

OSZE

14

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

OSZE-Jahrbuch 2008

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

OSZE

2008



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 978-3-8329-5067-5

1. Auflage 2009

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Alexander Stubb
Zum Geleit 9

Ursel Schlichting
Vorwort 13

I. Zur Lage

Themenschwerpunkt: Der georgisch-südossetische Konflikt

S. Neil MacFarlane
Eingefrorene Konflikte in der ehemaligen Sowjetunion –
der Fall Georgien/Südossetien 23

Hansjörg Eiff
Die OSZE-Mission für Georgien und
der Status Südossetiens 37

Elena Kropatcheva
Russlands Antwort auf Georgiens Militäroperation
in Südossetien 47

David Aprasidze
Staatsbildung und Demokratisierung in Georgien:
Sind die Grenzen erreicht? 67

Die OSZE und die europäische Sicherheit

P. Terrence Hopmann
Die zukünftige Bedeutung der OSZE:
„Business as usual“ oder Revitalisierung? 79

Michael Merlingen/Manuel Mireanu/Elena B. Stavrevska
Europäische Sicherheit: Wo stehen wir heute? 97

Im Brennpunkt

Bernhard Knoll

Kosovo: Statusprozess und Ausblick auf die staatliche Souveränität 133

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Julie Finley

Die Vereinigten Staaten und die OSZE im Jahr 2007: Rückschau und Ausblick auf eine dauerhafte Partnerschaft 179

Margit Hellwig-Bötte

Der OSZE-Vorsitz Kasachstans – ein Weg nach Europa? 195

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Solveig Richter

Wie effektiv fördert die OSZE Demokratie? Ein analytischer Streifzug zur Wirkung der Langzeitmissionen in Südosteuropa 211

Alice Ackermann/Christian Loda

Die Schließung und Reorganisation von OSZE-Feldoperationen: Die OSZE-Mission in Kroatien 229

Sebastian Dworack

Mazedonien und seine OSZE-Mission 2006-2008: Klassenziel noch nicht erreicht 243

Wladimir F. Prjachin

Tadschikistan und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Globale Probleme durch das Prisma eines Landes betrachtet 263

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Hans-Joachim Heintze
Die OSZE – ein Club von „lupenreinen Demokraten“? 279

Eva Biaudet
Die Leistungen der OSZE im Kampf
gegen den Menschenhandel 289

Aufbau kooperativer Sicherheit

Jan Kantorzcyk/Walter Schweizer
Das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) –
Bestandsaufnahme und Ausblick 311

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Gabriel Leonte/Saba Nordström
Förderung von Sicherheit und Zusammenarbeit
durch Wassermanagement 325

Kilian Strauss
Wirtschafts- und Umweltsicherheit –
Schlüsselkomponenten des Mandats der OSZE 343

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Knut Vollebæk
Fünfzehn Jahre Konfliktverhütung durch den
Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten 357

Arnaud Amouroux
Zehnjähriges Jubiläum: Das Amt des
OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit –
gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen
für die Pressefreiheit im OSZE-Gebiet 365

<i>Kurt P. Tudyka</i> Der spanische OSZE-Vorsitz 2007	373
<i>Anna Kreikemeyer</i> In Vorbereitung auf den OSZE-Vorsitz – Schulung und Kapazitätsaufbau durch CORE	387
 <i>Außenbeziehungen und Einflüsse</i>	
<i>Marc Perrin de Brichambaut</i> Das Engagement der OSZE für Afghanistan	397
<i>Frank Evers</i> Kooperationspartnerschaft zwischen der OSZE und China: Was spricht dafür, was spricht dagegen?	407

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	427
Die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen	429
OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2007/2008	447
Literaturauswahl zur OSZE 2007/2008	453
Abkürzungsverzeichnis	469
Autorenverzeichnis	475

Zum Geleit

Der Name Helsinki ist mit vielen Zäsuren in der Geschichte der OSZE und den Beziehungen zwischen unseren Staaten verbunden. 1975 brachte der „Geist von Helsinki“ die Rivalen des Kalten Krieges an einen Tisch und half die Ost-West-Teilung Europas zu überbrücken. Die in Helsinki ins Leben gerufene Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurde 1994 schließlich in eine Organisation umgewandelt und avancierte zu einem der wichtigsten Akteure in den Bereichen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung.

Finnland war sich bei der Übernahme des OSZE-Vorsitzes für das Jahr 2008 der Geschichte der Organisation bewusst und empfand sie gleichzeitig als Inspiration. Mit diesem Sinn für das Vergangene, einem klaren Blick für die heutige Lage im OSZE-Gebiet und dem unerschütterlichen Willen, die Organisation nach vorn zu bringen und ihr Potenzial größtmöglich zu nutzen, trat Finnland den Vorsitz an.

Bei der Übernahme des Vorsitzes im Januar 2008 gaben wir auch unsere Ziele und Prioritäten bekannt. Ich freue mich, dass wir in einigen wichtigen Fragen vorangekommen sind.

Während unseres Vorsitzes haben wir unter anderem die Bedeutung der Arbeit der OSZE im Kosovo hervorgehoben. Unserer Ansicht nach ist das Mandat der OSZE zur Unterstützung von demokratischen Institutionen und Rechtsstaatlichkeit sowie zur Überwachung der Menschenrechte in der Region noch lange nicht erfüllt. Ich bin froh, dass die OSZE trotz unterschiedlicher Sichtweisen der Teilnehmerstaaten, was den Status des Kosovo angeht, in der Lage war, ihre wichtige Arbeit vor Ort fortzusetzen.

Auch in den Konfliktlösungsprozess in Transnistrien ist Bewegung gekommen. Unser Ziel war es, die bestehende Dynamik zu nutzen und die Verhandlungen zu konsolidieren.

Mit Ausnahme der Präsidentschaftswahlen in der Russischen Föderation konnte in allen wichtigen Wahlen im OSZE-Gebiet eine erfolgreiche Wahlbeobachtung durchgeführt werden. Die Teilnehmerstaaten nutzten in den vergangenen Monaten ebenso die Gelegenheit zum Gedankenaustausch über das Thema Wahlen. Ich hoffe, dass dieser Dialog als nützlich empfunden wurde.

Als nützlich hat sich auch das Quintett erwiesen, das eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der Troika, Spanien, Finnland und Griechenland, und den beiden zukünftigen OSZE-Vorsitzländern Kasachstan und Litauen ermöglicht hat. Ich hoffe, dass wir mit Hilfe des Quintetts die Kontinuität und die Kohärenz der Arbeit der OSZE fördern konnten.

Wir sind zwar nicht davon ausgegangen, dass die zwölf Monate, in denen wir das Steuer in der Hand halten, leicht würden; eine solch dramatische Veränderung der europäischen Sicherheitslandschaft hatten wir allerdings auch nicht erwartet. Die georgische Krise im August markierte nicht nur für Europa, sondern auch für die internationale Gemeinschaft im weiteren Sinne einen Wendepunkt. Der Konflikt hat die vorhandenen Sicherheitsstrukturen in Frage und die regionalen und internationalen Organisationen auf die Probe gestellt.

Als Inhaber des OSZE-Vorsitzes hat Finnland sich nach Kräften dafür eingesetzt, die Spannungen abzubauen, einen Waffenstillstand auszuhandeln und zu konsolidieren und eine friedliche Lösung herbeizuführen. Die OSZE hat schnell reagiert und schon früh einen Beschluss zur Entsendung zusätzlicher Militärbeobachter in das Konfliktgebiet verabschiedet.

Die OSZE sollte sich auch weiterhin aktiv um eine praktikable Lösung der georgischen Krise bemühen. Wir müssen dabei eng mit anderen Organisationen zusammenarbeiten und sicherstellen, dass die Verhandlungen eine solide internationale Basis haben.

Im Verlaufe von drei Jahrzehnten hat sich die KSZE/OSZE kontinuierlich weiterentwickelt. Sie hat eine beachtliche Fähigkeit gezeigt, sich an die Veränderungen in der europäischen Sicherheitslandschaft anzupassen – vom Kalten Krieg bis zum Fall der Berliner Mauer, von den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien bis zu den Terroranschlägen des 11. September 2001. Die Entwicklung der Organisation ist eng mit der europäischen Geschichte der letzten 30 Jahre verflochten.

In jedem dieser kritischen Momente haben die OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umgestaltung der Organisation zur Anpassung an eine veränderte Sicherheitslandschaft ihre Flexibilität und ihren Ideereichtum unter Beweis gestellt. Wandel und Anpassung erfolgten schrittweise, kamen aber nie zum Stillstand.

Ich sehe für die OSZE einen dreifachen Auftrag: Sie soll

- Konflikte lösen,
- Transformationsprozesse unterstützen und
- kooperative Sicherheit in der gesamten euro-atlantischen Region fördern.

Die ungelösten Konflikte im OSZE-Gebiet sind zu festgefahrenen und langfristigen Hindernissen für menschliche Sicherheit, Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung in ihrem Umfeld geworden. Die internationale Gemeinschaft und insbesondere die OSZE müssen mehr in die Bemühungen um ihre Lösung investieren. Ich bin der Meinung, dass die OSZE sich an der Konfliktlösung beteiligen und sich nicht mit Konfliktmanagement begnügen sollte.

Die OSZE unterstützt mit ihrer Arbeit auch die Transformationsprozesse in ihren Teilnehmerstaaten. Zu der Verpflichtung aller Teilnehmerstaaten, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu achten, gehört auch das Versprechen, politische Systeme nach demokratischen Prinzipien und auf der Basis von Rechtsstaatlichkeit aufzubauen. Diese Verpflichtungen bilden das Fundament der Arbeit der OSZE. Die wichtigsten Kanäle, über die die Organisation ihren Teilnehmerstaaten ihre Unterstützung zukommen lässt und über die sie ihnen dabei hilft, Fortschritte bei der Transformation zu machen, sind ihre Institutionen und Feldoperationen.

Die OSZE steht für kooperative Sicherheit von Vancouver bis Wladiwostok: Wir unternehmen gemeinsam etwas, um die Sicherheit jedes Einzelnen von uns zu erhöhen. Dabei arbeiten wir mit den Teilnehmerstaaten, zivilgesellschaftlichen Akteuren und anderen internationalen Organisationen zusammen. Unser Ansatz muss integrativ bleiben, unser Sicherheitskonzept dynamisch.

Ich bin fest davon überzeugt, dass unsere Organisation in allen drei genannten Bereichen etwas bewegen und zu Stabilität, Wohlstand und Demokratie im gesamten OSZE-Gebiet beitragen kann. Der Aufbau eines vereinten und friedlichen Europas ist ein langer und schwieriger Prozess, der unermüdliches Engagement und eine kontinuierliche Debatte über Werte und deren Gültigkeit erfordert. Unsere gemeinsame Aufgabe ist es, die Dynamik in Gang zu halten und unsere Ziele nicht aus den Augen zu verlieren.

Vorwort

„Statt ‚eingefroren‘ nun brandheiß: Konfliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel“ – so lautete der Titel des Beitrags, in dem Marietta König bereits im OSZE-Jahrbuch 2006 eindringlich vor einer bevorstehenden Eskalation der seit Mitte der 90er Jahre „eingefrorenen“ Territorialkonflikte in Georgien warnte.¹ Die Wiederherstellung der territorialen Integrität des Landes hatte für Präsident Micheil Saakaschwili, der im Januar 2004 als Nachfolger Eduard Schewardnadses sein Amt angetreten hatte, höchste Priorität. Um dieses Ziel zu erreichen, bediente sich die georgische Führung „nicht selten polizeilicher und halb-militärischer Maßnahmen, die in beiden Konfliktzonen [Südostetien und Abchasien] zu einem bedenklichen Anstieg des Eskalationsniveaus“² beitrugen.

Vier Konflikte auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion galten seit Mitte der 90er Jahre als „eingefroren“: Die Auseinandersetzungen zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach, die Konflikte um die abtrünnigen georgischen Provinzen Südostetien und Abchasien sowie der Transnistrienkonflikt in Moldau. Über all diese Schauplätze hat das OSZE-Jahrbuch seine Leser kontinuierlich auf dem Laufenden gehalten.³ Zuletzt 2007 wies König angesichts der zu erwartenden einseitigen Erklärung der Unabhängigkeit des Kosovo und deren internationaler Anerkennung auf die gravierenden Folgen hin, die diese Entwicklung für die Territorialkonflikte im postsowjetischen Raum haben könnte.⁴ Der Beitrag erschien seinerzeit unter der Kapitelüberschrift „Im Brennpunkt“. Im vorliegenden Jahrbuch ist der Konflikt um Südostetien aus tragischem Anlass mit gleich vier Beiträgen zum Themenschwerpunkt avanciert.

Nach monatelangen, zunehmenden gegenseitigen Provokationen und bewaffneten Zusammenstößen zwischen den Konfliktparteien marschierten in der Nacht zum 8. August 2008, dem Tag der Eröffnung der Olympischen Spiele in Peking, georgische Truppen in die abtrünnige Provinz ein. Es kam zu schweren Gefechten mit südostetischen Milizen, bevor die georgische Armee die südostetische Hauptstadt Zchinwali besetzte. Mit dem Gegenangriff russi-

1 Marietta S. König, Statt „eingefroren“ nun brandheiß: Konfliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 91-104.

2 Ebenda, S. 91.

3 Siehe insbesondere auch den Themenschwerpunkt „Der Kaukasus“ im OSZE-Jahrbuch 2004, in dem namhafte Experten die Konflikte im Detail und im regionalen Zusammenhang analysieren.

4 Vgl. Marietta S. König, Auswirkungen der Kosovo-Statusverhandlungen auf das Verhältnis zwischen Russland und der EU sowie auf die *De-facto*-Staaten im postsowjetischen Raum, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2007, Baden-Baden 2008, S. 39-53.

scher Truppen und – nach der Rückeroberung Zchinwalis – deren Vordringen auf georgisches Kernland weitete sich der Konflikt zum Krieg zwischen Georgien und Russland aus. Gleichzeitig erlangte der bis dahin regionale Konflikt überregionale, ja weltpolitische Bedeutung: Zum ersten Mal seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion wandte Russland außerhalb russischen Territoriums militärische Gewalt an.

Obwohl sich seit spätestens 2004 die Anzeichen für eine Eskalation der Konflikte nicht nur in Südossetien und Abchasien mehrten (auch Aserbaidschan schloss im Konflikt um Berg-Karabach militärische Optionen nicht mehr aus und verließ derartigen Überlegungen mit einer enormen Steigerung des Rüstungshaushalts, begünstigt durch den einsetzenden Ölboom, Nachdruck⁵), hatte der Ausbruch des Krieges nicht verhindert werden können. Hat die internationale Gemeinschaft bei der Regelung der ungelösten Konflikte in Georgien versagt? Hat sie das Eskalationspotenzial und die Sprengkraft der Konflikte unterschätzt? Wurden die „eingefrorenen Konflikte“, wie das IFSH in einer aktuellen Studie formuliert, letztendlich „zum Synonym für das geschwundene Interesse der Öffentlichkeit und die Untätigkeit der Politik“? Der Krieg um Südossetien illustrierte, so die Studie weiter, „wie unvermittelt aus einem schwelenden wieder ein lodender Brandherd werden kann, wenn die internationalen Rahmenbedingungen sich ändern“.⁶ Die internationale Gemeinschaft habe es unterlassen, „den scheinbar erloschenen Brandherden zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer die erforderliche Aufmerksamkeit zu zollen“.⁷

Vor diesem Hintergrund stellt S. Neil MacFarlane im vorliegenden Band des OSZE-Jahrbuchs in seiner eingehenden und eindrucksvollen Analyse den georgisch-südossetischen Konflikt in seiner ganzen Komplexität dar und zeigt seine Hintergründe auf, indem er den Fragen nachgeht, warum die Territorialkonflikte im postsowjetischen Raum bis heute nicht gelöst werden konnten, unter welchen Bedingungen sie erneut aufflammen können, welche Interessen dem Handeln der unterschiedlichen Akteure zugrunde liegen, welche Bedeutung der Krieg in Georgien für die regionale Sicherheit im Kaukasus, aber

5 Vgl. u.a. Rexane Dehdashti-Rasmussen, Der Konflikt um Berg-Karabach: Ursachen, Verhandlungsstand und Perspektiven, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 209-232, S. 222.

6 Michael Brzoska/Regina Heller/Marietta König/Anna Kreikemeyer/Elena Kropatcheva/Reinhard Mutz/Ursel Schlichting/Wolfgang Zellner, Der Kaukasuskrieg 2008. Ein regionaler Konflikt mit internationalen Folgen, eine Stellungnahme des IFSH, Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik Nr. 45/2008, Hamburg, Dezember 2008, S. 10. Bereits 2006 hatte Marietta König darauf aufmerksam gemacht, dass der Terminus „eingefroren“ letztlich irreführend verwendet werde, „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 [...] hingegen eher die Konfliktlösungsprozesse [...]“ König, a.a.O. (Anm. 1), S. 92.

7 Der Kaukasuskrieg 2008, a.a.O. (Anm. 6), S. 9.

auch für die internationale Sicherheitspolitik hat und was er insbesondere über Russlands zukünftige Rolle im europäischen Sicherheitssystem aussagt. Die Sezessionskonflikte in der ehemaligen Sowjetunion standen seit der Beendigung der unmittelbaren Kriegshandlungen Anfang der 90er Jahre unter der Beobachtung internationaler Organisationen. Mit dem Südossetienkonflikt befasste sich dabei vorrangig die OSZE. Sie unterhält seit Dezember 1992 eine Langzeitmission in Georgien, deren Mandat u.a. die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien umfasst. Daneben hat die Mission die Aufgabe, die Vereinten Nationen bei der Beilegung des georgisch-abchasischen Konflikts zu unterstützen sowie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in ganz Georgien zu fördern. Vor dem Ausbruch der Kämpfe gehörten ihr 200 nationale und internationale Mitarbeiter, darunter acht unbewaffnete Militärbeobachter, an. Der Beitrag, den internationale Missionen zur Beilegung insbesondere von Sezessionskonflikten leisten können, hängt jedoch nicht nur von den ihnen übertragenen Aufgaben und Befugnissen ab, sondern auch und vor allem von der Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien. Fehlt es den unmittelbar Beteiligten an Kompromissbereitschaft und Einigungswillen und halten sie an Maximalpositionen fest, wird der Erfolg ausbleiben. Ebenfalls nachteilig wirken sich jedoch auch unzureichende Regionalstrategien, das Ausbleiben politischer und wirtschaftlicher Anreize und mangelndes Engagement der internationalen Gemeinschaft aus. In Georgien ist es der OSZE-Mission letztendlich nicht gelungen, von den Konfliktparteien als unparteiischer Vermittler anerkannt zu werden und das Vertrauen insbesondere der nach Sezession strebenden südossetischen Seite zu gewinnen (ähnliches gilt im Übrigen für die Mission der Vereinten Nationen in Abchasien). Den Gründen dafür geht Hansjörg Eiff, einer der ersten Leiter der OSZE-Mission in Georgien, in seinem Beitrag über den anfangs erfolgreichen und vielversprechenden Vermittlungsprozess nach.

Die Perzeptionen der Ereignisse in Georgien gehen in Russland und im Westen weit auseinander. Was Russland als notwendig und angemessen bezeichnet, wird im Westen als inakzeptabel und unverhältnismäßig kritisiert. Russische Sicherheitsinteressen und Besorgnisse angesichts der bereits erfolgten NATO-Erweiterungsrunden, insbesondere aber der ins Auge gefassten zukünftigen Erweiterung um die GUS-Länder Georgien und die Ukraine, der Pläne zur Stationierung von Komponenten eines Raketenabwehrsystems in Polen und der Tschechischen Republik und des zunehmenden Engagements des Westens in einer Region, die Russland als seine besondere Einflussphäre betrachtet, waren in den vergangenen Jahren weitgehend verharmlost worden. Anzeichen sowohl für die wachsende Unzufriedenheit als auch für das zunehmende Bedürfnis Russlands, eine wirtschaftlich und politisch nicht unbegründete neue Stärke zu demonstrieren, wurden ignoriert. Elena Kropatcheva geht vor diesem Hintergrund der Darstellung des Konflikts seitens der russischen Führung, in den russischen Medien und seiner Wahrnehmung in der russischen Öffentlichkeit nach.

Georgien hat sich mit dem Feldzug gegen Südossetien letztendlich keinen Gefallen getan: Die Wiederherstellung der territorialen Integrität des Landes, das erklärte Ziel des georgischen Präsidenten, ist in weite Ferne gerückt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges sind eine immense Belastung. Die Folge ist ein erhebliches Destabilisierungspotenzial. David Aprasidze beschreibt die innenpolitischen Entwicklungen in Georgien vor dem Ausbruch des Konflikts – von den Großdemonstrationen der georgischen Opposition im November 2007 über die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen im Januar 2008 bis zu den Parlamentswahlen im Mai, mit denen sich die schwere innenpolitische Krise gerade wieder beruhigt zu haben schien.

Der Krieg in Georgien hat gezeigt, wie schnell und mit welcher Durchschlagskraft scheinbar begrenzte Regionalkonflikte zu einer rapiden und drastischen Verschlechterung der internationalen Beziehungen führen können. Bei allem Entsetzen über die Ereignisse im Südkaukasus und die vermeintlich unzureichenden Fähigkeiten internationaler Organisationen, solchen Konflikten erfolgreich entgegenzuwirken, darf die Reaktion jedoch nicht Resignation sein, sondern muss vielmehr in der realistischen Betrachtung und Einschätzung der internationalen Beziehungen und der Erfolgsbedingungen internationaler Konfliktverhütung bestehen. Zwei Beiträge widmen sich daher der eingehenden und umfassenden Analyse der europäischen Sicherheit vor und nach dem Krieg in Georgien: P. Terrence Hopmann legt dabei den Schwerpunkt auf die Zukunft der OSZE im europäischen Sicherheitsgefüge, während Michael Merlingen, Manuel Mireanu und Elena B. Stavrevska den Zustand europäischer Sicherheit im weiteren Sinne und unter Einbeziehung der wichtigsten Akteure betrachten.

Auch auf das zweite große Thema, das 2008 „im Brennpunkt“ der europäischen Sicherheit stand, wirft der vorliegende Band ein Schlaglicht: die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo. Bernhard Knoll unterzieht diese in seinem umfassenden und ungewöhnlich detailreichen Beitrag einer tiefgreifenden völkerrechtlichen Analyse.

Im Kapitel über die Interessen und das Engagement einzelner OSZE-Teilnehmerstaaten gewährt die Ständige Vertreterin der Vereinigten Staaten von Amerika bei der OSZE, Botschafterin Julie Finley, einen Einblick in das Verhältnis ihres Landes zu der Organisation. Margit Hellwig-Bötte stellt den langwierigen Entscheidungsprozess über den kasachischen OSZE-Vorsitz 2010 dar und zeigt die bereits heute spürbaren Auswirkungen auf das zentralasiatische Land und die Organisation auf.

Den intensiven und oftmals segensreichen Bemühungen der OSZE in den vielfältigen Problembereichen europäischer Sicherheit gebührt wie stets große Aufmerksamkeit. Im Mittelpunkt der Beschreibung der Tätigkeit der Langzeitmissionen und anderer Feldoperationen der OSZE stehen in diesem Jahr Solveig Richters vergleichende Untersuchung der Wirksamkeit der Demokratisierungsstrategien der OSZE in Kroatien, Serbien und Bosnien und Herzegowina, Alice Ackermanns und Christian Loda's Schilderung der

Schließung der Kroatien-Mission, Sebastian Dworacks Analyse der angespannten innenpolitischen Situation in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien vor und nach den Wahlen im Sommer 2008 sowie die Beschreibung der Tätigkeit des OSZE-Büros in Tadschikistan aus der Feder seines Leiters, Botschafter Wladimir F. Prjachin.

Der Völkerrechtler Hans-Joachim Heintze geht im Anschluss daran der Frage nach, ob die OSZE ein Club „lupenreiner Demokraten“ ist – ein Ausdruck, der „als geflügeltes Wort [...] immer [dann] herangezogen [wird], wenn es darum geht, Missstände in Russland zu kritisieren“. Eva Biaudet, OSZE-Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels, richtet einen eindringlichen Appell an die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten, ihre Anstrengungen im Umgang mit dieser Ausprägung schwerer Menschenrechtsverletzungen zu verstärken. Im Bereich politisch-militärischer Sicherheit beschreiben Jan Kantorczyk und Walter Schweizer die Rolle des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation. Zwei weitere Beiträge widmen sich der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE: Gabriel Leonte und Saba Nordström untersuchen das Konflikt- und Kooperationspotenzial der Ressource Wasser in ausgewählten Regionen des OSZE-Gebiets, während Kilian Strauss auf die auch zukünftig unverzichtbare Rolle der Wirtschafts- und Umweltdimension insgesamt eingeht.

Zwei der wichtigsten Institutionen der OSZE stehen im Mittelpunkt des Kapitels über organisatorische Aspekte: Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, Knut Vollebæk, blickt auf die 15-jährige Tätigkeit dieses Amtes, eines der erfolgreichsten Konfliktverhütungsinstrumente überhaupt, zurück; Arnaud Amouroux gibt einen Rückblick auf die zehnjährige Tätigkeit des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit. Im Anschluss daran unterzieht Kurt P. Tudyka den spanischen OSZE-Vorsitz des Jahres 2007 einer eingehenden Begutachtung und Anna Kreikemeyer stellt die Ausbildung kasachischer Diplomaten durch das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am IFSH in Vorbereitung auf den OSZE-Vorsitz 2010 vor.

OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut widmet sich in seinem Beitrag schließlich der spannenden Diskussion über das derzeitige und vor allem zukünftige Engagement der OSZE in Afghanistan, während Frank Evers den Perspektiven einer Kooperation zwischen der OSZE und China nachgeht.

Für das Geleitwort bedanken wir uns in diesem Jahr herzlich beim finnischen Außenminister und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Alexander Stubb.

Ebenso gilt der Dank der Herausgeber und der Redaktion den Autorinnen und Autoren, die auch in diesem Jahr mit großem Engagement und umfangreichem Fachwissen das Zustandekommen des OSZE-Jahrbuchs erst ermöglicht haben.

Der Krieg in Georgien konnte nach nur wenigen Tagen durch internationale Vermittlung beendet werden. Am 15. bzw. 16. August unterzeichneten Russland und Georgien ein im Entwurf von der EU und der OSZE gemeinsam

ausgearbeitetes und unter Federführung des französischen Staatspräsidenten und amtierenden EU-Ratsvorsitzenden Nicolas Sarkozy ausgehandeltes Waffenstillstandsabkommen, den „Sechs-Punkte-Plan“. Der Ständige Rat der OSZE beschloss am 19. August, die Zahl der Militärbeobachter in der OSZE-Mission in Georgien auf 100 zu erhöhen. 20 von ihnen wurden unverzüglich „in die Südossetien umgebenden Gebiete“ entsandt. Die Organisation hat damit in einer relativ frühen Phase begonnen, sich konstruktiv an den Bemühungen um eine Entschärfung des Konflikts zu beteiligen. Die Verhandlungen über die Modalitäten der Entsendung der restlichen Beobachter scheiterten hingegen aufgrund von Meinungsverschiedenheiten mit Russland über den zukünftigen Einsatzort. Am 15. September beschloss die EU die Entsendung einer eigenen, rund 200 zivile Beobachter umfassenden Mission, die die Aufgabe hat, den Waffenstillstand und die Einhaltung des Sechs-Punkte-Plans zu überwachen. Die EU-Beobachtermission hat ihre Arbeit am 1. Oktober 2008 aufgenommen.

Die Bilanz des Krieges ist mit mehreren Hundert Toten, zahlreichen Verletzten und über 200.000 Flüchtlingen verheerend, von den zahlreichen Gräueltaten ganz zu schweigen. Die Fragen nach der Haltbarkeit des Waffenstillstandsabkommens und nach den verbliebenen Möglichkeiten einer zukünftigen, tragfähigen Lösung der Konflikte bleiben unvermindert bestehen.

Trotz allem birgt die Situation jedoch auch und gerade für die OSZE die Chance zur Bewährung und zur Wiederbelebung: Vor dem Hintergrund nicht zu verhehlender eigener wirtschaftlicher, politischer und sicherheitspolitischer Interessen der EU und der NATO – nicht nur in der Kaukasusregion – und daraus entstehender Dissonanzen mit Russland werden vermehrt Stimmen für eine Stärkung der Rolle der OSZE laut, so auch die des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Gernot Erler. Frankreichs Präsident Sarkozy schlug schließlich im November ein Sondergipfeltreffen der OSZE für den Sommer 2009 vor, was insbesondere vom russischen Präsidenten Dmitri Medwedjew begrüßt wurde.⁸ Auch wenn inzwischen Klarheit darüber zu herrschen scheint, dass ein solcher Gipfel vorerst nicht stattfinden wird, bleibt der Gedanke erwägenswert und ein Schritt in die richtige Richtung. Die OSZE ist angesichts ihres Teilnehmerkreises, der Russland, die USA und Kanada ebenso einschließt wie die Staaten des südlichen Kaukasus und die Mitglieder von EU und NATO, das bei weitem geeignetste institutionelle Forum für die Fortsetzung und Neuausrichtung des Dialogs über europäische Sicherheit.

8 Vgl. hierzu auch Solveig Richter/Wolfgang Zellner, Ein neues Helsinki für die OSZE? Chancen für eine Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs, SWP-Aktuell 2008/A 81, November 2008.

I.

Zur Lage

Themenschwerpunkt: Der georgisch-südostetische
Konflikt

Eingefrorene Konflikte in der ehemaligen Sowjetunion – der Fall Georgien/Südossetien

Der Krieg in Georgien im August 2008 hat einmal mehr gezeigt, welche Bedeutung die „eingefrorenen“ Konflikte in der ehemaligen Sowjetunion für die internationalen Beziehungen haben. Der russische Einmarsch in Georgien und die Zerstückelung des Landes hatten dramatische Auswirkungen auf die Kaukasusregion. Zentrale Elemente der europäischen Energiesicherheitsstrategie sind in Frage gestellt. Die offensichtliche Unfähigkeit internationaler Institutionen, einschließlich der OSZE, Konflikte oder deren Wiederaufflammen zu verhüten, trat jäh zutage. Die Beziehungen Russlands zum Westen im Allgemeinen und zu den Vereinigten Staaten im Besonderen verschlechterten sich in einem seit dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr gekannten Ausmaß.

