben. Nach Abschluss der Arbeiten ist vorgesehen, sämtliche Leitfäden in einem Handbuch in allen sechs OSZE-Sprachen zu veröffentlichen.

Da die (freiwillige) Umsetzung seiner Empfehlungen in die nationale Verantwortung der Teilnehmerstaaten fällt, wird die Wirkung des Praxishandbuchs schwer messbar bleiben. Mit seinen praxisnahen Verfahren und Standards ist es jedoch dazu angelegt, Gesetzgebern und Planern ein effizientes, praxistaugliches Vademecum zum Umgang mit Munitionsbeständen an die Hand zu geben. Wie schon die von Deutschland initiierte und finanzierte arabische Sprachfassung des OSZE-Praxishandbuchs für Kleinwaffen und leichte Waffen kann das Munitionshandbuch auch in Regionen außerhalb des OSZE-Raums Anwendung finden. Die einschlägigen Gremien der Vereinten Nationen sowie andere Regionalorganisationen (OAS, Arabische Liga, Afrikanische Union, ECOWAS, Organisation des kollektiven Sicherheitsvertra-

ges/CSTO, die Schanghai-Kooperationsorganisation/SCO usw.) bieten eine ganze Reihe von Plattformen, um das Praxishandbuch einem breiteren Interessentenkreis zugänglich zu machen.

Zusammenfassung und Ausblick

Die enormen ungesicherten Lagerbestände konventioneller Munition im Raum der ehemaligen Sowjetunion stellen ein unterschätztes Sicherheitsrisiko dar, das alle drei Dimensionen der OSZE gleichermaßen betrifft. Die OSZE hat mit dem DLKM sowohl ein Frühwarnsystem als auch einen normativen Rahmen zur Minderung dieses Risikos geschaffen und nimmt in dieser Hinsicht zurzeit eine Vorreiterrolle ein. Diesen Rahmen gilt es nunmehr auszufüllen. Die Herausforderung liegt in einer sinnvollen und zielgerichteten Koordinierung von Maßnahmen, die klare Prioritäten setzen und an erster Stelle das Wohl der Bürger im OSZE-Raum im Auge haben.
Aus OSZE-politischer Sicht kann das Dokument in Fortschreibung der rüstungskontrollpolitischen Tradition der KSZE/OSZE zur Revitalisierung der politisch-militärischen Dimension der OSZE und damit, ein Gravamen der GUS-Staaten aufgreifend, zur Stärkung der OSZE insgesamt beitragen. Auch die OSZE-Feldoperationen können von der Operationalisierung des DLKM profitieren: Indem sie sich als lokale Anlaufstellen bei der Begleitung einschlägiger Aktivitäten anbieten, werden sie in ihrer Funktion als kooperative Feldinstrumente der OSZE – und damit in ihrer Akzeptanz – gestärkt.
Nicht zuletzt stellt das Dokument eine Brücke und sinnvolle Ergänzung zum OSZE-Kleinwaffendokument aus dem Jahre 2000 bzw. zum gesamten Kleinwaffen-*Acquis* der OSZE dar: Während die Kleinwaffenbeschlüsse der OSZE der Jahre 2000 bis 2003 auf die Regulierung nationaler Kleinwaffenbestände und des grenzüberschreitenden Kleinwaffenhandels abzielten, blieb der Bereich der Kleinwaffenmunition, obwohl komplementär, in ihnen ausgeblendet. Das DLKM setzt zumindest partiell an dieser Stelle an. Obgleich auch im Munitionsdokument – ebenso wie im OSZE-Kleinwaffendokument – Regelungslücken bestehen, z.B. was die Markierung und Nachverfolgbarkeit von neuer Munition angeht, sind einige seiner Bestimmungen, etwa in den Bereichen Lagerhaltung und Beseitigung sowie die Definition von Überschussindikatoren, auf Kleinwaffenmunition unmittelbar anwendbar.
Neben verstärkten Eigenanstrengungen der betroffenen Staaten und nationaler und internationaler Koordination effizienter Hilfeleistungen mit anderen Teilnehmerstaaten sind Informationsaustausch, Koordination und gegebenenfalls Kooperation der OSZE mit anderen sicherheitspolitischen Akteuren vorrangig erforderlich, um Duplizierungen und unnötigen Wettbewerb zu vermeiden und rasch und effizient dort Abhilfe zu schaffen, wo sie am dringendsten nötig ist. Dieses Abstimmungserfordernis betrifft vor allem die Vereinten Nationen, die Nordatlantische Allianz und die Europäische Union.

Für Letztere bietet – auch aus wohl verstandenem Eigeninteresse – die Europäische Nachbarschaftspolitik einen Rahmen, um sich bei Munitionssicherung und -beseitigung in ihrem unmittelbaren Nachbarraum zu engagieren. Politisch nicht weniger vielversprechend erscheint ein ähnliches Engagement in Zentralasien.

OSZE-politisch birgt das Munitionsthema die Chance für neue Ansätze zur Zusammenarbeit über alte und neue Grenzen hinweg – in einem Bereich, in dem die OSZE im Konzert der euro-atlantischen Sicherheitsorganisationen eine kompetitive Rolle spielt. Ein Sicherheitsanliegen, das nicht die Gemüter der Teilnehmerstaaten in West und Ost spaltet, sowie ein dimensionenübergreifender, kooperativer Ansatz in der besten Tradition der OSZE – ist dies für die OSZE bei all den Spaltungen und Konfrontationen, in die ihre Teilnehmerstaaten in anderen Themenbereichen verwickelt sind, nicht eine Gewinn versprechende Perspektive?

Vincent de Graaf/Annelies Verstichel

Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften[1]

Einführung

Am 9. Februar 2006 stellte der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM), Rolf Ekéus, die Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften auf der 592. Plenarsitzung des Ständigen Rates der OSZE in Wien offiziell vor.[2] In seiner Rede nannte der HKNM die Empfehlungen „das Ergebnis der Arbeit einer Expertengruppe, die ich [...] zusammengestellt habe, damit sie sich mit einem Thema befasst, das sich im Zuge meiner Tätigkeit vor Ort als besonders wichtig erwiesen hat, nämlich die Rolle der Polizei bei der Deeskalation von Spannungen und der Förderung harmonischer interethnischer Beziehungen".[3] Das Dokument ist zeitgemäß und sowohl östlich als auch westlich von Wien relevant. Der vorliegende Beitrag stellt die Empfehlungen in den Kontext des Konfliktverhütungsmandats des HKNM und erörtert ihre Ursprünge und ihren Hintergrund ebenso wie den Erarbeitungsprozess und die rechtlichen und politischen Grundlagen. Im Anschluss daran werden die sechs Kapitel des Dokuments in einem kurzen Überblick dargestellt.

Allgemeine Empfehlungen und das Mandat des HKNM

Die Empfehlungen zur Polizeiarbeit sind der fünfte Satz von Empfehlungen, die von international anerkannten unabhängigen Experten unter der Ägide des HKNM ausgearbeitet wurden. Bei den früheren Empfehlungen handelt es sich um die Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten (1996), die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten (1998), die Lund-Empfehlungen zur wirksamen Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben (1999) sowie die Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk (2003).[4] Die Themen, denen die Empfehlungen jeweils gewidmet sind, wurden vom HKNM

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

2 Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, Februar 2006. Die Empfehlungen einschließlich Erläuterungen sind zu finden unter: http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982_en.pdf.

3 OSCE, High Commissioner on National Minorities, Statement by Rolf Ekéus, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the 592th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, HCNM.GAL/2/06, Wien, 9. Februar 2006, unter: http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/18130_en.pdf (eigene Übersetzung).

4 Die Empfehlungen können kostenlos (in mehreren Sprachen) vom Büro des HKNM bezogen oder von der Website unter: http://www.osce.org/hcnm heruntergeladen werden.

im Verlauf seiner über zehnjährigen intensiven Tätigkeit als diejenigen ermittelt, die im Zusammenhang mit Minderheiten immer wieder Probleme bereiten. Mit dem Ziel, zu einer sachgemäßen und einheitlichen Anwendung einschlägiger Minderheitenrechte im OSZE-Gebiet zu gelangen, bat der HKNM jeweils eine Gruppe international anerkannter unabhängiger Experten, Leitlinien zur Anwendung und Auslegung der breiter und allgemeiner formulierten internationalen Minderheitenrechtsstandards auszuarbeiten. Auf langjähriger Erfahrung und Beispielen bewährter Praxis beruhend, sollen die Empfehlungen Gesetzgebern und politischen Entscheidungsträgern in den OSZE-Teilnehmerstaaten als Referenzdokumente dienen.

Diese allgemeinen Empfehlungen sind eines von mehreren Arbeitsinstrumenten, die der HKNM zur Erfüllung seines Konfliktverhütungsmandats entwickelt hat.[5] Laut Mandat sorgt der HKNM „zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung' und gegebenenfalls ‚Frühmaßnahmen' im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potenzial in sich bergen, sich im [O]SZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln".[6] Gemäß Artikel 6 des Mandats hat der HKNM bei der Prüfung einer Situation „die Verfügbarkeit demokratischer Mittel und von auf die Situation anwendbaren internationalen Instrumenten sowie deren Gebrauch durch die beteiligten Parteien voll zu berücksichtigen".[7] Damit stellt das Mandat des HKNM eine ideale Verknüpfung zwischen der politisch-militärischen und der menschlichen Dimension der OSZE dar.[8] In Übereinstimmung mit dem umfassenden Sicherheitsbegriff der OSZE fördert der HKNM die Implementierung internationaler Minderheitenrechtsstandards mit dem Ziel, dauerhaften Frieden und Stabilität zu gewährleisten.[9] Dazu dienen seine speziellen Empfehlungen an bestimmte Regierungen, seine Erklärungen und Reden sowie die Ausarbeitung konkreter Projekte. Die allgemeinen Empfehlungen zu besonderen Themen oder Fragen („thematische Empfehlungen") sollen Regierungen dabei helfen, allgemeiner formulierte minderheitenrechtliche Normen in konkrete Gesetze und politische Strategien umzusetzen.

---

5 Eine kurze Übersicht über die Arbeitsinstrumente des HKNM findet sich in Claus Neukirch/Katrin Simhandl/Wolfgang Zellner, Implementing Minority Rights in the Framework of the CSCE/OSCE, in: Mechanisms for the Implementation of Minority Rights, Straßburg 2005, S. 165-167.

6 Das Mandat ist enthalten im Helsinki-Dokument von 1992: Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.6, S. 7-14, hier: S. 7, Absatz 3.

7 Ebenda, Absatz 6.

8 Vgl. Arie Bloed, OSCE assistance for police has to be strengthened, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 222.

9 Vgl. Krzysztof Drzewicki, Introducing Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies – A New Tool of the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Helsinki Monitor 2/2006, S. 176.

Polizeibezogene Fragen tauchten erst zu einem relativ späten Zeitpunkt auf der OSZE-Agenda auf. Das Thema wurde Ende der neunziger Jahre „entdeckt", als der OSZE-Gipfel in Istanbul (1999) beschloss, die Organisation solle ihre Aktivitäten im polizeilichen Bereich über diejenigen, die sie in Kroatien und im Kosovo bereits durchführte, hinaus ausbauen.[10] Die auf dem Gipfel verabschiedete Europäische Sicherheitscharta sah vor, „die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich als Bestandteil der Bemühungen der Organisation um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten zu stärken".[11]
Auch auf dem Bukarester Ministerratstreffen im Dezember 2001[12] und dem Maastrichter Ministerratstreffen im Dezember 2003[13] fand das Thema Beachtung. 2001 richtete die OSZE den Posten eines Leitenden Polizeiberaters ein, der von 2002 bis 2006 mit dem britischen Police Commissioner Richard Monk besetzt war; sein Nachfolger wurde im Februar 2006 Kevin Carty, Assistant Police Commissioner der irischen Polizei. Unter Monks Leitung wurde die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) eingerichtet, die aus einem kleinen Team sowohl abgeordneter als auch auf vertraglicher Basis eingestellter Polizeispezialisten besteht. Die SPMU hat für eine Reihe von Staaten Polizeiunterstützungsprogramme ent-

10 Vgl. Bloed, a.a.O. (Anm. 8), S. 222.

11 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. 470. Absatz 44 zählt zu den einschlägigen Aktivitäten im zivilpolizeilichen Bereich u.a. „Polizeiüberwachung, unter anderem auch um zu verhindern, dass die Polizei Handlungen setzt, die etwa eine Diskriminierung aus Gründen der religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit darstellen", sowie Polizeischulung, zu deren Aufgaben u.a. auch die „Schaffung eines Polizeidienstes, der sich aus Mitgliedern verschiedener Volksgruppen beziehungsweise unterschiedlicher religiöser Gemeinschaften zusammensetzt und das Vertrauen der gesamten Bevölkerung besitzt" gehört.

12 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, Beschluss Nr. 9, Aktivitäten im polizeilichen Bereich, S. 461-465.

13 So enthält z.B. der Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet in Abschnitt III, Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung, Empfehlungen für die Teilnehmerstaaten (Absätze 26-32) sowie für OSZE-Institutionen und -Strukturen (Absätze 33-35) in Polizeifragen. Zu den Maßnahmen, die den OSZE-Institutionen und -Strukturen empfohlen werden heißt es in Absatz 33: „Die Gruppe für strategische Polizeiangelegenheiten und das BDIMR werden den Teilnehmerstaaten bei der Erarbeitung von Programmen und vertrauensbildenden Maßnahmen – wie bürgernahe Polizeiarbeit – behilflich sein, die die Beziehungen zwischen den Roma und Sinti und der Polizei insbesondere auf lokaler Ebene verbessern." In Absatz 34 heißt es weiter: „Die Kontaktstelle des BDIMR für Fragen der Roma und Sinti und die Gruppe für strategische Polizeiangelegenheiten werden im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate eine Sammlung ‚bewährter Polizeipraktiken' in der OSZE-Region zum Thema Polizeiarbeit und Roma- und Sinti-Gemeinden zusammenstellen." Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, Anhang zu Beschluss Nr. 3/03, S. 66-82.

wickelt, deren größtes das Polizeiunterstützungsprogramm für Kirgisistan ist. Ähnliche Programme wurden für Armenien, Aserbeidschan und Georgien entwickelt.[14] Darüber hinaus gehören polizeiliche Aktivitäten zu den Aufgaben verschiedener OSZE-Feldmissionen, so z.B. der OSZE-Missionen im Kosovo, in Kroatien, in Serbien und in Montenegro sowie der OSZE-*„Spill-over"*-Überwachungsmission in Skopje. Auch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) führt derzeit mehrere Maßnahmen im Polizeibereich durch wie z.B. Schulungsprogramme für Strafverfolgungsbeamte zum Thema Menschenrechtsstandards.[15]

Fragen aus dem Bereich der Polizeiarbeit gehören, wie bereits erwähnt, zu denjenigen Problemen, die in den Gesprächen des HKNM mit Regierungsvertretern und Vertretern von Minderheiten immer wieder angesprochen werden. Bei seiner Arbeit in mehreren Teilnehmerstaaten konnte der HKNM beobachten, dass die Polizei in Staaten, in denen mehrere ethnische Gruppen leben, sowohl zur Stabilität beitragen als auch diese gefährden kann. In einigen Staaten gibt es z.B. keine institutionellen Vorrichtungen zur Förderung der Interaktion und Kooperation zwischen der Polizei und Angehörigen nationaler Minderheiten. In mehreren Fällen riefen die oftmals monoethnische Zusammensetzung der Polizei und diskriminierende Praktiken in Kombination mit einer für die Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft nur unzureichenden Ausbildung negative Reaktionen in den Gemeinschaften nationaler Minderheiten hervor und wurden teilweise sogar zum unmittelbaren Auslöser eines Konflikts. Im Gegensatz dazu konnte der HKNM in anderen Staaten beobachten, wie Bemühungen, die Polizei erstens so zusammenzusetzen, dass sie die Gesellschaft besser repräsentiert, und zweitens die Kommunikation zwischen der Polizei und den Gemeinschaften nationaler Minderheiten zu fördern, nicht nur die interethnischen Beziehungen gestärkt, sondern auch die Funktionsfähigkeit der Polizei erhöht haben. Er ist seither fest davon überzeugt, dass zwischen der Qualität der Polizeiarbeit und dem Zustand der interethnischen Beziehungen ein enger Zusammenhang besteht.

2004 gab der HKNM bei zwei erfahrenen Polizeiberatern einen Bericht über „Prioritäten der Polizeiarbeit im multiethnischen Kirgisistan" in Auftrag. Der Bericht fasst die Ergebnisse einer Erkundungsreise zusammen und gibt Empfehlungen für eine Reihe von Initiativen zur Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft ab, die in das umfassendere OSZE-Polizeiunterstützungsprogramm zur Reform der Polizei und für bürgernahe Polizeiarbeit in Kirgisistan einbezogen werden können. Auch wenn sich der Bericht auf Kirgisistan konzentriert, ist die in ihm enthaltene Bedarfsanalyse für die Identifi-

14 Vgl. Bloed, a.a.O. (Anm. 8), S. 224.

15 Einen Überblick über die Aktivitäten der OSZE im Polizeibereich gibt: Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Secretary General, Annual Report of the Secretary General of the OSCE on Police-Related Activities in 2004, SEC.DOC/2/05, 29. Juni 2005, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2005/07/15504_en.pdf. Im Anhang des Dokuments findet sich der ODIHR Annual Report on Police-Related Activities for 2004 vom März 2005. Beide Berichte wurden dem Ständigen Rat gemäß Beschluss Nr. 9 Absatz 6 des Bukarester Ministerratstreffens vom 4. Dezember 2001 überreicht.

zierung der Probleme bei der Polizeiarbeit in Transformationsländern oder potenziellen ethnischen Konfliktsituationen durchaus verallgemeinerbar. Seinerzeit gab es keinerlei schriftliche Anleitungen für Polizisten, die sich mit der Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, insbesondere in Transformationsstaaten und nach Konflikten, befassten, was auch von der SPMU bestätigt wurde. Einer solchen Anleitung am nächsten kam die Rotterdamer Charta „Polizeiarbeit im Dienst der multiethnischen Gesellschaft“[16], die sich aber auf die Situation in Westeuropa und auf die Beziehungen zwischen der Polizei und Minderheiten mit Migrationshintergrund in den Städten bezog. Auch befasst sich die Charta von Rotterdam nicht mit Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung an sich. Um diese Lücke zu schließen, beschloss der HKNM, die Erarbeitung allgemeiner Empfehlungen zur Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften in die Wege zu leiten.

Die Erarbeitung des Entwurfs

Die Formel, nach der alle thematischen Empfehlungen entstehen, lautet: „Die Experten arbeiten sie aus, der Kommissar billigt sie.“[17] In Absprache mit der SPMU und dem OSZE-Sekretariat berief der HKNM Dr. Robin Oakley[18] als Berater und stellte eine Gruppe international anerkannter Experten im Bereich Polizeiarbeit zusammen, die in einem ausgewogenen Verhältnis aus leitenden Polizeibeamten, Wissenschaftlern, Vertretern einschlägiger internationaler Organisationen (OSZE-Institutionen, Europarat und EU), unabhängigen Experten und nichtstaatlichen Akteuren aus der gesamten OSZE-Region zusammengesetzt war.[19] Sie wurde von einer Reihe von Rechts- und

16 Charta von Rotterdam: Polizeiarbeit im Dienst der multiethnischen Gesellschaft, 1996, deutsche Fassung unter: http://germany.rotterdamcharter.nl. Die Charta ist ein rechtlich nicht bindendes Dokument, das gemeinsam von Vertretern der Polizei, Kommunalbehörden und NGOs aus ganz Europa verfasst wurde.

17 Krzysztof Drzewicki, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life – Five Years After and More Years Ahead, in: International Journal on Minority and Group Rights 2-3/2005, S. 126 (eigene Übersetzung).

18 Robin Oakley ist unabhängiger Berater und Honorary Research Fellow am Centre for Ethnic Minority Studies, Royal Holloway – University of London.

19 Die unabhängigen Experten waren: Steve Bennett, Leiter der Abteilung Polizeiausbildung und -entwicklung, OSZE-Mission im Kosovo; Ilze Brands Kehris, Direktorin des Lettischen Zentrums für Menschenrechte und ethnische Studien; Dr. Anastasia Crickley, Verwaltungsratsvorsitzende der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC); Francesc Guillen, Stabschef, stellvertretender Innenminister in der Regierung Kataloniens, Spanien; Professor Kristin Henrard, Department of International and Constitutional Law, Universität Groningen; Dr. Gordan Kalajdziev, Mitglied des Vorstands des Mazedonischen Helsinki-Komitees für Menschenrechte; Dr. Jenő Kaltenbach, Parlamentarischer Ausschuss für die Rechte nationaler und ethnischer Minderheiten, Ungarn; Michael Kellett, Vertreter des Netzwerks der Koordinatoren für das Programm „Polizei und Menschenrechte“ des Europarats, Leiter des North West Regional Asset Recovery Teams, Großbritannien; Dr. Robin Oakley, unabhängiger Berater; Stig Odorf, Arbeitsgruppe Polizei, Generalsekretariat der Europäischen Union, Rat der Europäischen Union; Timothy Parsons, Experte für Hasskriminalität, OSZE-BDIMR-Programm Toleranz und Nichtdis-

Politikberatern aus dem Büro des HKNM unerstützt. Ein erstes Treffen der Experten wurde im Juni 2005 vom HKNM einberufen, gefolgt von einem zweiten Treffen im Oktober und einem abschließenden Treffen im Dezember. Aus diesem Verfahren – mit Dr. Robin Oakley als Berichterstatter – gingen schließlich die Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften hervor.

Politische und rechtliche Grundlagen

Die Empfehlungen für die Polizeiarbeit beruhen auf internationaler Erfahrung und bewährten Verfahren und sollen Staaten als praktische Anleitung zur Entwicklung von Strategien und Gesetzen im Einklang mit internationalen Normen und Standards dienen. Bei den rechtlichen Grundlagen der Empfehlungen des HKNM ist eine gewisse Entwicklung zu beobachten, die 1996 mit den Haager Empfehlungen begann und zu den Empfehlungen zur Polizeiarbeit von 2006 führte. Bei den ersten drei Sätzen von Empfehlungen – zu Bildungsrechten, sprachlichen Rechten und zur wirksamen Beteiligung am öffentlichen Leben – handelt es sich mit Blick auf internationale Menschenrechtsnormen und die Rechtslehre um die unmittelbare Ausgestaltung und Konkretisierung allgemeiner formulierter Minderheitenrechtsnormen, wie sie im Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Kopenhagener Dokument) von 1990, im Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats und der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, (VN-Minderheitenerklärung) enthalten sind, in praktische Anleitungen zur Ausarbeitung von Strategien und Gesetzen.
Die Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften spiegeln die pragmatische Weiterentwicklung thematischer Empfehlungen zu operativen Leitlinien wider. Polizeiarbeit wird in keinem der internationalen Minderheitenrechtsdokumente explizit behandelt; gleichzeitig stellte der HKNM jedoch im Zuge seiner Tätigkeit einen Bedarf an einer schriftlichen Anleitung für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften fest. Es erwies sich daher als notwendig, die internationalen Minderheitenrechtsnormen im Kontext von Polizeiarbeit und Konfliktprävention zu interpretieren. Es gibt eine Reihe von Dokumenten über grundlegende Menschenrechtsstandards bei der Polizeiarbeit, darunter der VN-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen von 1979 und der Europäische Kodex für Polizeiethik des Europarats von 2001. Weitere interessante Initiativen sind die bereits er-

---

kriminierung; Karl Pettersson, Police Affairs Officer, Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten, OSZE-Sekretariat; Iwan Schuschkjewitsch, Polizeioberst a.D., Stellvertretender Generaldirektor des Military Chiefs Club der Russischen Föderation; Chris Taylor, unabhängiger Berater; Rinus Visser, Polizeiakademie der Niederlande.

wähnte Charta von Rotterdam und die Budapester Empfehlungen des ungarischen Helsinki-Komitees zur Polizei in Transformationsländern.[20] Die Aufgabe der Experten, die die Empfehlungen zur Polizeiarbeit ausarbeiten sollten, bestand nun darin, an diese internationalen Standards aus der Perspektive des Konfliktverhütungsmandats des HKNM und der Bedeutung der Faktoren Ethnizität und Vielfalt bei der Polizeiarbeit heranzugehen und dabei auf internationaler Erfahrung und Beispielen bewährter Praxis vor dem Hintergrund internationaler Minderheitenrechtsstandards aufzubauen. Die Zusammensetzung der Expertengruppe, die Kombination aus internationalen Rechtsexperten für Menschen- und Minderheitenrechte einerseits und leitenden Polizeibeamten andererseits, machte das möglich. So spiegelt der zweite Abschnitt der Empfehlungen (Auswahl und Repräsentanz) das in Absatz 35 des Kopenhagener Dokuments und Artikel 15 des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten enthaltene Recht von Minderheiten auf wirksame Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten wider, wie es auch in der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zur Umsetzung des Übereinkommens ausgelegt wird. Empfehlung Nr. 13 in Abschnitt IV über die Zusammenarbeit mit ethnischen Gemeinden, die sich auf die Fähigkeit der Polizei bezieht, mit Minderheiten in Minderheitensprachen zu kommunizieren, spiegelt die Bedeutung des Rechts auf den Gebrauch der Minderheitensprache im Kontakt mit Behörden wider, wie es in Artikel 10 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens zum Minderheitenschutz enthalten ist. Die Durchsetzung und Achtung von Antidiskriminierungsgesetzen durch die Polizei in Empfehlung 19 im Abschnitt V, operative Praxis, spiegelt das Recht auf Gleichheit und das Diskriminierungsverbot als Grundvoraussetzungen für den Minderheitenschutz wider, wie sie in Absatz 31 des Kopenhagener Dokuments, Artikel 4 des Rahmenübereinkommens zum Minderheitenschutz und Artikel 2 Absatz 1 in der VN-Minderheitenerklärung verankert sind.

Die Empfehlungen zur Polizeiarbeit im Überblick

Wie bereits erläutert, stellt die zunehmende Vielfalt der Gesellschaften in den OSZE-Teilnehmerstaaten – sowohl östlich als auch westlich von Wien – besondere Anforderungen an die öffentlichen Institutionen. Da die Polizei diejenige Institution ist, die in der Öffentlichkeit die größte Präsenz zeigt, muss sie sich auch als erste an den sich verändernden Charakter von Gesellschaften anpassen. Will Europa angemessen auf die Veränderungen reagieren, wird die Polizei sich verändern müssen, und zwar sowohl in organisatorischer

20 Siehe hierzu die Website des ungarischen Helsinki-Komitees, http://www.helsinki.hu.

Hinsicht als auch mit Blick auf ihre praktische Arbeit.[21] Die Empfehlungen des HKNM zur Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften stellen einen detaillierten Fahrplan zur Unterstützung dieses Wandlungsprozesses dar. Sie sind jedoch kein allgemeingültiges Polizeiarbeitsmodell, das gleichermaßen in allen 56 Teilnehmerstaaten der OSZE Anwendung finden soll; sie bieten vielmehr Anleitung für einen besonderen Aspekt der Polizeiarbeit an. Dank der in ihnen enthaltenen verschiedenen Optionen für den Umgang mit neuen Herausforderungen, die sich aus dem Wandel der Gesellschaften ergeben, sind sie flexibel anwendbar. Die Empfehlungen haben ihren Ursprung zwar in bestehenden internationalen Menschen- und Minderheitenrechtsnormen, fördern aber auch praktische Vorgehensweisen der Polizeiarbeit, die sich bei der Anpassung traditioneller Polizeimethoden an die Erfordernisse multiethnischer Gesellschaften im OSZE-Raum als erfolgreich erwiesen haben. Die „bewährten Praktiken" stellen jedoch keine „schnellen Lösungen" dar. In den meisten Fällen erfordern sie von jedem einzelnen Staat ein erhebliches Engagement und große Bemühungen und werden sich auf Dauer nur dann als wirksam erweisen, wenn sie als Teil einer umfassenderen Strategie implementiert werden. Das heißt allerdings nicht, dass die Empfehlungen nur im Paket umgesetzt werden können. Es wäre sicherlich auch lohnend, den Reformprozess zunächst mit der Konzentration auf einzelne Bereiche wie z.B. Ausbildung zu beginnen.

Die 23 Einzelempfehlungen sind unter sechs Überschriften subsumiert, die sich mit allen wesentlichen Komponenten der Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften befassen. Der Beitrag diskutiert im Folgenden die wichtigsten Inhalte der Empfehlungen, die Abschnitt für Abschnitt vorgestellt werden.

Abschnitt I – Allgemeine Prinzipien

Die ersten drei Empfehlungen sprechen allgemeine Prinzipien der Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften an und weisen insbesondere darauf hin, dass das Konzept multiethnischer Polizeiarbeit in einen größeren Rahmen eingebettet sein muss, der sowohl eine generelle Strategie zur Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten in die Gesellschaft als auch eine Strategie zur Modernisierung der Polizei einschließt. Soll ein Konzept zur Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft Erfolg haben, muss insbesondere ein breiter Konsens über die Integration von Minderheiten in einer multiethnischen Gesellschaft herrschen, der den Wert kultureller, sprachlicher und religiöser Vielfalt anerkennt und zur Teilnahme der Angehörigen nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, an Bildung, am Me-

21 Vgl. hierzu wie auch zu anderen hier behandelten Themen das Paper von Robin Oakley, Policing in Multi-Ethnic Europe: the Agenda for Change, vorgelegt auf der Konferenz „Intercultural Ireland: Identifying the Challenges for the Police Service", Dublin Castle, 4.-6. April 2000, unter: http://www.robinoakley.net.

diengeschehen etc. ermutigt. Auf der Grundlage einer solchen umfassenden Regierungsstrategie kann dann das Einsatzmandat der Polizei ausgearbeitet werden, das ihre Rolle in der Gesellschaft dahingehend neu formuliert, dass sie von einem Strafverfolgungsorgan im engeren Sinne des Wortes zu einem „Wächter über Gleichbehandlung, Integration und Zusammenhalt in einer sich rasch ändernden Gesellschaft“[22] wird. Ein solches Dokument, das eine klare Vorstellung von der Funktion der Polizei enthalten sollte, muss über alle Parteigrenzen hinweg Unterstützung erhalten und mit der Polizeiführung abgestimmt und vereinbart worden sein. Entscheidend ist, dass leitende Polizeibeamte sich der Bedeutung ihrer Rolle bei der Förderung guter interethnischer Beziehungen – im Innern wie nach außen – voll und ganz bewusst sind und sich verpflichtet fühlen, sie auch zu erfüllen. Entscheidend dafür ist wiederum, die Polizeiführung davon zu überzeugen, dass die Anpassung der Art und Weise, wie die Polizei in einem multiethnischen Umfeld operiert, den Polizeidienst auch intern verbessern und die Wirksamkeit ihrer Arbeit nach außen im Sinne von Gemeinschaftsbewusstsein, Kontakt und Vertrauen der Bevölkerung verstärken wird.

Der zweite Aspekt eines Konzepts zur Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, der in einen größeren Rahmen eingebunden sein sollte, betrifft die allgemeinen Standards moderner Polizeiarbeit, mit denen es übereinstimmen muss. Die Empfehlungen konzentrieren sich zwar auf einen besonderen Aspekt verantwortungsvoller Polizeiarbeit, setzen aber voraus, dass diese insgesamt mit den Menschenrechten in Einklang steht. Die Einführung bewährter Methoden der Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft in eine Polizeiorganisation, die ansonsten grundlegende Menschenrechte und Polizeistandards ignoriert, ist nur schwer vorstellbar. Die Neuausrichtung einer traditionellen Polizeiorganisation auf die Polizeiarbeit in einem multiethnischen Umfeld wird daher häufig Teil eines Gesamtprogramms zur Polizeientwicklung sein. Die Empfehlungen heben die Bedeutung allgemeiner Polizei- und Menschenrechtsstandards mit dem Verweis auf internationale Normen wie den VN-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen und den Europäischen Kodex für Polizeiethik des Europarats besonders hervor.

Angesichts des notwendigen Zeitaufwands, der Komplexität und der Unwägbarkeiten der Neuausrichtung einer Polizeiorganisation auf Verfahren der Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft ist eine detaillierte Planung unerlässlich. Aktionspläne sind für ein schrittweises Vorgehen hilfreich. Ebenso wichtig ist, dass die Umsetzung der Reformen regelmäßig überwacht wird, was wiederum von einer unabhängigen Instanz wie z.B. einer Menschenrechtseinrichtung oder einem Ombudsmann durchgeführt werden sollte. Auch wenn eine solche unabhängige Überprüfung anfänglich umstritten sein dürfte, muss sich der Gedanke durchsetzen, dass die Polizei letzten Endes von einer neutralen, vorurteilsfreien und konstruktiven Kritik selber profitiert.

---

22 Charta von Rotterdam, a.a.O. (Anm. 16), Absatz 4; siehe auch ebenda, Absatz 7.

Für die Umsetzung eines Konzepts multiethnischer Polizeiarbeit ist die Anwerbung von Polizeibeamten aus den Minderheitengemeinschaften selbst langfristig wahrscheinlich am wichtigsten. Wie jede öffentliche Einrichtung muss auch die Polizei so zusammengesetzt sein, dass sie die Vielfalt der Gesamtgesellschaft so breit wie möglich widerspiegelt. Eine paritätische Vertretung von Minderheiten in der Polizei ist aus mehreren Gründen wichtig. Erstens hat sie unmittelbare Vorteile für die Polizei selbst. Der Zufluss von Informationen, zusätzlichen Fertigkeiten und zusätzlichen Kenntnissen, die Polizeianwärter aus Minderheitengruppen mitbringen, wirkt sich nicht nur positiv auf die Einsätze der Polizei aus; die Polizei profitiert auch von den dadurch verbesserten Beziehungen zu den Minderheitengruppen. Zum einen ist die Kommunikation zwischen diesen Gruppen und der Polizei weniger problembeladen; zum anderen sind die Minderheitengruppen eher bereit und in der Lage, größere Verantwortung für die Sicherheit ihrer eigenen Gemeinden zu übernehmen, wenn die Polizei ihren besonderen Anliegen mehr Aufmerksamkeit schenkt. Zweitens ist die paritätische Vertretung von Minderheiten in der Polizei auch ein Weg, die Integration von Minderheiten durch deren Beteiligung am öffentlichen Leben und in den staatlichen Institutionen ganz allgemein zu fördern. Wichtig ist jedoch, dass Angehörige von Minderheiten, die in den Polizeidienst übernommen werden, nicht als „für Minderheiten zuständige Polizisten“ eingestellt werden, die nur in Gebieten arbeiten, die überwiegend von Minderheiten bewohnt sind, oder nur mit Vorgängen befasst werden, die Minderheiten betreffen. Sie sollten vielmehr mit dem Ziel eingestellt werden, „normale“, professionell arbeitende Polizisten zu werden, die mit allen Teilen der Gesellschaft zusammenarbeiten.

Aus den genannten Gründen sollte es daher absoluten Vorrang haben, die Zusammensetzung der Polizei noch stärker dahingehend zu verändern, dass sie die Gesellschaft besser repräsentiert. Das erweist sich allerdings oftmals als ein ziemliches Problem, da es mehrere Gründe dafür gibt, dass Minderheiten unterrepräsentiert sind. Dazu gehören z.B. Unkenntnis der Berufsmöglichkeiten bei der Polizei, mangelnde Schulbildung, ein negatives Image der Polizei aufgrund früherer Erfahrungen des Machtmissbrauchs durch die Polizei in Minderheitengemeinden sowie direkte oder indirekte Diskriminierung im Einstellungsverfahren. Die Polizei sollte sich daher verstärkt um Bewerber für den Polizeidienst aus den Minderheitengemeinschaften bemühen. Dazu müssen zunächst (Zwischen-)Ziele gesetzt werden, die in einem vorgegebenen Zeitrahmen realistischerweise auch erreicht werden können. Danach müssen regelmäßig Daten gesammelt werden, um zu überprüfen, ob diese Ziele auch tatsächlich erreicht werden. Gleichzeitig müssen besondere Schritte unternommen werden, um die Zahl der Polizeianwärter aus unterrepräsentierten Minderheiten zu erhöhen, darunter z.B.

a) Kampagnen zur besseren Aufklärung von Minderheitengemeinschaften über Berufschancen bei der Polizei, Aktionen zur Verbesserung des Images der Polizei sowie Initiativen, die Interessenten dazu ermutigen, sich für den Polizeidienst zu bewerben;
b) Maßnahmen zum Ausgleich mangelnder Schulbildung potenzieller Bewerber, die ansonsten geeignet und gut motiviert sind, z.B. Intensivkurse, die den vorläufig ausgewählten Bewerbern die erforderliche Qualifikation für den Eintritt in den Polizeidienst vermitteln;
c) Verfahren zur Identifizierung und Bekämpfung möglicher Ursachen für die Diskriminierung von Bewerbern, die einer Minderheit angehören, während des Auswahl- und Einstellungsprozesses, darunter z.B. Schulungen über faire Auswahl- und Einstellungsverfahren für diejenigen, die für diese Aufgaben verantwortlich sind, sowie Überprüfungsverfahren, mit denen eine mögliche Voreingenommenheit Bewerbern gegenüber, die einer Minderheit angehören, sowie andere Benachteiligungen aufgespürt werden können.

Die Auswahlkriterien sollten ebenfalls daraufhin überprüft werden, ob sie im vollen Umfang gerechtfertig sind oder ob sie unnötige Hürden aufstellen, die indirekt Minderheiten benachteiligen. Einige Anforderungen wie z.B. eine Mindestgröße, die sich als Hindernis für Bewerber aus einer bestimmten Minderheit erweisen könnten, müssen nicht unbedingt auf alle Polizeianwärter Anwendung finden – was jedoch wiederum nicht heißen soll, dass die Anforderungen für die Aufnahme in den Polizeidienst beliebig verändert oder gesenkt werden sollten, nur um Bewerbern, die einer Minderheit angehören, entgegenzukommen. Ein solches Vorgehen wäre auch insofern kontraproduktiv, als Angehörige der ethnischen Mehrheit (und die Medien) schnell den Verdacht hegen könnten, dass die Standards gesenkt und sie nun selbst diskriminiert würden. Diejenigen, denen wahrscheinlich am meisten daran gelegen ist, dass die Anforderungen nicht verringert werden, sind die Polizeibeamten mit Minderheitenhintergrund selbst: Sie wollen auf keinen Fall als „Polizeibeamte zweiter Klasse“ angesehen werden. Statt also die Anforderungen herabzusetzen, sollten aussichtsreichen Bewerbern vielmehr Bildungsmöglichkeiten und andere Maßnahmen zur Unterstützung angeboten werden, so dass sie unter gleichen Bedingungen in die Polizei eintreten können.
Die Einstellung von Polizisten, die einer Minderheit angehören, allein reicht jedoch noch nicht aus. Erfahrungsgemäß geben diese Polizisten häufig ihre Arbeit bei der Polizei wieder auf, wenn sie das Gefühl haben, innerhalb des Polizeiapparats nicht gleichberechtigt behandelt und respektiert zu werden oder nicht dieselben Aufstiegschancen zu haben. Es sollten daher zusätzlich Maßnahmen wie z.B. persönliche Betreuung und Programme zur persönlichen Entwicklung eingeführt werden, um Polizisten mit Minderheitenhintergrund zu unterstützen und zur Fortsetzung ihrer Karriere zu ermutigen.

Gleichzeitig ist es wichtig, ein neutrales Arbeitsumfeld zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Beschwerden über Diskriminierung am Arbeitsplatz energisch nachgegangen wird. Besondere Berufsverbände für Polizisten mit Minderheitenhintergrund können sowohl generell als auch individuell Unterstützung und Beratung in diesen Fragen anbieten.

Abschnitt III – Aus- und Weiterbildung

Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung des Konzepts der Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften ist eine entsprechende Ausbildung der Polizeibeamten auf allen Ebenen. Idealerweise sollten die notwendigen Inhalte nicht nur in speziellen Fortbildungskursen vermittelt werden, sondern auch in den Lehrplänen der gesamten Aus- und Weiterbildung für alle Polizeibeamten enthalten sein. Das Ausbildungsprogramm sollte, gestützt auf eine Bedarfserhebung, Kurse über kulturelles und religiöses Bewusstsein, Mediation und Fertigkeiten zur Herstellung und Pflege guter Beziehungen zu den Gemeinden, Sprachkurse sowie Schulungen im Bereich Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen von Minderheiten, umfassen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Ausbildung unbedingt praxisnah und berufsbezogen sein muss. Eine rein theoretische Ausbildung hat höchstwahrscheinlich wenig oder gar keine Wirkung. Das Hauptaugenmerk sollte daher bei der Aus- und Weiterbildung nicht auf bloßer Wissensvermittlung liegen, sondern darauf, die Polizei praktisch darauf vorzubereiten und ihr dabei zu helfen, ihre tägliche Arbeit im multiethnischen Kontext im Einklang mit professionellen Standards und internationalen Menschenrechtsnormen auszuüben. Es kann sich während der Ausbildung als besonders schwierig erweisen, stereotype und diskriminierende Vorurteile von Polizisten gegenüber Minderheiten zu behandeln. Insbesondere zu Beginn der Ausbildung ist es oft nützlicher, sich auf das von den Polizisten geforderte Verhalten zu konzentrieren. Sobald ein solches Verhalten zu guten Ergebnissen führt und die Polizeiarbeit erleichtert, ändern sich nach und nach auch die Einstellungen.
Ähnlich wichtig ist die Anwendung geeigneter Unterrichtsmethoden. Da Vorlesungen allein nur begrenzten Wert haben, müssen sie von interaktiven Methoden wie z.B. strukturierten Diskussionen und Debatten sowie praktischen Übungen und Rollenspielen begleitet werden, in denen reale Polizeiaufgaben in multiethnischen Gesellschaften simuliert werden.
Für eine erfolgreiche Ausbildung ist es ebenfalls wichtig, Minderheitenvertreter in die Planung, Durchführung und Evaluierung der Ausbildung einzubeziehen. Erstens lernen die Polizisten dadurch aus erster Hand die kulturellen und religiösen Sitten und Gebräuche der Minderheiten sowie die Wahrnehmung der Polizei aus Sicht der Minderheiten kennen. Zweitens gibt die Ausbildung so auch Gelegenheit zur persönlichen Interaktion, einschließlich Diskussionen, Übungen und Rollenspielen. Und schließlich kann die Beteiligung von Minderheiten an der Polizeiausbildung auch Brücken bauen und

das Verständnis der Minderheit von der und ihr Vertrauen in die Polizei erhöhen.

Abschnitt IV – Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Eine gute Kommunikation mit den Bürgern ist eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Polizeiarbeit in jeder demokratischen Gesellschaft, insbesondere wenn Polizeiarbeit auf gesellschaftlichem Konsens beruht und nicht auf Angst oder Repression. Eine solche Kommunikation herzustellen ist immer schwierig, in multiethnischen Gesellschaften ist es jedoch eine zusätzliche Herausforderung. Nicht nur können kulturelle, sprachliche und religiöse Barrieren die Kommunikation zwischen Minderheiten und der Polizei behindern, auch kann bei diesen Gruppen infolge früher erfahrener Diskriminierung und Unterdrückung durch den Staat ein tiefes Misstrauen gegenüber der Polizei herrschen. Diese Barrieren zu überwinden und Vertrauen in die Polizei herzustellen erfordert daher von der Polizei besondere Anstrengungen und viel Geduld.

Die Empfehlungen bieten eine Reihe struktureller Lösungen zur Verbesserung der Interaktion und Kommunikation zwischen Polizei und Minderheiten an. Dazu gehören an erster Stelle beratende Gremien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene wie z.B. Gemeindeforen und Gemeindebeiräte, die der Polizei als Informationsquelle über die Gemeinde und insbesondere über die Sorgen der Minderheiten im Zusammenhang mit dem Vorgehen von Strafverfolgungsbehörden dienen können. Andere Maßnahmen zur Herstellung oder Verbesserung der Kommunikation zwischen Polizei und Minderheiten können öffentliche Treffen auf breitestmöglicher Basis, „Tage der offenen Tür“, die insbesondere für Minderheiten gedacht sind, sowie Kontaktstellen in den Polizeirevieren sein. Diese Kontaktstellen sollen Angehörige von Minderheiten über rechtliche Verfahren und Berufschancen bei der Polizei informieren und gleichzeitig als eine Art „öffentliches Empfangszimmer“ dienen, in denen die Betroffenen ihre Anliegen und Sorgen gegenüber der Polizei vorbringen können. Schließlich könnte fest zugeordneten Streifenpolizisten die Aufgabe übertragen werden, den Kontakt mit den nationalen Minderheiten in ihrem Bereich herzustellen und aufrechtzuerhalten, regelmäßig Streife zu gehen und den Minderheitengemeinden regelmäßig Besuche abzustatten und so weit wie möglich auch persönliche Kontakte zu den Mitgliedern der Gemeinden aufzubauen und gegenseitiges Vertrauen herzustellen.

Im Falle sprachlicher Minderheiten sind aktive und passive Sprachkenntnisse der Polizeibeamten natürlich eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Kommunikation und Kooperation. Die Einstellung von Polizisten, die selber Minderheiten angehören, ist eine Möglichkeit, dieses Problem zu lösen. In vielen Fällen wird das jedoch nicht genügen; es werden daher auch qualifizierte Dolmetscher, z.B. für den Umgang mit Zeugen oder Verdächtigen, benötigt.

Eine der wirksamsten Methoden, strukturierte und dauerhafte Beziehungen mit Minderheitengemeinden herzustellen, ist die Zusammenarbeit mit Minderheitenverbänden und NGOs, da diese der Polizei dabei helfen können, Kommunikationskanäle zu entwickeln und Probleme zu erkennen und zu bearbeiten. Nicht zuletzt können sie bei der Auswahl, Einstellung und Ausbildung von Polizeianwärtern als Berater fungieren oder sich direkt daran beteiligen. Beide Seiten sind dabei anfangs vielleicht etwas zurückhaltend: Minderheiten könnten den Verdacht hegen, dass die Polizei dabei Hintergedanken hat, wie z.B. Informationen über kriminelle Handlungen innerhalb der Minderheiten zu gewinnen. Die Polizei hat umgekehrt vielleicht nicht viel Erfahrung in der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und betrachtet deren Motive mit Argwohn, insbesondere wenn es sich um Gruppen handelt, die in der Vergangenheit öffentlich Kritik an der Polizei geübt haben. Dennoch können Polizei und Minderheitenverbände sicherlich auch Gemeinsamkeiten ausmachen, auf denen man aufbauen kann, um die Beziehungen zwischen der Polizei und der Minderheit zu verbessern und Minderheiten den Zugang zu Gerichten zu erleichtern. Auf einer solchen Grundlage kann jede der beiden Seiten der anderen helfen und gleichzeitig die unterschiedlichen Funktionen und Arbeitsweisen respektieren (einschließlich des nach wie vor bestehenden Rechts von NGOs, die Polizei im Namen ihrer Gemeinden zu kritisieren, wenn es Grund dazu gibt).
Schließlich ist eines der wichtigsten Instrumente zur Herstellung und Vertiefung von Vertrauen in die Polizei die Verfügbarkeit wirksamer und unabhängiger Beschwerdeverfahren im Falle rassistischen oder unprofessionellen Verhaltens der Polizei. Diese Forderung beschränkt sich nicht allein auf Minderheitengemeinden, ist für diese jedoch angesichts ihrer Schutzbedürftigkeit und früherer negativer Erfahrungen besonders wichtig.

Abschnitt V – Operative Praxis

Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft erschöpft sich nicht in speziell auf Minderheiten ausgerichteten Auswahl- und Einstellungsverfahren, Ausbildungsmaßnahmen oder der Einrichtung von Kommunikationsmechanismen. Mindestens ebenso wichtig ist die Frage, wie die theoretischen Vorgaben zum zentralen Bestandteil aller Entscheidungs- und Arbeitsprozesse gemacht werden können. Mit anderen Worten: Wie soll die Polizei ihre tägliche Arbeit in einem multiethnischen Umfeld praktisch gestalten? Zunächst einmal muss die Polizei Recht und Gesetz unvoreingenommen und ohne Diskriminierungen durchsetzen, das heißt die Ausübung der Polizeigewalt darf sich nicht überproportional gegen Angehörige nationaler Minderheiten richten. Dieses so genannte *over-policing*, bei dem rassische oder ethnische Stereotype statt individuelles Verhalten darüber entscheiden, wer krimineller Handlungen verdächtigt wird, tritt häufig bei Personen- und Fahrzeugkontrollen, bei der Überprüfung von Ausweispapieren oder im Zuge des

gewaltsamen Vorgehens bei Festnahmen oder zur Durchsuchung von Räumlichkeiten auf. Direkt oder indirekt diskriminierendes Verhalten der Polizei kann dadurch verhindert werden, dass man Verhaltenskodexe erarbeitet, in denen genau festgelegt ist, welches Verhalten von Polizeibeamten bei der Erfüllung bestimmter polizeilicher Aufgaben erwartet wird. Das ethnische Monitoring der Ergebnisse von Polizeieinsätzen ist eine andere Möglichkeit, mit der überprüft werden kann, ob Polizeieinsätze wie Personenkontrollen gerecht und proportional angemessen auf verschiedene ethnische Gruppen verteilt sind. Eine solche Überwachung ist mit der gebührenden Vertraulichkeit und mit anonymisierten, statistisch erfassten Daten durchzuführen, so dass die Rechte des Individuums gewahrt bleiben.

Auf der andern Seite sollte natürlich auch ein *„under-policing"* vermieden werden. Das bedeutet, dass Minderheiten gleichberechtigten Zugang zur Polizei haben müssen und dass auf ihre Anliegen angemessen und professionell eingegangen wird. Minderheitengemeinden neigen seltener dazu Verbrechen anzuzeigen und haben weniger Erfahrung damit, die Polizei um Hilfe zu bitten oder sich über polizeiliches Verhalten zu beschweren, oftmals fehlt ihnen auch das Vertrauen in die bestehenden Verfahren. Die Polizei muss daher zunächst Minderheiten dazu ermutigen, sich im Notfall überhaupt an sie zu wenden. Wenn dann Angehörige von Minderheiten Verbrechen anzeigen, muss sichergestellt sein, dass in den angezeigten Fällen auch angemessen ermittelt wird und dass Opfer und Zeugen über den Fortgang und das Resultat der Ermittlungen auf dem Laufenden gehalten werden. Wenn Angehörige nationaler Minderheiten davon überzeugt sind, dass sie mit Respekt behandelt und ihre Anschuldigungen ernst genommen werden, ist von ihnen eher zu erwarten, dass sie Verbrechen melden und mit der Polizei zusammenarbeiten und damit insgesamt zu einem sichereren Umfeld beitragen.

Da Minderheiten gerade was Diskriminierung und fremdenfeindliche Gewalt angeht besonders gefährdet und gleichzeitig zu ihrem Schutz auf die Polizei angewiesen sind, hat die Polizei eine besondere Verantwortung, sich mit diskriminierenden und rassistischen Vorfällen zu befassen. Die Polizei muss ihre Befugnisse systematisch und ohne Einschränkung dazu nutzen, Antidiskriminierungsgesetze durchzusetzen. Die Europäische Menschenrechtskonvention verpflichtet alle Polizeiorganisationen dazu, möglichen rassistischen Motiven für Gewaltakte nachzugehen.[23]

Abschnitt VI – Konfliktverhütung und -bewältigung

Häufig wird angenommen, die Verantwortung der Polizei im Bereich ethnischer Konflikte beschränke sich darauf, in akute Zwischenfälle im Zuge eines offenen Konflikts einzugreifen, also auf die Wiederherstellung der Ordnung

23 Vgl. das Urteil der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Nachova und andere gegen Bulgarien vom 6. Juli 2005, Beschwerde Nr. 43577/98 und 43579/98, unter: http//:www.echr.coe.int.

und die Überstellung der Täter an die Justiz. Diese Sichtweise berücksichtigt nur ungenügend die Bedeutung der Rolle der Polizei bereits im Anfangsstadium potenziell eskalierender Konflikte bzw. bei der Deeskalation von Spannungen zwischen ethnischen Gruppen nach Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung. Die Polizei trägt jedoch gemeinsam mit anderen Gruppen und Einrichtungen wie z.B. Zentral- und Lokalregierungen, NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren die Verantwortung für diese Aufgaben. Eine wichtige Funktion der Polizei besteht darin, die Intensität der Spannungen zwischen ethnischen Gruppen anhand der Zahl und Schwere besonderer Vorfälle zwischen Angehörigen verschiedener Gruppen oder aufgrund von Erkenntnissen aus verschiedenen Quellen zu beobachten.
Darüber hinaus muss die Polizei dazu ausgebildet und ausgerüstet sein, Unruhen und interethnische Zusammenstöße professionell und unparteiisch zu bewältigen, mit dem Ziel, Konflikte zu deeskalieren und sie wo immer möglich durch Mediation und unter minimalem Gewalteinsatz zu lösen. Dabei muss sie stets berücksichtigen, dass ihr eigenes Vorgehen nicht von der Dynamik der interethnischen Beziehungen zu trennen ist. Zumindest kurz- bis mittelfristig hat es entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der interethnischen Beziehungen und auf die Zukunft des Staates insgesamt. Aus diesen Gründen ist die Fähigkeit der Polizei, das Vertrauen aller ethnischen Gruppen auch während der Konfliktbearbeitung und der Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung zu behalten, von grundlegender Bedeutung.

Schlussfolgerungen

Die fünfte Zusammenstellung von unabhängigen Experten unter der Ägide des HKNM ausgearbeiteter thematischer Empfehlungen befasst sich mit Aspekten der Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, die sowohl östlich als auch westlich von Wien von größter Relevanz sind. Die Leitlinien in diesem neuen Referenzdokument für Gesetzgeber und politische Entscheidungsträger in den OSZE-Teilnehmerstaaten stellen eine direkte Übertragung und Implementierung von OSZE-Verpflichtungen wie z.B. der Achtung des Rechts nationaler Minderheiten auf die wirksame Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten dar, wie sie im Kopenhagener Dokument von 1990 enthalten sind. Als solche haben sie, wenn sie in die Praxis umgesetzt werden, ein enormes Potenzial, zur Verwirklichung umfassender Sicherheit im OSZE-Raum beizutragen,
Alle OSZE-Teilnehmerstaaten sind eingeladen, die Nützlichkeit des Dokuments unter Praxisbedingungen zu testen, indem sie es verbreiten, in ihre Polizeistrategien inkorporieren und Polizeibeamte entsprechend ausbilden. Das Büro des HKNM ist gern bereit, bei der Umsetzung der Empfehlungen Hilfestellung zu leisten.

Karl E. Wycoff

Die Arbeit der OSZE zur Unterstützung der globalen Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus – ein Überblick

Einführung

Die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert[1] bezeichnet Terrorismus als „eine der Hauptursachen von Instabilität im derzeitigen Sicherheitsumfeld". Sie betont, dass er „auf die Aushöhlung der Werte, die die Teilnehmerstaaten im OSZE-Gebiet verbinden", abzielt und dass er „eine der größten Herausforderungen für Frieden und Stabilität und die Staatsmacht [ist und bleibt], insbesondere deshalb, weil er in der Lage ist, asymmetrische Methoden zur Umgehung traditioneller Sicherheits- und Verteidigungssysteme anzuwenden". Darüber hinaus unterstreicht die Strategie die Notwendigkeit, gegen die Bedrohung durch den Terrorismus und seine Erscheinungsformen sowie die Bedingungen, die ihn begünstigen oder am Leben erhalten, vorzugehen, als eine „hohe Priorität" der Organisation.
Im Laufe der Jahre hat die OSZE einen Rahmen für umfassende Maßnahmen gegen die Bedrohung entwickelt und aktiv zu den globalen Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus beigetragen, indem sie nationale Regierungsstellen bei der Entwicklung ihrer Fähigkeiten und Möglichkeiten der Terrorismusbekämpfung unterstützt und die Tätigkeit anderer internationaler Einrichtungen und Organisationen sinnvoll ergänzt.

Unterstützung der Vereinten Nationen

Die wichtigste Prämisse für die Tätigkeit der OSZE auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung ist ihr Status als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Als solche erkennt die OSZE an, dass die Übereinkommen und Protokolle der Vereinten Nationen sowie die Resolutionen des VN-Sicherheitsrats den „rechtlichen Rahmen für die Bekämpfung des Terrorismus" bilden, wie die Strategie feststellt, und hat sich verpflichtet, diese vollständig umzusetzen. Gleichzeitig erkennt sie an, dass die Vereinten Nationen, insbesondere der Ausschuss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus (*Counter-Terrorism*

1 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 1-12.

Committee of the UN Security Council, CTC), die Hauptverantwortung für alle globalen Antiterrormaßnahmen trägt.
Aus diesem Grunde hat sich die OSZE bemüht, enge und regelmäßige Kontakte mit dem CTC und seinem Exekutivdirektorium (*Executive Directorate*, CTED) zu unterhalten, um so ihre Arbeit mit den Zielen, Prioritäten und Ausrichtungen entsprechend den Definitionen des CTC in Einklang zu bringen. Die Vorsitzenden des CTC berichten regelmäßig im Ständigen Rat und beraten sich mit dem OSZE-Generalsekretär und dem Sekretariat. OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut sprach im Oktober 2005 vor dem CTC und stellte die Maßnahmen seiner Organisation zur Bekämpfung des Terrorismus dar, was vom Ausschuss mit lebhaftem Beifall aufgenommen wurde. Darüber hinaus führte eine seiner ersten Auslandsreisen den CTC-Exekutivdirektor, Botschafter Javier Rupérez, nach Wien, wo er vor dem Ständigen Rat sprach und Beratungen mit dem Sekretariat führte.
Die Bemühungen der OSZE, die VN im globalen Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen, spiegeln sich am deutlichsten in ihrem Wirken für die Ratifizierung und Implementierung der universellen, den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokolle der Vereinten Nationen wider – eine der Hauptforderungen der Sicherheitsratsresolution 1373. Im Bukarester Aktionsplan, der im Dezember 2001 vom OSZE-Ministerrat verabschiedet wurde, verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, alle zwölf universellen Übereinkommen und Protokolle gegen den Terrorismus so schnell wie möglich zu ratifizieren. Die Gruppe Terrorismusbekämpfung der OSZE (*Action against Terrorism Unit*, ATU) hat, um dieser Verpflichtung nachzukommen, in enger Kooperation mit einer weiteren VN-Institution, dem VN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*UN Office on Drugs and Crime*, UNODC), und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (BDIMR) eine Reihe regionaler und nationaler Workshops durchgeführt, um so die Ratifizierung und rechtliche Implementierung der zwölf Übereinkommen und Protokolle zu fördern.
Die Ergebnisse können sich sehen lassen: Die Ratifizierungsquote ist von 65 Prozent im September 2001 auf derzeit 93 Prozent angestiegen, wobei 43 OSZE-Teilnehmerstaaten alle zwölf Übereinkommen und Protokolle ratifiziert haben. Besonders bemerkenswert ist, dass die Ratifizierungsquote des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von vier Prozent (oder zwei Teilnehmerstaaten) im September 2001 auf gegenwärtig 93 Prozent (50 Teilnehmerstaaten) gestiegen ist. Die Fortschritte bei der Ratifizierung der einschlägigen Dokumente erlauben es nun, wiederum in Zusammenarbeit mit dem UNODC, sich auf deren rechtliche Implementierung in den Teilnehmerstaaten zu konzentrieren, d.h. auf die Frage, ob und inwieweit die Bestimmungen der Dokumente in nationales Recht Eingang gefunden haben. Nach der Verabschiedung der 13. Übereinkunft, des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen, durch die VN-Generalversammlung im Jahr 2005 sagten die OSZE-

Teilnehmerstaaten zu, alles daranzusetzen, das Übereinkommen zu unterzeichnen, sobald dieses zur Unterzeichnung aufgelegt sei. Es ist als ausgesprochen positiv zu werten, dass 46 OSZE-Teilnehmerstaaten diese Zusage einhielten und das Übereinkommen während des VN-Gipfels im September 2005 in New York unterzeichneten.

Ein weiteres Beispiel ist die Implementierung der VN-Sicherheitsratsresolution 1566, die die Vertiefung der rechtlichen Zusammenarbeit zwischen den Staaten anmahnt, um Terroristen nach dem Grundsatz „entweder ausliefern oder strafrechtlich verfolgen" vor Gericht zu bringen. Auf Initiative des CTC und in Kooperation mit dem UNODC veranstaltete die OSZE am 15. April 2005 einen Experten-Workshop zur Verstärkung der rechtlichen Zusammenarbeit in Strafsachen im Zusammenhang mit Terrorismus. Hier wurden bestehende Probleme auf diesem Gebiet ebenso diskutiert wie Wege zu deren Überwindung. Vorgetragen wurden Beispiele bewährter Verfahren und Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit wie z.B. die Einrichtung von Verbindungsbüros bei Gerichten, die Erlaubnis für ausländische Ermittlungsteams, im Land zu arbeiten, sowie die Bildung gemeinsamer Ermittlungsteams. Der Erfolg dieser Veranstaltung veranlasste die Teilnehmerstaaten dazu, auf der Ministerratstagung in Ljubljana einen gesonderten Beschluss zu fassen, der die OSZE damit beauftragt, an diesem Thema weiterzuarbeiten. Dazu gehören die Förderung des Instrumentariums des UNODC sowie die Durchführung von Ausbildungsseminaren für nationale Behörden. Der Beschluss wurde im Dezember 2005 mit einem dreitägigen Schulungsseminar für 77 Staatsanwälte, Richter und Justizbeamte aus Serbien und Montenegro, das von der ATU in Zusammenarbeit mit dem UNODC und dem Europarat sowie unter Beteiligung des BDIMR organisiert wurde, erstmals umgesetzt. Für 2006 und 2007 sind ähnliche Veranstaltungen geplant.

Die OSZE unterstützt darüber hinaus die Reisen des CTED in OSZE-Teilnehmerstaaten, von denen bislang zwei stattgefunden haben: im Juni 2005 nach Albanien und im März 2006 in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Ziel der Beteiligung der OSZE ist nicht nur, dem CTED dabei behilflich zu sein, sich ein genaueres Bild vom Unterstützungsbedarf des jeweiligen Landes im Bereich des Kapazitätsaufbaus in der Terrorismusbekämpfung zu machen, sondern auch eine Duplizierung dieser Unterstützung zu vermeiden und zusätzliche Kooperationsfelder bei der Terrorismusbekämpfung zwischen der OSZE und dem betreffenden Teilnehmerstaat zu identifizieren. Den Besuchergruppen des CTED gehören in der Regel auch Experten verschiedener internationaler Organisationen an, die über Fachkenntnisse auf unterschiedlichen Gebieten verfügen, die für die Implementierung der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 relevant sind. Während des Besuchs in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien war die Teilnahme der OSZE von besonderem Wert, da die Organisation den einzigen Grenzsicherheitsexperten der Gruppe stellte und ein Hintergrundpapier über einschlägige Fragen der menschlichen Dimension vorbereitet hatte.

Die Unterstützung der VN durch die OSZE konzentriert sich in erster Linie, aber nicht ausschließlich auf die CTC. Die Organisation beteiligt sich auch an anderen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Die OSZE ist beispielsweise sehr besorgt über die Bedrohung, die von nuklearen, chemischen, biologischen und radiologischen Waffen ausgeht, und sucht nach Möglichkeiten, zur Implementierung der VN-Sicherheitsratsresolution 1540 gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen aus dem Jahr 2004 beizutragen. Auch den Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss nach Resolution 1267 und sein Überwachungsteam unterstützt sie maßgeblich.

Verstärkung der Implementierung internationaler Normen und Standards

Bei der Unterstützung der Arbeit verschiedener globaler und internationaler Organisationen spielt das politische Gewicht der OSZE eine große Rolle. Die OSZE kann als politische Organisation mit 56 Teilnehmerstaaten, elf Kooperationspartnern und 18 Feldpräsenzen erhebliche Ressourcen in die Waagschale werfen. So kann sie z.B. der Implementierung bestimmter internationaler Standards, Normen und Verfahren Nachdruck verleihen, die von diesen Organisationen entwickelt oder verabschiedet wurden. In den meisten Fällen handelt es sich bei diesen Standards und Normen lediglich um Empfehlungen. Die politische Unterstützung durch die OSZE und die Verpflichtungen ihrer Teilnehmerstaaten fördern jedoch deren Anwendung in der Praxis.
Für eine solchermaßen erfolgreiche Unterstützung durch die OSZE gibt es bereits zahlreiche Beispiele. Ein besonders wichtiges ist die Zusammenarbeit mit der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (*International Civil Aviation Organisation*, ICAO) im Bereich der Sicherheit von Reisedokumenten. Die ICAO spielt eine führende Rolle bei der Einführung von Standards für internationale Reisedokumente, die die Fälschung oder Veränderung von Reisepässen durch Kriminelle und Terroristen erschweren sollen. In enger Kooperation mit der ICAO haben die OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Ministerratstreffen von Maastricht im Dezember 2003 nicht nur die ICAO-Standards übernommen, sondern auch feste Fristen für deren Umsetzung vereinbart. Als Folgemaßnahme dazu leistet die OSZE nun auf Anforderung einzelnen Staaten Hilfe bei der Implementierung der Standards und bei der Erhöhung der Fälschungssicherheit ihrer Pässe.
Ein weiteres Beispiel: Im Juli 2005 beschloss der Ständige Rat der OSZE, den Verhaltenskodex der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) für die Sicherheit und Sicherung radioaktiver Strahlenquellen zu unterstützen. Dieser Schritt zielt darauf ab, die Kontrolle solcher Strahlenquellen zu verbessern und die Rechenschaftspflicht zu erhöhen, um die Gefahr zu verringern, dass sie in die Hände von Terroristen fallen und als „schmutzige Bomben“ verwendet werden. Bis zu jenem Zeitpunkt hatten sich 15 der 56 Teil-

nehmerstaaten noch nicht auf den IAEO-Verhaltenskodex verpflichtet. Der Beschluss ermuntert sie, dies unter dem Dach der OSZE nachzuholen.
Ähnliche Schritte wurden im Bereich der Containersicherheit unternommen. Der Ministerrat von Sofia fasste im Dezember 2004 einen Beschluss, der die OSZE damit beauftragte, Möglichkeiten zu erkunden, wie sie zur Erhöhung der Containersicherheit beitragen kann, um zu verhindern, dass Container für terroristische Zwecke missbraucht werden. Im Februar 2005 veranstaltete die OSZE eine Expertentagung, auf der 170 Fachleute aus 60 Teilnehmer- und Partnerstaaten sowie von zwölf internationalen Organisationen zu einem Meinungsaustausch und zur Vorstellung bewährter Verfahren in diesem Bereich zusammenkamen. Auf der Grundlage der Tagung und nachfolgender Beratungen mit den einschlägigen internationalen Organisationen verabschiedete der OSZE-Ministerrat von Ljubljana im Dezember 2005 einen weiteren Beschluss, der die Verpflichtung enthält, die im Juni 2005 von der Weltzollorganisation (WZO) verabschiedeten weltweiten Standards zur Erhöhung der Sicherheit der internationalen Versorgungskette umzusetzen.
Darüber hinaus konzentriert sich die OSZE auf die Implementierung internationaler Menschenrechtsnormen. Veranstaltungen wie der Kopenhagener Workshop über den Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus im März 2004 oder das Zusätzliche Treffen zur menschlichen Dimension über den Schutz der Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus vom Juli 2005 boten Experten die Möglichkeit, Fragen zur Implementierung des internationalen Menschenrechtsrahmens im Zusammenhang der Terrorismusbekämpfung zu diskutieren.

Förderung der internationalen Unterstützung für den Kapazitätsaufbau

Zusätzlich zu ihrer politischen Verstärkerfunktion kann die OSZE den internationalen und nationalen Kapazitätsaufbau und andere Maßnahmen zum Schutz vor vorhandenen und aufkeimenden terroristischen Bedrohungen unterstützen, indem sie Erfahrungen und Erkenntnisse, bewährte Verfahren und Modellgesetze weitergibt und den Teilnehmerstaaten technische Unterstützung anbietet. Während die internationalen Fachorganisationen technisches Know-how und Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten anbieten, kann die OSZE mit einem einzigartigen Forum für die Verbreitung von Informationen und für Folgemaßnahmen aufwarten. Die Gefahr, die Aufgaben anderer Organisationen zu duplizieren oder an sich zu reißen, besteht nicht – sie haben die Fachleute und die OSZE will nicht mit ihnen konkurrieren. Was wir ihnen aber anbieten können, ist, ihnen dabei zu helfen, ihr Anliegen und ihr Wissen bei den entsprechenden nationalen Behörden bekannt zu machen.
Auch in diesem Bereich gibt es zahlreiche konkrete Beispiele. Im März 2004 organisierte die ATU in Zusammenarbeit mit der ICAO einen OSZE-weiten Workshop in Wien, der wichtige Fragen in Zusammenhang mit Reisedoku-

menten zum Thema hatte, so u.a. die Einhaltung internationaler Standards, die Verbesserung der Handhabung und Ausgabe von Reisepässen sowie neue Technologien wie z.B. die Biometrik. 145 Experten aus 47 OSZE-Hauptstädten und von internationalen Organisationen nahmen an der Klausurtagung teil. Die ICAO war vom Erfolg dieses Gemeinschaftsprojekts so beeindruckt, dass es nun in anderen Regionen wiederholt werden soll. Darüber hinaus hat die ATU im Laufe der letzten anderthalb Jahre fünf regionale Workshops zur Bekämpfung des Gebrauchs gefälschter Reisedokumente durchgeführt. Diese Workshops, bei denen mehr als 100 Beamte mit Polizeibefugnissen aus 30 Ländern mit einschlägigen Experten der ICAO zusammentrafen, boten ein Forum zum Austausch von forensischen und anderen praxisrelevanten Informationen und trugen zur Verstärkung der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Zusammenhang mit dem Missbrauch von Reisedokumenten bei. 2005 starteten wir eine neue Reihe regionaler Workshops, die sich mit den Mindestsicherheitsstandards der ICAO für die Handhabung und Ausstellung von Reisepässen beschäftigt. Der erste, an dem Experten aus acht südosteuropäischen Ländern teilnahmen, fand im Juni 2005 in Sofia statt; der zweite wurde im Dezember in Almaty mit Fachleuten aus den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistan durchgeführt.
Auch in diesem Bereich bieten sich noch weitere Möglichkeiten: Nach dem Workshop über Containersicherheit haben sowohl die Internationale Seeschifffahrtsorganisation (*International Maritime Organization*, IMO) als auch die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO) angeboten, mit der OSZE bei Schulungsworkshops im OSZE-Gebiet zusammenzuarbeiten, die zudem in enger Kooperation mit der WZO veranstaltet werden sollen. Darüber hinaus stehen wir in Kontakt mit Interpol und der Internationalen Organisation für Migration (IOM), um zu prüfen, wie die OSZE am besten die Unterstützung für interessierte Teilnehmerstaaten anbahnen kann, die an die mit einer automatischen Suchfunktion ausgestattete Interpol-Datenbank für gestohlene Reisedokumente angeschlossen werden und diese nutzen möchten.

Maßnahmen gegen die Finanzierung von Terrorismus und Geldwäsche

Maßnahmen gegen Geldwäsche spielen in den OSZE-Teilnehmerstaaten inzwischen eine Schlüsselrolle bei den Bemühungen um Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, privater Unternehmen und von Rechtsstaatlichkeit. Geldwäsche ist aber auch ein wichtiges Mittel zur Finanzierung von Terrorismus. Die Politische Erklärung der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Geldwäsche aus dem Jahr 1998 empfiehlt, dass die Staaten bis 2003 nationale Gesetze gegen Geldwäsche verabschieden sollen, die im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen

gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen und weiteren Maßnahmen der Vereinten Nationen stehen. Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999 weist darauf hin, dass Finanzoperationen Grundlage terroristischer Aktionen sind. Das Übereinkommen fordert dazu auf, alle finanziellen Mittel, die mit dem Ziel, terroristische Handlungen zu begehen, benutzt oder bereitgestellt werden, zu identifizieren, zu ermitteln, einzufrieren oder zu beschlagnahmen.

Zur direkten Umsetzung des Aktionsprogramms, das auf der „Internationalen Konferenz von Bischkek über die Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus" im Dezember 2001 verabschiedet wurde, nahmen das Globale Programm des UNODC gegen Geldwäsche (*Global Programme against Money Laundering*, GPML) und das Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA) 2002 die Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus in der OSZE-Region auf.

Das OCEEA wurde von den folgenden Ministerratstagungen der OSZE darin bestärkt, diese Programme in Kooperation und Koordination mit dem UNODC fortzusetzen und die Bemühungen der OSZE-Teilnehmerstaaten zu unterstützen, ihre Fähigkeiten zur Verhütung und Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität zu verstärken. Diese Aufforderung wurde im OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension, das im Dezember 2003 in Maastricht verabschiedet wurde, wiederholt.

Die erste gemeinsame Aktion beider Organisationen war eine Arbeitssitzung zu Fragen im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Geldwäsche im Rahmen des Zehnten OSZE-Wirtschaftsforums in Prag im Jahr 2002. Als Folgemaßnahme hierzu kamen die damals 55 Teilnehmerstaaten mit Beschluss Nr. 487 des Ständigen Rates der OSZE überein, den Fragebogen der *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) zur Selbstbewertung auszufüllen.

Darüber hinaus verabschiedete der Ständige Rat 2004 auf Initiative Russlands den Beschluss Nr. 617, „Weitere Maßnahmen zur Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus". In der Folge organisierte das OCEEA zusammen mit anderen OSZE-Abteilungen, UNODC und dem US-Außenministerium eine Konferenz auf hoher Ebene über die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, wobei eine Sitzung der Rolle von Wohltätigkeitsorganisationen bei der Finanzierung des Terrorismus gewidmet war.

OCEEA und UNODC haben gemeinsam nationale Workshops über die Bekämpfung von Geldwäsche und die Unterbindung der Finanzierung von Terrorismus erarbeitet. Die erste Phase der Workshops umfasst die Themen Bewusstseinsförderung und Bedarfsermittlung mit dem Ziel der Kapazitätssteigerung. Die zweite Phase beinhaltet die Entwicklung eines rechtlichen Rah-

mens zur Unterstützung der Implementierung, einschließlich eines Mentorenprogramms und des Kapazitätsaufbaus mit spezifischen Ausbildungselementen.
Die Workshops werden auf Anfrage des Gastgeberlandes organisiert und gemeinsam vom OCEEA, vom UNODC, von den OSZE-Feldmissionen und vom Gastgeberland durchgeführt. An ihnen nehmen internationale und einheimische Experten ebenso teil wie Vertreter der entsprechenden Ministerien, Gerichte und staatlichen Finanzbehörden. Bislang wurden acht Workshops der Phase eins in Zusammenarbeit mit den Regierungen Albaniens, Armeniens, Aserbaidschans, Georgiens, Kasachstans, Kirgisistans, Rumäniens, Tadschikistans und Usbekistans durchgeführt. Aus den Workshops ging eine Reihe konkreter Empfehlungen hervor, auf deren Grundlage wiederum einschlägige Gesetzesentwürfe entstanden.
In einigen Ländern werden derzeit als Folgemaßnahmen zu den Workshops runde Tische veranstaltet, die die Erarbeitung von Mechanismen zur Bekämpfung der Geldwäsche unterstützen sollen. Workshops, die auf eine Vereinheitlichung der Arbeit der nationalen *Financial Intelligence Units* (FIUs) abzielen, fanden bislang in Kasachstan und Kirgisistan (April 2005), in Armenien und Georgien (Mai 2005) sowie in Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan (Oktober und Dezember 2005) statt. Interesse an der Durchführung von Workshops haben auch die Regierungen von Belarus, Montenegro und Serbien bekundet. Im Juni 2005 organisierte das OCEEA in Zusammenarbeit mit dem UNODC in Wien einen regionalen Workshop über die Bekämpfung von Geldwäsche für Beamte von Finanzaufsichtsbehörden, der sich vor allem an Länder mit gut entwickelten institutionellen Rahmenbedingungen richtete. Im November 2005 fand in Wien eine Konferenz auf hoher Ebene über die Unterbindung der Finanzierung von Terrorismus statt, die das OCEEA, das UNODC, die NATO und das US-Außenministerium gemeinsam vorbereitet hatten.

Schutz der Menschenrechte

Die OSZE legt den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf kooperative Sicherheit, die auf Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft und sozialer Gerechtigkeit beruht. Aufgrund des umfassenden und multidimensionalen Verständnisses der OSZE von Sicherheitsbedrohungen ist der Menschenrechtsaspekt integraler Bestandteil aller Verpflichtungen und Aktivitäten der Organisation zur Bekämpfung des Terrorismus. Terrorismus beeinträchtigt den Genuss der Menschenrechte und ist eine Bedrohung für die Grundfreiheiten. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich daher bei verschiedenen Gelegenheiten zur Förderung von Antiterrormaßnahmen verpflichtet – allerdings unter uneingeschränkter Achtung der Rechtsstaatlichkeit und ihrer Verpflichtungen gemäß internatio-

nalen Menschenrechtsnormen, internationalem Flüchtlingsrecht und humanitärem Völkerrecht. Entsprechende klare Verpflichtungen enthalten z.B. der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus (Dezember 2001), die OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus (Dezember 2002) und die Erklärung des Ministerrats von Sofia zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus (Dezember 2004).

Von besonderer Bedeutung hinsichtlich der Menschenrechte ist der Beitrag des BDIMR zu den Antiterrormaßnahmen der OSZE. Die meisten Aktivitäten des BDIMR in diesem Bereich finden im Rahmen seines aktuellen Programms „Menschenrechte und Bekämpfung des Terrorismus" statt. Das Programm führt OSZE-weite Projekte sowie Projekte, die sich mit spezifischen nationalen Bedürfnissen und Herausforderungen befassen, durch. Alle Programmkomponenten haben die Stärkung der Einhaltung internationaler Menschenrechtsnormen und OSZE-Verpflichtungen bei der Bekämpfung des Terrorismus und des gewaltsamen Extremismus zum Ziel.

Ein wichtiges Element des Programms ist die Durchführung des Schulungsmoduls „Menschenrechte und Terrorismus". In einem ersten Schritt bietet das Schulungsmodul praktische Instrumente für politische Entscheidungsträger und leitende Beamte an, die ihnen dabei helfen sollen, die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung internationaler Menschenrechtsnormen beim Kampf gegen den Terrorismus zu gewährleisten. Zusätzlich zum Schulungsmodul erarbeitet das BDIMR ein Handbuch über den Menschenrechtsschutz im Kontext der Terrorismusbekämpfung. Diese Arbeiten werden in Absprache mit anderen Einrichtungen der OSZE, wie z.B. der ATU und dem Beauftragten für Medienfreiheit, sowie mit anderen internationalen Organisationen, die sich mit Terrorismusbekämpfung in der Region befassen, durchgeführt. Damit wird sichergestellt, dass sie relevant und umfassend sind und andere einschlägige Projekte im OSZE-Gebiet ergänzen.

Ein weiterer wichtiger Teil des Programms des BDIMR besteht darin, Teilnehmerstaaten auf Anfrage technische Unterstützung oder Beratung in Bezug auf die Implementierung der Übereinkommen und Protokolle der VN zur Bekämpfung des Terrorismus und einschlägiger VN-Sicherheitsratresolutionen sowie beim Entwurf nationaler Antiterrorgesetze mit Blick auf deren Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsnormen zu leisten.

Darüber hinaus liegt ein wichtiger Schwerpunkt des BDIMR-Programms auf dem Schutz der Opfer des Terrorismus. Ein spezielles Projekt zielt darauf ab, nationale Regierungen und die Zivilgesellschaft dabei zu unterstützen, einen wirksamen und umfassenden Schutz für Terrorismusopfer zu erarbeiten und zu implementieren. Zu diesem Thema fand im März 2006 in Spanien ein Expertenseminar mit dem Ziel statt, die Praxis und die Konzepte in Bezug auf die Solidarität mit den Opfern des Terrorismus in der OSZE-Region zu untersuchen.

Neben diesen langfristigen Projekten hat das BDIMR eine Reihe von Veranstaltungen zu Themen organisiert, die sowohl aus der Sicht der Menschen-

rechte als auch der Terrorismusbekämpfung von Bedeutung sind, wie z.B. gewaltsamer Extremismus. Darüber hinaus hat das BDIMR mehrere Hintergrundpapiere zu Menschenrechtsfragen erarbeitet, die im Zusammenhang mit Antiterrormaßnahmen zu besonderer Sorge Anlass geben; dazu gehören Auslieferung, Überstellung und die Verwendung diplomatischer Zusicherungen in Strafsachen mit Bezug zum Terrorismus.
Diese wenigen Beispiel unterstreichen, dass die Verknüpfung jeglicher erfolgreicher Antiterrorstrategie mit der Achtung der Menschenrechte unerlässlich ist. Bei der Entwicklung ihrer Herangehensweise an die Bekämpfung des Terrorismus ist es der OSZE stets wichtig, dass die Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte nicht als Hindernis für eine wirksame Zusammenarbeit zur Gewährleistung von Sicherheit betrachtet werden darf, sondern vielmehr als Möglichkeit gesehen werden sollte, eine Form von Sicherheit und internationaler Zusammenarbeit zu fördern, die eine effektive Strafverfolgung und wirksame Arbeit zur Terrorismusvorbeugung ermöglicht.

Wo gibt es noch Lücken?

Die OSZE trägt auch dazu bei Gebiete aufzuspüren, auf denen die internationale Gemeinschaft gegen bestimmte terroristische Bedrohungen nicht genug unternimmt, und lenkt die Aufmerksamkeit auf diese Lücken. Die ATU hat z.B. 2003 eine umfangreiche Untersuchung über internationale und bilaterale Hilfe, die OSZE-Teilnehmerstaaten für die Terrorismusbekämpfung erhalten, durchgeführt. Herausgekommen ist ein Verzeichnis aller Antiterrorprojekte (sowohl der OSZE als auch anderer Anbieter), die im Zusammenhang mit der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 im OSZE-Gebiet durchgeführt werden. Diese Übersicht ist eine unschätzbare Hilfe, um Überschneidungen zu vermeiden und Bereiche zu erkennen, denen stärkere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.
Die Übersicht zeigte, dass hinsichtlich der Gefahr, die für die Zivilluftfahrt von tragbaren Luftabwehrsystemen (MANPADS) ausgeht, bedeutende internationale Anstrengungen zur Verbesserung der Exportkontrollen und der Sicherung und Verwaltung der Lagerbestände unternommen wurden, um zu verhindern, dass sie in die Hände von Terroristen fallen. Es wurde jedoch nicht genug getan, um die Zivilluftfahrt vor Raketen zu schützen, die sich bereits im Besitz von Terroristen befinden.
Aus diesem Grund veranstalteten die ATU und die ICAO 2004 einen beispiellosen internationalen Workshop zu diesem Thema, der hinter verschlossenen Türen stattfand und als vertraulich eingestuft wurde. Daran nahmen Luftsicherheits- und Antiterrorexperten der NATO, der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages, der Europäischen Kommission und nahezu aller OSZE-Staaten, die zumeist hierfür zuständige leitende Beamte entsandten, teil. Der Workshop zeigte, dass es einfache und preiswerte Maßnahmen

gibt, die die für die Flughafensicherheit zuständigen Behörden ergreifen können, um die Gefahr von Anschlägen auf Zivilflugzeuge zu verringern. Erfreulicherweise erhielten wir von verschiedenen Teilnehmerstaaten die Rückmeldung, dass sie die Ergebnisse des Workshops in die Tat umgesetzt haben.

Eine andere wachsende Gefahr, die anscheinend nicht genug Aufmerksamkeit durch die internationale Gemeinschaft erhielt, ist die Zunahme von Selbstmordanschlägen. Dabei handelt es sich zwar nicht um ein neues Phänomen, es breitet sich jedoch aus und tritt inzwischen auch in Regionen in Erscheinung, in denen es bislang unbekannt war. Zwischen 1994 und 1999 wurden die meisten Selbstmordanschläge in Sri Lanka und Israel verübt, in den letzten Jahren kamen sie jedoch auch in einer Reihe von Staaten im OSZE-Gebiet vor: in den USA, der Russischen Föderation, der Türkei und in Usbekistan. Die ATU veranstaltete daher einen vertraulichen Workshop hinter verschlossenen Türen über Selbstmordattentate. Fachleute für Terrorismusbekämpfung und die Psychologie von Selbstmordattentätern – nicht nur aus der OSZE, sondern aus der ganzen Welt, darunter aus Sri Lanka und Israel – vermittelten dort Teilnehmern aus den einzelnen Staaten ihre Erkenntnisse über dieses Phänomen und über Möglichkeiten, es zu bekämpfen oder zumindest abzumildern, so dass nationale Behörden sich besser auf diese Bedrohung vorbereiten können.

Die Terroranschläge von London (Juli 2005), Madrid (März 2004) und Moskau (Februar 2004) haben darüber hinaus deutlich gemacht, wie überaus anfällig und verwundbar öffentliche Nahverkehrssysteme (U-Bahn, Bus, Bahn) sind. Es hat den Anschein, als hätten Terroristen die Massenverkehrsmittel zu ihrem „weichen“ Ziel auserkoren. Öffentliche Nahverkehrssysteme transportieren täglich Millionen von Passagieren, wodurch sie zum einen kaum zu schützen und zum anderen ein attraktives Ziel für Terroristen sind. Sie sind von Natur aus offen zugänglich, da sie darauf ausgelegt sind, eine große Zahl von Passagieren möglichst schnell an ihr Ziel zu bringen. Die Folgen eines Anschlags mit stärkerem Sprengstoff oder chemischem, biologischem, radiologischem oder nuklearem Material wären verheerend. Gleichwohl schienen sich die internationalen Bemühungen um Transportsicherheit auf internationale Aspekte von Transport und Reisen (Containersicherheit, Flugsicherheit/ MANPADS, maritime Sicherheit und Sicherheit von Reisedokumenten) zu konzentrieren, während die Verantwortung für die Sicherheit des öffentlichen Personennahverkehrs in der gesamten OSZE-Region den nationalen oder kommunalen Behörden überlassen blieb, die nach völlig unterschiedlichen Sicherheitsstandards arbeiten. Die ATU veranstaltete daher Anfang 2006 einen Workshop in Wien, der sich mit der Verwundbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel befasste. Das Seminar bot Fachleuten und Praktikern (Terrorismusbekämpfern, Sicherheitsexperten sowie Vertretern öffentlicher und privater Nahverkehrsbetriebe) aus den Teilnehmerstaaten ein Forum dafür, sich mit dieser Schwachstelle auseinander zu setzen und Erfahrungen und bewähr-

te Verfahren sowie Informationen über bestehende und mögliche neue Maßnahmen und Methoden, mit deren Hilfe die Gefahr von Anschlägen auf öffentliche Verkehrsmittel verringert werden könnte, auszutauschen.

Zusammenarbeit mit anderen Regionalorganisationen

Regelmäßige Kontakte zu anderen Regionalorganisationen sind notwendig und wertvoll, da jede Organisation aus den Erfahrungen der anderen lernen kann. Ein Beispiel dafür ist der Aufbau des internetgestützten OSZE-Antiterrornetzwerks (*OSCE Counter-Terrorism Network*, CTN) nach dem Vorbild eines ähnlichen Netzwerks, das die OAS-Staaten miteinander verbindet. Das CTN ist seit Februar 2004 in Betrieb und erleichtert den Informationsfluss zwischen den Delegationen der Teilnehmerstaaten, für Antiterrormaßnahmen zuständigen Beamten in den Hauptstädten und dem OSZE-Sekretariat. Die ATU veröffentlicht einen monatlich erscheinenden CTN-*Newsletter*. Über ihre direkte Beteiligung am Netzwerk hinaus haben die Delegationen der Teilnehmerstaaten dafür gesorgt, dass in 44 Hauptstädten nationale Kontaktstellen für das CTN eingerichtet wurden. An das CTN sind darüber hinaus zehn OSZE-Partnerstaaten, 18 internationale Organisationen und alle OSZE-Institutionen und -Feldoperationen angeschlossen.
Fruchtbare Austauschbeziehungen dieser Art bestehen auch zu einer Reihe von regionalen Partnern. Die ATU ist über die Bekämpfung des Terrorismus mit der Afrikanischen Union, mit dem Asien-Europa-Treffen (*Asia-Europe Meeting*, ASEM), der OAS, dem Antiterrorismuszentrum der GUS, der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages, dem Europarat, der EU, der NATO und mit anderen im Gespräch. Diese bilateralen Konsultationen werden fortgesetzt und weiter ausgebaut, da wir das globale Netzwerk gegen den Terrorismus stärken wollen. Der Erfolg der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen fand die Anerkennung des CTC, das sich dafür aussprach, dass die OSZE gemeinsam mit dem UNODC die dritte Sondertagung des CTC mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen vom 11.-12. März 2004 in Wien ausrichtete.
Noch wichtiger ist, dass sich bei der vierten Sondertagung des CTC mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen, die im Januar 2005 in Almaty stattfand, zeigte, dass das CTC die OSZE neben der OAS in ihren Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus und ihrer aktiven Zusammenarbeit mit anderen Organisationen für vorbildlich für andere Regionen hält.

Schlussfolgerung

Ganz offensichtlich kann die OSZE nicht nur eine wertvolle Ergänzung zur Arbeit anderer internationaler Organisationen und Einrichtungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung leisten – sie tut es auch und muss es weiterhin tun. Ihre Arbeit spiegelt die aktuellen Sicherheitsbesorgnisse ihrer Teilnehmerstaaten wider und ist ein weiterer Beweis für die Fähigkeit der Organisation, flexibel zu reagieren und solchen Besorgnissen mit ihrer Agenda Rechnung zu tragen. So wie sich diese Besorgnisse entwickeln und Gestalt annehmen, entwickelt sich auch die Antiterrorismusagenda der Organisation. Neue Fragen stehen zur Beratung durch die Teilnehmerstaaten an: öffentlich-private Partnerschaft bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Kampf gegen die Anstiftung zum Terrorismus, Rekrutierung und Radikalisierung. Das Ausmaß, in dem sich die OSZE auch weiterhin mit diesen und weiteren komplexen Problemen befassen wird, hängt vom politischen Willen ihrer Teilnehmerstaaten ab und wird im Gegenzug die ungebrochene Bedeutung der Organisation für deren Interessen und Bedürfnisse bestimmen.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Andreas Nothelle

OSZE-Reformmotor Parlamentarische Versammlung[1]

Einführung

In unseren „globalisierten" Gesellschaften gehört der Ruf nach einer Demokratisierung multilateraler Organisationen, in erster Linie über die Kontrollbefugnisse der nationalen Parlamente, aber auch z.B. mit Hilfe von Volksabstimmungen, zum Postulat eines Übergangs von der Außen- zu einer „Weltinnenpolitik". Der Anspruch der Außenpolitik, letzte Bastion exekutiver Exklusivität zu sein, wird zwar nach wie vor noch verteidigt, die Realität insbesondere parlamentarischer Regierungen aber, die stark auf Konsens zwischen der Exekutive und ihren parlamentarischen Kontrolleuren ausgerichtet sind, hat die Bastion geschwächt und als nützlich erkanntes parlamentarisches Wirken vor allem unter dem Schlagwort der „parlamentarischen Diplomatie" möglich gemacht. Diese Öffnung stößt jedoch schnell an Grenzen, wenn Parlamentarier mehr wollen als nur mit Kollegen anderer Länder über Politik debattieren, sondern darüber hinausgehende Mitwirkung und Kontrollrechte einfordern.

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSZE PV) wurzelt sowohl in Regierungshandeln als auch in parlamentarischer Eigeninitiative. Noch bevor man daran ging, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in eine internationale Organisation umzuwandeln, war die Demokratisierungseuphorie der Zeit unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges so groß, dass die von den Staats- und Regierungschefs beschlossene Charta von Paris 1990 ausdrücklich vorsah, der Organisation eine parlamentarische Dimension, am besten in Form einer parlamentarischen Versammlung, hinzuzufügen. Die Parlamente ließen sich das nicht zweimal sagen. 1992 hielt die OSZE PV ihre erste Jahrestagung ab. Nähere Einzelheiten zu dieser Anfangsphase enthält der 1996 im OSZE-Jahrbuch erschienene Beitrag von Michael Fuchs und Angelika Pendzich-von Winter,[2] so dass ich auf sie nicht weiter eingehen werde. Die Weiterentwicklung der PV, wie ich sie nachfolgend für die Jahre ab 1999 schildern werde, ist jedoch ebenso Ausdruck der erwähnten parlamentarischen Eigendynamik.

Die Statuten der PV sind überwiegend geprägt von der Ausrichtung auf die parlamentarische Diplomatie; eigentliche Kontrollelemente gibt es keine. Le-

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

2 Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, Die Parlamentarische Versammlung der OSZE. Entstehungsgeschichte, Funktionen, Arbeitsweise und Gremien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 393-404; vgl. auch R. Spencer Oliver, The OSCE Parliamentary Assembly, in: Helsinki Monitor 1/1996, S. 42-57, und Beat Habegger, Parlamentarismus in der internationalen Politik, Baden-Baden 2005.

diglich die Bereitschaft des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE sowie der leitenden OSZE-Beamten, sich auf den Jahrestagungen der PV den Fragen der Parlamentarier zu stellen, und die vereinbarte Zusendung der Jahrestagungsergebnisse an die OSZE-Spitze sind rudimentäre Kontrollansätze.[3] Das reflektiert die Rechtsauffassung, dass die eigentliche Kontrolle nach wie vor von den nationalen Parlamenten gegenüber ihren Regierungen ausgeübt wird, ist aber auch Folge des Umstands, dass die Zusammensetzung der Versammlung, die aus Delegierten nationaler Parlamente besteht, nicht ohne weiteres sicherstellt, dass diese Delegationen das von ihnen vertretene Parlament auch tatsächlich repräsentieren. Einige nationale Parlamente zögern daher, solchen Versammlungen echte Kontrollbefugnisse zuzubilligen.

Mitgliedern interparlamentarischer Versammlungen kommt insofern in erster Linie eine Mittlerfunktion zu. Sie vermitteln den Informationsfluss zwischen der internationalen und der nationalen Ebene und spielen nötigenfalls den „Übersetzer" für diejenigen Kollegen, die mit den Abläufen der internationalen Politik weniger vertraut sind, um dann mit ihnen gemeinsam eine effektivere Kontrolle der eigenen Regierung betreiben zu können. In einer Organisation wie der OSZE, deren Teilnehmerstaaten unterschiedliche Entwicklungsstände parlamentarischer Demokratie aufweisen, ist die internationale aber nicht selten auch die einzige Ebene, auf der manchen Parlamentariern durch Kollegenkontakte Informationen vermittelt werden können, die sie in die Lage versetzen, ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen.

Schon um ihre Mittlerrolle effektiv spielen zu können, reicht es jedoch nicht aus, dass sich Parlamentarier gelegentlich treffen und über politische Fragen debattieren. Sie müssen hierfür auch in eine konstruktive Austauschbeziehung mit den Regierungen und vor allem mit der Exekutive der jeweiligen Organisation, deren parlamentarischen Gegenspieler sie verkörpern, eintreten und die Ergebnisse in geeigneten eigenen Strukturen verarbeiten. Nicht wenige gehen gleich den nächsten Schritt und beanspruchen aus ihrem parlamentarischen Selbstverständnis heraus ähnliche Kontrollrechte, wie sie sie in ihren nationalen Parlamenten haben, oder gehen sogar darüber hinaus. Dies folgt aus der Einsicht, dass die zunehmende Delegation von Aufgaben auf internationale Ebenen eine wesentliche Voraussetzung parlamentarischer Kontrolle beeinträchtigt, nämlich Transparenz. Wenn auf internationaler Ebene Ergebnisse jedoch hauptsächlich durch Aushandeln von Kompromissen außerhalb von Sitzungen erzielt werden und die eigene Regierung jederzeit darauf verweisen kann, dass ihre Handlungsmöglichkeiten angesichts der Veto-Drohung eines Teilnehmerstaates begrenzt gewesen seien, geht mit dem Fehlen der Transparenz auch noch ein Verlust an Verantwortlichkeit einher. Um die Transparenz und damit die Verantwortlichkeit der Regierungen zu erhöhen, gibt es aber auch andere Mittel als die Übertragung des klassischen Modells der Dreiteilung der Staatsgewalt auf die internationale Ebene. Statt der idealtypischen „Konfrontation" von Parlament und Regierung mit gegen-

3 Vgl. Fuchs/Pendzich-von Winter, a.a.O. (Anm. 2), S. 402.

seitigen Kontroll- und Initiativrechten ist z.B. auch eine Mitwirkung der parlamentarischen Seite im Entscheidungsprozess denkbar, durch die die Transparenz dieses Prozesses gegenüber den Parlamentariern erhöht wird.
Genau über diese Fragen ist zwischen PV und OSZE-Exekutive schon immer,[4] in den Jahren seit 1999 jedoch verstärkt debattiert worden. Der Schlachtruf „Für mehr Transparenz und Verantwortlichkeit" bildet den Hintergrund für die nachdrücklichen Forderungen der PV nach einer Reform der OSZE. Durch ständigen Druck gelang es der PV in diesem Zeitraum, einen Fuß in die Tür der OSZE-Exekutive zu bekommen, u.a. allerdings auch deshalb, weil sich die Grundsatzforderung nach einer Reform der OSZE mit – anders motivierten – Reformforderungen Russlands und seines Umfeldes, aber auch ähnlich gelagerten Überlegungen westlicher Staaten außerhalb der NATO-Fraktion deckte. Konsequenterweise beherrschten die beiden Punkte „Reform" und „Zusammenarbeit" im Berichtszeitraum häufig die Tagesordnung der PV.
Im nachfolgenden Text werde ich auf diese Entwicklungen näher eingehen, aber auch einige der inhaltlichen Fragen streifen (mehr ist im zur Verfügung stehenden Raum nicht möglich), mit denen die PV sich in den letzten Jahren auseinander gesetzt hat. Zuvor aber sollen die strukturellen Entwicklungen der PV dargestellt werden, die verdeutlichen, was aus dem ehemals zarten Pflänzchen geworden ist.[5]

Veränderungen in Struktur und Arbeitsweise

Als Konsequenz der parlamentarischen Eigendynamik entwickelt die PV ihre ursprünglich einfache Struktur in geradezu atemberaubendem Tempo. Gleichzeitig gibt es Versuche, sie politisch und rechtlich zu definieren. Der OSZE-Gipfel in Istanbul 1999 bezeichnete die PV als eine der wichtigsten Institutionen der OSZE und rief sie dazu auf, ihre Aktivitäten weiter auszubauen. Die kürzlich verabschiedete Geschäftsordnung der OSZE bezeichnet die PV als selbstständiges OSZE-Organ, das seinen eigenen Haushalt hat und eng mit den anderen OSZE-Organen zusammenarbeitet. Die Rechte der PV zur Mitwirkung in den Gremien der OSZE-Exekutive werden an den relevanten Stellen der Geschäftsordnung ausdrücklich genannt. In Dänemark werden der PV und ihren Mitarbeitern diplomatische Immunitäten und Privilegien eingeräumt, in Österreich wurde dem Verbindungsbüro der PV und

4 Vgl. ebenda, S. 394.
5 Dabei sind die Bundestagsdrucksachen, in denen die Berichte über die Jahrestagungen der PV nebst Entschließungen veröffentlicht werden, eine deutschsprachige Fundgrube; siehe unter: http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm. Das gleiche gilt für die Internetseite der PV unter www.oscepa.dk, die – in englischer Sprache, teilweise auch in anderen offiziellen Sprachen der OSZE – nicht nur zusammenfassende Darstellungen der Entwicklungen und über die „News from Copenhagen" seit einigen Jahren eine Chronik der Aktivitäten anbietet, sondern über die darüber hinaus auch alle relevanten Dokumente und Entschließungen direkt abrufbar sind.

seinen Mitarbeitern per Gesetz die Rechtsstellung einer diplomatischen Vertretung verliehen.[6]
Die Strukturveränderung wurde begleitet von immer wieder neuen Änderungen der Geschäftsordnung der PV. Das ist schon deshalb bemerkenswert, weil solche Änderungen annähernd Einstimmigkeit im Ständigen Ausschuss erfordern (Konsens minus eins). In den letzten Monaten fand eine weitere Geschäftsordnungsrevision statt. Bereits auf der Jahrestagung 2005 in Washington hatten mehrere Änderungsanträge vorgelegen; die daraufhin eingesetzte Kommission brachte ihre Vorschläge zur Wintertagung 2006 ein. Auf der Jahrestagung in Brüssel im Juli 2006 wurden sie wiederum auf die Herbsttagung in Malta vertagt, auf der sie mit Ausnahme der Änderung von Artikel 38 über den Generalsekretär der PV schließlich angenommen wurden. Die neue Geschäftsordnung räumt den PV-Delegationen in einer ihrer Bestimmungen das Recht ein, dem Amtierenden Vorsitzenden schriftliche Fragen vorzulegen.
Die von Fuchs/Pendzich-von Winter ausführlich dargestellte Ausgangsstruktur und -arbeitsweise sieht wie folgt aus:[7] Die PV verfügt neben dem Plenum und den drei Allgemeinen Ausschüssen, deren Geschäftsbereiche mit denen der drei Helsinki-„Körbe“ übereinstimmen, über einen Präsidenten (derzeit Göran Lennmarker, Schweden), ein Präsidium (Präsident, neun Vizepräsidenten, Schatzmeister, Präsident Emeritus) und den Ständigen Ausschuss, in dem alle Delegationen mit einer Stimme vertreten sind. Die Geschäftsordnungsrevision von 2006 hat das Präsidium komplett durch das, was vormals das Erweiterte Präsidium war, ersetzt, d.h. dem Präsidium gehören nun auch die Vorstände (i.e. die Vorsitzenden, stellvertretenden Vorsitzenden und Generalberichterstatter) der Allgemeinen Ausschüsse an. Die Verwaltung hat in Gestalt des Internationalen Sekretariats der PV ihren Sitz in Kopenhagen. Während Ausschüsse und Plenum ihre Entscheidungen (meist Entschließungen) mit einfacher Mehrheit fassen, herrscht im Ständigen Ausschuss, dem geschäftsführenden Gremium der Versammlung, das aber auch politische Beschlüsse fassen kann, das Konsens-minus-eins-Prinzip, also Quasi-Einstimmigkeit. Das Präsidium hat im Wesentlichen eine beratende Funktion. Der Präsident wird für ein Jahr gewählt und für maximal ein weiteres Jahr in seinem Amt bestätigt. Danach ist er für die Dauer der Amtszeit seines Nachfolgers Präsident Emeritus mit beratender Stimme im Präsidium. Die Vizepräsidenten amtieren drei Jahre mit der Möglichkeit einmaliger Wiederwahl.

Der PV-Generalsekretär

Das exekutive Zentrum der PV ist der Generalsekretär, der wie alle anderen Mitarbeiter des Internationalen Sekretariats ein internationaler Beamter ist.

6 Vgl. Paragraph 3 Absatz 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Rechtsstellung von Einrichtungen der OSZE in Österreich, österreichisches Bundesgesetzblatt (BGBl.) Nr. 511/1993.
7 Vgl. Fuchs/Pendzich-von Winter, a.a.O. (Anm. 2), S. 396.

Seit Bestehen der PV wird das Amt des Generalsekretärs von R. Spencer Oliver bekleidet, einem ehemaligen hochrangigen Mitarbeiter des US-Kongresses, der auch als Mitglied zahlreicher US-Delegationen am Helsinki-Prozess teilgenommen hat. Der Generalsekretär wird vom Ständigen Ausschuss zunächst für fünf Jahre ernannt und kann dann mit Mehrheitsbeschluss für weitere fünf Jahre in seinem Amt bestätigt werden, was zuletzt 2005 während der Jahrestagung in Washington der Fall war. Eine weitere Begrenzung, auch eine Altersgrenze, gibt es nicht. 2005 hatte sich der Ständige Ausschuss mit der Frage zu beschäftigen, wann die Stelle als vakant gelten kann und somit weitere Bewerbungen möglich sind. Mit großer Mehrheit folgte er der Auffassung, dass eine Vakanz der Stelle erst dann vorliegt, wenn der Amtsinhaber entweder seinen Abschied genommen hat, verstorben ist oder der Ständige Ausschuss ihm die Verlängerung verweigert hat. Die seinerzeit diskutierten Änderungen der Geschäftsordnung, die den erforderlichen Konsens minus eins verfehlten, sollten demgegenüber eine Amtszeitbegrenzung einführen – allerdings mit der Möglichkeit von Ausnahmen. Die durch die Entscheidung des Ständigen Ausschusses in Washington verbindlich festgestellte Rechtslage schließt zwar eine Rotation mit Rücksicht auf Geografie, politische Ausrichtung oder ähnliche Kriterien aus, hat dafür aber den Vorteil der Kontinuität und gewährleistet, dass der Generalsekretär in seinem Handeln von Proporz- und Einzelinteressen weitgehend unabhängig ist.

Für selbstständige Parlamentarische Versammlungen ist ein starkes Sekretariat von besonderer Wichtigkeit. Entgegen mancherlei Fehleinschätzungen ist das Amt des Generalsekretärs einer selbstständigen interparlamentarischen Versammlung wie der NATO PV, der Interparlamentarischen Union (IPU), aber eben auch der OSZE PV nämlich janusköpfig. Natürlich ist er auf der einen Seite wie in nationalen Parlamenten oberster Parlamentsdiener. Auf der anderen Seite machen der Organisationscharakter der Versammlungen, die sie von nationalen Parlamenten unterscheidet, und die Tatsache, dass weder die Präsidenten noch gar Leitungskollektive ihre Aufgabe hauptberuflich ausüben können – immerhin bleiben sie in erster Linie viel beschäftigte nationale Abgeordnete – die Existenz einer echten Exekutive der Versammlung unabdingbar. In allen drei genannten Versammlungen sind daher starke Generalsekretäre Garanten der Durchschlagskraft der Institution.

Die beschriebene Janusköpfigkeit wird auch in der Außenvertretung der Versammlung deutlich. Der Präsident ist zwar der höchste Repräsentant der gesamten Versammlung nach außen, der Generalsekretär als Leiter der Versammlungsexekutive ist aber ebenfalls Institutionschef und – wenn auch durch die Leitungsgremien weisungsgebundener – Vertreter der Versammlung. Insofern ist das Verhältnis zwischen PV-Präsident und PV-Generalsekretär mit dem Verhältnis zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und dem OSZE-Generalsekretär vergleichbar.

Leider wird manche unnötige Unstimmigkeit zwischen PV und OSZE durch die mangelnde Bereitschaft der Vertreter im Ständigen Rat hervorgerufen,

der Position des PV-Generalsekretärs Rechnung zu tragen. Diese Weigerung erklärt sich u.a. daraus, dass die Mitglieder des Ständigen Rats, wenn sie sich schon nicht damit durchsetzen können, die PV als nachgeordnete Institution auf einer Ebene z.B. mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) einzustufen, nur den Präsidenten als vollwertigen Ansprechpartner ansehen wollen und sich damit auf eine Ebene mit ihm stellen. Die PV argumentiert umgekehrt, dass der Präsident sich auf einer Ebene mit dem Amtierenden Vorsitzenden befinde und der PV-Generalsekretär dem OSZE-Generalsekretär entspreche.
Am Rande sei bemerkt, dass das Sekretariat mit 14 Planstellen in Kopenhagen und Wien sowie einer Hand voll so genannter „Forschungsassistenten" (bezahlte Praktikanten) angesichts der Aufgabenfülle der Versammlung eine mehr als schlanke Verwaltung mit außergewöhnlich hoher Leistung darstellt. Dennoch ist die volle Funktionsfähigkeit der OSZE PV zu einem Großteil auch von der Qualität der Zuarbeit der nationalen Delegationssekretariate zu ihren Parlamentariern abhängig.