Der vorliegende Beitrag geht folgenden Fragen nach: Warum wurden die Konflikte in der Region nicht gelöst? Wie groß ist das Risiko, dass ein eingefrorener Konflikt „auftaut“, wie in Georgien geschehen? Welche Schlüsse lässt der Konflikt in Georgien auf Russlands zukünftige Rolle in Europa zu? Welche Auswirkungen hat der Konflikt in Georgien auf die Sicherheit in der Kaukasusregion, aber auch darüber hinaus auf die europäische und die internationale Sicherheit? Welche Rückschlüsse erlauben die Ereignisse schließlich für die Erfolgsaussichten der Konfliktbearbeitung und Konfliktbeilegung auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion?

„Eingefrorene Konflikte“¹ in der ehemaligen Sowjetunion

Während des Zerfalls der Sowjetunion und unmittelbar danach traten in den Nachfolgestaaten mehrere Konflikte zutage. 1988/89 kam es zum Krieg um das in Aserbaidschan gelegene Gebiet Berg-Karabach; 1994 konnten die Kampfhandlungen durch russische Vermittlung beendet werden. Ein Jahr nach dem gewaltsamen Ausbruch des Karabach-Konflikts flammte ein Krieg in Südossetien/Georgien auf, der zwei Jahre dauerte, bis ein ebenfalls von Russland vermittelter Waffenstillstand die militärischen Auseinandersetzungen im Juni 1992 zunächst beendete. Unmittelbar nach dem Ende des Südossetienkonflikts brach ein zweiter Bürgerkrieg in Georgien aus, diesmal in Ab-

1 Der Begriff „eingefrorene Konflikte“ wird zur Beschreibung eines Konfliktzustands verwendet, in dem – auch wenn es immer wieder zu Gewaltakten im kleineren Maßstab kommen kann – keine groß angelegten Kampfhandlungen mehr stattfinden und ein anhaltender, von beiden Seiten vereinbarter Waffenstillstand herrscht, Bemühungen um eine politische Konfliktlösung und dauerhaften Frieden jedoch bislang gescheitert sind.

chasien. Er endete 1993/1994 nach Vermittlung durch Russland und die Vereinten Nationen (VN). Im März 1992 eskalierte der schwelende Konflikt zwischen der moldauischen Regierung und den Behörden der Region Transnistrien zu einem offenen Bürgerkrieg, der bis Juli desselben Jahres anhielt. Ebenfalls 1992 brach der Bürgerkrieg in Tadschikistan aus, der 1997 mit einem umfassende Friedensabkommen, das mit russischer und iranischer Unterstützung sowie mit Hilfe der VN zustande gekommen war, beendet wurde. Der letzte der größeren Konflikte auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion war der Krieg in Tschetschenien, der 1994 begann, 1996 unterbrochen und 1999 wieder aufgenommen wurde und auf niedrigerem Niveau bis heute anhält.

Mit der bedingten Ausnahme Tadschikistans wurde bislang keiner der Konflikte durch ein dauerhaftes Friedensabkommen beigelegt. Transnistrien, Südossetien, Abchasien und Berg-Karabach befanden sich bis vor Kurzem in einem Schwebestadium: Es fanden weder größer angelegte Kampfhandlungen statt, noch gab es erkennbare Fortschritte in Richtung Frieden. Wie bereits erwähnt, haben insbesondere die Konflikte in Georgien die potenzielle Gefahr deutlich gemacht, dass Kriege, in denen kein dauerhafter Friede erreicht wurde, erneut ausbrechen und eskalieren können – mit gravierenden Folgen für das betroffene Land und das internationale System.

In diesem Zusammenhang stellen sich zwei Fragen: Wie kam es zu einem Einfrieren der Konflikte? Und: Unter welchen Bedingungen können die eingefrorenen Konflikte wieder aufflammen?

Was die erste Frage angeht, so tragen mehrere Faktoren zur Erstarrung eingefrorener Konflikte bei. Oftmals verhindert ein einigermaßen stabiles militärisches Gleichgewicht zwischen den Konfliktparteien, dass eine von beiden die Oberhand gewinnt. In politischer Hinsicht sind die innergesellschaftlichen, oftmals ethnisch begründeten Spannungen nur schwer lösbar. Die Erfahrung eines gewaltsam ausgetragenen Konflikts vertieft die Entfremdung zwischen den Bevölkerungsgruppen infolge ethnischer Säuberungen oder aufgrund von Gräueltaten an der Zivilbevölkerung. Ein Gemisch aus tief empfundenem Leid, Wut und Zorn geht einher mit Angst und Unsicherheit hinsichtlich der Risiken einer Verhandlungslösung. Die betroffenen Bevölkerungsgruppen sind nach der leidvollen Erfahrung eines zerstörerischen Konflikts Kompromissen gegenüber oftmals wenig aufgeschlossen, die jedoch für einen Frieden notwendig wären. Politische Führer scheuen dementsprechend das Risiko, Kompromisse vorzuschlagen, und wenn sie es scheinbar doch tun, kann ihre politische Position leicht in Gefahr geraten.²

2 Der Konflikt um Berg-Karabach liefert hierfür einige anschauliche Beispiele. Was die Scheu vor Kompromissen angeht, nahm Aserbaidschan von einem 2001 bei den Verhandlungen von Paris und Key West vorgeschlagenen Kompromiss aufgrund der extrem ablehnenden Haltung der aserbaidjanischen Öffentlichkeit gegenüber jeglichen Kompromissen wieder Abstand. Vier Jahre zuvor war Armeniens Präsident Lewon Ter-Petrosjan zum Rücktritt gezwungen worden, nachdem er einen Konfliktlösungsansatz befürwortet hatte, der für große Teile der Eliten und der Öffentlichkeit in Armenien inakzeptabel war.

In wirtschaftlicher Hinsicht können einer Konfliktlösung und Normalisierung der Lage die Interessen derjenigen entgegenstehen, die von der „eingefrorenen“ Situation profitieren. In Südossetien beispielsweise kontrollierten die Behörden den im großen Maßstab betriebenen Schmuggel über die russische Grenze, bei dem Treibstoff Richtung Süden nach Georgien fließt und umgekehrt Zigaretten, Alkohol und vermutlich auch Drogen nach Norden in die Russische Föderation gelangen. Eine Normalisierung der Lage und die Wiederherstellung der georgischen Kontrolle über die Grenzen in dem Gebiet hätten entweder diese Einnahmequelle versiegen lassen oder aber die Einkünfte wären in die Taschen derjenigen geflossen, die wiederum den georgischen Zoll kontrollieren und daraus ihre Profite ziehen.

International betrachtet können auch externe Akteure ein Interesse am Erhalt des eingefrorenen Status quo haben. Viele Beobachter sind beispielsweise der Ansicht, dass das Fortbestehen der Konflikte im Kaukasus russischen Interessen durchaus dienlich ist, da Russland damit ein Druckmittel in seinen Beziehungen zu diesen nicht immer einfachen Nachbarn in der Hand hält. Einer der Gründe für die Schwäche externer Friedensbemühungen ist darüber hinaus auch, dass andere, geographisch entferntere Akteure wie z.B. die EU und wichtige westeuropäische Länder sowie die Vereinigten Staaten an der Region und an der Beilegung der dortigen Konflikte ein eher geringes Interesse gezeigt haben. Sie waren daher bislang auch kaum gewillt, ausreichende diplomatische Aufmerksamkeit oder Ressourcen in ihre Lösung zu investieren. Gleichzeitig hindern internationale Normen zur Anwendung von Gewalt die an einem Konflikt beteiligten Staaten am Versuch einer einseitigen Lösung mit militärischen Mitteln.

Fragt man nun nach den Bedingungen, unter denen eingefrorene Konflikte „auftauen“ könnten, so ist der Begriff „eingefroren“ in gewisser Weise irreführend. Gesellschaftliche Prozesse sind dynamisch. Auch wenn die Verhandlungen selbst in eine Sackgasse geraten sind, ist ihr Umfeld selten stabil. Politische, wirtschaftliche, militärische und soziale Dynamiken können das, was überhaupt an Stabilität vorhanden ist, aushöhlen und damit das Konfliktpotenzial drastisch erhöhen, wie zuletzt in Südossetien zu beobachten war.

Zunächst einmal hält die Gewalt in den meisten eingefrorenen Konflikten auf einem niedrigeren Niveau an. In allen drei Konflikten im Kaukasus beispielsweise verbergen sich hinter der Metapher des „Eingefrorenenseins“ häufige kleinere Feuergefechte zwischen Regierungssoldaten und bewaffneten Einheiten der Sezessionisten sowie ein gewisses Maß an Gewalt zwischen den Bevölkerungsgruppen. Die Fortsetzung der Konflikte auf niedrigem Niveau birgt die Gefahr einer erneuten, versehentlichen Eskalation. Diese Gefahr zeigt sich insbesondere im Konflikt um Berg-Karabach: Unangekündigte Truppenbewegungen auf beiden Seiten haben bereits in mehreren Fällen Reaktionen auf der jeweils anderen Seite hervorgerufen, die beinahe zu einem Wiederaufflammen der Kämpfe geführt hätten.

Zweitens kann sich das Kräftegleichgewicht verschieben. So hat beispielsweise die aserbaidische Regierung der Option einer gewaltsamen Lösung des Konflikts um Berg-Karabach noch nicht abgeschworen; gleichzeitig ging das rapide Wachstum der Einkünfte aus dem Energiegeschäft in den letzten drei Jahren mit einem erheblichen Anstieg der Militärausgaben einher. Wenn es zutrifft, dass das militärische Gleichgewicht der 90er Jahre stabilitätsfördernd gewirkt hat, dann können Veränderungen in diesem Gleichgewicht auch die Anreize und das Risikokalkül in den Überlegungen zu einer Rückkehr zum offenen Konflikt verändern.

Drittens können politische Veränderungen in Staaten, die von eingefrorenen Konflikten betroffen sind, die Lage destabilisieren. Nach einem Regierungswechsel könnte die neue Führung eines Staates versuchen, Unterstützung für ihre neue Position zu gewinnen, indem sie verspricht, die Regierungshoheit über Territorien, die sich außerhalb ihrer Kontrolle befinden, wiederherzustellen – genau das ist in Georgien passiert (siehe unten). Neue Führer auf Seiten der Sezessionisten könnten es wiederum für vorteilhaft halten, die vollständige Loslösung vom bestehenden Staat zu versprechen. In beiden Fällen wird die Rhetorik der jeweiligen Führung auf der anderen Seite nicht gut ankommen. Versprechen pflegen zudem die Erwartung der Öffentlichkeit nach sich zu ziehen, dass sie auch erfüllt werden.

Viertens schließlich können auch zwischenstaatliche Entwicklungen zur Unlösbarkeit eines Konflikts beitragen. Ein Staat, dessen Beziehungen zu einem von eingefrorenen Konflikten betroffenen Nachbarstaat sich verschlechtern, könnte auch die Art und Weise oder den Umfang seines eigenen Engagements in diesen Konflikten verändern. Politische Veränderungen in Nachbarstaaten können ebenfalls deren prinzipielle Neigung zu einem Engagement positiv oder negativ beeinflussen. Größere Entwicklungstendenzen in der internationalen Machtverteilung können ein stärkeres Engagement begünstigen oder die Konfliktlösung erleichtern.

Die Konflikte in Georgien: Südossetien und Abchasien

Alle genannten Faktoren spielten in Georgiens kurzem Krieg in Südossetien eine Rolle. Seit 2004 hatte sich die Situation kontinuierlich verschlechtert, worin sich wiederum die veränderte wirtschaftliche und militärische Lage, das Kalkül der neuen Führung und der internationale Kontext, insbesondere Russlands Stärke und Strategien, widerspiegelten.

Auch wenn der abchasische und auch der südossetische Konflikt in den frühen 90er Jahren beendet worden waren, hielt die Gewalt, wie bereits erwähnt, in beiden Fällen auf niedrigerem Niveau an. Mitte und Ende der 90er Jahre kehrten viele ethnische Georgier (zumeist Mingrelier) in den südöstlichen Teil Abchasiens zurück und forderten die Rückgabe ihres Landes. Mit ihnen kamen Partisanen, die die Sicherheit der abchasischen Regierung und abcha-

sischer Polizisten bedrohten. Die Abchasen reagierten 1998 mit der erneuten massiven Vertreibung mehrerer Zehntausend Georgier und zerstörten dabei Häuser, Schulen und andere Gebäude, deren Bau von internationalen humanitären Organisationen finanziert worden war. Auch in Südossetien waren die Jahre, in denen der Konflikt eingefroren war, trotz der Stationierung von Friedenstruppen von Feuergefechten und Gewaltakten zwischen den verstreut liegenden georgischen und ossetischen Gemeinden geprägt.

In wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht war die Zeit nach der Rosenrevolution von einem erheblichem Wirtschaftswachstum und dem rasanten Anstieg öffentlicher Einnahmen gekennzeichnet. Diese wurden unverzüglich und in erheblichem Umfang zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben verwendet,³ von denen wiederum ein beträchtlicher Teil in die Ausbildung und die Modernisierung der Ausrüstung des georgischen Militärs investiert wurde. Georgische Streitkräfte beteiligten sich zunehmend an den Koalitionseinsätzen im Kosovo und im Irak (wo sie 2008 das drittgrößte Kontingent ausländischer Truppen stellten) und konnten so umfangreiche Erfahrungen in der Durchführung komplexer militärischer Operationen sammeln. Mit der Weiterentwicklung der operativen und zunehmend effektiven militärischen Fähigkeiten änderte sich auch das Kalkül der georgischen Führung hinsichtlich einer gewaltsamen Lösung ihrer vorübergehend ausgesetzten Konflikte.

Politisch war Micheil Saakaschwili mit dem Versprechen, Georgiens Hoheitsgewalt über das gesamte Staatsgebiet wiederherzustellen, an die Macht gekommen. Der unproblematischste der Konflikte, Adscharien, wurde schnell und mit friedlichen Mitteln abgewickelt. In den beiden anderen Fällen, Abchasien und Südossetien, zeichneten sich hingegen kaum Fortschritte ab. Je ernster die Öffentlichkeit Saakaschwilis Versprechen jedoch nahm, desto größer wurde für ihn das Risiko, seine Glaubwürdigkeit einzubüßen, wenn er sie nicht einlöste. Ein solches Risiko ausschalten zu wollen, kann zum erneuten Rückgriff auf Gewalt verleiten, wie sich 2004 und 2008 in Südossetien gezeigt hat. 2004 errichteten georgische Streitkräfte unter dem Vorwand, den Schmuggel unterbinden zu wollen, mehrere neue Polizeikontrollstellen in Südossetien. Die Osseten reagierten darauf mit Gewalt; dabei kamen 20 georgische Polizisten ums Leben. Das eigentliche Ziel war jedoch die Wiedereingliederung Südossetiens gewesen.

2007 forderte die Opposition Saakaschwili direkt heraus: In Tiflis gingen die Menschen auf die Straße und brachten damit die zunehmende Desillusionierung über den Präsidenten und seine Regierung zum Ausdruck, ein Ergebnis mangelnder Fortschritte bei der Wiedervereinigung des Landes, aber auch Folge der Marginalisierung oppositioneller Standpunkte und der zunehmenden Machtkonzentration in den Händen einer immer kleineren Clique, die

3 2003 betrug die georgischen Verteidigungsausgaben 350 Millionen US-Dollar, 2007 waren es 583 Millionen; vgl. IISS, *The Military Balance 2005-2006* und 2008, London 2005 und 2008, S. 120 bzw. 176.

sich um den Präsidenten scharte. Ein erneuter Versuch, Georgiens ungelöste Konflikte zu beenden, war für die Regierung daher wohl attraktiv.

Auf zwischenstaatlicher Ebene verschlechterten sich die russisch-georgischen Beziehungen nach kurzen Flitterwochen im Jahr 2005, in denen Russland konstruktiv an der Lösung der Adscharienkrise mitwirkte, rasant – nicht zuletzt aufgrund der eskalierenden Situation in Südossetien, seit Georgien versuchte, seine Hoheitsgewalt über das abtrünnige Gebiet wiederherzustellen. Georgiens forcierte Annäherung an europäische und transatlantische Institutionen wurde – auch in Moskau – als Versuch interpretiert, sich dem Westen (wieder) anzuschließen und die russische Einflussosphäre zu verlassen. 2006 hatte Russland die Einreisebeschränkungen für georgische Migranten verschärft und stoppte die Einfuhr wichtiger Exportgüter wie z.B. Wein und Mineralwasser. Die persönlichen Beziehungen zwischen den beiden Präsidenten verschlechterten sich drastisch. Georgien ließ keine Gelegenheit aus, seine Unabhängigkeit von Moskau und seinen Widerstand gegen Russlands Anspruch auf eine geopolitische Vormachtstellung im ehemals sowjetischen Raum hervorzuheben.

Georgien warb vor allem mit seiner Beteiligung an internationalen Einsätzen um die Gunst des Westens, namentlich im Kosovo, im Irak und möglicherweise in Afghanistan. Georgien versuchte damit den Eindruck zu vermitteln, dass es als Produzent von Sicherheit ein bereitwilliger und zuverlässiger Partner der NATO und der Vereinigten Staaten sei.

Georgien hoffte damit einer NATO-Mitgliedschaft entscheidend näher zu kommen; von der Bush-Regierung wurde es in seinem Bemühen darum ermutigt. Der vom NATO-Rat im April 2008 in Bukarest gefasste Beschluss, mit dem Georgiens Antrag auf Aufnahme in den *Membership Action Plan* – die im Allgemeinen als Garant für die spätere Mitgliedschaft gilt – zwar abgelehnt, Georgien aber die Mitgliedschaft zu einem späteren Zeitpunkt zugesichert wurde, sandte sehr gemischte Signale an die Protagonisten. Aus georgischer Sicht mag das Mitgliedschaftsversprechen zusammen mit der nachdrücklichen Unterstützung seitens der Bush-Regierung Tiflis das Gefühl gegeben haben, im Falle russischer Aktionen zur Unterstützung der abtrünnigen Gebiete auf westliche Hilfe rechnen zu können.

Aus russischer Sicht war Georgiens Werben um die Gunst der NATO (ebenso wie entsprechende Bemühungen der Ukraine) sowohl prinzipiell als auch aufgrund der möglichen Folgen für das weitere Vordringen der NATO in andere Teile der ehemaligen Sowjetunion schlicht und einfach inakzeptabel. Russland hatte sich einer NATO-Erweiterung *per se* schon seit Mitte der 90er Jahren widersetzt. Wenn es auch gegen die ersten beiden Erweiterungsrounden nur wenig hatte ausrichten können, so tauchten Erwägungen, die NATO-Erweiterung noch tiefer auf postsowjetisches Gebiet, auf die Ukraine und Georgien, auszudehnen, jedoch zu einem Zeitpunkt auf, da Russland bereits dabei war, sein außenpolitisches Selbstvertrauen zurückzugewinnen und seinen Anspruch auf eine Vorrangstellung im ehemals sowjetischen Raum schärfer zu

formulieren. Russische Politiker, vom damaligen Präsidenten Wladimir Putin bis zu Außenminister Sergei Lawrow, machten in den Monaten nach Bukarest mehr als deutlich, dass eine Mitgliedschaft Georgiens (und der Ukraine) in der NATO inakzeptabel sei.

Andererseits hatte die NATO gegenüber den beiden Beitrittsaspiranten für die Zwischenzeit keinerlei Sicherheitsgarantien abgegeben. Die russischen Entscheidungsträger mögen so das Gefühl gehabt haben, dass das Fenster noch leicht geöffnet war, sich aber zu schließen drohte. Auch war klar, dass Russland sich in wachsendem Maße der zunehmenden Schwäche der Vereinigten Staaten und der damit verbundenen Leere der amerikanischen Rhetorik hinsichtlich der sicherheitspolitischen Unterstützung für Georgien bewusst war. Die Ironie besteht somit darin, dass Bukarest Georgien dazu ermutigt haben mag, sein Problem einseitig zu lösen, gleichzeitig jedoch Russland dazu ermutigt hat, etwas dagegen zu unternehmen, und zwar schnell.

Die Rolle Russlands

Den Veränderungen in den Bedingungen, die eine Stabilisierung der eingefrorenen Konflikte in Georgien begünstigt hatten, lag eine noch grundsätzlichere Veränderung der Position Russlands, das seinen Anspruch auf eine privilegierte Rolle im Gebiet der ehemaligen UdSSR niemals aufgegeben hatte, im internationalen und regionalen Machtgefüge zugrunde.

Im ersten postsowjetischen Jahrzehnt konnte Russland die Situation in seinen Nachbarländern zwar erheblich verkomplizieren, verfügte jedoch noch nicht über hinreichende Fähigkeiten, bestimmte Ergebnisse zu erzwingen. Russlands Wirtschaft war um ca. 50 Prozent geschrumpft und das, was von ihr übriggeblieben war, wurde in weiten Teilen von den kriminellen Machenschaften der Profiteure der planlosen Privatisierung staatlichen Eigentums vereinnahmt. Gleichzeitig fielen während des gesamten Jahrzehnts die Preise für Rohstoffexporte (vor allem Energierohstoffe), was Russland um die dringend für die Reform der Wirtschaft benötigten Devisen brachte. Hatte Chinas Bruttoinlandsprodukt zu Beginn der 90er Jahre 60 Prozent des sowjetischen betragen, so machte Russlands Bruttoinlandsprodukt 2004/2005 rund 40 bis 50 Prozent des chinesischen aus. Russlands offizielle Wirtschaft hatte die Größe derjenigen Mexikos.

Russlands politisches System bewegte sich zu Beginn der 90er Jahre am Rande des Zusammenbruchs. Im Zentrum befanden sich Präsident und Parlament in einem ständigen Zweikampf, der im Oktober 1993 im Angriff der russischen Streitkräfte auf das Parlamentsgebäude gipfelte. Da eindeutige und zuverlässige Anweisungen vom Zentrum ausblieben, versuchten die Regionen in jener Zeit, ihre eigene Souveränität und ihre Kontrolle über die Ressourcen zu maximieren. Der erste Tschetschenienkrieg (1994-1996) brachte an den Tag, dass sich zudem der Zustand des russischen Militärs extrem ver-

schlechtert hatte. Es hatte Schwierigkeiten, einen Aufstand in einem Gebiet, dessen Bevölkerung ungefähr ein Prozent der Gesamtbevölkerung Russlands ausmachte, einzudämmen bzw. niederzuschlagen. 1996 konnten die Tschetschenen ein Abkommen mit der russischen Regierung erzwingen, das dem Gebiet faktisch Unabhängigkeit gewährte.

Als Putin an die Macht kam, hatte er nur ein großes Ziel: Russland wieder auf die Beine zu stellen. Ein großer Teil seiner ersten Amtszeit war genau diesem Ziel gewidmet. Das politische System wurde um die Exekutive herum rekonsolidiert. Regionale Kompetenzen wurden zugunsten des Zentrums beschnitten. Das Parlament wurde durch Veränderungen in den Proportionalitätsanforderungen und die Schaffung loyaler und dominanter Wahlblöcke entmachtet. Im Bereich der Wirtschaft wurde der Einfluss der Oligarchen eingeschränkt; wer sich nicht zähmen ließ, ging ins Exil oder ins Gefängnis. Der Staat eroberte wichtige Schalthebel auf den „Kommandobrücken“ der Wirtschaft zurück. Die Rekonsolidierung wurde durch den beispiellosen Anstieg der Preise für Energieträger und andere Rohstoffe vorangetrieben. Die Streitkräfte erhielten erhebliche zusätzliche Ressourcen und zeigen inzwischen – auch wenn sie bei weitem nicht mit dem zu vergleichen sind, was sie zu Sowjetzeiten waren – Anzeichen wachsender Kohäsion, Disziplin und Effizienz, nicht zuletzt auch bei der Intervention in Georgien. Unterstützt wurde die Phase der Erholung von einer starken ideologischen Komponente, der Betonung der russischen nationalen Identität und Russlands Status als Großmacht. Dies lag auch Russlands Anspruch auf eine Vormachtstellung im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion zugrunde.

In dem Maße, wie die Russische Föderation wieder zu Kräften kam, trat sie auch außenpolitisch wieder selbstbewusster auf. Dies äußerte sich generell darin, dass man sich wieder dem Konzept der Multipolarität zur Erklärung der internationalen Beziehungen zuwandte und in den VN in Fragen, in denen die eigene Sichtweise von derjenigen der die VN dominierenden Macht und ihren westlichen Verbündeten abwich (z.B. Sanktionen gegen den Iran) ebenso zunehmend diplomatisch aktiv wurde wie in praktischen Sicherheitsfragen, wie z.B. Raketenabwehr oder konventionelle Streitkräfte in Europa. Im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion zeigte Russland größere Bereitschaft, die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente zu nutzen, um dem Einfluss des Westens und dessen Eindringen in das Territorium Grenzen zu setzen und die Unabhängigkeit seiner Nachbarn einzuschränken. Klassische Beispiele für Letzteres sind die offensichtlich politisch motivierte Handhabung der Energieexporte in die baltischen Staaten, die Ukraine und nach Georgien sowie die bereits erwähnte Verhängung eines Handelsembargos gegen Georgien. In etwas positiverer Manier nutzte Russland sein zunehmendes finanzielles Gewicht für das Bemühen, westliche Interessen beim Thema Erdgasexport aus Zentralasien auszubooten.

Kurzum: Bereits lange vor dem Georgienfeldzug von 2008 zeichnete sich die Tendenz zu einer aktiveren Politik und einer Alleingangsstrategie in der Re-

gion ab. Das Vorgehen Russlands gegen Georgien im August 2008 war eine klare Botschaft, insbesondere an die Ukraine, dass mit weiteren Schritten in Richtung auf eine Mitgliedschaft in der NATO eine „rote Linie“ überschritten würde. Georgien war der geeignete Ort, dies klar zu machen, da die Risiken eines militärischen Eingriffs dort um einiges geringer waren als im Falle irgendwie gearteter russischer Aktionen in der Ukraine.

Der Konflikt und seine Folgen

Zurück zu Chronologie der Ereignisse. Russland reagierte auf die NATO-Gipfelerklärung von Bukarest mit der Verstärkung seiner ohnehin schon engen Beziehungen zu den beiden abtrünnigen Gebieten Georgiens, indem es direkte amtliche Kontakte zwischen den russischen Behörden und denjenigen in Südossetien und Abchasien zuließ. Die üblichen, auf niedrigem Niveau angesiedelten sommerlichen Feuergefechte in und um Südossetien wurden auch im Juni und Juli 2008 wiederaufgenommen. Allerdings waren sie den meisten Berichten zufolge diesmal heftiger. Georgische Dörfer und Sicherheitskräfte wurden häufiger angegriffen als sonst, was Georgien umgehend mit gleicher Münze heimzahlte. Ebenfalls im Juli 2008 hielten russische Streitkräfte umfangreiche, die Grenze im Nordkaukasus überschreitende Militärmanöver ab. Die beteiligten Einheiten, insbesondere die 58. Armee, blieben nach Beendigung der Übungen vor Ort, in unmittelbarer Nähe zur wichtigsten russischen Verkehrsrouten nach Südossetien. Inzwischen hatte Georgien auf die Eskalation der Gewalt in und um Südossetien mit der Zusammenziehung eigener Truppen in den angrenzenden Gebieten reagiert. Anzeichen dafür, dass Georgien mit einseitigen Konfliktlösungsversuchen eine weitere Eskalation der Gewalt heraufbeschwören könnte, veranlassten ausländische Regierungen dazu, Tiflis wiederholt davor zu warnen, Russland mit einem Vorgehen gegen Zchinwali einen Vorwand zum Einmarsch zu geben.

Was am 7. August geschah – die Frage nach dem Zeitpunkt der Ankunft russischer Truppen in Südossetien sowie die Frage, ob Georgien den erneuten Krieg auslöste oder auf einen russischen Angriff reagierte – ist umstritten. Sicher scheint jedoch, dass die georgischen Streitkräfte am Abend jenes Tages einen massiven Angriff auf ossetische Stellungen und auf die Stadt Zchinwali starteten. Georgische Artillerie verursachte schwere Schäden an Wohngebäuden und ziviler Infrastruktur und forderte zahlreiche Todesopfer unter Zivilisten und Soldaten, unter denen sich Berichten zufolge auch mehrere Angehörige der russischen Friedenstruppen befanden. Den georgischen Einheiten gelang es, ihre Gegner aus weiten Teilen der Stadt zu vertreiben. Am darauffolgenden Tag ging Russland mit der Begründung, einen Völkermord und ethnische Säuberungen verhindern zu müssen, und unter dem Hinweis auf seine Pflicht, russische Staatsbürger zu schützen, und sein Recht, auf Angriffe auf seine Friedenstruppen zu reagieren, zur Gegenoffensive über

und vertrieb die georgischen Truppen innerhalb von zwei bis drei Tagen aus dem Gebiet. Ihnen folgten ossetische Milizen, die in den in Südossetien gelegenen georgischen Dörfern „Säuberungen“ vornahmen. Die in der Region befindlichen russischen Soldaten griffen nicht ein.

Die russischen Truppen rückten weiter auf Gori, die wichtigste georgische Stadt südlich des umstrittenen Gebiets, vor. Nach heftigen Bombenangriffen marschierten sie in die Stadt ein und zerstörten georgische Stützpunkte und militärisches Gerät. Gleichzeitig unterbrachen sie damit die wichtigsten Transportverbindungen über Land zwischen Zentralgeorgien und dem Schwarzen Meer. Anschließend wandten sie sich nach Osten und stießen langsam auf Tiflis vor. Bei der Operation wurden zahlreiche zivile Ziele durch russische Luftangriffe beschädigt. Inzwischen nutzte Abchasien Georgiens schwierige Lage zur Einnahme derjenigen kleineren Teile seines Gebietes, die seit dem Ende des Krieges in Abchasien von Georgien kontrolliert wurden (vor allem das Kodori-Tal). Russische Truppen stießen von Abchasien aus in den Nordwesten Mingreliens vor und bewegten sich von dort weiter nach Süden. Sie errichteten Stellungen in Georgiens größtem Hafen, Poti, und zerstörten die dort vor Anker liegenden Komponenten der georgischen Marine und der Küstenwache.