Politische Meinungsbildung

Die politische Meinungsbildung in der PV soll im Wesentlichen so erfolgen, dass die drei Generalberichterstatter der Allgemeinen Ausschüsse Berichte und Entschließungen im Dialog mit dem jeweiligen Ausschuss entwerfen, diese auf der Jahrestagung debattiert und dann dort auch vom Plenum beschlossen sowie in der nach dem Tagungsort benannten Erklärung zusammengefasst werden. Daneben gibt es die Möglichkeit von Zusatz- und Dringlichkeitsanträgen. Inzwischen prägen diese – trotz zahlreicher Versuche, ihre Zahl über Geschäftsordnungsänderungen, die rechtliche Mindestanforderungen und Fristen verschärfen, zu reduzieren – die politische Diskussion weit mehr als die meist sehr ausgewogenen Berichte und Resolutionsentwürfe der Generalberichterstatter der Allgemeinen Ausschüsse.
„Zusätzliche Beratungsgegenstände" bieten einzelnen Delegationen die Möglichkeit, umstrittene Themen auf die Tagesordnung zu setzen. Nachdem hiervon lange Zeit nur parlamentarisch erfahrenere Delegierte westlicher Länder Gebrauch gemacht hatten und dadurch der Eindruck einer gewissen Unausgeglichenheit entstanden war, haben auch andere inzwischen gelernt, dieses Instrument einzusetzen. Die russische Delegation betrachtet es als großen Erfolg, dass bei der Jahrestagung in Edinburgh ein von ihr vorgelegter Entschließungsentwurf zu den Minderheiten in den baltischen Staaten – wenn auch in wesentlich veränderter Form – angenommen wurde. Damit hat die PV einmal mehr bewiesen, dass parlamentarisches Prozedere bei richtiger Anwendung eine Verhärtung der Fronten zwischen einzelnen Staatengruppen, wie sie in der OSZE zwischen den Ländern „westlich und östlich von Wien" zu beobachten ist, aufbrechen kann.

Erweitertes Präsidium

Ursprünglich gedacht als Gelegenheit für die Ausschusspräsidien, zur Vorbereitung der Jahrestagung in einen Meinungsaustausch mit dem Präsidium zu treten, hatte das Konsultativorgan (Artikel 7 der alten Geschäftsordnung) Erweitertes Präsidium mehr und mehr die Rolle des Präsidiums übernommen. Nachdem es regelmäßig in der Woche nach Ostern in Kopenhagen zusammengetreten war, wurde es 2005 in Ljubljana erstmalig am Vorabend der OSZE-Ministerratstagung einberufen – ein Zeitpunkt, zu dem traditionell das Präsidium zusammentraf. Mit der neuen Geschäftsordnung wurden die Aufgaben des Präsidiums auf das Erweiterte Präsidium übertragen, das nun die Bezeichnung „Präsidium" trägt.

Wintertagung

Die Wintersitzung des Ständigen Ausschusses fand 2002 erstmals als Wintertagung statt, mit Sitzungen der Allgemeinen Ausschüsse, auch in gemeinsamer Sitzung, Sitzungen weiterer Gremien und Nebenveranstaltungen. Um denjenigen Delegationen entgegenzukommen, die befürchteten, sich eine volle Präsenz ihrer Mitglieder nicht leisten zu können, fassen die drei Ausschüsse keine Beschlüsse (theoretisch kann der Ständige Ausschuss auf ihre Empfehlung hin politische Beschlüsse fassen, allerdings nur im Konsens minus eins) und es gibt auch keine echte Plenarsitzung, sondern lediglich die Möglichkeit zu gemeinsamen Sitzungen aller Ausschüsse; außerdem wurde die Dauer auf zwei Tage begrenzt. Die Veranstaltung findet immer am Sitz der OSZE in der Wiener Hofburg statt und soll insbesondere auch dem Dialog mit den Exekutivstrukturen der OSZE dienen.
Die Wintertagungen werden aber nicht nur aus diesem Grunde gerne angenommen und genießen die volle Aufmerksamkeit der Exekutive in Wien. Vielmehr konnten bereits zweimal mit diesen Tagungen Sonderdebatten zu aktuellen weltpolitischen Fragen verbunden werden, die nicht nur besonders gelungen waren, sondern zu bedeutenden Themen die einzigen transatlantischen Grundsatzdebatten mit einem derart weiten parlamentarischen Teilnehmerkreis darstellten. Die erste Diskussion fand im Februar 2003 am Vorabend der Koalitionsinvasion in den Irak statt, die zweite befasste sich auf der Wintertagung 2006 mit dem „Karikaturenstreit". Während die erste als großes Wagnis angesehen wurde und in starkem Kontrast zu dem verzweifelten Bemühen der Regierungsseite stand, das Thema aus der OSZE herauszuhalten, ging der zweiten sogar eine Aufforderung der OSZE an die Parlamentarier voraus, diese Debatte zu führen; sie war allerdings zu diesem Zeitpunkt bereits unter dem Titel „Weltkrise in Bezug auf Meinungsfreiheit und Respekt für religiöse Überzeugungen" beschlossen worden.

Herbsttagung

Im Herbst tagt der Ständige Ausschuss seit einigen Jahren in Verbindung mit einem Seminar zu einem politischen Thema, das das Gastland ausrichtet. In den letzten Jahren wurde diesen beiden Veranstaltungen das so genannte Mittelmeerforum hinzugefügt. Dem war eine Meinungsverschiedenheit über den Wunsch einiger Parlamentarier aus Mittelmeerstaaten vorausgegangen, eine Regionalarbeitsgruppe Mittelmeer einzurichten. Der Vorschlag weckte zunächst Befürchtungen, dass frühere Versuche zur Bildung von Regionalgruppen auf diese Weise wiederbelebt werden und zu einer Zersplitterung der PV führen könnten. Eine Einladung der italienischen Delegation nach Rom zu einer Diskussion über religiöse Toleranz ermöglichte es dann aber der Leitung der PV, mit dem Mittelmeerforum an die Spitze der Bewegung zu treten. Das Thema „Partnerschaft mit den Mittelmeerstaaten" spielt seitdem eine wichtige Rolle.

Das Mittelmeerforum soll auch einem verstärkten Gedankenaustausch mit Parlamentariern der OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum dienen (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien). Die Partner haben die PV stets als entschiedenen Anwalt ihrer Wünsche nach stärkerer Beteiligung an der OSZE wahrgenommen. Konkret wurde die Zusammenarbeit z.B. bei Wahlbeobachtungen. Parlamentarier aus den Partnerländern beteiligten sich an solchen im OSZE-Gebiet, während die PV eine kleine Delegation zur Beobachtung der algerischen Präsidentschaftswahlen entsandte. Allerdings gab es auch Kritik an der starken Ausrichtung einiger Parlamentarier auf die Verbesserung der Beziehungen zur islamischen Welt. Einzelne Delegationen sahen hierin wiederum einen Ausgleich für die pointierten Aktivitäten der PV zum Thema Antisemitismus, die von einigen Partnern als zu einseitig auf nur einen Aspekt der Toleranzdiskussion ausgerichtet empfunden wurden.

Dennoch ebbte die Begeisterung für die Partnerschaft nicht nur bei den Partnern, sondern auch in Wien, wo die Aufbruchstimmung, die die *„Outreach"*-Diskussion der Teilnehmerstaaten in das Verhältnis zwischen OSZE-Exekutive und den Vertretungen der Partner gebracht hatte, verraucht war, zuletzt deutlich ab. Trotz Einsetzung einer Arbeitsgruppe und Erklärungen des Ministerrats wurden die Punkte konkreter Zusammenarbeit nicht zahlreicher.

Noch deutlicher wurde diese Entwicklung, als der Karikaturenstreit ausbrach. Ägypten warf der OSZE öffentlich vor, sich trotz wiederholter Aufforderungen von ägyptischer und später auch türkischer Seite nicht rechtzeitig eingeschaltet zu haben. Dieser Einschätzung schlossen sich andere, auch westliche Länder an, insbesondere aber Russland, das im Ständigen Rat mehrfach die verspätete Reaktion der OSZE kritisierte und darin einen Beleg dafür sah, dass in Staaten westlich von Wien auftretende ernste Probleme nicht mit der gleichen Energie angegangen werden wie Probleme in den Nachfolgstaaten der Sowjetunion. Bei der ersten großen Krisendebatte der OSZE zu diesem

Thema wurde die PV aus einer gewissen Hilflosigkeit des Ständigen Rates heraus dann auch eindringlich gebeten, sich in die Diskussion einzuschalten. Wie bereits erwähnt, war die Debatte ein voller Erfolg. Allerdings ist interessant, dass die in einem EU-Papier zur weiteren Vorgehensweise und auch in einem entsprechenden Papier des OSZE-Vorsitzes enthaltene Aufforderung, das weitere Vorgehen in enger Zusammenarbeit mit der PV zu gestalten, bisher in der Praxis nicht viel Konkretes erbracht hat. Während der Herbsttagung 2006 in Malta fand die PV erneut den Mut, sich nicht nur mit dem schwierigen Problem des Nahostkonflikts auseinander zu setzen, sondern lud auch eine Delegation aus Libyen zur Teilnahme als Gast ein.

Regional- und Fachtagungen

Seit 1997 hat die OSZE PV vier Frühjahrstagungen zur subregionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit durchgeführt – 1997 in Monaco, 1999 in Nantes, 2003 in Bern und 2005 in Tromsø. 2003 fand außerdem das Transasiatische Parlamentarierforum in Almaty, Kasachstan, zum Thema „Die transasiatische Dimension der OSZE – eine Schnittstelle im Sicherheitsgeflecht" statt, das auch bei den asiatischen Kooperationspartnern auf großes Interesse stieß und auf eine Initiative des Vorjahrespräsidenten der PV, Adrian Severin, auf der Jahrestagung in Berlin im Sommer 2002 zurückging. Trotz entsprechender Bemühungen ist es bisher nicht zu einer Nachfolgekonferenz gekommen (gedacht war an einen lockeren Zweijahresrhythmus), weil potenzielle Gastgeber aus der Region – mit Ausnahme Kasachstans, das bekanntlich den OSZE-Vorsitz anstrebt – vor den damit verbundenen Kosten und dem administrativen Aufwand verständlicherweise zurückscheuen. Stattdessen hat die PV jetzt beschlossen, ihre Jahrestagung 2008 in Kasachstan abzuhalten. Weitere Fachtagungen waren:

- Januar 2000, Bled: Seminar über die Stärkung der parlamentarischen Verteidigungsausschüsse in Bosnien und Herzegowina;
- Mai 2001, Helsinki/Mariehamn: Seminar über Selbstverwaltung;
- Mai 2003, Chişinău/Tiraspol: Parlamentarierseminar zum Thema Föderalismus;
- September 2003, Chişinău/Bender: zweites Parlamentarierseminar zum Thema Föderalismus;
- November 2004: Parlamentarierkonferenz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Südosteuropa.

Ad-hoc-Ausschüsse, Arbeitsgruppen, Demokratieteams, Parlamentarierteams und Sonderbeauftragte

Da die Struktur der drei Allgemeinen Ausschüsse und ihre ursprüngliche Beschränkung auf eine Sitzung pro Jahr als zu schwerfällig empfunden wurde,

wird seit einiger Zeit von dem Instrument der *Ad-hoc*-Ausschüsse oder Arbeitsgruppen, manchmal auch „Parlamentarierteams“ genannt, Gebrauch gemacht, die auf Vorschlag des Präsidenten vom Ständigen Ausschuss eingesetzt werden. Solche Ausschüsse gab es und gibt es z.B. zu Belarus (*Ad-hoc*-Arbeitsgruppe Belarus unter Leitung der deutschen Bundestagsabgeordneten Uta Zapf), zu Abchasien (*Ad-hoc*-Ausschuss Abchasien) und zu Moldau (Parlamentarierteam für Moldau). Im Jahre 2001 wurde ein *Ad-hoc*-Ausschuss für Transparenz und Rechenschaftspflicht eingesetzt, der die Reform der OSZE vorantreiben sollte. Vorsitzender dieses Ausschusses war lange Zeit der US-Kongressabgeordnete Steny Hoyer, der kürzlich zum Mehrheitsführer im US-Repräsentantenhaus gewählt wurde. Seit der Brüsseler Jahrestagung 2006 wird der Ausschuss vom ehemaligen bulgarischen Außenminister und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahr 2004, Solomon Passy, geleitet. Da die Einsetzungsmodalitäten dieser *Ad-hoc*-Ausschüsse jedoch immer noch als zu unflexibel empfunden wurden, aber auch aufgrund der zeitlichen Belastung der Mitglieder bedienen sich die Präsidenten einer Vielfalt anderer Instrumente, wobei sie sich zum Teil auf ihr Recht berufen, Personen zu ernennen, die sie bei ihren Aufgaben unterstützen oder in ihrem Namen handeln. So wurden so genannte Demokratieteams u.a. zum Stabilitätspakt für Südosteuropa und zum Kosovo (Letzteres unter der Leitung der ehemaligen Bundestagsvizepräsidentin Rita Süssmuth) ins Leben gerufen und Sonderbeauftragte des Präsidenten für den Konflikt um Berg-Karabach, für Südosteuropa, für den Mittelmeerraum, für Zentralasien, zur Bekämpfung des Menschenhandels, für Gleichstellungsfragen und für Guantánamo eingesetzt. Die Arbeitsgruppe „Haushalt der OSZE“ wurde inzwischen ebenfalls durch einen Sonderbeauftragten ersetzt.

Mitwirkung bei Veranstaltungen Dritter

Die PV beteiligt sich im Rahmen so genannter parlamentarischer Troikas an verschiedenen gemeinsamen Aktivitäten mit dem Europarat und dem Europaparlament. Regelmäßig tagt die Parlamentarische Troika für den Stabilitätspakt für Südosteuropa. Außerdem wirkt die PV an Konferenzen, Seminaren und Rundtischgesprächen mit, die von den OSZE-Missionen organisiert werden, oder sie führt gemeinsam mit OSZE-Einrichtungen wie dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ) Seminare durch.

Politische Gruppen und Personalwahlen

Innerhalb der Parlamentarischen Versammlung gibt es drei, manchmal auch vier informelle politische Gruppen, nämlich Sozialdemokraten/Sozialisten, Konservative/Gleichgesinnte, Liberale und zuweilen eine Europäische Linke, die sich größtenteils aus Grünen und anderen Umweltschützern zusammensetzt. Allerdings ist ihre Rolle wesentlich beschränkter als in parlamentari-

schen Versammlungen mit einer kleineren Mitgliedschaft, da die nordamerikanischen, zentralasiatischen und zum Teil auch die russischen Parlamentarier es überwiegend vorziehen, sich als gruppenunabhängig zu betrachten. Auch gibt es andere Interessenidentitäten, die möglicherweise stärker zum Tragen kommen, z.B. derjenigen, die zugleich Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung der NATO sind, der Gruppe der nordeuropäischen Staaten, der Mittelmeeranrainer oder der Frankophonen. Es wurde auch der Versuch unternommen, so etwas wie eine EU-Gruppe ins Spiel zu bringen (unter Federführung französischer Delegierter); das war jedoch wenig erfolgreich. Die Gruppen dienen ohnehin in erster Linie der Unterstützung bestimmter Kandidaten für die verschiedenen Posten, die bei den Wahlen auf den Jahrestagungen vergeben werden. Da diese Wahlen in der PV jedoch stark persönlichkeitsbezogen sind und maßgeblich von der bisherigen Arbeit der Kandidierenden in der PV abhängen, ist für den Erfolg oder Misserfolg einer Kandidatur das eigene PV-Profil, verbunden mit einer guten Arbeitsbeziehung zum Internationalen Sekretariat und – besonders wichtig – möglichst weitgehender Akzeptanz sowohl bei den Amerikanern als auch bei den Russen, weitaus entscheidender als die Gruppenzugehörigkeit. Allerdings vereinfachen die Gruppen den Auswahlprozess meist dadurch, dass sie in Verhandlungen einen gemeinsamen Kandidatenvorschlag erarbeiten, der die strittigen Kandidaturen auf wenige reduziert.

Zwischen 1999 und der Jahrestagung in Brüssel hatte die OSZE PV vier Präsidenten: die Dänin Helle Degn, den Rumänen Adrian Severin, den Briten Bruce George und den US-Amerikaner Alcee Hastings aus Florida. Letzterer, ein Afroamerikaner, gilt als ausgesprochen liberaler Demokrat, die anderen sind Sozialdemokraten. Bei der Brüsseler Jahrestagung im Juli 2006 wurde nach dem Ausscheiden mehrerer liberaler und eines weiteren konservativen Kandidaten in der ersten Runde der Wahlen mit dem Schweden Göran Lennmarker erstmals seit vier Wahlperioden in einer Stichwahl mit knappem Vorsprung vor dem Sozialdemokraten Kimmo Kiljunen ein Konservativer zum Präsidenten gewählt. Der Hauptgrund dafür, dass es scheinbar erstaunlicherweise jahrelang keinen Wechsel zwischen den Lagern gegeben hat, liegt in erster Linie an dem bereits erwähnten Umstand, dass Wahlen in der PV im engsten Sinne Persönlichkeitswahlen sind. In der Regel weisen die gewählten Kandidaten ein langjähriges respektiertes OSZE-PV-Profil auf. Mit einer Frau, einem Osteuropäer, einem amerikanischen Vertreter einer ethnischen Minderheit und jetzt einem Konservativen als Präsidenten hat die PV allerdings auch unter Beweis gestellt, dass ihre Mitglieder Veränderungen und der Integration von Minderheiten als wesentlichen Elementen der Demokratie Rechnung tragen.

Dies gilt ebenfalls für die neun Vizepräsidenten, nicht nur weil der Frauenanteil – wie insgesamt in der Versammlung – gemessen an demjenigen der Leitungsfunktionen in der OSZE-Exekutive recht hoch ist. Trotz geheimer Wahl, also fehlender Steuerungsmöglichkeiten, gelang es durchweg, die De-

legationen aus den Ländern „östlich von Wien“ einzubinden, so z.B. auch durch die Wahl russischer Kandidaten zu Vizepräsidenten. Der politische Instinkt von Parlamentariern führt eben – gerade weil er von den Fesseln bürokratischer Abstimmungsprozesse frei ist – oft spontan zu angemesseneren Resultaten als manches von Diplomaten fein geschnürte Personalpaket.

Die Zusammenarbeit zwischen der PV und der OSZE-Exekutive

Die Ausgangslage

Eine Grundfrage, die die OSZE PV in den vergangenen Jahren bewegt hat, ist die nach einer besseren Zusammenarbeit zwischen der PV und der Regierungsseite.[8] Damit verband sich auch die Hoffnung, das als intransparent und undemokratisch angesehene Entscheidungsverfahren der OSZE zu reformieren. Ausgangspunkt waren die Vorkommnisse der späten 1990er Jahre wie z.B. vorgeblich oder tatsächlich verschwundene Haushaltsmittel und die quälend langsamen Entscheidungsprozesse bei Haushaltsfragen und bei der Besetzung wichtiger Posten. Bereits Helle Degn hatte das Thema während ihrer Präsidentschaft aufgegriffen; ihr Nachfolger, Adrian Severin, nahm den Kampf um mehr „Transparenz und Verantwortlichkeit“ ebenso verstärkt auf wie der PV-Generalsekretär als Verfechter der schon immer von der PV vertretenen äußerst kritischen Positionen zum Demokratiedefizit der OSZE und zu den Folgen des Konsensprinzips im Entscheidungsverfahren. Die OSZE-öffentlich geäußerte Kritik, z.B. in einer Entschließung über das Demokratiedefizit in der OSZE (1999), führte zu heftigen Reaktionen insbesondere einer Reihe von OSZE-Botschaftern aus dem Ständigen Rat in Wien. Ende 2001 vereinbarte man deshalb eine Klausurtagung in Salzburg, bei der sich zu Jahresbeginn 2002 vierzehn PV-Repräsentanten, im Wesentlichen die Mitglieder des Ausschusses für Transparenz und Rechenschaftspflicht unter Leitung des US-Kongressabgeordneten Steny Hoyer, dem auch Vizepräsidentin Rita Süssmuth angehörte, mit ebenso vielen Mitgliedern des Ständigen Rates treffen sollten. Tatsächlich waren alle Schlüsselfiguren einschließlich der beiden Generalsekretäre anwesend.

Naturgemäß konnte es in der zugrunde liegenden Frage nach der Rolle der PV bei der Aufsicht über die OSZE-Exekutive keine Annäherung geben. Während die parlamentarische Seite darauf verwies, dass sie auf der politischen Ebene angesiedelt und damit Ansprechpartner des Ministerrats sei, es sich beim Ständigen Rat hingegen um die administrative Ebene handele, stellten die Botschafter in den Vordergrund, dass ihre Rolle ebenfalls eine politische sei und sie das ganze Land repräsentierten und damit auch alle seine Institutionen, das Parlament eingeschlossen. Übereinstimmung konnte jedoch bei einer ganzen Reihe von „protokollarischen“ Fragen erzielt werden.

8 Vgl. Habegger, a.a.O. (Anm. 2), S. 129ff.

So rangiert die PV jetzt bei Auflistungen der OSZE-Familie, z.B. auf der OSZE-*Website*, nicht mehr auf dem letzten Platz. Einigkeit gab es auch über die Teilnahme an den Treffen der jeweils anderen Seite, wobei diese bis auf die Vorstellung des Haushalts durch den Generalsekretär vor dem Ständigen Ausschuss der PV längst gängige Praxis war.[9]
Keine Einigung gab es dagegen in der Frage, ob die PV auf ihre Erklärungen und Entschließungen Stellungnahmen („Antworten") der Regierungsseite erwarten kann, wie sie z.B. der NATO-Generalsekretär gegenüber der Parlamentarischen Versammlung der NATO abgibt. Als größtes Hindernis hierfür führten die Regierungsvertreter das Konsensprinzip an, das einheitliche Antworten auf die komplexen Entschließungen nahezu unmöglich mache. Wie später zu vernehmen war, stand dahinter aber auch die prinzipielle Ablehnung jedes Anscheins einer Rechenschaftspflicht des Ständigen Rates oder anderer Teile der OSZE-Führung gegenüber der PV.

Das Wiener Verbindungsbüro

Das konkreteste Ergebnis konnte hinsichtlich eines Verbindungsbüros in Wien erzielt werden, das schon Helle Degn vorgeschlagen hatte und zu dem bereits eine grundsätzliche Unterstützungszusage der österreichischen Regierung vorlag.[10] Allerdings machten die Botschafter deutlich, dass sie nur einen generalbevollmächtigten Vertreter, der ihnen rangmäßig gleichgestellt ist, akzeptieren würden. Dabei dachten sie anscheinend an einen ihrer (ehemaligen) Kollegen. Die PV hätte schon aus Kostengründen einen solchen „Seitenwechsel" nicht akzeptiert, sondern sich eine bescheidenere Lösung vorgestellt, ein Büro, das Papiere sammelt, gegebenenfalls verteilt und als „Brückenkopf" bei Besuchen des Präsidenten, anderer führender Politiker oder des PV-Generalsekretärs fungiert. In dieser Situation entschloss sich auf Anregung von PV-Vizepräsidentin Süssmuth der Deutsche Bundestag mit seinem Präsidenten und Leiter der deutschen PV-Delegation Wolfgang Thierse an der Spitze sowie mit tatkräftiger Unterstützung des Auswärtigen Amtes, durch die Entsendung eines Beamten an die PV, der das Büro leiten sollte, Anschubhilfe zu leisten. So konnte der Bundestagspräsident auf der Berliner Jahrestagung 2002 die Abordnung eines Beamten mit Botschaftertitel und derselben beamtenrechtlichen Einstufung wie der seinerzeitige deutsche OSZE-Botschafter für drei Jahre nach Wien ankündigen, der daraufhin von PV-Generalsekretär Oliver zum Leiter des Wiener Büros ernannt wurde.
Dem waren allerdings einige Monate vorausgegangen, in denen das Vorhaben auf des Messers Schneide stand. Präsident Severin und der portugiesische OSZE-Vorsitz wollten möglichst bis zur Berliner Jahrestagung, die

9 Vgl. ebenda.
10 Vgl. Helle Degn, Die Parlamentarische Versammlung der OSZE und ihre zunehmende Bedeutung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 397-404, hier: S. 403.

gleichzeitig das Ende von Severins Präsidentschaft markierte, ein *Memorandum of Understanding* unterzeichnen, in dem die Modalitäten der Mitwirkung von OSZE-PV-Vertretern in Wien – und insbesondere die des Wiener Sonderbeauftragten – festgelegt werden sollten. Die Regierungsseite, die sich erstmals mit einem ständigen Vertreter der PV an ihrem Sitz konfrontiert sah, war nur zu schriftlichen Festlegungen bereit, die hinter dem zurückblieben, was in der Vergangenheit Praxis gewesen war.[11] Dies wiederum stieß auf den energischen Widerstand des *Ad-hoc*-Ausschusses für Transparenz und Rechenschaftspflicht und des PV-Generalsekretärs. Letztendlich gab es kein Memorandum; angesichts des großzügigen Angebots Deutschlands blieb es jedoch bei dem Büro. Statt einer schriftlichen Festlegung einigte man sich auf eine „pragmatische Lösung", was bedeutete, dass man die weitere Entwicklung den Akteuren in Wien überließ. In seiner Sitzung während der Herbsttagung in Madrid begrüßte der Ständige Ausschuss im Anschluss an eine entsprechende Ankündigung durch PV-Präsident Bruce George die Bestellung des mit der Bezeichnung „Sonderbeauftragter" versehenen deutschen Beamten und brachte seine Freude darüber zum Ausdruck, dass er die PV als ihr Botschafter in Wien vertreten sollte. Dies sollte sich als wertvolle Einstiegshilfe herausstellen, denn trotz seiner Zugehörigkeit zum PV-Sekretariat konnten die Botschafter im Ständigen Rat das Recht des Sonderbeauftragten, in ihren Sitzungen im Namen der PV zu sprechen, nicht bestreiten. Auf der Brüsseler Jahrestagung verabschiedete der Ständige Ausschuss einen Haushalt, der es erlaubte, die Abordnung in eine feste Stelle umzuwandeln.

Über wöchentliche Berichte an den Präsidenten und den Generalsekretär und über an alle Delegationen versandte *„PC Briefs"*, die in Telegrammform auf im Ständigen Rat behandelte Fragen hinweisen, stellt das Büro eine Rückkoppelung zwischen seiner Arbeit und der übrigen PV sicher.

Inzwischen gibt es mit der Geschäftsordnung der OSZE ein Regelwerk, das auch die Beteiligungsrechte der PV-Vertreter in Sitzungen der OSZE-Gremien enthält. Es fehlen allerdings nach wie vor eine Formulierung zur Beteiligung der PV am Haushaltsprozess und eine Feedback-Verpflichtung zu ihren Empfehlungen. Ein Vergleich der die PV betreffenden Regeln mit der Situation bei der Arbeitsaufnahme des Büros im November 2002 zeigt jedoch, wie sehr die Zusammenarbeit inzwischen Fortschritte gemacht hat. 2002 wurde der neue Sonderbeauftragte noch gebeten, davon Abstand zu nehmen, an Sitzungen außer derjenigen des Ständigen Rates teilzunehmen. Der portugiesische Vorsitz fürchtete nicht zu Unrecht, dass sich die Haltung Belarus', dessen PV-Delegation damals immer noch nicht ihre Sitze in der PV einnehmen konnte und das deshalb z.B. einer Aufnahme des Punktes „Ansprache des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE" auf die Tagesordnung des Ministerrats in Porto widersprochen hatte, auch in anderen Fragen verhärten könnte. Sowohl Portugal als auch die Niederlande, die 2003 den OSZE-Vorsitz übernahmen, unterstützten aber nach Porto die

11 Vgl. Habegger, a.a.O. (Anm. 2), S. 132.

schrittweise Integration des Sonderbeauftragten in weitere Sitzungen. Auch nachfolgende Amtierende Vorsitzende folgten diesem Beispiel, wobei einige Außenminister als gestandene Parlamentarier dies zu einem wichtigen Bestandteil ihrer Politik machten.
In der Geschäftsordnung der OSZE ist nun ein generelles Recht der PV-Vertreter verankert, an allen Sitzungen beschlussfassender OSZE-Gremien beratend teilzunehmen, ebenso an allen bereits bestehenden „informellen" Untergremien. Festgelegt wurde auch, dass der Präsident der PV bei OSZE-Gipfeln und -Ministerräten in der Eröffnungssitzung spricht. Damit wurden diese Forderungen der PV an das gescheiterte Memorandum – auch ohne ein solches – inzwischen auf pragmatischem Weg weitgehend umgesetzt oder sogar übertroffen. Die Fortschritte werden jedoch von der Haltung einzelner OSZE-Botschafter gefährdet, die der PV ihre Funktion innerhalb der OSZE nicht zugestehen wollen und die von ihr beanspruchte Rolle bei der Erhöhung von Transparenz und Rechenschaftspflicht ablehnen – wie sich zuletzt im Laufe der Diskussionen über die Federführung der PV bei der Wahlbeobachtung wieder gezeigt hat.

Der Beitrag der PV zur OSZE-Reform – das Washington-Kolloquium

Angesichts der aktiven Rolle, die die PV seit Jahren bei den Forderungen nach einer Reform der OSZE spielt, stieß es bei ihren Vertretern auf Unverständnis, dass bei der Einsetzung des Weisenrats (*Panel of Eminent Persons*) durch den OSZE-Vorsitz auf der Grundlage des Ministerratsbeschlusses von Sofia kein von der PV benannter Vertreter berücksichtigt wurde. In Übereinstimmung mit einer Anregung des Amtierenden Vorsitzenden und slowenischen Außenministers Dimitrij Rupel berief PV-Präsident Hastings daraufhin ein eigenes Expertengremium ein. Siebzehn ausgewiesene OSZE-Experten, Politiker, Diplomaten, Parlamentarier und Wissenschaftler – oft mehrere dieser Eigenschaften in einer Person vereinigend – wurden um Beiträge gebeten. Am 5. und 6. Juni 2005 fand in Washington, D.C., unter Vorsitz des PV-Präsidenten ein von der *Swiss Foundation for World Affairs* mit organisiertes Kolloquium über „Die Zukunft der OSZE" statt. Am 24. Juni 2005 übermittelte Präsident Hastings den Bericht des Kolloquiums an den Amtierenden Vorsitzenden. Generalsekretär Oliver erläuterte ihn in Wien den Ständigen Vertretern der Teilnehmerstaaten. Auf Empfehlung des Ausschusses für Transparenz und Rechenschaftspflicht billigte die PV auf ihrer Washingtoner Jahrestagung die Ergebnisse in allgemeiner Form in einer Entschließung und rief die OSZE dazu auf, sie bei ihren weiteren Beratungen zu berücksichtigen.[12]

12 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. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 417-424.

Bei den „Konsultationen auf hoher Ebene“ zur Erörterung der Vorschläge für eine Reform der OSZE im September 2005 lag der Bericht den Teilnehmern vor; die annotierte Tagesordnung der Beratungen enthielt explizite Verweise auf seine Ergebnisse. Der Vorsitz nahm in seiner Zusammenfassung ausdrücklich Bezug auf die Rolle der PV, die in den Konsultationen durch den Wiener PV-Sonderbeauftragten vertreten wurde. Dennoch gab es in der Folgezeit ein zähes Tauziehen um die Frage, ob in der so genannten *Roadmap*, dem Reformfahrplan, den der Ministerrat von Ljubljana letztendlich beschloss, auf den PV-Beitrag verwiesen werden sollte. Dies gelang zwar schließlich; die meisten Anliegen der PV finden sich allerdings nicht in der *Roadmap* wieder. Auch haben die Wiener Beratungen – obschon wenig ehrgeizig – bisher nicht weit geführt, was – zuletzt auf der Brüsseler Jahrestagung und durch den Sonderbeauftragten im Erweiterten Ständigen Rat am 20. Juli 2006 in Wien – ebenso kritisiert wurde wie die geringe Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der PV auf diesem Gebiet.
Das Kolloquium fasste seine Ergebnisse wie folgt zusammen:

1. Die OSZE-Krise ist in erster Linie eine politische, die allein durch Strukturreformen nicht wird gelöst werden können. Vielmehr müssen die Teilnehmerstaaten ihre freiwillig eingegangenen Verpflichtungen bekräftigen und umsetzen.
2. Die Stärkung der OSZE-Aktivitäten in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt darf nicht zu Lasten der menschlichen Dimension gehen. Die politisch-militärische Dimension soll durch eine Weiterentwicklung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und eine Ausweitung der Rolle des Forums für Sicherheitskooperation ausgebaut werden.
3. Bei der Wahlbeobachtung sollen allgemeine Standards entwickelt werden, ohne dass es dabei zu einer Beeinträchtigung der bestehenden Verpflichtungen kommt. Empfohlen wird eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen PV und BDIMR, um den in letzter Zeit festzustellenden Bedrohungen für die Unabhängigkeit der OSZE-Wahlbeobachtung entgegenzuwirken. Schließlich sollten mehr Wahlbeobachtungen in westlichen Ländern durchgeführt und vermieden werden, dass mit zweierlei Maß gemessen wird.
4. Die Rolle des OSZE-Generalsekretärs soll in politischer, budgetärer und administrativer Hinsicht gestärkt werden. Er sollte in Absprache mit dem Amtierenden Vorsitzenden politische Stellungnahmen abgeben und Verstöße gegen OSZE-Verpflichtungen kritisieren können.
5. Die OSZE sollte ihr Entscheidungsverfahren überarbeiten, um zu schnelleren Beschlüssen zu kommen. Für Beschlüsse zu Personal, Haushalt und Verwaltung wird empfohlen, Veränderungen am Konsensprinzip zu prüfen.

6. Transparenz und Rechenschaftspflicht könnten dadurch gefördert werden, dass ein Land, das den Konsens blockiert, namentlich genannt wird und seine Haltung öffentlich vertreten muss.
7. Die PV könnte mit absoluter oder gewichteter Mehrheitsentscheidung nach angemessenen Konsultationen den Haushalt der OSZE annehmen und den nominierten Generalsekretär bestätigen.
8. Der Haushalt muss rechtzeitig beschlossen werden und den Aufgaben der OSZE entsprechen. Ein Mehrjahresplan sollte langfristige Strategien ermöglichen.
9. Eine Strukturreform sollte die Effizienz der OSZE verbessern: 1) durch Schaffung einer Analyse- und Planungseinheit im Sekretariat, 2) durch eine *„Lessons-learned"*-Einheit im Sekretariat und 3) durch die Entwicklung einer zivilen schnellen Einsatzgruppe.

OSZE-Haushalt

Seit der unübersichtlichen Situation, die Ende der 1990er Jahre beim OSZE-Haushalt herrschte, interessiert sich die PV – wie bei Parlamentariern zu erwarten – sehr für den Haushalt der Organisation. Ergebnis der Auseinandersetzungen in den Jahren 2000 bis 2002 – oder eher ihrer Bewältigung – war, dass der OSZE-Generalsekretär nun den Haushalt dem Ständigen Ausschuss der PV auf ihrer Herbsttagung vorstellt und dort auch Rede und Antwort steht. Die PV hat ihrerseits mit schriftlichen Empfehlungen an die OSZE reagiert. Eine offizielle Antwort hierauf gab es erstmals bei den Haushaltsberatungen für den Haushalt 2006 in Form eines Schreibens des Vorsitzenden des Ständigen Rates. Allerdings steht die Stellungnahme der PV nach wie vor auf keiner formalen Tagesordnung. Andererseits tut sich auch die PV mit dem Prozedere bei der Formulierung der Kommentare noch schwer.
Die ersten Stellungnahmen des damaligen Präsidenten Bruce George erfolgten, nachdem eine Reihe von PV-Funktionsträgern um Beiträge gebeten worden war. Später wurde die Arbeitsgruppe zum OSZE-Haushalt unter Vorsitz einer niederländischen Abgeordneten gegründet, die fortan die Stellungnahmen abgab. Im Gegensatz zu den früheren Stellungnahmen enthielten sich die Kommentare der Arbeitsgruppe genauerer Haushaltsanalysen und riefen der OSZE stattdessen die haushaltswirksamen Beschlüsse ins Gedächtnis, die die PV auf ihren letzten Tagungen gefasst hatte. Zwei Grundsatzforderungen wurden dabei immer wieder laut: zum einen die Erstellung mehrjähriger Haushaltspläne und zum anderen die Reduzierung abgeordneten Personals in den Missionen zugunsten regulärer Vertragsangestellter. Nach der Jahrestagung 2006 in Brüssel wurde die Arbeitsgruppe durch einen Sonderbeauftragten für den Haushalt, einen Parlamentarier aus Island, ersetzt, der sich noch intensiver mit den einzelnen Stufen des sehr vielschichtigen Haushaltsprozesses befassen wird.

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass das Wiener Verbindungsbüro der OSZE PV seit Februar 2004 an den Sitzungen des Beratenden Ausschusses für Management und Finanzen teilnimmt, der die Verwaltungsführung und -kontrolle unterstützt. In Zusammenarbeit mit dem Sekretariat stellt der Ausschuss außerdem den Haushalt auf, kontrolliert dessen Verwendung und nimmt gleichzeitig unmittelbaren Einfluss auf Personal- und Verwaltungsangelegenheiten. Da er überwiegend mit jüngeren Diplomaten, die nicht notwendigerweise Verwaltungs- oder Haushaltsexperten sind, besetzt ist, steht er immer wieder im Zentrum der Kritik, wobei der Hauptvorwurf auf „Mikromanagement" durch Nichtfachleute lautet.

Wahlbeobachtungen

Die von der PV durchgeführten Wahlbeobachtungen nehmen an Zahl und Umfang ständig zu; in etwas mehr als zwölf Jahren waren es bereits über 80. Sollten sie sich ursprünglich auf nationale Parlamentswahlen beschränken, so gibt es inzwischen zahlreiche Ausnahmen; neben mehreren Präsidentschaftswahlen wurde 2006 auch das Referendum in Montenegro beobachtet. An den Beobachtungsmissionen nehmen immer mehr Abgeordnete teil; zwischen 60 und 100 Teilnehmer ist inzwischen eine durchaus normale Größe. Besondere Beachtung fanden – neben der Beobachtung der Wahlen in den USA im November 2004 – die Missionen in Georgien, in der Ukraine, in Kirgisistan und in Russland.

Der Präsident der Versammlung schlägt dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE den die PV-Wahlbeobachtungsmission leitenden Abgeordneten als Leiter der OSZE-Kurzzeitbeobachter und Sonderkoordinator vor. Diese Funktion übernimmt in der Regel der Präsident selbst, einer der Vizepräsidenten oder ein anderes sehr erfahrenes Mitglied der Versammlung. Der Sonderkoordinator hat die Aufgabe, die Erklärung über die vorläufigen Ergebnisse der Beobachtung am Tag nach der Wahl abzugeben. Die Bekanntgabe des vorläufigen Beobachtungsergebnisses steht naturgemäß im Zentrum der Aufmerksamkeit, insbesondere bei Wahlen in Krisenregionen.

Die Zusammenarbeit und die Arbeitsteilung mit dem BDIMR regelt ein 1997 zwischen der PV und dem damaligen dänischen OSZE-Vorsitz ausgehandeltes Kooperationsabkommen. Dieses weist die politische Führungsrolle klar und wenig überraschend der parlamentarischen Seite zu. Dennoch gibt es über diesen Führungsanspruch immer wieder Auseinandersetzungen. Angesichts der aktuellen Diskussion über Wahlbeobachtungen und des russischen Vorwurfs der Voreingenommenheit war das BDIMR, wie auch einige westliche Vertreter, schnell bereit, den Grund für diese Klagen in vermeintlichen politischen Schnellschüssen der Parlamentarier zu suchen. Dies ist jedoch wenig überzeugend. Die Stellungnahmen werden in der Regel bis ins Detail zwischen dem Sonderkoordinator und der BDIMR-Führungsspitze auf der Grundlage eines Entwurfs ausgehandelt, der eigentlich gemeinsam vom

BDIMR und der PV vorbereitet werden sollte, wovon die PV jedoch kürzlich vom BDIMR ausgeschlossen wurde. Leider hat dieses Missverständnis einige Diplomaten zu Erwägungen dazu veranlasst, auf die russischen Vorwürfe mit einer Initiative, die auf eine „Entpolitisierung" der Wahlbeobachtungsmissionen durch den Ausschluss der Parlamentarier von dieser Kernphase abzielt, zu reagieren. Nach allem, was bis zu diesem Zeitpunkt erreicht worden war, wurde dies als dramatischer Rückschritt in den Beziehungen der PV mit der Regierungsseite empfunden.

Der parlamentarische Ansatz ist ein politischer, nämlich die Frage: „Waren die Wahlen frei und fair?". Das BDIMR hingegen kommt von einem technokratischen Ansatz aus, der auf bestimmten Methoden und Kriterien beruht, deren universelle Übertragbarkeit nicht außer Zweifel steht, zu einem Verdikt, das in seiner Wirkung ebenfalls hochpolitisch ist und meist im Ergebnis auf der gleichen Linie liegt, sich aber in Wortwahl und Herangehensweise unterscheidet. Sachwissen und Erfahrung der Parlamentarier in diesem von ihnen ständig durchlebten Feld sind zweifelsohne – um es vorsichtig auszudrücken – mindestens ebenso groß wie die der meisten der von den Regierungen entsandten Kurzzeitbeobachter – die bestenfalls eine Grundschulung erhalten haben, meist höchst engagiert sind und teilweise für NGOs arbeiten oder mit ihnen verbunden sind. Die Leiter der BDIMR-Teams (im Kooperationsabkommen „Vor-Ort-Koordinatoren" genannt) und insbesondere die BDIMR-Führung haben entscheidenden Einfluss auf die Stoßrichtung der Stellungnahmen und Berichte und es ist u.a. ihre Auswahl, die auf russische Kritik stößt. Der Sonderkoordinator ist dagegen gleich dreifach legitimiert: Er ist gewählter Parlamentarier, wurde von dem ebenfalls gewählten Präsidenten der PV vorgeschlagen und vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE ernannt. Nicht selten sind es sogar die Parlamentarier, die sich aufgrund ihrer politischen Sensibilität diplomatischer ausdrücken und dabei weniger den erhobenen Zeigefinger zeigen. Bei der Beurteilung der Beobachtungen anhand der Kriterien des Kopenhagener Dokuments handelt es sich um eine politische Einschätzung, die eine höhere Glaubwürdigkeit hat, wenn sie von hochgradig legitimierten Parlamentariern abgegeben wird statt von Beobachtern, die vom BDIMR berufen wurden. Dennoch hatte Russland – nach den Versuchen westlicher Diplomaten, den Parlamentariern die Schuld zuzuschieben – ursprünglich die Neuverhandlung des Kooperationsabkommens gefordert, was von vielen westlichen Staaten unterstützt wurde.

Die PV hält es schon aus Gründen der Glaubwürdigkeit und der Akzeptanz für notwendig, zumindest stichprobenartig Wahlen in den so genannten „etablierten Demokratien" im gleichen Umfang zu beobachten wie solche in den „neuen Demokratien". Abgeordnete aus westlichen Ländern, und nicht nur solche aus Oppositionsparteien, haben diese Gleichbehandlung eindringlich eingefordert. Teilweise wird dabei auch auf einen positiven Lernerfolg für Wahlbeobachter aus den neuen Demokratien gehofft. Das BDIMR dagegen entsendet – vorgeblich aus Kostengründen – in die etablierten Demokra-

tien nur kleinere „Beurteilungsteams“ und beraubt damit die PV, die vielleicht anderer Ansicht ist, der logistischen Unterstützung, die im Kooperationsabkommen gefordert wird. Dies alles wurde bei den US-Wahlen 2004 besonders deutlich. Es kam nie zu einer vollen Wahlbeobachtung durch das BDIMR, trotz der in der amerikanischen Öffentlichkeit und der Weltöffentlichkeit vieldiskutierten Mängel bei den vorangegangenen Wahlen. Das BDIMR war lediglich bereit, sich mit den Auswirkungen des *„Help America Vote Act“* zu befassen. In Wien wurde befürchtet, dass die negativen Reaktionen in einigen Teilen der Bush-Regierung in einen Widerstand gegen die OSZE mit entsprechenden finanziellen Folgen umschlagen könnten. Die PV war letzten Endes gezwungen, einen Großteil der Organisation selbst zu übernehmen.

Kaum waren die Wahlbeobachter auf Einladung des *State Department* im Land, änderte sich die öffentliche Meinung allerdings sehr bald zu ihren Gunsten. Selbst in ursprünglich kritischen Kreisen wurde das Argument vom möglichen Lerneffekt für einige Wahlbeobachter positiv aufgenommen. Auch das *State Department* hat die Mission in der Endphase klar unterstützt. Insgesamt war die Mission ein großer Erfolg, insbesondere wegen des erfolgten Nachweises der Unparteilichkeit der PV und der überaus großen Medienresonanz. Auch in der Folge war die US-Regierung stark an einer Fortsetzung des Dialogs mit der PV interessiert. Die von der Leiterin der PV-Delegation erarbeiteten Ergebnisse, die sie dem BDIMR für den Schlussbericht zur Verfügung stellte, wurden in Warschau – trotz der klaren Regelung im Kooperationsabkommen, die solches fordert – hingegen nicht zur Kenntnis genommen. Werden diese und andere Mängel in der Zusammenarbeit oder auch einzelne Punkte im Vorgehen des BDIMR seitens der PV kritisiert, sind westliche Diplomaten – vor allem solche, die eben noch dem Wunsch Russlands nachgeben wollten, durch eine Reduzierung der Zusammenarbeit mit der PV das politische Element zurückzudrängen – jedoch schnell bereit, die PV der Parteinahme für die Kritiker zu zeihen. Gegen Ende des Jahres 2006 erreichte die Diskussion ihren Höhepunkt. Der Bericht über mögliche Verbesserungen in seinem Aufgabengebiet, einschließlich der Wahlbeobachtung, den das BDIMR den Ministern im November 2006 vorlegte, zeigt einmal mehr, dass das BDIMR die PV als einen mit anderen Beobachtergruppen vergleichbaren OSZE-Außenseiter sehen möchte und die im Kooperationsabkommen klar festgelegte Führungsrolle gern ignoriert.

Bei der Jahrestagung in Brüssel entlud sich dieses Thema in teils heftigen Diskussionen, wobei einzelne Politiker voll auf die Linie der Diplomaten einschwenkten, während die meisten eine Stärkung der parlamentarischen Führungsrolle forderten. Vereinzelt schlug die Verärgerung bei Letzteren sogar um in die Forderung, das BDIMR solle lediglich noch Unterstützungsdienste für die PV leisten und die Zuständigkeit für die OSZE-Wahlbeobachtung solle, wie beim Europarat und anderen Organisationen üblich, ausschließlich bei der PV angesiedelt werden. Pikanterweise entzündete sich diese Diskus-

sion an dem Bericht und dem Entschließungsentwurf der Generalberichterstatterin des Dritten Allgemeinen Ausschusses, der belgischen Senatspräsidentin Anne-Marie Lizin, die somit aus demselben Land stammte wie der OSZE-Vorsitz. Änderungsanträge, die die Passagen ihres Entschließungsentwurfs, die sich auf die Wahlbeobachtungen bezogen, im Sinne der Kritiker verschärfen sollten, erhielten aber ebenso wenig eine Mehrheit wie solche, die Lizins Text abschwächen wollten. Es bleibt dabei – und so steht es auch in der Erklärung der Brüsseler Jahrestagung der PV im Jahr 2006 –, dass die PV auf der Grundlage des Kooperationsabkommens mit dem BDIMR zusammenarbeiten will, allerdings unter Stärkung ihrer politischen Führungsrolle und auf der Basis strikter Vermeidung doppelter Standards. Der Beschluss des Brüsseler OSZE-Ministerrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE vom 5. Dezember 2006 betonte, „dass die Wahlbeobachtung ein gemeinsames Unternehmen unter Beteiligung des BDIMR der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und anderer parlamentarischer Institutionen ist", stellte fest, „dass eine enge Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE das Profil der Wahlbeobachtungsbemühungen der OSZE beträchtlich verstärkt", und forderte „das BDIMR dazu auf, auch weiterhin bei Wahlbeobachtungsmissionen partnerschaftlich mit der Parlamentarischen Versammlung auf der Grundlage der Kooperationsvereinbarung von 1997 zusammenzuarbeiten".[13]

Jahrestagungen

Im Berichtszeitraum fanden acht Jahrestagungen zu folgenden Generalthemen statt:

- Achte Jahrestagung vom 6. bis 10. Juli 1999 in St. Petersburg, „Gemeinsame Sicherheit und Demokratie im 21. Jahrhundert";
- Neunte Jahrestagung vom 6. bis 10. Juli 2000 in Bukarest, „Gute Regierungsführung: regionale Zusammenarbeit, Stärkung demokratischer Institutionen, Förderung von Transparenz, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Bekämpfung der Korruption";
- Zehnte Jahrestagung vom 6. bis 10. Juli 2001 in Paris, „Europäische Sicherheit und Konfliktverhütung. Herausforderungen für die OSZE im 21. Jahrhundert";
- Elfte Jahrestagung vom 6. bis 10. Juli 2002 in Berlin, „Der Terrorismus als globale Herausforderung im 21. Jahrhundert";

13 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Brüssel 2006, Zweiter Tag des Vierzehnten Treffens, MC(14) Journal Nr. 2, Punkt 8 der Tagessordnung, Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06, 5. Dezember 2006, S. 5.

- Zwölfte Jahrestagung vom 5. bis 9. Juli 2003 in Rotterdam, „Die Rolle der OSZE in der neuen europäischen Architektur“;
- Dreizehnte Jahrestagung vom 5. bis 9. Juli 2004 in Edinburgh, „Zusammenarbeit und Partnerschaft bei der Bewältigung neuer Bedrohungen der Sicherheit“;
- Vierzehnte Jahrestagung vom 1. bis 5. Juli 2005 in Washington, D.C., „30 Jahre nach Helsinki – Herausforderungen auf dem Weg in die Zukunft“;
- Fünfzehnte Jahrestagung vom 3. bis 7. Juli 2006 in Brüssel, „Stärkung der menschlichen Sicherheit in der OSZE-Region“.

Zusätzlich zu den von den Generalberichterstattern vorgelegten Berichten, die in der Regel das gesamte Spektrum der OSZE-Arbeit aus dem Blickwinkel des jeweiligen Ausschusses und des Generalthemas betrachten, wurden im Zuge der Behandlung von Zusatztagesordnungspunkten Entschließungen zu folgenden Themen verabschiedet:

- die Rolle der OSZE mit Blick auf das größere Europa
- Reform der OSZE
- das Demokratiedefizit in der OSZE
- Stärkung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht in der OSZE
- Verstärkung der Rolle und die Steigerung der Effizienz der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
- Verbesserung der Umsetzung der OSZE-Wahlstandards und -Verpflichtungen und der Wirksamkeit der Wahlbeobachtungsaktivitäten der OSZE (zweimal)
- die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
- parlamentarische Folgemaßnahmen zu OSZE-Aktivitäten auf nationaler Ebene
- die Finanzierung des BDIMR
- die Finanzierung von Beraterposten in der Gruppe Toleranz und Nichtdiskriminierung des BDIMR
- Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter in der OSZE
- die Mittelmeerdimension der OSZE (drei Jahrestagungen mit unterschiedlichen Diskussionsschwerpunkten)
- die Erneuerung der Partnerschaft in der OSZE
- Antisemitismus in der OSZE-Region (fünf Jahrestagungen)
- nationale Minderheiten
- Belarus (drei Jahrestagungen)
- Freiheit der Medien
- Gewährleistung einer wirkungsvolleren parlamentarischen Kontrolle der Sicherheits- und Nachrichtendienste
- die Rolle der OSZE bei der Krisenverhütung und Konfliktbeilegung

- Konflikte in Armenien und Aserbaidschan
- die Entwicklungen im Nordkaukasus (zweimal)
- die Lage in Abchasien (Georgien)
- Angehörige der georgischen Friedenstruppen in Süd-Ossetien
- Moldau (sechs Jahrestagungen)
- Schaffung eines weltweiten Systems zur Warnung vor Naturkatastrophen und zur Beseitigung von deren Folgen
- Risikobewältigung
- die Beobachtung der sozialen Entwicklung in der OSZE-Region
- Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und nichtstaatlichen Organisationen
- Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in der Russischen Förderation
- Südosteuropa (drei Jahrestagungen)
- Unterstützung der Tätigkeit des SECI-Regionalzentrums zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität
- Kosovo (zwei Jahrestagungen)
- Schulbildung für Roma
- Antipersonenminen (zwei Jahrestagungen)
- Kleinwaffen und leichte Waffen (zweimal)
- die Auswirkungen des Terrorismus auf Frauen
- Terrorismus durch Selbstmordattentäter
- Terrorismus und Menschenrechte (zwei Jahrestagungen)
- Geldwäsche
- Korruption und internationale Kriminalität in der OSZE-Region (drei Jahrestagungen)
- Beschränkung der Immunität von Parlamentariern zur Stärkung der verantwortungsvollen Regierungsführung, des öffentlichen Ansehens und der Rechtsstaatlichkeit in der OSZE-Region
- Frauen- und Kinderhandel (alle Jahrestagungen im Berichtszeitraum, teilweise mit direkten Forderungen an OSZE-Mitarbeiter)
- Kinderhandel und Ausbeutung von Kindern für pornographische Zwecke
- Ukraine (zwei Jahrestagungen)
- Begrüßung Afghanistans als neuer Kooperationspartner
- der Internationale Strafgerichtshof
- Abschaffung der Todesstrafe
- Folter (zwei Jahrestagungen)
- Guantánamo
- Menschenrechtsverletzung in Libyen
- zur Ermordung von Galina Starowoitowa
- Gefahrenabwehr im Seeverkehr und Piraterie

Belarus

Nach Anhörung beider belarussischer Seiten und Prüfung des Berichts einer von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE nach Belarus entsandten Berichterstattermission beschloss der Ständige Ausschuss der PV am 7. Juli 1998 auf Empfehlung des Ausschusses zur Prüfung der Beglaubigungsschreiben, die Mandate der Mitglieder der Delegation des 13. Obersten Sowjets als offizielle Vertreter Belarus' bei der Versammlung aufrechtzuerhalten. Belarus sollte die Voraussetzungen für die Abhaltung freier, fairer und offener Parlamentswahlen im Einklang mit den Verpflichtungen der OSZE schaffen; dazu gehören eine freie und offene Presse, faire Rahmenbedingungen für Parteien und Kandidaten unter Wahrung des Grundsatzes der Gleichberechtigung sowie eine internationale Wahlbeobachtung, die durch die Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE und andere OSZE-Institutionen unterstützt werden könne. Außerdem wurde eine *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Arbeit der Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Belarus unterstützen, den Ausbau der Demokratie in Belarus und die Herbeiführung eines Dialogs fördern und die nationale Aussöhnung in dem Land erleichtern sollte.

Diese Position wurde bis zum Ende der regulären Amtszeit des 13. Obersten Sowjets beibehalten und den neuen belarussischen Parlamentariern der Sitz in der PV verweigert. Auch danach wurde die Legitimation der vom belarussischen Parlament entsandten Vertreter erneut angezweifelt und die Angelegenheit an den Ausschuss zur Prüfung der Beglaubigungsschreiben überwiesen. Dies führte über nationale Grenzen und Parteigrenzen hinweg zu einer engagierten Diskussion darüber, ob dies nach Auslaufen des Mandats der Mitglieder des 13. Obersten Sowjets noch zeitgemäß sei. Sowohl in den zuständigen Ausschüssen als auch im Sekretariat setzte sich die Erkenntnis durch, dass die PV über keine eigentlichen Sanktionsmöglichkeiten verfügt, wenn einzelne OSZE-Teilnehmerstaaten gegen die OSZE-Verpflichtungen verstoßen.[14] Darüber hinaus wurde auch dezidiert die Auffassung vertreten, dass die OSZE eine Organisation sei, in der sich zwar alle dazu verpflichtet haben, auf bestimmte Ziele hinzuarbeiten, deren Verwirklichung aber – anders als etwa im Europarat – nicht die Voraussetzung für die Mitgliedschaft sei. Vielmehr sei ein Wesensmerkmal der OSZE die erklärte Dialogbereitschaft, selbst wenn gravierende Meinungsverschiedenheiten bestehen. Es kam zwar auch die Forderung auf, Überwachungs- und Sanktionsmöglichkeiten – etwa nach dem Beispiel des Europarats – zu schaffen; angesichts der soeben beschriebenen Position und der Tatsache, dass Verfahrensänderungen im Ständigen Ausschuss mindestens Konsens minus eins, also Quasi-Einstimmigkeit, voraussetzen, wurde sie jedoch nicht ernsthaft weiterverfolgt. Schließlich gab es bei der Wintertagung 2003 in Wien im Ständigen Aus-

14 Vgl. hierzu auch Habegger, a.a.O. (Anm. 2), S. 99.

schuss nicht die erforderliche Mehrheit für eine weitere Vertagung der Legitimationsprüfung, so dass die Vertreter von Belarus in der Folge ihre Plätze in der Versammlung einnehmen konnten.
Trotz wiederholter Rückschläge nutzte auch die belarussische Seite die Dialogmöglichkeiten, die sich aus der Existenz der *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe ergeben. Nach der letzten Wahl, an der die PV im Verein mit dem BDIMR heftigste Kritik geübt hatte, und der Verhängung von Reisebeschränkungen durch die EU sah Belarus zunächst keine Möglichkeit mehr zu weiteren Besuchen der Arbeitsgruppe im Lande. Während der Jahrestagung in Brüssel kam es jedoch erneut zu einer Begegnung der belarussischen Parlamentarier mit der Arbeitsgruppe, die die Möglichkeiten zur Fortsetzung des Dialogs offen hält.

Südosteuropa
Die zahlreichen Empfehlungen zur Situation in Südosteuropa, insbesondere auf dem westlichen Balkan, belegen, dass die PV hier einen Schwerpunkt ihrer Arbeit sieht. Mit den beiden Demokratieteams für Südosteuropa und für das Kosovo und neuerdings auch mit einem Sonderbeauftragten für Südosteuropa sucht sie nicht nur die Zusammenarbeit mit den Parlamentariern der Region und unterstützt konkrete Programme zum Institutionenaufbau, sondern hat darüber hinaus immer wieder – und teilweise mit Erfolg – Anstrengungen unternommen, Politiker ehemaliger Konfliktparteien zusammenzubringen. Sie beteiligt sich an der Arbeit der *Task Force* „Parlamentarische Zusammenarbeit“ des Stabilitätspakts für Südosteuropa und ist Mitglied der Parlamentarischen Troika des Stabilitätspaktes, deren Vorsitz sie 2007 zum zweiten Mal übernehmen wird.

Zivile Kontrolle der Sicherheitskräfte
Schon immer im Zusammenhang mit Institutionenbildung, verstärkt aber angesichts der aktuellen Diskussion über die Achtung der Menschenrechte auch im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, hat die PV konkrete Beiträge auf diesem Gebiet geleistet. So führte sie z.B. zusammen mit dem Konfliktverhütungszentrum im Mai 2004 in Wien ein sehr ergiebiges zweitägiges Seminar mit über 150 Teilnehmern zur parlamentarischen Kontrolle von Streitkräften, Polizei und Sicherheitskräften durch. Auch andernorts gab es Veranstaltungen zu diesem Thema. Die Rolle privater Sicherheitskräfte und ihre Überwachung werden ebenfalls zunehmend diskutiert. Die in der Brüsseler Deklaration enthaltene Entschließung zu diesem Thema stellt bislang den Höhepunkt der Diskussion dar.

Antisemitismus
Kaum eine Initiative der Parlamentarier hatte so unmittelbaren Einfluss auf das Geschäft der OSZE wie diejenige zur Bekämpfung des Antisemitismus. Nach einer Anhörung zum Problem zunehmender antisemitischer Tendenzen

in Europa forderte die US-amerikanische *Helsinki Commission*, eine parlamentarische Einrichtung mit exekutiver Beteiligung, von den deutschen Veranstaltern der Berliner Jahrestagung der OSZE PV 2002 die Durchführung eines entsprechenden *„side events"*. Trotz der Kurzfristigkeit der Anregung, gewisser Bedenken vor dem Hintergrund des bevorstehenden Bundestagswahlkampfes und der soeben abklingenden „Möllemann-Affäre" gelang es nicht nur, eine sehr überzeugende Veranstaltung am Rande der Konferenz durchzuführen, sondern die deutsche Delegation übernahm auch sofort die Mitinitiative. Der amerikanisch-deutschen Initiative schlossen sich später die französische Delegation und die damalige russische Vizepräsidentin der PV an. Während der folgenden PV-Tagungen fanden weitere *side events* zu dem Thema statt. Auf Drängen der Amerikaner und angesichts des Beispiels der Parlamentarier kam es dann zu der Toleranzinitiative der OSZE mit mehreren großen Tagungen, u.a. der Antisemitismus-Konferenz in Berlin. Als die Regierungen sich im Wege des Kompromisses darauf einigten, drei Toleranzbeauftragte mit einem jeweiligen Arbeitsschwerpunkt auf den drei großen „Buch"-Religionen einzusetzen, wurde der deutsche Bundestagsabgeordnete und damalige Vizepräsident der PV Gert Weisskirchen zum Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Bekämpfung von Antisemitismus ernannt.

Gleichstellung

Von 1993 bis 2002 hielt die PV während ihrer Jahrestagungen jeweils eine separate Sitzung für Parlamentarierinnen ab. Auf der Berliner Jahrestagung 2002 setzten die weiblichen Abgeordneten – u.a. auf Initiative von PV-Vizepräsidentin Rita Süssmuth – durch, dass Gleichstellungsfragen Thema aller regulären Sitzungen sein sollten, dieser Punkt auf die Plenartagesordnung gesetzt wurde und hierzu eine parlamentarische Gleichstellungsbeauftragte bestellt sowie eine Person im Sekretariat mit der Verfolgung dieser Fragen betraut werden sollte. Dafür sollten die separaten Sitzungen entfallen (sie blieben allerdings in der Form eines gemeinsamen Arbeitsfrühstücks erhalten).
Der Bericht der Gleichstellungsbeauftragten beschränkt sich nicht auf die PV, sondern schildert in enger Zusammenarbeit mit den relevanten Stellen der OSZE auch die Situation in der Exekutive und wird von der Gleichstellungsbeauftragten im OSZE-Sekretariat ebenso wie in der einschlägigen Arbeitsgruppe des Ständigen Rates als wichtige Unterstützung ihrer Arbeit empfunden. Auch die skandinavischen Staaten betrachten die Gleichstellung als einen der Schwerpunkte ihrer Arbeit in der OSZE. Ergebnis dieser Arbeit sind außerdem klare Aussagen in Entschließungen der PV, wie z.B. bei der Washingtoner Jahrestagung. Diese fordert die Parlamentarier auf, das Handeln ihrer eigenen Regierungen in Bezug auf die Gleichstellung zu überwachen.

Menschenhandel
Die US-amerikanische PV-Delegation wurde über Jahre nicht müde dafür zu sorgen, dass das Thema Menschenhandel stets auf der Tagesordnung stand wobei darauf geachtet wurde, dass nicht nur polizeiliche Gegenmaßnahmen thematisiert wurden, sondern auch der Opferschutz. Der OSZE-Ministerrat 2000 nahm ausdrücklich Bezug auf die entsprechenden Artikel der Bukarester Erklärung.[15] Die Rotterdamer Jahrestagung 2003 empfahl der OSZE in ihrer Schlusserklärung, innerhalb der Gemeinschaft internationaler Organisationen die führende Rolle im Kampf gegen den Menschenhandel zu übernehmen. Während der Beratungen des Maastrichter Ministerrats in demselben Jahr wurde hierauf Bezug genommen, als das weitere Vorgehen der OSZE diskutiert wurde, und in der Folgezeit gab es enge Kontakte zwischen der PV und den zuständigen OSZE-Stellen. Im Februar 2004 wurde der US-amerikanische Abgeordnete Christopher Smith zum Sonderbeauftragten des PV-Präsidenten für Menschenhandel berufen. Der Ministerrat in Ljubljana lehnte sich in seinen Beschlüssen eng an die Entschließungen an, die die PV auf ihrer Washingtoner Jahrestagung 2005 zum Verhalten von Angehörigen internationaler Organisationen und Missionen verabschiedet hatte.

Guantánamo
Während der Jahrestagung der PV in Rotterdam im Sommer 2003 entstand vor dem Hintergrund eines Resolutionsentwurfs zum Gefangenenlager Guantánamo Bay eine Diskussion zwischen einigen Mitgliedern der US-Delegation und den Antragstellern. Zeitweise schien es möglich, dass man sich auf eine Vertagung der Diskussion bei gleichzeitiger Vereinbarung einer gemischten Delegation einigen könnte, die das Gefangenenlager besichtigen sollte. Dies scheiterte jedoch an der kompromisslosen Haltung einiger Europäer. Später besuchte eine rein US-amerikanische Delegation das Lager und erstattete der Versammlung Bericht. 2005 setzte PV-Präsident Alcee Hastings dann die Präsidentin des belgischen Senats Anne-Marie Lizin, die damalige Generalberichterstatterin des Dritten Allgemeinen Ausschusses, als Sonderbeauftragte für Guantánamo ein. Die US-Regierung erlaubte ihr den Besuch des Lagers, der im März 2006 stattfand, erlegte ihr aber dieselben Bedingungen auf wie anderen Besuchern, nämlich das Verbot, mit Gefangenen zu sprechen und dort zu übernachten. Der VN-Sonderberichterstatter über Folter, Manfred Nowak, nahm seine Kritik an der Bereitschaft der Sonderbeauftragten, ihren Besuch trotz dieser von ihm selbst abgelehnten Bedingungen zu akzeptieren, bei seinem Auftritt im Ständigen Rat der OSZE zurück, nachdem ihm der Wiener PV-Sonderbeauftragte versichert hatte, hier gehe es

15 Vgl. ebenda, S. 165; vgl. ebenso: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Beschlüsse des Achten Treffens des OSZE-Ministerrats, Wien, 28. November 2000, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 539-543, hier: Beschluss Nr. 1: Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel, S. 539-541, S. 540.

nicht um eine förmliche Untersuchung. Vielmehr sammle die Sonderbeauftragte lediglich Informationen für ihren vor der PV zu erstattenden Bericht. Darin und in der zu erwartenden Diskussion würden sowohl die Tatsache eine Rolle spielen, dass es aufgrund der Hartnäckigkeit der Versammlung ausländischen Parlamentariern erstmals gelungen sei, das Lager zu besichtigen, als auch die von der US-Regierung auferlegten Bedingungen. Der Bericht wurde zur Jahrestagung in Brüssel im Juli 2006 vorgelegt und erregte große Aufmerksamkeit in den Medien. In sehr sachlicher Weise unterbreitete die Sonderbeauftragte für Guantánamo der US-Regierung Empfehlungen zur raschen Schließung des Lagers. Sie regte aber auch eine Verstärkung geheimdienstlicher Zusammenarbeit an.

Medienpreis

Der OSZE-Preis für Journalismus und Demokratie geht auf eine Initiative des ersten OSZE-Medienbauftragten, Freimut Duve, zurück und wird jährlich von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE verliehen.[16] Während der Jahrestagung 2001 in Paris wurde der posthum an Georgi Gongadse (Ukraine) und José Luis López de Lacalle (Spanien, ermordet von der ETA) verliehene Preis in einer äußerst bewegenden Zeremonie den Witwen der beiden ermordeten Journalisten übergeben. Die PV zeigte sich verständlicherweise zutiefst schockiert über die Ermordung von Anna Politkowskaja (Russland) im Jahr 2006, die die Situation vieler Journalisten im OSZE-Gebiet symbolisiert. Anna Politkowskaja hatte 2003 den OSZE-Medienpreis für ihre mutigen Reportagen aus Tschetschenien erhalten. Im Oktober 2006 nahm PV-Generalsekretär Oliver im Namen der OSZE an der Trauerfeier anlässlich ihrer Beerdigung teil. Die übrigen Preisträger im Berichtszeitraum waren:

- 1999 Christiane Amanpour (Großbritannien)
- 2000 Andrei Babitski (Russland)
- 2002 Friedrich Orter (Österreich) und Pawel Scheremet (Belarus)
- 2004 Komitee zum Schutz von Journalisten (USA)
- 2005 der ukrainische Fernsehsender Kanal 5.

Ausblick

Auch wenn der Beitrag viele Themen notgedrungen nur anreißen konnte, sollte doch klar geworden sein, wie vielfältig und teilweise detailliert die Ak-

16 Vgl. Christian Möller, Die Situation der Pressefreiheit im OSZE-Gebiet und die Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 357-370, hier: S. 368.

tivitäten der PV innerhalb der OSZE sind. Um nur ein Beispiel zu nennen: Die intensiven Aktivitäten des schwedischen PV-Präsidenten Göran Lennmarker als Sonderbeauftragter für den Konflikt um Berg-Karabach würden es allein schon rechtfertigen, ihre Auswirkungen auf den Entspannungsprozess zwischen den Beteiligten in einem eigenen Beitrag näher zu untersuchen. Ähnlich erfolgreich wie frühere Initiativen, z.B. die Schaffung des Amtes des Medienbeauftragten und die bereits erwähnten Aktivitäten zur Bekämpfung von Antisemitismus und Menschenhandel, war auch die Initiative, eine Diskussion über „neue Minderheiten" anzustoßen. Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) hat das Thema inzwischen in seinen Arbeitsbereich übernommen und auf Bitte der PV eine Untersuchung darüber in die Wege geleitet, inwieweit seine bisherigen Erfahrungen bei der Integration von Einwanderern nutzbar sind. Der HKNM stellte den Bericht auf der Brüsseler Jahrestagung vor, was z.B. von der türkischen Mission in Wien in einer offiziellen Verlautbarung[17] als besonders bedeutsames Ereignis eingestuft wurde. Anlässlich des Berichts des HKNM vor dem Ständigen Rat der OSZE wurde die Studie von zahlreichen Teilnehmerstaaten begrüßt. Was aber auch zu einer ehrlichen Darstellung gehört, ist Folgendes: Häufig fehlt es bei den bedeutsamen und an sich sehr gelungenen Aktivitäten der Versammlung an einer konsequenten Nachverfolgung der Angelegenheit. Abhilfe wurde hier teilweise durch die jüngsten Änderungen der Geschäftsordnung der PV geschaffen, indem die stellvertretenden Vorsitzenden der Allgemeinen Ausschüsse mit Nachfolgemaßnahmen betraut wurden.

Bei allen Initiativen sind die nationalen Parlamente gefragt, die ihre Delegationen entsprechend unterstützen müssen, weil das kleine, wenn auch sehr effektive PV-Sekretariat solche Unterstützung über die bisherigen enormen Anstrengungen hinaus kaum wird leisten können. Zum anderen muss die PV sich stärker auf eine Auswahl von Themen konzentrieren und sich gezielt mit den auf der Tagesordnung der OSZE-Exekutive stehenden Angelegenheiten befassen. Nach wie vor behandeln die Entschließungen der Versammlung – trotz wiederholter Appelle der Versammlungsführung zur Zurückhaltung – zu viele Themen. Schließlich könnten die nationalen Delegationen – und das richtet sich nicht nur an die Abgeordneten, sondern vor allem auch an die Unterstützungsapparate – viel mehr von dem reichhaltigen Instrumentarium Gebrauch machen, das ihnen jetzt in Wien zur Verfügung steht. Auskunftsersuchen an das Wiener Büro oder kurze Besuche dort bei Aufenthalten bzw. den häufigen Zwischenaufenthalten in Wien könnten hervorragend dazu genutzt werden, gezielt nachzufragen oder Anregungen zu geben.

Wünschenswert wäre es, dass beide Seiten den unbestreitbaren Vorteil der PV für ihre Arbeit nutzen: Parlamentarier brauchen sich nicht abzustimmen oder die Genehmigung ihrer Hauptstadt einzuholen, bevor sie sich äußern. Ihre manchmal unkonventionellen Gedanken – die oft bitter nötig sind, um festgefahrene Prozesse wieder in Gang zu setzen – verpflichten niemanden.

17 In der Sitzung der Kontaktgruppe mit den Mittelmeerpartnern vom 21. Juli 2006.

Ihre Arbeit ist deshalb auch nicht auf die Tagespolitik beschränkt. In einer Organisation, die tunlichst auch das Undenkbare in ihre präventiven Überlegungen aufnehmen sollte und deren Konsensprinzip die Temperaturen erzeugt, die nötig sind, um Konflikte für immer eingefroren zu halten, ist beides von unschätzbarem Vorteil.

Christian Möller

Ein einzigartiges Mandat[1]

Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit

Einführung

Seit Beginn des Helsinki-Prozesses verfolgt die OSZE[2] einen umfassenden Ansatz in der europäischen Sicherheitspolitik. Neben der politisch-militärischen und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit schloss bereits die Schlussakte von Helsinki 1975 im so genannten dritten Korb – der menschlichen Dimension – Menschenrechtsfragen und ausdrücklich Fragen der Meinungs- und Pressefreiheit ein. Während anfänglich die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Journalisten und die Kommunikation über politische Systemgrenzen hinweg im Vordergrund gestanden hatten, entwickelte sich mit der Einrichtung des Amtes des OSZE-Medienbeauftragten 1997 die Beobachtung der Einhaltung der Prinzipien der Medienfreiheit in den Teilnehmerstaaten zu einem der wichtigsten Aufgabenfelder der OSZE. Auch andere internationale Organisationen wie z.B. der Europarat sowie zahlreiche NGOs verfolgen einen Ansatz, der die Herausbildung einer freien Presse als notwendige Grundlage für stabile staatliche Strukturen und freie Zivilgesellschaften unterstützt. Nicht nur die OSZE geht also von der stabilitätserhaltenden und friedenssichernden Relevanz freier Medien aus.

Sicherheit und Frieden in demokratischen Gesellschaften setzen die Einhaltung rechtstaatlicher Prinzipien, funktionierende staatliche Institutionen und eine informierte Zivilgesellschaft voraus. Der Presse kommt dabei in mehrfacher Hinsicht eine entscheidende Bedeutung zu: Zum einen hat sie die Funktion eines Korrektivs, das einen wichtigen Beitrag zur Machtkontrolle leistet. Dies trifft heutzutage nicht mehr nur auf ihre Rolle gegenüber den Regierungen zu, sondern zunehmend auch gegenüber Wirtschaftsunternehmen, Interessenverbänden und anderen kollektiven Akteuren. Zum anderen setzt die politische Willensbildung den Zugang der Bürger zu Informationen voraus. Eine freie Presse ist somit ein Eckpfeiler der Zivilgesellschaft.

Dennoch beschränkt sich die wissenschaftliche Forschung zum OSZE-Medienbeauftragten auf nur wenige Arbeiten und Artikel, von denen zwei in früheren Ausgaben des OSZE-Jahrbuchs erschienen sind.[3] Vor allem die

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

2 Die Bezeichnungen „OSZE“ und „Organisation“ stehen für den gesamten Helsinki-Prozess, also auch für „KSZE/OSZE“ bzw. „Konferenz/Organisation“. In Zweifelsfällen werden die ausführlichen Namen verwendet.

3 Zu den Arbeiten zum Thema gehören u.a.: Dušan Reljić, Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 411-420; Christian

strukturelle Bedeutung einer freien Presse innerhalb der menschlichen Dimension für sicherheitspolitische Belange, Friedenssicherung, Konfliktverhütung und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt bedürfte noch weiterer Untersuchungen.

Die Bedeutung von Presse- und Medienfreiheit für Zivilgesellschaften und menschliche Sicherheit

Das Menschenrecht auf freie Meinungsäußerung ist in mehreren Dokumenten kodifiziert, u.a. in Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 mit Resolution 217 A (III) von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde, in Artikel 19 des am 16. Dezember 1966 verabschiedeten Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) sowie in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) des Europarats vom 4. November 1950. Doch auch im Laufe der Entwicklung der OSZE wird einmal mehr die Bedeutung der für den umfassenden Sicherheitsansatz charakteristischen menschlichen Dimension für den Zweck der Organisation deutlich.
So wie sich die Betrachtung der Presse und der Medien im Zuge der Entwicklung der OSZE gewandelt hat, verändern sich zunehmend auch die Medien selbst. In verschiedenen Phasen staatlicher Entwicklung können Medien unterschiedliche Rollen einnehmen. Nicht zuletzt sind sie auch ein bedeutender Wirtschaftszweig. In den Transformationsstaaten des ehemaligen Ostblocks wird dies besonders deutlich. Vormals staatseigene Medien, von denen einige beim Systemwechsel Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine bedeutende Rolle gespielt haben, wurden im Zuge des Transformationsprozesses privatisiert und müssen heute ganz neue Aufgaben erfüllen.[4] Hier stellt sich die Frage, welche Regulierungen für einen funktionierenden Marktplatz der Ideen und Meinungen notwendig sind und inwiefern sicherheitspolitische Akteure eine Rolle bei der Transformation spielen können.[5]

Möller, Presse- und Medienfreiheit im OSZE-Gebiet: Mandat, Möglichkeiten und Aktivitäten des Beauftragten für Medienfreiheit der OSZE, Kiel 2002; ders., The Mandate, Possibilities and Activities of the OSCE Representative on Freedom of the Media, in: Victor-Yves Ghebali et al. (Hrsg.), The Future of the OSCE in the Perspective of the Enlargements of NATO and the EU, PSIO Occasional Paper 1/2004, S. 123-145; ders., Die Situation der Pressefreiheit im OSZE-Gebiet und die Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/ IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 357-370.

4 Vgl. z.B. Barbara Thomaß/Michaela Tzankoff, Medien und Medienpolitik in den Transformationsgesellschaften Ost- und Südosteuropas, Opladen 2001.

5 Vgl. Christian Möller/Alexandra Popescu, Transformationen des Journalismus: Über die Implementierung des Prinzips Unabhängigkeit in osteuropäischen Staaten seit 1989, in: Freimut Duve/Michael Haller (Hrsg.), Leitbild Unabhängigkeit: Die publizistische Verantwortung in der Mediengesellschaft, Konstanz 2004.

Das Internet kann ein Mittel sein, das den diskriminierungsfreien Zugang zu Netzen und Informationen ermöglicht; es kann aber auch gleichzeitig dazu benutzt werden, oppositionelle Stimmen zu zensieren. So berichtet z.B. die Medien-NGO Reporter ohne Grenzen (*Reporters sans Frontières,* RSF), dass staatliche Internetprovider den Zugriff auf Seiten unabhängiger Medien, die Kritik an der Regierung äußern, auch in Staaten innerhalb der OSZE-Region blockieren.[6]

Wissenschaftliche Untersuchungen belegen ebenfalls einen direkten Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Korruption und dem Grad der Presse- und Medienfreiheit.[7] Vor allem – aber nicht nur – in den Transformationsstaaten Osteuropas, Südosteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens verhindern Machtmissbrauch und Korruption die Herausbildung rechtsstaatlicher Prinzipien sowie die wirtschaftliche Entwicklung und somit gesellschaftliche Stabilität. Über die Bedeutung als unveräußerliches Menschenrecht hinaus gibt es also konkrete volkswirtschaftliche und sicherheitspolitische Argumente für eine freie Presse.

Das Mandat des Medienbeauftragten

2006 ist das neunte Jahr, in dem der Beauftragte für Medienfreiheit seiner Arbeit in der OSZE-Region nachgeht. Das Mandat dieser jüngsten der drei unabhängigen OSZE-Institutionen wurde 1997 beschlossen und im Januar 1998 nahm der Medienbeauftragte seine Arbeit in Wien auf. Neben dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau und dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten in Den Haag schufen die OSZE-Teilnehmerstaaten damit eine für eine internationale Regierungsorganisation in ihrer Unabhängigkeit einmalige Institution.

Anlässlich seiner Amtsübernahme stellte der erste Amtsinhaber Freimut Duve fest, dass die Einrichtung dieser Institution ohne den Helsinki-Prozess und die besondere Geschichte der OSZE innerhalb Europas nicht möglich gewesen wäre: „Als die OSZE als erste regionale Organisation der Vereinten Nationen dieses interventionsberechtigte Amt eines Beauftragten für die Freiheit der Medien einrichtete, war dies nur möglich aus der besonderen Helsinki-Geschichte. Ohne ‚Solidarność', ohne Alexander *Solshenyzin*, ohne Václav *Havel*, ohne die Tausende ungenannter Autoren, von denen viele noch in den siebziger Jahren zu Gefängnisstrafen verurteilt wurden, ist diese Bereitschaft zur übernationalen Beobachtung der Pressefreiheit nicht zu verstehen."[8]

---

6 Vgl. Reporters without Borders, 2006 Annual Report, unter: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=17177&Valider=OK.

7 Vgl. Aymo Brunetti/Beatrice Weder, A Free Press is Bad News for Corruption, WWZ Discussion Paper Nr. 9809, Basel 1998.

8 Freimut Duve, Medienfreiheit organisieren. Ein Amt für Pressefreiheit in der OSZE, in: Internationale Politik 5/2001, S. 37-42, hier: S. 37 (Hervorhebung im Original).

Das 1997 verabschiedete Mandat eröffnet dem Medienbeauftragten zwei große Aufgabenbereiche: Unterstützung und Beobachtung. Darüber hinaus erneuerten die Teilnehmerstaaten in dem Beschluss über das Mandat nochmals ihr Bekenntnis zu allen bisher eingegangen Verpflichtungen zur Medienfreiheit. Beginnend mit der Schlussakte von Helsinki gibt es eine ganze Reihe solcher Verpflichtungen, an denen sich die OSZE-Staaten unabhängig von ihrer Kultur, Geschichte, Geographie oder wirtschaftlichen Situation messen lassen müssen.
Die „Unterstützung" beinhaltet in der praktischen Arbeit u.a. die Durchführung von Schulungen, Workshops und Konferenzen für Journalisten, Publikationen und Empfehlungen sowie die Begleitung von Gesetzgebungsverfahren und Rechtsgutachten.
Zur „Beobachtung" unterhält der Medienbeauftragte ein informelles Netzwerk aus NGOs, Medienorganisationen, Journalisten und anderen Überwachungsorganisationen in allen 56 Staaten des OSZE-Gebiets.
Im März 2004 übernahm der Ungar Miklós Haraszti das Amt des Medienbeauftragten.

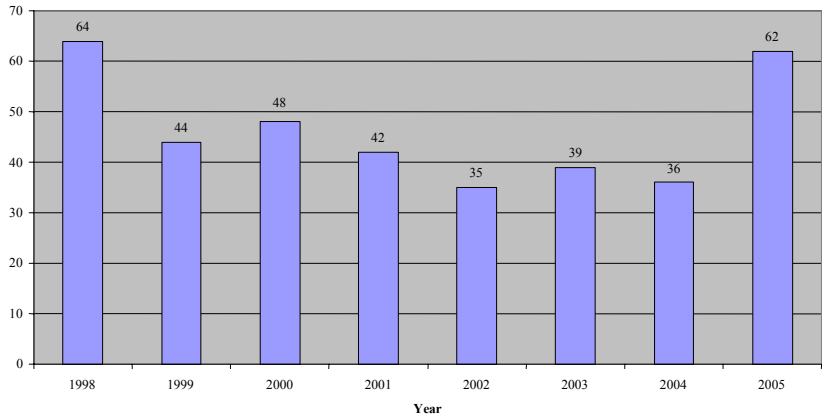
Statistik

In den ersten acht Jahren seiner Tätigkeit intervenierte der Medienbeauftragte 370 Mal öffentlich bei Verletzungen der OSZE-Prinzipien zur Pressefreiheit (siehe Abb. 1). Die Zahl der Interventionen änderte sich zwar von Jahr zu Jahr, lag jedoch nie unter 30. Mit durchschnittlich 3,9 Interventionen pro Monat beweist sich das Büro des Medienbeauftragten somit trotz seiner geringen Größe als eine höchst aktive Institution innerhalb der OSZE.
Die Zahlen lassen allerdings aus verschiedenen Gründen keine Aussage über die allgemeine Situation der Pressefreiheit in der OSZE-Region zu. Zum einen kann der Medienbeauftragte nicht bei allen Verletzungen der Pressefreiheit in der OSZE-Region intervenieren. Die Zahl dieser Verletzungen lag beispielsweise allein in den Jahren 1999-2000 bei 754.[9]
Zum anderen handelt es sich bei den hier aufgeführten Interventionen nur um diejenigen, die öffentlich stattfanden und in das Jahrbuch des Medienbeauftragten Eingang fanden. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Interventionen, die nichtöffentlich und bilateral mit einzelnen OSZE-Teilnehmerstaaten verhandelt wurden. Neben der Möglichkeit, Verletzungen der Pressefreiheit in aller Öffentlichkeit zu kritisieren, nutzt der Medienbeauftragte je nach Anlass auch Instrumente der stillen Diplomatie, beispielsweise bei der Kommentierung von Gesetzesvorhaben oder im Rahmen der Kampagne zur Entkriminalisierung von Beleidigung und Verleumdung.

9 Vgl. International Press Institute (IPI), in: OSCE Representative on Freedom of the Media, Yearbook 2000/2001, Wien 2001, S. 184.

Bei den Zahlen, die sich Abbildung 1 entnehmen lassen, handelt es sich also lediglich um Verletzungen der Pressefreiheit, die so schwerwiegend sind, dass sie eine deutliche öffentliche Intervention notwendig machten.

Abbildung 1 – Interventionen pro Jahr (370 gesamt)



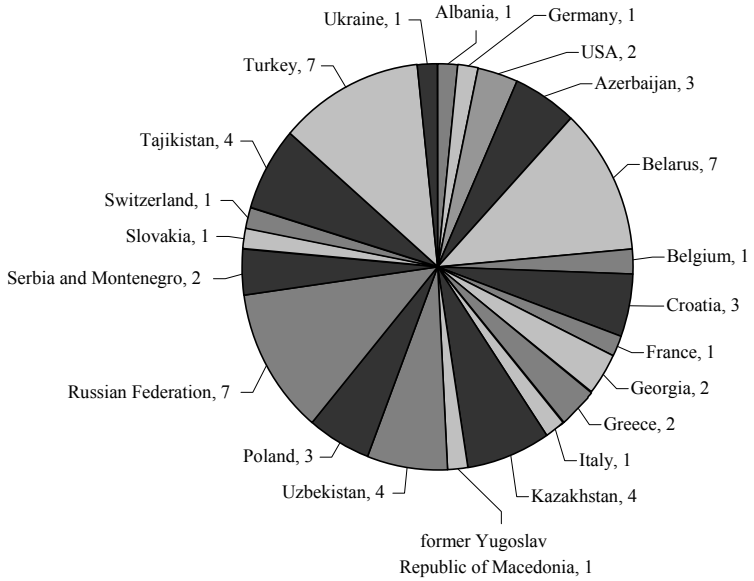
Interventionen des Medienbeauftragten 1998–2005. Quelle: OSCE Representative on Freedom of the Media (Hrsg.), Freedom and Responsibility. Yearbooks of the Representative on Freedom of the Media 1998-2005, Wien 1998-2005.

Festzuhalten ist darüber hinaus, dass die Anzahl der Fälle zwar von Jahr zu Jahr variiert, insgesamt jedoch kein abnehmender Trend zu erkennen ist – ein Beleg dafür, dass die Pressefreiheit auch innerhalb der 56 selbsterklärten europäischen Demokratien noch nicht überall ausreichend gewährleistet ist.
Im Jahre 2005 verteilten sich die 62 Interventionen des Medienbeauftragten auf 22 OSZE-Staaten.[10] Wie bereits in vergangenen Jahren wird der Vorwurf, der Medienbeauftragte würde abhängig von der Region doppelte Standards anwenden und sich einseitig auf Länder „östlich von Wien“ beschränken, von den empirischen Daten widerlegt, wie aus Abbildung 2 hervorgeht.
Die Abbildung differenziert allerdings nicht nach der Art der Intervention. Welches Instrument zur Intervention eingesetzt wird, richtet sich vor allem nach der Schwere der Verletzung der Pressefreiheit. Während bei Misshandlung oder ungerechtfertigter Verhaftung eines Journalisten oder der Schließung einer Zeitung eine konzertierte Aktion lauten Protestes den Druck auf die beteiligten Regierungen erhöhen mag und – wie sich in einigen Beispie-

10 Albanien, Aserbaidschan, Belarus, Belgien, Deutschland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Italien, Kasachstan, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Polen, die Russische Föderation, Serbien und Montenegro, die Slowakei, die Schweiz, Tadschikistan, die Türkei, die Ukraine, die USA und Usbekistan sowie drei Interventionen mit Bezug auf den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY).

len in der Vergangenheit gezeigt hat – tatsächlich die Freilassung des Journalisten oder wenigstens seine Ausweisung zur Folge haben kann, ist in anderen Fällen eher die bilaterale Erörterung mit der Regierung des betroffenen Landes das Mittel der Wahl.

Abbildung 2 – Interventionen 2005
(59 gesamt)



Für seine Interventionen kann der Medienbeauftragte zwischen mehreren abgestuften Instrumenten wählen, die jedoch nicht zwangsläufig eskalierend genutzt werden. Dazu gehören die Möglichkeit, jederzeit im Ständigen Rat zu einem aktuellen Thema zu sprechen, Presserklärungen und -konferenzen, offene Briefe, Rechtsgutachten, Länderbesuche und -berichte sowie weitere im Einzelfall angemessene Mittel.
Neben Interventionen in konkreten Fällen verfolgt der Medienbeauftragte längerfristige Strategien in verschiedenen Bereichen, um die Freiheit der Medien in der OSZE-Region dauerhaft zu gewährleisten. Einige dieser Langzeitprojekte sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Medien in Konflikten in der OSZE-Region

Gerade in Konflikten oder Situationen, die von ethnischen Spannungen geprägt sind, kommt den Medien in vielerlei Hinsicht eine besondere Rolle zu.

Während eine freie, unabhängige und ausgewogene Berichterstattung dazu beitragen kann, die Eskalation von Konflikten oder ethnisch motivierte Ausschreitungen zu verhindern oder zumindest zu beschränken, besteht gleichzeitig die Gefahr, dass die Verantwortung, die sich aus der Freiheit der Berichterstattung ergibt, nicht wahrgenommen wird. Ethnische Propaganda oder nationalistische Hetze in den Medien können zur Eskalation von Konflikten führen oder die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt erschweren. So zeigte beispielsweise das Urteil des Ruanda-Tribunals der VN vom Dezember 2003, mit dem drei Journalisten des ruandischen Radiosenders RTLM wegen Aufwiegelung zum und Beteiligung am Völkermord verurteilt wurden,[11] welche Rolle Medien in Konflikten zugeschrieben wird. Der Medienbeauftragte der OSZE veröffentlichte im April 2004 einen Bericht über die Rolle der Medien in den gewalttätigen Ausschreitungen im Kosovo im März des Jahres, in dem er zu dem Schluss kommt, dass „die Ereignisse ohne die leichtfertige und sensationslüsterne Berichterstattung vom 16. und 17. März einen anderen Verlauf hätten nehmen können. Möglicherweise wäre es nicht zu der Intensität und dem Ausmaß an Brutalität gekommen oder sie hätten vielleicht sogar gar nicht stattgefunden.“[12]

In anderen Konflikten bewiesen sich die neuen Medien hingegen als ein wichtiges Mittel für die Organisation von Opposition und Widerstand. Im Kosovokrieg 1999 beispielsweise war der Radiosender B92, der nach seiner Schließung durch die Milošević-Regierung mit der Unterstützung eines holländischen Serviceproviders über das Internet weltweit verbreitet wurde, nach der Ausweisung von Journalisten aus NATO-Staaten eine der wenigen Möglichkeiten, unabhängige Informationen aus Belgrad zu erhalten.

Medienöffentlichkeit in und die mediale Vermittlung von Konflikten sind auch für sicherheitspolitische Akteure von großer Bedeutung. Nicht erst seit dem Vietnamkrieg hat die Presseberichterstattung für die öffentliche Wahrnehmung eines Konfliktes Gewicht. Eventuell ist sie sogar ausschlaggebend für das Eingreifen internationaler Friedenstruppen. Die Bilder von Internierungslagern in Bosnien mögen einen Teil zur Entsendung der UNPROFOR, die später von IFOR und SFOR abgelöst wurde, beigetragen haben.[13]

---

11 Vgl. z.B. Sharon LaFraniere, Three guilty in Rwanda genocide, in: New York Times, 3. Dezember 2003, unter: http://www.nytimes.com/2003/12/03/international/africa/03CND-RWAN.html?ex=1083297600&en=3b1cd82035277289&ei=5070. Dazu kritisch: Brendan O'Neill, Writing an article is not the same as using an Uzi, in: Spiked Online, 9. Dezember 2003, unter: http://www.spiked-online.com/Articles/00000006E009.htm.

12 OSCE Representative on Freedom of the Media, The Role of the Media in the March 2004 Events in Kosovo, unter: http://www.osce.org/documents/rfm/2004/04/2695_en.pdf (eigene Übersetzung).

13 Vgl. George Kennedy, Desinformation der Medien führte zur Intervention in Bosnien, in: Novo 27/1997, S. 26f.

In den letzten 15 Jahren waren die Medienlandschaften in den osteuropäischen Staaten einem erheblichen Wandel unterworfen. Sie spielten eine große Rolle bei dem friedlichen Machtwechsel Ende der 80er Jahre. Mit den politischen Veränderungen und wirtschaftlichen Entwicklungen in den ehemals sozialistischen Staaten wandelte sich auch die Presselandschaft von zuvor meist staatlichen Organen zu privatisierten Medienunternehmen. Vor allem im Bereich der Printmedien, aber auch in Hörfunk und Fernsehen, nahmen in den letzten Jahren die Investitionen ausländischer, meist westeuropäischer Medienkonzerne in Osteuropa zu.

Trotz Privatisierung, liberaler Mediengesetze und marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind in einigen Ländern gravierende Probleme hinsichtlich der Unabhängigkeit der Medien, der Meinungsvielfalt und der hohen Anforderungen an objektive Berichterstattung zu erkennen, die verschiedene Ursachen haben und sich von Land zu Land deutlich unterscheiden. Im Zuge der Recherchen für eine Studie zu den Auswirkungen der Medienkonzentration auf den professionellen Journalismus führte das Büro des OSZE-Medienbeauftragten zahlreiche Interviews mit Redakteuren von Tageszeitungen, Vertretern von Journalistenverbänden, Wissenschaftlern und NGOs, die einige der Gründe für die Probleme mit der Pressefreiheit deutlich machten.[14]

Die Medien spielten beim Zusammenbruch der kommunistischen Regierungen Osteuropas eine wesentliche Rolle. Berichte über Massendemonstrationen in Leipzig, Szenen, in denen sich Polizisten mit Studenten auf den Straßen Prags prügelten, und Bilder vom Protest in Bukarest trugen dazu bei, den Eindruck des Wandels zu beschleunigen und zu verstärken.[15] Doch die Rolle der Medien als systemkritische Instanz und Verteidiger der freien Meinungsäußerung scheint sich im letzten Jahrzehnt geändert zu haben.

Im Zuge der nach dem Zusammenbruch des Kommunismus überall in den Planwirtschaften des früheren Ostblocks einsetzenden Privatisierung von Staatsunternehmen, zu denen auch Zeitungen und Zeitschriften gehörten, erhielten oftmals zunächst Mitglieder der Regierung oder ihr nahe stehende Personen Zugriff auf besonders profitable Betriebe, wobei sie jedoch mit westlichen Unternehmen konkurrierten.

Charakteristisch für die osteuropäischen Transformationsstaaten und gleichzeitig eine der auf den ersten Blick kuriosesten Kontinuitäten im Medienbereich in manchen dieser Länder ist das Überleben der in der kommunistischen Zeit wichtigsten Tageszeitungen. Ihr Fortbestehen sicherten sich diese Blätter dadurch, dass sie quasi über Nacht eine Vielfalt an Meinungen und Ideen boten, die dem Bedürfnis der Bevölkerung nach freier Meinungsäußerung ent-

14 Johannes von Dohnanyi/Christian Möller, The Impact of Media Concentration on Professional Journalism, OSCE Representative on Freedom of the Media, Wien 2003, unter: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/12/12244_102_en.pdf.

15 Vgl. John Horvath, The Changing Face of the Mass Media in Eastern Europe, in: Telepolis, 6. Juni 1997, unter: http://www.heise.de/tp/english/inhalt/reg/1214/1.html.

sprach. Dabei bedienten sie sich oft eines populistischen und militanten Tons, der die Illusion einer substanziell neuen Presse vermittelte. Aber auch wenn nun nach der Wende verschiedene politische Lager zu Wort und in der kommunistischen Zeit tabuisierte Themen zur Sprache kamen, unterschied sich der Stil kaum von dem parteiischen Ton der kommunistischen Presse.[16] Mit dem Aufkommen des Sensationsjournalismus verlor diese Darstellungsweise in den Medien zwar an Terrain, eine Mischung aus Sensations- und parteiischem Meinungsjournalismus prägt aber dennoch oftmals bis heute die Medienlandschaft. Die journalistische Praxis vermittelt den Eindruck, dass Journalismus in erster Linie ein politischer Akt und weniger eine Dienstleistung, nämlich das Sammeln und Aufbereiten von Informationen, ist.[17]

Angesichts der jahrelangen Zensur und Indoktrinierung ist der Weg zur Etablierung einer öffentlichen Meinung und zur Institutionalisierung der Massenmedien als vierte Gewalt im Staat sicher ein langer und schwieriger Prozess. Festzuhalten ist, dass unabhängig von der Ausgangssituation eines zu reformierenden Staates die Entstehung und Förderung der öffentlichen Meinung eine unerlässliche Voraussetzung für das Gelingen des Transformationsprozesses darstellt. In diesem Zusammenhang sind Massenmedien als wichtigste Institution zur Herstellung von Öffentlichkeit ein Motor der Demokratisierung einer Gesellschaft.

Auch in westlichen Demokratien verlief die Entwicklung einer weitgehend unabhängigen Presse nicht immer problemlos – denkt man nur beispielsweise an die Spiegel-Affäre in Deutschland. Doch hier wirkten die Solidarität der Journalisten, die Reaktion der Öffentlichkeit und schließlich die Gerichte als Korrektiv gegenüber einer übereifrigen Exekutive. Dafür jedoch bedarf es gut ausgebildeter Journalisten, die sich ihrer Rechte und ihrer Verantwortung bewusst sind und auch investigativen Journalismus auf hohem Niveau betreiben können.

Nur das Zusammenspiel von ökonomischer Sicherheit bei freiem Wettbewerb und funktionierendem Justizsystem, garantierter redaktioneller Unabhängigkeit und fundierter Ausbildung kann also die Basis für eine freie, unabhängige Presse und für Meinungsvielfalt – nicht nur in den Transformationsstaaten Osteuropas – bilden.

Beleidigung und Verleumdung (libel and defamation)

In vielen Staaten in der OSZE-Region, in denen offiziell keine Zensur stattfindet, wird dennoch von staatlicher Seite versucht, Druck auf die Medien und einzelne Journalisten auszuüben. Diese so genannte strukturelle Zensur

16 Vgl. Mihai Coman, Mass Media in Romania post-comunista [Massenmedien im postkommunistischen Rumänien], Iasi 2003, S. 73.

17 Vgl. Ray Hiebert, Transition: From the End of the Old Regime to 1996, in: Jerome Aumente et al., Eastern European Journalism: Before, During and After Communism, Cresskill 1999.

bedeutet die indirekte Einschränkung der freien Entfaltung der Medien durch staatliche Stellen und hat oftmals die direkte Zensur durch eine Zensurbehörde abgelöst. Der Staat verfügt auf allen Ebenen – Stadtverwaltung, Regionalregierung, Zentralregierung – über eine Fülle von Instrumenten, die zur Einflussnahme auf Journalisten genutzt werden können: Kontrolle der wenigen Druckereien, Kontrolle des Vertriebs, Raummiete, Feuerschutzbestimmungen, Druck auf staatsnahe Firmen, nur in „staatsfreundlichen" Medien zu inserieren oder nach einem regierungskritischen Schwenk die Inserate zu stoppen. Die Aufzählung dererlei Mittel kann beliebig fortgeführt werden: die Schließung privater Druckereien, vorgeschobene Inspektionen durch die Finanzbehörde, Diskriminierung bei der Lizenzvergabe etc.[18]

All diese Methoden dienen zwar dem Zweck der Zensur, geben sich aber nach außen den Anschein legitimierter Verwaltungsakte. Die Unterscheidung zwischen gerechtfertigem Handeln und willkürlicher Repressionsmaßnahme ist nur durch die Auswertung verschiedener Quellen vor Ort möglich.[19]

Ein weiteres gern genutztes Instrument der Maßregelung unliebsamer Medien sind Verleumdungs- oder Beleidigungsklagen, die zumeist von Politikern oder Regierungsvertretern angestrengt werden, die sich durch kritische Berichterstattung über ihre Amtsführung in ihrer Ehre und ihren Persönlichkeitsrechten verletzt fühlen.

Zwar ist nicht *a priori* auszuschließen, dass auch Regierungsvertreter durch Presseberichterstattung verleumdet werden können, doch müssen Personen, die bestimmte Funktionen bekleiden und im Licht der Öffentlichkeit stehen, auch eine größere Toleranz gegenüber der Medienberichterstattung an den Tag legen, zumal oftmals nicht ihre Person, sondern ihre Amtsführung kritisiert wird. Solcherlei Kritik an der Regierungsführung ist unabdingbar zur Erfüllung der Korrektivfunktion der Presse.

Ein Missbrauch der entsprechenden Gesetzgebung durch den Staat kann allein durch die Höhe der angedrohten Strafen Medien zur Selbstzensur zwingen oder bei Verurteilungen gar in die Insolvenz treiben. Da Medien meist auch Wirtschaftsgüter sind, haben die Medienproduzenten – wenn ihr Engagement nicht rein politisch motiviert ist – ein Interesse daran, dass sich ihre finanziellen Aufwendungen rentieren. Die Selbstzensur der Medien ist ein diffiziles Thema, da von außen nur äußerst schwer zu beurteilen ist, wann „die Schere im Kopf" des Journalisten – womöglich aus Angst vor Repressionen, sei es von Seiten des Verlegers oder von Seiten der Behörden und oftmals begünstigt durch ein geringes Einkommen und mangelhafte soziale Absicherung – einsetzt.

In vielen Staaten Osteuropas – aber nicht nur dort –, in denen ein Trend zur zunehmenden Boulevardisierung der Massenmedien – vielleicht auf der Jagd nach der vermeintlich besten Quote – zu erkennen ist, stellt sich die Frage, ob

18 Vgl. Reljić, a.a.O. (Anm. 3), S. 418.

19 Vgl. Christian Möller, Die Situation der Pressefreiheit im OSZE-Gebiet und die Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten, a.a.O. (Anm. 3), S. 362.

tatsächlich die Leser der politischen Berichterstattung müde geworden sind oder vielmehr die Journalisten und damit die Presse. Mit anderen Worten: „Was kann man tun, wenn sie Willfährigkeit zur Redaktionspolitik erhoben haben? Wenn die Themenpalette der Medien sich immer weiter von den Themen entfernt, die im öffentlichen Interesse liegen? Wenn Protestkundgebungen nur ein Bruchteil des Umfangs der Berichterstattung über einen Autounfall zuteil wird? “[20]
Die Antworten auf diese Fragen werden natürlich zu einem Teil von den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen bestimmt. Es fällt schwer, einem Journalisten, der nach einem kritischen Artikel in der Angst leben muss, von einem Gericht zu einer existenzbedrohenden Geldstrafe oder gar zu einer Gefängnisstrafe wegen Beleidigung verurteilt zu werden, Selbstzensur vorzuwerfen.

Perspektiven des Internets für Medienfreiheit und Sicherheitspolitik

Das Internet hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts seit der Gründung des ARPAnet in den USA in den 60er Jahren und vor allem seit der Entwicklung des *World Wide Web* 1993 zu einer immer wichtiger werdenden globalen und umfassenden Kommunikationsinfrastruktur entwickelt, die den Austausch von Informationen über Staatsgrenzen hinweg ermöglicht. Charakteristisch für das Internet ist, dass es nicht auf *eine* Nutzung beschränkt bleibt. Individualkommunikation, Handel, die Verbreitung von Nachrichten oder der Zugang zu Bildung (*E-Learning*) sind nur einige der möglichen Nutzungsarten und in Zukunft werden weitere – wie beispielsweise *E-Government* – hinzukommen. Das Internet kann den Aufbau neuer Arten von Medien oder neue Formen der Veröffentlichung fördern, ohne dass hohe Anfangsinvestitionen ein Hindernis für den Marktzugang darstellen, so dass es auch möglich würde, sich von posttotalitären Medienapparaten oder transnationalen Medienkonzernen zu emanzipieren.
Gleichzeitig wird ein kleiner Teil dieser Plattform jedoch auch zur Verbreitung von ungesetzlichen und so genannten unerwünschten Inhalten wie Rassismus, *hate speech* (Hetzsprache) oder anderer Propaganda genutzt, die Konflikte möglicherweise verstärken können. Die globale Vernetzung und die Anbindung potenziell sicherheitsrelevanter Bereiche eröffnen jedoch auch einen neuen Gefahrenhorizont. So genannter Cyberterrorismus, der die Netzwerkarchitektur als solche bedroht, kann gerade auch in asymmetrischen Konflikten eine Bedrohung von Sicherheit und funktionierenden Strukturen darstellen.
Auf dem Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (*World Summit on the Information Society,* WSIS) 2003 in Genf, der 2005 fortgesetzt wurde, be-

20 Ioana Avadani, „Mooning“ the Romanian Media, in: von Dohnanyi/Möller, a.a.O. (Anm. 14), S. 175-179, hier: S. 178 (eigene Übersetzung).

schäftigten sich erstmals auch die VN umfassend mit dem Themenkomplex Informationsgesellschaft. Die OSZE befasste sich 2004 unter anderem auf einer Konferenz in Paris mit dem möglichen Zusammenhang zwischen Gewaltverbrechen und Propaganda bzw. Volksverhetzung im Internet. Der OSZE-Medienbeauftragte hatte mit den *Amsterdam Recommendations* bereits 2003 erste Empfehlungen zu dem Thema abgegeben und 2004 mit dem *Media Freedom Internet Cookbook* ein umfassendes Werk dazu vorgelegt.[21]

Gleichzeitig mit dem Ausbau der dezentralen und prinzipiell freien Infrastruktur des Internets verstärken sich auch die Bestrebungen von Regierungen, internationalen Organisationen, Unternehmen und anderen Akteuren, den Zugang zu und die Verbreitung von Inhalten zu regulieren oder gar zu zensieren. Dabei konkurrieren verschiedene Regulierungsmodelle miteinander, die man von den klassischen Medien auf das Internet zu übertragen versucht. Es werden jedoch auch neue Instrumente speziell für das Internet entwickelt. Verschiedene internationale Akteure verfolgen zurzeit verschiedene, zum Teil gegensätzliche Regulierungsansätze und formen so die internationale Medienlandschaft der Zukunft. Dazu gehören die EU und ihre Institutionen mit dem Generaldirektorat Informationsgesellschaft und Medien und dem Aktionsplan für ein sichereres Internet (*Safer Internet Action Plan*) sowie der Europarat mit verschiedenen Direktiven wie z.B. dem Übereinkommen über Computerkriminalität (*Cybercrime Convention*). Ähnliches gilt für die Gesetzgeber der Einzelstaaten.