Vermittlungsbemühungen der EU unter der Leitung des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy führten vier Tage nach Beginn des Krieges zu einem Waffenstillstand. Im Oktober zogen sich die außerhalb der abtrünnigen Enklaven operierenden russischen Truppen wieder nach Südossetien und Abchasien zurück. Die EU entsandte eine Beobachtermission nach Georgien, die sicherstellen soll, dass die Kampfhandlungen nicht wieder aufgenommen werden.

Inzwischen hat Russland die beiden abtrünnigen Enklaven in Georgien anerkannt und diplomatische und sicherheitspolitische Beziehungen mit ihnen aufgenommen. Dazu gehört ein Abkommen über die Einrichtung russischer Stützpunkte und die Stationierung von jeweils mehr als 3.000 russischen Soldaten in beiden Gebieten.⁴

Nationale, regionale und internationale Folgen des Konflikts

Natürlich ist es noch zu früh, um die Folgen der Ereignisse sicher vorhersagen zu können. Man kann jedoch mit ziemlicher Sicherheit davon ausgehen, dass das Thema Wiedervereinigung für Georgien auf absehbare Zeit ebenso vom Tisch ist wie die Mitgliedschaft in der NATO. Russlands Besetzung von *de jure* zu Georgien gehörenden Territorien wird mehr oder weniger dauerhaft sein. Georgien wird kurzfristig vor dem enormen humanitären Problem stehen, mit einer großen Zahl erneut vertriebener Zivilisten fertig werden zu

4 Zu den Folgen des Konflikts für die Zivilbevölkerung siehe Amnesty International, *Civilians in the Line of Fire: The Georgia-Russia Conflict*, London 2008.

müssen. Die georgischen Streitkräfte haben schwere Schäden erlitten und werden geraume Zeit brauchen, um sich davon zu erholen.

Auch die georgische Wirtschaft hat schwer gelitten. Schätzungen der direkt durch Kriegsschäden verursachten Kosten belaufen sich auf eine Milliarde US-Dollar. Langfristige Kosten entstehen möglicherweise aufgrund der abschreckenden Wirkung auf weitere Investitionen in Georgiens Transitkorridor. Ironischerweise könnte die wirtschaftliche Bilanz des Krieges mittelfristig jedoch positiv aussehen: Dass die europäischen und andere internationale Institutionen und ihre Mitglieder keine wirksame Antwort auf den Krieg selbst gefunden haben, kompensieren sie nun mit Hilfspaketen, die den Umfang aller Unterstützungsleistungen, die Georgien in den 18 Jahre seit seiner Unabhängigkeit insgesamt erhalten hat, in den Schatten stellen. Andererseits könnte der Krieg den weiteren Ausbau der Infrastruktur für Energietransporte in Georgien verlangsamen, da Investoren von den erhöhten Risiken abgeschreckt werden könnten und die Partnerstaaten in Zentralasien es sich mit Russland nicht verscherzen wollen.

Wurde Georgien als unmittelbare politische Folge der Niederlage zunächst von einer Welle des Patriotismus erfasst, so mehren sich inzwischen die Anzeichen dafür, dass die politische Klasse des Landes sich die Frage stellt, wie sie eigentlich in den Schlamassel hineingeraten ist und, wichtiger noch, wer die Verantwortung dafür trägt. Mittelfristig könnte dies zu einer Wiederbelebung der Opposition gegen die Regierung von Präsident Saakaschwili führen, nicht zuletzt auch seitens prominenter früherer Verbündeter, u.a. der ehemaligen Parlamentspräsidentin Nino Burdschanadse, die erst kürzlich eine neue Oppositionspartei gegründet hat. Die Folge davon könnte wiederum ein gewisses Maß an Instabilität in der georgischen Innenpolitik sein.

In Russland hat der Konflikt zu einer tiefgreifenden Konsolidierung der Unterstützung für die Medwedjew-Putin-Doppelspitze durch die Eliten und die Öffentlichkeit geführt und die Entstehung einer starken Opposition in noch weitere Ferne gerückt. Andererseits waren die kurzfristigen wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffs auf Georgien beträchtlich. Der russische Aktienmarkt sank in den ersten Tagen nach dem Einmarsch dramatisch, gleichzeitig nahm die Kapitalflucht erheblich zu. So gesehen waren die Folgen des Konflikts in Georgien Vorläufer der Auswirkungen der gegenwärtigen globalen Wirtschaftskrise auf Russland. Russlands Vorgehen in Georgien hat der diplomatischen Position des Landes gegenüber Europa und den Vereinigten Staaten Schaden zugefügt und erschwert die Durchführung von gemeinsamen Projekten mit dem Westen, von denen beide Seiten profitieren würden.

Innerhalb der GUS dürfte der Krieg die Bestrebungen einiger Republiken, den russischen Dunstkreis zu verlassen, gedämpft haben. Russlands Vorgehen hat eine gewisse Bereitschaft signalisiert, alles zu tun, was notwendig ist, um seinen Einfluss im „nahen Ausland“ aufrechtzuerhalten.

Dieser letzte Punkt wirft wichtige Fragen zum europäischen Sicherheitsraum und auch zur europäischen Sicherheitsstrategie auf. Russlands Verhalten und

dessen Konsequenzen stellen die Existenz eines gemeinsamen europäischen Sicherheitsraums in Frage. Die politisch Verantwortlichen in Moskau streben im ehemals sowjetischen Raum offenbar eine separate und bis zu einem gewissen Grad exklusive Einflussosphäre an. Der Krieg in Georgien wirft auch beunruhigende Fragen zum Prinzip kooperativer Sicherheit auf, die ja auf der Prämisse beruht, dass die Staaten im europäischen Raum sicherheitspolitischen Problemen mit Vertrauensbildung, Dialog und Kompromissen begegnen. Schließlich stellt Russlands Einmarsch in Georgien auch das OSZE-Prinzip der territorialen Integrität in Frage, von den Normen der VN-Charta zur Anwendung von Gewalt zu Angriffszwecken einmal ganz abgesehen. Zusammengefasst und im Kontext des russischen Diskurses über Multipolarität deutet Russlands Verhalten auf die Rückkehr zur relativ traditionellen Logik des Gleichgewichts der Kräfte und der Einflussosphären in der internationalen Politik hin.

Allgemeiner betrachtet kann der Krieg in Georgien uns vielleicht ein wenig Aufschluss über das Eskalationspotenzial wiederaufflammender eingefrorener Konflikte geben. Auch wenn man mit verallgemeinernden Rückschlüssen aus Einzelfällen vorsichtig sein sollte, so scheint doch zumindest in diesem Fall die Gefahr einer direkten Eskalation begrenzt gewesen zu sein. Allerdings hat der Konflikt die Spannungen zwischen Russland und seinen westlichen Gesprächspartnern verschärft. Letztere haben mit begrenzten Vergeltungsmaßnahmen wie z.B. der Beschränkung der bilateralen Gespräche zwischen der EU und Russland sowie dem Vorantreiben eines Abkommens zur Stationierung eines Raketenabwehrsystems in Polen reagiert. Hierbei stellt sich die Frage, ob Aktion und Gegenaktion eine Spirale der Verschlechterung der Beziehungen in Gang setzen können, worauf z.B. die Androhung Russlands, Raketensysteme im Gebiet Kaliningrad zu installieren, hindeutet. Ein nächster Schritt könnte das NATO-Treffen in Brüssel im Dezember sein. Berichten zufolge wollen die Vereinigten Staaten dort in Reaktion nicht nur auf den Krieg, sondern auch auf die nach dem Krieg einsetzende russische Rhetorik und Politik ihre Verbündeten dazu bewegen, Georgien und der Ukraine den direkten Beitritt zur NATO, d.h. ohne vorherige Aufnahme in den *Membership Action Plan*, zu gewähren. Eine derartige Aktion würde jedoch zweifellos wiederum eine äußerst unfreundliche Reaktion in Moskau provozieren. Insofern birgt die Nachkriegsdynamik also eine ernsthafte Gefahr für die europäische Sicherheit.

Konfliktbearbeitung und Konfliktlösung in Georgien und anderen Konfliktlagen in der GUS

Die NATO bringt mich schließlich zur Rolle internationaler Organisationen bei der Konfliktlösung nach dem Georgienkrieg. Sicherlich haben sich OSZE und VN während des Krieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht

gerade mit Ruhm bekleckert. Allerdings ist das angesichts ihrer Entscheidungsfindungsregeln und der Zugehörigkeit Russlands zu beiden Organisationen auch keine Überraschung. Die EU hat aufgrund ihrer inneren Spaltung in der Frage, welche Strategie gegenüber Russland denn nun angemessen sei, ebenfalls eher farblos reagiert, konnte aber zumindest ihr beachtliches Vermittlungs- und Stabilisierungspotenzial demonstrieren. Darüber hinaus hat die EU gemeinsam mit den Vereinigten Staaten und multilateralen Finanzinstitutionen eine zentrale Rolle bei der Abschwächung der wirtschaftlichen Folgen des Konflikts für Georgien gespielt. Die VN versuchen derzeit in Zusammenarbeit mit der OSZE und der EU in Genf einen Dialog zwischen den Konfliktparteien in den georgischen Konflikten aufzubauen. Die VN-Institutionen und die EU verfügen durchaus über das Potenzial, diesen Dialog durch konditionierte Hilfe zu erleichtern. Der Schlüssel zur Konfliktlösung bleibt jedoch die Frage, ob Georgien, die abtrünnigen Gebiete und Russland eine gemeinsame Grundlage finden. Internationale Institutionen stellen ihnen die Plattform dafür zur Verfügung.

Mit Blick auf die Zukunft und andere potenzielle Brandherde gehört es zu den ironischen Aspekten der Geschehnisse in Georgien, dass sie unter Umständen die Aussichten auf eine endgültige Lösung anderer eingefrorener Konflikte in der Region, insbesondere in Aserbaidschan, erhöht haben. Seit Sommer 2008 hat Russland sich als einer der Vorsitzenden der Minsker Gruppe zusehends aktiver um eine Beilegung des Konflikts bemüht und dabei die Bedeutung der Vermittlung durch die OSZE hervorgehoben. Vielleicht will Russland damit zeigen, dass es an der regionalen Sicherheit im Kaukasus konstruktiv mitwirken kann. Inzwischen hat der Krieg in Georgien vielleicht auch Aserbaidschans Ansichten über eine Kompromisslösung im Streit um Berg-Karabach etwas gedämpft. Der Krieg hat das Risiko, das sich darin verbirgt, solche Konflikte schwären zu lassen, deutlich gemacht und damit gleichzeitig die Anreize, zu einer Lösung zu kommen, erhöht. Zudem könnte die Auseinandersetzung mit den Veränderungen im regionalen Kräftegleichgewicht infolge der russischen Machtdemonstration es klüger erscheinen lassen, eine kooperativere Haltung gegenüber russischen diplomatischen Initiativen in der Region einzunehmen. Auch Armenien hat inzwischen in seiner Diplomatie insbesondere gegenüber der Türkei erheblich mehr Flexibilität an den Tag gelegt. Das könnte auf die Sorge zurückzuführen sein, dass eine zu große Abhängigkeit von Russland in Bezug auf die eigene Sicherheit größere Risiken für Armenien mit sich bringt. Bezüglich des multilateralen Prozesses ist hier jedoch in erster Linie die veränderte Haltung einzelner Staaten und ihrer Verbündeten zu dem Konflikt wichtiger als die Initiative derjenigen internationalen Organisation, die für die Herbeiführung einer Lösung verantwortlich ist. In diesem Sinne ist ebenso wie bei dem wieder auflebenden Dialog über Georgien die Rolle der OSZE relativ bescheiden: Sie stellt ein Forum und einen Prozess zur Verfügung, mit deren Hilfe Staa-

ten (und nichtstaatliche *De-facto*-Regierungen) auf ein Ergebnis hinarbeiten können, das für alle Seiten akzeptabel ist.

Die OSZE-Mission für Georgien und der Status Südossetiens¹

Die Kampfhandlungen im August 2008 um die Wiederherstellung georgischer staatlicher Autorität über Südossetien, die Unabhängigkeitserklärung des Gebiets und dessen Anerkennung als Staat durch Russland markieren das Scheitern multilateraler Regelungsversuche des Südossetienkonflikts im Rahmen der OSZE. Hauptinstrument dieser Regelungsversuche war seit 1992 die Mission der KSZE/OSZE in Georgien. Das Mandat der Mission vom 29. März 1994 sah die Behandlung des Südossetienkonflikts als Kernaufgabe vor.² Dabei ging es um die Unterstützung von Maßnahmen zur friedlichen Regelung des Konflikts und um die Überwachung der Gemeinsamen Friedensstruppen (*Joint Peacekeeping Forces*, JPKF), die Russland, Georgien und Nordossetien, zu dessen Kontingent auch südossetische Soldaten gehörten, zu grundsätzlich gleichen Anteilen stellten. Infolge der jüngsten Entwicklung erscheint die Regelung des politisch-rechtlichen Verhältnisses zwischen Georgien und Südossetien, die Statusfrage, einseitig präjudiziert, eine gemeinsame Operation zur „Friedenserhaltung“ in dem Gebiet auf absehbare Zeit kaum durchführbar. Im Dezember 2008 verweigerte Russland einer Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission über den 31. Dezember 2008 hinaus seine Zustimmung.

Bei einem Blick auf die Anfangsjahre der Mission stellt sich die Frage, inwieweit die jüngsten Entwicklungen in früheren Entscheidungen, Aktionen oder Unterlassungen bereits angelegt waren. Von Interesse ist insbesondere die Behandlung des Status von Südossetien, der für eine definitive Regelung entscheidenden Frage.

Die Mission hatte es von Anfang an mit einer Kräftekonstellation zu tun, in der Georgien und Südossetien eindeutige, einander entgegengesetzte Ziele verfolgten: die Rückgliederung in den georgischen Staatsverband die eine Seite, die Unabhängigkeit von Georgien und die Vereinigung mit Nordosse-

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

² Vgl. Ständiger Ausschuss, Modalitäten der KSZE-Mission in Georgien, in: KSZE, Ständiger Ausschuss, Wien 1993, Journal Nr. 14/Korrigierte Neufassung, 29. März 1994, Anhang 1. Zu den Aufgaben und Aktivitäten der Mission vgl. Hansjörg Eiff, Die OSZE-Mission für Georgien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 179-186; Volker Jacoby, Die OSZE-Mission in Georgien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 181-189; Victor-Yves Ghebali, The OSCE Mission to Georgia (1992-2004): The failing art of half-hearted measures, in: Helsinki Monitor 4/2004, S. 280-292; Marietta König, Der georgisch-südossetische Konflikt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 253-266; Roy Reeve, The OSCE Mission in Georgia and the Georgian-South Ossetian conflict. An overview of activities, in: Helsinki Monitor 1/2006, S. 57-68.

tien, d.h. letztlich mit Russland, die andere. Russland selbst war mit mehreren, zum Teil widersprüchlichen Interessen im Spiel: Einfluss in Georgien, Schutzmacht in Südossetien, Absicherung des Nordkaukasus (Tschetschenienkonflikt), Einordnung in das internationale System, Machtprojektion über die eigenen Grenzen hinaus. Russland war die Macht mit dem größten Einfluss auf eine definitive Beilegung des Konflikts. Diese Macht war jedoch nicht monolithisch. Auf die russische Kaukasuspolitik wirkten unterschiedliche Kräfte aus Regierung, Parlament und Öffentlichkeit ein. In der Zeit kurz nach der Auflösung des Warschauer Pakts und dem Abzug der Sowjetarmee aus Mitteleuropa spürte man als Westeuropäer im Kontakt mit russischen Diplomaten und Militärs in Georgien bisweilen Scham und eine Verhärtung der Einstellungen: „bis da hin und nicht weiter“. Für die Regelung des Südossetienkonflikts war das Hauptproblem die Frage, ob Russland neutral bleiben würde.

Für die OSZE und ihre Mission ging es darum, Kompromissmöglichkeiten auszuloten und gemeinsame Interessen der Parteien zu fördern. Die Mission hatte dabei einen gewissen Spielraum für eigene Initiativen. Zur Durchsetzung waren die Mission und die zentralen ständigen OSZE-Einrichtungen in Wien, die sich im Wesentlichen auf administrative Fragen zu beschränken hatten, dagegen allein nicht in der Lage. Die OSZE als Organisation hatte weder materielle Anreize anzubieten, noch konnte sie Sanktionen androhen. Ihre komparativen Vorteile waren dagegen Neutralität, Transparenz und internationale Publizität. Zur Durchsetzung kam es im Kaukasus auf russische Bereitschaft zur Unterstützung der OSZE an, darüber hinaus auf die Unterstützung durch andere Schwergewichte unter den OSZE-Teilnehmerstaaten, unter Umständen speziell gegenüber Moskau, wenn dort die Unterstützung ausblieb.

Für die Mission gab es im Frühjahr 1994 im politischen Bereich zwei Arbeitsfelder: zum einen die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Parteien in praktischen Fragen potenziellen gemeinsamen Interesses, wie z.B. Handel, Verkehr und Flüchtlingsrückkehr, d.h. Vertrauensbildung, zum anderen Hilfestellung bei der Regelung des Status Südossetiens. Es war anzunehmen, dass bei den praktischen Fragen leichter und rascher Fortschritt zu erzielen sein würde als in der Statusfrage. Dies schien auch zunächst überraschend schnell möglich. Nur einen Monat nach einem ersten, von der Mission initiierten Treffen mit Vertretern der georgischen Regierung und der Führungen von Süd- und Nordossetien in Wladikawkas am 12. Mai 1994 wurde, ebenfalls in der nordossetischen Hauptstadt, eine „Gemeinsame Erklärung“ unterzeichnet, in der Einverständnis über die „Notwendigkeit gemeinsamer Anstrengungen“³ in elf Bereichen festgestellt wurde. Die Befrie-

3 Bericht der Mission vom 15. Juni 1994 mit dem Text der Gemeinsamen Erklärung vom 14. Juni 1994 in russischer und englischer Sprache (eigene Übersetzung). Die gemeinsamen Arbeitsfelder waren: Stabilisierung der Lage, Bekämpfung organisierter Kriminalität, Verkehrsverbindungen mit Zchinwali, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Wiederaufbau von Wohnraum, öffentliche Gesundheit, Sicherheit des Reiseverkehrs, Gemeinsame Kon-

digung über dieses rasch erzielte Resultat erwies sich allerdings als verfrüht, als die südossetische Seite nach nur wenigen Tagen erklärte, man sei zur Unterzeichnung nicht ermächtigt gewesen, sie müsse widerrufen werden. Dies war offenbar das Ergebnis einer Diskussion im südossetischen „Parlament“, dem Nyhas, das damit seinen stellvertretenden Vorsitzenden, Snaur Gassijew, der die Erklärung für Südossetien unterzeichnet hatte, desavouierte. Auf diese Weise erfuhr man, dass es in Südossetien zwar keine Einheitsmeinung, aber doch eine Mehrheit von Hardlinern gab. Manchen ging dies wohl auch zu schnell. In Zchinwali verfolgte man die Entwicklungen in Abchasien genau. Man wollte nicht mit einer eigenen Entscheidung vorangehen, um dann zusehen zu müssen, wie die Abchasen es „besser“ machten. Bald zeigte sich allerdings auch, dass sich in Bereichen, in denen es übereinstimmende oder parallele Interessen gab, eine gewisse Zusammenarbeit zwischen Georgiern und Südosseten auch ohne förmliches Abkommen pragmatisch entwickeln konnte. Die in dem umstrittenen Gebiet und die – weit zahlreicheren – in anderen Teilen Georgiens lebenden Osseten waren auf direkten Kontakt untereinander angewiesen; ebenso brauchten die in Südossetien ansässigen Georgier die Verbindung zum georgischen Hauptland. Landwirtschaft und Industrie in Südossetien und den angrenzenden Gebieten waren auf wechselseitigen Austausch eingestellt. Die positiven Ansätze blieben allerdings mehr oder weniger Wildwuchs. Eine förmliche Vereinbarung wie die vom Juni 1994 hätte die Grundlage für eine nachhaltige Bearbeitung bilden und die Vermittlung erleichtern können. Bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, einem der Bereiche, für die in der Gemeinsamen Erklärung die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit festgestellt worden war, blieb Zusammenarbeit Theorie. Hier kam es stattdessen zu einer ominösen „Zusammenarbeit“ mit umgekehrten Vorzeichen, wie sie auch für andere frühere Gebietsteile der Sowjetunion mit ungeklärtem rechtlichen Status und ungewissen Machtverhältnissen typisch wurde.

Vertrauensbildende Maßnahmen waren zwar unbedingt notwendig, konnten aber eine Klärung der Statusfrage keinesfalls ersetzen, die für eine dauerhafte Lösung des Südossetienproblems zwingend erforderlich war. Da dies die schwierigste der strittigen Fragen war und mit einem längeren Verhandlungsprozess gerechnet werden musste, durfte sie nicht auf die lange Bank geschoben werden. Es konnte nicht damit gerechnet werden, dass die relative Ruhe der Erschöpfung nach den Kämpfen um Abchasien und Südossetien, wie sie in Georgien im Jahr 1994 noch herrschte, ewig dauern würde. Die faktische Abtrennung von zwei Landesteilen und über 200.000 Flüchtlinge bedeuteten für das kleine Land eine außerordentliche politische Belastung, die, wenn sie länger anhielt, immer schwerer zu beherrschen sein würde. Die drückende Ungewissheit war nur durch eine Regelung der Statusfrage zu beseitigen. Auch die beiden Konfliktparteien äußerten Interesse an der unver-

trollkommission, Unterstützung der KSZE/OSZE-Mission bei der Überwachung des *Peacekeeping*-Einsatzes, Rückkehr der Flüchtlinge, politische Konfliktregelung.

züglichen Inangriffnahme des Statusproblems, wenngleich mit entgegengesetzter Zielrichtung. Präsident Eduard Schewardnadse forderte die Mission auf, einen Lösungsentwurf vorzulegen. In der Mission nahm sich der Völkerrechtler Rolf Welberts, der bereits in der KSZE-Mission in Moldau einen Entwurf für den zukünftigen Status Transnistriens angefertigt hatte, der Sache an. Welberts und ein vom KSZE-Sekretariat in Wien beauftragter österreichischer Völkerrechtler, Michael Geistlinger, erarbeiteten in der zweiten Jahreshälfte 1994 einen Vorschlag, der die Prinzipien der territorialen Integrität anerkannter Staaten und des Selbstbestimmungsrechts der Völker dahingehend verband, dass Südossetien im georgischen Staatsverband weitestgehende, d.h. politische Autonomie – und mithin „interne“ Selbstbestimmung – erhalten sollte.⁴ Der Vorschlag sah eine entsprechende Aufteilung der Zuständigkeiten im Einzelnen vor. Nach diesem Konzept wurde Südossetien zwar kein unabhängiger Staat, erhielt jedoch eine wesentlich stärkere rechtlich-politische Stellung, als es jemals in der Sowjetzeit oder in der Zeit davor gehabt hatte. Ein besonderes Grenzregime sollte zudem die Grenze zu Nordossetien so durchlässig wie möglich machen, um das Zusammenleben der Osseten über die georgisch-russische Staatsgrenze hinweg zu erleichtern. Der Text wurde mit den Parteien mehrfach intensiv diskutiert und Gegenvorstellungen angepasst, soweit diese mit dem Grundkonzept vereinbar waren. Innerhalb der OSZE erhielt der Vorschlag Zustimmung u.a. von den USA, der EU und Russland. Die Mission hatte den Entwurf in einem ersten Schritt, bevor sie ihn den Parteien zuleitete, in Moskau im Außenministerium auf höherer Ebene zur Diskussion gestellt und eine positive Reaktion erhalten. Widerspruch kam allein von der Türkei, die in der vorgesehenen Regelung eine Gefahr für die innere Stabilität Georgiens sah.

In Georgien wurde der Vorschlag der Mission zur Lösung der Statusfrage nicht einhellig, aber doch von maßgebenden Politikern positiv aufgenommen. Dies galt vor allem für Präsident Schewardnadse, dessen Unterstützung besonderes Gewicht hatte. Bei einem von der Mission initiierten Treffen georgischer, südossetischer und nordossetischer Politiker am 1. März 1995 in Wladikawkas sprachen sich die Führer dreier von vier vertretenen georgischen Parteien für das Konzept der Mission aus. Lediglich der Vertreter der Partei der Republikaner war dagegen.⁵ In der georgischen Öffentlichkeit hielten sich die positiven Stimmen zu dem Vorschlag der Mission allerdings zurück. Für die Georgier war es nicht leicht, eine regionale Aufteilung staatlicher Macht, d.h. die Übertragung von Machtbefugnissen auf die auseinander-

4 Vgl. CSCE Mission to Georgia, Draft Proposal on a Future Political Status for South-Ossetia, Tiflis 1994.

5 Teilnehmer auf georgischer Seite waren Surab Schwania, Generalsekretär der Georgischen Bürgerunion (2004 Ministerpräsident), Irina Sarischwili-Tschanturia, Vorsitzende der Nationaldemokratischen Partei, Akaki Asatiani, Präsident der Traditionalisten, und Wachtang Chamaladse, Fraktionsvorsitzender der Republikaner. Die Vertreter Südossetiens und Nordossetien waren von vergleichbarem Rang. Auf Einladung der Mission nahmen auch drei Vertreter der russischen Regierung teil. Vgl. den Bericht der OSZE-Mission vom 6. März 1995.

strebenden ethnischen Kräfte, zu akzeptieren. Schwierigkeiten bereitete ferner die Abgrenzung des südossetischen Territoriums, auf dem es sowohl von Osseten als auch von Georgiern bewohnte Dörfer gab. Aber es wurde doch deutlich, dass es in Georgien insgesamt gute Voraussetzungen für weitere Überzeugungsarbeit im Sinne des OSZE-Konzepts gab.

Die Südosseten lehnten den Entwurf erwartungsgemäß ab, waren jedoch zu weiterer Erörterung bereit. Diese Bereitschaft kam in einer Einladung des südossetischen Parlaments an den Leiter der OSZE-Mission zu einer Ansprache vor den Abgeordneten mit anschließender Diskussion zum Ausdruck, die am 29. März 1995 vor vollem Haus und in Anwesenheit ziviler und militärischer russischer Vertreter in sachlicher Atmosphäre stattfand. Eine Veränderung der Positionen ergab sich dabei nicht.

Bereits Monate zuvor hatte sich allerdings die Verfahrenslage insofern grundlegend geändert, als die Statusfrage durch vierseitige Vereinbarung vom 31. Oktober 1994 ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinsamen Kontrollkommission (*Joint Control Commission*, JCC) für Südossetien aufgenommen wurde und, wie sich im Frühjahr 1995 noch deutlicher zeigen sollte, Russland ganz generell, auch außerhalb der JCC, die Federführung in der Behandlung der Thematik beanspruchte.⁶ Ursprünglich war die JCC im Abkommen von Sotschi vom 24. Juni 1992, das die Kampfhandlungen in Südossetien beendete, speziell zur Überwachung des Waffenstillstandes eingerichtet worden. In der neuen, in Moskau von Vertretern Russlands, Georgiens und der beiden Ossetien in Gegenwart der OSZE-Mission abgeschlossenen Vereinbarung wurde die Zuständigkeit der JCC auf russische Initiative auf sämtliche Aspekte der Konfliktregelung ausgedehnt und dabei auch um die „Förderung einer politischen Konfliktlösung“⁷ erweitert. Die Mitwirkung der OSZE-Mission an diesem Akt beruhte auf ihrem Mandat, dem zufolge sie sich an der JCC „aktiv beteiligen“ sollte. Diese Möglichkeit wurde ihr in dem neuen Abkommen immerhin gegeben, obwohl es einiger Anstrengungen bedurft hatte, dieses durchzusetzen. Hilfreich war hierbei die georgische Führung, die auf voller Mitwirkung der Mission bestand. Selbst die Südosseten erklärten, sich ohne die Mission nicht an der JCC beteiligen zu wollen. Das russische Außenministerium hatte zunächst nur eine „Zusammenarbeit“ zwischen der JCC und der OSZE-Mission als außenstehender Einrichtung vorgesehen. Hätte man dies akzeptiert, wäre die Mission womöglich ganz an den Rand des Geschehens gedrängt worden. In der JCC konnte sie jedenfalls, wenn auch mehr oder weniger unter russischer Regie, im Rahmen von deren Aktivitäten Einfluss nehmen. Ohne Ergebnis blieben

6 Ein Mitglied der südossetischen „Regierung“ behauptete, ein Vertreter des russischen Außenministeriums hätte sie vor die Wahl „entweder die OSZE oder Russland“ gestellt.

7 Abkommen über die weitere Entwicklung des Prozesses zur friedlichen Regelung des georgisch-ossetischen Konflikts und über die Gemeinsame Kontrollkommission sowie Protokoll über die Gemeinsame Kontrollkommission, beide vom 31. Oktober 1994. In beiden in russischer und englischer Sprache vorliegenden Dokumenten lautet der die Mission betreffende Passus: „Die OSZE-Mission in Georgien nimmt an der Arbeit der JCC teil.“ (Eigene Übersetzung).

dagegen Versuche, der OSZE-Mission in der JCC den Vorsitz einer Arbeitsgruppe für die politische Regelung zu verschaffen. Dazu hätte es eines stärkeren Einsatzes von Seiten westlicher Regierungen in Moskau bedurft.