In diesem Zusammenhang wäre es wichtig, die Möglichkeiten und Aktivitäten internationaler Akteure zu analysieren. Dabei müssten auch der Einfluss technischer Standardisierung der Infrastruktur und der so genannten *„politics of code“*[22] auf den ordnungspolitischen Entscheidungsspielraum internationaler Akteure sowie deren Folgen betrachtet werden, da in diesem Politikfeld technologische Entwicklungen potenziell ordnungspolitische Fakten schaffen. Die Verknüpfung technischer Basisentwicklungen – sowie der einschlägigen rechtlichen Normen und internationalen Übereinkommen – und ihrer Bedeutung für die gesellschaftliche Entwicklung mit den Folgen für die Meinungs- und Informationsfreiheit und somit die menschliche Dimension in modernen Kommunikationsinfrastrukturen stellt dabei einen neuen, interdisziplinären Forschungsansatz dar. Der Medienbeauftragte wird sich in der Fortsetzung seiner Internetaktivitäten 2006 diesem Aspekt der *„internet governance“* widmen.

---

21 Vgl. Christiane Hardy/Christian Möller (Hrsg.), Spreading the Word on the Internet. 16 Answers to 4 Questions, OSCE Representative on Freedom of the Media, Wien 2003; Christian Möller/Arnaud Amouroux (Hrsg.), The Media Freedom Internet Cookbook, OSCE Representative on Freedom of the Media, Wien 2004.

22 Vgl. Lawrence Lessig, Code and Other Laws of Cyberspace, New York 1999. Siehe auch: Dokumentation der am 6. Februar 2003 vom Programme in Comparative Media Law & Policy in Oxford organisierten Veranstaltung „The Politics of Code – Shaping the Future of the Next Internet“, unter: http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/code/.

Der so genannte Karikaturenstreit – die Diskussion um die Mohammed-Karikaturen in der dänischen Zeitung *Jyllands Posten* – bestimmte einen großen Teil der Agenda des Medienbeauftragten im Jahr 2006. Verschiedene Konferenzen befassten sich ebenso mit dem Thema wie der Ständige Rat der OSZE. Auch das Zusätzliche Treffen zur menschlichen Dimension im Juli 2006 in Wien widmete sich u.a. dieser Problematik.

Nach der Veröffentlichung einiger Zeichnungen, die den Propheten Mohammed abbilden, am 30. September 2005 beschwerten sich bereits am 20. Oktober einige Botschafter muslimischer Länder bei Dänemarks Premierminister, weitere Proteste gab es jedoch seinerzeit nicht.

Anfang 2006 nahmen dänische Imame dann ein Dossier mit diesen und weiteren Cartoons mit auf eine Vortragsreise in den Nahen Osten. Nach dem Bekanntwerden der Karikaturen kam es zu gewaltsamen Protesten und zu Boykottaufrufen gegen dänische und andere westliche Produkte. Gleichzeitig wurde die Forderung laut, die dänische Regierung solle sich entschuldigen. Die dänische Regierung sah sich sogar dazu veranlasst zu dementieren, dass in Kopenhagen Exemplare des Koran in der Öffentlichkeit verbrannt würden. Der Premierminister versicherte, dass in Dänemark kein Koran verbrannt worden sei, und dass, falls irgendjemand dies versuchen sollte, die Polizei sofort einschreiten würde.[23]

Der Verlauf der Ereignisse könnte darauf hindeuten, dass nicht ein verantwortungsloser Gebrauch der Pressefreiheit, sondern gerade ein Mangel an objektiver Information und bewusst gestreute Gerüchte maßgebliche Auslöser der gewaltsamen Proteste waren.[24]

Weitere Zeitungen druckten die Zeichnungen nun nach und trugen somit zu der heftig geführten Diskussion über die Frage bei, ob Pressefreiheit ein absolutes Recht sei bzw. wo die Grenzen eines verantwortlichen Umgangs mit dieser Freiheit lägen.

Die dänische Regierung machte wiederholt klar, dass nicht sie die Zeitungen gedruckt habe, und verweigerte folgerichtig die geforderte Entschuldigung. Im Übrigen liege die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichung bei den ordentlichen Gerichten und nicht bei der Regierung.[25]

Es ist jedoch eine Tendenz zu beobachten, die beiden Grundrechte Meinungsfreiheit und Religionsfreiheit gegeneinander aufzuwiegen. Dies gipfelt häufig in der Mahnung, dass die Presse die Verantwortung habe, gewisse Inhalte nicht zu veröffentlichen.

---

23 Vgl. die Eröffnungserklärung von Premierminister Anders Fogh Rasmussen auf der Pressekonferenz vom 7. Februar 2006, unter: http://www.um.dk/en/servicemenu/news/primeministerandersfoghrasmussensopeningstatementinenglishatthepressconferenceon7february2006.htm.

24 Vgl. CNN, Protesters burn Consulate over Cartoons, 5. Februar 2006, unter: http://edition.cnn.com/2006/WORLD/asiapcf/02/05/cartoon.protests/.

25 *Jyllands Posten* entschuldigte sich zwar, dies wurde von vielen Muslimen jedoch nicht als ausreichend empfunden.

Kritische Stimmen hingegen merken an, dass jegliches Abwägen von Meinungsfreiheit mit anderen Rechten auch immer eine Einschränkung der Meinungsfreiheit bedeutet. Dies sei nicht *per se* ausgeschlossen und in begründeten Fällen möglich und auch beispielsweise in Artikel 10 der EMRK vorgesehen, müsse jedoch gerechtfertigt, notwendig und angemessen sein.
Eine freiwillige Selbstkontrolle durch Standesorganisationen, Presseräte oder Verhaltenskodizes ist staatlichen Eingriffen in die Pressefreiheit gleichwohl vorzuziehen.
Der OSZE-Medienbeauftragte hat sich mehrfach mit diesem Thema befasst und kommt z.B. in seinem regelmäßigen Bericht an den Ständigen Rat zu dem Schluss: „Wir glauben nicht, dass die notwendige Zunahme an Respekt gegenüber anderen Kulturen neue Gesetze zur Regulierung der Medien erfordert.“[26]
Abschließend bleibt noch anzumerken, dass Pressefreiheit sich eben erst dann beweist, wenn es um problematische Inhalte geht. Während unumstrittene Inhalte, die keinen Anstoß erregen, auch nur einen geringen Schutzbedarf haben, zeigen gerade kontroverse Themen die Wirksamkeit des Schutzes der Pressefreiheit.
Dies bestätigte auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Spruchpraxis: „Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist eine der wichtigsten Grundlagen einer solchen [demokratischen, C.M.] Gesellschaft, eine der Grundvoraussetzungen für deren Fortschritt und für die Entwicklung eines jeden Menschen. Vorbehaltlich Artikel 10 Absatz 2 (Art. 10-2) [EMRK, C.M.] ist es nicht nur auf ‚Informationen’ und ‚Gedanken’ anzuwenden, die positiv aufgenommenen, als harmlos oder mit Desinteresse betrachtet werden, sondern auch auf solche, die den Staat oder einen Teil der Bevölkerung beleidigen, schockieren oder beunruhigen. So fordern es der Pluralismus, die Toleranz und die Aufgeschlossenheit, ohne die es keine ‚demokratische Gesellschaft’ gibt.“[27]

Verpflichtungen

Die Möglichkeiten, die sich dem OSZE-Medienbeauftragten auf der Grundlage des Helsinki-Prozesses, der Erklärungen der Gipfel- und Ministerratstreffen und seines auf diesen aufbauenden Mandats bieten, stellen ein Alleinstellungsmerkmal innerhalb der internationalen Gemeinschaft dar. Keine internationale Organisation in Europa vereint eine so große Anzahl an Staaten

26 OSCE Representative on Freedom of the Media, Regular Report to the Permanent Council, 16. Februar 2006, unter: http://www.osce.org/documents/rfm/2006/02/18074_en.pdf (eigene Übersetzung).
27 Council of Europe, European Court of Human Rights, Court (Plenary), Case of Handyside v. the United Kingdom (Application no. 5493/72), Judgment, Strasburg, 7. Dezember 1976, Randnummer 49, S. 18 (eigene Übersetzung).

unter detaillierten gemeinsamen Bekenntnissen zu Menschenrechten und Meinungsfreiheit.
Das diplomatische und politische Gewicht des Medienbeauftragten steht und fällt mit dem Gewicht, das die Teilnehmerstaaten der OSZE als Ganzer beimessen. Darüber hinaus gibt es Stimmen innerhalb der OSZE, die ein Ungleichgewicht sehen, eine Überbetonung der menschlichen Dimension des dritten Korbes. Sie fordern eine stärkere Ausrichtung auf die wirtschaftliche Dimension.
Der Mehrwert gegenüber anderen internationalen Sicherheitsorganisationen, den der umfassende Ansatz unter Einbeziehung der menschlichen Dimension bietet, kann nur Wirkung zeigen, wenn die Teilnehmerstaaten sich zu den Verpflichtungen, die sie eingegangen sind, aktiv bekennen. In welchem Maße sie dies tun, wird die Zukunft zeigen. Eine Erfolgsgeschichte ist die Medienfreiheit jedoch bis heute leider nicht.

Nicole Watson

Von innen nach außen: Warum organisatorische Veränderungen und Kapazitätsaufbau die Gleichstellung von Frauen und Männern in der OSZE fördern[1]

Einführung

Vertreter von 189 Regierungen und über 5.000 Mitarbeiter von 2.100 nichtstaatlichen Organisationen nahmen 1995 an der Vierten Weltfrauenkonferenz in Beijing teil, die unter dem Motto „Handeln für Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden" stand.
Die Themen der Konferenz waren Förderung und *Empowerment*[2] von Frauen im Kontext der Menschenrechte von Frauen, Frauen und Armut, Frauen in Macht- und Entscheidungspositionen, Mädchen sowie Gewalt gegen Frauen. Auf der Konferenz wurden zwei zentrale Dokumente angenommen: die Erklärung von Beijing und die Aktionsplattform.
Die wichtigste Botschaft der Vierten Weltfrauenkonferenz lautete: Die in der Aktionsplattform angesprochenen Themen sind global und universell. Tief verwurzelte Einstellungen und Gebräuche sorgen dafür, dass Ungleichheit und Diskriminierung von Frauen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Leben überall auf der Welt aufrechterhalten bleiben. Die Umsetzung der Plattform erfordert dementsprechend einen Wertewandel und ein Umdenken bei Einstellungen, Praktiken und Prioritäten auf allen Ebenen. Die Konferenz signalisierte das klare Bekenntnis zu internationalen Normen und Standards in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die uneingeschränkte Zustimmung dazu, dass allem Handeln Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen als integraler Bestandteil der universellen Menschenrechte zugrunde liegen müssen und dass Institutionen auf allen Ebenen darauf ausgerichtet sein müssen, die Implementierung zu beschleunigen. Die Regierungen und die Vereinten Na-

1 Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder.
2 *„Empowerment"* als politisches Konzept bedeutet die Erhöhung von Eigenverantwortlichkeit und Eigenständigkeit, Gestaltungs- und Entscheidungsmacht, insbesondere von Frauen, Familien und sozial bzw. wirtschaftlich Benachteiligten. Der englische Begriff wird im Folgenden beibehalten.

tionen einigten sich darauf, *Gender Mainstreaming*[3] in allen politischen Konzepten und Programmen zu fördern.[4]

Auf politischer Ebene haben sich die OSZE-Teilnehmerstaaten eindeutig zur Gleichstellung von Frauen und Männern verpflichtet; sie haben erkannt, dass es eine wesentliche Voraussetzung für ein friedlicheres, wohlhabenderes und demokratischeres OSZE-Gebiet ist, dass Frauen ihre Menschenrechte uneingeschränkt und gleichberechtigt ausüben können. Mit der Annahme des OSZE-Aktionsplans zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, der 2004 auf dem Ministerratstreffen in Sofia verabschiedet wurde, demonstrierte die OSZE auch ihr kritisches Bewusstsein dafür, dass „Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau" nicht nur „externe" Probleme sind, die es in den einzelnen Teilnehmerstaaten oder mit Hilfe von OSZE-Programmen zu bewältigen gilt. Die Frage der Gleichberechtigung betrifft vielmehr auch die Organisation selbst und die OSZE kann die Gleichstellung von Frauen und Männern nur dann wirklich fördern, wenn sie sich gleichermaßen mit externen wie mit internen Problemen auseinander setzt. Mit anderen Worten: *Gender Mainstreaming* durch die OSZE hat nur dann außerhalb der Organisation Erfolg, wenn es auch im Innern praktiziert wird.

Erscheinungsformen der Ungleichheit von Männern und Frauen sind in der OSZE-Region weit verbreitet. Die OSZE versucht sie dadurch zu bekämpfen, dass sie *Gender Mainstreaming* zu einem Bestandteil all ihrer politischen Strategien, Programme und Aktivitäten macht oder die Teilnehmerstaaten direkt dazu anhält. Gleichwohl stehen im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags „interne" Fragen und die innere Leistungsfähigkeit der Organisation im Bereich *Gender Mainstreaming*. Dabei wird zunächst *Gender Mainstreaming* als Strategie zur Gleichstellung von Frauen und Männern kurz vorgestellt. Es folgt eine ebenfalls kurze Erläuterung des konzeptionellen Rahmens für *Gender Mainstreaming* in der OSZE, bevor im Anschluss an die Darstellung der wichtigsten Problembereiche bezüglich *Gender Mainstreaming* innerhalb der Organisation nach der Bedeutung organisatorischer Veränderungen für *Gender Mainstreaming* gefragt wird. Abschließend werden einige der Herausforderungen aufgezeigt, mit denen die OSZE heute konfrontiert ist.[5]

---

3 *„Gender Mainstreaming"* bezeichnet eine Strategie, die die Gleichstellungsperspektive, d.h. das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern, konsequent in alle politischen Konzepte, Programme, Projekte und Aktivitäten z.B. von Organisationen und Institutionen einbezieht. In der deutschen Fassung des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wird *„Gender Mainstreaming"* mit „durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts" übersetzt; der englische Begriff wird jedoch im Folgenden beibehalten. Vgl. auch Anmerkung 7.

4 Mehr Informationen zur Konferenz von Beijing sowie Dokumente und Folgemaßnahmen finden sich unter: http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/.

5 Auch wenn „interne" Fragen im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags stehen, ist der Einfluss, den externe Faktoren auf diese haben können, zu berücksichtigen. So ist die OSZE z.B. bei der Einstellung von Personal nicht allein für die statistische Verteilung der Geschlechter verantwortlich, da sie bei der Vergabe von Posten, die durch Abordnung besetzt werden, von der Nominierung durch die Teilnehmerstaaten abhängig ist. Dementsprechend sind die OSZE-Teilnehmerstaaten auf der Grundlage des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern aufgefordert, vermehrt

Mit der Unterzeichnung der Aktionsplattform von Beijing im Jahr 1995 befürworteten Regierungen aus aller Welt eine Strategie zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zum *Empowerment* von Frauen und erklärten *Gender Mainstreaming* zum wichtigsten Instrument zur Verwirklichung der ehrgeizigen Ziele, die die Plattform gesteckt hatte. Der Pionierarbeit von Beijing folgten die Vereinten Nationen 1997, indem sie *Gender Mainstreaming* als ein für alle politischen Strategien und Programme der VN verbindliches Konzept übernahmen. In den folgenden zehn Jahren bemühten sich Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen in aller Welt um die Implementierung der Plattform und begaben sich dabei auf die Suche nach erfolgreichen *Gender-Mainstreaming*-Konzepten, -Strategien und -Methoden.[6]

Was aber ist *Gender Mainstreaming* nun eigentlich genau? Die Definition für *Gender Mainstreaming*, die die OSZE von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in den OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern übernommen hat, lautet: „Die durchgängige Integration einer Gleichstellungsperspektive [im englischen Original: *Gender Mainstreaming*, d. Verf.] ist der Prozess der Beurteilung aller geplanten Maßnahmen, einschließlich solcher rechtlicher Natur, Politiken und Programme in allen Bereichen und auf allen Ebenen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Frauen und Männer. Sie ist eine Strategie, um die Anliegen und Erfahrungen von Frauen und Männern zu einem festen Bestandteil der Ausarbeitung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung von Politiken und Programmen in allen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen zu machen, damit Frauen und Männer daraus gleichermaßen Nutzen ziehen und Ungleichheiten nicht fortgeschrieben werden. Letztes Ziel ist die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern."[7] Die meisten Definitionen von *Gender Mainstreaming* halten sich eng an diese Definition, die 1997 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen formuliert wurde.[8]

Der Begriff *„Gender Mainstreaming"* ist in den internationalen Institutionen zu einem regelrechten Mantra geworden und gilt als *die* Antwort auf die Ungleichbehandlung von Frauen und Männern schlechthin. *Gender Main-*

---

qualifizierte Frauen für Posten innerhalb der OSZE, insbesondere für leitende Funktionen, zu nominieren.

6 Vgl. Caroline Moser, Has Gender Mainstreaming Failed?, in: International Feminist Journal of Politics, 4. Dezember 2005, S. 576-590, hier: S. 576.

7 Offizielles Protokoll der Generalversammlung, Zweiundfünfzigste Tagung, Beilage 3 (A/52/3/Rev.1), Kapitel IV Ziffer 4. Zitiert nach: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, Sofia 2004, 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, hier: S. 42, Fußnote 4.

8 Vgl. Moser, a.a.O. (Anm. 6), S. 577.

streaming spiegelt den Gedanken wider, dass Gleichstellungsfragen sich in der Arbeit großer, etablierter (*„mainstream“*), „normaler“ Institutionen wiederfinden müssen und nicht als Randthema speziellen Frauenorganisationen überlassen werden dürfen.[9]

Das Konzept als solches ist eigentlich ganz einfach; was sich jedoch als schwierig und mühsam erwiesen hat, ist seine Umsetzung. Das ist zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass uns die Definition von *Gender Mainstreaming* zwar sagt, *was* zu tun ist; auch gibt es haufenweise Literatur, die uns bestätigt, *dass* es getan werden muss; was es aber nicht gibt, sind universell anwendbare Kriterien zur Messung des Erfolgs. Nach Caroline Moser ist es am sinnvollsten, Fortschritte im *Gender Mainstreaming* anhand von vier aufeinanderfolgenden Phasen zu erörtern: Die erste Phase betrifft die Übernahme der Terminologie von Geschlechtergleichstellung und *Gender Mainstreaming*; in der zweiten Phase geht es um die Annahme einer *Gender-Mainstreaming*-Strategie; in der dritten erfolgt die Umsetzung von *Gender Mainstreaming* in die Praxis, die anschließend in der vierten Phase zu überprüfen und zu evaluieren ist.[10] Wie steht es gemessen an diesen Kriterien nun um die OSZE? Die Antwort bewegt sich irgendwo zwischen „großartig“ und „erbärmlich“. Terminologie und Strategie sind vorhanden, die Ergebnisse in der Praxis sind jedoch begrenzt. Warum ist das so? Hier können die „üblichen Verdächtigen“ angeführt werden: Mangel an Personal und finanziellen Ressourcen, fehlende Kenntnisse und Fertigkeiten, fehlender politischer Wille. Das ist nichts Neues.

Tatsächlich hat sich eine fast zehn Jahre währende *Gender-Mainstreaming*-Praxis als nur begrenzt wirksam erwiesen. Die Übernahme der *Mainstreaming*-Rhetorik fiel zwar noch leicht; Anzeichen einer Überprüfung oder irgendwelcher Folgemaßnahmen lassen sich jedoch kaum ausmachen. Das Problem aller Organisationen, die sich *Gender Mainstreaming* auf die Fahnen geschrieben haben, ist und bleibt stets die Umsetzung der Selbstverpflichtung in konkretes Handeln.[11] Warum aber ist das so schwer? Wenn es so einfach ist, eine entsprechende Verpflichtung einzugehen, und auch niemand das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern ernsthaft in Frage stellen würde, warum ist es dann solch eine Herkules-Aufgabe, diese Verpflichtung in Taten umzusetzen? Sollten wir *Gender Mainstreaming* als Strategie zur Erreichung der Gleichstellung von Frauen und Männern wieder aufgeben, wenn sie keine Resultate bringt? Wieweit wiegen die Stärken der Strategie ihre Schwächen auf? Finden wir eine Alternative, die funktioniert und klarer und einfacher umzusetzen ist? Diese Fragen stehen ohne Zweifel zur Debatte, aber eines ist sicher: Als Mittel zum Zweck muss das Konzept *Gender Mainstreaming*, so

9 Vgl. Hilary Charlesworth, Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations, in: Harvard Human Rights Journal, Frühjahr 2005, S. 1-18.
10 Vgl. Moser, a.a.O. (Anm. 6), S. 576.
11 Vgl. Charlesworth, a.a.O. (Anm. 9), S. 11.

wie die Dinge liegen, weiterentwickelt werden – und das erfordert eine weitere genaue Prüfung.

Ein anderes Problem im Zusammenhang mit *Gender Mainstreaming* ist die Frage, wie Fortschritte gemessen werden können. Die Ansiedlung der Sprachregelungen des *Gender Mainstreaming* im Bereich der Menschenrechte erscheint erfolgversprechend, zumindest gemessen daran, dass sie in aller Munde sind. Es scheint aber bisher nur wenig unternommen worden zu sein, um die bislang erzielten Fortschritte zu messen.[12] Wieweit hat *Gender Mainstreaming* tatsächlich zu sozialen Veränderungen in Richtung auf die Gleichstellung von Frauen und Männern geführt? Welche konkreten Auswirkungen haben im Sinne von *Gender Mainstreaming* durchgeführte Projekte auf die Situation von Frauen? Wer überwacht die Fortschritte – und nach welchen Kriterien? Noch einmal: Dies alles sind schwierige Fragen, aber es sind Fragen, die sich die OSZE und auch andere Organisationen, die *Gender Mainstreaming* betreiben, stellen müssen, um herauszufinden, ob uns die Strategie, so wie sie derzeit angewandt wird, dem Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern auch wirklich näher bringt.

Fachleute fragen sich zehn Jahre nach der Unterzeichnung der Aktionsplattform von Beijing durch Regierungen in aller Welt, ob *Gender Mainstreaming* sein Ziel erreicht hat. Moser kommt nach eingehender Analyse zu dem Schluss, dass „die Aktionsplattform von Beijing im Nachhinein betrachtet enorm ambitioniert war, nicht nur wegen des kühnen Ziels, das sie sich gesetzt hat, sondern auch angesichts der fehlenden Klarheit darüber oder Anleitung dazu, was Gender Mainstreaming in der Praxis eigentlich heißt“.[13] Es gehe, so Moser „weniger um die Frage, ob Gender Mainstreaming gescheitert ist oder sein Ziel erreicht hat, sondern vielmehr darum, wie das Konzept und seine einzelnen Phasen in einen praktikablen, tragfähigen Implementierungsprozess mit geeigneten Kriterien zur Überwachung und zur Evaluierung überführt werden können“.[14]

Wichtiger noch ist Charlesworths Argument, dass „Gender Mainstreaming im Bereich der Menschenrechte eine gemischte Bilanz aufweist, die durch das Beharrungsvermögen der Institutionen und innere Widerstände erfolgreich auf eine rein rhetorische Wirkung beschränkt werden konnte. Gender Mainstreaming hat bislang weder zu einer Untersuchung der internationalen Institutionen selbst hinsichtlich der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern geführt noch wirksame organisatorische Veränderungen gefordert.“[15] Die Feststellung, dass „organisatorische Veränderungen“ ein entscheidender, aber häufig übersehener Faktor dafür sind, dass das Konzept des *Gender Mainstreaming* kein Papiertiger bleibt, wird im Folgenden näher untersucht.

---

12 Vgl. ebenda, S. 13-16.

13 Moser, a.a.O. (Anm. 6), S. 585 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

14 Ebenda.

15 Charlesworth, a.a.O. (Anm. 9), S. 16.

Die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 bekräftig in ihrer „Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten", dass diese „die Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion achten"[16] werden. Die Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten seither eingegangen sind, haben sich von der bloßen Verurteilung der Diskriminierung auf der Grundlage des – in diesem Falle – Geschlechts weiterentwickelt. Die Teilnehmerstaaten erkennen nun explizit an, dass „eine volle und echte Gleichstellung von Mann und Frau ein grundlegender Aspekt einer gerechten und demokratischen, auf Rechtsstaatlichkeit beruhenden Gesellschaft ist" und „dass die volle Entfaltung einer Gesellschaft und das Wohlergehen aller ihrer Mitglieder Chancengleichheit im Hinblick auf eine volle Teilnahme von Mann und Frau erfordern".[17]

Im Jahr 2000 verabschiedete die OSZE den „OSZE-Aktionsplan zu Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau"[18] (im Folgenden: Aktionsplan 2000), der verstärkte Bemühungen um die Gleichbehandlung von Frauen und Männern in allen Bereichen innerhalb der Organisation, darunter Personal- und Einstellungspolitik sowie die Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Perspektive in die Aktivitäten der Organisation, forderte. Die Implementierung des Aktionsplans 2000 wies jedoch, insbesondere in den Bereichen Training und Einstellungspolitik, aber auch in der gesamten Praxis des *Gender Mainstreaming* innerhalb der OSZE selbst und in den Teilnehmerstaaten, Defizite auf. Der Ruf nach neuen Anstrengungen wurde laut. 2004 verabschiedete der Ministerrat von Sofia daraufhin „eingedenk der Notwendigkeit, dass in den unter der Schirmherrschaft der OSZE durchgeführten Aktivitäten eine Geschlechterperspektive angemessen berücksichtigt wird und die Teilnehmerstaaten alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um die verstärkte Sensibilisierung für die Geschlechterproblematik zu unterstützen und gleiche Rechte und die vollständige und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in der Gesellschaft zu fördern, mit dem Ziel, die praktische Anwendung der Gleichstellung der Geschlechter und der durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts im OSZE-Gebiet zu fördern, was we-

16 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.1, S. 7.

17 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, Absatz 40.7, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 16), Kap. H.4, Absatz 40, S. 20; siehe hier auch die Absätze 40.1-40.13, S. 20-22.

18 Der Aktionsplan 2000 wurde als „Katalog von Leitlinien, durch die die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern gewährleistet werden soll", angenommen. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 353, OSZE-Aktionsplan zu Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau, PC.DEC/353, 1. Juni 2000.

sentlich für die umfassende Sicherheit ist",[19] den OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (im Folgenden: Aktionsplan 2004).[20]

Der Ministerrat betonte die „Notwendigkeit, dass die OSZE einen fortlaufenden und dauerhaften Prozess der durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts weiter entwickelt und verstärkt, um ein geschlechterbewusstes und professionelles Arbeitsumfeld und eine entsprechende Führungskultur zu fördern, und von Bemühungen um ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis bei der Einstellung von Personal insbesondere auf Ebene des höheren Dienstes im Einklang mit dem Personalstatut der OSZE".[21]

Der Aktionsplan 2004 hob drei Problemfelder für die OSZE als Organisation besonders hervor: (1) Frauen sind in der OSZE nach wie vor unterrepräsentiert, insbesondere auf der Führungs- und Entscheidungsebene, und die Statistiken lassen vermuten, dass weibliche Bewerber im Vergleich zu Männern geringere Chancen auf eine Anstellung bei der Organisation haben; (2) die Schulung und Sensibilisierung von Führungskräften für geschlechtsbezogene Fragen und für die diesbezügliche Verantwortung des gesamten Personals im Rahmen seiner Aufgaben und Themenbereiche hat nicht die erhofften Ergebnisse erbracht; (3) obwohl der Aktionsplan 2000 die Einrichtung eines umfassenden Rahmens für Projekte zur durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts sowie die Analyse von Daten und Forschungsergebnissen zu geschlechtsbezogenen Fragen und deren Berücksichtigung bei der Planung neuer Programme gefordert hatte, wurde dieser Prozess nicht konsequent genug weiterentwickelt.[22]

Unklar ist, warum die erwarteten Ergebnisse ausblieben und warum *Gender-Mainstreaming*-Prozesse nicht konsequent genug weiterentwickelt wurden. Es gibt einzelne Berichte, die einige der möglichen Gründe detailliert auflisten wie z.B. Personalmangel und Schulungsdefizite; eine eingehendere Analyse hätte jedoch wichtige Erkenntnisse darüber erbringen können, warum einige Dinge in der Vergangenheit nicht funktioniert haben und was geändert werden müsste, damit sie in der Zukunft funktionieren. Solche Erkenntnisse hätten wiederum in eine zukünftige OSZE-Politik zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern einfließen und die Einführung einer Strategie gewährleisten können, die dem Bedarf und den Fähigkeiten der Organisation angemessener wäre.

Der Aktionsplan 2004 ist zusammen mit einem entsprechenden Durchführungsplan das Strategiedokument, mit dem die Gleichstellung von Männern und Frauen erreicht werden soll. Es bezeichnet eine Reihe von Zielsetzungen als vorrangig, darunter (1) spezielle Schulungsprogramme für das OSZE-Personal zum Thema Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung für die Gleich-

19 Beschluss Nr. 14/04, a.a.O. (Anm. 7), S. 41-42.
20 OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Anhang zu Beschluss Nr. 14/04, a.a.O. (Anm. 7), S 42-58.
21 Beschluss Nr. 14/04, a.a.O. (Anm. 7), S. 42.
22 Vgl. OSZE-Aktionsplan 2004, a.a.O. (Anm. 20), S. 44.

stellung der Geschlechter am Arbeitsplatz; (2) die Förderung einer professionellen und für Gleichstellungsfragen sensiblen Führungskultur und eines solchen Arbeitsumfelds; (3) eine verbesserte und neue Einstellungspolitik in der OSZE, um Chancengleichheit für alle zu fördern und dafür zu sorgen, dass hoch qualifizierte Frauen ausfindig gemacht und gewonnen werden können, mit dem Ziel, den Anteil der Frauen in leitenden Positionen in der OSZE zu erhöhen; und (4) die durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts in den Aktivitäten und politischen Konzepten der OSZE und ebenso in den Aktivitäten und politischen Konzepten der Teilnehmerstaaten.[23]
Der Aktionsplan enthält durchaus eine Reihe lobenswerter und ambitionierter Ziele, es fehlt ihm jedoch an Klarheit in Bezug auf einige Schlüsselbegriffe. Wie ist z.B. eine „für Gleichstellungsfragen sensible Führungskultur" zu definieren? Wie sieht eine „neue Einstellungspolitik" aus? Was bedeutet die „durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts am Arbeitsplatz", wenn man nicht gerade an Programmen oder Projekten arbeitet? Das sind berechtigte Fragen, die derzeit auch in der Organisation selbst thematisiert werden; konzeptionelle Klarheit hätte jedoch schon bei der Ausarbeitung des Aktionsplans herrschen und nicht erst im Nachhinein hergestellt werden müssen. Jedenfalls sind keine allzu großen Fortschritte zu erwarten, solange diese Fragen nicht geklärt sind.

Prioritäten innerhalb der OSZE

Der Aktionsplan 2004 hebt drei wesentliche Bereiche hervor, in denen gezielt gehandelt werden muss, um die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern: die Einstellungspolitik, den Bereich Schulung und die Führungsebene. Durch die möglichst enge Zusammenarbeit dieser drei Bereiche soll eine Organisationsstruktur entstehen, die die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Erfüllung diesbezüglicher Verpflichtungen begünstigt. Die nachfolgende Untersuchung lässt vermuten, dass an allen drei Fronten größere Anstrengungen notwendig sind.

Ausgewogenes Geschlechterverhältnis und Einstellungspolitik

Was die Zahl der in der Organisation beschäftigten Frauen und Männer angeht, lässt ein flüchtiger Blick auf die Gesamtstatistik zunächst kein größeres Ungleichgewicht erkennen: Frauen besetzen 51 Prozent der Stellen im Sekretariat und in den Institutionen (Männer: 49 Prozent) und 41 Prozent der Stellen in Missionen und anderen Feldoperationen (Männer: 59 Prozent). Die Zahlen sind zwar nicht gleich hoch, aber doch weit davon entfernt, dass „Frauen praktisch nicht vorhanden sind", wie oft in Diskussionen über ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis und die Einstellungspolitik der OSZE

23 Vgl. ebenda, S. 45-46.

geklagt wird. Wie ist das zu erklären? Ganz einfach: Die Gesamtstatistik umfasst alle Personalgruppen auf allen Ebenen. Die Aufschlüsselung nach Berufsgruppen und Arbeitsbereichen ergibt da schon ein ganz anderes Bild: Der Anteil der Frauen in Führungspositionen im Sekretariat und in den Institutionen beträgt 18 Prozent, im Mitarbeiterstab hingegen 70 Prozent. Auch in den Missionen und Feldoperationen beträgt der Anteil von Frauen in Führungspositionen 18 Prozent, im Mitarbeiterstab 42 Prozent.
Bei Führungspositionen auf der Ebene von Missionsleitern in OSZE-Feldpräsenzen sind Frauen allerdings nicht nur „praktisch", sondern „tatsächlich" nicht vorhanden: Mit Stand vom Dezember 2005 gab es keine einzige OSZE-Missionsleiterin. Frauen stellten lediglich 23 Prozent der stellvertretenden Missionsleiter und besetzten 24 Prozent anderer Führungspositionen in den OSZE-Missionen.[24] In diesem Zusammenhang ist auch die wichtige Rolle der Teilnehmerstaaten bei der Herstellung eines ausgewogenen Geschlechterverhältnisses durch die verstärkte Nominierung qualifizierter Bewerberinnen, insbesondere für Führungspositionen, zu erwähnen.

Schärfung des Bewusstseins und Kapazitätsaufbau bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Im März 2006 führte die Trainingssektion des OSZE-Sekretariats die erste umfassende organisationsweite Erhebung des Bedarfs an Schulungen zu Gleichstellungsfragen durch. Mit der Befragung sollte auf mangelndes Verständnis in der Organisation und das Fehlen einer Analyse der Hindernisse, die der Gleichstellung von Frauen und Männern im Wege stehen, aufmerksam gemacht werden.[25]
45 Prozent der Befragten gaben an, mit den Inhalten des Aktionsplans 2004 nur wenig oder gar nicht vertraut zu sein. Fast die Hälfte aller Befragten wusste nicht, ob es in ihrer Mission oder Institution einen schriftlichen Durchführungsplan für den Aktionsplan 2004 gab. Diese doch alarmierenden Zahlen veranschaulichen den Bekanntheitsgrad der OSZE-Strategie zur Gleichstellung von Frauen und Männern bei den OSZE-Mitarbeitern – und

24 Weitere statistische Angaben zur Ausgewogenheit der Geschlechter in der OSZE sind dem ersten jährlichen Evaluierungsbericht des Generalsekretärs zur Implementierung des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu entnehmen. OSCE, The Secretary General's Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, SEC.GAL/96/06/Rev.1, June 2006, 4. Oktober 2006. Die Statistiken sind auf dem Stand von Dezember 2005.

25 Einladungen zur Teilnahme an der Online-Erhebung wurden an die Kontaktpersonen für Gleichstellungsfragen, Programmmanager, die Leiter der Haushaltsverwaltung und deren Vertreter und Vertreterinnen sowie an die Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Allgemeinen Orientierungsprogramms von 2005 verschickt. Insgesamt erhielten 437 OSZE-Bedienstete im Sekretariat, in den Institutionen und den Feldoperationen eine Einladung. 273 (234 vollständig ausgefüllte und 39 nicht vollständig ausgefüllte) Antworten wurden zurückgesandt. Die Befragten verteilten sich auf alle Sektionen der Organisation, einschließlich aller Personalebenen und geographischen Regionen. Die Befragung kann daher als repräsentativ gelten.

somit auch ihrer eigenen Verpflichtungen im Zusammenhang mit *Gender Mainstreaming*.
Die Umfrage brachte allerdings auch einige positive Aspekte ans Licht. So waren beispielsweise 61 Prozent der Befragten davon überzeugt, dass der Erwerb von Kenntnissen und Fähigkeiten im Bereich *Gender Mainstreaming* ihre Arbeitsleistung als OSZE-Bedienstete insgesamt verbessern würde; 60 Prozent der Befragten wollten ihre Kenntnisse und Fähigkeiten beim *Gender Mainstreaming* ausbauen und 59 Prozent waren der Meinung, dass jeder OSZE-Bedienstete wissen sollte, wie man eine *Gender*-Analyse durchführt. Diese Zahlen sind ein gutes Zeichen. Sie zeigen, dass sich die OSZE-Bediensteten der Relevanz des Geschlechteraspekts in ihrer Arbeit bewusst sind und die Mehrheit der Befragten dazu bereit ist, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten auf diesem Gebiet als Mittel zur persönlichen Leistungssteigerung weiterzuentwickeln.

Geschlechterbewusstes Management

Die Ergebnisse der Umfrage förderten jedoch auch weitere beunruhigende Aspekte zutage: Nur 38 Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu, dass die OSZE-Führungsebene den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vermittelt, das *Gender Mainstreaming* ein vorrangiges Thema ist, und nur 37 Prozent der Befragten gaben an, dass die Leiter von Missionen und Institutionen sie zur Berücksichtigung der Gleichstellungsperspektive bei ihrer Arbeit aufforderten. Auf die Frage, ob und inwieweit Gleichstellungsfragen „auf der Tagsordnung“ stehen, antworteten 47 Prozent der Befragten, dass solche Fragen bei den Planungstreffen ihrer Mission oder Institution nur selten besonders herausgestellt würden; 17 Prozent gaben an, dass Gleichstellungsfragen auf solchen Treffen überhaupt keine Rolle spielten. Zu den Gründen, die dafür angegeben wurden, gehörten: (1) Andere Themen werden für vorrangiger gehalten; (2) es gelingt nicht, die Geschlechterperspektive mit anderen Themen zu verknüpfen; (3) es fehlt das Verständnis für die Wichtigkeit von Gleichstellungsfragen; und (4) der oberen Führungsebene fehlt das notwendige Engagement.
Mehrere der Befragten der Schulungsbedarfserhebung hielten es für notwendig, insbesondere die obere Führungsebene in Gleichstellungsfragen und *Gender Mainstreaming* zu schulen, da „die kleinen Leute“ ohne derartige Maßnahmen nicht viel erreichen könnten.[26]
Und schließlich ließ sich auch kein Konsens darüber erkennen, was eigentlich unter einer „für Gleichstellungsfragen sensiblen Führungskultur“ und einem ebensolchen Arbeitumfeld zu verstehen ist, obwohl der Aktionsplan 2004 genau das fordert. Die Aufgabe für die OSZE lautet also, die Begriffe praxis-

26 Vgl. Gender Training Needs Assessment Report, Training Section, Department of Human Resources, Mai 2006.

tauglich so zu definieren, dass sie von der Führungsebene unterstützt und vom Personal verstanden werden.

Die Hindernisse, die der Umsetzung des Aktionsplans 2004 bislang im Wege standen und von der Befragung aufgedeckt wurden, scheinen endemisch zu sein. Sie hängen weitgehend damit zusammen, dass die OSZE-Strategie zur Gleichstellung von Frauen und Männern kaum bekannt ist, dass Kenntnisse und Fähigkeiten fehlen, die zur Durchführung einer *Gender*-Analyse notwendig sind und mit denen gewährleistet werden kann, dass die Gleichstellungsperspektive in die Strategien, Programme und Aktivitäten der OSZE einbezogen wird, sowie damit, dass das Engagement seitens der oberen Führungsebene als unzureichend wahrgenommen wird.

Die genannten Probleme erklären zu einem großen Teil, warum sich Fortschritte auf diesem Gebiet nur so langsam einstellen und warum die „erwarteten Ergebnisse" nach der Verabschiedung des Aktionsplans 2000 ausgeblieben sind: Die Mitarbeiter wissen weder genau, was sie tun sollen, noch, wie sie es tun sollen, und sie haben nicht den Eindruck, dass diejenigen „an der Spitze" überhaupt von der Sache überzeugt sind. Das ist keine solide Basis, auf der Ergebnisse eingefordert werden könnten, und es ist nicht verwunderlich, dass der *Gender-Mainstreaming*-Prozess innerhalb der OSZE weder handlungs- noch ergebnisorientiert, weder kohärent noch systematisch ist. Dort wo wirklich etwas geschieht, beruht es eher auf Eigeninitiative als auf institutioneller Dynamik.

Aber auch wenn die Probleme ernst sind und Aufmerksamkeit verlangen, haben wir dennoch keinen Grund, mit erhobenen Händen unsere Niederlage einzugestehen oder zu behaupten, die vor uns liegende Aufgabe sei nicht zu bewältigen. Keines der beschriebenen Hindernisse ist unüberwindbar, alle können vielmehr durch gezielte Schulungs- und Ausbildungsinitiativen zur Unterstützung gebotener organisatorischer Veränderungen beseitigt werden.

Auch sollte angemerkt werden, dass es die angeführten Hindernisse nicht nur in der OSZE gibt. Tatsächlich trifft *Gender Mainstreaming* in der Praxis auf anhaltenden Widerstand von verschiedenen Seiten. So ergab z.B. die Überprüfung einer unter der Ägide des UNDP, der Weltbank und der ILO durchgeführten *Gender-Mainstreaming*-Strategie eine unzureichende Finanzierung der *Gender*-Komponenten von Projekten, unzulängliche analytische Fähigkeiten, eine lückenhafte Überwachung der Implementierung von *Gender*-Komponenten und einen grundsätzlichen Mangel an politischem Engagement sowohl in der jeweiligen Organisation als auch auf Länderebene.[27] Die Tatsache, dass die OSZE unter den internationalen Organisationen nicht die einzige ist, der es schwer fällt, Veränderungen herbeizuführen, sagt vielleicht mehr über den *Gender-Mainstreaming*-Prozess aus, als einige Leute bereit sind zuzugeben. Zumindest aber weist es auf die Tatsache hin, dass es dringend geboten ist, mit vereinten Kräften wirksamere Mittel zur Implementierung und Evaluierung zu entwickeln.

---

27 Vgl. Charlesworth, a.a.O. (Anm. 9), S. 11.

Vor welchen Herausforderungen steht die OSZE beim Gender Mainstreaming?

Bei der Vorstellung des ersten OSZE-weiten Evaluierungsberichts zur Umsetzung des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern lobte der OSZE-Generalsekretär die bis dahin in der gesamten Organisation bereits unternommenen Anstrengungen und wies darauf hin, dass die Anforderungen des Aktionsplans 2004 dem *Gender-Mainstreaming*-Prozess in der OSZE sowohl mit Blick auf das Arbeitsumfeld als auch bei der Entwicklung von Strategien, Programmen und Aktivitäten großen Auftrieb gegeben habe. Er schloss jedoch mit den Worten, dass „es noch viel zu tun gibt und jede Komponente der OSZE, einschließlich der einzelnen Teilnehmerstaaten, sich zu ihrer Verantwortung bekennen muss".[28] Da die OSZE sich nun also daran macht, die vor ihr liegenden Aufgaben in Angriff zu nehmen, stellt sich die Frage, auf welche Herausforderungen sie dabei stoßen könnte.

Als „globale Strategie" wird *Gender Mainstreaming* von vielen verschiedenen Organisationen und Regierungen befürwortet. Und in der Tat gibt es wohl kaum jemanden, der – vernunftsmäßig – bestreiten würde, dass es sinnvoll ist, die möglicherweise unterschiedlichen Auswirkungen eines Programms, einer Strategie oder einer Aktion auf Frauen und Männer zu beurteilen. Dennoch gibt es mindestens drei Formen von Widerstand, mit denen man sich auseinander setzen muss, will man die Wirksamkeit von *Gender Mainstreaming* innerhalb der OSZE maximieren.

(1) Skepsis: Diese Form des Widerstands resultiert aus der Unfähigkeit, eine Geschlechterperspektive mit bestimmten Arbeitsbereichen in Verbindung zu bringen (das betrifft vor allem traditionell von Männern dominierte und „administrative" Bereiche). Da viele hier keinen Zusammenhang erkennen, sind sie auch nicht bereit oder in der Lage, ihre Arbeit aus einer anderen Perspektive zu betrachten, und widersetzen sich schlicht der „Aufforderung", eine Geschlechterperspektive zu berücksichtigen.
(2) Assoziation: Diese Form des Widerstands entsteht dann, wenn Menschen ein bestimmtes Ziel mit negativen Assoziationen verbinden. Manche wehren sich schon gegen den Begriff *„Gender Mainstreaming"*, da sie ihn als „feministisch" oder als „Frauenthema" wahrnehmen. Sie wollen sich nicht mit *Gender Mainstreaming* befassen, weil sie nicht mit Feminismus in Verbindung gebracht werden wollen.
(3) Mangelnde Eindeutigkeit: Diese Form des Widerstandes ist auf die Spannungen zurückzuführen, die entstehen, wenn man uneindeutigen

28 Einleitende Bemerkungen des Generalsekretärs bei der Präsentation des ersten jährlichen Evaluierungsberichts zur Implementierung des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, 29. Juni 2006.

Erwartungen gerecht werden muss. Die Genauigkeit, mit der Ziele oder Erwartungen vorgegeben werden, ist von großer Bedeutung – äußert sich die Leitung nicht präzise dazu, was sie von den Mitarbeitern erwartet, werden zumindest einige Mitarbeiter es falsch verstehen. Wenn die Erwartungen nicht eindeutig formuliert sind, halten viele Mitarbeiter die Ziele für unerreichbar und verweigern sich sogar schon entsprechenden Versuchen.

Ein *Gender-Mainstreaming*-Ansatz, der sich nicht mit den beschriebenen Formen des Widerstandes auseinander setzt und sich stattdessen nur auf den technischen Handlungsprozess konzentriert, kann keinen Erfolg haben, da er die Rolle des Individuums als „Agent des Wandels" ebenso ignoriert wie die Bedeutung von Einstellungen und Verhaltensweisen für die Entscheidung eines Individuums, sich dem Wandel zu öffnen oder sich ihm zu widersetzen. Gerade ein solcher Ansatz erlaubt es einem Vorgesetzten, den Nutzen und den Zweck von *Gender Mainstreaming* persönlich abzulehnen, gleichzeitig aber zu behaupten, genau diese Strategie in seinen Aktivitäten in die Praxis umzusetzen, indem er eine Veranstaltung zu dem Thema organisiert. Die Botschaft, die von einem solchem Verhalten ausgeht, lautet „Lippenbekenntnisse reichen völlig, Fortschritte sind optional". Je mehr diese Botschaft eine Organisation durchdringt, desto schädlicher wirkt sie sich aus und umso größer wird das Risiko, dass sie die gut gemeinte und produktive Arbeit wirklich engagierter Mitarbeiter konterkariert; umso größer ist aber auch das Risiko, dass Menschen sich von einer Botschaft, die sie als unaufrichtig empfinden, distanzieren.

Bedeutet das nun aber, dass die Strategie als solche irrelevant ist und der Erfolg einzig und allein vom Willen der Betroffenen abhängig ist, Veränderungen herbeizuführen, und zwar erst dann, wenn sie selbst einen Nutzen darin erkennen können? Die Antwort lautet nein. Die „politische Dimension" in Form politischer Verpflichtungen und strategischer Aktionspläne ist entscheidend; sie ist die Voraussetzung dafür, dass wir die Dinge verstehen, die wir in Angriff nehmen wollen, indem sie die individuellen und kollektiven Aufgaben beschreibt und Mechanismen zur Berichterstattung über die Fortschritte schafft. Allerdings wäre es gefährlich und auch ein Fehler, die Rolle des „menschlichen Faktors" in Gestalt der OSZE-Mitarbeiter auf allen Ebenen, in den Partnerorganisationen, den Zivilgesellschaften, mit denen die OSZE zusammenarbeitet, und der Nutznießer der Arbeit der OSZE zu ignorieren oder zu unterschätzen. Die Strategie bestimmt, worum es geht, aber es sind die Menschen, die Veränderungen herbeiführen. Der Schlüssel zum Erfolg liegt darin, die Strategie und die Menschen als Ergänzung zueinander zu sehen und nicht als Konkurrenz; eines funktioniert nicht ohne das andere.

Wie Joni Johnston in ihrem Buch *„Surviving the Twilight Zone: the Psychology of Organizational Change"* feststellt, ist „es oftmals nicht das Ziel, das den Mitarbeitern Sorgen bereitet, sondern der Weg dorthin".[29] Mitarbeiter, so Johnson, müssen wissen, was der Weg von A nach B mit sich bringt, wo es Schlaglöcher geben könnte, wo sie das Netz finden können, das sie auffängt, und wie sie sich auf dem Weg die Kräfte einteilen sollen. Tatsächlich haben – wenn überhaupt – nur wenige OSZE-Bedienstete Bedenken, was die Gleichstellung von Frauen und Männern als Ziel angeht; der erhebliche Widerstand, der einem entgegenschlägt, wenn es um Fragen in diesem Zusammenhang geht, deutet aber auf ein erhebliches Maß an Unbehagen angesichts des vor ihnen liegenden Weges hin.
Es ist nicht einfach, Einstellungen und Verhaltensweisen zu verändern, gerade weil ein solcher Prozess von außen – also auch von Trainern und Ausbildern – nur angeleitet, nicht aber gesteuert werden kann. Aber gibt es vielleicht Indikatoren, die mit einiger Wahrscheinlichkeit eine erfolgreiche, weniger schmerzhafte und dauerhafte Veränderung vorhersagen können? Nach Emily Lawson und Colin Price kennt man aus der Psychologie vier Voraussetzungen, die notwendig sind, um Individuen in die Lage zu versetzen, eine Verhaltensänderung zu beginnen, durchzuführen und zu beenden. Diese Voraussetzungen können auch auf den Prozess des *Gender Mainstreaming* in der OSZE angewandt werden, da auch die Umsetzung dieser Verpflichtung in den meisten Fällen eine Veränderung in den persönlichen Einstellungen und Verhaltensweisen erfordert. Grundlegend erforderlich für die Veränderung einer Denkweise ist demnach Folgendes:

- Der Einzelne muss den Zweck der Veränderung erkennen können und mit ihm einverstanden sein.
- Belohnung und Anerkennung müssen das neue Verhalten unterstützen.
- Der Einzelne muss über die für das neue Verhalten notwendigen Fähigkeiten verfügen.
- Wichtige Personen mit Vorbildfunktion müssen das neue Verhalten sichtbar „vorleben".[30]

Veränderungen können natürlich auch stillschweigend von Leuten sabotiert werden, die sie zwar fordern, aber dann nicht als erste umsetzen.[31] Das gilt für eine Reihe von Organisationen, die – mit Hilfe von Aktionsplänen, Dienstanweisungen und anderen Methoden – verlangen, dass die Mitarbeiter

29 Joni Johnston, Surviving the Twilight Zone: the Psychology of Organizational Change, unter: http://www.workrelationships.com/site/articles/organizational_change.htm.
30 Vgl. Emily Lawson/Colin Price, The psychology of change management, in: The McKinsey Quarterly 2/2003.
31 Vgl. Ebenda.

eine bestimmte Verhaltensweise an den Tag legen, die diese jedoch im Verhalten des Führungspersonals in keiner Weise erkennen können. Vielleicht ist das der einzige wirklich wichtige Grund, warum organisatorische Veränderungen scheitern – und das stärkste Argument für eine aktive Führungsspitze. Es treten weder soziale noch organisatorische Veränderungen ein, solange sich der Einzelne nicht verändert. Der wirksamste und nachhaltigste Weg zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der OSZE selbst und im OSZE-Gebiet besteht demnach in der individuellen und kollektiven Veränderung von Einstellungen und Verhaltensweisen. Die wirksamsten und nachhaltigsten Mittel hierzu wiederum sind Ausbildung und Schulung.
Um die Fallstricke des Status quo und den Zweck der Veränderung erkennen zu können und um die für das neue Verhalten notwendigen Fähigkeiten zu erwerben, sind Aus- und Weiterbildung innerhalb der Organisation absolut entscheidend. Ausbildungsinitiativen sind das Vehikel, mit dem neue Werte und Fertigkeiten transportiert werden; gleichzeitig sind sie auch das Forum, das eine individuelle Selbsteinschätzung und die Reflexion über sich selbst und das eigene Verhalten ermöglicht; beides kann zu Veränderungen in den eigenen Einstellungen und im persönlichen Verhalten führen. Erfolgreiche Schulungsprogramme müssen konsistent, aufeinander abgestimmt und fortlaufend sein. Einmalige Schulungsmaßnahmen werden nur geringe Wirkung zeigen. Die Botschaft, die Gleichstellung von Frauen und Männern fördern zu wollen, muss sichtbar sein und ständig wiederholt werden, und die Mitarbeiter müssen die Gelegenheit erhalten, ihre neuen Fähigkeiten, die sie unter der Anleitung erfahrener Ausbilder erwerben, auch einzusetzen. Wenn schließlich mit der Zeit eigene Kapazitäten in der Organisation aufgebaut worden sind, verringert sich der Bedarf an externem Know-how.

Was kann die OSZE zusätzlich tun?

Die OSZE kann mehrere Schritte unternehmen, um ihre Arbeit in diesem Bereich zu verbessern und sich selbst als führende internationale Organisation bei der Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu positionieren. Zuallererst muss die Führungsebene die Mitarbeiter durch Taten und nicht nur durch Worte davon überzeugen, dass *Gender Mainstreaming* wichtig ist. Das Signal, das die obere Führungsebene aussendet, wenn es darum geht, wie wichtig es ist, die Gleichstellung von Frauen und Männern innerhalb der OSZE-Region und der OSZE selbst zu fördern, wird weitgehend darüber entscheiden, wie viel Unterstützung sie von den Mitarbeitern erhält. Es sind die Führungskräfte, die mit gutem Beispiel vorangehen müssen – und das bedeutet, auch selber an den angebotenen Schulungen zur Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen und zum *Gender Mainstreaming* teilzunehmen; es bedeutet auch, Gleichstellungsfragen bei regulären Planungstreffen auf die Tagesordnung zu setzen; es bedeutet, Kontaktstellen für

Gleichstellungsfragen auf möglichst hoher Ebene einzurichten und sie in Entscheidungsprozesse einzubeziehen; es bedeutet, sich selbst dazu zu verpflichten zu lernen, wie man eine Geschlechterperspektive erkennt und in die eigene tägliche Arbeit einbezieht (wenn man es nicht schon weiß); es bedeutet, Mitarbeitern, die exzellente Arbeit bei der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern leisten und dafür sorgen, dass diese Praxis auch nach außen sichtbar wird, Anerkennung und Lob zu zollen. Vor allem aber geht es dabei um die persönliche Überzeugung, dass die Ungleichbehandlung von Frauen und Männern ein untragbarer Zustand ist und die OSZE alles in ihrer Macht Stehende unternehmen wird, diesen Zustand zu ändern. Die Verpflichtung der Führungsebene, nicht mit hochtrabenden Versprechen, sondern in der Praxis ein geschlechterbewusstes Arbeitsumfeld zu gewährleisten, ist ebenfalls ein wichtiger Indikator für das Gewicht, dass sie dem Thema beimisst.

Zweitens muss ein Umfeld geschaffen werden, das *Gender Mainstreaming* überhaupt ermöglicht; dieses Umfeld muss durch fortgesetzte und breit angelegte Bewusstseinsbildung sowie durch kontinuierlichen Kapazitätsaufbau bei den Mitarbeitern aufrechterhalten werden. Die Fähigkeit, eine Geschlechterperspektive zu erkennen und in die tägliche Arbeit einzubeziehen, fällt nicht jedem leicht – einigen gelingt es instinktiv, andere können es erlernen, und für einige wird es wohl immer ein Problem bleiben. Es müssen jedoch Mechanismen vorhanden sein, mit deren Hilfe die Mitarbeiter sich der Problematik bewusst werden und sie besser verstehen sowie die Fähigkeiten erwerben können, sich mit ihr zu befassen. In der Praxis bedeutet das, regelmäßige Schulungen zu den Themen Bewusstseinsbildung und *Gender Mainstreaming* anzubieten und sie um einfache, aber konsequente OSZE-weite Kampagnen zu ergänzen, die die Aufmerksamkeit auf geschlechtsspezifische Fragen lenken, insbesondere innerhalb der Organisation selbst. Die Kampagnen könnten nach dem Vorbild erfolgreicher Aktionen anderer Organisationen und Institutionen gestaltet werden, wie z.B. der *Equal Opportunities Commission* in Großbritannien, deren Posterserie für Chancengleichheit sehr wirkungsvoll war. Zusätzlich könnte eine Vortragsreihe zur Geschlechterproblematik außerhalb des OSZE-Rahmens sinnvoll sein, um das Verständnis dafür zu entwickeln, dass geschlechtsspezifische Fragen allgegenwärtig sind und dass man die Gleichstellung von Frauen und Männern weit über den Rahmen der OSZE hinaus thematisieren und fördern muss, will man größere soziale Veränderungen erreichen. Diese Herangehensweise könnte ein Forum für wichtige Debatten schaffen und zu einer Selbstreflexion beitragen, in deren Verlauf man seine eigene Rolle bei der Unterstützung oder Perpetuierung bestehender Ungleichheitsstrukturen kritisch hinterfragt.

Drittens müssen geeignete Maßnahmen zur Erhöhung der Rechenschaftspflicht in den *Gender-Mainstreaming*-Prozess innerhalb der OSZE eingeführt werden. „Befehle nicht, wo dir die Macht gebricht“, sagte schon Sophokles. Und in der Tat hält sich oft niemand an etwas, was nicht auch durchgesetzt

werden kann. Die Entwicklung von Kriterien zur Erfolgsmessung beim *Gender Mainstreaming* und deren Aufnahme in das Leistungsbewertungssystem wären eine Möglichkeit, größere Rechenschaftspflicht sicherzustellen; damit könnte ein System von Anreizen und Belohnungen geschaffen werden, die vielleicht zu Fortschritten innerhalb der Organisation anspornen. Zusätzlich könnten Abteilungen oder Gruppen innerhalb der OSZE, die in dem Bereich außergewöhnlich gute Arbeit leisten, dafür belohnt werden; die Erfahrung zeigt, dass Abteilungen oder Gruppen im Leistungsvergleich mit anderen Abteilungen nicht schlechter abschneiden wollen und dass ein Belohnungssystem ein wichtiger Motivator ist. Ebenso sollte es ein System geben, mit dem diejenigen Abteilungen und Gruppen zur Rechenschaft gezogen werden können, die keine positiven Ergebnisse auf diesem Gebiet vorweisen können. Der Gedanke, dass es „Konsequenzen" hat, wenn es nicht gelingt, ein geschlechterbewusstes Arbeitsumfeld sicherzustellen, oder wenn die OSZE-Verpflichtungen zum *Gender Mainstreaming* nicht erfüllt werden, sollte wörtlich genommen werden und nicht nur im übertragenen Sinne gemeint sein.
Schließlich könnte sich die OSZE noch stärker auf das so genannte *„Benchmarking"*, den systematischen Leistungsvergleich mit anderen Organisationen, einlassen. Das könnte dazu führen, dass der Diskurs und die Debatte über die Gleichstellung von Frauen und Männern in internationalen Organisationen „neu belebt" werden und dass die besten Verfahren zum Wohle aller von den anderen kopiert werden können.

Schlussfolgerung

Die OSZE ist in ihrer Arbeit zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern durch zahlreiche Maßnahmen an einem Wendepunkt angelangt: durch die verstärkten Verpflichtungen und Aufgaben, die im OSZE-Aktionsplan 2004 enthalten sind, infolge des erneuten Auftriebs und die Richtung, die ihr die Erarbeitung besonderer Durchführungspläne zum Aktionsplan 2004 gegeben hat, und aufgrund der Erkenntnisse des ersten jährlichen Evaluierungsberichts des Generalsekretärs zur Implementierung des Aktionsplans 2004.
Natürlich hat die OSZE noch genügend Möglichkeiten, ihre Anstrengungen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowohl innerhalb als auch außerhalb der Organisation noch weiter zu erhöhen und zu verbessern. Damit das jedoch auch wirklich geschieht, muss man sich darüber klar werden, dass tief greifende Veränderungen komplexe Prozesse sind, die mehr erfordern als schön formulierte und wortgewandte Willenserklärungen. Nur durch Kapazitätsaufbau in der eigenen Organisation und durch strategische organisatorische Veränderungen kann die OSZE den ambitionierten Zielen näherkommen, die sie sich selbst im Aktionsplan 2004 gesetzt hat. Das wird

kein leichter Weg sein – er verlangt Geduld, Beharrlichkeit, eine präzise Planung und eine gewisse Vorsorge gegen Unbehagen, das den Fortschritt verzögern könnte. Er verlangt ebenso eine ernsthafte Selbstreflexion und eine Analyse der Konsequenzen der bisherigen Vorgehensweise. Dieser Prozess wird vielleicht nicht sofort zu Veränderungen führen; sie werden vielleicht nur langsam und verhalten eintreten, aber sie werden von einer Basis und von Strukturen getragen sein, die sich der ehrlichen Reflexion darüber verschrieben haben, wie sie in der Vergangenheit selber zur Ungleichbehandlung beigetragen haben und wie sie in Zukunft die Gleichstellung fördern können, so dass die Veränderungen wahrscheinlich erträglich sein werden. Wie Carl G. Jung einst schrieb: „Wer nach außen schaut, träumt. Wer nach innen blickt, erwacht."

Außenbeziehungen und Einflüsse

Benita Ferrero-Waldner

Die Europäische Union und die OSZE – natürliche Partner in einer vernetzten Welt

In einer globalisierten Welt mit ihren Chancen und Risiken sind die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Europäische Union natürliche Partner.

Seit nunmehr drei Jahrzehnten ist die OSZE ein Eckstein der euro-atlantischen institutionellen Architektur. Indem sie 56 Staaten von Vancouver bis Wladiwostok vereint, schafft sie eine einzigartige Plattform, auf der umfassende Sicherheit gefestigt und gefördert werden kann. Die drei Jahrzehnte seit Unterzeichung der Schlussakte von Helsinki haben historische Errungenschaften im KSZE/OSZE-Rahmen gebracht. Die Aktivitäten der OSZE sind im Laufe dieser Jahre gereift, von vertrauensbildenden Maßnahmen und Rüstungskontrolle hin zum Institutionenaufbau nach einem Konflikt und zur Beobachtung demokratischer Wahlen.

Auch die EU hat sich in dieser Zeit stark gewandelt. Sie hat ihre außenpolitischen Instrumente geschärft und ist heute ein wichtiger globaler Akteur. Aufgrund ihrer weltweiten Präsenz ist die EU zunehmend in der Lage, komplexe Sicherheitsrisiken an der Wurzel zu packen. Ihr Spektrum reicht heute von der Rolle als weltgrößter Handelsblock und Entwicklungshilfegeber bis zu ihrem Beitrag zum Kampf gegen den Klimawandel und zur Förderung der Achtung der Menschenrechte, zu friedensschaffenden Missionen und zur Krisenbewältigung.

Die jüngste EU-Erweiterung hat ebenso, wie es die neue Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) in Zukunft tun wird, zur Aufrechterhaltung regionaler Sicherheit beigetragen. Die ENP hat erheblich an Bedeutung gewonnen und stellt heute eine der wichtigsten Prioritäten der EU-Außenpolitik dar. Mit dem Europäischen Instrument für Nachbarschaft und Partnerschaft (ENPI) erhält sie mit Beginn des Jahres 2007 auch ein eigenes Instrument. Mit Hilfe der ENP werden Stabilität und Reformen in unseren östlichen und südlichen Nachbarländern gefördert. ENP-Aktionspläne – detaillierte Reformagenden, die mit jedem unserer Partnerländer ausgearbeitet werden – laden unsere Nachbarn zu vertiefter wirtschaftlicher, politischer, kultureller und sicherheitspolitischer Zusammenarbeit ein. Die ENP ist eine *Win-Win*-Politik, die es Europa und seinen Partnern ermöglicht, Stabilität, Sicherheit und Wohlergehen für alle Beteiligten zu stärken. In ihrer Implementierung liegt ein weiteres großes Potenzial für weitere Synergieeffekte mit der OSZE.

Trotz lobenswerter Bemühungen der Europäischen Union und der OSZE war 2005 ein herausforderndes Jahr. Einerseits konnten wir Fortschritte bei der Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum verzeichnen. Andererseits sahen wir einen Anstieg von Verletzungen der Grundwerte

der OSZE, und auch eine Reihe von „eingefrorenen Konflikten“ blieb weiterhin ungelöst.
Diese anhaltenden Herausforderungen bedürfen eines umso energischeren Einsatzes aller drei OSZE-Dimensionen, der politisch-militärischen, der ökonomischen und ökologischen und nicht zuletzt der menschlichen Dimension. Insofern gibt es auch kein „Ungleichgewicht“ in der OSZE, wie manche Kritiker behaupten. Die menschliche Dimension bleibt essenziell, denn Verletzungen von Grundfreiheiten und menschlicher Sicherheit gehören zunehmend zu den Ursachen größerer Sicherheitsprobleme, deren Lösung im gemeinsamen Interesse aller liegt.
Es ist wichtig, dass nach der Reformdebatte des Jahres 2005 nun alle OSZE-Teilnehmerstaaten die Schlussfolgerungen des Berichts des Weisenrats respektieren und umsetzen. Das heißt, die OSZE, ihre Institutionen und ihre Feldmissionen noch effektiver zu machen und ihnen – insbesondere dem BDIMR – jene Unabhängigkeit und politische Neutralität zu geben, die sie brauchen, um ihre Aufgaben erfolgreich bewältigen zu können. Auch muss die OSZE mit den entsprechenden finanziellen Mitteln ausgestattet werden, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Es gibt keine umfassende Sicherheit zum Nulltarif.
In der Ukraine konnten OSZE und EU im Laufe des Jahres 2005 einen substanziellen Beitrag zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie zur Sicherstellung nachhaltiger wirtschaftlicher Reformen leisten. In Moldau unterstützt die Europäische Union mit ihrer Grenzmission, die seit Dezember 2005 sehr erfolgreich arbeitet, nicht nur die Bekämpfung illegalen Handels, sondern hat auch eine positive Dynamik in den Transnistrien-Konflikt gebracht.
Auch bei vielen wichtigen Querschnittsthemen haben wir generell positive Entwicklungen gesehen, so etwa bei der Stärkung von Toleranz und Nichtdiskriminierung, beim Kampf gegen den Terrorismus, bei Aktionen in den Bereichen Umwelt- und Transportsicherheit sowie bei Initiativen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, vor allem des Menschen- und Drogenhandels. Diese Themenpalette spiegelt den breiten Sicherheitsbegriff wider, den die OSZE und die EU teilen.
Die EU und insbesondere die Europäische Kommission waren auch 2005 konstruktive Partner in der OSZE, sowohl in der internen Reformdebatte als auch bei konkreten geographischen und thematischen Schwerpunkten. Es gab eine enge Kooperation von OSZE-Missionen, Delegationen der EU-Kommission sowie anderen EU-Vertretern vor Ort (vor allem in Südosteuropa) sowie zwischen dem BDIMR und der Kommission, insbesondere bei Wahlbeobachtungsmissionen; die EU setzte ihre finanzielle Unterstützung für Aktivitäten des BDIMR fort und die Zusammenarbeit beim Training für ziviles Krisenmanagement wurde vertieft.
Allerdings sind wir uns trotz der positiven Zusammenarbeit bewusst, dass die Europäische Union im OSZE-Rahmen noch effektiver und kohärenter auf-

treten muss. Die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission müssen noch stärker mit einer Stimme sprechen, um ihr Gewicht konstruktiver einbringen zu können. Auch die Vernetzung von EU- und OSZE-Aktivitäten ist im Detail noch verbesserungsfähig.

Die Aktivitäten der OSZE waren mir in meiner politischen Arbeit stets wichtig. Das galt für meine Zeit als Österreichs Außenministerin ebenso wie für meine Zeit als OSZE-Vorsitzende im Jahr 2000, und es gilt weiterhin für meine Tätigkeit als für die Beziehungen zur OSZE zuständige EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und die Europäische Nachbarschaftspolitik. Mit Blick auf die anstehenden Reformen bin ich davon überzeugt, dass die OSZE nach der Übergangsphase von 2005 eine Renaissance erleben wird. In einer komplexen Welt brauchen wir effektiven Multilateralismus und eine innovative Sicherheitspolitik. Dazu bedarf es nicht „weniger" OSZE, sondern einer „besseren" OSZE. Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sind zu wichtig, als dass wir das Erbe von Helsinki und die Errungenschaften der letzten drei Jahrzehnte in allen drei Dimensionen der OSZE vergessen dürften.

Meiner Ansicht nach darf die Reform der OSZE nicht bedeuten, ihre Prinzipien aus dem Auge zu verlieren. Im Gegenteil: Die untrennbare, logische Verbindung von Sicherheit, Demokratie und Menschenrechten ist heute relevanter denn je. Im euro-atlantischen Raum geht es auch in Zukunft darum, den Wandel zu gestalten, politisches Vertrauen zu bilden und vor allem menschliche Sicherheit zu gewährleisten.

Frank Evers

Das ASEAN Regional Forum (ARF) und Felder der Kooperation mit der OSZE[1]

Die OSZE und das ASEAN Regional Forum (ARF) sind Sicherheitsinstitutionen zweier wirtschaftlich eng verflochtener, dabei asymmetrisch entwickelter und unterschiedlich sicherer Nachbarkontinente. Allein das legt eine Sicherheitskooperation nahe. Während jedoch die KSZE/OSZE bereits seit Jahren eine moderne (d.h. umfassende, kollektive und nachhaltige) Sicherheitskultur verkörpert, reflektiert das ARF vorerst lediglich den Wunsch, zeitgemäße Sicherheitskonzeptionen und -strukturen in ähnlicher Weise auch in Asien anzusiedeln. Zwischen dem Beginn des KSZE- und dem des ARF-Prozesses liegen rund zwei Jahrzehnte. Entsprechend unterscheiden sich OSZE und ARF auch im Grad ihrer Institutionalisierung und im Umfang ihrer politischen Normen und Verpflichtungen. Auch mischen sie sich unterschiedlich stark in die politischen Belange ihrer Teilnehmer- bzw. Mitgliedstaaten ein.
OSZE und ARF ähneln einander in ihren allgemeinen Zielsetzungen, die in beiden Fällen nicht völkerrechtlich, sondern lediglich politisch bindend sind. Die Mitgliedschaft beider Institutionen, die sich über drei bzw. vier Kontinente erstreckt, reflektiert da wie dort den bedeutenden Einfluss globaler Akteure auf Sicherheitsfragen. Eine größere Gruppe von Staaten ist gleichzeitig in beiden Institutionen vertreten. So ist die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten direkt (Kanada, Russland, USA) oder indirekt (über die EU) im ARF präsent. Vier der fünf asiatischen Kooperationspartner der OSZE sind gleichzeitig ARF-Mitglieder.
Der vorliegende Beitrag stellt das ARF vor, vergleicht es mit der OSZE und untersucht spezifische nationale Interessen an einer Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen. Er geht von der These aus, dass beide Organisationen zwar nicht zu den tonangebenden multilateralen Sicherheitsakteuren gehören, sich aber für den Transfer von Sicherheits-Know-how zwischen Europa und Asien und für die Einbettung von lokalem oder regionalem Sicherheitsmanagement in überregionale Sicherheitszusammenhänge eignen. Der Beitrag schließt mit Vorschlägen zu Feldern bzw. Themen der Zusammenarbeit zwischen OSZE und ARF.

Das ASEAN Regional Forum (ARF)

Das ARF ist das wichtigste regelmäßig tagende multilaterale Sicherheitsgremium größeren Formats in Asien. Das einmal jährlich zusammentretende Fo-

1 Der vorliegende Beitrag behandelt Ereignisse bis zum Juni 2006.

rum stellt die sicherheitspolitische Dimension des Verbands südostasiatischer Staaten (*Association of Southeast Asian Nations,* ASEAN) dar. Seine Gründung war auf dem ASEAN-Gipfel von 1992 mit der Erklärung von Singapur und der Forderung nach einem intensivierten sicherheitspolitischen Dialog[2] angebahnt und auf dem 26. ASEAN-Ministertreffen und der Nachfolgekonferenz des Treffens 1993 in Singapur beschlossen worden. Das eigentliche Gründungstreffen des ARF fand am 25. Juli 1994 in Bangkok statt.
Das ARF agiert im Umfeld solch unterschiedlich angelegter Institutionen wie der subregionalen Schanghai-Kooperationsorganisation (*Shanghai Cooperation Organization,* SCO)[3], der regional konzipierten Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (*Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia,* CICA)[4] und überregionaler Institutionen wie der Asiatisch-pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Asia-Pacific Economic Cooperation,* APEC)[5], des Diskussionsformats ASEAN+3[6], des Asien-Kooperationsdialogs (*Asia Cooperation Dialogue,* ACD)[7], des Dialogs über Kooperation in Nordostasien (*Northeast Asia Cooperation Dialogue,* NEACD)[8] oder des Asien-Europa-Treffens (*Asia Europe Meeting,* ASEM)[9]. Diese und ähnliche Organisationen bzw. Initiativen verkörpern allesamt Versuche, von verschiedenen Seiten her das Sicherheitsgefüge des asiatischen Kontinents und seiner Teilregionen in einen Ordnungsrahmen zu stellen und dort verhandel- und regelbar zu gestalten.

---

2 Vgl. Singapore Declaration of 1992, Singapur, 28. Januar 1992, unter: http://www.asean sec.org/5120.htm.

3 Die SCO wurde 2001 von China, Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan als zwischenstaatliche Organisation für asiatische Sicherheitsbildung gegründet, die vor allem durch Grenzregulierungen, Streitkräftereduzierungen, vertrauensbildende Maßnahmen, Terrorismusbekämpfung sowie wirtschaftliche, infrastrukturelle und andere Formen der Zusammenarbeit erreicht werden soll.

4 Die CICA ist eine von Kasachstan im Jahr 1992 initiierte Konferenzplattform, der Afghanistan, Ägypten, Aserbaidschan, China, Indien, Israel, Iran, Kasachstan, Kirgisistan, die Mongolei, Pakistan, die Palästinensische Autonomiebehörde, Russland, Tadschikistan, die Türkei und Usbekistan angehören; Beobachterstatus haben Australien, Indonesien, Japan, der Libanon, Malaysia, Südkorea, Thailand, die Ukraine, die USA und Vietnam.

5 APEC ist ein jährlich tagendes, auf wirtschaftliche Kooperation hinwirkendes Wirtschafts- und Handelsforum von 21 Teilnehmerstaaten.

6 ASEAN+3 wurde im Jahr 2001 gegründet und besteht aus den zehn ASEAN-Mitgliedern plus China, Japan und Südkorea.

7 Der ACD ist ein im Jahr 2002 eingerichteter, jährlich tagender und vor allem auf wirtschaftliche Themen abzielender Außenministerdialog mit den 28 Teilnehmern Vereinigte Arabische Emirate, Bangladesch, Bahrain, Brunei Daressalam, Bhutan, China, Indonesien, Indien, Iran, Japan, Kambodscha, Kasachstan, Katar, Kuwait, Laos, Myanmar, Mongolei, Malaysia, Oman, Pakistan, Philippinen, Russland, Saudi-Arabien, Singapur, Sri Lanka, Südkorea, Thailand und Vietnam.

8 Der NEACD ist ein seit 1993 regelmäßig tagendes, informelles *Track-Two*-Forum Chinas, Japans, Russlands, Südkoreas, Nordkoreas und der USA.

9 ASEM ist ein seit 1996 tagendes informelles Dialogforum der Staats- bzw. Regierungschefs der 25 EU-Staaten, der Europäischen Kommission, der sieben ASEAN-Staaten Brunei Daressalam, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam sowie Chinas, Japans und Südkoreas. Gegenstand des ASEM sind aus europäischer Sicht bilaterale Beziehungen, die GASP und unionsverantwortliche Außenpolitikfelder. ASEM ist thematisch offen und behandelt politische Themen ebenso wie Handels- und Wirtschaftsfragen, Kultur, Bildung und Soziales.

Die Mitglieder des ARF und ihre Verbindungen zu OSZE-Teilnehmerstaaten

Dem ARF gehören die zehn ASEAN-Staaten sowie eine Gruppe von ASEAN-Dialogpartnern an. Im Einzelnen sind das:

1. die *ASEAN-Staaten* Brunei Daressalam, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam sowie
2. die *ASEAN-Dialogpartner* Australien, China, die Europäische Union, Indien, Japan, Kanada, die Mongolei, Neuseeland, Nordkorea, Pakistan, Papua-Neuguinea (mit Beobachterstatus), die Russische Föderation, Südkorea, Timor Leste und die USA.[10]

In dieser Zusammensetzung wirken im ARF somit über die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten mit vier der fünf OSZE-Partner in Asien (Japan, Südkorea, die Mongolei und Thailand) zusammen. In den Dokumenten des ARF erscheinen Verweise auf Kooperationsbeziehungen mit Europa (namentlich mit der Europäischen Union) ab dem vierten ARF (1997).[11] Aus asiatischer Sicht ist auch die Mitgliedschaft aller fünf offiziellen Atommächte im ARF von Belang.

Die allgemeinen Ziele und Schwerpunkte des ARF

Das ARF ist ein Dialogforum für die Umsetzung der wesentlichen sicherheitspolitischen Ziele der ASEAN. In der ASEAN-Terminologie werden diese als regionale Harmonie und Stabilität beschrieben. Das ARF dient Konsultationen über Sicherheitsfragen und wurde 1. zur Förderung vertrauensbildender Maßnahmen (VBM), 2. zur Entwicklung von Mechanismen der präventiven Diplomatie und 3. zur Entwicklung von Ansätzen zur Konfliktbearbeitung eingerichtet.[12] Diese drei Schwerpunkte sollen schrittweise in Angriff genommen werden, was sich auch in der analogen Bezeichnung der drei konzipierten Entwicklungsetappen des ARF widerspiegelt. Derzeit befasst sich das ARF vor allem mit VBM und präventiver Diplomatie. Ein besonderer Schwerpunkt ist darüber hinaus seit Ende 2001 die Beteiligung an der internationalen Terrorismusbekämpfung.
Das ARF beschäftigt sich einerseits mit konventionellen Sicherheitsfragen wie der Nichtverbreitung von Nuklear- und anderen Massenvernichtungswaf-

10 Bangladesh ist seit Juli 2006 Mitglied des ARF.
11 Vgl. Chairman's Statement, The Fourth ASEAN Regional Forum, Subang Jaya, Malaysia, 27. Juli 1997. Dieser und weitere Verweise auf Dokumente des ARF sind der ARF Document Series unter http://www.aseansec.org/ARF-Doc-Series-2004.htm entnommen (aktualisiert bis 2004). Die Dokumente sind ebenfalls unter http://www.aseanregionalforum.org (aktualisiert bis 2006) abrufbar.
12 Vgl. Chairman's Statement und The ASEAN Regional Forum – A Concept Paper, The Second ASEAN Regional Forum, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, 1. August 1995.

fen sowie Kleinwaffen, andererseits mit neuen Sicherheitsbedrohungen wie Terrorismus, grenzüberschreitender Kriminalität, Menschen- und Drogenhandel sowie Seepiraterie und anderen Gefährdungen der maritimen Sicherheit. Das ARF sieht friedenserhaltende Operationen als Option vor. Ähnlich der OSZE positioniert es sich vor allem in Beschlüssen und Erklärungen und verpflichtet seine Mitglieder so auf die Aufrechterhaltung eines bestimmten politischen Umgangs miteinander. Im Unterschied zur OSZE ist das ARF (noch) nicht mit Konfliktmanagement befasst und beschäftigt sich auch nicht direkt mit spezifischen Problemfeldern wie etwa der Koreafrage, der atomaren Aufrüstung Nordkoreas oder der Taiwanfrage. Pakistan wurde 2004 ausdrücklich nur unter der Bedingung in das ARF aufgenommen, seine Differenzen mit Indien nicht auf die Tagesordnung des ARF zu bringen.
Die grundlegenden Ideen des ARF – formuliert in Herausforderungen, Entwicklungsetappen und organisatorischen Fragen – wurden auf dem zweiten ARF 1995 in Bandar Seri Begawan im *Chairman's Statement* und in *The ASEAN Regional Forum – A Concept Paper* zusammengefasst.[13]

Die Prinzipien und Kernkriterien der Teilnahme am ARF

Im ARF gilt, wie auch in der OSZE, das Prinzip der gleichberechtigten Teilnahme, im Unterschied zu Letzterer aber auch das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Eine Entsprechung zum Moskauer Dokument von 1991, mit dem die OSZE die Belange der menschlichen Dimension aus der ausschließlichen innenpolitischen Verantwortung herausgenommen hatte, gibt es im ARF nicht. Ebenso wie die OSZE fasst das ARF seine Beschlüsse im Konsens.
Die vier Kernkriterien für die Teilnahme am ARF sind Verpflichtung, Relevanz, schrittweise Erweiterung und Konsultation. Diese Kriterien wurden 1996 verabschiedet und beziehen sich auf die *Verpflichtung* des jeweiligen Mitgliedstaates, zur gemeinsamen Erreichung der Ziele des Forums beizutragen, die *Relevanz* des Sicherheitsbeitrags des jeweiligen Mitgliedstaates für Nordost- und Südostasien und Ozeanien und die Möglichkeit der *schrittweisen Erweiterung* des ARF bei gleichzeitig überschaubar gehaltener Teilnehmerzahl. Bei künftigen Beitrittsanträgen sind *Konsultationen* zwischen dem ARF-Vorsitz und den ARF-Mitgliedern sowie die einstimmige Zustimmung durch die zehn ASEAN-Staaten notwendig.[14]

Die Gremien des ARF

Im Unterschied zur OSZE ist das ARF kaum institutionalisiert. Das höchste Gremium des ARF ist das jährliche Außenministertreffen, das sich den tur-

13 Vgl. ebenda.
14 Vgl. Chairman's Statement, The Third ASEAN Regional Forum, Jakarta, Indonesia, 23. Juli 1996.

nusmäßig im jeweiligen Vorsitzland im Juni oder Juli stattfindenden ASEAN-Außenministertreffen anschließt. Der ARF-Vorsitz, der gleichzeitig auch den ASEAN-Vorsitz hält und ebenso wie dieser jährlich wechselt, lädt zu diesen Treffen ein. Zu ihrer Vorbereitung bittet er üblicherweise bereits im Mai zu sondierenden Treffen hoher Beamter (*Senior Officials' Meetings,* SOMs). Der ARF-Vorsitz kann – wie im Übrigen auch jedes ARF-Mitglied – angesehene Persönlichkeiten und Experten (*Eminent/Expert Persons,* EEPs) um Stellungnahmen zu spezifischen Themen ersuchen. Die Einrichtung einer Gruppe der Freunde des Vorsitzes oder einer Troika wurde 2004 diskutiert, allerdings ohne Ergebnis.

Das ARF verfügt über kein eigenes Sekretariat, obschon dessen Einrichtung verschiedentlich angeregt wurde. 2004 wurde lediglich eine ARF-Abteilung innerhalb des ASEAN-Sekretariats geschaffen. Sie dient der Unterstützung des ARF-Vorsitzes, besteht bislang dem Vernehmen nach allerdings nur aus einem Leiter und zwei Mitarbeitern. Es ist nicht unüblich, eine ARF-Kontaktstelle beim jeweiligen ARF-Vorsitz einzurichten.

Zwischen den Jahresforen finden Treffen der Unterstützungsgruppe für vertrauensbildende Maßnahmen (*Intersessional Support Group on Confidence-Building Measures*, ISG on CBMs) statt. Diese Treffen werden im Ko-Vorsitz-Verfahren von jeweils einem ASEAN-Mitglied und einem Dialogpartner geleitet. 2004/2005 lag der Ko-Vorsitz bei Kambodscha und der EU. Die Ergebnisse der ISG-Treffen werden auf den SOMs des ARF vorgelegt. Das Mandat der ISG muss jährlich verlängert werden.

Seit 2001 treffen sich hohe Beamte aus den Verteidigungsministerien im Rahmen der ISG zu Arbeitsessen, ein erstes offizielles Treffen fand 2002 statt (*Defence Officials' Dialogue,* DOD). 2004 stimmten die ARF-Außenminister einem Vorschlag Chinas zu, eine ARF-Konferenz über Sicherheitspolitik abzuhalten.

Des Weiteren gehören zu den Aktivitäten des ARF Fachtagungen (*Intersessional Meetings,* ISMs), die bislang u.a. den Themen Friedenserhaltung, Koordination von und Kooperation bei Such- und Rettungsaktivitäten und der Katastrophenhilfe gewidmet waren. Seit 2002 gibt es ISMs zur Terrorismusbekämpfung und zu grenzüberschreitender Kriminalität.

Grundlegende Absprachen zur Einrichtung der vorgenannten ARF-Gremien waren im Wesentlichen auf dem zweiten ARF getroffen worden.[15]

Die beiden Verhandlungsebenen des ARF: Track One und Track Two

Das Bemühen, potenziell strittige Themen möglichst aus den offiziellen Gesprächen des ARF herauszuhalten und sie anderweitig zu verhandeln, spiegelt die Besonderheiten der politischen und der Verhandlungskultur in Asien wider. Hier liegt der Grund dafür, dass neben der als *„Track One"* bezeichneten Ebene der Treffen von Regierungsvertretern auch ein *„Track Two"* einge-

15 Vgl. Chairman's Statement, a.a.O. (Anm. 12).

richtet wurde. Der *Track-Two*-Dialog dient dem nichtoffiziellen Meinungsaustausch zwischen Wissenschaftlern nationaler Strategieinstitute und Vertretern relevanter NGOs. Der Vorteil einer solchen Zweiteilung des Dialogs liegt in der Ausweitung des im Rahmen des ARF zu behandelnden Themenspektrums.[16] Gleichzeitig öffnet der *Track Two* das ARF für andere Organisationen. Vorschläge von Organisationen wie dem Rat für Sicherheitszusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum (*Council for Security Cooperation in the Asia Pacific,* CSCAP)[17], der akademischen Dachorganisation der Denkfabriken des *Track Two*, finden über den *Track Two* mitunter direkt Eingang in die Beschlüsse des ARF.[18] Der kontinuierliche Dialog im *Track Two* gehört zweifelsohne zu den komparativen Vorteilen des ARF. Gleichzeitig ist er mit der Zielgruppe „Wissenschaftler" enger gefasst als der zivilgesellschaftliche Dialog der OSZE, der zwar auf keinem eigenen *Track* abläuft, dafür aber das gesamte Spektrum von nichtstaatlichen Partnern anspricht und dies in allen drei Körben sowohl auf zentraler Ebene als auch über die Feldpräsenzen tut.

Der ARF-Prozess und die Verankerung des ARF-Acquis

Das ARF als politischer Prozess manifestiert sich vor allem in

- Erklärungen (*ARF Statements*),
- Konzepten und Prinzipien (*ARF Concepts and Principles*),
- Erklärungen des Vorsitzes (*Chairman's Statements*),
- zusammenfassenden Berichten des Ko-Vorsitzes (*Co-Chairman's Summary Reports*),
- zusammenfassenden Berichten und Inhaltswiedergaben von Veranstaltungen und Treffen (*Summary Reports*),
- Konzeptpapieren (*Concept Papers*) und
- so genannten „Quintessenzen" (*„Distillations"*) und Verzeichnissen (*„Lists"*) von Maßnahmen, beispielsweise VBM.

Eine Sammlung aller Beschlüsse und Dokumente wird in Form der *ARF Document Series* veröffentlicht. Die dort gesammelten politischen Normen und Verpflichtungen der ARF-Teilnehmer leiten sich aus den Aktivitäten und Beschlüssen des Forums ab und stellen somit eine Art ARF-*Acquis* dar, der laufend fortgeschrieben wird.[19]

---

16 Vgl. ebenda.

17 Der CSCAP ist eine im Jahr 1992 von rund zwei Dutzend strategischen Forschungszentren in Australien, Kanada, Indonesien, Japan, Südkorea, Malaysia, auf den Philippinen, in Singapur, Thailand und den USA eingerichtete *Track-Two*-Plattform.

18 Vgl. CSCAP's List of Proposals on Enhancing Interaction between Track I and Track II, The Seventh ASEAN Regional Forum, Bangkok 2000.

19 The ARF Document Series, a.a.O. (Anm. 11).

Das ARF veröffentlicht außerdem einen jährlichen Bericht über Sicherheitsfragen (*Annual Security Outlook*) – eine Sammlung von freiwillig erstellten nationalen Berichten von ARF-Teilnehmern. Der sechste *Annual Security Outlook* wurde 2005 auf dem zwölften ARF in Vientiane vorgestellt. Er enthielt elf Einzelberichte, u.a. von China, der EU, Japan, Südkorea, Russland, Thailand und den USA.
Zu den Instrumenten des ARF gehören schließlich auch freiwillige Hintergrundinformationen zu regionalen Sicherheitsfragen (*Voluntary Background Briefings on Regional Security Issues*).

Der ASEAN-Hintergrund des ARF und die drei ASEAN-Gemeinschaften

Die Basis von ASEAN und ARF bilden im hier relevanten Zusammenhang in erster Linie die folgenden Beschlüsse der ASEAN:

1. die ASEAN-Erklärung (*ASEAN Declaration*, Bangkok 1967).
2. die Erklärung der Eintracht der ASEAN (*Declaration of ASEAN Concord – Bali Concord*, Bali 1976),
3. die Erklärung über eine Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration*, ZOPFAN, Kuala Lumpur 1971),
4. der Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit (*Treaty of Amity and Cooperation*, TAC, Bali 1976),
5. die ASEAN-Erklärung über das Südchinesische Meer (*ASEAN Declaration on the South China Sea*, Manila 1992),
6. die Erklärung von Singapur (*Singapore Declaration*, Singapur 1992),
7. der Vertrag über eine kernwaffenfreie Zone in Südostasien (*Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone*, SEANWFZ, Bangkok 1995) sowie
8. die Erklärung der Eintracht der ASEAN II (*Declaration of ASEAN Concord II*, *Bali Concord II,* Bali 2003).

Die strategischen Orientierungen der ASEAN spiegeln sich in der ASEAN-Vision 2020 (Kuala Lumpur 1997)[20], in dem Hanoi-Aktionsplan 1999-2004 (Hanoi 1998)[21] und den sich daraus ableitenden Aktionsplänen sowie im Vientiane-Aktionsprogramm 2004-2010 (Vientiane 2004)[22] wider. Dort sind Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau wie die Initiative für die Integration der ASEAN (*Initiative for ASEAN Integration,* IAI)[23] und der Zeitplan für die

20 ASEAN Vision 2020, unter: http://www.aseansec.org/1814.htm.
21 Hanoi Plan of Action, unter: http://www.aseansec.org/8754.htm.
22 Vientiane Action Programme, unter: http://www.aseansec.org/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf.
23 IAI, unter: http://www.aseansec.org/14013.htm.

ASEAN-Integration (*Roadmap for the Integration of ASEAN,* RIA) verankert.

Die weitere Entwicklung der ASEAN und somit auch die Tätigkeit des ARF erhielten im Oktober 2003 einen neuen konzeptionellen Rahmen. Der *Bali Concord II* gibt die allgemeine Überzeugung wieder, dass ASEAN mit der Zeit einen Gemeinschaftscharakter entwickeln sollte. Der Gemeinschaftsgedanke wurde im Übrigen auch durch die Solidarität und die Zusammenarbeit beim Ausbruch der SARS-Epidemie im Jahr 2003 und bei der Bewältigung der katastrophalen Folgen des Tsunami im Jahr 2004 gestärkt. Eine zukünftige ASEAN-Gemeinschaft soll auf den drei Säulen politische Kooperation und Sicherheitszusammenarbeit, wirtschaftliche Kooperation sowie soziokulturelle Zusammenarbeit beruhen.[24]

Entsprechend soll sich die ASEAN-Gemeinschaft aus den folgenden drei Teilgemeinschaften zusammensetzen: der ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft, der ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft und der Soziokulturellen ASEAN-Gemeinschaft. Die hier relevante ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft (*ASEAN Security Community*, ASC) soll einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit der größeren asiatisch-pazifischen Region leisten, ist jedoch nicht als Verteidigungspakt, Militärallianz oder Ausgangspunkt einer gemeinsamen Außenpolitik angelegt. Sie ist als offener Rahmen für die Kooperation mit den Freunden der ASEAN und den ASEAN-Dialogpartnern gedacht, soll existierende Institutionen und Mechanismen der ASEAN nutzen und dabei nationale und regionale Kapazitäten entwickeln helfen, etwa in Bereichen wie Terrorismusbekämpfung, Kampf gegen Drogen- und Menschenhandel, Bekämpfung von transnationaler Kriminalität und Freihaltung des südostasiatischen Raums von Massenvernichtungswaffen. Dabei sollen die vorhandenen politischen Instrumente der ASEAN (ZOPFAN, TAC, SEANWFZ u.a.) weiterhin eine Schlüsselrolle für VBM, präventive Diplomatie und Konfliktmanagement spielen. In Bereichen wie Normsetzung, Konfliktprävention, -regelung und -nachsorge sollen spezielle Mechanismen geschaffen werden. Entsprechend den regionalen Erfordernissen wird maritimen Angelegenheiten besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Die Mitglieder der ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft verpflichten sich auf die ausschließlich friedliche Beilegung intraregionaler Differenzen. Sie erkennen die souveränen Rechte der anderen Mitgliedsländer auf eine eigene Außenpolitik und eigene Verteidigungsarrangements an und halten an den Prinzipien der umfassenden Sicherheit, der Nichteinmischung, der Beschlussfassung im Konsensverfahren, der nationalen und regionalen Widerstandsfähigkeit (*„national and regional resilience“*) sowie des Verzichts auf Androhung oder Anwendung von Gewalt fest. Die ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft gibt nicht zuletzt auch für die Kooperationsbeziehungen des ARF den allgemeinen politischen Kontext vor. Innerhalb der ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft

24 Vgl. Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II), unter: http://www.aseansec.org/15159.htm.

soll der Hohe Rat des Vertrages über Freundschaft und Zusammenarbeit (*High Council of the TAC*) jene maßgebliche Komponente darstellen, in der sich die Verpflichtung zur friedlichen Konfliktbeilegung wiederfindet. Gleichzeitig soll das ARF nach wie vor das wichtigste Element des übergreifenden regionalen Sicherheitsdialogs bleiben.[25] Für die ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft gibt es einen gesonderten Aktionsplan.[26]

Die Schwerpunkte des ARF

Die drei Schwerpunkte bzw. Entwicklungsetappen des ARF umfassen wie oben erwähnt 1. die Förderung vertrauensbildender Maßnahmen, 2. die Entwicklung von Mechanismen der präventiven Diplomatie sowie 3. die Entwicklung von Ansätzen zur Konfliktbearbeitung. Sie bilden das übergeordnete Raster der ARF-Aktivitäten und werden durch die Erörterung von Sonder- und Querschnittsthemen wie etwa nichttraditionelle Gefährdungen ergänzt.[27]

Vertrauensbildende Maßnahmen

Vertrauensbildende Maßnahmen spielen als Kern der ersten Entwicklungsetappe des ARF seit dessen Gründung eine herausragende Rolle. Ihre Kernziele waren bereits in den ASEAN-Dokumenten ZOPFAN und SEANWFZ verankert.
Vertrauensbildende Maßnahmen wurden erstmals 1995 auf dem zweiten ARF als Anhang A (Sofortmaßnahmen) bzw. Anhang B (mittel- und langfristige Maßnahmen, die im *Track-Two*-Prozess jedoch auch schon früher erörtert werden können) zu dem bereits erwähnten Papier *The ASEAN Regional Forum – A Concept Paper* zusammengefasst. Sie haben sich seither in Umfang und Inhalt beständig fortentwickelt.[28] Seit dem dritten ARF (Jakarta 1996) haben vertrauensbildende Maßnahmen mit den Berichten zu den Aktivitäten der *ISG on CBMs* einen festen Platz auf der Agenda der jährlichen Foren, wobei die Gespräche über vertrauensbildende Maßnahmen selbst als VBM aufgefasst werden. Sie umfassen die beiden Bereiche Prinzipienbildung und Transparenz und beinhalten im Einzelnen die Erarbeitung von Grundprinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen und gemeinsamer Sicherheitsperzeptionen, verteidigungspolitische Publikationen, hochrangige Verteidigungskontakte, den Austausch von Angehörigen der Militärakademien und gemeinsame Schulungen, Erwägungen zur Einrichtung von ARF-Kontaktstellen, Manöver- und andere Beobachtungen, Rüstungskontrolle und

25 Vgl. ebenda, Abschnitt A. ASEAN Security Community.
26 ASEAN Security Community Plan of Action, unter: http://www.aseansec.org/16826.htm.
27 Dem Thema wurden mehrere Veranstaltungen gewidmet, so z.B. das Seminar „Enhancing Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues“ in Sanya, China, 2005.
28 Vgl. Distillation of Agreed CBMs from the First up to the Fourth ARF sowie List of New ARF CBMs, The Fifth ASEAN Regional Forum, Manila, The Philippines, 27. Juli 1998.

Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen.[29] Zu den Maßnahmen zur Förderung von Transparenz zählen die Veröffentlichung des *Annual Security Outlook*, die Verbreitung von Positionspapieren zu Fragen der nationalen oder regionalen Sicherheit, die Ankündigung von Manövern, der gegenseitige Besuch militärischer Anlagen, der Austausch von Stabspersonal, die jährlichen Treffen der Vorsitzenden der nationalen Verteidigungsakademien, aber auch die Beteiligung am VN-Register für konventionelle Waffen.
In der Praxis umfassen vertrauensbildende Maßnahmen vor allem Seminare, Workshops und Schulungen. Im Rahmen der VBM wurde außerdem das *ARF Regional Maritime Information Centre* (ARF-RMIC) eingerichtet.

Präventive Diplomatie

Neben der Erörterung vertrauensbildender Maßnahmen gehören zu den Aktivitäten des ARF vor allem Gespräche zum Schwerpunkt präventive Diplomatie.[30]
Mit der Verabschiedung von drei weiteren Schlüsseldokumenten im Jahr 2001 wurde ein wichtiger Schritt zur deutlicheren Hervorhebung dieses Schwerpunktes unternommen. Im Vokabular des ARF spielt dabei der Gedanke der Überlappung der Phase der vertrauensbildenden Maßnahmen mit der Phase der präventiven Diplomatie eine wichtige Rolle. Bei den Dokumenten handelt es sich um:

- *Enhanced Role of the ARF Chair.* Hier werden dem Vorsitz bessere Möglichkeiten der Einflussnahme und Koordination zugedacht. Er soll als Ansprechperson für Konsultationen fungieren, das Recht zur Einberufung von *Ad-hoc*-Treffen erhalten und die Möglichkeit haben, mit dritten Parteien wie etwa den Vorsitzenden internationaler und anderer Organisationen informell zusammenzuarbeiten.[31]
- *Concept and Principles of Preventive Diplomacy.* Hier werden das Konzept und acht Grundprinzipien präventiver Diplomatie nicht als rechtsverbindliche Verpflichtung definiert, sondern als einvernehmliche diplomatische und politische Aktion souveräner Staaten, die mit Zustimmung aller direkt betroffenen Parteien zu unternehmen ist.[32]
- *Co-Chair's Paper on the Terms of Reference of the ARF Eminent/ Expert Persons (EEPs).* Hier wird von der Konzeption her eine Art Weisenrat eingerichtet. Seine Mitglieder stehen dem Vorsitz als Expertenpool zur Verfügung und können mit verschiedenen Aufgaben betraut werden. Jedes ARF-Mitglied kann bis zu fünf aus dem eigenen Land stammende angesehen Persönlichkeiten und Experten benennen. Sie

29 Vgl. Chairman's Statement, a.a.O. (Anm. 14).
30 Vgl. Chairman's Statement und The ASEAN Regional Forum – A Concept Paper, a.a.O. (Anm. 12).
31 Vgl. The Eighth ASEAN Regional Forum, Ha Noi, Viet Nam, 25. Juli 2001.
32 Vgl. ebenda.

werden in einem Register erfasst und haben den Status von ARF-Beratern; sie geben unverbindliche Stellungnahmen und Empfehlungen ab und können nicht nur vom Vorsitz, sondern auch von jedem ARF-Mitglied angerufen werden.[33] Auf dem elften ARF (Jakarta 2004) wurde ihre Tätigkeit in entsprechenden Richtlinien noch einmal näher geregelt.[34] Bis 2005 wurden sie allerdings noch nicht formell mit Forschungsaufträgen oder wissenschaftlichen Analysen betraut, sondern lediglich sporadisch zu SOMs zum Thema präventive Diplomatie eingeladen. Als hinderlich erweisen sich hier Meinungsunterschiede zwischen den ARF-Mitgliedern in der Frage, ob den EEPs primär eine passive Forschungsaufgabe oder doch eine aktivere Rolle zur Unterstützung des Vorsitzes bei der Wahrnehmung diplomatischer Aktivitäten zugedacht werden soll. Ende Juni 2006 trafen sich die EEPs in Südkorea zu einer ersten Plenarsitzung.

Das Ineinandergreifen von VBM und präventiver Diplomatie soll auch durch die regelmäßige Veröffentlichung des *Annual Security Outlook* und durch freiwillige Hintergrundinformationen zu regionalen Sicherheitsfragen unterstützt werden.

Die Betonung von subregionaler Sicherheitsbildung und der nordostasiatische Dialogkontext des ARF

Das ARF äußert sich zu regionalen, subregionalen und bilateralen Entwicklungen. Es nimmt zwar auch Stellung zu Konflikten wie denen auf der koreanischen Halbinsel oder in Indonesien und Myanmar, tut dies allerdings, ohne sich unmittelbar zu engagieren.
Die große Zurückhaltung des ARF bei inneren Angelegenheiten seiner Mitgliedstaaten beruht auf der starken Asymmetrie der politischen Interessen zwischen den konkurrierenden Hauptakteuren des Kontinents. In ihren gegenseitigen Sicherheitsinteressen treten einzelne subregionale Zusammenhänge deutlich hervor.
Im ARF wird daher von dem pragmatischen Ansatz ausgegangen, dass sich regionale Sicherheit in Asien am ehesten auf der Basis subregionaler Komponenten aufbauen lässt, die ihrerseits aus bilateralen Dialogen gespeist werden. Deutlich wird dies an dem für die OSZE besonders relevanten *nord*ostasiatischen Dialogkontext, den das ARF bietet, obwohl es ja ursprünglich im Rahmen der *süd*ostasiatisch ausgerichteten Plattform ASEAN gegründet worden war. Gleichzeitig deutet vor allem das Format ASEAN+3 jedoch auch die Möglichkeit an, bilaterale und subregionale Gespräche durch die Hinzuziehung weiterer Partner in einen für die betroffenen Parteien unverfängliche-

33 Vgl. ebenda.
34 Vgl. The Eleventh ASEAN Regional Forum, Jakarta, Indonesia, 2. Juli 2004.

ren Kontext zu stellen und sie somit zu fördern. In diesem Sinne bot auch der erste *East Asia Summit* (Malaysia, Dezember 2005), an dem Australien, Neuseeland, Indien und die ASEAN+3-Länder teilnahmen, nicht zuletzt den „Plus 3"-Staaten Japan, China und Südkorea ein Forum für Gespräche.[35] Das Fehlen einer regionalen asiatischen Sicherheitsorganisation, die in ihren Aktivitäten über spezifische Themen (Korea, Taiwan, Südchinesisches Meer) hinausgehen und ähnlich der OSZE eine kontinentale Klammer schaffen würde, wird in Nordostasien von mehreren Seiten als Defizit empfunden. Vertreter Japans und Südkoreas verweisen auf den Wunsch ihrer Regierungen, möglichst frühzeitig auf die Entstehung regionaler und subregionaler Sicherheitsnetzwerke Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Zusammenhang zwischen der allmählichen Formalisierung eines regionalen Sicherheitsdialogs und der gleichzeitigen Gestaltung von subregionalen Kontakten unterstrichen. Hierbei kann das ARF eine wichtige Rolle spielen. Hier werden auch Möglichkeiten gesehen, von entsprechenden europäischen Erfahrungen mit dem KSZE-Prozess und der OSZE zu lernen.
Generell entsteht der Eindruck, dass dem Aufbau subregionaler Sicherheit sowohl infolge der ungleichen Konzentration wirtschaftlichen und militärischen Potenzials als auch aufgrund der kulturellen Verschiedenartigkeit der asiatischen Teilregionen vorrangige Bedeutung beigemessen wird. Gerade das ARF stellt einen gesamtasiatischen Kontext für die Anbahnung und Aufrechterhaltung einzelner subregionaler Gespräche in Aussicht, deren Ergebnisse gegebenenfalls auch auf andere asiatische Teilregionen übertragbar sind.

Die Kooperation des ARF mit dem europäischen Raum

Die Beziehungen von ASEAN und ARF zur Europäischen Union

Der Ursprung der Zusammenarbeit des ARF mit dem europäischen Raum sind die Beziehungen der ASEAN mit Westeuropa. Diese fußen auf dem EG-ASEAN Kooperationsabkommen aus dem Jahr 1980 und dem EU-ASEAN-Dialog, der mit der Zeit die Gestalt regulärer Ministertreffen angenommen hat. Der nach dem Abkommen von 1980 eingerichtete Gemischte Kooperationsausschuss tritt alle ein oder anderthalb Jahre zusammen und befasst sich vor allem mit wirtschaftlichen Themen, die in den sechs Unterausschüssen Handel, Wirtschaftliche und Industrielle Zusammenarbeit, Wissenschaft und Technik, Forstwirtschaft, Umwelt und Drogen behandelt werden.
Die Europäische Kommission erklärte in ihrer Mitteilung „Europa und Asien – Strategierahmen für vertiefte Partnerschaften" ASEAN zum wichtigsten

35 Zu diesbezüglichen subregionalen Sicherheitserwartungen siehe auch: Yamada Takio, First East Asia Summit and the Prospect of an East Asian Community, unter: http://www.rieti.go.jp/en/events/bbl/06011201.html.

wirtschaftlichen und politischen Partner in den Beziehungen der Union zu Asien.
Als ASEAN-Dialogpartner ist die Europäische Union wie erwähnt selbst Mitglied des ARF. Dessen Kooperation mit dem europäischen Raum beschränkt sich jedoch nicht auf Westeuropa, sondern erstreckt sich auch auf Russland, das ebenfalls ASEAN-Dialogpartner und ARF-Mitglied ist. Diese Zusammenarbeit wird jedoch nicht zwangsweise als in einem europäischen Kontext befindlich wahrgenommen.
Verweise auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union erscheinen in den Dokumenten des ARF vor allem ab dem vierten ARF (Subang Jaya 1997).[36] Erwähnt werden gemeinsame thematische Veranstaltungen z.B. zur subregionalen Kooperation (viertes ARF), zu Trainingsmaßnahmen für *Peacekeeping*-Operationen (fünftes ARF, Manila 1998), zu Katastrophenschutz und regionalen Hilfeleistungen (fünftes ARF) oder zu präventiver Diplomatie (fünftes ARF). Begrüßt wurde das europäische Engagement im Koreaprozess (achtes ARF, Hanoi 2001). Das neunte ARF, das 2002 in Bandar Seri Begawan stattfand, notierte ein Briefing der Europäischen Union für die *ISG on CBMs* zur europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Anerkennung für Kontakte des ARF-Vorsitzes mit der EU und für Treffen von offiziellen ARF- und EU-Vertretern gab es auf dem zehnten ARF 2003 in Phnom Penh. Eine gemeinsame Erklärung von ARF und EU zur Zusammenarbeit im Kampf gegen Terrorismus wurde im Januar 2003 verabschiedet. Das elfte ARF verzeichnete ein Briefing der EU für die *ISG on CBMs* zur Europäischen Sicherheitsstrategie, zur EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und zum Internationalen Strafgerichtshof. Die EU trug mit einem Beitrag zum zweiten ISM zum Thema „Terrorismusbekämpfung und transnationale Kriminalität“ (Manila 2004) bei. Unter dem gemeinsamen Vorsitz Kambodschas und der EU trat die *ISG on CBMs* 2004/2005 in Phnom Penh und Potsdam/Berlin zusammen. Insgesamt gestalten sich die Beziehungen zwischen EU und ARF entsprechend dem Umstand, dass sich Letzteres noch immer am Anfang seiner Entwicklung befindet.