Dass der Weg zu einer Regelung des Status Südossetiens kein gerader sein würde, wurde spätestens deutlich, als die russische Seite im Frühjahr 1995 den Versuch unternahm, außerhalb der JCC direkte Verhandlungen mit Georgien und Südossetien aufzunehmen. Gleichzeitig zog Russland auch die Abchasien-Verhandlungen an sich. Die OSZE und ihre Mission wurden weder beteiligt noch offiziell informiert. Russland hatte zu jener Zeit ein besonderes Interesse daran, auf Georgien zuzugehen, da es zur Erfüllung seiner Verpflichtungen im Rahmen des KSE-Vertrags die teilweise Übertragung georgischer Streitkräftehöchststärken für seine in Georgien stationierten Truppen brauchte. Das russische Außenministerium stimmte mit der georgischen Führung für beide Gebiete föderative Statusvorschläge ab, die sich am Status Nordossetiens als Mitglied der Russischen Föderation orientierten. Die georgische Gegenleistung sollte in einem am 23. März 1995 paraphierten Vertrag über die Stationierung russischer Truppen in vier georgischen Garnisonen über 25 Jahre bestehen. Die Unterzeichnung und Ratifikation dieses Vertrags sollten nach der Regelung beider Konflikte erfolgen.⁸ Nach georgischen Vorstellungen sollte zum Abschluss eine internationale Konferenz unter dem Schirm der OSZE die Bedeutung des Ereignisses unterstreichen. Südossetien betreffend gelangten die Vorbereitungen bis zu dem Entwurf eines „Abkommens über eine georgisch-ossetische Regelung“,⁹ in dem Südossetien im Rahmen eines georgischen Bundesstaates auf seinem Gebiet staatliche Befugnisse zugesprochen wurden. Ein dreiteiliger Zuständigkeitskatalog – Zuständigkeiten Südossetiens, gemeinsame Zuständigkeiten des Bundes und der Gebietseinheit, Zuständigkeiten des Bundes – bestimmte die jeweiligen Befugnisse im Detail. Diese föderale Aufgabenverteilung unterschied sich nur unwesentlich von der im Entwurf der Mission vorgesehenen Zuständigkeitsregelung und entsprach im Kern bekannten europäischen bundesstaatlichen Verfassungen. Daran zeigte sich, dass das Völkerrecht für eine Regelung des Status Südossetiens nur eine geringe Variationsbreite bot. Als Besonderheit fiel in dem russischen Entwurf die Erwähnung der Russischen Föderation als „Garant“ der Vereinbarung ins Auge. Als Zeugen der Unterzeichnung des Dokuments durch die beiden Parteien waren der Präsident der Russischen Föderation sowie Vertreter des VN-Generalsekretärs (obwohl die Vereinten Nationen mit dem Konflikt bisher nicht befasst waren) und der OSZE vorgesehen.

8 Der Stationierungsvertrag sollte vor dem 16. August 1995, an dem gemäß KSE-Vertrag eine dreimonatige Inspektionsperiode begann, unterzeichnet und vor dem 16. November 1995, dem Datum für die Teilübertragung georgischer Höchststärken für vertraglich begrenzte konventionelle Waffen und Ausrüstungen, ratifiziert werden. Dazu kam es jedoch nicht.

9 Soglašenje o Gruzino-Osetinskome Uregulirovanii, Proekt [Abkommen über eine georgisch-ossetische Regelung, Entwurf], 4. Mai 1995.

Aber auch dieser Regelungsversuch in russischer Regie führte, ebenso wie der Abchasien betreffende, zu keinem Ergebnis. Er war mit den südossetischen Vorstellungen kaum zu vereinbaren und die Südosseten sahen offenbar auch keine Notwendigkeit, ihre Vorstellungen dem Entwurf anzupassen.

Selbst in Georgien hatte dieser Regelungsversuch, an dem immerhin das Kabinett des Präsidenten beteiligt war, am Ende kein Glück. Dort rührte sich im Zusammenhang mit der zur selben Zeit stattfindenden Diskussion über eine neue Verfassung Opposition gegen eine Föderalisierung des Landes und insbesondere gegen eine Sonderstellung Südossetiens. Die Verfassung vom 24. August 1995 brachte letztlich einen Kompromiss, indem nicht das ganze Land durchgehend föderalisiert, sondern in neun Regionen und zwei „autonome Republiken“, Abchasien und Adscharien, eingeteilt wurde. Südossetien blieb dagegen in der neuen Verfassung Teil von Schida Kartli, einer der neun Regionen. Darin kam zum Ausdruck, dass auf georgischer Seite der Südossetienkonflikt als weniger problematisch galt als die beiden anderen Regionalkonflikte, was Adscharien betreffend in der Rückschau verwundern mag. Mehr als eine rechtspolitische Momentaufnahme war dies jedoch damals nicht. Für weitere Verhandlungen über den Status Südossetiens gab es kein Hindernis, da die Verfassung gleichzeitig die endgültige Regelung des „territorialen Staatsaufbaus“ bis auf die Zeit „nach der Wiederherstellung der georgischen Jurisdiktion auf dem gesamten Territorium“¹⁰ aufschob.

So blieb das Problem auch nach diesem russisch-georgischen Direktversuch ungelöst und die Situation in der Schwebe.

Weitere Verhandlungen fanden in der Folgezeit ab 1996 unter russischer Führung in einem erneut veränderten Rahmen statt: einer Gruppe politischer Experten außerhalb der JCC, jedoch unter Beibehaltung des vierseitigen JCC-Formats, mit der OSZE-Mission als fünftem Teilnehmer. Drei Treffen zwischen Präsident Schewardnadse und dem obersten Repräsentanten Südossetiens, Ludwig Tschibirow, in Wladikawkas (Nordossetien, 27. August 1996), Dschawa (Südossetien, 14. November 1997) und Bordschomi (Georgien, 20. Juni 1998) markierten eine Verbesserung der Atmosphäre und gaben der Arbeit der politischen Experten einen Impuls. Deren Bemühungen führten im Juli 2000 in Baden (Österreich) zur Unterzeichnung des Entwurfs einer „Vereinbarung (Erklärung) über Grundprinzipien der politischen und rechtlichen Beziehungen zwischen den Parteien im georgisch-ossetischen Konflikt“¹¹ als vorläufige Regelung. Unterzeichner waren die Vertreter der beiden Parteien, Russlands als Vermittler sowie Nordossetiens und der OSZE als zusätzliche Teilnehmer. Das „Baden-Dokument“ kam von allen Regelungsversuchen einem positiven Ergebnis am nächsten. Vereinbarte Abschnitte waren in Fettdruck dargestellt. Unstreitig waren zum einen Regelungen zur Zusammenar-

10 The Constitution of Georgia, Artikel 2 Absatz 3, in englischer Sprache unter: <http://www.aboutgeorgia.ge/profile/const.html?page=1> (eigene Übersetzung).

11 Entwurf vom 13. Juli 2000; siehe dazu ausführlich Georgia: Avoiding War in South-Osetia, ICG Europe Report No. 159, Tiflis/Brüssel 26. November 2004, S.27.

beit auf Gebieten gemeinsamen Interesses, ähnlich wie, aber ausführlicher als der gescheiterte Versuch der OSZE im Jahr 1994. Die Statusfrage betreffend waren die Prinzipien der territorialen Integrität Georgiens und des Selbstbestimmungsrechts sowie die Autonomie Südossetiens und die Sicherheitsgarantien für die Demilitarisierung der Konfliktzone unstrittig. Offen blieben dagegen die konkrete Ausgestaltung der südossetischen Autonomie und die Stellung Russlands als Garantmacht für das Abkommen. Auch hier zeigte sich, dass das Grundkonzept weitestgehender Selbständigkeit Südossetiens im georgischen Staatsverband unumgänglich war, wann immer ein ernsthafter Versuch der Regelung unternommen wurde. Aber auch das Baden-Dokument wurde kein Durchbruch. Der Versuch scheiterte im Wesentlichen an der georgischen Forderung nach weiteren Garantiemächten neben Russland – eine Forderung, die Russland kategorisch und auf Dauer ablehnte. Tiflis schien seinerzeit – auf einem Höhepunkt des Tschetschenienkonflikts – auf eine zunehmende Schwäche Russlands zu setzen.

Nach dem Badener Treffen fanden noch drei weitere Treffen der politischen Experten auf Einladung des jeweiligen OSZE-Vorsitzes statt, das letzte im Jahr 2003 in Den Haag, auf denen das Baden-Dokument weiter behandelt werden sollte. Der damalige Leiter der OSZE-Mission, Roy Reeve, stellte dazu in einer Rückschau fest: „Der Gesamtkontext machte substanzielle Fortschritte jedoch unmöglich.“¹² Reeve sah u.a. ein mehrseitiges wirtschaftliches Interesse am internationalen Schmuggel durch Südossetien als Hindernis für Fortschritte in der Statusfrage. Die georgisch-russischen Beziehungen verschlechterten sich zusehends, im Verhältnis zwischen Georgien und Südossetien wirkten sich die Ablösung von Ludwig Tschibirow durch Eduard Koikoity und der Machtwechsel in Georgien negativ aus. Von 2004 an kehrte die bewaffnete Gewalt in den bis dahin „eingefrorenen“ Südossetienkonflikt zurück.¹³ Die Aussichten auf eine friedliche Verhandlungslösung schwanden damit rapide, bis diese durch die Katastrophe im Sommer 2008 vollends vereitelt wurde.

Die zehn Jahre, während derer der Konflikt immerhin eingefroren war, erscheinen im Lichte der jüngsten Entwicklung als vergeudete Zeit. Keiner der Beteiligten verhielt sich in dieser Zeit hinreichend zielorientiert.

Die russische Politik war nicht eindeutig genug, um kein Misstrauen zu wecken. Das wiederholte russische Bekenntnis zur territorialen Integrität Georgiens wurde durch Maßnahmen wie die massive Ausgabe russischer Pässe an Osseten dementiert. Für die von Russland beanspruchte Rolle als einziger Vermittler und einziger Garant waren seine nationalen Machtinteressen in der Region zu ausgeprägt.

12 Reeve, a.a.O. (Anm. 2), S. 60 (eigene Übersetzung).

13 Hierzu ausführlicher Marietta König, Statt „eingefroren“ nun brandheiß: Konfliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 91-104; Lara Sigwart, Der südossetische Konflikt: Eskalation nach der Rosen-Revolution, in: Osteuropa 7/2007, S. 81-89.

Georgien unterließ es, das wiederholte allgemeine Bekenntnis zu weitestgehender Selbstregierung für Südossetien durch eine klare Definition des Status und der Grenzen des Gebiets innerhalb Georgiens außer Zweifel zu stellen.¹⁴ Die Behandlung Südossetiens in der Verfassung von 1995 war nicht geeignet, bei den Osseten Vertrauen in die Zusage weitestgehender Selbstregierung zu stiften.

Auf südossetischer Seite fehlte Kompromissbereitschaft, deren Förderung wiederum in russischer Macht lag.

Das Herangehen der OSZE wurde von einem Kenner der Verhältnisse als „eine systematische Strategie halbherziger Maßnahmen“ bezeichnet, „d.h. die Beschlüsse waren im Wesentlichen angemessen, ihre Durchführung wurde jedoch nicht ernsthaft unterstützt“;¹⁵ die westliche Diplomatie apostrophierte er in diesem Zusammenhang als „selbstgefällige Passivität“.¹⁶

Der Südossetienkonflikt wurde – mehr noch als der Abchasienkonflikt – in westlichen Hauptstädten als lokales Problem behandelt und hinsichtlich seiner Sprengkraft unterschätzt. Zu lange wurde übersehen, dass Georgien zum Schauplatz neuer Spannungen im Verhältnis des Westens zu Russland wurde, wobei die abtrünnigen georgischen Gebiete für Russland zu Faustpfändern wurden, mit denen die zunehmende sicherheitspolitische Westorientierung Georgiens blockiert werden sollte.

Der Fall Südossetien könnte ein Lehrbeispiel dafür sein, wie wichtig es in einem Konflikt wie diesem wäre, eine wirklich multilaterale, neutrale Operation durch eine institutionell starke Organisation durchführen zu können, die die beteiligten Staaten ohne nationale Vorbehalte in der notwendigen Weise stützen. In ihrer gegenwärtigen Verfassung bleibt die OSZE dafür nur ein schwacher Kandidat.

14 Vgl. ICG Europe Report, a.a.O. (Anm. 11).

15 Ghebali, a.a.O. (Anm. 2), S. 281 (eigene Übersetzung).

16 Ebenda, S. 284 (eigene Übersetzung).

Russlands Antwort auf Georgiens Militäroperation in Südossetien¹

Nach der einseitigen Waffenstillstandserklärung vom 7. August 2008 startete Georgien in der Nacht vom 7. auf den 8. August eine groß angelegte Militäroffensive auf das schlafende Zchinwali, Hauptstadt des *de facto* unabhängigen Gebiets Südossetien. Es hatte in der Region zwar bereits seit längerem ständige, sowohl von südossetischer als auch von georgischer Seite ausgehende militärische Provokationen gegeben, die sich nur im Grad der Eskalation voneinander unterschieden; im Laufe des Jahres 2008 nahmen sie jedoch deutlich an Heftigkeit zu. Mit dem Ziel der „Wiederherstellung der verfassungsrechtlichen Ordnung“² begann die georgische Armee schließlich eine groß angelegte Militäroperation, bei der sie schwere Artillerie und Grad-Raketenwerfer gegen ihre Ziele einsetzte. Dies führte nicht nur zur Zerstörung ziviler Gebäude, sondern auch zu zahlreichen Opfern unter der Zivilbevölkerung. Als Reaktion darauf entsandte Russland Truppen in die Krisenregion. Im Zuge des russischen Einsatzes, „mit dem Georgien zum Frieden gezwungen werden sollte“³, wurde die georgische Armee in nur wenigen Tagen aus Zchinwali hinausgedrängt. Um das „Regime“ Michail Saakaschwilis zum Frieden zu zwingen und mögliche Gegenangriffe zu verhindern, musste die russische Armee offiziellen russischen Verlautbarungen zufolge wichtige militärische Anlagen, wie Flughäfen und Schienenverbindungen, in ganz Georgien attackieren. Auf diese Weise drangen die russischen Truppen immer weiter auf georgisches Territorium vor. Dennoch ist anzumerken, dass „friedens erzwingende“ Maßnahmen immer auch zivile Opfer und Menschenrechtsverletzungen mit sich bringen.

In dieser nur kurzen Beschreibung wird bewusst auf die Darstellung des genauen zeitlichen Ablaufs der Militäraktionen sowie auf exakte Angaben zur Zahl der zerstörten Gebäude, der Vertriebenen und Flüchtlinge sowie der Getöteten und Verletzten auf beiden Seiten verzichtet, da eine objektive und präzise Bewertung der Situation erheblich mehr Zeit in Anspruch nehmen

-
- 1 Die Autorin dankt Emma Hauer für die Bereitstellung wertvoller Forschungsmaterialien.
 - 2 So Präsident Michail Saakaschwili, zitiert nach: Uwe Klussman, The Story of Tskhinvali's Resistance, in: Spiegel Online, 26 August 2008, unter: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,574516,00.html> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
 - 3 Vgl. Stenogramma vistuplenija i otvetov na voprosi SMI Ministra inostrannich del Rossii S.V. Lavrova [Stenogramm der Erklärung des russischen Außenministers S.V. Lavrov, und seiner Antworten auf die Fragen von Medienvertretern], Moskau, 13. August 2008, unter: <http://www.mid.ru>.

würde, als zum Zeitpunkt der Erstellung des Beitrags zur Verfügung gestanden hatte.

Unmittelbar nach der Krise entwickelten sich die Ereignisse wie folgt: Am 12. August einigten sich der russische Präsident Dmitri Medwedjew und sein französischer Amtskollege Nicolas Sarkozy auf einen Waffenstillstandsplan, der am 15. August von Georgien und am 16. August von Russland unterzeichnet wurde.⁴ Am 20. August unterzeichneten die USA und Polen ein Übereinkommen über die Stationierung einer US-amerikanischen Raketenabwehrbasis auf polnischem Gebiet. Am 26. August unterzeichnete der russische Präsident zwei Dekrete über die Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens durch die Russische Föderation, nachdem die Führungen beider Republiken ebenso wie ihre Parlamente ihre russischen Amtskollegen erneut darum gebeten hatten. Am 17. September unterzeichnete Russland Freundschaftsverträge mit Südossetien und mit Abchasien, das ebenfalls in den Konflikt involviert war, und Vertreter Russlands kündigten in Erwiderung einer entsprechenden Einladung des abchasischen *De-facto*-Präsidenten die Einrichtung eines Militärstützpunktes in Abchasien an. Darüber hinaus gab es Spekulationen, dass die USA eine Militärbasis in Georgien auf bilateraler Grundlage errichten würden, falls die NATO auf ihrem Gipfeltreffen im Dezember 2008 Georgien den Beitritt zum Bündnis nicht konkret in Form der Aufnahme in den *Membership Action Plan* in Aussicht stellen würde. Es ist folglich anzunehmen, dass die Provokationsspirale, an der Russland, Georgien, Südossetien, die USA und die EU beteiligt sind, weiter zunehmen wird.

Der vorliegende Beitrag lehnt Verschwörungstheorien von vornherein ab, die sich in Spekulationen darüber ergehen, Russland habe diesen Krieg von langer Hand geplant und seine Truppen seien bereits in Zchinwali oder auf dem Weg dorthin gewesen, bevor Georgien seinen Angriff auf Südossetien gestartet habe. Des Weiteren werden auch solche Verschwörungstheorien zurückgewiesen, die behaupten, die USA hätten Präsident Saakaschwili dazu ermutigt, den „eingefrorenen“ Konflikt mit Südossetien mittels Gewalt zu lösen, um so den Weg für den NATO-Beitritt frei zu machen. Diese beiden Hauptverschwörungstheorien und weitere ähnliche Spekulationen wurden in US-amerikanischen, europäischen und russischen Medien verbreitet. Derartige Theorien fallen gegenwärtig auf fruchtbaren Boden, da zum jetzigen Zeitpunkt noch immer einige zentrale Fragen ihrer Klärung harren: Warum beschloss Georgien den Angriff auf Zchinwali, insbesondere vor dem Hintergrund der einseitigen Erklärung einer Waffenruhe am Abend des 7. August? Welche Rolle spielten die georgischen Hoffnungen auf eine NATO-Mitgliedschaft? Wie gut hat Georgiens Präsident Saakaschwili sein eigenes Militär unter Kontrolle? Warum verhinderte Russland die georgische Militäropera-

4 Der Text des Friedensplans findet sich in: Council of the European Union, General Affairs and External Relations, Brüssel, 13. August 2008, S. 6-7, 12453/08 (Presse 236), unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/102338.pdf

tion nicht und warum stoppte es sein eigenes militärisches Vorgehen nicht, nachdem die georgischen Truppen aus Zchinwali hinausgedrängt worden waren? Und schließlich: Welche Rolle spielten die Differenzen zwischen Russland und den USA bzw. Russland und der NATO – vor allem in Bezug auf zukünftige NATO-Erweiterungen, die u.a. Georgien und die Ukraine einschließen könnten – in den Überlegungen, wie Russland auf Georgiens Militäroperation reagieren sollte? Beide Protagonisten des Konflikts, Georgien und Russland, beschuldigten sich gegenseitig des Genozids, der gezielten Durchführung „ethnischer Säuberungen“ (*zaciški*) unter der Zivilbevölkerung und der Verübung von Kriegsverbrechen. Der rhetorische Krieg und der „Informationskrieg“ zwischen Georgien und Russland belegen eindrucksvoll das Bismarcksche *Bonmot*, es werde nie so viel gelogen wie vor der Wahl, während des Krieges und nach der Jagd.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich im Folgenden auf offizielle Erklärungen, die Reaktion der russischen Medien und die öffentliche Diskussion der Ereignisse sowie auf die in aktuellen Meinungsumfragen geäußerten Einstellungen in der Bevölkerung. Zusätzlich sollen ein Überblick über Russlands Interessen in der Region und die Motive für sein Vorgehen gegeben sowie Hintergrundfaktoren aufgezeigt werden, die eine wesentliche Rolle für Russlands Verhalten in der Krise gespielt haben könnten. Auf die historischen Hintergründe und Entwicklungen des Konflikts zwischen Südossetien und Georgien sowie Abchasien und Georgien wird angesichts der umfangreichen Literatur zu diesem Thema jedoch nicht noch einmal näher eingegangen.⁵ Hauptziel des Beitrags ist es, dem Leser näher zu bringen, wie die konkreten Umstände der Krise in Russland wahrgenommen wurden. Das abschließende Kapitel wird neben einigen generellen Schlussfolgerungen im Hinblick auf die russische Antwort auf Georgiens Militäroperation in Südossetien auch einige allgemeine Bewertungen der Ereignisse nach dem offiziellen russisch-georgischen Waffenstillstand vornehmen.

Russlands offizielle Position

Russland gab als Grund für sein Vorgehen zunächst den von Georgien in Südossetien verübten „Genozid“⁶ an. Präsident Medwedjew erklärte, Russlands „Hauptaufgabe bestand darin, eine humanitäre Katastrophe zu verhindern und das Leben von Menschen zu retten, für die wir die Verantwortung tragen, zumal viele von ihnen russische Staatsbürger sind“.⁷ Nachdem die in-

5 Für einen Überblick siehe z.B. Bruno Coppieters/Michael Emerson/Michel Huyseune/Tamara Kovridze/Gergana Noutcheva/Nathalie Tocci/Marius Vahl (Hrsg.), *Europeanization and Conflict Resolution – Case Studies from the European Periphery*, Gent 2004.

6 So z.B. Präsident Medwedjew in einem Interview mit BBC Television am 26. August 2008 in Sotschi, unter: http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/3705d761711f0f26c32574b20022cf83?OpenDocument.

7 Ebenda.

ternationale Gemeinschaft das „Genozid“-Argument jedoch als wenig überzeugend zurückgewiesen hatte, beriefen russische Regierungsvertreter sich auf Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen und machten geltend, dass Russlands Militäreinsatz aufgrund der Notlage russischer Bürger und der Angriffe auf russische Friedenstruppen⁸ zum Zwecke der Selbstverteidigung durchgeführt worden sei. Russlands Truppen seien nicht nur in Zchinwali einmarschiert, um dort ein Ende der Gewalt zu bewirken, sondern seien auf georgisches Territorium vorgedrungen, „um Georgiens aggressives Vorgehen zu unterbinden“.⁹ Trotz des Umfangs der Operation betrachte sich Russland jedoch nicht als Konfliktpartei.¹⁰

Präsident Medwedjew begründete die Anerkennung der Unabhängigkeit zuerst Südossetiens und dann Abchasiens durch Russland damit, dass Russland „verpflichtet war, ihre Unabhängigkeit anzuerkennen, nachdem Menschen getötet worden waren [...] Dies war die einzige Möglichkeit, weiteres Blutvergießen zu verhindern, die weitere Eskalation zu verhindern und den Tod Tausender unschuldiger Zivilisten zu verhindern [...] Der zweite Grund ist der, das jedes Volk ein Recht auf Selbstbestimmung hat.“¹¹ Russische Militärs hatten nach dem Angriff Georgiens auf Südossetien erklärt, sie hätten Hinweise darauf gefunden, dass Georgien ähnliche Pläne für einen Angriff auf Abchasien gehabt habe. Die russische Staatsduma und der Föderationsrat stimmten daraufhin ohne Einwände oder Vorbehalte für die Anerkennung der Unabhängigkeit beider Republiken. Selbst Politiker, die gewöhnlich dem Kreml eher kritisch gegenüberstehen, stimmten der Politik Präsident Medwedjews und seines Ministerpräsidenten Wladimir Putin zu.

Insgesamt waren Russlands auf das Völkerrecht gestützte Erklärungen weder konsistent noch überzeugend. Dies führt zu den Annahme, dass Russlands Reaktion tiefere Gründe gehabt haben könnte. Tatsächlich sind uns ähnlich lautende Erklärungen – hier vor allem das „Genozid“-Argument – aus dem „Friedenserszwingungseinsatz“ der NATO im Kosovo 1999 bekannt. Während Russland jedoch in den Jahren nach der Militäroperation der NATO in Jugoslawien den Einsatz von Gewalt und die Einmischung in innere Angelegenheiten eines anderen Staates stets ablehnte und sowohl auf dem Primat der Einhaltung des Völkerrechts als auch auf der Bevorzugung der VN-Or-

8 1991 brach ein bewaffneter Konflikt zwischen der georgischen Armee und südossetischen Truppen aus, in dessen Folge 1992 ein Waffenstillstand vereinbart wurde. Es wurde eine Gemeinsamen Kontrollkommission (*Joint Control Commission*, JCC) eingerichtet und mit der Aufsicht über die Implementierung der Waffenstillstandsvereinbarungen beauftragt. Die JCC setzt sich aus Vertretern Georgiens, Russlands, Südossetiens und Nordossetiens zusammen und ist u.a. für gemeinsame Friedenstruppen verantwortlich, die aus Einheiten der genannten vier Parteien bestehen, in der Praxis jedoch nur von georgischer und russischer Seite gestellt werden.

9 Interview mit BBC Television, a.a.O. (Anm. 6).

10 Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov Commentary on the Speech of British Foreign Secretary David Miliband in Kyiv on 27 August 2008, 1254-27-08-2008, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/9EEF4DE1D8FDDD4BC32574B4001E8521.

11 Präsident Medwedjew in einem Interview mit CNN am 26. August 2008 in Sotschi, unter: http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/08/26/2040_type82915type82916_205785.shtml.

gane und ihrer Entscheidungsfindungsprozesse sowie auf der Einhaltung des Prinzips der territorialen Integrität beharrte, ist auffällig, dass Moskau nun im Falle Südossetiens dieselbe Rhetorik benutzt, die im Falle des Kosovo angewandt wurde („Genozid“, „Friedenszwingung“), um sein eigenes Vorgehen in Südossetien zu rechtfertigen. Die Parallele zum Kosovo wurde mit der Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens noch deutlicher. Auf die Frage eines BBC-Reporters, ob er nicht mit zweierlei Maß messe, wenn er nun genau dasselbe tue, was er abgelehnt und als Verstoß gegen das Völkerrecht bezeichnet habe, als der Westen das Kosovo anerkannte, erwiderte der russische Präsident: „Das ist ein völlig normales Verhalten. Meine Amtskollegen habe mir bei vielen Gelegenheiten zu verstehen gegeben, dass das Kosovo ein Sonderfall sei, ein *casus sui generis*, wie die Juristen sagen. Okay, wenn Kosovo ein Sonderfall ist, dann ist dies eben auch ein Sonderfall.“¹² Während Russland also in der Vergangenheit konsequent die Einhaltung der Völkerrechtsprinzipien, insbesondere derjenigen der Nichteinmischung und der territorialen Integrität, forderte, handelte es nun urplötzlich in einer Art und Weise, die nicht länger in Einklang mit den Prinzipien stand, die es vorher so vehement verteidigt hatte.

Dieser Widerspruch kann damit erklärt werden, dass Russlands – stets offen vertretene – Meinung bei vielen wichtigen Gelegenheiten ignoriert wurde. So wurde die russische Position insbesondere 1999 im Falle der NATO-Intervention zur Beendigung ethnischer und politischer Repression in Jugoslawien übergangen,¹³ aber auch Anfang 2008, als viele der führenden westeuropäischen Staaten (darunter Großbritannien, Frankreich und Deutschland) und die USA die Unabhängigkeit des Kosovo nach dessen einseitiger Unabhängigkeitserklärung trotz russischer Einwände anerkannten. Darüber hinaus sind die von Präsident Saakaschwili initiierten Kampfhandlungen in Südossetien tatsächlich ein „Sonderfall“, nämlich insofern, als die meisten der nach der ersten Eskalation in den frühen neunziger Jahren „eingefrorenen“ Konflikte in der GUS auch „eingefroren“ blieben, d.h. kein Oberhaupt eines GUS-Staates hatte bis dahin versucht, die Vereinigung mit einer abtrünnigen, *de facto* unabhängigen Teilrepublik gewaltsam zu erzwingen, schon gar nicht unter Anwendung der Art und Gewalt, die von der georgischen Armee angewandt wurde. Des Weiteren ist nur schwer vorstellbar, dass die Bevölkerung Südossetiens – und auch diejenige Abchasiens – nach dem Angriff auf Zchinwali Georgien jemals wieder vertrauen könnte. Mit den Worten Sergei Lawrows: „Saakaschwili hat diese Frage durch die Anwendung bewaffneter

12 Interview mit BBC Television, a.a.O. (Anm. 6).

13 Das spiegelt sich auch im neuen nationalen Sicherheitskonzept der Russischen Föderation aus dem Jahr 2000 wider: „[...] eine Reihe von Staaten verstärken derzeit ihre Bemühungen, Russland politisch, wirtschaftlich, militärisch und in anderer Hinsicht zu schwächen. Versuche, Russlands Interessen bei der Lösung wichtiger Probleme in den internationalen Beziehungen, u.a. auch bei der Lösung von Konflikten, zu übergehen, können jedoch die internationale Sicherheit, die internationale Stabilität und die positiven Veränderungen in den internationalen Beziehungen untergraben.“ 2000 Russian National Security Concept, unter: <http://www.russiaeurope.mid.ru/russiastrat2000.html>.

Gewalt gegen Menschen, die er nach eigener Aussage als Teil seines Volkes betrachtet, soeben ein für allemal geklärt.“¹⁴ Somit hat Russland mit der Anerkennung der Unabhängigkeit beider Republiken im Grunde lediglich die Realität anerkannt. Und diese Realität sieht so aus, dass es nun einmal *De-facto*-Staaten gibt, die unabhängig von ihrem „Mutterland“ existieren und die Vereinigung mit diesem ablehnen.