Die Beziehungen des ARF zur OSZE

Seit dem thailändischen Vorsitz von 1999 sucht das ARF Kontakt zur OSZE. Unter ihrem österreichischen Vorsitz im Jahr 2000 reagierte die OSZE generell positiv auf die Dialogwünsche des ARF. Nicht zuletzt ist die OSZE über ihre Teilnehmerstaaten Russland, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan sowie über ihre Partner in Asien, Japan, Südkorea, die Mongolei, Thailand und Afghanistan, geographisch unmittelbar in der asiatischen Region präsent.

36 Vgl. Chairman’s Statement, a.a.O. (Anm. 11).

Gleichwohl entwickeln sich die Beziehungen zwischen beiden Organisationen in überschaubaren Größenordnungen. Dies wird von verschiedener Seite kritisch konstatiert, reflektiert jedoch lediglich das insgesamt zurückhaltende Interesse, die Dominanz der EU-ASEAN-Kontakte in den relevanten europäisch-asiatischen Beziehungen sowie auch den Umstand, dass OSZE und ARF unterschiedliche Partner darstellen, die mehr bzw. weniger in die Sicherheitsmechanismen ihrer Kontinente eingebunden sind.

Auf dem siebten ARF, das im Jahr 2000 in Bangkok zusammentrat, wurde die Aufnahme informeller Kontakte mit der OSZE vereinbart. Erwogen wurde hier auch, die Beziehungen zur OSZE (ebenso wie zur UNO und zur OAS) für einen fortgesetzten Informations- und Erfahrungsaustausch zu nutzen.[37] Kontakte des ARF-Vorsitzes zur OSZE wurden auf dem zehnten ARF zur Kenntnis genommen, während das elfte ARF den Bericht der *ISG on CBMs* und dessen Empfehlung zu engeren Verbindungen mit der OSZE festhielt.

Begegnungen zwischen der OSZE und dem ARF umfassten die Teilnahme von ARF-Mitgliedern an den OSZE/Thailand-Konferenzen (Bangkok 2002 und 2005) und den OSZE/Japan-Konferenzen (Tokio 2000 und 2004). Die letzte der beiden OSZE/Japan-Konferenzen fand im Übrigen zeitgleich mit dem ARF-Seminar über präventive Diplomatie statt und wurde von deren Teilnehmern besucht. Thematisch und durch das Zusammentreffen von Fachleuten vermittelte die Japankonferenz ein Gefühl von Kompatibilität und Nähe beider Organisationen. Hierauf wurde später mehrfach verwiesen. Die OSZE war 2005 darüber hinaus in die erwähnte *ISG on CBMs* in Potsdam und Berlin involviert. Ihre Vertreter gaben hier einen Überblick über die Antiterrorismusmaßnahmen der OSZE.

Ebenfalls 2005 schlug der damalige OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš eine gemeinsame Konferenz von OSZE und ARF vor.[38] Interesse an einer engeren Kooperation zwischen beiden Organisationen signalisieren insbesondere die OSZE-Partner Japan und Südkorea. Beide regten 2005 eine stärkere Zusammenarbeit mit der OSZE an – Japan mit Blick auf einen möglichen Austausch zum OSZE-Verhaltenskodex, Südkorea mit Blick auf eine Zusammenarbeit im Bereich der neuen Sicherheitsbedrohungen sowie die Institutionalisierungserfahrungen der OSZE.[39]

---

37 Vgl. Chairman's Statement, The Seventh ASEAN Regional Forum, Bangkok, 27. Juli 2000.

38 Vgl. OSCE-Thailand Conference Opening Statement on Sharing of Experiences in Combating Trafficking in Human Beings: Opportunities for Cooperation, Bangkok 2005.

39 Vgl. New Security Threats and a New Security Paradigm, Concept Paper, South Korea, PC.DEL/1/05.

Die Parallelen zwischen KSZE/OSZE und dem ARF

Die Gründung der ASEAN geht wie die der KSZE auf die Zeit des Kalten Krieges zurück. In der KSZE-Schlussakte von Helsinki (1975), dem Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit in Südostasien (1976) und den nachfolgenden Regelungen beider Prozesse bzw. Organisationen finden sich ähnliche Normen und Prinzipien wie etwa das Recht eines Staates, sein eigenes politisches und gesellschaftliches System zu wählen, die Beilegung internationaler Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln sowie Grundsätze der wirtschaftlichen Kooperation. In der OSZE und im ARF gelten das Prinzip der staatlichen Souveränität und das Konsensprinzip. Ähnlich wie der damalige KSZE-Prozess stellt das heutige ARF einen offenen Zyklus von Konferenzen zur Erörterung von Sicherheitsfragen dar.

Im Unterschied zur KSZE umfasst das ARF nicht einen gesamten Kontinent, sondern lediglich eine Auswahl interessierter Staaten. Zudem ist es nicht aus einer bipolaren Konfrontation heraus entstanden. Es dient vielmehr der Diskussion einer Fülle von eigenständigen, wenn auch voneinander mehr oder weniger abhängigen subregionalen Sicherheitsfragen. Im Unterschied zu Europa existiert in Asien kein Einvernehmen über ein wie auch immer formuliertes Kernkonzept für gesamtkontinentale Sicherheit.

Die OSZE weist mit ihrer Entstehungsgeschichte, ihren Normen, Prinzipien und Verpflichtungen sowie ihren Strukturen eine Reihe von Merkmalen auf, die für das ARF möglicherweise zur Nachahmung geeignet sind. Sie verfügt über ein einheitliches, von ausnahmslos allen europäischen Staaten anerkanntes Sicherheitskonzept, das für den gesamten Kontinent politisch verbindlich ist. Hierzu gehören bekanntermaßen die Leitprinzipien für zwischenstaatliche Beziehungen, der in die drei Körbe untergliederte allgemeine und umfassende Sicherheitsansatz, die Plattform für kooperative Sicherheit, die Sicherheitsstrategie für das 21. Jahrhundert sowie Regelungen für die Zusammenarbeit mit Partnern außerhalb des OSZE-Raums.

Für die Kooperation mit Asien hat die OSZE einige komparative Vorteile zu bieten, wie beispielsweise ihr Know-how im Konfliktmanagement auf nationaler und regionaler Ebene. Sie hat Erfahrung mit der politischen Handhabung parallel ablaufender Phänomene wie Staatszerfall, Lokal- und Regionalkonflikte sowie wirtschaftliche und politische Transformation. Führende OSZE-Teilnehmerstaaten verfügen über Erfahrungen in der Beilegung globaler Spannungen, im Management der Zweistaatlichkeit geteilter Nationen sowie auch in ihrer friedlichen Wiedervereinigung. Die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten haben des Weiteren Erfahrung im Umgang mit komplexen menschlichen Tragödien wie ethnischen Säuberungen und terroristischen Angriffen.

Während Europa heute eine im Wesentlichen stabile Region mit lediglich mehr oder weniger instabilen Peripherien darstellt, zeigt sich der asiatische Raum als eine Region mit nicht nur raschem Wirtschaftswachstum, sondern

auch mit bedeutender militärischer Aufrüstung und offenen oder latenten Spannungen. Ein Transfer der Sicherheitskompetenz der OSZE in den asiatischen Raum hinein wäre daher naheliegend. Zudem ist es das formulierte Interesse der OSZE-Teilnehmerstaaten, jenen Bedrohungen, die in Nachbarregionen Europas entstehen, durch das frühe Aufzeigen von Bereichen gemeinsamer Interessen sowie von Möglichkeiten eines künftigen abgestimmten Vorgehens entgegenzuwirken. In der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert wird explizit auf die Zusammenarbeit mit relevanten Regionalorganisation verwiesen. Die Zusammenarbeit zwischen OSZE und ARF lässt sich ohne weiteres aus der Kooperation zwischen der OSZE und ihren Partnern ableiten. Diese wurde zuletzt in dem Beschluss über die Fortsetzung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern und die Erkundung des möglichen Umfangs für die umfassendere Weitergabe der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen an andere[40] geregelt und im Ladsous-Bericht (Juni 2001)[41] sowie im Härkönen-Papier (Oktober 2004)[42] eingehend besprochen.
Auf der anderen Seite haben ASEAN und ARF mehrfach ihre Absicht bekundet, den externen Dialog zu Sicherheitsfragen zu intensivieren, unter anderem in der Erklärung von Singapur (1992) und in der Erklärung des Vorsitzenden des ersten ARF 1994 in Bangkok. Der *Bali Concord II* unterstreicht die Absicht der ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft, die Zusammenarbeit mit den VN und anderen internationalen und regionalen Organisationen zu verbessern.
In der Diskussion über eine europäisch-asiatische Sicherheitszusammenarbeit zwischen der OSZE und dem ARF sind vertrauensbildende Maßnahmen, präventive Diplomatie, der Kampf gegen Terrorismus, Kleinwaffen und leichte Waffen und Menschenhandel die wichtigsten Stichworte. In diesen Bereichen kann man sowohl Möglichkeiten des wechselseitigen Transfers von Sicherheitserfahrungen ausmachen, als auch die mögliche Erzielung von sicherheitspolitischem Zugewinn auf beiden Seiten unterstellen.
Für operative Tätigkeiten fehlen dem ARF die institutionellen Voraussetzungen. Es benötigte vor allem ein leistungsstarkes Sekretariat oder zumindest eine größere Abteilung im ASEAN-Sekretariat. Würde die Rolle des Vorsitzes gestärkt, könnte dieser in der Zeit zwischen den Foren initiativ werden und eventuell sogar eigenständig Vermittlungsdienste anbieten.
Grundsätzlich besteht eine weitgehende Übereinstimmung der Themenfelder des ARF mit denjenigen der OSZE. Allerdings ist das ARF bislang kaum

---

40 OSZE, 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.

41 Vgl. Draft Report on Recommendations Concerning Future Applications for Partnership, PC/DEL.344/01/Rev.3.

42 Vgl. Finnish Food for Thought Paper on the Present State of Affairs and Potential Additional Fields of Co-operation and Interaction with the OSCE Mediterranean and Asian Partners for Co-operation, PC.DEL/0366/04/Rev.1.

über die Stufe der VBM hinausgekommen, von denen wiederum auch nur einige wenige mit denjenigen der OSZE vergleichbar sind.

Ausgewählte nationale Interessen an einer Kooperation zwischen der OSZE und dem ARF

Für das ARF erhält die Zusammenarbeit mit der OSZE besonderes politisches Gewicht durch die EU und die für europäische und asiatische Sicherheit maßgeblichen Teilnehmerstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Russland, die Türkei und die USA. Von Bedeutung dürfte auch die gleichzeitige Attraktivität Zentralasiens sowohl für Europa als auch für Asien sein.
Die Interessen der hier im Weiteren betrachteten Staaten an einer Sicherheitskooperation im Rahmen des ARF sowie zwischen ARF und OSZE haben unterschiedliche Schwerpunkte. Die folgenden Darstellungen fassen vor allem Ausführungen der EU, Japans, Südkoreas und Thailands im sechsten *Annual Security Outlook* von 2005 zusammen, stützen sich aber auch auf Erklärungen, die im OSZE-Kontext abgegeben wurden, sowie auf Gespräche des Autors mit diplomatischen Vertretern der entsprechenden Länder in Wien vom April/Mai 2004 und September 2005.

Die Position der Europäischen Union

Die EU bezieht sich in ihren Aussagen im Rahmen des ARF auf ihre 2003 verabschiedete Sicherheitsstrategie und die dort definierten wesentlichen Sicherheitsgefährdungen wie Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Staatszerfall und organisierte Kriminalität. Die EU erachtet multilaterales Engagement als effektives Mittel dafür, diesen Gefahren entgegenzuwirken. Der Rahmen für EU-Aktivitäten ist im asiatischen Kontext vor allem das alle zwei Jahre tagende ASEM. Die EU thematisiert hier den Kampf gegen den Terrorismus. Sie stellt gegenüber dem ARF zudem ihr Wirken gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihre Bemühungen um Abrüstung auf dem asiatischen Kontinent heraus, wobei sie auch hier mit den VN und mit internationalen Fachorganisationen zusammenarbeitet. Neben diesen übergreifenden Themen beziehen sich die Sicherheitsinteressen, die die EU im ARF anschneidet, in erster Linie auf ausgewählte bilaterale Probleme wie etwa die Korea- und die Taiwanfrage. Dass die Europäische Union ihre Vorstellungen zur Instrumentalisierung der OSZE in verschiedenen Bereichen im Kontext der GASP erst noch formulieren muss, wurde in der zurückliegenden Diskussion über eine Reform der OSZE verschiedentlich angemerkt. Eine Folge dieses Mangels ist auch die zurückhaltende Beschlusslage der OSZE zur Kooperation mit dem ARF.

Japan verweist in seinen Erklärungen im ARF sowohl auf traditionelle als auch insbesondere auf nichttraditionelle Gefährdungen wie das Auftreten nichtstaatlicher Akteure (vor allem terroristische Organisationen) und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ballistischen Raketen. Japan geht von einer wachsenden Interdependenz der Staaten aus und konstatiert für den asiatisch-pazifischen Raum gleichzeitig das Nebeneinander von drastischer Abrüstung (namentlich durch Russland) und nach wie vor existierenden hohen Streitkräftekonzentrationen und anhaltenden Modernisierungsbemühungen.

Japan hält es wie die meisten Beteiligten für äußerst kompliziert, in Asien eine vor allem im *Track One* effektiv funktionierende Sicherheitsorganisation einzurichten. Unkomplizierter erscheint die Pflege nachhaltiger Kontakte dagegen im *Track Two*. Gegenüber dem ARF, so könnte man vermuten, müssten die Erwartungen Japans somit eher zurückhaltend sein. Tatsächlich jedoch ist Japan einer der aktivsten Staaten des ARF und trägt beharrlich zum Tagesgeschäft sowie auch konzeptionell zur Entwicklung des Forums bei. So geht Japan zwar davon aus, dass Fragen wie etwa das wachsende Militärpotenzial Chinas das Format des ARF überschreiten. Zu militärischer Transparenz oder Rüstungshaushalten würden daher im ARF-Rahmen allenfalls unilaterale Erklärungen abgegeben, ansonsten würden diese Themen eher bilateral angesprochen werden. Gleichwohl sieht Japan offenbar die Möglichkeit, dass sich das ARF mit der Zeit zu einem funktionierenden Sicherheitsinstrument für die Gesamtregion sowie für einzelne Teilregionen Asiens entwickeln könnte. Japan ist augenscheinlich an einer Ausweitung der präventiven Diplomatie und der Übernahme von Streitschlichtungsfunktionen durch das ARF interessiert. Darüber hinaus eröffnet das ARF aus der Sicht Japans Möglichkeiten zur bi- und multilateralen Kooperation mit verschiedenen Sicherheitsinstitutionen innerhalb der Region und über diese hinaus, nicht zuletzt auch mit Europa. In diesem Zusammenhang wünscht Japan ausdrücklich die Zusammenarbeit und einen Informationsaustausch zwischen der OSZE und dem ARF und hofft, dass man zu einem gemeinsamen Verständnis der Sicherheitssituationen in Europa und Asien gelangt.

Entsprechend den neuen Richtlinien seines Nationalen Verteidigungsprogramms vom Dezember 2004 setzt Japan in erster Linie auf die Prävention von Bedrohungen und dies vor allem durch die aktive Verbesserung des internationalen Sicherheitsumfelds. In diesem Kontext ist das Auftreten Japans in ARF und OSZE zu sehen.

Japan versteht die OSZE als Informationsquelle und Anbieter von Sicherheits-Know-how. Es betont die regionale Überschneidung der europäischen OSZE mit dem asiatischen Kontinent. So sind für Japan vor allem die europäischen Erfahrungen in Zentralasien von Interesse. Japan verweist auf den besonderen regionalen Kontakt, den es in Form des Dialogs „Zentral-

asien plus Japan“ unterhält. Darüber hinaus spricht Japan gelegentlich eine mögliche Partnerschaft der OSZE mit China an. Hier sähe man eine Möglichkeit, China nicht nur eingehender mit europäischen Sicherheitserfahrungen vertraut zu machen und sie im Kreis der asiatischen OSZE-Partner zu erörtern, sondern China unter Umständen auch ähnliche Aktivitäten für den asiatischen Raum nahe zu bringen.
Die Kooperation Japans mit der OSZE ist umfangreich. Zu ihr zählt die regelmäßige Teilnahme an den jährlich wiederkehrenden OSZE-Veranstaltungen, die Finanzierung von Veranstaltungen wie z.B. der beiden OSZE/Japan-Konferenzen, finanzielle Zuwendungen für Missionen, das Sekretariat und thematische Aktivitäten sowie die Abordnung von Experten, Beobachtern und Praktikanten in OSZE-Feldmissionen und andere OSZE-Einrichtungen. Japan schlägt darüber hinaus die Einladung von interessierten ARF-Mitgliedern zu Treffen des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) vor.

Die Position Südkoreas

Südkorea verweist in seinen Erklärungen gegenüber dem ARF insbesondere auf die schwankenden Beziehungen zwischen den Hauptakteuren der internationalen Sicherheit, betrachtet sie jedoch als grundsätzlich stabil. Südkorea hebt die Gefahr unerwünschter Nebeneffekte der Globalisierung hervor. Diese kämen in erster Linie in wachsender Ungleichheit, im zunehmenden grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr und dem daraus resultierenden Anwachsen transnationaler Probleme wie Terrorismus, Drogen- und Menschenhandel, Epidemien, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (u.a. deren Erwerb durch terroristische Gruppen) und dem sich zuspitzenden Wettbewerb um Natur- und Energieressourcen zum Ausdruck.
In der nordostasiatischen Region sieht Südkorea wirtschaftliche Dynamik und intraregionale Interdependenz als positive Faktoren, betrachtet Wirtschaftswachstum jedoch gleichzeitig auch als Ursache für Verschiebungen im regionalen Machtgefüge. Gefährdungen werden in der Verbindung zwischen diesen Verschiebungen und neuen Nationalismen gesehen. Südkorea verortet in der Überschneidung von traditionellen (Territorialstreitigkeiten) und nichttraditionellen (Terrorismus, internationale Kriminalität, Piraterie, Umweltzerstörung und -risiken, Energieknappheit) Gefährdungen eine doppelte Herausforderung für die Sicherheit Nordostasiens. Zur Erörterung dieser unter dem Titel „Neue Sicherheitsbedrohungen und ein neues Sicherheitsparadigma“ zusammengefassten Themen lud Südkorea im April 2005 zur OSZE/Korea-Konferenz nach Seoul ein.
Südkorea setzt aus verständlichen Gründen vor allem auf die Entwicklung regionaler VBM. Es bemängelt das zu geringe Tempo verschiedener internationaler Sicherheitsprozesse im Zusammenhang mit ARF, ASEAN+3, NEACD, APEC und ASEM, sieht gleichzeitig aber die mögliche Pionier-

funktion der Sechsparteiengespräche.[43] Südkorea sähe in ihnen gern den Ausgangspunkt für Entwicklungen, wie sie in Europa im KSZE-Prozess und später in der OSZE zu verzeichnen waren.[44] Die Sechsparteiengespräche werden als Beispiel für subregionale Zusammenarbeit genannt, von der aus der Sicht Südkoreas wichtige Sicherheitsimpulse für Asien insgesamt ausgehen können. Südkorea befürwortet eine verstärkte multilaterale Sicherheitskooperation in Nordostasien und sieht hier einen prominenten Platz für das ARF.[45]
Südkorea strebt eine engere und gleichberechtigte Einbeziehung in die Arbeit der OSZE an und konstatiert gleichzeitig kritisch den privilegierten Status Japans unter den OSZE-Partnern.[46]
Dank seines Gleichheits- und Konsensprinzips ist die OSZE für Südkorea eher ein Modell für Sicherheitsprozesse in (Nordost-)Asien als die NATO. Auch können aus der Sicht Südkoreas vor allem frühe OSZE-Erfahrungen – namentlich der KSZE-Prozess – als Modell für derzeitige asiatische Bemühungen um den Aufbau von Sicherheit dienen.
Südkorea begrüßt die Äußerungen des OSZE-Weisenrats zur regionalen und subregionalen Zusammenarbeit. In seinem Bericht „*Common Purpose – Towards a More Effective OSCE*“[47] hatte der Weisenrat 2005 empfohlen, mit entsprechenden Partnerorganisationen zu kooperieren und auch Feldaktivitäten in weitere regionale und subregionale Zusammenhänge zu stellen. Der OSZE wurde zudem geraten, auch künftig zu Sicherheit und Demokratie in den OSZE-Partnerländern beizutragen, was sich durchaus auch auf den ARF-Kontext beziehen lässt.
Von Interesse für Südkorea sind vor allem der erste Korb der OSZE und VBM im Hinblick auf die Beziehungen zwischen China, Japan, Nordkorea und Südkorea selbst. Mit Blick auf subregionale Zusammenarbeit geht auch Südkorea davon aus, dass eine mögliche OSZE-Partnerschaft mit China neue Perspektiven im nordostasiatischen Kontext eröffnen würde. Gleichzeitig verweist es auf die verhältnismäßig geringe subregionale Bedeutung des ARF im Vergleich etwa zur Schanghai-Kooperationsorganisation.

Die Position Thailands

Unter den ARF-Mitgliedern ist Thailand der einzige ASEAN-Staat, der gleichzeitig zu den OSZE-Partnern gehört. Aufgrund seiner geographischen

43 Bei den Sechsparteiengesprächen handelt es sich um eine Serie von Konferenzen zwischen China, Japan, Nordkorea, Südkorea, Russland und den USA.
44 Vgl. Park Song-wu, Seoul to Hold Multilateral Security Forum, in: The Korea Times, 29. Juni 2006, unter: http://times.hankooki.com/lpage/nation/200606/kt20060629180557119 90.htm.
45 Vgl. ebenda.
46 Japan reagiert auf Bemerkungen zum japanischen Sonderstatus innerhalb der Gruppe der asiatischen OSZE-Partner seinerseits mit dem Verweis auf seine freiwilligen Beiträge zum OSZE-Haushalt.
47 Abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415.

Lage betont Thailand vor allem jene Verschiebungen in der asiatischen Sicherheitsperzeption, die die Stabilität des Kontinents in einen größeren asiatisch-pazifischen Zusammenhang gestellt und z.B. mit dem CSCAP und der APEC auch eine Institutionalisierung erfahren haben.
Zu den für Thailand vordringlichen Sicherheitsthemen gehören neben den traditionellen Bedrohungen solche nichttraditionellen Gefährdungen wie Terrorismus, transnationale Kriminalität und Gefährdungen der maritimen Sicherheit, aber auch Epidemien und Naturkatastrophen. Thailand sieht hier Bedrohungen sowohl für Staaten als auch für die menschliche Sicherheit.
Menschliche Sicherheit ist ein zentraler Begriff im Sicherheitsverständnis Thailands, und das nicht nur in außenpolitischer Hinsicht. (Das Land hat ein eigenes Ministerium für soziale Entwicklung und menschliche Sicherheit.) Thailand sieht hier das wichtigste Feld für die Vorbeugung von Sicherheitsbedrohungen, vor allem durch Entwicklungsprogramme für unterprivilegierte soziale Gruppen. Als Vorsitzland im *Human Security Network* in den Jahren 2005/2006 hat Thailand sich vornehmlich den Themen „Freiheit von Angst" und „Freiheit von Not" zugewandt.
Freiheit von Angst bezieht sich unter anderem auf die Beseitigung von Landminen und die Verhinderung der Verbreitung von Waffen, während Freiheit von Not vor allem die Förderung von auf den Menschen ausgerichteten Entwicklungen und die Armutsbekämpfung umfasst.
Fragen, die Thailand an den Schnittstellen beider Themen sieht, sind die Förderung der Menschenrechte und der Kampf gegen HIV/AIDS. Die im Juni 2005 in Thailand durchgeführte Konferenz zum Thema „Weitergabe von Erfahrungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels – Möglichkeiten der Zusammenarbeit" bot Vertretern der OSZE, ihrer asiatischen Kooperationspartner sowie der ARF die Gelegenheit zu einem Meinungsaustausch. Thailand hat für 2006 zur OSZE/Thailand-Konferenz über „Herausforderungen an die weltweite Sicherheit – von Armut bis Pandemie" nach Bangkok eingeladen.
In der Terrorismusbekämpfung setzt Thailand im ARF auf den Austausch von Informationen und nachrichtendienstlichen Erkenntnissen, Dokumentensicherheit und die Implementierung von Gesetzen. Dies waren auch die Schwerpunkte des unter Vorsitz Thailands und Kanadas abgehaltenen dritten ISM zum Thema „Terrorismusbekämpfung und transnationale Kriminalität" (Bangkok, April 2005). Die Harmonisierung der Gesetzgebung in den Bereichen Auslieferung und Rechtshilfe wurde von Thailand 2005 auf zwei Workshops der Arbeitsgruppe Recht beim regionalen Ministertreffen zur Terrorismusbekämpfung in Bali thematisiert. Im Rahmen der VN konzentriert sich Thailand auf die Verhinderung des Erwerbs von Massenvernichtungswaffen durch terroristische und kriminelle Gruppen.
Thailand hält eine pauschale (d.h. eine nicht zu erneuernde, sondern permanente) Einladung der OSZE an ihre Partner zu OSZE-Veranstaltungen für wünschenswert. Bislang gibt es eine solche nur für Japan, was nicht nur nach thailändischer Auffassung zu einer – nicht wünschenswerten – unterschiedli-

chen Stellung der OSZE-Partner gegenüber der OSZE führt. Thailand ist an Kontinuität in den Beziehungen zur OSZE interessiert und strebt gleichzeitig danach, die Kontakte zwischen OSZE und ARF zu verstetigen und ihnen Prozesscharakter zu verleihen. Auf der OSZE/Thailand-Konferenz im Jahr 2002 trat Thailand für eine Formalisierung der Beziehung zwischen beiden Organisationen ein. Gleichzeitig sieht Thailand eine mögliche Verbindung von Korea- und ARF-Prozess. Thailand hat vorgeschlagen, Möglichkeiten gemeinsamer Schulungen in Thailand für ASEAN- und ARF-Mitglieder zu prüfen. Der Vorschlag bezieht sich in erster Linie auf die menschliche Dimension von Sicherheit.

Empfehlungen für die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem ARF

Ungeachtet der deutlichen Parallelen in der Entwicklung und den (konzipierten) Funktionen von OSZE und ARF wird sich die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen vermutlich eher in kleinerem Rahmen bewegen. Beide Organisationen gehören nicht mehr bzw. womöglich noch nicht zu den dominanten Sicherheitsakteuren ihres jeweiligen Kontinents. Die OSZE befindet sich in einer Anpassungskrise, während sich das ARF noch immer in der Entstehungsphase befindet.
Eine stärkere Betonung der Außenbeziehungen der OSZE und damit auch der Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen wie dem ARF scheint vor allem dann denkbar, wenn die Diskussionen um OSZE-Reformen auch weiterhin nur wenige Ergebnisse erbringen. Kooperationswünsche, die von verschiedenen Seiten sowohl innerhalb der OSZE als auch im Rahmen des ARF zum Ausdruck gebracht wurden, sollten so oder so nicht unberücksichtigt bleiben. Dies wurde mehrfach auf der OSZE/Korea-Konferenz im April 2005 und auf der OSZE-Ministerratstagung im Dezember 2005 unterstrichen. Hierzu werden im Folgenden einige detaillierte Vorschläge gemacht, die teils auch bereits von Seiten der OSZE bzw. des ARF unterbreitet wurden:

1. *Kontakte auf höchster Ebene, Einladungen zu den jährlich wiederkehrenden Veranstaltungen.* Vorstellbar ist, die vorgeschlagenen Kontakte zwischen den Generalsekretären von OSZE und ASEAN und mögliche gegenseitige Vertretungen der Organisationen in einen deutlicheren Zusammenhang mit dem ARF zu stellen. Gleichzeitig lassen sich jährlich wiederkehrende Veranstaltungen der OSZE, aber auch mit OSZE-Partnern gemeinsam durchgeführte Maßnahmen mit Nebenveranstaltungen für ARF-Mitglieder oder mit ARF-Themen verknüpfen. Slowenien förderte als Vorsitz der Kontaktgruppe mit den OSZE-Partnern in Asien im Jahr 2006 die Erteilung permanenter Einladungen an die asiatischen Partner zu diesen Ereignissen. Zeichensetzend für die Kooperation zwischen OSZE und ARF wäre darüber hinaus die Abhaltung einer ge-

meinsamen Konferenz, wie sie vom ehemaligen OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš auf der OSZE/Thailand-Konferenz 2005 in Bangkok angeregt worden war.

2. *Einladungen an angesehene Persönlichkeiten und Experten.* Zum Erfahrungsaustausch mit Institutionen der OSZE wie z.B. dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), dem Medienbeauftragten, dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE oder Persönlichen Vertretern und Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden könnten Personen aus dem Kreis der EEPs des ARF eingeladen werden
3. *Track-Two-Kooperation.* Wegen der besonderen Bedeutung des *Track Two* des ARF erscheint eine Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem Gebiet besonders empfehlenswert. Hier bietet sich die Nutzung des Gastforscherprogramms der OSZE an. Empfohlen wird aber auch die Aufnahme von Kontakten zwischen spezialisierten europäischen Instituten und dem CSCAP, der Dachorganisation der Denkfabriken des ARF *Track Two*. Eine Rolle könnten in diesem Zusammenhang die OSZE-Akademie in Bischkek und ihre europäischen Partnerinstitute spielen. Perspektivisch könnte ein Netzwerk aus Forschungsinstituten entstehen.
4. *Trainingsmaßnahmen.* Die OSZE könnte Trainingsmaßnahmen in ihren zentralasiatischen Teilnehmerstaaten für ASEAN- bzw. ARF-Mitglieder öffnen. Ein hierauf abzielender Vorschlag wurde bereits auf der OSZE/Thailand-Konferenz 2002 unterbreitet. Bei dieser Gelegenheit wurden auch gemeinsame Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in der asiatischen Region und Partnerschaften mit OSZE-Institutionen vorgeschlagen.
5. *Kurzvisiten, Abordnungen und Praktika.* Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE könnte im Rahmen der allgemeinen Zusammenarbeit mit den OSZE-Partnern in Asien Kurzvisiten zu OSZE-Feldmissionen organisieren oder auch zur Praxis der Abordnungen zu Feldmissionen zurückkehren, zur Teilnahme an BDIMR-Wahlbeobachtungen einladen oder Praktika bei der OSZE in Wien arrangieren. An entsprechende Aktivitäten ließen sich Einladungen an das ARF anknüpfen. Vorstellbar sind gleichfalls Einladungen an den Leiter oder die Mitarbeiter der ARF-Abteilung im ASEAN-Sekretariat.

Empfehlungen zum ersten Korb

6. *Erfahrungsaustausch zu VBM und VSBM.* Die starke Orientierung des ARF auf Vertrauensbildung legt es nahe, den Dialog zwischen OSZE und ARF vor allem auf dem Gebiet von VBM und VSBM weiterzuentwickeln. Bereits auf der OSZE/Korea-Konferenz 2001 war die Übertragbarkeit von entsprechenden OSZE-Erfahrungen auf Asien ange-

sprochen worden. Diskutiert werden könnten die unterschiedlichen VBM-Konzepte von OSZE und ARF, darunter der gesamte unter Sicherheitsdialog und Rüstungskontrolle fallende Katalog der Vorkehrungen und Aktivitäten der OSZE. Der Erfahrungsaustausch könnte sich auch auf die Einrichtung effizienter Rüstungsexportkontrollen erstrecken, die im *ARF Statement on Non-Proliferation* (Jakarta 2004) behandelt wurden.[48]

7. *Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität.* In die Zusammenarbeit im Kampf gegen Terrorismus und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität könnten Orientierungshilfen der Gruppe Terrorismusbekämpfung der OSZE für praktische Maßnahmen wie die Ausarbeitung von Antiterrorgesetzen, die Stärkung von Antiterrorkapazitäten einzelner ARF-Mitglieder, die Verbesserung der Polizeiarbeit oder die Entwicklung von Grenzmanagementkonzepten einfließen.
8. *Dialog zwischen dem FSK der OSZE und der ARF ISG.* ARF-Mitglieder könnten zu Treffen oder Nebenveranstaltungen des Forums für Sicherheitskooperation eingeladen werden. Ähnliches war im Härkönen-Papier sowie auch von Japan angeregt worden. Hierüber hinausführende Überlegungen Belgiens und Bulgariens gehen von möglichen regulären Kontakten des FSK mit anderen internationalen Organisationen (wie u.a. dem ARF) aus.[49] Andererseits sind auch die Teilnahme von OSZE-Experten an Veranstaltungen der ARF ISG und die Durchführung gemeinsamer technischer Workshops vorstellbar.
9. *Erfahrungsaustausch zu Kleinwaffen und leichten Waffen.* OSZE und ARF könnten gemeinsame Veranstaltungen zu Kleinwaffen und leichten Waffen durchführen. Entsprechende Anregungen wurden vom OSZE-Konfliktverhütungszentrum und im Härkönen-Papier unterbreitet.
10. *Kooperation im Bereich maritimer Sicherheit.* Aufgrund der Wichtigkeit des Themas erscheint es zweckmäßig, die Möglichkeiten der OSZE zu prüfen, nationale Erfahrungen mit der Regelung maritimer Sicherheitsbelange an das ARF weiterzugeben bzw. dessen kollektive Erfahrungen zu übernehmen. Maritimer Kooperation wird nicht zuletzt im *Bali Concord II* besonderes Gewicht für die Entwicklung der ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft beigemessen.

---

48 Das ARF Statement on Non-Proliferation wurde auf dem elften ARF 2004 in Jakarta verabschiedet. In ihm verpflichten sich die ARF-Mitglieder u.a. zur Einhaltung bzw. Umsetzung aller multilateralen Abrüstungs- und Nichtverbreitungsverträge, denen sie beigetreten sind, u.a. der UNSC Resolution 1540 (2004) über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Vgl. The Eleventh ASEAN Regional Forum, a.a.O. (Anm. 34).

49 Vgl. Hintergrundpapier zum Thema „Promoting dialogue and co-operation between OSCE Partners and participating States in the politico-military dimension: Assessment and possibilities for increased interaction and implementation“, zirkuliert von Belgien und Bulgarien auf der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2005.

11. *Erfahrungsaustausch über Konfliktmanagement.* Ein Meinungsaustausch über Erfahrungen mit dem OSZE-Konfliktmanagement, u.a. bei der Behandlung von Territorial- und Rechtsstreitigkeiten, ist empfehlenswert. Dies berührt vor allem die in den Institutionen der OSZE in Wien und Den Haag sowie in den OSZE-Feldmissionen vorhandene Erfahrung, könnte aber auch den OSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshof als Gesprächsgegenstand einschließen. Thematisch würde ein solcher Austausch zwar möglichen ARF-Engagements vorgreifen, wäre gleichzeitig aber für solche Aktivitäten wie die Umsetzung der ASEAN-Erklärung über das Südchinesische Meer relevant, die zwar nicht auf ARF-Ebene, sondern in der gemeinsamen ASEAN-China-Arbeitsgruppe verhandelt wird, dennoch aber das ARF potenziell berührt.

Empfehlungen zum zweiten Korb

12. *Einladung zum Prager Wirtschaftsforum und zu den Vorbereitungsseminaren.* Möglich erscheint die Einbeziehung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE in die Zusammenarbeit mit dem ARF. Vor allem die in den zentralasiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten angesetzten Vorbereitungsveranstaltungen des jährlichen Wirtschaftsforums sowie das Forum selbst können als Podium für Nebenveranstaltungen mit ARF-Mitgliedern dienen. Die Einladung von OSZE-Partnerorganisationen gehört ohnehin zu den Gepflogenheiten des Forums. Thematisch bietet sich das gesamte Spektrum des zweiten Korbes ohne Einschränkung an.

Empfehlungen zum dritten Korb

Es ist wenig wahrscheinlich, dass die für verschiedene Seiten sensiblen Themen wie Demokratieförderung, zivile Kontrolle des Militärs oder Förderung der Menschen- und Bürgerrechte auf offizieller Ebene erörtert werden können. Sie ließen sich allerdings, ebenso wie Minderheitenfragen aus dem ersten Korb, ohne Weiteres im *Track Two* behandeln.

13. *Meinungsaustausch über technische Fragen.* Möglich erscheint der Meinungsaustausch zwischen OSZE und ARF in der menschlichen Dimension vor allem in Bezug auf technische Fragen. So wäre es naheliegend, etwa das BDIMR für die Schulung von Wahlbeobachtern heranzuziehen. Die OSZE-Partnerstaaten in Asien beteiligen sich ohnehin bereits an Wahlbeobachtungsmissionen. Aber auch jährliche Veranstaltungen wie das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension könnten dem Erfahrungsaustausch mit Teilnehmern des akademischen CSCAP dienen. Dort könnten ebenfalls Nebenveranstaltungen mit interessierten ARF-Mitgliedern angesetzt werden.

14. *Meinungsaustausch über Menschenhandel, Gleichstellungsfragen und Drogenbekämpfung.* In Mittelpunkt möglicher Gespräche im Rahmen der menschlichen Dimension sollten dimensionsübergreifende Probleme wie z.B. Menschenhandel stehen. Das Thema Menschenhandel wurde bereits 2002 auf der OSZE/Thailand-Konferenz behandelt. Zu überlegen wäre, inwieweit der Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels auf das ARF übertragbar ist. Weiterhin denkbar sind Themen wie Gleichstellungsfragen oder Drogenbekämpfung.
15. *Durchführung von Schulungen in OSZE-Partnerstaaten*. Möglich erscheint die Durchführung von Schulungen zur menschlichen Dimension in OSZE-Partnerstaaten, wie sie von Thailand für ASEAN- und ARF-Mitglieder vorgeschlagen wurden. Zu solchen Veranstaltungen ließen sich auch Experten der OSZE oder ihrer Teilnehmerstaaten hinzuziehen.

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Acht (G-8)
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (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-Mitglieder[1]
Assoziierte WEU-Partner
WEU-Beobachter[2]
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
Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)
Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

---

1 In der Praxis der WEU wird kein Unterschied zwischen Assoziierten und Vollmitgliedern gemacht.
2 Der Beobachterstatus beschränkt sich auf Informationsaustausch und Präsenzen in Sitzungen im Einzelfall und auf Einladung.

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)
Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)
SEECP-Beobachter
Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)

Schanghai-Kooperationsorganisation (SCO)

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-organization.org*
NAFTA: *www.nafta-sec-alena.org*

Die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen[1]

1. Albanien
Beitrittsdatum: Juni 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (OSZE-Rang: 40)[2]
Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 45)[3]
Bevölkerung: 3.581.655 (OSZE-Rang: 41)[4]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP[5]: 4.900 (OSZE-Rang: 46)[6]
BIP-Wachstum: 5,5 Prozent (OSZE-Rang: 19)[7]
Streitkräfte (aktive): 21.500 (OSZE-Rang: 31)[8]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), SAP, SAA (2003), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

2. Andorra
Beitrittsdatum: April 1996
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 468 km² (51)
Bevölkerung: 71.201 (52)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 24.000 (22)[9]
BIP-Wachstum: 4 Prozent (27)[10]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1994).

3. Armenien
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 29.800 km² (44)
Bevölkerung: 2.976.372 (42)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 4.500 (48)
BIP-Wachstum: 13,9 Prozent (2)

---

1 Bearbeitet von Jochen Rasch
2 Von 55 Ländern.
3 Von 56 Ländern.
4 Von 56 Ländern.
5 Internationaler Dollar ist der Wertausdruck der PPP. Als PPP (Purchasing Power Parity/ Kaufkraftparität) wird die Anzahl der Einheiten einer Landeswährung bezeichnet, die benötigt wird, um eine identische Menge an Waren und Dienstleistungen auf dem einheimischen Markt zu kaufen, für die in den Vereinigten Staaten ein US-Dollar aufzuwenden wäre. Vgl. The World Bank, World Development Report 2002, Washington, D.C., 2002.
6 Von 48 Ländern.
7 Von 52 Ländern.
8 Von 54 Ländern.
9 2004.
10 2004.

Streitkräfte (aktive): 48.160 (21)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

4. Aserbaidschan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (28)
Bevölkerung: 7.961.619 (25)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 4.800 (47)
BIP-Wachstum: 26,4 Prozent (1)
Streitkräfte (aktive): 66.740 (14)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

5**. Belarus**
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,31 Prozent (30)
Fläche: 207.600 km² (19)
Bevölkerung: 10.293.011 (19)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.900 (44)
BIP-Wachstum: 8 Prozent (8)
Streitkräfte (aktive): 72.940 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1995), GUS (1991), ZEI (1995).

6**. Belgien**
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,34 Prozent (11)
Fläche: 30.528 km² (43)
Bevölkerung: 10.379.067 (18)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 31.400 (11)
BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (47)
Streitkräfte (aktive): 36.950 (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: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 51.129 km² (36)
Bevölkerung: 4.498.976 (36)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.800 (45)

BIP-Wachstum: 5,3 Prozent (23)
Streitkräfte (aktive): 11.865 (37)
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: 7.385.367 (27)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 9.600 (37)
BIP-Wachstum: 5,5 Prozent (19)
Streitkräfte (aktive): 51.000 (20)
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: 2,02 Prozent (15)
Fläche: 43.094 km² (39)
Bevölkerung: 5.450.661 (29)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 34.600 (6)
BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (36)
Streitkräfte (aktive): 21.180 (32)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), WEU-Beobachter (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

10. Deutschland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 357.021 km² (12)
Bevölkerung: 82.422.299 (3)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.400 (14)
BIP-Wachstum: 0,9 Prozent (51)
Streitkräfte (aktive): 284.500 (4)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

11. Estland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 45.226 km² (38)
Bevölkerung: 1.324.333 (46)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 16.700 (29)
BIP-Wachstum: 9,6 Prozent (6)
Streitkräfte (aktive): 4.934 (45)
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: 1,92 Prozent (16)
Fläche: 338.145 km² (13)
Bevölkerung: 5.231.372 (31)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.900 (12)
BIP-Wachstum: 2,2 Prozent (42)
Streitkräfte (aktive): 28.300 (26)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1969), Europarat (1989), EAPR, PfP (1994), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1956), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

13. Frankreich
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 547.030 km² (7)
Bevölkerung: 60.876.136 (5)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.900 (16)
BIP-Wachstum: 1,4 Prozent (48)
Streitkräfte (aktive): 254.895 (5)
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.

14. Georgien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 69.700 km² (32)
Bevölkerung: 4.661.473 (34)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 3.300 (51)

BIP-Wachstum: 7 Prozent (14)
Streitkräfte (aktive): 11.320 (38)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EAPR, PfP (1994), GUS (1993), BSEC.

15. Griechenland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)
Fläche: 131.940 km² (22)
Bevölkerung: 10.688.058 (16)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 22.200 (23)
BIP-Wachstum: 3,7 Prozent (32)
Streitkräfte (aktive): 163.850 (9)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), WEU (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC.

16. Großbritannien und Nordirland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 244.820 km² (17)
Bevölkerung: 60.609.153 (6)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.300 (15)
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (45)
Streitkräfte (aktive): 216.890 (6)
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 (40)
Fläche: 0,44 km² (56)
Bevölkerung: 932 (56)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (aktive): 110 (49)[11]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

11 Sollstärke 100-110 Schweizer Gardisten, unter: http://www.vatican.va/news_services/press/documentazione/documents/sp_ss_scv/informazione_generale/guardia-svizzera_it.html.

18. Irland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,75 Prozent (21)
Fläche: 70.280 km² (31)
Bevölkerung: 4.062.235 (39)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 41.000 (4)
BIP-Wachstum: 4,7 Prozent (24)
Streitkräfte (aktive): 10.460 (40)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1999), EU (1973), WEU-Beobachter (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

19. Island
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 103.000 km² (24)
Bevölkerung: 299.388 (51)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 35.600 (5)
BIP-Wachstum: 5,7 Prozent (17)
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: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 301.230 km² (16)
Bevölkerung: 58.133.509 (7)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.200 (18)
BIP-Wachstum: 0,1 Prozent (54)
Streitkräfte (aktive): 191.152 (7)
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).

21. Kanada
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,53 Prozent (7)
Fläche: 9.984.670 km² (2)
Bevölkerung: 33.098.932 (11)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 34.000 (8)
BIP-Wachstum: 2,9 Prozent (39)

Streitkräfte (aktive): 62.100 (17)
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: 0,36 Prozent (28)
Fläche: 2.717.300 km² (4)
Bevölkerung: 15.233.244 (15)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 8.200 (38)
BIP-Wachstum: 9,2 Prozent (7)
Streitkräfte (aktive): 65.800 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), SCO.

23. Kirgisien
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 198.500 km² (20)
Bevölkerung: 5.213.898 (32)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.100 (52)
BIP-Wachstum: 2 Prozent (43)
Streitkräfte (aktive): 12.500 (36)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), SCO.

24**. Kroatien**
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 56.542 km² (35)
Bevölkerung: 4.494.749 (37)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.600 (35)
BIP-Wachstum: 4 Prozent (27)
Streitkräfte (aktive): 20.800 (33)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), EAPR, PfP (2000), EU-Beitrittsverhandlungen (2004), SAA (2001), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SECI, SEECP.

25. Lettland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 64.589 km² (34)
Bevölkerung: 2.274.735 (43)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 13.200 (34)
BIP-Wachstum: 10,2 Prozent (5)
Streitkräfte (aktive): 5.238 (44)
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 (40)
Fläche: 160 km² (53)
Bevölkerung: 33.987 (53)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 25.000 (21)[12]
BIP-Wachstum: 11 Prozent (3)[13]
Streitkräfte (aktive): keine[14]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EU-Assoziierungsabkommen (1995), seit 1923 Rechts-, Wirtschafts-, und Währungsgemeinschaft mit der Schweiz.

27. Litauen
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 65.200 km² (33)
Bevölkerung: 3.585.906 (40)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 13,700 (32)
BIP-Wachstum: 7,5 Prozent (10)
Streitkräfte (aktive): 13.510 (35)
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: 0,47 Prozent (27)
Fläche: 2.586 km² (50)
Bevölkerung: 474.413 (49)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 55.600 (1)
BIP-Wachstum: 3,7 Prozent (32)
Streitkräfte (aktive): 900 (48)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949),

12 1999 geschätzt.
13 1999 geschätzt.
14 1868 wurde das Militär aufgelöst, unter: http://www.liechtenstein.li/pdf-fl-multimedia-information-liechtenstein-bildschirm.pdf.

NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1996), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

29. Malta
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 316 km² (52)
Bevölkerung: 400.214 (50)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.900 (26)
BIP-Wachstum: 1 Prozent (50)
Streitkräfte (aktive): 2.237 (47)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

30. Mazedonien, Ehemalige Jugoslawische Republik
Beitrittsdatum: Oktober 1995
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 25.333 km² (46)
Bevölkerung: 2.050.554 (44)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.800 (42)
BIP-Wachstum: 3,7 Prozent (32)
Streitkräfte (aktive): 10.890 (39)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1995), EU-Beitrittsverhandlungen (2005), SAP, SAA (2001), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1993), SECI, SEECP.

31. Moldau
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 33.843 km² (42)
Bevölkerung: 4.466.706 (38)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 1.800 (53)
BIP-Wachstum: 7,1 Prozent (13)
Streitkräfte (aktive): 6.750 (42)
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 (40)
Fläche: 1,95 km² (55)
Bevölkerung: 32.543 (54)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 27.000 (19)[15]
BIP-Wachstum: 0,9 Prozent (51)[16]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2004), gehört über Sonderabkommen mit Frankreich dem Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum an.

33. Montenegro[17]
Beitrittsdatum: Juni 2006
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 (33)[18]
Fläche: 13.812 km² (48)[19]
Bevölkerung: 630.548 (48)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 3.800 (50)[20]
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (aktive): 65.300 (16)[21]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: SAP.

34. Niederlande
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,16 Prozent (9)
Fläche: 41.526 km² (40)
Bevölkerung: 16.491.461 (14)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.500 (13)
BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (49)
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.

35. Norwegen
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,15 Prozent (14)
Fläche: 324.220 km² (14)
Bevölkerung: 4.610.820 (35)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 42.300 (2)

---

15 2000 geschätzt.
16 2000 geschätzt.
17 Seit der Trennung von Serbien und Montenegro anhaltende Veränderungsprozesse werden von den Zahlen nicht wiedergegeben.
18 Die Zahl wurde vor der Trennung von Serbien und Montenegro berechnet und bezieht sich auf die ehemalige Staatenunion.
19 Website des Auswärtigen Amtes unter: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laender/Montenegro.html.
20 Lexas Information Network, unter: http://www.lexas.net/laenderdaten/wirtschaft/BIP_pro_kopf.asp.
21 Serbien und Montenegro zusammen, 2005.

BIP-Wachstum: 3,9 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 25.800 (29)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

36. Österreich
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,33 Prozent (13)
Fläche: 83.870 km² (29)
Bevölkerung: 8.192.880 (24)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 32.700 (9)
BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 39.900 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1956), EAPR, PfP (1995), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

37. Polen
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,34 Prozent (17)
Fläche: 312.685 km² (15)
Bevölkerung: 38.536.869 (10)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 13.300 (33)
BIP-Wachstum: 3,2 Prozent (38)
Streitkräfte (aktive): 141.500 (11)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1991), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1991).

38. Portugal
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)
Fläche: 92.391 km² (26)
Bevölkerung: 10.605.870 (17)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.300 (28)
BIP-Wachstum: 0,3 Prozent (53)
Streitkräfte (aktive): 44.900 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

39. Rumänien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,60 Prozent (23)
Fläche: 237.500 km² (18)
Bevölkerung: 22.303.552 (13)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 8.200 (38)
BIP-Wachstum: 4,5 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 97.200 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1999), EU-Assoziierungsabkommen (1993), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

40. Russische Föderation
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 6,50 Prozent (6)
Fläche: 17.075.200 km² (1)
Bevölkerung: 142.893.540 (2)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.100 (36)
BIP-Wachstum: 6,4 Prozent (15)
Streitkräfte (aktive): 1.027.000 (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, SCO.

41. San Marino
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 61 km² (54)
Bevölkerung: 29.251 (55)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 34.600 (6)[22]
BIP-Wachstum: 7,5 Prozent (10)[23]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

42. Schweden
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,37 Prozent (10)
Fläche: 449.964 km² (10)
Bevölkerung: 9.016.596 (23)

22 2001 geschätzt.
23 2001 geschätzt.

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.800 (17)
BIP-Wachstum: 2,7 Prozent (40)
Streitkräfte (aktive): 27.600 (27)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1994), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

43. Schweiz
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,81 Prozent (12)
Fläche: 41.290 km² (41)
Bevölkerung: 7.523.934 (26)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 32.300 (10)
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (45)
Streitkräfte (aktive): 4.300 (46)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (per Referendum abgelehnt), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

44. Serbien[24]
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)[25]
Fläche: 88.361 km² (27)[26]
Bevölkerung: 9.396.411 (22)[27]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 4.400 (49)[28]
BIP-Wachstum: 5,5 Prozent (19)
Streitkräfte (aktive): 65.300 (16)[29]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), SAP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989/2000), SECI, SEECP.

45. Slowakische Republik
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (31)
Fläche: 48.845 km² (37)
Bevölkerung: 5.439.448 (30)

---

24 Seit der Trennung von Serbien und Montenegro anhaltende Veränderungsprozesse werden von den Zahlen nicht wiedergegeben.
25 Die Zahl wurde vor der Trennung von Serbien und Montenegro berechnet und bezieht sich auf die ehemalige Staatenunion.
26 Website des Auswärtigen Amtes unter: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laender/Serbien.html.
27 Volkszählung von 2002.
28 Lexas Information Network, unter: http://www.lexas.net/laenderdaten/wirtschaft/BIP_pro_kopf.asp.
29 Serbien und Montenegro zusammen, 2005.

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 16.100 (31)
BIP-Wachstum: 5,5 Prozent (19)
Streitkräfte (aktive): 20.195 (34)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2000), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

46. Slowenien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,2 Prozent (32)
Fläche: 20.273 km² (47)
Bevölkerung: 2.010.347 (45)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 21.600 (24)
BIP-Wachstum: 3,9 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 6.550 (43)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI.

47. Spanien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,58 Prozent (8)
Fläche: 504.782 km² (8)
Bevölkerung: 40.397.842 (9)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 25.500 (20)
BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (36)
Streitkräfte (aktive): 147.255 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Eurokorps (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

48. Tadschikistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 143.100 km² (21)
Bevölkerung: 7.320.815 (28)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 1.200 (55)
BIP-Wachstum: 8 Prozent (8)
Streitkräfte (aktive): 7.600 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (2002), GUS (1991), SCO.

49**. Tschechische Republik**
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,60 Prozent (23)
Fläche: 78.866 km² (30)
Bevölkerung: 10.235.455 (20)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.500 (27)
BIP-Wachstum: 6 Prozent (16)
Streitkräfte (aktive): 22.272 (30)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1995), Europarat (1993), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

50. Türkei
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,01 Prozent (18)
Fläche: 780.580 km² (5)
Bevölkerung: 70.413,958 (4)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 8.200 (38)
BIP-Wachstum: 5,6 Prozent (18)
Streitkräfte (aktive): 514.850 (3)[30]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen (2005), EU-Assoziierungsabkommen (1964), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC.

51. Turkmenistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 488.100 km² (9)
Bevölkerung: 5.042.920 (33)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 8.000 (41)
BIP-Wachstum: 4 Prozent (27)
Streitkräfte (aktive): 26.000 (28)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

52. Ukraine
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,71 Prozent (22)
Fläche: 603.700 km² (6)
Bevölkerung: 46.710.816 (8)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.200 (43)
BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (41)
Streitkräfte (aktive): 187.600 (8)

30 Wird abgebaut.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission (1997), GUS (1991), ZEI (1995), BSEC.

53. Ungarn
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,60 Prozent (23)
Fläche: 93.030 km² (25)
Bevölkerung: 9.981.334 (21)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 16.300 (30)
BIP-Wachstum: 4,1 Prozent (26)
Streitkräfte (aktive): 32.300 (25)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989), SECI.