Sowohl Russlands Entscheidung im Konflikt zwischen Südossetien und Georgien zu intervenieren (insbesondere die Art der Intervention) als auch der Beschluss zur Anerkennung der beiden Republiken wurden von den Regierungen der USA und der EU-Staaten heftig kritisiert. US-Präsident George W. Bush hob hervor: „Georgien ist eine mutige Demokratie geworden. [...] Das georgische Volk hat sich auf die Seite der freien Welt geschlagen und wir werden es nicht im Stich lassen [...] Bedauerlicherweise neigt Russland dazu, die Ausbreitung von Freiheit und Demokratie als Bedrohung seiner Interessen zu betrachten.“¹⁵ Die USA vertraten den Standpunkt, dass „Russland in einen souveränen Nachbarstaat einmarschiert ist und eine demokratische, vom Volk gewählte Regierung bedroht [...] Dieses Vorgehen gefährdet Russlands Beziehungen – seine Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und zu Europa.“¹⁶ Die NATO erklärte, dass ihre Mitglieder „weiterhin besorgt sind über Russlands Vorgehen während der Krise [...] insbesondere angesichts anhaltender Berichte über die bewusste Zerstörung ziviler Infrastruktur durch Russland. Russlands militärisches Vorgehen ist unverhältnismäßig und mit seiner friedenserhaltenden Rolle ebenso unvereinbar wie mit den Prinzipien friedlicher Streitbeilegung, wie sie in der Helsinki-Schlussakte, der NATO-Russland-Grundakte und der Erklärung von Rom festgelegt sind. [...] Wir stellen daher fest, dass wir nicht weitermachen können, als wäre nichts geschehen.“¹⁷ Sowohl die NATO als auch die EU-Staaten bewerteten Russlands Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens als eine direkte Verletzung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität Georgiens. Die Präsidenten Estlands, Litauens und Polens sowie der Premierminister Lettlands besuchten Georgien, um ihre „volle Unterstützung für dessen demokratisch gewählten Präsidenten“ zum Ausdruck zu bringen und unterstrichen dabei sowohl ihre nachhaltige Unterstützung für die „territoriale Unversehrtheit Georgiens“ als auch „die Notwendigkeit des

14 Lawrow, a.a.O. (Anm. 10).

15 Präsident George W. Bush, in: Administration of George W. Bush, Remarks on the Situation in Georgia, 15. August 2008, unter: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2008-08-18/pdf/WCPD-2008-08-18-Pg1131-2.pdf>.

16 The White House, President Bush Discusses Situation in Georgia, 11. August 2008, unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/08/20080811-1.html>.

17 NATO, Press Release (2008)104, 19 August 2008, Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brüssel, 19. August 2008, unter: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-104e.html>.

Rückzugs der Besatzungstruppen aus Georgien“.¹⁸ Im Allgemeinen versuchten die EU und ihre Vertreter jedoch eine ausgewogenere Haltung an den Tag zu legen als die USA. So bestand Frankreichs Außenminister Bernard Kouchner darauf, dass „die EU eine ausgewogene Position zu der Krise in Georgien vertreten müsse, indem sie zwar deutlich Stellung bezieht, die Kommunikationskanäle aber offen hält“.¹⁹ Gleichzeitig beschloss die EU ihre Unterstützung für Georgien zu intensivieren.

Auf die Kritik des Westens an Russlands Anerkennung der beiden Republiken erwiderte Russlands Ministerpräsident Putin: „In den ersten Jahren der Sowjetunion wurden diese Gebiete auf Beschluss Stalins definitiv Georgien zugeschlagen. [...] Wer darauf besteht, dass diese Gebiete weiterhin zu Georgien gehören sollen, ist daher ein Stalinist, da er den Beschluss von Iossif Wissarionowitsch Stalin verteidigt.“²⁰ Er fuhr fort: „Es gefällt uns nicht, was passiert ist, aber wir haben diese Situation nicht heraufbeschworen. [...] in den vergangenen Jahren haben unsere US-amerikanischen Partner die Herrschaft des Stärkeren statt der Herrschaft des Völkerrechts kultiviert. Als wir versucht haben, die Entscheidung über das Kosovo zu stoppen, hat niemand auf uns gehört: Wir sagten: Tut es nicht, wartet; ihr bringt uns im Kaukasus in eine schreckliche Situation. Was sollen wir den kleinen Nationen im Kaukasus sagen, warum das Kosovo seine Unabhängigkeit erhält, sie aber nicht? [...] Wer aber hat die Büchse der Pandora geöffnet? Waren wir das? Nein, wir waren es nicht. Es war nicht unsere Entscheidung, und es war nicht unsere Politik.“²¹

In zahlreichen Interviews beschuldigten russische Offizielle explizit oder implizit die USA der Unterstützung Georgiens, die, der russischen Argumentation folgend, Saakaschwili ermuntert habe, Zchinwali am 8. August anzugreifen. So erinnerte Putin beispielsweise daran, dass „die andere Seite – ich meine die georgische Seite – mit Unterstützung der Vereinigten Staaten“ während der gesamten neunziger Jahre und auch später noch „alle [Südossetien und Abchasien betreffenden, E.K.] Abkommen auf schamloseste Art und Weise verletzt hat“.²² Und Russlands Außenminister Lawrow konstatierte: „[Wir] wissen, wie seine [Saakaschwilis, E.K.] westlichen Helfer, einschließlich London, ihm alles zu verzeihen pflegten, nicht nur das, was er in Südossetien und Abchasien tat [...] Sie verziehen ihm auch die Auflösung von Demonstrationen, die brutalen Einschränkungen der Tätigkeit der Oppo-

18 Statement by the Presidents of Estonia, Lithuania, Poland and the Prime Minister of Latvia on the further conflict resolution in Georgia, Warschau, 12. August 2008, unter: <http://www.mfa.gov.lv/en/ireland/news/press-releases/template/?pg=10747>.

19 European Parliament, MEPs debate the situation in Georgia, 1. September 2008, unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20080829IPR35626>.

20 Transcript: CNN Interview with Vladimir Putin, 29. August 2008, unter: <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/europe/08/29/putin.transcript/index.html#cnnSTCText>.

21 Ebenda.

22 Ebenda.

sition und die Schließung oppositioneller Medien.²³ Darüber hinaus stellte das russische Außenministerium fest: „[...] natürlich können wir auch die Tatsache nicht unberücksichtigt lassen, dass Washington uns in den letzten Jahren stets und ständig versichert hat, es sei keineswegs gegen Russland gerichtet, dass es Georgien mit Waffen voll pumpt. Der wahre Wert solcher Zusicherungen tritt nun, da Tausende Menschen in Südossetien, unter ihnen russische Friedenssoldaten, verletzt oder getötet wurden, umso deutlicher zutage.“²⁴ Die nach der Einstellung der Kampfhandlungen in der Region auftauchenden Schiffe der USA und der NATO wurden verdächtigt, Waffen an Georgien zu liefern.²⁵ Die Militärhilfe der USA für Georgien habe „das unverantwortliche und unberechenbare Regime [Saakaschwilis, E.K.] vielmehr zu seinem Vabanquespiel ermutigt“.²⁶

Die gegenseitigen Anschuldigungen illustrieren, dass die Südossetienkrise die Probleme widerspiegelt und sogar noch vertieft hat, die sich in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen bereits vorher angehäuften hatten. Diese Probleme betreffen nicht nur die unterschiedlichen Ansätze Russlands und des Westens gegenüber dem postsowjetischen Raum, sondern auch direkte bilaterale Schwierigkeiten – Hinterlassenschaften des Kalten Krieges wie Misstrauen, Missverständnisse und Verdächtigungen – sowie darüber hinaus den sich stetig verschärfenden Konkurrenzkampf um Einfluss und Macht in den internationalen Beziehungen, Lücken und Unklarheiten im Völkerrecht sowie die Ungewissheit im Hinblick auf den Stand und die langfristigen Perspektiven der russisch-westlichen Beziehungen und das internationale Sicherheitssystem im Allgemeinen. Russlands Beziehungen zum Westen, und insbesondere zu den USA, verschärfen sich deutlich, nachdem die westlichen Staaten begonnen hatten, über Sanktionen gegen Russland zu beraten.

Die Situation kann daher insgesamt als eine Spirale der Konfrontation beschrieben werden. Nachdem die georgische Armee, ausgebildet von NATO- und insbesondere US-amerikanischen Militärberatern und ausgerüstet gemäß NATO-Standards, einen russischen Protegé, Südossetien, angegriffen und Russland mit dem Einmarsch in georgisches Hoheitsgebiet reagiert hatte und nur wenige Tage nachdem der Sechs-Punkte-Friedensplan unterzeichnet worden war und die USA Russland mit Sanktionen gedroht hatten, unterzeichneten die USA und Polen ein Übereinkommen über die Stationierung

23 Lawrow, a.a.O. (Anm. 10).

24 Russian MFA Information and Press Department Commentary in Connection with Agreement to Deploy Elements of US Strategic Missile Defense System in Poland, 20. August 2008, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/f68cd37b84711611c3256f6d00541094/bcb38ee721895315c32574ac003fc65d?OpenDocument.

25 Interview mit BBC Television, a.a.O. (Anm. 6).

26 Stenogramma vistuplenija Ministra inostrannich del Rossii S.V. Lavrova v MGIMO(U) MID Rossii po slučaju načala novogo učebnogo goda [Stenogramm der Rede des russischen Außenministers S.V. Lavrov im MGIMO(U) des Außenministeriums anlässlich des Beginns des neuen Studienjahres], Moskau, 1. September 2008, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/DC8247EE1ACB0D95C32574B70038A1A5.

einer US-Raketenabwehrbasis in Polen. Russland hatte diese Pläne mehrfach kritisiert. Das russische Außenministerium bemerkte dazu, dass „der Zeitpunkt für die Unterzeichnung des amerikanisch-polnischen Übereinkommens, das Auswirkungen auf die Sicherheit zahlreicher europäischer Staaten hat, nicht zufällig gewählt war. Wir haben die Äußerungen polnischer Offizieller, die Ereignisse im Kaukasus hätten Polens Entscheidung zum Abschluss des Übereinkommens beschleunigt, zur Kenntnis genommen.“²⁷ Nur wenige Tage nach der Unterzeichnung des Übereinkommens erkannte Russland die Unabhängigkeit sowohl Südossetiens als auch Abchasiens an. Damit nicht genug, begann Russland nach der Unterzeichnung von Freundschaftsverträgen mit beiden Staaten am 17. September, nun offener über die Einrichtung einer oder mehrerer Militärstützpunkte auf dem Territorium der beiden Republiken zu sprechen. Dieser Schritt zielt eher in Richtung der USA – als Gegenmaßnahme zu deren Plänen zum Aufbau von Militärstützpunkten in Rumänien und Bulgarien sowie des erwähnten Raketenabwehrsystems mit Komponenten in Polen und der Tschechischen Republik – als auf die EU, die in diesem konkreten Sachverhalt als weitaus neutraler wahrgenommen wird, da die meisten EU-Staaten an der Position festhalten, dass der Dialog mit Russland fortgesetzt werden müsse. Vermutlich ließ die russische Führung Saakaschwilis militärisches Vorgehen auch mit dem Hintergedanken zu, dem Westen auf diesem Wege zu demonstrieren, dass Georgien für einen NATO-Beitritt nicht stabil genug ist. Aber anstatt Georgien zu kritisieren, reagierten die westlichen Regierungen mit Kritik an Russland. Nur allmählich begannen westliche Politiker einzuräumen, dass Georgien in dieser Situation der Aggressor war. Es ist anzunehmen, dass Russland im Falle einer ausgewogeneren Bewertung des russischen und des georgischen Vorgehens durch den Westen wohl nicht so weit gegangen wäre, die Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens anzuerkennen.

Obwohl Russland im Falle der Anerkennung Südossetiens (und Abchasiens) einseitig handelte und die Meinung der westlichen Staaten hinsichtlich seines Vorgehens geflissentlich ignorierte, zeigt der enorme Umfang an Interviews, die russische Offizielle den verschiedensten Vertretern westlicher Medien gegeben haben, dass Russland bestrebt ist, die konstruktive Kooperation mit dem Westen aufrechtzuerhalten.

Die Darstellung der Ereignisse in den russischen Medien

Die erste Reaktion in den russischen Medien auf Georgiens Militäroperation war Schock. Sämtliche Medien berichteten über die Ereignisse und zeigten die Opfer des georgischen Angriffs auf Zchinwali, Menschen auf der Flucht nach Russland, die Zerstörung der Stadt – vor allem der zivilen Infrastruktur

27 Russian MFA Information and Press Department, a.a.O. (Anm. 24).

wie Krankenhäuser, Schulen und die Universität – und Augenzeugen, die fürchterliche Menschenrechtsverletzungen durch die georgische Armee beschrieben. Sowohl in den staatlich kontrollierten als auch in den wenigen unabhängigen Medien war die erste Reaktion gleich: Die russische Führung habe gar keine andere Wahl gehabt, als in dieser Situation einzugreifen. Ein weiterer Schock war, dass sich Russland nun im Krieg befand, und das mit einem Land, mit dem es traditionell enge Kontakte pflegte – mit Georgien. Niemand konnte wissen oder vorhersagen, wie lange der Krieg zwischen Russland und Georgien dauern würde.

Russlands Intervention wurde als ein richtiger Schritt dargestellt, nicht aus völkerrechtlicher Sicht, aber im Sinne des gesunden Menschenverstandes, der Moral und der Gerechtigkeit: In unmittelbarer Nähe der russischen Grenze starben Zivilisten und hofften Menschen verzweifelt auf Hilfe. In den meisten Diskussionen wurde darauf hingewiesen, dass die Mehrheit der Bevölkerung Südossetiens Russen seien, aber das spiele eigentlich auch keine Rolle; Russland habe so oder so eingreifen müssen, um ihr Leben retten, vor allem, da kein anderer Staat und keine andere internationale Macht bereit gewesen sei zu intervenieren. Die meisten Kreml-nahen und oppositionellen Journalisten und Politiker übten Kritik an Präsident Saakaschwili. Kritische russische Beobachter verglichen den von ihm veranlassten groß angelegten militärischen Angriff auf Südossetien mit Putins Versuch im Jahre 1999, „Ordnung“ in Tschetschenien herzustellen.

Während die staatlich kontrollierten Medien in den folgenden Tagen fortführen die Ereignisse in Südossetien in der beschriebenen Weise darzustellen, begannen kritischere Medien die Zuverlässigkeit und Genauigkeit der Meldungen in Frage zu stellen, die von den Kreml-treuen Fernsehsendern, deren Korrespondenten Informationen aus erster Hand aus dem Konfliktgebiet erhielten, präsentiert wurden. Allmählich begannen die kritischen Medien nun auch über zivile Opfer in den georgischen Städten Poti und Gori, die unter dem Vorgehen des russischen Militärs litten, zu berichten. Einige Oppositionsvertreter, wie zum Beispiel ein ehemaliger Wirtschaftsberater Präsident Putins, der sich im Radiosender *Echo Moskvi* äußerte, nahmen progeorgische Positionen ein und bezeichneten Russland als Aggressor, auf dessen Militäraktion Georgien lediglich reagiert habe.

Generell lief die Argumentation kritischer russischer Journalisten und Politologen darauf hinaus, dass Russland zwar zu Recht eingegriffen, die „Legitimität“ seines Handelns jedoch durch das weitere Vorrücken auf georgisches Gebiet untergraben habe. Darüber hinaus stellten sie folgende Fragen: Ging es Russland wirklich um seine Staatsbürger in Südossetien oder war das russische Vorgehen eher dazu gedacht, Präsident Saakaschwili, aber auch seine Unterstützer (vor allem die USA) in ihre Schranken zu verweisen und gleichzeitig Russlands Macht zu demonstrieren? War Russland wirklich nicht in der Lage gewesen die georgische Militäroperation zu verhindern? Hatte der russische Geheimdienst nichts von den georgischen Angriffsvorbereitungen

gewusst? Die Kritiker bemerkten außerdem, Russland habe durch sein militärisches Vorgehen in Tschetschenien seine „Legitimität“, im Namen der Menschenrechte zu sprechen, verwirkt. Zwar beschuldigte Außenminister Lawrow den Westen, Saakaschwilis „Eskapaden“, seine „autoritären Tendenzen im Lande, die Unterdrückung der Opposition und der oppositionellen Medien, die Auflösung von Demonstrationen, die Manipulation von Wahlen“,²⁸ toleriert zu haben, allerdings waren diese „Eskapaden“ auch in Russland zur Zeit von Putins Präsidentschaft an der Tagesordnung und sind es noch.

Ein weiterer Kritikpunkt waren die Probleme und die Instabilität im russischen Nordkaukasus. Während sie weiterhin ungelöst blieben, habe Russland sich entschieden, Ressourcen und Gelder in Südossetien und Abchasien zu investieren. Unklar sei auch, wie loyal die Präsidenten der beiden Republiken überhaupt Russland gegenüber sind.

Ein weiteres sowohl in den staatlich kontrollierten als auch in den kritisch eingestellten Medien häufig diskutiertes Thema, war die – antirussische – Art und Weise der Darstellung der Ereignisse in den westlichen Medien. Während Russland aus dem militärischen Feldzug gegen Georgien als Sieger hervorging, entschied Georgien den „Informationskrieg“ für sich. Mehrere Sendungen der Kreml-treuen Fernsehsender Kanal 1 und *Rossija* gingen sogar so weit zu erklären, dass der Hass des Westens auf Russland seit Jahrhunderten existiere und die Art der Bewertung der Ereignisse seitens westlicher Politiker und Medien lediglich eine weitere Manifestation dieses Hasses sei. Diese Perzeption des Westens als „antirussisch“ wurde noch dadurch verstärkt, dass selbst nachdem Zchinwali von Georgien bombardiert worden war und Saakaschwili alle russischen Rundfunkausstrahlungen in Georgien eingestellt hatte, um die georgische Bevölkerung am Empfang jeglicher kritischer Berichterstattung über sein Vorgehen zu hindern, viele EU- und NATO-Staaten Georgien noch immer eine „mutige Demokratie“ nannten.

Was die Anerkennung der Unabhängigkeit anbelangt, so bedauerten kritische Journalisten und Vertreter der Opposition die Wahl des Zeitpunkts für diese Entscheidung, in dem sie eine weitere Drehung in der Spirale der Konfrontation mit den USA sahen, und warnten vor den möglichen politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen für Russland, die möglicherweise sogar bis hin zur Isolation des Landes führen könnten. So bemerkte ein Experte auf *Echo Moskvi*, das Land Puschkins, Tolstois und Dostojewskis habe nun neue Freunde in Cuba, Nicaragua und in der Hamas gefunden, die ebenso wie Russland die Unabhängigkeit Südossetiens anerkannt hatten. Nicht ein einziger Verbündeter Russlands in der GUS war dem Vorbild Moskaus gefolgt. Gleichzeitig mussten jedoch selbst kritische Stimmen zugeben, dass Südos-

28 Transcript of Remarks and Response to Media Questions by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Sergey Lavrov, Sotschi, 26. August 2008, auf: http://www.ln.mid.ru/BRP_4.NSF/f68cd37b84711611c3256f6d00541094/1ea7f31a718b3783c32574b30042c162?OpenDocument.

setien und Abchasien *de facto* seit den neunziger Jahren unabhängig waren und Russland die Situation eigentlich nur realistisch bewertete.

Während die staatlich kontrollierten Medien erklärten, der Westen sei nicht in der Lage, wirksame Sanktionen gegen Russland zu verhängen, da die westlichen Staaten aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeiten Russlands und des Westens auf vielen Gebieten selbst unter den Sanktionen leiden würden, wiesen die kritischen Medien darauf hin, dass das einzig wirksame Instrument des Westens in ähnlichen Maßnahmen wie die gegen Belarus verhängten bestehen könnte: Visarestriktionen für russische Politiker und Einfrieren ihrer Vermögen und Bankkonten im Ausland. Aber auch die kritischen Medien sahen ein, dass der Westen nicht zu solchen Maßnahmen greifen würde, da Russland nicht Belarus sei und der Westen, insbesondere die EU, in vielfältiger Hinsicht, vor allem im Energiebereich, von Russland abhängig sei. Alles in allem war es trotz der Dominanz offizieller Standpunkte in der Berichterstattung der Medien doch möglich, kritische Meinungen und Debatten sowohl zu hören als auch zu lesen.

Die Meinung der russischen Bevölkerung zur Situation in Georgien

Das vorige Kapitel hat gezeigt, dass in den russischen Medien durchaus unterschiedliche Positionen (die georgische Haltung eingeschlossen) vertreten und – sehr emotionale – Debatten zwischen den Vertretern konträrer Positionen geführt wurden. Nichtsdestoweniger ist darauf hinzuweisen, dass die Mehrheit der russischen Bevölkerung Informationen nur aus staatlich kontrollierten Fernsehsendern bezieht. Auch wenn kritische und objektive Journalisten und Experten durchaus ihre Publikum haben, bleiben sie doch in der Minderheit. Vor diesem Hintergrund lässt sich insgesamt ein Konsens in der russischen Gesellschaft im Hinblick auf die Bewertung der August-Ereignisse in Georgien feststellen.

Fünfundzwanzig Prozent der vom Levada-Zentrum Befragten denken, dass sie sehr gut verstehen, was in Südossetien vorgefallen ist.²⁹ Laut Umfrage eines weiteren Meinungsforschungsinstituts, VTSIOM, sind sich 76 Prozent der tragischen Ereignisse dort sehr bewusst und 83 Prozent bezeichneten die Eskalation des Konflikts als „einen militärischen Konflikt großen Maßstabs oder sogar als Krieg“.³⁰ Wie die folgenden Tabellen³¹ illustrieren, sieht die Mehrheit der Bevölkerung in den Handlungen und der Politik der USA, der NATO und Georgiens die Hauptursachen für die Destabilisierung der Situation.

29 Vgl. Mnenie Rossijan o konflikte v Gruzii: opros 15-18 avgusta [Die Meinung der Russen zum Konflikt in Georgien: Meinungsumfrage vom 15. bis 18. August], Levada-Zentrum, 21. August 2008, unter: <http://www.levada.ru/press/2008082100.html>.

30 Tragedija v Južnoj Osetii: kto vinovat? [Die Tragödie in Südossetien: Wer ist schuld?], VTSIOM, Pressemitteilung Nr. 1021, 14. August 2008, unter: http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/10500.html?no_cache=1&cHash=abf66aef62.

31 In: Mnenie Rossijan o konflikte v Gruzii, a.a.O. (Anm. 29); Angaben in Prozent.

<i>Was, glauben Sie, war die Hauptursache für den Konflikt in Südossetien?</i>	
Die Politik der georgischen Regierung gegenüber der südossetischen und der abchasischen Bevölkerung war diskriminierend	32
Die Führungen der nichtanerkannten Republiken Südossetien und Abchasien versuchen durch die ständige Provokation von Spannungen an der Macht zu bleiben	5
Die Regierung der Russischen Föderation bedient sich einer Politik des „Teile und Herrsche“, um ihren Einfluss im Kaukasus zu erhalten	5
Die US-Regierung strebt danach, ihren Einfluss auf die Nachbarstaaten Russlands auszuweiten	49
Keine Antwort	10

<i>Warum, glauben Sie, hat Georgien versucht, Gewalt gegenüber Südossetien anzuwenden?</i>	
Es war ein Versuch die territoriale Einheit des Landes wiederherzustellen	15
Georgien hatte genug von den Attacken und Provokationen Südossetiens	4
Um NATO-Mitglied zu werden, muss Georgien seine territorialen Probleme lösen	43
Saakaschwili hat die Aktion mit dem Ziel gestartet, seine Herrschaft in Georgien zu stärken und seine Position als Präsident zu erhalten	38
Keine Antwort	13

Die Umfragen sowohl von VTSIOM als auch von Levada kamen zu dem Ergebnis, dass zwei Drittel der russischen Bevölkerung dem zustimmen, dass die russische Regierung in dieser Situation eingreifen musste und dass sie alles getan habe, um eine Eskalation des Konflikts und weiteres Blutvergießen zu verhindern. Die Mehrheit der Bevölkerung befürwortete außerdem die Anerkennung Südossetiens und Abchasiens als unabhängige Staaten durch Russland. Vierzig Prozent sind sogar davon überzeugt, dass Russland davon profitieren werde.³²

Generell befürworteten 73 Prozent der Bevölkerung die Handlungen Medwedjews als russischer Präsident und 83 Prozent befürworteten die Handlungen von Ministerpräsident Putin.³³ Die Popularitätswerte Putins blieben somit über denen Medwedjews. Während die Medien vor dem Konflikt (i.e. im Juni und Juli) mehr über Medwedjew und weniger über Putin berichtet hatten, feierte Putin nach der Eskalation des Georgienkonflikts nun ein eindrucksvolles

32 Vgl. Rossijane o situazii v Abchazii i Južnoj Osetii [Die russische Bevölkerung zur Situation in Abchasien und Südossetien], Levada-Zentrum, 22. September 2008, unter: <http://www.levada.ru/press/2008092201.html>.

33 Vgl. Vlijanie konflikta v Gruzii na rejtingi prezidenta i premera [Der Einfluss des Georgienkonflikts auf die Umfragewerte des Präsidenten und des Ministerpräsidenten], Levada-Zentrum, 21. August 2008, auf: <http://www.levada.ru/press/2008082102.print.html>.

„Comeback“ auf die russischen Bildschirme. Neunundvierzig Prozent der Bevölkerung sind der Meinung, dass Medwedjew und Putin sich die Macht gleichmäßig teilen, während 26 Prozent glauben, dass die Staatsgewalt in den Händen Putins liegt, und 14 Prozent davon überzeugt sind, dass Medwedjew der wahre Führer Russlands ist.³⁴ Aber auch wenn unter der russischen Bevölkerung unterschiedliche Meinungen in Bezug auf die Frage, wer die wahre Macht im Lande habe, herrschen, so bewerten doch 86 Prozent der Befragten Medwedjews Politik als eine Politik der Kontinuität.³⁵

Und schließlich glauben laut der Levada-Umfrage 66 Prozent der russischen Bevölkerung, dass sich die westlichen Staaten für eine Unterstützung Georgiens entschieden haben, um Russland zu schwächen und es aus der Region zu verdrängen.³⁶

Der Hintergrund der russischen Reaktion

Um die Reaktion Russlands auf die Eskalation des georgisch-südossetischen Konflikts verstehen zu können, ist es notwendig, die Ereignisse im größeren Kontext zu betrachten. Obgleich Russland seine Intervention mit der Notwendigkeit begründete, das Blutvergießen zu beenden und russische Bürger zu schützen, entstanden seine Interessen in Südossetien und Abchasien nicht erst in der Nacht vom 7. auf den 8. August. Nicht zufällig hatte die Bevölkerungsmehrheit beider Republiken bereits während der Phase der *De-facto*-Unabhängigkeit russische Pässe erworben. In gewisser Weise wurde Russland Geisel seiner eigenen Politik: Eben weil seine Staatsbürger in Gefahr waren und weil Saakaschwili einen Protegé Russlands angriff, musste Russland reagieren.

Südossetien ist für Russland strategisch unwichtig. Ein deutlich größeres Interesse hat Russland an Abchasien, das am Schwarzen Meer liegt. Die Region war schon immer ein beliebtes Reiseziel russischer Touristen. Abchasien könnte auch für den Energietransport vom Kaspischen Meer nach Russland und von dort weiter nach Europa wichtig werden. Russland ist bestrebt, die Transitrouten für seine Energielieferungen in die EU zu diversifizieren, und versucht gleichzeitig, die EU an der Realisierung von Vorhaben zu hindern, mit denen die Abhängigkeit von Russland durch die Diversifizierung von Energiequellen und Transportrouten verringert werden soll.³⁷ In Abcha-

34 Vgl. ebenda.

35 Vgl. ebenda.

36 Vgl. Mnenie Rossijan o konflikte v Gruzii, a.a.O. (Anm. 29).

37 Eines der prominentesten Diversifikationsprojekte der EU, das auch von den USA unterstützt wird – der Bau der Nabucco-Pipeline, die Gas vom Kaspischen Meer und aus den zentralasiatischen Regionen, einschließlich des Iran, Aserbaidschans, Turkmenistans und Kasachstans, in die Länder Mittel- und Osteuropas transportieren soll und dabei russisches Territorium umgehen würde –, könnte in Gefahr geraten, da es der EU möglicherweise nicht gelingt, bindende Verträge über den Kauf zentralasiatischen Gases abzuschließen. Im Mai 2007 kamen die Präsidenten Russlands, Kasachstans und Turkmenistans überein,

sien unterhielt Russland außerdem bereits eine Militärbasis in Gudauta, die es jedoch im Rahmen der Verpflichtungen, die Moskau auf dem Istanbuler Gipfeltreffen der OSZE im Jahr 1999 eingegangen war, schließen musste. Diese Verpflichtungen wurden von Russland allerdings nie komplett erfüllt. Da Russland Abchasien nun als souveränen Staat betrachtet und Abchasien die russische Militärpräsenz auf seinem Territorium willkommen heißt, könnte Gudauta erneut als russische Militärbasis genutzt werden. Eine russische Militärbasis in Abchasien könnte wiederum strategische Bedeutung erlangen, wenn die USA oder die NATO Militärstützpunkte in Georgien errichten sollten. Darüber hinaus haben Abchasien und Russland die Idee diskutiert, die russische Schwarzmeerflotte dort zu stationieren. Dieser Gedanke ist insbesondere vor dem Hintergrund interessant, dass Russland den größten Stützpunkt seiner Schwarzmeerflotte in Sewastopol von der Ukraine lediglich gepachtet hat. Die derzeitige ukrainische Regierung ist unterdessen nicht bereit, das entsprechende Abkommen über dessen Ablaufdatum 2017 hinaus zu verlängern.

Russland unterstützte Südossetien und Abchasien in den neunziger Jahren, als es seinen Einfluss auf Georgien allmählich einzubüßen begann, um seinen Einfluss auf die beiden Republiken als Hebel gegenüber dem westlich-orientierten Georgien einsetzen zu können. Während Georgien 1993 noch dem russisch dominierten Vertrag über kollektive Sicherheit (VKS) beigetreten war, der als Grundlage einer militärischen Union der GUS-Staaten gedacht war, erneuerte die georgische Führung 1999 die Mitgliedschaft nicht mehr, da sie bereits die Mitgliedschaft in der NATO anstrebte. In der Folge der sogenannten Rosenrevolution im Jahr 2003³⁸ kam der prowestliche Politiker Michail Saakaschwili an die Macht. Die Wiedervereinigung Georgiens wurde zu einer seiner wichtigsten Prioritäten, die Mitgliedschaft in der NATO eine weitere. Während die Spannungen in den Beziehungen zwischen Russland und der NATO, und insbesondere im Verhältnis Russlands zu den USA, in vielen Bereichen zunahm, verstärkten die transatlantischen Akteure ihre Kooperation mit Georgien. Während die EU, in Russland als der „gute“ Westen wahrgenommen,³⁹ sich in der Region eher passiv verhielt, intensivierte sich die militärische Zusammenarbeit Georgiens sowohl mit der NATO als auch mit den USA. Nadeschda Arbatowa bemerkte dazu, dass die

eine neue transkaspische Gasleitung für den Transport von Erdgas aus Turkmenistan nach Europa entlang der Küste des Kaspischen Meeres via Kasachstan und Russland zu bauen. Ausführlichere Informationen zur Nabucco-Pipeline finden sich auf der offiziellen Betreiberwebsite: <http://www.nabucco-pipeline.com>. Georgien spielt in den Diversifizierungsplänen der EU eine wichtige Rolle. Die Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline (BTC) mit einer Kapazität von einer Million Barrel Rohöl pro Tag ging 2005 ans Netz. Sie transportiert kasachisches Öl nach Europa und umgeht dabei ebenfalls russisches Territorium.