54. USA
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 11 Prozent (1)
Fläche: 9.631.420 km² (3)
Bevölkerung: 298.444.215 (1)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 41.800 (3)
BIP-Wachstum: 3,5 Prozent (35)
Streitkräfte (aktive): 1.546.372 (1)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, NAFTA.

55. Usbekistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,35 Prozent (29)
Fläche: 447.400 km² (11)
Bevölkerung: 27.307.134 (12)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 1.800 (53)
BIP-Wachstum: 7,2 Prozent (12)
Streitkräfte (aktive): 55.000 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), SCO.

56. Zypern
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 9.250 km² (49)[31]

31 Griechischer Teil: 5.895 km², türkischer Teil: 3.355 km².

Bevölkerung: 784.301 (47)[32]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 21.600 (24)
BIP-Wachstum: 10,6 Prozent (4)
Streitkräfte (aktive): griechischer Teil: 10.000, türkischer Teil: 5.000
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004, nur griechischer Teil), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Quellen:

Beitrittsdatum:
http://www.osce.org/about/13131.html
Kostenbeteiligung an der OSZE:
http://www.osce.org/item/17501.html
Fläche:
http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2147rank.txt
Bevölkerung *(Schätzungen für Juli 2006)*:
http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2119rank.txt
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP *(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2005)*:
http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2004rank.txt
BIP-Wachstum *(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2005)*:
http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2003rank.txt
Streitkräfte (aktive):
International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2004-2005, London 2004

32 Griechischer und türkischer Teil Zyperns zusammen.

OSZE – Tagungen, Treffen, Termine 2005/2006

2005

24.-29. Juli	Eröffnung von zwei Internet-Cafés für Journalisten, Almaty
August	Veranstaltungen anlässlich des 30. Jahrestags der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki in Helsinki, Wien, Berlin und anderenorts
5. September-7. November	BDIMR-Wahlbeobachtung der Parlamentswahlen in Aserbaidschan
8.-9. September	Mittelmeerseminar 2005, Rabat
19.-30. September	BDIMR-Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, Warschau
21.-22. September	Vierte subregionale Konferenz über Umwelterziehung und Erziehung zu nachhaltiger Entwicklung in Zentralasien, Almaty
7.-9. Oktober	Herbsttreffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Sveti Stefan
13.-14. Oktober	7. OSZE-Medienkonferenz für Zentralasien, Almaty
17. Oktober-5. Dezember	BDIMR-Wahlbeobachtung der Präsidentschaftswahlen in Kasachstan
19. Oktober	Schulungsworkshop des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE für Hotelmanager über die Bekämpfung des Menschenhandels, Sofia
20.-21. Oktober	Internationale Konferenz zum Thema „Der Ombudsmann in multiethnischen Gesellschaften“, Novi Sad
20. Oktober	Internationale E-Gesellschafts-Konferenz, Skopje
20.-21. Oktober	Internationale Implementierungskonferenz des BDIMR zu Roma, Sinti, Fahrende, Warschau
25. Oktober	Internationale E-Gesellschafts-Konferenz: runder Tisch zu Cyberkriminalität, Ohrid
27. Oktober	Filmnacht des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE: Lilja 4-ever, Wien
27. Oktober	Internationale E-Gesellschafts-Konferenz: runder Tisch zur Medienfreiheit im Internet, Skopje
1. November	Internationale E-Gesellschafts-Konferenz: runder Tisch über *E-Government*, Bitole
3.-4. November	Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über die Bedeutung von Strafverteidigern für faire Gerichtsverfahren, Tiflis

7.-8. November	Erste Vorbereitungskonferenz für das 14. Wirtschaftsforum: Die Rolle des Verkehrswesens zur Verbesserung regionaler Wirtschaftskooperation und Stabilität, Duschanbe
7.-8. November	Konferenz über Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung sowie der Zwangs- und Sklavenarbeit: Erkennen – Verhüten – Verfolgen, Wien
8.-10. November	Regionalworkshop über die Zusammenarbeit bei der Aufklärung von Sexualstraftaten, Almaty
8. November	Internationale E-Gesellschafts-Konferenz: runder Tisch über *E-Education*, Tetovo
10.-12. November	Fünftes Zentralasien-Festival für Umweltjournalismus, Almaty
14.-15. November	Erste Regionalkonferenz zum Thema Polizeiausbildung und -schulung, Belgrad
18. November	Treffen des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE mit dem Privatsektor über die Bekämpfung des Menschenhandels, Podgorica
28. November	BDIMR-Regionalkonferenz über die Zivilregistrierung von Roma in Südosteuropa, Belgrad
29.-30. November	Internationaler Workshop „Nationale und internationale Korruptionsbekämpfung: rechtliche Maßnahmen und bewährte Verfahren“, Eriwan
4. Dezember	Treffen des Erweiterten Präsidiums der Parlamentarischen Versammlung, Ljubljana
5.-6. Dezember	13. Treffen des OSZE-Ministerrats, Ljubljana
8. Dezember	Internationale Konferenz über Anti-Korruptions-Gesetzgebung und ihre Implementierung in Serbien, Belgrad
14.-16. Dezember	Nationaler Workshop über Rechtshilfe bei Verbrechen im Zusammenhang mit Terrorismus, veranstaltet von der Gruppe Terrorismusbekämpfung, Belgrad

2006

1. Januar	Belgien übernimmt den OSZE-Vorsitz von Slowenien. Amtierender Vorsitzender wird der belgische Außenminister Karel De Gucht
12. Januar	Treffen des Ständigen Rats zur Bekanntgabe der Prioritäten des belgischen Vorsitzes, Wien
13. Januar	Treffen der OSZE-Troika, Wien

23.-24. Januar	14. OSZE-Wirtschaftsforum, Teil 1: Das Verkehrswesen im OSZE-Gebiet. Sichere Verkehrsnetze und Verkehrsentwicklung als Mittel zur Verbesserung regionaler Wirtschaftskooperation und Stabilität, Wien
24.-25. Januar	Hochrangige Ministerkonferenz über die Verstärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit, des Rechts und des Wohlstands in der EU und in ihren Nachbarstaaten, veranstaltet von der IOM und dem OSZE-Vorsitz unter der Schirmherrschaft der österreichischen EU-Präsidentschaft, Brüssel
25.-27. Januar	Der HKNM der OSZE besucht die Russische Föderation
27. Januar	Gedenkfeier für die Opfer des Holocaust, Brüssel
31. Januar	Feierliche Einführung des belgischen OSZE-Vorsitzes, Brüssel
9.-10. Februar	Internationale Konferenz „Entkriminalisierung von Verleugnung: Weitergabe bewährter Verfahren“, Skopje
9. Februar	Der HKNM stellt die Empfehlungen zur Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften vor, Wien
14.-15. Februar	Forum für Sicherheitskooperation, Seminar über Militärdoktrinen, Wien
15.-17. Februar	Der Amtierende Vorsitzende der OSZE besucht Podgorica, Priština und Belgrad
23.-24. Februar	Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Wien
23. Februar	Rede des HKNM vor der Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Wien
6.-8. März	Der HKNM besucht Turkmenistan
12.-14. März	OSZE-Botschafter besuchen Serbien und Montenegro
16.-17. März	Zweite Vorbereitungskonferenz für das 14. Wirtschaftsforum: Die Rolle eines Transportnetzes zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und Sicherheit, Baku
17. März	Hochrangige Konferenz zur Bekämpfung des Menschenhandels, Wien
27.-29. März	Der HKNM besucht Moldau
30.-31. März	Erstes Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension 2006 zum Thema „Nationale Menschenrechtsinstitutionen und Menschenrechtsaktivisten: gesetzgeberische, staatliche und nichtstaatliche Aspekte“, Wien
6.-7. April	Internationale Konferenz „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Parlament, Zivilgesellschaft und den Medien bei der Korruptionsbekämpfung“, Eriwan

19.-21. April	Der HKNM besucht Lettland
25.-26. April	OSZE-Thailand-Konferenz über Herausforderungen der globalen Sicherheit: von Armut bis Pandemie, Bangkok
4.-5. Mai	Internationale BDIMR-Konferenz über die Implementierung und Harmonisierung nationaler Strategien zu Roma, Sinti und Fahrenden: Leitlinien einer gemeinsamen Vorstellung, Bukarest
4.-5. Mai	Workshop der Gruppe Terrorismusbekämpfung zum Thema Sicherheit im städtischen Verkehr, Wien
10.-12. Mai	Seminar der menschlichen Dimension über die Aufrechterhaltung von Rechtsstaatlichkeit und fairen Gerichtsverfahren im Strafrecht, Warschau
18.-19. Mai	Regionalkonferenz über die Bekämpfung des Menschenhandels in Zentralasien, Astana
22.-24. Mai	14. Wirtschaftsforum, Teil II: Verkehrswesen im OSZE-Gebiet: „Verkehrsentwicklung und ein zuverlässiges und sicheres Transportnetz zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und Stabilität“, Prag
29. Mai	Konferenz über die Rolle des Web- und Satellitenfernsehens in den Beziehungen der Völker in der OSZE, im Mittelmeerraum und im Nahen Osten, Brüssel
31. Mai – 2. Juni	Der HKNM besucht Kirgisistan
12.-13. Juni	Almaty-Treffen zur Förderung interkultureller, interreligiöser und interethnischer Verständigung, veranstaltet vom OSZE-Vorsitz und dem kasachischen Außenministerium, Almaty
22. Juni	Die OSZE nimmt Montenegro als 56. Teilnehmerstaat auf
27.-28. Juni	Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2006, Wien
3. Juli	Der HKNM stellt eine umfangreiche Studie über Integrationspolitik vor der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vor, Brüssel
3.-7. Juli	15. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
12. Juli	Seminar „Demokratieaufbau durch Wahlunterstützung und -beobachtung der OSZE“, Brüssel
13.-14. Juli	Zweites Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension 2006: Medienfreiheit: Schutz von Journalisten und Zugang zu Informationen, Wien
24.-29. Juli	Expertentreffen über Instrumente zur Bewertung der Strafjustiz, Brüssel

Ute Runge

Literaturauswahl zur OSZE 2005/2006

Dokumente

ODIHR, Combating Hate Crimes in the OSCE Region. An Overview of Statistics, Legislation, and National Initiatives, Warschau 2005.

ODIHR, The Death Penalty in the OSCE Area, Background Paper 2005, Human Dimension Implementation Meeting 2005, Warschau 2005.

ODIHR, Election Observation. A Decade of Monitoring Elections: The People and the Practice, Warschau 2005.

ODIHR, Human Dimension Commitments, Volume 1: Thematic Compilation, Warschau 2005.

ODIHR, Human Dimension Commitments, Volume 2: Chronological Compilation, Warschau 2005.

ODIHR, Human Dimension Implementation Meeting. Consolidated Summary, Warsaw, 19-30 September 2005, Warschau [2006].

ODIHR, Education on the Holocaust and on Anti-Semitism. An Overview and Analysis of Educational Approaches, Warschau 2006.

ODIHR, OSCE Human Dimension Seminar. Upholding the Rule of Law and Due Process in Criminal Justice Systems. Consolidated Summary, Warsaw, 10-12 May 2006, Warschau 2006.

ODIHR, The Representation of Muslims in Public Discourse. Preliminary Summary of Roundtable, OSCE-ODIHR Roundtable Meeting, Warsaw, 9 May 2006, Warschau 2006, ODIHR.GAL/33/06.

ODIHR, Technical Workshop on Solidarity with Victims of Terrorism. Final Report, 9-10 March 2006, Oñati, Spain, Warschau 2006, ODIHR.GAL/23/06.

ODIHR/Finland, Ministry of Foreign Affairs, Ensuring Human Rights Protection in Countries of Destination: Breaking the Cycle of Trafficking. Conference Report, Helsinki, 23-24 September 2004, Warschau 2005.

OSCE, The Secretary General's Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, Wien 2006, SEC.GAL/96/06.

OSCE, Economic Forum, Fourteenth Meeting of the Economic Forum: Part I, Vienna 23 and 24 January 2006. Summary, [Wien] 2006, EF.GAL/6/06.

OSCE, Economic Forum, Fourteenth Meeting of the Economic Forum: Part II, Prague, 22 to 24 May 2006. Summary, [Wien] 2006, EF.GAL/15/06.

OSCE, Forum for Security Co-operation, 2006 Annual Implementation Assessment Meeting, Vienna, 7 and 8 March 2006. Consolidated Sum-

mary, Chairperson's Report, Reports of the Working Session Rapporteurs, [Wien] 2006, FSC.AIAM/48/06.

OSCE, Forum for Security Co-operation, OSCE Seminar on Military Doctrine, Vienna, 14 and 15 February 2006, Consolidated Summary, Closing Remarks by the Chairperson of the OSCE Seminar on Military Doctrine, Statement by the Moderator of Session 4, Reports of the Session Rapporteurs, [Wien] 2006, FSC.MDS/36/06.

OSCE, High Commissioner on National Minorities, Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, Den Haag 2006.

OSCE, Ministerial Council, Thirteenth Meeting of the Ministerial Council, 5 and 6 December 2005, Ljubljana 2005, Statements and Declarations by the Ministerial Council, Border Security and Management Concept, Decisions of the Ministerial Council, Statements by the Chairman-in-Office and Delegations, Reports to the Ministerial Council, Laibach 2005.

OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Consolidated Summary. First Preparatory Conference to the Fourteenth OSCE Economic Forum: The Role of Transportation to Enhance Regional Economic Co-operation and Stability, Dushanbe, Tajikistan, 7-8 November 2005, Wien 2005, SEC.GAL/233/05.

OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activites, Consolidated Summary. Second Preparatory Conference the the 14th OSCE Economic Forum: Enhancing Transportation Security in the OSCE Area, Baku, Azerbaijan, 16-17 March 2006, Wien 2006, SEC. GAL/59/06.

OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, Thailand Conference on Sharing of Experiences in Combating Trafficking Human Beings: Opportunities for Co-operation, Bangkok, 16-17 June 2005, Dusit Thani Hall, Dusit Thani Hotel, Bangkok. Consolidated Summary, [Wien] 2005, SEC.GAL/177/05.

OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, OSCE-Thailand Conference on Challenges to Global Security: From Poverty to Pandemic, Bangkok, 25-26 April 2006. Consolidated Summary, [Wien] 2006, SEC.GAL/92/06.

OSCE, Parliamentary Assembly, Brussels Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted at the Fifteenth Annual Session, Brussels, 3 to 7 July 2006, Brüssel 2006.

OSCE, Parliamentary Assembly/Swiss Foundation for World Affairs, 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, Washington 2005.

OSCE, Permanent Council, OSCE Conference on Anti-Semitism and on other Forms of Intolerance, Cordoba, 8 and 9 June 2005. Consolidated Summary, [Wien] 2005, PC.DEL/924/05.

OSCE, Permanent Council, 2005 Annual Security Review Conference, Vienna, 21 and 22 June 2005, Chair's Report, Wien 2005, PC.DEL/814/05.

OSCE, Permanent Council, 2006 Annual Security Review Conference, Vienna, 27 and 28 June 2006, Chair's Report, Wien 2006, PC.DEL/779/06.

OSCE, Permanent Council, Supplementary Human Dimension Meeting „Human Rights and the Fight against Terrorism". Final Report, Vienna, 14-15 July 2005, Wien 2005.

OSCE, Permanent Council, Supplementary Human Dimension Meeting „Role of Defence Lawyers in Guaranteeing a Fair Trial". Final Report, Tbilisi, 3-4 November 2005, Tiflis 2005, PC.SHDM.GAL/14/05.

OSCE, Permanent Council, Supplementary Human Dimension Meeting „Human Rights Defenders and National Human Rights Institutions: Legislative, State and Non-State Aspects". Final Report, Vienna, 30-31 March 2006, Wien 2006, PC.SHDM.GAL/3/06.

OSCE, Prague Office, OSCE Publications 2004-2005, Depository Library Series, Prag 2006.

OSCE, Representative on Freedom of the Media, Freedom and Responsibility. Yearbook 2005, Wien 2006.

OSCE, Representative on Freedom of the Media, The State of Media Freedom in Kosovo. Observations and Recommendations, Wien 2006, FOM.GAL/5/06.

OSCE, Representative on Freedom of the Media/ODIHR, Expert Workshop on Combating the Use of the Internet for Terrorist Purposes. Issues Relating to Freedom of the Media, the Right to Freedom of Expression and the Right to Respect for Private Life and Data Protection, Vienna 13-14 October 2005, [Wien] 2005.

OSCE, Secretariat, Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, Wien 2005, SEC.INF/33/05.

OSCE, Secretariat, OSCE Decisions 2005. Reference Manual, Prag 2006, SEC.DOC/1/06.

OSCE, Secretary General, 2005 Annual Report on OSCE Activities, Wien 2006.

OSCE, Secretary General, OSCE Contribution to the Alliance of Civilizations Initiative, Executive Summary, Wien 2006.

OSCE/République Française, Ministère des Affaires Etrangère, „Violences contre les femmes au XXIème siècle", Centre de Conférences Internationales, Paris, 28-29 avril 2005, o.O. 2005, CIO.GAL/177/05.

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation (Helsinki Commission) holds Briefing: Tools for Combating Anti-Semitism: Police Training and Holocaust Education, 9 May 2006, [Washington] 2006 (Unofficial Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation (Helsinki Commission) holds Hearing: The United States and the OSCE: A Partnership for Advancing Freedom, 25 October 2005, [Washington] 2005 (Unofficial Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation (Helsinki Commission) holds Hearing: Human Rights, Civil Society, and Democratic Governance in Russia: Current Situation and Prospects for the Future, 8 February 2006, [Washington] 2006 (Unofficial Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation (Helsinki Commission) holds Hearing: Advancing the Human Rights Dimension in the OSCE: The Role of the Office of Democratic Institutions and Human Rights, 17 May 2006, [Washington] 2006 (Unofficial Transcript).

Monographien und Sammelbände

Ambrosewicz-Jacobs, Jolanta/Leszek Hońdo (Hrsg.), Why Should We Teach About the Holocaust?, 2. Ausg., Krakau 2005.

Berg, Andrea/Anna Kreikemeyer (Hrsg.), Realities of Transformation. Democratization Policies in Central Asia Revisited, Demokratie, Sicherheit, Frieden 174, Baden-Baden 2005.

Brummer, Klaus, Konfliktbearbeitung durch internationale Organisationen, Wiesbaden 2005.

Cameron, Fraser, The EU and International Organisations – Partners in Crisis Management, EPC Issue Paper 41, Brüssel 2005.

Centre for OSCE Research/CORE, Annual Report 2005, Hamburg 2005.

De Martino, Luigi/Annica Carlsson/Gianluca Rampolla/et al., Environment and Security. Transforming Risks into Cooperation. Central Asia, Ferghana, Osh, Khujand Area, Genf 2005.

Dornfeldt, Matthias, Das Konfliktmanagement der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Eine Analyse am Beispiel der interethnischen Konflikteskalation in der Republik Makedonien 2001, Wissenschaftliche Schriften, Politik 6, Berlin 2006

Dunay, Pál, The OSCE in Crisis, Chaillot Paper 88, Paris 2006.

Erler, Gernot, Germany and OSCE Reform, CORE Working Paper 15, Hamburg 2006.

Franklin, Jeremy, Azerbaijan: Parliamentary Elections 2005, Nordem Report 2/2006, Oslo 2006.

Ghebali, Victor-Yves, The OSCE and European Security: Essentials or Superfluous? A Europaeum Lecture Delivered at St. Anne's College University of Oxford on 18th February 2005, Oxford 2005.

Ghebali, Victor-Yves, The OSCE Between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life, Policy Paper 10, Genf 2005.

Ghebali, Victor-Yves/Daniel Warner (Hrsg.), The Reform of the OSCE 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks, PSIO Occasional Paper 2/2006, Genf 2006.

Grinevskij, Oleg A., Perelom. Ot Brežneva k Gorbačovu, Moskau 2004.

Gurgul, Dena W./Grzegorz Sieczak (Hrsg.), Towards Complementarity of European Security Institutions. Achieving Complementarity between NATO, EU, OSCE and the Council of Europe. Report of the Warsaw Reflection Group, 31 January-1 February 2005, Warschau 2005.

Habegger, Beat, Parlamentarismus in der internationalen Politik: Europarat, OSZE und Interparlamentarische Union, Nomos Universitätsschriften 132, Baden-Baden 2005.

Hartwich, Ute Johanna, Der Einfluss der Präsenz internationaler Organisationen auf die lokale Wirtschaft in Nachkriegsgebieten – eine Analyse am Beispiel Bosnien und Herzegowina, Texte und Materialien der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft Reihe B, 32, Heidelberg 2005.

Hauser, Gunther/Franz Kernic (Hrsg.), European Security in Transition, Burlington, VT, 2006.

International Crisis Group (Hrsg.), Azerbaijan's 2005 Elections. Lost Opportunity, Europe Briefing 40, Baku 2005.

International Crisis Group (Hrsg.), Central Asia: What Role for the European Union?, Asia Report 113, Bishkek 2006.

International Crisis Group (Hrsg.), Conflict Resolution in the South Caucasus: The EU's Role, Europe Report 173, Tiflis 2006.

International Crisis Group (Hrsg.), Moldova's Uncertain Future, Europe Report 175, Chişinău 2006.

International Crisis Group (Hrsg.), Uzbekistan: In for the Long Haul, Asia Briefing 45, Bishkek 2006.

International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.), Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America. Report 2006 (Events of 2005), Wien 2006.

Jacob Blaustein Institute for Advancement of Human Rights, After the Promise. From Copenhagen to Cordoba, an Update on Keeping OSCE Commitments to Combat Anti-Semitism, New York 2005, PC.NGO/56/05.

Kaim, Markus, Begrenzte Handlungsspielräume. Belgien übernimmt den OSZE-Vorsitz, SWP-aktuell 1/2006, Berlin 2006.

Letschert, Rianne M., The Impact of Minority Rights Mechanisms, Den Haag 2005.
Lynch, Dov, Why Georgia Matters, Chaillot Paper 86, Paris 2006.
Malloy, Tove H., National Minority Rights in Europe, Oxford 2005.
Mendelson, Sarah E., Anatomy of Ambivalence – The International Community and Human Rights Abuse in the North Caucasus, Washington 2006.
Nesi, Giuseppe (Hrsg.), International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism, Burlington, VT, 2006.
Netherlands Helsinki Committee (Hrsg.), Annual Report 2005, Den Haag 2006.
Organization for Security and Co-operation in Europe, Secretariat (Hrsg.), From CSCE to OSCE: A Timeline, Wien 2005.
Organization for Security and Co-operation in Europe, Secretariat (Hrsg.), 30 Years, 30 Opinions. Individual Perspectives on the Conference on Security and Co-operation in Europe and Its Successor, the Organization for Security and Co-operation in Europe, Wien 2005.
Saari, Sinikukka, Human Rights Cooperation Between Russia and European Intergovernmental Organisations: A One-Way Transference of Norms or a Mutual Process of Adaptation?, UPI Working Papers 54, Helsinki 2006.
Schlager, Erika, From Promises to Practice: Implementation of National Policies on Roma, Sinti and Travellers, United States Commission on Security and Cooperation in Europe Articles 3/2006, Washington 2006.
Schmitt, Sylvia Irene, Krisenherd Balkan – Eine Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft. Ermittlung der Konfliktursachen, Analyse des Jugoslawien-, Kosovo-, Mazedonien-Krieges und kritische Bewertung der Konfliktregulierungsstrategien der internationalen Staatengemeinschaft, Schriften zur internationalen Politik 13, Hamburg 2005.
Späth, Daniela, Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten. Völkerrechtliche Analyse eines neuen Instruments zur internationalen Konfliktverhütung, Schriften zur Rechtswissenschaft 51, Berlin 2005.
Stewart, Emma J., The European Union and Conflict Prevention. Policy Evolution and Outcome, Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft 12, Berlin 2006.
Stodiek, Thorsten, The OSCE and the Creation of Multi-Ethnic Police Forces in the Balkans, CORE Working Paper 14, Hamburg 2006.
Vetterlein, Merle, The Influence of the Ohrid Framework Agreement on the Educational Policy of the Republic of Macedonia, Paper Presented at the 8th Annual Kokkalis Graduate Student Workshop, Harvard University, 3 February 2006, Cambridge, MA 2006.

Weller, Marc (Hrsg.), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, Oxford 2005.

Zeitschriftenaufsätze und Bucheinträge

Abadjian, Vahram, The OSCE Office in Minsk: Three Years Between Scylla and Charybdis, in: Helsinki Monitor 1/2006, S. 39-56.
Aichinger, Wilfried, OSZE, in: ÖMZ 6/2005, S. 798-799.
Aichinger, Wilfried, OSZE, in: ÖMZ 1/2006, S. 78-79.
Aichinger, Wilfried, OSZE, in: ÖMZ 2/2006, S. 204-205.
Aichinger, Wilfried, OSZE, in: ÖMZ 3/2006, S. 356-358.
Aichinger, Wilfried, OSZE, in: ÖMZ 4/2006, S. 495-496.
Aichinger, Wilfried, OSZE, in: ÖMZ 5/2006, S. 625.
Aichinger, Wilfried: OSZE: Sicherheitspolitische Aufgabenfelder und Missionen, in: Franz Kernic/Gunther Hauser (Hrsg.), Handbuch zur europäischen Sicherheit, Frankfurt/Main 2006, S. 223-234.
Alisheva, Atyrkul, Kyrgyzstan: The Public and the Authorities, in: Andrea Berg/Anna Kreikemeyer (Hrsg.), Realities of Transformation, Baden-Baden 2005, S. 81-98.
Babayev, Azär, Demokratie-Test nicht bestanden. Parlamentswahlen in Azerbajdžan, in: Osteuropa 3/2006, S. 33-43.
Babayev, Aser, Parlamentswahlen in Aserbaidschan 2005. Demokratietest für das Volk, die politische Elite und den Westen, in: KAS Auslandsinformationen 4/2006, S. 79-112.
Bailes, Alyson J. K., The Politico-Military Dimension of the OSCE, in: Helsinki Monitor 3/2006, S. 214-225.
Bakker, Edwin, Repression, Political Violence and Terrorism. The Case of Uzbekistan, in: Helsinki Monitor 2/2006, S. 108-118.
Bakker, Edwin/Hinke Pietersma, The OSCE in Search of a Meaningful Reform Agenda, in: Atlantisch Perspectief 12/2005, S. 23-29.
Bebler, Anton, Weltgemeinschaft und transnationaler Terrorismus, in: Europäische Rundschau 4/2005, S. 93-103.
Berg, Andrea, Who's Afraid of George Soros? The Conflict Between Authoritarian Rulers and International Actors in Central Asia, in: Andrea Berg/Anna Kreikemeyer (Hrsg.), Realities of Transformation, Baden-Baden 2005, S. 127-140.
Berg, Andrea, All Eyes on Central Asia: Disintegration in Uzbekistan and Kyrgyzstan, in: Andrea Berg/Anna Kreikemeyer (Hrsg.), Realities of Transformation, Baden-Baden 2005, S. 211-225.
Berg, Andrea/Anna Kreikemeyer, The ODIHR Human Rights Monitoring and Reporting Training. A Cross National Analysis, in: Andrea Berg/Anna

Kreikemeyer (Hrsg.), Realities of Transformation, Baden-Baden 2005, S. 117-125.
Biserko, Sonja, The Future Status of Kosovo, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 312-314.
Bloed, Arie, OSCE Reform Requires Bold Decisions, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 332-335.
Bloed, Arie, Nagorno-Karabakh Dispute Remains Unsolved, in: Helsinki Monitor 1/2006, S. 92-93.
Bloed, Arie, Comments on the New Set of Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, in: Helsinki Monitor 2/2006, S. 184-189.
Bloed, Arie, Russia and Georgia Disagree on Russian Peacekeepers, in: Helsinki Monitor 2/2006, S. 193-195.
Bloed, Arie, Montenegro Joins the OSCE as Its 56th Participating State, in: Helsinki Monitor 3/2006, S. 279-282.
Bösl, Anton/Tania Jastrzembski, Menschenrechtsbildung. Globale Herausforderung und internationaler Auftrag, in: KAS Auslandsinformationen 12/2005, S. 4-30.
Bowring, Bill, The Crimean Autonomy. Innovation or Anomaly?, in: Marc Weller/Stefan Wolff (Hrsg.), Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution, London 2005, S. 75-97.
Ceku, Agim, Security Forces: A Segment in the Status Negotiations, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 315-318.
Chizhov, Vladimir, Russia – EU Cooperation: The Foreign Policy Dimension, in: International Affairs (Moskau) 5/2005, S. 134-138.
De Gucht, Karel, Speech at the OSCE Council, 12 January 2006, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 1/2006, S. 10-15.
De Wilde, Tanguy/Gaëlle Pellon, The Implications of the European Neighbourhood Policy (ENP) on the EU-Russian „Strategic Partnership“, in: Helsinki Monitor 2/2006, S. 119-132.
Drieskens, Edith, Playing the Russian Card. The Belgian OSCE Chairmanship, in: Helsinki Monitor 1/2006, S. 1-3.
Drzewicki, Krzysztof, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life: Five Years After and More Years Ahead, in: International Journal on Minority and Group Rights 2-3/2005, S. 123-131.
Drzewicki, Krzysztof, Introducing Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies – a New Tool for the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Helsinki Monitor 2/2006, S. 175-183.
Ehrhart, Hans-Georg, Die EU und die OSZE, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2006, S. 461-468.
Eisenfeld, Bernd, Reaktionen der DDR-Staatssicherheit auf Korb III des KSZE-Prozesses, in: Deutschland Archiv 6/2005, S. 1000-1008.

Ekéus, Rolf, Prevention of Inter-Ethnic Conflict, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 1/2006, S. 15-19.

Ekéus, Rolf (Interview), Police and Ethnic Minorities. Unleashing the Power of Partnerships, in OSCE Magazine 2/2006, S. 6-9.

Freire, Raquel Maria, The OSCE's Post-September 11 Agenda, and Central Asia, in: Global Society 2/2005, S. 189-209.

Frlec, Boris, The Slovenian Chairmanship: A Mid-Term Report, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), The Reform of the OSCE 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks, Genf 2006, S. 9-52.

German, Tracey, Le conflit en Ossétie-du-Sud: La Géorgie contre la Russie, in: Politique étrangère 1/2006, S. 51-64.

Geukjian, Ohannes, Limits of International Involvement in the Southern Caucasus: The OSCE Mediation in the Nagorno-Karabakh Conflict (1992-1996), in: Central Asia & the Caucasus 1/2006, S. 61-72.

Ghebali, Victor-Yves, Growing Pains at the OSCE: The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations, in: Cambridge Review of International Affairs 3/2005, S. 375-388.

Ghebali, Victor-Yves, The Reform of the OSCE: Hurdles and Opportunities for a New Relevance, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), The Reform of the OSCE 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks, Genf 2006, S. 53-72.

Ghebali, Victor-Yves, The 2005 Ljubljana Ministerial Council Meeting, in: Helsinki Monitor 1/2006, S. 4-18.

Gorovoi, Vladimir, CIS Election Observation Missions in Commonwealth States, in: International Affairs [Minneapolis/Minn.] 2/2006, S. 79-87.

Guglielmo, Rachel/Timothy William Waters, Migrating Towards Minority Status: Shifting European Politics Towards Roma, in: Journal of Common Market Studies 4/2005, S. 763-785.

Gumppenberg, Marie-Carin von/Markus Brach-von Gumppenberg, Zur Rolle der OSZE in Zentralasien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 4/2006, S. 32-38.

Habegger, Beat, Democratic Control of the OSCE: The Role of the Parliamentary Assembly, in: Helsinki Monitor 2/2006, S. 133-143.

Hækkerup, Hans, Russia, the OSCE and Post-Cold-War European Security Introduction, in: Cambridge Review of International Affairs 3/2005, S. 371-373.

Ham, Peter van, EU, NATO, OSCE: Integration, Cooperation, and Confrontation, in: Franz Kernic/Gunther Hauser (Hrsg.), Handbuch zur europäischen Sicherheit, Frankfurt/Main 2006, S. 155-168.

Henrard, Kristin, „Participation", „Representation" and „Autonomy" in the Lund Recommendations and Their Reflections in the Supervision of the FCNM and Several Human Rights Conventions, in: International Journal on Minority and Group Rights 2-3/2005, S. 133-168.

Holt, Sally, The Lund Recommendations in the Activities of the HCNM, in: International Journal on Minority and Group Rights 2-3/2005, S. 169-188.

Hoop Scheffer, Jaap de, Addressing Global Insecurity, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 125/2005, S. 1-5.

Hoop Scheffer, Jaap de, Speech on the OSCE Council on 3rd Nov. 2005, in Wiener Blätter zur Friedensforschung 125/2005, S. 6-10.

Hornstein Tomić, Caroline, Bosnien und Herzegowina zehn Jahre nach Dayton. Der steinige Weg von „verhinderten" zum selbsttragenden Staat, in: KAS Auslandsinformationen 11/2005, S. 43-56.

Ijii, Tetsuro, Cooperation, Coordination and Complementarity in International Peacemaking: The Tajikistan Experience, in: International Peacekeeping 2/2005, S. 189-204.

Issenova, Sofiya, Reform of the Judical System in Kazakhstan: Review of the Effectiveness of OSCE Efforts, in: Andrea Berg/Anna Kreikemeyer (Hrsg.), Realities of Transformation, Baden-Baden 2005, S. 157-178.

Jazbec, Milan, Organisational Challenges and Experiences of the Slovene OSCE Chairmanship, in: Helsinki Monitor 3/2006, S. 269-278.

Kemp, Walter, Skepticism, Change, and Innovation in the OSCE, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), The Reform of the OSCE 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks, Genf 2006, S. 97-112.

Kemp, Walter, Time to Prune the OSCE Tree, in: Helsinki Monitor 3/2006, S. 207-213.

Kosumi, Bajram, Decentralization Should Not Imply Enclavization, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 319-322.

Krag, Helen, Chechnya and the Caucasus, in: Farimah Daftary/Stefan Troebst (Hrsg.), Radical Ethnic Movements in Contemporary Europe, New York 2005, S. 71-83.

Kreikemeyer, Anna, Balancing Between Commitments and Co-operation. The OSCE in Central Asia, in: Andrea Berg/Anna Kreikemeyer (Hrsg.), Realities of Transformation, Baden-Baden 2005, S. 101-115.

Kreikemeyer, Anna, Instability in the Ferghana Valley: International Reactions, in: Andrea Berg/Anna Kreikemeyer (Hrsg.), Realities of Transformation, Baden-Baden 2005, S. 227-246.

Kryvonos, Yuriy, New Features of the First Dimension and the OSCE Reform, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), The Reform of the OSCE 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks, Genf 2006, S. 149-166.

Lattimer, Mark, Minority Participation and New Constitutional Law, in: International Journal on Minority and Group Rights, 2-3/2005, S. 227-244.

Lauth, Mechtild, Ten Years After Dayton: War Crimes Prosecutions in Bosnia and Herzegovina, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 253-266.

Law, David M., Security Sector (Re)Construction in Post-Conflict Settings, in: International Peacekeeping 1/2006, S. 111-123.
Law, David M., Security Sector Reform and the Future of the Code of Conduct, in: Helsinki Monitor 2/2006, S. 160-174.
Ledwidge, Frank, The Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT): A Major Step forward in the Global Prevention of Torture, in: Helsinki Monitor 1/2006, S. 69-82.
Ledwidge, Frank/Lucas Oppenheim, Preventing Torture: Realities and Perceptions, in: The Fletcher Forum of World Affairs 1/2006, S. 165-180.
Legutke, Annette, The Reform of the OSCE Field Activities, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), The Reform of the OSCE 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks, Genf 2006, S. 167-183.
Marat, Erica, Civil Society in Kyrgyzstan Before, During and After the March 24 Revolution, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 267-277.
Massari, Maurizio, Fight Against Terrorism, in: Review of International Affairs 1120/21/2005/06, S. 58-61.
McMahon, Patrice C., Ethnic Peace in the East? Transnational Networks and the CSCE/OSCE, in: Ethnopolitics 2/2006, S. 101-123.
Micic, Natasa, We Stand for a Speeded Up Resolution, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 323-325.
Milanova, Nadia, The Bumpy Road from Norm-Setting to Implementation, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 278-286.
Mooney, Erin/Jarrah Balkees, Displaced and Disenfranchised – Internally Displaced Persons and Elections in the OSCE Region, in: Ethnopolitics 1/2005, S. 29-48.
Morée, Peter, Identity, Religion and Human Rights in the Balkans. The Macedonian Case of Archbishop Jovan in its Broader Context, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 287-296.
Mussnig, Daniela, Russland und die OSZE: Gespannte Beziehungen, in: Heiko Pleines/Hans-Henning Schröder (Hrsg.), Die russische Außenpolitik unter Putin, Bremen 2005, S. 58-60.
Narten, Jens, Building Local Institutions and Parliamentarianism in Post-War Kosovo: A Review of Joint Efforts by the UN and OSCE from 1999-2006, in: Helsinki Monitor 2/2006, S. 144-159.
Narten, Jens, The Human Dimension: The OSCE's Approach to Human Rights, in: Malte Brosig (Hrsg.), Human Rights in Europe, Frankfurt/Main 2006, S. 102-119.
Niemöller, Kees, Vrije en eerlijke verkiezingen in de OVSE-regio? De ontwikkeling van een meetinstrument [Free and Honest Election in the OSCE-Region? The Development of a Measurement Tool], in: Acta Politica 1/2005, S. 119-121.
Odello, Marco, Thirty Years after Helsinki: Proposals for OSCE's Reform, in: Journal of Conflict and Security Law 3/2005, S. 435-449.

Petrova, Dimitrina, Implementing Anti-discrimination Law and the Human Rights Movement, in: Helsinki Monitor 1/2006, S. 19-38.

Pjadysev, Boris D., Mikhail Kamynin/Mikhail Koeev/Michail Gennad'eciv Deljagin/Vladimir Petrovic Lukin/Evgenij S. Volk/Nikolaj Petrovic Smelev, 2005: Fewer Illusions, More Realism, [Roundtable Discussion], in: International Affairs (Minneapolis/Minn.) 1/2006, S. 58-84.

Perovic, Latinka, Politics Cannot be Based on a Myth, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 326-330.

Perry, Valery, A Decade of the Dayton Agreement and the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina: Reflections and Prospects, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 297-309.

Petritsch, Wolfgang/Robert Pichler, Kosovo – Entscheidung in der Statusfrage, in: Europäische Rundschau 4/2005, S. 59-78.

Pikulina, Marina, Power Structures and Problems of Law Implementation in Uzbekistan, in: Andrea Berg/Anna Kreikemeyer (Hrsg.), Realities of Transformation, Baden-Baden 2005, S. 143-155.

Plate, Bernard von, Sicherheitspolitik ohne Waffen – OSZE und Europarat, in: Informationen zur politischen Bildung 291, S. 62-66.

Pöllinger, Sigrid, OSCE's Comprehensive Security System for Conflict Prevention and Peace Building in the 21st Century, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 125/2005, S. 25-35.

Reeve, Roy, The OSCE Mission to Georgia and the Georgian-Ossetian Conflict: An Overview of Activities, in: Helsinki Monitor 1/2006, S. 57-68.

Resolution on the OSCE Mediterranean Dimension, in: Review of International Affairs 1119/2005, S. XXII-XXIII.

Rhodes, Aaron, Use It, or Lose It – the OSCE Moscow Mechanism, in: Helsinki Monitor 4/2005, S. 310-311.

Rontoyanni, Clelia, Belarussian Foreign Policy, in: Dov Lynch (Hrsg.), Changing Belarus, Paris 2005, S. 47-66.

Ropers, Norbert, Third Party Mediation in Violent Ethnic Conflicts, in: Farimah Daftary/Stefan Troebst (Hrsg.), Radical Ethnic Movements in Contemporary Europe, New York 2005, S. 150-161.

Sabanadze, Natalie, Minorities and Kin-States, in: Helsinki Monitor 3/2006, S. 244-256.

Sasse, Gwendolyn, Securitization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies Towards Minorities and Migrants in Europe, in: Journal of Common Market Studies 4/2005, S. 673-693.

Satpayev, Dosym, Creating Mechanisms for Social Lobbying in Kazakhstan, in: Andrea Berg/Anna Kreikemeyer (Hrsg.), Realities of Transformation, Baden-Baden 2005, S. 179-190.

Schwarz, Siegfried, Ist die KSZE/OSZE noch zeitgemäß? 9. Potsdamer Kolloquium zur Außen- und Deutschlandpolitik, in: Deutschland Archiv 1/2006, S. 128-130.

Semjonov, Aleksei, Mechanisms for Interethnic Dialogue in Estonia and Russia: Outcomes and Problems, in: Helsinki Monitor 3/2006, S. 257-268.

Socor, Vladimir, La crisi dell'OSCE, in: Affari esteri, 149/2006, S. 177-179.

Spitzer, Hartwig, The Open Skies Treaty: Entering Full Implementation at a Low Key, in: Helsinki Monitor 1/2006, S. 83-91.

Stodiek, Thorsten, Der Aufbau multi-ethnischer demokratischer Polizeien auf dem südwestlichen Balkan, in: Martin H.W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Frankfurt/Main 2006, S. 221-234.

Stodiek, Thorsten/Wolfgang Zellner, Der Aufbau multiethnischer Polizeien auf dem Balkan: Eine Erfolgsbilanz mit Einschränkungen, in: Die Friedenswarte 1-2/2005, S. 83-111.

Svilanovic, Goran/Jelena Milic, Open up Sesame!, in: Helsinki Monitor 3/2006, S. 226-243.

Thiele, Carmen, Minority Rights in Europe: An Introduction into a Fragmented Regime, in: Malte Brosig (Hrsg.), Human Rights in Europe, Frankfurt/Main 2006, S. 120-136.

Torre, Servando de la, Actualidad – Presidencia española de la OSCE – En 2007 España presidirá la OSCE y deberá moderar el debate con EE UU y la Comisión Europea. Un reto para la política exterior española hacia la UE y los restantes Estados euroasiáticos, in: Política exterior 103/2005, S. 39-42.

Vetschera, Heinz, The Future of the Politico-Military Dimension, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), The Reform of the OSCE 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks, Genf 2006, S. 113-148.

Vetschera, Heinz/Matthieu Damian, Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina – The Role of the International Community, in: International Peacekeeping 1/2006, S. 28-42.

Vlachová, Marie, Trafficking in Humans: The Slavery of Our Age, in: Connections 4/2005, S. 1-16.

Vreja, Lucia Ovidia, Human Trafficking in South Eastern Europe, in: Connections 4/2005, S. 49-62.

Weiß, Norman, Menschenrechtsschutz im Rahmen der OSZE dreißig Jahre nach der Schlußakte von Helsinki, in: Menschenrechtsmagazin 3/2005, S. 256-272.

Weitz, Norman, Terrorism in Eurasia: Enhancing the Multilateral Responses, in: The China and Eurasia Forum Quarterly 2/2006, Washington 2006, S. 11-17.

Wilde, Jaap de, Orwellian Risk in European Conflict Prevention Discourse, in: Global Society 1/2006, S. 87-99.

Wolff, Stefan/Marc Weller, Self-determination and Autonomy. A Conceptual Introduction, in: Marc Weller/Stefan Wolff (Hrsg.), Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution, London 2005, S. 1-25.

Zagorski, Andrei, Strengthening the OSCE Secretariat, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), The Reform of the OSCE 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks, Genf 2006, S. 185-199.

Zellner, Wolfgang, Die OSZE zwischen Anpassungskrise und Reformdebatte, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell/Jochen Hippler/Ulrich Ratsch (Hrsg.), Friedensgutachten 2006, Berlin 2006, S. 54-62.

Zellner, Wolfgang, The Reform of the OSCE: Problems, Challenges and Risks, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), The Reform of the OSCE 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks, Genf 2006, S. 73-95.

Abkürzungsverzeichnis

ACD	Asia Cooperation Dialogue
AIAM	Annual Implementation Assessment Meeting (VSBM)
AP	Associated Press
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ARF	ASEAN Regional Forum
ARF-RMIC	ARF Regional Maritime Information Centre
ASC	ASEAN Security Community
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband südostasiatischer Staaten
ASEM	Asia-Europe Meeting/Asien-Europa-Treffen
ATAU	Anti-Trafficking Assistance Unit/Sondergruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels
ATU	Action against Terrorism Unit/Gruppe Terrorismusbekämpfung
BDG	Belaruskaja Delovaja Gazeta
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BLACK-SEAFOR	Black Sea Naval Cooperation Task Group/Arbeitsgruppe Marinekooperation im Schwarzen Meer
BSEC	Black Sea Economic Cooperation/Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CCIS	Center for Comparative Immigration Studies
CCR	Center for Constitutional Rights
CEEA	Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE
CEELI	Central European and Eurasian Law Initiative
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia/ Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien
COMECON/ RGW	Council of Mutual Economic Assistance/Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CSCAP	Council for Security Cooperation in the Asia Pacific

CSTO	Collective Security Treaty Organization/Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages
CTC	Counter-Terrorism Committee/Ausschuss für Terrorismusbekämpfung (VN-Sicherheitsrat)
CTED	Counter-Terrorism Committee Executive Directorate/ Exekutivdirektorium (des CTC)
CTN	Counter-Terrorism Network/Antiterrornetzwerk (der OSZE)
DLBM	Demokratischen Liga der Bosniaken Mazedoniens
DOM	Partei für Demokratischen Neuaufbau Mazedoniens
DPA	Demokratische Partei der Albaner (Mazedonien)
DPSM	Demokratische Partei der Serben in Mazedonien
DLKM	Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition
DUI	Demokratische Union für Integration (Mazedonien)
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
ECOSOC	Economic and Social Council/VN-Wirtschafts- und Sozialrat
ECOWAS	Economic Community of West African States/ Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/ Europäische Kommssion gegen Rassismus und Intoleranz
EEPs	Eminent/Expert Persons (ARF)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik (EU)
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument/ Europäisches Instrument für Nachbarschaft und Partnerschaft
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (EU)
EU	Europäische Union
EU BAM	EU Border Assistance Mission (Moldau und Ukraine)
EUPAT	EU Police Advisory Team
FIUs	Financial Intelligence Units
FMS	Federalnaja Migrazionnaja Sluschba/Föderaler Migrationsdienst
FOIA	Freedom of Information Act
FOM	Representative on Freedom of the Media
FSB	Federalnaja Sluschba Besopasnosti Rossijskoj Federazii/ Föderaler Sicherheitsdienst (Inlandsgeheimdienst der Russischen Föderation)
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G-8	Gruppe der Acht (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA)

GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)
GPML	Global Programme against Money Laundering (UNODC)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUAM-Staaten	Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldau
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
IAEA/IAEO	International Atomic Energy Agency/Internationale Atom-Energie-Organisation
IAI	Initiative for ASEAN Integration
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
IFOR	Implementation Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
IISEPS	Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies (Belarus)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organisation/Internationale Arbeitsorganisation
IMF/IWF	International Monetary Fund/Internationaler Währungsfonds
IMO	International Maritime Organization/Internationale See-schifffahrtsorganisation
INDEM	Information Science for Democracy
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPI	International Press Institute
IpwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kultu-relle Rechte
IPU	Interparlamentarische Union
IRMA	Integrated Resource Management/Integriertes Ressourcenmanagement
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
ISG	Intersessional Support Group
ISMs	Intersessional Meetings
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
JCC	Joint Control Commission/Gemeinsame Kontrollkommis-sion
KPRF	Kommunistische Partei der Russischen Föderation

KRK	Konvention über die Rechte des Kindes
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
LDP	Liberaldemokratische Partei (Mazedonien)
MANPADS	Man-portable air defence systems/tragbare Luftabwehrsysteme
NAFTA	North American Free Trade Area/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NAMSA	NATO Maintenance and Supply Agency
NATO	North Atlantic Treaty Organisation/Nordatlantikvertrags-Organisation
NEACD	Northeast Asia Cooperation Dialogue
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NPT/NVV	Nuclear Non-Proliferation Treaty/Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
NSDP	Neue Sozialdemokratische Partei (Mazedonien)
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 Zusammenarbeit und Entwicklung
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
PCC	Project Co-ordination Cell/Gruppe Projektkoordination
PDK	Demokratische Partei des Kosovo
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden

PIPA	Program on International Policy Attitudes
PIW	Partei der Islamischen Wiedergeburt
PIWT	Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans
PKK	Arbeiterpartei Kurdistans
REACT	Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams/Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation
RGW/ COMECON	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe/Council of Mutual Economic Assistance
RIA	Roadmap for the Integration of ASEAN
RSF	Reporters Sans Frontières/Reporter ohne Grenzen
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome
SCO	Shanghai Co-operation Organization/Schanghai-Kooperationsorganisation
SDSM	Sozialdemokratische Union Mazedoniens
SEANWFZ	Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone
SECI	Southeast European Co-operative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECP	South Eastern European Co-operation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SES	Single Economic Space/Einheitlicher Wirtschaftsraum
SFOR	Stabilisation Force
SOMs	Senior Officials' Meetings (ARF)
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
TACIS	Technical Assistance for the CIS
TDP	Demokratische Partei der Türken (Mazedonien)
TLE	Treaty Limited Equipment (KSE-Vertrag)
TRACECA	Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia
UCEPS	Ukrainian Centre for Economic and Political Studies
UÇK	Ushtria Çlirimtarë Kombëtarë/Nationale Befreiungsarmee
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
UNCRA	United Nations Register of Conventional Arms

UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
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
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
UPRM	Vereinigten Partei der Roma in Mazedonien
USAID	United States Agency for International Development
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VMRO-DPMNE	Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für die Mazedonische Nationale Einheit
VMRO-Volkspartei	Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Volkspartei
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
WCO/WZO	World Customs Organization/Weltzollorganiation
WHO/WTO	Welthandelsorganisation/World Trade Organization
WMA	World Medical Association/Weltärztebund
WSIW	World Summit on the Information Society
WTO/WHO	World Trade Organization/Welthandelsorganisatin
WZO/WCO	Weltzollorganisation/World Customs Organization
ZEI	Zentraleuropäische Initiative
ZOPFAN	Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration

Autorenverzeichnis

Prof. Ersan Bocutoğlu, Professor für Wirtschaftswissenschaften, Direktor des Zentrums für Schwarzmeer-, Kaukasus- und Zentralasienstudien, Technische Universität Karadeniz; Trabzon

Dr. Rexane Dehdashti-Rasmussen, Konfliktverhütungszentrum, OSZE-Sekretariat; Wien

Sebastian Dworack, Leiter der politischen Abteilung der OSZE-*„Spillover"*-Überwachungsmission in Skopje; Skopje

Dr. Tim Epkenhans, Direktor der OSZE-Akademie in Bischkek; Bischkek

Dr. Frank Evers, Stellvertretender Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Dr. Benita Ferrero-Waldner, EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und die Europäische Nachbarschaftspolitik, 2000-2004 österreichische Außenministerin, Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahr 2000; Brüssel

Vincent de Graaf, Rechtsberater im Büro des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten; Den Haag

Lydia Grigorewa, Menschenrechtsberaterin im OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Karel De Gucht, Außenminister des Königreichs Belgien, Amtierender Vorsitzender der OSZE im Jahr 2006; Brüssel

Dr. habil. Hans-Joachim Heintze, Hochschuldozent für Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum; Bochum

Dr. Eberhard Heyken, Botschafter, 2003-2005 Leiter des OSZE-Büros in Minsk; Bonn

Dr. William H. Hill, Botschafter, Leiter der OSZE-Mission in Moldau von Juni 1999 bis November 2001 und von Januar 2003 bis Juli 2006; Washington, D.C.

Slavomír Horák, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationale Studien, Karls-Universität Prag; Prag

Prof. Dr. Gökhan Koçer, Professor für internationale Beziehungen, Leiter der Abteilung Internationale Beziehungen, Technische Universität Karadeniz; Trabzon

Marietta S. König, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Elena Kropatcheva, M.A., M.P.S., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Helmut Kulitz, Auswärtiges Amt, seit 2003 Mitglied der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE; Wien

Prof. Dr. Anne-Marie Lizin, Sonderbeauftragte des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE; Brüssel

Christian Möller, M.A., Projektleiter im Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit; Wien

Andreas Nothelle, Botschafter, Sonderbeauftragter der Parlamentarischen Versammlung der OSZE (OSZE PV), Leiter des PV-Verbindungsbüros; Wien

Dr. Maurizio Pavesi, Botschafter, seit Juli 2004 Leiter des OSZE-Büros in Baku; Baku

Dr. Peter Poptschew, Generalbevollmächtigter Minister, Chargé d'Affaires der Ständigen Vertretung Bulgariens bei der OSZE; Wien

Delia Rahmonova-Schwarz, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Doktorandin an der International Graduate School in Sociology (IGSS) an der Universität Bielefeld; Hamburg/Bielefeld

Dr. Wladimir Rjabzew, Dozent an der Fakultät der Soziologie und der Politischen Wissenschaften (Fachbereich Politische Wissenschaften) der Staatlichen Universität Rostow; Vorsitzender des Beirats des Regionalzentrums für Konfliktstudien und Friedensinitiativen; Rostow am Don

Ursel Schlichting, M.A., wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an er Universität Hamburg/IFSH, Chefredakteurin des OSZE-Jahrbuchs; Hamburg

Prof. Dr. Heinrich Schneider, ehemaliger Stellvertretender Leiter der Delegation des Hl. Stuhls bei der OSZE; Perchtoldsdorf (Österreich)

Dr. Emil Souleimanov, LL.M., Dozent am Fachbereich Internationale Beziehungen, Institut für Politikwissenschaft, Karls-Universität Prag, und an der Prager Hochschule für öffentliche Verwaltung und internationale Beziehungen; Prag

Prof. emer. Dr. Kurt P. Tudyka, langjähriger Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs; Bonn

Annelies Verstichel, Rechtsberaterin im Büro des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten; Den Haag

Nicole Watson, Schulungsberaterin, Abteilung Schulung, OSZE-Sekretariat; Wien

Karl E. Wycoff, Leiter der Gruppe Terrorismusbekämpfung der OSZE (OSCE Action against Terrorism Unit/ATU), Büro des Generalsekretärs, OSZE-Sekretariat; Wien