38 Vgl. Valerie J. Bunce/Sharon L. Wolchik, International Diffusion and Postcommunist Electoral Revolutions, in: *Communist and Post-Communist Studies* 3/2006, S. 283-304; Jonathan Wheatley, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union*, Aldershot 2005

39 Vgl. Dmitry Danilov, *Russia and European Security*, in: Dov Lynch (Hrsg.), *What Russia Sees*, Paris 2005, S. 79-99, hier: S. 87.

NATO mit ihrer Unterstützung für Georgiens NATO-Ambitionen gleichzeitig den antirussischen Charakter der georgischen Westausrichtung akzeptiert und sogar gefördert habe. Dies habe die Beziehungen zu Russland jedoch nicht belastet.⁴⁰ Eine Erklärung dafür, warum Russland die NATO und die USA als den „bösen“ Westen betrachtet, gibt Andrei Zyngankow: „Während sie Russland Vorträge darüber hielten, wie wichtig es sei, das ‚geopolitische Denken des 19. Jahrhunderts‘ zu überwinden, führten die USA Krieg auf dem Balkan, starteten zwei NATO-Erweiterungsrunden, traten vom ABM-Vertrag zurück, richteten eine Militärpräsenz in Zentralasien ein [sowie Militärstützpunkte in Rumänien und Bulgarien, E.K.], fielen in den Irak ein und kündigten Pläne zur Stationierung von Komponenten eines ballistischen Raketenabwehrsystems in Osteuropa an.“⁴¹ Darüber hinaus nahmen die Aktivitäten der USA in der gesamten GUS-Region deutlich zu.

Auf dem NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 wurde Georgien schließlich die NATO-Mitgliedschaft für einen späteren Zeitpunkt zugesichert. Allerdings wurde es nicht in den *Membership Action Plan* (MAP) aufgenommen. In der Gipfelerklärung heißt es: „Die NATO begrüßt die euro-atlantischen Bestrebungen der Ukraine und Georgiens, die dem Bündnis beitreten wollen. Wir kamen heute überein, dass diese Länder NATO-Mitglieder werden. [...] MAP-Status ist für die Ukraine und Georgien der nächste Schritt auf ihrem direkten Weg zur Mitgliedschaft. Heute machen wir deutlich, dass wir die MAP-Anträge dieser Länder unterstützen.“⁴² Direkt an Georgien war unterdessen die Kritik gerichtet, dass „Länder, die selbst in regionale oder innere Konflikte verstrickt sind [...] nicht Mitglied der Nato sein“⁴³ können. Die Frage des MAP wird während des NATO-Gipfels im Dezember 2008 erneut erörtert werden.

Russland hat mehrfach betont, dass eine NATO-Erweiterung um Mitgliedstaaten der GUS inakzeptabel sei, und weitere Schritte der USA und der NATO, die als antirussisch empfunden werden, kritisiert. Laut dem russischen Verteidigungsministerium entwickle sich die „Zusammenarbeit mit der NATO insgesamt zwar in einer günstigen politischen Atmosphäre. Aber die Sache ist fragil. Sie kann infolge übereilter und unüberlegter Aktionen z.B. im Zusammenhang mit der Einladung bestimmter GUS-Länder zum NATO-Beitritt schnell zerstört werden. Wir sind nach wie vor davon überzeugt, dass

40 Interview der Autorin des vorliegenden Beitrags mit Nadeschda Arbatowa, Leiterin der Abteilung für internationale Probleme Europas, Zentrum für Europastudien am Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Russischen Akademie der Wissenschaften, Moskau, Oktober 2008.

41 Andrei Tsyngankow, *The West Needs to Make up for Past Mistakes on Russia*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 27. August 2008.

42 Gipfelerklärung von Bukarest. Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 3. April 2008 in Bukarest, unter: http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/GipfelerklBukarest_Seite.html.

43 Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der 41. Kommandeurtagung der Bundeswehr, Berlin, 10. März 2008, unter: http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2008/03/2008-03-10-rede-merkel-kommandeurtagung.html.

es keinen ernst zu nehmenden und stichhaltigen Grund für die geographische Expansion der NATO gibt.⁴⁴ Präsident Medwedjew erklärte, dass „kein Staat darüber erfreut sein kann, dass ein militärischer Block, dem es selbst nicht angehört, näher an seine Grenzen heranrückt“.⁴⁵ Russische Regierungsvertreter haben unterdessen gewarnt, Russlands Politik innerhalb der GUS werde in Zukunft deutlich bestimmter. In der Folge verstärkte Russland nach April 2008 seine Beziehungen zu beiden abtrünnigen georgischen Regionen. Insgesamt ist festzuhalten, dass Russlands Reaktion auf Georgiens Militäroperation in Südossetien auch eine Reaktion auf die Ausweitung des Einflusses der NATO und der USA in einem Gebiet ist, das Russland als seine „traditionelle“ Interessenssphäre wahrnimmt. Der russische Außenminister erklärte: „Saakaschwili und diejenigen, die hinter ihm stehen [...] hatten beschlossen, die Stärke der russischen Macht zu testen“.⁴⁶ Andrei Zyganow kommt zu dem Schluss: „Entgegen ihrer Absicht drängen die Vereinigten Staaten den Kreml dazu, drastische Maßnahmen zur Verteidigung seiner Interessen zu ergreifen. Die jüngste Krise im Kaukasus war vielleicht nur der Auftakt zu einer Serie weiterer Krisen im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion.“⁴⁷

Schlussfolgerung

Obwohl es in Russland durchaus unterschiedliche Ansichten über die Situation in Südossetien gibt, kann man doch von einem generellen Konsens in der russischen Gesellschaft und innerhalb Russlands politischer Elite sprechen, der auch die offizielle Position der Russischen Föderation widerspiegelt. Die Mehrheit der Bevölkerung befürwortet die Entscheidungen und Maßnahmen seiner offiziellen Repräsentanten in Bezug auf Südossetien und Abchasien. Der generelle Konsens und die Zustimmung zur Außenpolitik der russischen Regierung haben sich während der Präsidentschaft Wladimir Putins herausgebildet und konsolidiert und sich insbesondere in den letzten Jahren noch einmal verstärkt. Die Politik der USA und der NATO haben zu dieser Konsolidierung beigetragen, indem Russlands Bedenken hinsichtlich der NATO-Erweiterungspläne und der Errichtung von Militärstützpunkten in Osteuropa sowie bezüglich des US-amerikanischen Raketenabwehrsystems und der zukünftigen europäischen Sicherheitsarchitektur – an der Russland sich aktiv zu

44 Alexander Yakovenko, the Spokesman of Russia's Ministry of Foreign Affairs, Answers Russian Media Questions Regarding Upcoming Meeting of Russia-NATO Council in Vilnius, 20. April 2005, inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/2726d16b65b7aa99c3256fe900374fa5?OpenDocument.

45 Dmitri Medwedjew, zitiert nach: Salome Asatiani/Brian Whitmore, Russia: Moscow Eases Sanctions on Georgia, but Rattles Sabers over NATO, Radio Free Europe/Radio Liberty, 25. März 2008, unter: <http://www.rferl.org/content/article/1051045.html>.

46 Lawrow, a.a.O. (Anm. 26).

47 Tsyganow, a.a.O. (Anm. 41).

beteiligen wünscht – schlicht übergangen wurden. Russlands Beziehungen zur NATO und zu den USA befinden sich nicht auf einem Stand, der Russland dazu veranlassen könnte zu glauben, dass all diese Vorhaben nicht gegen Moskau gerichtet sind. Auch wenn Russland in der Vergangenheit immer wieder Entwicklungen, die es als negativ empfand, tolerierte, warnte es doch gleichzeitig davor, dass es nicht länger gewillt sei, politische Entscheidungen und Maßnahmen zu dulden, die es als antirussisch wahrnimmt. Diese Warnungen und Bedenken wurden und werden jedoch abermals in den Wind geschlagen.

Obwohl Russland und die westlichen Akteure weiterhin auf vielen Gebieten kooperieren und in vielerlei Hinsicht auch voneinander abhängig sind, werden die Probleme in den russisch-westlichen Beziehungen immer offenkundiger; gleichzeitig werden sie sowohl in Russland als auch im Westen in den innenpolitischen Debatten instrumentalisiert. So hat das Bild vom feindlichen Westen während der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Russland erheblich zur Konsolidierung der innenpolitischen Lage beigetragen. Ebenso war die Notwendigkeit, das böse, imperialistische Russland zu bestrafen, ein wichtiges Diskussionsthema während des US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes 2008. All diese Gründe erklären, warum die Unterstützung der russischen Bevölkerung für den Kurs ihrer Regierung gegenüber Südossetien nicht nur vom Mitleid für die vom Saakaschwili-Regime angegriffenen russische Bürger getragen wurde, sondern auch von dem Verlangen, den USA und der NATO zu zeigen, dass Russland nicht länger Entwicklungen tolerieren werde, mit denen es nicht einverstanden ist. Man muss sich nur einmal vergegenwärtigen, dass ein Großteil der in den Meinungsumfragen Befragten glauben, dass die Politik der USA (oder auch der NATO) Saakaschwili direkt oder indirekt ermutigt habe, den Versuch zu wagen, den langjährigen Konflikt schnell und mit Waffengewalt zu lösen.

Experten, Politiker und Journalisten werden auch weiterhin darüber spekulieren, wie es zu der Situation in Südossetien kommen konnte, ob sich dieses Szenario in anderen Regionen wiederholen könnte und wer die Schuld an den Vorkommnissen trägt.

Russland unterstützte die beiden abtrünnigen Regionen während der gesamten neunziger Jahre und auch nach 2000. Damit trug es, wenn auch indirekt, zu den Provokationen und Spannungen in der Region bei und ließ sie zu. Aber auch wenn Moskau durch seine Unterstützung für die beiden separatistischen Gebiete einigen Einfluss auf Georgien gewinnen konnte, so wurde es doch gleichzeitig zur Geisel seiner eigenen Politik und der Handlungen der beiden Präsidenten jener Republiken, die es kürzlich anerkannt hat. Die Führungen Südossetiens und Abchasiens benutzten die russische Unterstützung zur Verfolgung ihrer eigenen Ziele und Vorteile. Ihre Handlungen sind mitverantwortlich für die allgemeine Spannung in der Region. So bleiben nicht nur Zweifel an ihrer Loyalität gegenüber Russland, sondern Russland fand auch unter seinen GUS-Partnern keine echten Unterstützer für seine Politik.

Keiner der Partner hatte es eilig, Südossetiens oder Abchasiens Unabhängigkeit anzuerkennen. Russland musste deshalb einige wichtige Lektionen über die Effektivität der eigenen Politik innerhalb der GUS und die Loyalität seiner engsten GUS-Partner lernen. Darüber hinaus ist noch völlig unklar, welche Auswirkungen die russische Politik gegenüber den beiden separatistischen Republiken auf den eigenen instabilen Nordkaukasus und andere Regionen mit ethnischen Spannungen haben wird.

Die georgische Regierung mit dem jungen, energischen und prowestlichen Präsidenten Saakaschwili an der Spitze wiederum fasste die westliche Unterstützung (insbesondere durch die NATO und die USA) offenbar als Blankoscheck selbst für die verrücktesten Militäraktionen auf. Tiflis spielte dabei mit dem Wohlergehen seines eigenen Landes. Jedoch sollten die USA und auch viele andere NATO- und EU-Staaten darüber nachdenken, warum die georgische Regierung ihre Unterstützung in dieser Art und Weise interpretierte. Während die USA und die NATO Georgien in der Vergangenheit zu stark unterstützten, verhielt sich die EU in der Region weitestgehend passiv, und dies insbesondere auch im Hinblick auf den Konflikt.

Die Eskalation des Konflikts in Südossetien hat die Probleme in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen deutlich aufgezeigt. Gleichwohl entschied Russland sich, Saakaschwilis Regime nicht zu stürzen, auch wenn es dies gekonnt hätte. Es hätte dabei sogar wieder mit der Analogie zu Jugoslawien argumentieren können. Dies könnte bedeuten, dass Russland noch immer die Meinung des Westens schätzt und eine offene Konfrontation mit der NATO und den Staaten der EU vermeiden will. Noch während die westlichen Staaten die Möglichkeit von Sanktionen gegen Russland erörterten, wurde ihnen bereits klar, dass sie nicht viel würden tun können; die EU entschied sich folglich für „offene Kommunikationskanäle“ mit Russland. Russland braucht den Westen, aber ebenso braucht der Westen Russland. Die großen internationalen Herausforderungen und Probleme, mit denen sowohl Russland als auch der Westen konfrontiert sind, können nur gelöst werden, wenn der Dialog zwischen ihnen aufrechterhalten wird, und auch nur dann, wenn beide Seiten einen pragmatischeren Ansatz wählen und sich auf Bereiche der Zusammenarbeit konzentrieren und an der Herstellung von Vertrauen arbeiten, statt weiter an der Spirale aus Provokationen und Konfrontation zu drehen.

Staatsbildung und Demokratisierung in Georgien: Sind die Grenzen erreicht?

Einführung

Der russisch-georgische Krieg im August 2008 hat die Situation in und um Georgien dramatisch verändert. Das Thema „eingefrorene Konflikte“ wurde für den georgischen Staat zur Existenzfrage. Die Zentralregierung kontrolliert heute ein kleineres Gebiet als vor der Eskalation, nur wenige Dutzend Kilometer von der Hauptstadt Tiflis entfernt befinden sich reguläre russische Streitkräfte und die einzige Sicherheitsgarantie vor Ort ist die aus rund 200 unbewaffneten zivilen Beobachtern bestehende EU-Mission. Die Ereignisse vom August werden sich mit Sicherheit auch auf die georgische Innenpolitik auswirken.¹ Die politische Krise, die im November 2007 begonnen hatte und nach den Parlamentswahlen im Mai 2008 scheinbar beendet war, könnte mit neuen Akteuren und neuen Agenden wieder aufflammen. Die Regierung unter Präsident Micheil Saakaschwili versucht auf die neuen Herausforderungen an der innenpolitischen Front mit der Ankündigung einer neuen Demokratisierungswelle und Wirtschaftsreformen zu reagieren. Die zukünftige Entwicklung hängt davon ab, ob und inwieweit es Georgiens politischer Elite gelingt, statt Konfliktlösung wieder wirtschaftliche Entwicklung und Demokratisierung auf die Tagesordnung zu setzen. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den politischen Entwicklungen in Georgien vom Herbst 2007 bis zu den Parlamentswahlen im Mai 2008. Diese Entwicklungen zu kennen, kann auch dazu beitragen, die politische Situation in Georgien nach dem Augustkrieg besser zu verstehen.

Die Georgier sind stolz darauf, dass ihr Land als eines der fortschrittlichsten Reformländer der Welt anerkannt wird.² Gleichzeitig fragen sie sich jedoch, warum die Reformen in ihrem Privatleben noch nicht spürbar sind. Wann werden die von der Regierung als erfolgreich bezeichneten Reformmaßnahmen soziale Auswirkungen haben? Großbaustellen für neue Wolkenkratzer

-
- 1 Zum Augustkrieg und seinen Folgen siehe: Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development/CIPDD (Hrsg.), *After August 2008. Consequences of the Russian-Georgian War, Tiflis 2008*; auch unter: http://www.cipdd.org/index.php?lang_id=ENG&sec_id=7&info_id=316.
 - 2 Vgl. *Georgia in Top 20 Business-Friendly States – WB Report, Civil Georgia*, 26. September 2007, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=15868>; vgl. ebenso: *Doing Business Ranking*, unter: <http://www.doingbusiness.org/economyrankings>. Im Bertelsmann Transformation Index ist Georgien im Status-Index (Stand der Entwicklung zu Demokratie und Marktwirtschaft) unter den „fortgeschrittenen Staaten“ (Platz 38) aufgeführt und fällt im Management-Index (politische Steuerung von Transformationsprozessen) in die Kategorie „erfolgreiche Staaten“ (Platz 23), siehe unter: www.bertelsmann-transformation-index.de.

und nagelneue Autos in der Hauptstadt Tiflis und in der Hafenstadt Batumi, die Restaurierung der historischen Stadt Signagi und der Bau der Autobahn zum Schwarzen Meer – das sind die Visitenkarten des neuen Georgien. Gleichzeitig sieht man Arbeitslosigkeit und Armut auf den Marktplätzen und in den Straßen der Großstädte und Dörfer; schöne Fassaden verbergen das schäbige Innere der Gebäude nur notdürftig und obwohl die Stromversorgung stabil ist, können sich viele Menschen noch keinen Strom leisten.

Was ist aus der Rosenrevolution von 2003 geworden? Hat sich die Staatsbildung in Georgien stabilisiert? Wie beurteilen die Bürger die Entwicklung ihres Landes? Stehen Staatsbildung und Demokratisierung zueinander im Konflikt? Sind die Grenzen schon erreicht? In diesem Artikel werden kurz die wichtigsten Entwicklungstendenzen seit der Rosenrevolution dargestellt, um anschließend die Gründe für die politische Krise, die im Herbst 2007 begann, zu analysieren. Dabei wird auf die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen im Januar 2008 und auf den Wahlkampf vor den Parlamentswahlen im Mai desselben Jahres näher eingegangen. Abschließend wird nach den Grenzen von Staatsbildung und Demokratisierung in Georgien gefragt. Ziel ist es, zu zeigen, dass die Transformation Georgiens zwar schwierig, aber nicht aussichtslos ist, und dass sie weiterer Unterstützung bedarf, vor allem in Form solider Sicherheitsgarantien seitens der demokratischen Welt.

Vier Jahre nach der Rosenrevolution: Ein „Déjà-vu-Erlebnis“³?

Im Oktober und November 2007 versammelten sich Zehntausende von Menschen vor dem Parlamentsgebäude in Tiflis. Alles war genauso wie vier Jahre zuvor: Die Massenkundgebungen wurden von einem Bündnis der Oppositionsparteien organisiert, die Demonstrationen wurden live im Fernsehen übertragen und die Demonstranten warfen der Regierung Autoritarismus und Korruption vor. Die Ähnlichkeiten mit der Rosenrevolution⁴ waren jedoch nur oberflächlich und ließen die wahren Gründe für die erneute politische Krise nur schwer erkennen.

Der größte Unterschied im Vergleich zu 2003 bestand darin, dass es diesmal keinen Wahlbetrug gegeben hatte – im Herbst 2007 hatten gar keine Wahlen stattgefunden. Die Opposition protestierte zwar gegen die Verschiebung des Termins für die Parlamentswahlen vom Frühjahr auf den Herbst 2008 und die Durchführung der Wahlen im Frühjahr wurde letztendlich auch zu einer der zentralen Forderungen gegenüber der Regierung; die Frage des Wahltermins war jedoch nicht der Auslöser der Proteste. Der Beschluss zur Verschiebung der Parlamentswahlen war bereits im Dezember 2006 gefasst und per Verfas-

3 Ketik Tsikhelashvili, Georgia Four Years after Rose Revolution, in: Turkish Policy Quarterly, Herbst 2007, S. 118-136.

4 Vgl. zur Rosenrevolution Jonathan Wheatley, Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union, Aldershot/Burlington 2005.

sungsänderung verabschiedet worden, ohne seinerzeit eine Protestwelle zu verursachen.⁵

Als Hauptauslöser der Proteste gelten vielmehr zwei Personen: der ehemalige Verteidigungsminister Irakli Okruaschwili und der in den 90er Jahren in Russland zum Oligarchen aufgestiegene Badri Patarkazischwili, ein Freund von Boris Beresowski. Okruaschwili, einst engster Mitstreiter Saakaschwilis, verließ die Regierung im November 2006, wahrscheinlich nach internen Auseinandersetzungen im Lager des Präsidenten. Er hielt sich zunächst im Hintergrund. Seine Rückkehr in die Politik im September 2007 begann dann jedoch mit einem Paukenschlag: In einem Interview mit dem Fernsehsender *Imedi* („Hoffnung“), der Patarkazischwili gehörte, beschuldigte Okruaschwili Präsident Saakaschwili schwerer Verbrechen und legte ihm u.a. die Planung eines Attentats auf Patarkazischwili zur Last.⁶ Die Regierung reagierte mit der Verhaftung Okruaschwilis, dem sie Korruption und Machtmissbrauch vorwarf. Nach mehreren Tagen im Gefängnis zog Okruaschwili seine Anschuldigungen zurück und sprach stattdessen von einem Komplott, das er zusammen mit Patarkazischwili geplant habe. Okruaschwili wurde auf Kautions aus der Haft entlassen und verließ Georgien – nach Angaben einiger Quellen nicht ohne die Hilfe georgischer Sicherheitsorgane.⁷

Okruaschwilis Verhaftung löste eine Serie von Massenkundgebungen aus. Die größte der Demonstrationen fand am 2. November statt.⁸ Badri Patarkazischwili reiste eigens von seinem zweiten Wohnort London nach Tiflis, um direkt mit den Demonstranten zu sprechen. Er räumte ein, die Ereignisse schon seit langem geplant zu haben. Auch wenn er nicht genauer erläuterte, was er mit „Vorbereitungen“ meinte, wurde die Rolle, die dem Fernsehsenders *Imedi* zugeordnet war, in den nächsten Tagen offensichtlich: Der Sender sollte durch gezielte Berichterstattung eine Mobilisierungs- und Koordinierungsfunktion übernehmen und damit den Regierungswechsel vorbereiten. Patarkazischwili ging wahrscheinlich schon 2006 auf Kollisionskurs mit der Regierung, als klar wurde, dass er nicht in allen Bereichen freie Hand bekam. Genau das aber war er gewohnt, zunächst in Russland, wo er Seite an Seite mit Beresowski illegal Milliarden scheffelte, und später in Georgien unter

5 Gemäß der Verfassungsänderung sollten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Zukunft jeweils im Herbst des entsprechenden Wahljahres stattfinden. 2008 sollten beide Wahltermine zusammenfallen. In Regierungskreisen wurde die Entscheidung mit einem Konsolidierungsbedarf insbesondere angesichts außenpolitischer Herausforderungen gerechtfertigt; die Opposition sprach hingegen von einem Versuch der Macht usurpation durch die aktuelle Parlamentsmehrheit.

6 Vgl. Okruashvili Breaks Silence by Lashing Out at Saakashvili, *Civil Georgia*, 25. September 2007, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=15861>.

7 Okruaschwili setzte seinen Kampf gegen Saakaschwili fort, verlor jedoch aufgrund seiner gezeigten „Reue“ und nach der Veröffentlichung von Aufzeichnungen seiner Vernehmung an Popularität. Er lebt heute in Frankreich, wo ihm politisches Asyl gewährt wurde. Ein Gericht in Tiflis verurteilte ihn in Abwesenheit zu einer elfjährigen Haftstrafe. Mit dem Urteil sollte offensichtlich seine Teilnahme an den Parlamentswahlen im Mai 2008 verhindert werden.

8 Die Angaben schwanken zwischen 50.000 und 100.000 Teilnehmern.

Eduard Schewardnadse, wohin er 2001 zurückgekehrt war, nachdem Wladimir Putin begonnen hatte, Beresowski und seine Freunde ins Visier zu nehmen. Saakaschwilis Regierung soll zuletzt im Sommer 2007 versucht haben, mit Patarkazischwili ins Geschäft zu kommen, als der Betrieb der Georgischen Eisenbahn an die *Parkfield Investment Ltd.* übergeben werden sollte – aller Wahrscheinlichkeit nach eine Scheinfirma, hinter der nach unterschiedlichen Angaben Patarkazischwili gestanden haben soll. Es ist unklar, welche Gegenleistung Patarkazischwili dafür erbringen sollte – Loyalität oder gar den Verzicht auf den Fernsehsender *Imedi*.⁹

Im Herbst 2007 vereinten sich hinter Patarkazischwili und Okruaschwili mehrere Oppositionsparteien, denen es bis dahin nicht gelungen war, die Massen zu mobilisieren, und die der Regierungspartei in allen Wahlen seit 2004 unterlegen gewesen waren. Okruaschwili sollte die Rolle des neuen charismatischen Anführers, des Herausforderers von Saakaschwili, spielen, während Patarkazischwilis Aufgabe vor allem in der finanziellen und polit-technologischen Unterstützung der Opposition, vor allem durch die Medien, bestand.

Anders als 2003 konnte sich die Opposition jedoch nicht auf die Ziele der Massenkundgebungen einigen. Die Forderungen der Demonstranten reichten von der Durchführung von Parlamentswahlen im Frühjahr 2008 bis zum Rücktritt Saakaschwilis. Die Oppositionsführer waren unentschlossen, ob sie das Déjà-vu-Erlebnis der Rosenrevolution zum Ende bringen sollten oder nicht. Die Zweifel waren teilweise auch darauf zurückzuführen, dass die Regierung Saakaschwili im Unterschied zur Regierung Schewardnadse weder diskreditiert noch kampfes müde war. Saakaschwili war als Präsident noch immer populär und die Sicherheitskräfte waren bestens motiviert und bereit, die verfassungsrechtliche Ordnung zu schützen.

Die Neuaufgabe der Rosenrevolution schien zu scheitern. Nachdem die Kundgebungen am 2. November ihren Höhepunkt erreicht hatten, hielten sie zwar zunächst noch an, die Zahl der Demonstranten ging jedoch im Laufe der nächsten Tage drastisch zurück. Am Morgen des 7. November räumte die Polizei den Platz vor dem Parlamentsgebäude von den letzten verbliebenen Demonstranten. Als sich erneut Demonstranten zu sammeln begannen, gingen Sondereinheiten mit Tränengas, Gummigeschossen und Wasserwerfern gegen sie vor. Durch den teilweise unangemessenen Einsatz von Gewalt seitens der Polizei eskalierte die Situation. Die Demonstranten wichen auf ein anderes Stadtviertel aus; die Auflösung der erneuten Versammlung glich mehr einer Schlacht als einem Polizeieinsatz.¹⁰ Noch am selben Abend wurde der Fernsehsender *Imedi*, der die Demonstrationen *live* übertrug und die Koordinierung der Aktionen fortsetzte, von Sondereinheiten gestürmt und ge-

9 Vgl. Patarkatsishvili Denies Swapping Imedi TV for Railway, in: Civil Georgia, 10. September 2007, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=15768>.

10 Am 7. November wurden insgesamt 508 Menschen, darunter auch Polizisten, verletzt. Vgl. Tsikelashvili, a.a.O. (Anm. 3), S. 126.

geschlossen. Der lokale Sender *Kawkasia* wurde ebenfalls abgeschaltet. Kurz danach wurde der Ausnahmezustand ausgerufen.

Schocktherapie mit Arroganz und ohne Schmerzmittel

Das Vorgehen der Regierung am 7. November 2007 ist nur schwer nachvollziehbar. Warum trug sie noch zur Eskalation der Krise bei, als die Demonstrationen bereits abebbten und keine erkennbare Gefahr mehr bestand? Die politische Krise vom Herbst 2007 und insbesondere die Ereignisse des 7. November legen Versäumnisse der Saakaschwili-Regierung offen – schmerzhaft Reformen wurden mit Arroganz und ohne jegliche soziale Abfederung durchgesetzt.

Als Saakaschwili 2004 mit 96 Prozent der abgegebenen Stimmen zum Präsidenten gewählt wurde, erwartete man sowohl in Georgien als auch im Westen rasche Lösungen für komplexe Probleme: die Stärkung des Staates, die Konsolidierung der Demokratie, Wirtschaftswachstum und die Verbesserung der sozialen Lage. Weitere Probleme, die einer Lösung bedurften, waren die „eingefrorenen“ Konflikte in Abchasien und Südossetien sowie die faktische Unabhängigkeit der autonomen Republik Adscharien. Die Wiederherstellung der Kontrolle über Adscharien durch die Zentralmacht im Mai 2004 wurde als erster Erfolg der Regierung gefeiert; ihr folgte jedoch im Sommer desselben Jahres in Südossetien ein Debakel.¹¹

Aus dem obengenannten Problemkomplex wählte die Regierung *Staatsbildung* und *wirtschaftliche Liberalisierung* als vorrangige Ziele aus. Durch die drastische Straffung der staatlichen Verwaltung konnte die Finanzierung des Staatsapparats auf eine stabile Basis gestellt werden. Der dadurch ermöglichte systematische Anstieg der Gehälter und eine solide soziale Absicherung machten den Staatsdienst für junge und qualifizierte Arbeitskräfte attraktiv, was wiederum zu einer Stärkung der staatlichen Institutionen führte.¹² Auch wenn die Bürokratie noch weiterer Stabilisierungsmaßnahmen bedarf, stehen die staatlichen Einrichtungen heute deutlich besser da als noch 2003;

11 Vgl. Marietta König, Der georgisch-südossetische Konflikt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 253-266; David Aphrasidse, Der neue Nationalismus in Georgien: Chancen für eine erfolgreiche Staatsbildung? in: ebenda, S. 193-204. Zu den Konflikten in Georgien siehe auch weitere Beiträge in diesem Band. Vgl. ebenso Marietta König, Statt „eingefroren“ nun brandheiß: Konfliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 91-104; dies., Auswirkungen der Kosovo-Statusverhandlungen auf das Verhältnis zwischen Russland und der EU sowie auf die *De-facto*-Staaten im postsowjetischen Raum, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2007, Baden-Baden 2008, S. 39-53.

12 Darunter waren auch viele Aktivisten nichtstaatlicher Organisationen, was zu einer relativen Schwächung der Zivilgesellschaft beitrug. Vgl. Ghia Nodia, Civil Society Development in Georgia: Achievements and Challenges, Tiflis 2005, S. 16-17.

Indikatoren dafür sind die renovierten und gut ausgestatteten Gebäude der Ministerien und mancher regionalen und lokalen Verwaltung. Gleichzeitig führten diese Maßnahmen jedoch zu umfangreichen Entlassungen und Kürzungen – allein bei der Polizei wurden rund 54.000 Beamte entlassen. Einige der Entlassenen und ihre Familien hatten fortan kein finanzielles Einkommen mehr und waren sozial nicht abgesichert; die Reformen assoziierten sie lediglich mit einer „Wachablösung“ der herrschenden Eliten. Der Staat verfügte über keinerlei finanzielle Ressourcen zur Milderung der sozialen Lage der am stärksten Betroffenen, gab sich gleichzeitig aber auch keine Mühe, die Reformen allgemeinverständlich darzustellen und den Bürgern die Ziele der Reformen zu erläutern.

Ein weiterer und noch schmerzhafterer Fall war die Reform der Hochschulen. Obwohl sie nicht weniger korrupt und paralysiert waren als die Polizei, waren die Hochschulen in der Vorstellung der Bevölkerung nicht im selben Maße diskreditiert. Im Gegenteil, viele Professoren besaßen weitreichende Autorität. In einem ersten Reformschritt wurden für die Zulassung zum Hochschulstudium landesweit standardisierte Aufnahmeprüfungen eingeführt und die Zahl der Hochschulen durch ein Lizenzierungssystem begrenzt. Darüber hinaus legte das neue Hochschulgesetz eine Befristung der Professuren und ein öffentliches Ausschreibungsverfahren für die Einstellung neuer Professoren fest. Die Folge der Reform war ein Generationenstreit an den georgischen Hochschulen. Das Bildungsministerium machte keinen Hehl daraus, dass eines der Ziele der Reform die Ersetzung älterer Professoren war, die es als korrupte Relikte der Sowjetära betrachtete, die modernen Herausforderungen nicht gewachsen seien. Eine Gruppe sogenannter „protestierender Professoren“ schloss sich mit Politikern der Opposition zusammen und organisierte mehrere Protestaktionen im Frühjahr und Sommer 2007. Sie warfen ihrerseits der Regierung vor, die Universitäten und das Bildungssystem in Georgien ruinieren zu wollen und dabei „westlichen Anweisungen“ zu folgen.

Um die Wirtschaft anzukurbeln und die Investitionsbereitschaft zu fördern, zog sich der Staat aus der Regulierung der Wirtschaft zurück und schaffte eine Reihe von Lizenzen und Steuern ab. Ein wichtiger Schritt hierzu war die Verabschiedung eines neuen arbeitgeberfreundlichen Arbeitsgesetzes, das u.a. Kündigungen erleichterte und die Steuerlast auf die Arbeitnehmer verlagerte. Dies führte jedoch erneut zu sozialer Unzufriedenheit. Die Regierung verzichtete zudem zwar auf ihre Regulierungsfunktion, wollte aber dennoch dem aus früheren Zeiten herrührenden Chaos im Bauwesen und in der Stadtplanung ein Ende setzen. Dies wiederum kollidierte mit Eigentumsrechten; allein in der Hauptstadt Tiflis wurden 2006 Dutzende Cafes und Restaurants sowie Hunderte von Autowerkstätten und sogar ein Wohnhaus enteignet und abgerissen.¹³

13 Zu Verletzungen der Eigentumsrechte vgl. Human Rights in Georgia. Report of Public Defender of Georgia: Second Half of 2006, Tiflis 2007, S. 97-117.

Diese und andere Konflikte zeigten die Arroganz der Machthaber: Nur sie kannten die Ziele ihrer Politik, nur sie waren entsprechend informiert und nur sie konnten deshalb auch über die Methoden zur Umsetzung ihrer Politik angemessen entscheiden. Kritik war entweder „unprofessionell“ oder „feindlich“.¹⁴ Das Problem ging Hand in Hand mit einem völligen Misstrauen der politischen Akteure untereinander. Das Fehlen von Vertrauen, der Basis jeglicher Kooperation, ist in der postsowjetischen Realität nichts Neues. Auch in Georgien haben wissenschaftliche Studien gezeigt, dass politische Parteien und Gruppen sich gegenseitig misstrauen und in den Kategorien eines Nullsummenspiels denken.¹⁵

Derartige Konflikte zwischen Staat und Gesellschaft können demokratische Systeme ins Wanken bringen. In konsolidierten demokratischen Systemen stellen *Gerichte* Kanäle zur Konfliktregulierung dar. Ein wichtiges Versäumnis der Regierung nach den Ereignissen des Jahres 2003 war daher der Aufschub der Reform des Justizsystems, die als letzte der Reformen der staatlichen Institutionen in Angriff genommen wurde.¹⁶ Heute sind die Gerichte zwar in technischer und finanzieller Hinsicht gestärkt, genießen aber weder bei der Bevölkerung noch bei der Exekutive ausreichende Autorität. Die Funktion, die Macht Letzterer einzuschränken, wird von ihnen noch nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen.

Von den Präsidentschafts- zu den Parlamentswahlen: Die Krise überwinden?

Der 7. November hat gezeigt, dass es der Regierung relativ erfolgreich gelungen war, staatliche Institutionen, insbesondere Sicherheitsstrukturen, zu schaffen. Als weniger erfolgreich erwies sie sich hingegen dabei, der Bevölkerung die Reformziele zu vermitteln. Auch war sie nicht willens, sich auf ein langweiliges politisches Spiel mit der Opposition einzulassen.

Am 8. November kündigte Präsident Saakaschwili für den 5. Januar 2008 vorgezogene Präsidentschaftswahlen und ein Plebiszit über einen Termin für die Parlamentswahlen an. Der Ausnahmezustand wurde am 16. November aufgehoben und der Wahlkampf begann. Die Opposition konnte sich zwar nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen, dennoch wurde der Parlamentsabgeordnete und ehemalige Geschäftsmann Lewan Gatschetschiladse

14 „Georgien muss einen Durchbruch erzielen. In einem solchen Fall bleibt nicht viel Zeit zum Diskutieren um des Diskutierens willen. Wir haben 100 Meter zu laufen; wir werden das in einem Zug tun. Dann können wir uns zurücklehnen und entspannen“ – so ein Angehöriger der Parlamentsmehrheit im privaten Gespräch mit dem Autor.

15 Vgl. Pondi gia sazogadoeba sakartvelo, sakartvelos politikuri elita: khedvebi da girebulebebi [Open Society Georgia Stiftung, Politische Elite Georgiens: Einstellungen und Werte], Tiflis 2007, S. 17-20.

16 Das Fehlen eines leistungsfähigen Justizsystems ist ein häufig genanntes Defizit des neuen georgischen Staates. Allerdings wird oft vergessen, dass die georgische Justiz niemals unabhängig gewesen war und dass die scheinbare Unabhängigkeit der Gerichte in postsowjetischer Zeit stets von Korruption begleitet war.

zum Haupttherausforderer Saakaschwili. Hinter ihm vereinigten sich alle diejenigen Parteien, die von Oktober bis November die Proteste organisiert hatten, ausgenommen die Georgische Arbeiterpartei, die mit ihrem Vorsitzenden Schalwa Natelaschwili einen eigenen Präsidentschaftskandidaten aufstellte. Badri Patarkazischwili, die treibende Kraft hinter der vereinten Opposition, trat ebenfalls als Kandidat an.¹⁷

Der Wahlkampf war von einer starken Polarisierung und gegenseitigen Anschuldigungen geprägt. Die Versuche, den Gegner zu diskreditieren, die bereits am 7. November begonnen hatten, setzten sich fort. Das Innenministerium veröffentlichte Tonbandaufzeichnungen von Telefongesprächen Badri Patarkazischwilis und des Leiters seines Wahlkampfteams mit einem hochrangigen Beamten des Ministeriums, in denen Patarkazischwili versuchte, einen „sanften“ Umsturz in Georgien zu organisieren. Diese Aktion war ein schwerer Schlag für die Opposition, die nun gezwungen war, sich von Patarkazischwili zu distanzieren. Darüber hinaus stellten die Journalisten des am 12. Dezember wieder auf Sendung gegangenen Fernsehsenders *Imedi* ihre Arbeit bis zur Klärung der Situation ein,¹⁸ was für die Regierung im Medienwahlkampf von unschätzbarem Vorteil war.

Trotz der politischen Polarisierung verliefen der Wahlkampf und die Wahl selbst ohne gewaltsame Zwischenfälle. Die Wahlen wurden von mehreren internationalen Organisationen beobachtet. Die Zentrale Wahlkommission erklärte Micheil Saakaschwili bereits nach dem ersten Wahlgang mit 53,47 Prozent der abgegebenen Stimmen zum Sieger. Die Opposition weigerte sich die Wahlergebnisse anzuerkennen und drohte mit Massendemonstrationen. Die Wahlbeobachtungsmission der OSZE hingegen erkannte die Wahlergebnisse an, wies aber auf einige ernst zu nehmende Mängel, insbesondere bei der Stimmenauszählung, hin.¹⁹

Nach der internationalen Anerkennung der Wahlergebnisse änderte die Opposition ihre Taktik und erklärte, dass sie die bevorstehenden Parlamentswahlen, die entsprechend dem Ergebnis des Plebiszits am 21. Mai stattfinden sollten, als „zweite Runde“ der Präsidentschaftswahlen betrachtete. Zwischen der Parlamentsvorsitzenden Nino Burdschanadse und Vertretern der vereinten Opposition wurden Verhandlungen über die Zusammensetzung der Wahlkommission, die Festlegung des Wahlsystems und die Aufklärung der Novemberereignisse aufgenommen. Die Gespräche weckten zunächst die Hoffnung, dass sich die politischen Kräfte auf grundsätzliche Spielregeln einigen, ihr gegenseitiges Misstrauen überwinden und die politische Krise lösen könnten. Nach anfänglichen Erfolgen scheiterten die Gespräche jedoch. Ein Teil

17 Weitere Kandidaten waren David Gamkrelidse von der Partei Neue Rechte sowie Giorgi Maisaschwili und Irina Sarischwili-Tschanturia.

18 Vgl. *Imedi TV Suspends Broadcasts*, in: *Civil Georgia*, 26. Dezember 2007, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=16679>.

19 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Georgia. Extraordinary Presidential Elections, 5 January 2008, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 4. März 2008, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2008/03/29982_en.pdf.

der Opposition verließ den Verhandlungstisch und begann mit der Begründung, die Regierung habe keine Interesse an einem Kompromiss, einen Hungerstreik.²⁰ Dieser Entschluss kann jedoch auch als Versuch der Opposition verstanden werden, ihre Anhänger erneut zu mobilisieren. Dies erwies sich allerdings als Fehlschlag: Im Unterschied zu den Aktionen im November und den Massenkundgebungen unmittelbar nach den Präsidentschaftswahlen im Januar versammelten sich nur wenige Demonstranten vor dem Parlamentsgebäude. Nach dem erfolglosen Hungerstreik beendete die Opposition die Demonstrationen und konzentrierte sich auf den Wahlkampf. Ähnlich wie vor den Präsidentschaftswahlen gelang es der Opposition auch diesmal nicht, eine übergreifende Koalition zu bilden. Die Konkurrenz der von der aus neun Parteien gebildeten „Vereinten Opposition“, der Georgischen Arbeiterpartei, der Republikanischen Partei Georgiens, der neu gegründeten Christlich-Demokratischen Partei und anderen weniger wichtigen Parteien aufgestellten Kandidaten verschaffte der regierenden Vereinten Nationalen Bewegung einen erheblichen Vorteil.

Wie erwartet konnte sich die Regierungspartei im neuen Parlament die absolute Mehrheit sichern. Mit den Parlamentswahlen endete auch die Einheit der „Vereinten Opposition“, da einige Oppositionsführer sich weigerten das Parlament zu betreten und der Regierung Wahlbetrug vorwarfen, während andere sich dazu entschlossen ihre Sitze im Parlament einzunehmen und nun damit begannen ihre ehemaligen Verbündeten zu kritisieren. Mit der Wahl des neuen Parlaments fand die seit Oktober 2007 andauernde politische Krise ein Ende. Ausgangspunkt erneuter politischer Auseinandersetzungen werden vermutlich die Ereignisse vom August 2008 sein.

Sind die Grenzen erreicht? Auf der Suche nach Sicherheit

US-Präsident George W. Bush lobte Georgien während seines Besuchs in Tiflis im Mai 2005 als „Leuchtturm der Demokratie“. Umso unerwarteter und unerklärlicher waren daher für viele, auch amerikanische Beobachter die Ereignisse im November 2007. Hatte die Rose schließlich doch Dornen? Die Entwicklungen in Georgien bestätigen einmal mehr, dass die Transformation ein schwieriger und langer Prozess ist, der sich nicht an theoretische Modelle hält: Staatsbildungsprozesse, die Liberalisierung der Wirtschaft und Demokratisierung kollidieren nur allzu oft miteinander und es ist großes Fingerspitzengefühl notwendig, um eine vernünftige Balance zwischen ihnen zu gewährleisten. Der noch schwache georgische Staat und seine noch fragile Demokratie befinden sich in einer äußerst schwierigen Phase der Entwicklung:

20 Im Februar 2008 starb Badri Patarkazischwili in London. Trotz diverser Verschwörungstheorien stellte die britische Polizei einen Herzanfall als Todesursache fest. Nach seinem Tod schätzte die Regierung die Verhandlungsposition der Opposition als geschwächt ein und sah sich nicht mehr gezwungen, Forderungen der Opposition nachzukommen, was ebenfalls zum Scheitern der Gespräche beitrug.

Zwei Wahlen hatten vor dem Hintergrund der Gefahr einer erneuten Eskalation in den Konfliktgebieten und des entschlossenen Versuchs Russlands, Georgiens euro-atlantische Perspektiven zunichte zu machen, zu einem erbitterten Machtkampf geführt.

Im April 2008 weigerten sich die NATO-Mitglieder in Bukarest, Georgien und die Ukraine in den *Membership Action Plan* (MAP) aufzunehmen. Im Abschlussdokument des Bukarester Gipfels wird der Ukraine und Georgien zwar die spätere Mitgliedschaft in der NATO zugesichert, doch das ist lediglich ein Trostpflaster für die Unterstützer beider Länder im Bündnis, namentlich die USA und die osteuropäischen Staaten, und heißt nicht mehr als „nicht heute und nicht unter diesen Umständen“.²¹ Die Hauptargumente der Skeptiker – darunter auch Deutschland – waren der Stand der Demokratie in beiden Ländern und die Konflikte in Georgien, wobei es ein offenes Geheimnis war, dass der „russische Faktor“ eine entscheidende Rolle spielte. Die Entwicklungen nach dem Gipfel widersprechen jedoch gerade der Logik beider Argumente: Kurz nach dem Beschluss von Bukarest eskalierte die Lage in den Konfliktgebieten, zunächst in Abchasien, später dann in Südossetien, und mündete schließlich in den militärisch ausgetragenen Konflikt mit Russland.²² Auch innenpolitisch ist mit einer Stärkung der NATO-Skeptiker und „Antiwestler“, diesmal vor allem in der Ukraine, aber auch in Georgien, zu rechnen. Diese Kräfte haben mit dem Bukarester Beschluss weitere Argumente dafür an die Hand bekommen, die liberale Demokratie und den Westen als „fremd“ und „unzuverlässig“ zu brandmarken.

Der Beschluss von Bukarest fördert weder die Lösung der Konflikte noch die Demokratisierung, von einer Normalisierung des Verhältnisses zu Russland ganz zu schweigen. Die weitere Demokratisierung und Liberalisierung Georgiens sowie eine friedliche Lösung der Konflikte sind ohne glaubwürdige Sicherheitsgarantien, die einen neuen Rahmen für eine stabile innenpolitische Entwicklung schaffen würden, undenkbar. Die Demokratie kann nicht überleben, wenn sie sich nicht als fähig und effizient erweist.

21 Vgl. Gipfelerklärung von Bukarest. Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 3. April 2008 in Bukarest, unter: http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/GipfelerklBukarest_Seite.html.

22 Hochrangige russische Offiziere und Diplomaten hatten Georgien unter Verweis auf die Konfliktgebiete gemahnt, auf seine NATO-Ambitionen zu verzichten. Vgl. Russian Chief of Staff Warns Against NATO Expansion, in: Civil Georgia, 11. April 2008, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=17561>.

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Die zukünftige Bedeutung der OSZE: „*Business as usual*“ oder Revitalisierung?

Einführung

Keine regionale internationale Institution in der nördlichen Hemisphäre hat ein solch umfangreiches Mandat und so viele Mitglieder wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Auch ist keiner anderen Institution ein reibungsloserer Übergang vom Kalten Krieg in die Zeit danach gelungen. Anders als die NATO, die EU oder der Europarat akzeptierte die OSZE die Mitgliedschaft aller Staaten, die geographisch in ihrem Gebiet liegen, und für ihre Erweiterung war es auch nicht nötig, in umstrittene Gebiete vorzudringen, wie es bei der NATO und der EU der Fall ist. Diese Universalität der Mitgliedschaft trägt zwar zu ihrer Bedeutung in der heutigen globalen Politik bei, stellt aber auch eine Schwäche dar, da kleinere und homogenere Institutionen für politische Entscheidungsträger häufig einen höheren Stellenwert haben, insbesondere dann, wenn für ihre Handlungsfähigkeit ein Konsens erforderlich ist. Nicht zuletzt ist die OSZE aufgrund ihrer umfassenden Definition von Sicherheit, die politisch-militärische Sicherheit, Wirtschafts- und Umweltsicherheit und menschliche Sicherheit einschließt, einzigartig.

Obwohl die OSZE das Potenzial dazu hat, die europäische Sicherheit nach dem Kalten Krieg wesentlich mitzugestalten, und in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts auch auf dem besten Weg dahin war, hat sie ihre herausragende Position als einer der wichtigsten Akteure in der „Gesamtarchitektur“ der europäischen Sicherheit im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts nach und nach eingebüßt. Im Jahr 2008 ist die Organisation nun an einem kritischen Punkt in der Krise angekommen: In den nächsten Jahren wird sie entweder weiter schrumpfen und zu einer Institution werden, die nur noch einem „*Business as usual*“ in einigen „Nischen“ nachgeht, in denen sie bereits komparative Vorteile vorweisen kann, oder aber angesichts der neuen Herausforderungen, vor allem in der sicherheitspolitischen und in der menschlichen Dimension, ihre Rolle als zentraler Akteur in der europäischen Sicherheit wiederbeleben. Die nächsten Jahre werden darüber entscheiden, in welche Richtung es für die OSZE gehen wird.

Die Herausforderungen

Für die abnehmende Bedeutung der OSZE gab es in den letzten zehn Jahren mehrere Anzeichen. So trafen die Staats- und Regierungschefs der Teilneh-

merstaaten letztmals 1999 in Istanbul zu einem OSZE-Gipfel zusammen; zuvor hatte in der Regel alle zwei Jahre ein Gipfeltreffen stattgefunden und praktisch jedes davon hatte wichtige Dokumente hervorgebracht, die den *Acquis* der OSZE erweiterten. Das Budget der OSZE verringerte sich von 212 Millionen Euro im Jahr 2000 auf 164 Millionen Euro 2008 – ein Rückgang um nominell 23 Prozent, der real jedoch noch größer ist. Das letzte Ministerratstreffen, auf dem man sich noch auf eine gemeinsame Erklärung einigen konnte, fand 2002 in Portugal statt. Seit dem Ministerratstreffen 2003 in den Niederlanden traten nun nur noch Erklärungen des Amtierenden Vorsitzenden, die lediglich dessen „Wahrnehmung“ der Ergebnisse des Treffens wiedergaben, an die Stelle des früher üblichen Konsensdokuments, das die kollektive Meinung aller Teilnehmerstaaten widerspiegelte. Die Zahl der Feldmissionen ging seit 2001 zwar nur leicht zurück – was teilweise auf die Einrichtung mehrerer kleiner Missionen im Kaukasus und in Zentralasien zurückzuführen ist –, der Etat und die Zahl der internationalen Mitarbeiter der Missionen wurden jedoch in den letzten sieben Jahren um rund die Hälfte reduziert. Mehrere Staaten, in denen heute noch Missionen tätig sind, haben entweder darum ersucht, diese zu verkleinern, oder sogar um ihre Schließung gebeten, da ihre Anwesenheit im eigenen Land zunehmend als Stigma empfunden wird. Kurz: Die politische Sichtbarkeit, die Ressourcen, der Konsens und die Aktivitäten vor Ort haben im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhundert stark abgenommen oder sind ganz verschwunden.

Es stellt sich nun die Frage, warum eine Organisation, die im ersten Jahrzehnt nach dem Kalten Krieg so erfolgversprechend schien, offensichtlich seit der Jahrhundertwende so viel an Schwung verloren hat. Besonders wichtig ist dabei vielleicht, dass gerade die normativen Grundlagen, auf denen die KSZE 1975 in Helsinki errichtet wurde und die 1990 in Paris und Kopenhagen sowie 1991 in Moskau gestärkt und ausgebaut wurden, ihre Kraft verloren zu haben scheinen. Der Präsident der *International Crisis Group*, Australiens ehemaliger Außenminister Gareth Evans, bemerkte dazu auf dem Herbsttreffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE 2008 in Toronto, dass die OSZE sich zurzeit „unter Wert verkaufe“.

Bis zum Sommer 2008 waren die meisten davon überzeugt, dass die größten Bedrohungen für die Sicherheit im OSZE-Gebiet, die in erster Linie auf interethnische Gewalt zurückzuführen waren, überwiegend hinter uns lägen. Die Kriege, die im Kaukasus, in Zentralasien und insbesondere in Südosteuropa ausgebrochen waren, schockierten die Menschen und bedrohten den Frieden und die Sicherheit. Vor allem die Kriege in Bosnien, Kroatien und im Kosovo erschütterten die regionale Sicherheit in ihren Grundfesten. Heute gehören diese Bedrohungen weitgehend der Geschichte an. Der Beitrag der OSZE zur Entspannung und zur Förderung der Friedenskonsolidierung nach den Konflikten in diesen Regionen ist weithin anerkannt, wenn er auch von den politischen Eliten häufig unterschätzt wird. Neuere Herausforderungen wie Terrorismus und grenzüberschreitender Waffen-, Drogen- und Men-

schenhandel, die seit dem 11. September 2001 im Rampenlicht stehen, sieht man häufig bei anderen Institutionen besser aufgehoben. Die vertrauensbildenden Maßnahmen, Kernstück des ersten Korbes von Helsinki und der später vereinbarten Wiener Dokumente, wurden von vielen Beobachtern in einer Welt erhöhter Transparenz und ohne erkennbare Vorbereitungen für einen militärischen Angriff eines Staates auf einen anderen im OSZE-Gebiet als weitgehend überholt betrachtet.

Im Kaukasus und in Zentralasien wurde Russland als stabilisierende Kraft im ehemals sowjetischen Raum weitgehend, wenn auch zurückhaltend akzeptiert, was zu der Wahrnehmung führte, Westeuropa und die USA müssten sich nicht länger mit diesen Regionen beschäftigen, zumal zu einem Zeitpunkt, da andere Regionen, allen voran der Nahe Osten, Aufmerksamkeit verlangten. Zu Beginn des Jahres 2008 hatte zumindest die unmittelbare Gewalt in Tschetschenien größtenteils ein Ende gefunden und die Konflikte an der russischen Peripherie – um Berg-Karabach sowie in Moldau und Georgien – waren eingefroren. Weder schienen sie – trotz intensiver Bemühungen der OSZE – lösbar, noch hielt man es für wahrscheinlich, dass sie erneut ausbrechen und in offene Gewalt umschlagen würden. Die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo, ebenfalls Anfang 2008, die von vielen als möglicher Zündfunke für wieder aufflammende Gewalt auf dem Balkan gefürchtet wurde, führte zwar zu diplomatischen Kontroversen, nicht aber zu offenen Kämpfen. Viele erlagen daher dem Irrtum, der Erfolg der OSZE bei der Konfliktverhütung mache ihre Funktion als Förderer von Sicherheit in absehbarer Zukunft weitgehend überflüssig. Auch wenn die Arbeit beim Wiederaufbau nach Konflikten nach wie vor wünschenswert schien, glaubten viele politische Eliten jedoch, dass andere Institutionen, insbesondere die EU, dazu geeigneter seien als die OSZE. Die OSZE schien ihr zentrales Mandat zur Konfliktverhütung, Konfliktbewältigung und Konfliktbeilegung zu verlieren.

Diese Selbstzufriedenheit wurde mit dem Krieg in Georgien, der im August 2008 ausbrach, zutiefst erschüttert. Er führte eindringlich vor Augen, dass „eingefrorene“ Konflikte auch „auftauen“ können – und zwar nicht nur im Sinne ihrer Beilegung, die bislang ohnehin eher illusorisch war, sondern auch dadurch, dass sie wieder „heiß“ werden und unter unschuldigen Zivilisten ebenso wie unter Soldaten zahlreiche Opfer fordern. Der anscheinend fruchtlosen Verhandlungen zunehmend überdrüssig unternahm die georgische Regierung unter Präsident Micheil Saakaschwili den Versuch, die Kontrolle über Südossetien, das zu jener Zeit von allen Staaten als georgisches Hoheitsgebiet angesehen wurde, obwohl es seit 1992 *de facto* autonom war, wiederzuerlangen. Die georgische Militäroperation riss die Region zum zweiten Mal seit dem Zerfall der Sowjetunion in einen Strudel der Gewalt. Sie stellte zudem den normativen *Acquis* der OSZE, zumindest aber zwei zentrale Bestimmungen des „Dekalogs“, Kernstück der Helsinki-Schlussakte von 1975, in Frage: das Prinzip der „Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt“ und die Verpflichtung zur „friedlichen Regelung von Streitfällen“.

Darüber hinaus wurde die Operation ungeachtet der Anwesenheit einer OSZE-Mission in Georgien durchgeführt, die seit ihrer Entsendung im Jahr 1992 nach Beendigung der Kämpfe, die zur *De-facto*-Autonomie Südossetiens und Abchasiens geführt hatten, im Streit über den Status Südossetiens vermittelte. Georgien hatte sich offenbar entschieden, seine Sorge angesichts der sporadischen Ausbrüche von Gewalt und seine Furcht vor einem möglichen Eindringen russischer Militäreinheiten aus Russland (Nordossetien) durch den Raki-Tunnel nach Südossetien weder dem Konfliktverhütungszentrum oder dem Ständigen Rat der OSZE noch dem VN-Sicherheitsrat, wie es die VN-Charta fördert, vorzutragen; stattdessen setzte die georgische Regierung unter offensichtlicher Missachtung ihrer Verpflichtungen gegenüber der OSZE und den VN militärische Gewalt in dem abtrünnigen Gebiet ein.

Obwohl die von der finnischen Botschafterin Terhi Hakala mit viel Geschick geleitete OSZE-Mission in Georgien eine wichtige Rolle beim Abbau der Spannungen und bei der Wiederherstellung der Ordnung nach dem ersten Südossetienkrieg spielte, wurde sie im Vorfeld der Kämpfe vom August 2008 von den Konfliktparteien übergangen. Die OSZE musste daher von einem auf den anderen Moment von aktiver Konfliktprävention zu reaktivem Krisenmanagement übergehen. Mit nur 36 internationalen Mitarbeitern konnte die Mission nicht viel tun, um die Eskalation der Gewalt zu stoppen. Viele OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter auch zahlreiche NATO-Staaten, sahen darüber hinweg, dass Georgien seinen Verpflichtungen im Rahmen der Normen und Prinzipien der OSZE nicht nachgekommen war, und verurteilten den Verstoß nicht nur nicht, sondern reagierten auf die Gewalt im Gegenteil damit, dass sie Georgien noch mit der Zusicherung militärischer und wirtschaftlicher Hilfe belohnten.

Aber auch Russlands Reaktion verstieß gegen die Verpflichtungen, die sich aus den Prinzipien der KSZE-Schlussakte von Helsinki von 1975, der Charta von Paris aus dem Jahr 1990 und dem 1994 in Budapest verabschiedeten Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit ergeben. Der Vorstoß der russischen Streitkräfte nicht nur nach Südossetien, sondern auch in die zweite abtrünnige Region, Abchasien, sowie die Entsendung russischer Truppen in bis dahin unumstrittene georgische Gebiete waren ein klarer Verstoß gegen grundlegende OSZE-Prinzipien. Das zweite Prinzip der Helsinki-Schlussakte fordert alle Teilnehmerstaaten dazu auf, sich „jeglicher Gewaltmanifestation, die den Zweck hat, einen anderen Teilnehmerstaat zum Verzicht auf die volle Ausübung seiner souveränen Rechte zu bewegen, [zu] enthalten“ und „sich ebenso in ihren gegenseitigen Beziehungen jeglicher gewaltsamen Repressalie [zu] enthalten“. Auch wenn Russland damit nur auf von Georgien ausgehende Provokationen reagierte, hat es mit Vergeltungsmaßnahmen dieses Ausmaßes diese grundlegenden Normen der friedlichen Konfliktbearbeitung verletzt. Die anschließende einseitige Anerkennung Südossetiens und Abchasiens als souveräne Staaten setzt sich zudem über das dritte Prinzip von Helsinki hinweg, das die Teilnehmerstaaten dazu verpflich-

tet, sich „auch jeglicher Forderung oder Handlung [zu] enthalten, sich eines Teiles oder des gesamten Territoriums irgendeines Teilnehmerstaates zu bemächtigen“.

Unmittelbar nach Ausbruch der Gewalt wurde die OSZE weiter marginalisiert. Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy übernahm im Namen der EU die Federführung bei der Vermittlung eines Waffenstillstands, wobei die erzielte Übereinkunft jedoch so diffus formuliert war, dass es zu erheblichen Differenzen bei ihrer Auslegung kam. Nach Inkrafttreten des Waffenstillstands beschloss die OSZE die Entsendung von 100 unbewaffneten Beobachtern, die mit weiteren 200 von der EU zur Verfügung gestellten Beobachtern zusammenarbeiten sollten. Die Russische Föderation verweigerte den OSZE-Beobachtern jedoch unter erneuter Missachtung ihrer OSZE-Verpflichtungen den Zugang sowohl nach Südossetien als auch nach Abchasien und verhinderte damit ihre Beobachtertätigkeit in diesen Gebieten. Diese wäre jedoch unbedingt notwendig gewesen wäre, um sich Klarheit über die Ereignisse, die zum Ausbruch der Gewalt geführt hatten, zu verschaffen, gegenseitige Vorwürfe bewusster Angriffe auf Zivilisten abzuklären und der Sorge um den Umgang mit den in beiden Enklaven verbliebenen ethnischen Minderheiten nachzugehen.

Aber nicht nur die Achtung der OSZE-Normen im sicherheitspolitischen Bereich nahm ab; seit etwa 2000 kam auch eine Erosion des normativen Konsenses in der menschlichen Dimension der OSZE, der sich 1990/1991 herausgebildet hatte, hinzu. Als erstes wurde die besondere Hervorhebung der Demokratisierung, die nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in ganz Osteuropa begeistert aufgenommen worden war, in weiten Teilen in Frage gestellt; in vielen Teilnehmerstaaten blieben autoritäre Tendenzen erhalten oder traten erneut auf. In Russland behielten die Menschen frühe Demokratisierungsversuche als Anarchie – Armut, Ungleichheit, Unsicherheit und Instabilität – in Erinnerung; gleichzeitig stellte der Trend zur Dezentralisierung innerhalb der Russischen Föderation die Steuerungsfähigkeit des Staates vor neue Herausforderungen. Diese Entwicklungen führten zur Beschneidung demokratischer Institutionen, was von populistischen Mehrheiten häufig begrüßt wurde, und zu einer stärkeren politischen Zentralisierung. In anderen postsowjetischen Staaten, in denen Demokratisierung und Liberalisierung nicht so weit fortgeschritten waren wie in Russland, war die Rückkehr zu einer stärkeren Zentralisierung und zum Autoritarismus weniger drastisch, aber nicht weniger offensichtlich.

Der große normative Konsens, der das Kopenhagener (1990) und das Moskauer (1991) Dokument zur menschlichen Dimension inspiriert hatte, war damit weitgehend verfliegen und gleichzeitig mit ihm schwand auch die Unterstützung für diejenigen OSZE-Institutionen, die zur Implementierung dieser Normen geschaffen worden waren. Das gilt insbesondere für das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), das in den letzten Jahren zum Gegenstand heftiger Kontroversen, vor allem aufgrund seiner

Wahlbeobachtung, wurde. Immer mehr Staaten sehen im BDIMR nicht mehr die Institution, die ihnen dabei hilft, den Nachweis ihrer Demokratie zu erbringen, sondern betrachten Wahlbeobachtung durch das BDIMR als unbefugte Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten. Besonders deutlich wurde dies, als es dem BDIMR und der Russischen Föderation nicht gelang, sich auf die Modalitäten für die Beobachtung der russischen Präsidentschaftswahlen im März 2008 durch die OSZE zu einigen. Während einige Staaten – allen voran die USA – das BDIMR für die wichtigste und erfolgreichste der OSZE-Institutionen halten, sähen es andere – vor allem Russland – daher lieber, wenn sein Mandat erheblich beschnitten würde. Am liebsten würden sie zum Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten aus dem Jahr 1975 zurückkehren und lehnen die Aktualisierung des Prinzips in der Erklärung von Moskau aus dem Jahr 1991 ab, die den OSZE-Staaten das Recht zugesteht, die Einhaltung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension durch alle Teilnehmerstaaten zu beobachten und zu ermöglichen.

Ähnlich, wenn auch weniger drastisch, erging es dem Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM). Dies ist z.T. auch eine Frage der Persönlichkeit; keiner der Nachfolger des ersten HKNM, Max van der Stoep aus den Niederlanden, vermochte das Amt so hervorragend auszufüllen, wie es der erste Amtsinhaber mit seinem persönlichen Engagement in der gesamten Region geprägt hatte. Statt sich vorrangig auf Fragen wie z.B. die Rechte nationaler Minderheiten in neu entstehenden Staaten zu konzentrieren – ein Thema, das in den Hintergrund getreten ist, ohne jedoch ganz verschwunden zu sein –, hat sich der Schwerpunkt zu einem großen Teil auf Probleme verlagert, die das historische Erbe ethnischer Diskriminierung in Europa widerspiegeln, wie z.B. die Rechte der Sinti und Roma.

Kurz: Seit dem Jahr 2000 ist die OSZE zunehmend gezwungen, sich von ihrer enthusiastischen Unterstützung für die liberale Demokratie, die individuellen Menschenrechte und die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten zu verabschieden. Die normative Position, es handle sich dabei um universelle Prinzipien, die mit verantwortlicher Regierungsführung in allen Teilen der OSZE-Region einhergehen, wurde in einigen Gegenden von einer Rückkehr zum Prinzip uneingeschränkter staatlicher Souveränität und zum Recht eines jeden Staates, seine eigenen inneren Angelegenheiten ohne jegliche externe Kontrolle zu regeln, abgelöst. Dies kollidiert mit der normativen Verpflichtung derjenigen, die davon überzeugt sind, dass die Menschenrechtsprinzipien den charakteristischen normativen Eckpfeiler des OSZE-Konzepts der umfassenden Sicherheit darstellen. Im Endeffekt rückt man damit auch von der bedingungslosen Zusammengehörigkeit von liberaler Demokratie und Menschenrechten ab. Zwar ist die OSZE nicht gänzlich wieder in die alte Debatte zurückgefallen, die die KSZE im letzten Jahrzehnt des Kalten Krieges, insbesondere während des Madrider Folgetreffens von 1980-1983, gespalten hatte, als die Uneinigkeit zwischen West und Ost über die

relative Gewichtung von Sicherheit und Menschenrechten den KSZE-Prozess weitgehend zum Erliegen brachte. Die Erosion des Konsenses, auf den man sich nach dem Ende des Kalten Krieges geeinigt hatte, macht jedoch die Verständigung über grundlegende Prinzipien ebenso wie konkrete Maßnahmen praktisch unmöglich. Ohne ein stärkeres Engagement für die grundlegenden Normen der OSZE könnten auf die Organisation große Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung ihrer ureigensten Rolle als einer der Hauptakteure in der europäischen Sicherheit in den kommenden Jahren zukommen.

Erklärungen für die gegenwärtige Krise

Das Interesse und das Engagement der wichtigsten Staaten, die die OSZE im Laufe ihrer Geschichte stets gestützt haben, haben im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts erheblich nachgelassen. Dies ist auf mehrere miteinander zusammenhängende Faktoren zurückzuführen. Einer davon ist die ausgeprägte Neigung zum Unilateralismus in der Außenpolitik beider ehemaligen Supermächte. In den Vereinigten Staaten stand die Regierung von Präsident George W. Bush multilateralen Organisationen von jeher kritisch gegenüber; dies betraf die OSZE zwar weniger als die VN, aber auch im Falle der OSZE war die Bush-Administration keineswegs gewillt, irgendeiner multilateralen Organisation, die sie nicht dominieren kann, Budgetmittel oder politische Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Außerdem stehen seit dem 11. September 2001 fast ausschließlich der „Krieg gegen den Terrorismus“ und dessen erklärte Schlachtfelder in Afghanistan und im Irak im Zentrum der US-amerikanischen Aufmerksamkeit. Ebenso verfolgte auch der russische Präsident Wladimir Putin seit seiner Amtsübernahme im Jahr 2000 eine weitgehend unilaterale Politik und kritisiert gleichzeitig, dass die OSZE-Missionen und die Wahlbeobachtung des BDIMR sich deutlich stärker auf Regionen „östlich von Wien“ konzentrieren, die er zu Russlands traditioneller „Einflussosphäre“ zählt, als auf den Westen. Die russische Regierung befürwortet daher eine umfangreiche Reduzierung der Feldaktivitäten der OSZE, erhebliche Kürzungen ihrer Budgets und eine gründlichen Überprüfung des Mandats des BDIMR, um dessen – von Putin als solcher empfundenen – Einmischung in die inneren Angelegenheiten Russlands und anderer Staaten in seinem „nahen Ausland“, vor allem die Ukraine, Georgien und Kirgisistan, Schranken zu setzen. Russland widersetzt sich ebenso den Versuchen der OSZE, die Einhaltung der Verpflichtung, seine Truppen aus den Militärstützpunkten im moldauischen Transnistrien und im georgischen Abchasien durchzusetzen. Kurz gesagt: Die OSZE dient nicht länger den unmittelbaren oder konkreten Interessen Russlands und steht damit auch nicht mehr im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit russischer politischer Eliten. In Fragen, bei denen sich die Sicherheitsinteressen der USA und Russlands überschneiden, wie z.B. bei terroristischen Aktivitäten in der Nähe der russischen Grenzen, ziehen es bei-

de vor, die Dinge bilateral und ohne viel Aufhebens zu regeln und sie von den umfassenderen Fragen regionaler Sicherheit weitgehend abzukoppeln. Schließlich tritt die EU in Fragen der europäischen Sicherheit zunehmend selbstbewusster auf, womit sie insbesondere auf das nachlassende Engagement der beiden ehemaligen Supermächte in der europäischen Sicherheitspolitik reagiert. In dem Bestreben, ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Glaubwürdigkeit zu verleihen, hat sie sich schon häufiger zur Übernahme von Aufgaben verleiten lassen, die zuvor von der OSZE wahrgenommen wurden oder von dieser besser hätten ausgeführt werden können. EU- und OSZE-Missionen haben viele Jahre lang in Ländern wie der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Bosnien und Herzegowina oder Georgien Seite an Seite gearbeitet, ebenso im Kosovo, wo beide unter dem Dach der VN operieren. Seit die EU ihre institutionellen Fähigkeiten zur Konfliktverhütung, zum Wiederaufbau nach Konflikten und zur Wahlbeobachtung ausgebaut hat, hat sie damit begonnen Funktionen zu übernehmen, die bislang zu den Kernaufgaben der OSZE gehörten. Oftmals können EU-Unterstützungsmissionen Ländern wie z.B. den zentralasiatischen Staaten oder den Staaten auf dem Balkan einträglichere Hilfe anbieten als die OSZE. Einige EU-Vertreter scheinen daher zu glauben, Brüssel könne die meisten der Hauptaktivitäten der OSZE aufgrund ihrer größeren politischen Geschlossenheit und ihres größeren Budgets mit Leichtigkeit übernehmen. Auch das OSZE-Sekretariat in Wien hat die Sorge angesichts dieser Tendenz bereits zur Kenntnis genommen. Auch wenn es in der EU mitunter schwierig ist, in wichtigen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik zu einem Konsens zu gelangen, scheint sie die im Vergleich zur OSZE größere Homogenität ihrer Mitglieder in den Augen vieler Europäer zu einer zufriedenstellenden Alternative zur OSZE zu machen, zumal zu einem Zeitpunkt, da der Unilateralismus Amerikas und Russlands das Zustandekommen eines Konsenses in der größeren transatlantischen Organisation noch schwerer gemacht hat. Nicht nur das nachlassende Engagement wichtiger Teilnehmerstaaten und regionaler Einrichtungen machen der OSZE zu schaffen, auch das internationale Umfeld, indem sie agiert, wird zunehmend schwieriger. Dafür sind mehrere Faktoren verantwortlich. Erstens wurden die wichtigsten europäischen Rüstungskontrollabkommen aus der Zeit nach dem Kalten Krieg erheblich geschwächt. Auch wenn sie formal nur indirekt an die OSZE gebunden sind, sind die inhaltlichen und operativen Bindungen doch sehr eng. Von besonderer Bedeutung ist das Schicksal des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), der im November 1990 auf dem Pariser KSZE-Gipfel von 30 der heute 56 OSZE-Teilnehmerstaaten unterzeichnet worden war. Im KSE-Vertrag wurden in fünf Kategorien von Hauptwaffensystemen gleiche Obergrenzen für die Bestände der NATO und der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) festgelegt. Der Zerfall der WVO gleich im ersten Jahr nach seiner Unterzeichnung machte die Anpassung des KSE-Vertrags an die neuen militärischen Realitäten in der Region erforderlich. Auf dem Istan-

buler Gipfeltreffen der OSZE im November 1999 wurde daher ein angepasster KSE-Vertrag unterzeichnet, der vor allem die Grundlage der Streitkräftebeschränkungen neu definiert und anstelle von Bündnisobergrenzen nationale Obergrenzen festlegt. Der Vertrag wurde allerdings nur von Russland und einigen wenigen anderen Ländern ratifiziert, da die westlichen Staaten die Ratifizierung vom Abzug der russischen Streitkräfte aus Moldau (Transnistrien) und Georgien (Abchasien) abhängig machten. Die Russische Föderation reagierte darauf im Dezember 2007 mit der Aussetzung des alten KSE-Vertrags und hat damit letztlich das gesamte Regime konventioneller Rüstungskontrolle ausgehöhlt.

Der Beschluss wird vermutlich kaum unmittelbare Folgen haben, da alle Vertragsstaaten derzeit nur über so knappe finanzielle Mittel verfügen oder so viele andere vorrangige Sicherheitsinteressen haben, dass sie ihre konventionellen Streitkräfte in Europa in näherer Zukunft vermutlich auch ohne formale Begrenzungen nicht erheblich über die Vertragsgrenzen hinaus aufstocken werden. Längerfristig jedoch könnte das Versäumnis, Rüstungsbeschränkungen zu einem Zeitpunkt zu bekräftigen, da nur wenige Staaten das dringende Bedürfnis nach Aufrüstung verspüren, zu erheblich schwierigeren Verhandlungen führen, sobald oder falls einer oder mehrere der Unterzeichnerstaaten wieder über mehr Mittel zur Finanzierung militärischen Geräts verfügen und meinen, ihre konventionellen Streitkräfte weiter ausbauen zu müssen. Es ist zwar unwahrscheinlich, dass dies in absehbarer Zeit zu einem neuen Kalten Krieg führen wird; ein konventionelles Wettrüsten könnte aber den heutigen Frieden in Europa weitaus instabiler machen, als er seit Mitte der 80er Jahre ist. Der Zusammenbruch der konventionellen Rüstungskontrolle betrifft auch das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK), in dem die Arbeiten zur Stärkung und Ausweitung bestehender vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen weitgehend zum Stillstand gekommen sind; auch das Wiener Dokument von 1999 könnte an Bedeutung verlieren. Kurz gesagt, die Zukunft der OSZE ist von der Zukunft der gesamteuropäischen Rüstungskontrolle nicht zu trennen – und der Zusammenbruch Letzterer ist ein schlechtes Omen für die Zukunft Ersterer.

Auch andere Differenzen im Bereich militärischer Sicherheit haben Auswirkungen auf die OSZE. Dazu gehören Russlands Einwände gegen die Osterweiterung der NATO, insbesondere die Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken wie z.B. der baltischen Staaten, die der NATO bereits beigetreten sind, oder auch – wichtiger noch – die Aussicht auf einen Beitritt der Ukraine und Georgiens, die von russischen Offiziellen vielfach als potenzielle Sicherheitsbedrohung in Russlands „nahem Ausland“ wahrgenommen wird. Ebenso hat auch der Beschluss der USA, Militärstützpunkte in den neuen NATO-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien einzurichten, für Sicherheitsbedenken in Russland gesorgt, da damit die „Einkreisung“ durch die die NATO immer näher an die russischen Grenzen heranrückt und bereits bis in die ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion vorgedrungen ist. Und schließlich haben

auch die Pläne der USA, Radarstationen in Polen und der Tschechischen Republik zu errichten, zu Spannungen mit Russland geführt. Auch wenn diese Anlagen angeblich dazu dienen sollen, auf Westeuropa oder Nordamerika abgeschossene iranische Langstreckenraketen zu entdecken, tendiert die russische Führung dazu, diese neuen Einrichtungen als ersten Schritt zur letztendlichen Errichtung eines undurchdringlichen Raketenabwehrschildes gegen russische Interkontinentalraketen wahrzunehmen. Obwohl einiges dafür sprach, dass ein neuer US-Präsident nach seiner Amtsübernahme im Januar 2009 die von Russland als besonderes provokativ empfundenen Maßnahmen zurücknehmen könnte, wird dies nach Russlands Aktion in Georgien im Sommer 2008 jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach politisch erheblich schwerer durchzusetzen sein. Auch wenn keine dieser Fragen das Mandat der OSZE direkt betrifft, schaffen sie dennoch ein politisches Klima, das zu Spannungen zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten führt, die bestehenden Verpflichtungen des „ersten Korbes“, d.h. im Bereich der politisch-militärischen Sicherheit, untergräbt und einen Konsens über neue Maßnahmen zur Stärkung der europäischen konventionellen Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung oder auch zur Schließung vorhandener Lücken fast unmöglich macht.

Die aktuelle Agenda der OSZE: „Business as usual“

Angesichts der Hindernisse, die Konsens und Kooperation im Wege stehen, verfährt die OSZE derzeit nach dem Motto „*Business as usual*“: Auf der Tagesordnung stehen wichtige, aber im Allgemeinen unspektakuläre und wenig umstrittene Aktivitäten; gleichzeitig versucht man, die Institution zusammenzuhalten, bis ein neuer Konsens gefunden werden kann. Der größte Teil der Arbeit findet in den verschiedenen Dienststellen des OSZE-Sekretariats in Wien und in den Feldmissionen statt, fast unbemerkt von den politischen Entscheidungsträgern in den Teilnehmerstaaten. Ein Überblick über die diversen Tätigkeiten zeigt, dass die OSZE mit einer Reihe wichtiger, aber weitgehend unbekannter Aufgaben befasst ist, ohne jedoch gleichzeitig in der Lage zu sein, viele der grundlegenden Probleme regionaler Sicherheit in den Griff zu bekommen, denen sie in den ersten 25 Jahren ihre Existenzberechtigung verdankte.

Einen Versuch, der OSZE wieder mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen, unternahm vor Kurzem die Vereinigten Staaten. Sie schlugen vor, das Know-how der Organisation dazu zu nutzen, die Kontrollen an der Nordgrenze Afghanistans zu verstärken. Da Afghanistan für die USA ein absolut vorrangiges Thema ist, ist die Ständige Vertretung der USA bei der OSZE davon überzeugt, dass die Einbeziehung der OSZE in eine wichtige Maßnahme in dem Land ihr zu größerer Beachtung, insbesondere im US-amerikanischen Kongress und im Weißen Haus, verhelfen wird, was wiederum den Leistungen der OSZE in anderen Bereichen mehr Beachtung verschaffen könnte. Ein

Punkt des Vorschlags ist dabei weitgehend unumstritten und entspricht auch der Praxis der OSZE in der Vergangenheit: Denjenigen zentralasiatischen Staaten, die gemeinsame Grenzen mit Afghanistan haben, Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan, soll Hilfestellung dabei geleistet werden, die Kontrollen auf ihrer Seite der Grenze zu verbessern. Dabei ließe sich auch die Erfahrung der OSZE in der Ausbildung von Grenzschützern gut nutzen. Indem man sie darin schult, gefälschte Dokumente zu erkennen, zwischen legaler Einreise und Menschenhandel zu unterscheiden und als Terroristen bekannten Personen die Einreise in die Region zu verwehren, soll der illegale Transit über die langen und gebirgigen Grenzen eingedämmt werden.

Der umstrittenere Aspekt des US-amerikanischen Vorschlags ist die Ausbildung afghanischer Grenzschützer in Afghanistan selbst, was die Behörden in Kabul vorziehen würden. Das wäre in der Tat ein Präzedenzfall für einen direkten „*Out-of-area*“-Einsatz der OSZE auf dem Hoheitsgebiet eines Nichtteilnehmerstaates. Zudem wurde von einigen OSZE-Delegationen die Besorgnis geäußert, dass die OSZE damit tiefer in den afghanischen Morast geraten könnte. Wird sie dann erst mit der zunehmend chaotischen Lage in Afghanistan identifiziert, würde das ihr Image möglicherweise eher beschädigen denn aufpolieren – ganz zu schweigen von dem denkbar hohen Risiko für die OSZE-Mitarbeiter, das ein solcher Einsatz mit sich bringe. Und schließlich sei angesichts der Vielzahl der Akteure in Afghanistan auch gar nicht sicher, dass dieser relativ nebensächlichen Rolle der OSZE im Gesamtkomplex der Operationen vor Ort überhaupt genügend Aufmerksamkeit zuteil würde, um Washington oder andere Hauptstädte dazu zu veranlassen, die Organisation politisch stärker zu unterstützen. Außerdem beklagen sich viele Staaten und OSZE-Vertreter darüber, dass die USA die OSZE zu dieser neuen Aufgabe drängen, gleichzeitig aber ihre finanzielle Unterstützung kürzen, dass sie Forderungen an die OSZE stellen, ohne die zu deren Erfüllung notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Insgesamt läuft der Vorschlag darauf hinaus, dass zur Erfüllung der Anforderungen in der Region, für die sie traditionell zuständig ist, notwendige Energien möglicherweise umgeleitet werden, was zu einer weiteren Verwässerung ihrer Arbeit führen würde.

Gleichzeitig widmet sich die OSZE weiterhin etlichen vorrangigen Aufgaben, die sie im vergangenen Jahrzehnt auf dem Balkan übernommen hat. An erster Stelle steht dabei die OSZE-Mission im Kosovo. Trotz seiner kürzlich erfolgten Unabhängigkeitserklärung wird das Kosovo weltweit von der großen Mehrheit der Staaten, darunter viele OSZE-Teilnehmerstaaten, noch nicht als unabhängiger Staat anerkannt. So unsicher wie der internationale Status des Kosovo ist aber auch die Lage zahlreicher Enklaven in dem Gebiet, die vorwiegend von Angehörigen der serbischen Minderheit bewohnt sind. Diese fürchten um ihre Sicherheit, wenn die internationale Präsenz im Kosovo sich zurückzieht. Das Kosovo ist nur einer der Schauplätze, an denen das umfassende Know-how der OSZE in der Konfliktprävention dringend gebraucht wird; und wahrscheinlich könnte auch keine andere Institution sie dabei er-

setzen. Vor allem der allmähliche Rückzug der VN macht die Anwesenheit und die Erfahrung der OSZE nötiger als je zuvor. Dasselbe gilt im Wesentlichen auch für Bosnien und Herzegowina. Auch wenn dort auf vielen Gebieten erhebliche Fortschritte zu verzeichnen sind, ist das Land nach wie vor schwach und noch stark auf internationale Präsenz angewiesen. Gerade jetzt, da die Funktion des Hohen Vertreters überdacht und eingeschränkt wird, wird die große Vor-Ort-Mission der OSZE für die Aufrechterhaltung der Stabilität im Lande immer wichtiger. Auch wenn die Republika Srpska nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo nicht – wie von vielen befürchtet – versucht hat, sich von Bosnien und Herzegowina abzuspalten, bleibt sie doch eine größtenteils von bosnischen Serben dominierte Region, die nicht vollständig in die bosniakisch-kroatische Föderation integriert ist.

Der Ausbruch der Gewalt in Georgien sollte uns eine Mahnung sein, dass auch andere Konflikte in der Region wieder aufflammen könnten. Die Gefahr erneut ausbrechender Gewalt besteht beispielsweise auf der Krim, von der zu Beginn der 90er Jahre eine Bewegung ethnischer Russen zur Loslösung von der Ukraine ausging. Der Konflikt wurde Mitte der 90er Jahre beigelegt, was zu einem großen Teil den guten Diensten der damaligen OSZE-Mission in der Ukraine und des HKNM zu verdanken war, unterstützt von den Bemühungen des damaligen russischen Präsidenten Boris Jelzin, die Befürworter einer Sezession der Krim in der russischen Staatsduma im Zaum zu halten. Heutzutage, da sich die Ukraine auf einen Beitritt zur NATO zu bewegt, gibt es keine Garantie dafür, dass die russische Regierung ebenso umsichtig handeln würde. Die Krim ist dabei nur eine von mehreren Regionen, in denen Konfliktprävention nach wie vor eine wichtige Aufgabe ist. Ein Konflikt zwischen den beiden größten Nachfolgestaaten der Sowjetunion, Russland und Ukraine, könnte darüber hinaus noch wesentlich schwerwiegendere globale Folgen haben als die andere Konflikte, die zu Beginn der 90er Jahre auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ausbrachen, oder auch als der russisch-georgische Konflikt von 2008.

Und schließlich sind alle sogenannten „eingefrorenen Konflikte“ von einer Lösung nach wie vor noch weit entfernt, obwohl der unbefriedigende Status quo in Transnistrien und Berg-Karabach anders als in den georgischen Regionen Abchasien und Südossetien mehr oder weniger zum Alltag geworden zu sein scheint. Diese Konflikte frustrieren die OSZE nun seit mehr als 15 Jahren, da alle Vermittlungsbemühungen bislang gescheitert sind. Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass ein Vermittlungserfolg auch nur einer der OSZE-Missionen bei der Lösung eines der Konflikte die Spannungen in der Region erheblich reduzieren und sehr dazu beitragen würde, den Ruf der OSZE als wertvolles Instrument zur Konfliktbewältigung wiederherzustellen. Die Lösung der Konflikte erfordert zwar große Geduld, in allen Fällen sind die ihnen zugrunde liegenden Probleme mit genügend politischem Willen seitens der Konfliktparteien und ihrer externen Unterstützer jedoch lösbar, insbesondere mit Hilfe der OSZE als Vermittler.

Die OSZE ist aus mehreren Gründen besonders gut dazu geeignet, die Rolle des Vermittlers zu übernehmen. Erstens ist sie kein „Außenstehender“, der sich in die Angelegenheiten der Staaten einmischt, sondern eine Institution, in der alle in die Konflikte verwickelten Teilnehmerstaaten vertreten sind. Zweitens handelt es sich nicht um Konflikte, die leicht von anderen Institutionen wie z.B. der EU gelöst werden können. Die Verstrickung sowohl Russlands als auch der Vereinigten Staaten in die Konflikte bedeutet, dass jede denkbare Lösung deren Beteiligung erfordert; die OSZE bietet ihnen dafür den institutionellen Rahmen, in dem sie, wenn sie es denn wollten, in aller Stille zusammenarbeiten könnten, um zu praktikablen Lösungen zu gelangen. Abgesehen von ihrer Verantwortung bei der Lösung von Regionalkonflikten spielt die OSZE nach wie vor in einer Reihe wichtiger, wenn auch weniger spektakulärer „Nischen“-Themen eine Rolle:

- Die Gruppe Terrorismusbekämpfung im OSZE-Sekretariat klärt über terroristische Bedrohungen in der Region auf, verbessert die Fähigkeiten der Staaten, auf Terrorismus zu reagieren, deckt Lücken sowohl in der Gesetzgebung als auch in den operativen Bemühungen zur Reduzierung terroristischer Bedrohungen auf und behebt sie, fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (z.B. mit dem Ziel, terroristische Bewegungen am Überschreiten internationaler Grenzen zu hindern, oder bei der Weiterbildung nationaler Polizeikräfte zur Erkennung und Bekämpfung terroristischer Bedrohungen) und – besonders wichtig – hilft den Staaten dabei sicherzustellen, dass die Menschenrechte im Zuge antiterroristischer Maßnahmen nicht mit Füßen getreten werden.
- Die Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels unternimmt erhebliche Anstrengungen zum Ausbau von Kapazitäten und zur Verstärkung der Zusammenarbeit über internationale Grenzen hinweg, um den Menschenhandel, insbesondere den Handel mit Frauen und Kindern, zum Zwecke der Ausbeutung als „Sexsklaven“ oder durch Zwangsarbeit und andere sklavereiähnliche Praktiken einzudämmen.
- Das Forum für Sicherheitskooperation ist federführend bei der Entwicklung von Instrumenten zur Erhöhung der Transparenz und zur Begrenzung von Kleinwaffen und leichten Waffen im OSZE-Gebiet. Während sich die weltweite Aufmerksamkeit eher auf Massenvernichtungswaffen und schwere konventionelle Waffen konzentriert, sind heutzutage die meisten gewaltsamen Todesfälle auf den Gebrauch von Kleinwaffen und leichten Waffen zurückzuführen. Die OSZE hat hierzu einen Praxisleitfaden herausgebracht und führt Schulungen vor Ort durch, um die staatliche Kontrolle der Produktion und der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen in den einzelnen Ländern zu verbessern, die Transparenz der Ein- und Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen zu erhöhen, die Lagerbestände solcher Waffen besser zu verwalten

und zu sichern, um zu verhindern, dass sie in falsche Hände geraten, und überschüssige oder verrottende Kleinwaffen und leichte Waffen oder deren Komponenten, die Gefahren für die Umwelt oder für die Sicherheit der Menschen darstellen, zu erkennen und zu entsorgen.

Dies sind nur einige Beispiele für wertvolle Initiativen, mit denen die OSZE in den vergangenen Jahren auf die Zunahme nichttraditioneller Bedrohungen reagiert hat. Auch wenn diesen „Nischen“-Tätigkeiten selten so viel Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und in der Politik zuteil wird wie z.B. dem Konfliktmanagement auf dem Balkan, veranschaulichen sie doch eine Reihe von Sicherheitsproblemen, zu deren Bewältigung die OSZE nach wie vor auf einzigartige Weise beiträgt. Es wäre für die europäische regionale Sicherheit von großem Nachteil, wenn diese Funktionen nicht mehr von einer Institution mit solch großer geographischer Reichweite wahrgenommen würden. Selbst wenn die OSZE auf ein „*Business as usual*“ in diesen „Nischen“ beschränkt bliebe, sollte sie auch in der näheren Zukunft weiterhin eine wichtige Rolle spielen.

Herausforderungen für die Zukunft: Kann die OSZE revitalisiert werden?

Angesichts der Veränderungen im internationalen sicherheitspolitischen Umfeld, in der Innenpolitik einiger bedeutender OSZE-Teilnehmerstaaten, insbesondere Russlands und der USA, und in den Institutionen wie z.B. der EU sowie in Anbetracht der zunehmenden Fähigkeit anderer Institutionen, einige der anstehenden Aufgaben zu übernehmen, denkt manch ein Beobachter, die OSZE habe ausgedient und sollte sich zukünftig nur noch auf die Tätigkeit in den genannten „Nischen“ konzentrieren; einige wenige schlagen sogar vor, sie ganz abzuschaffen. Die größte Herausforderung besteht für die OSZE somit vielleicht in der schwindenden Wahrnehmung ihrer Relevanz auf politischer Ebene. Der wichtigste Beitrag der OSZE zur regionalen Sicherheit besteht in ihrer Rolle bei der Konfliktverhütung und -bewältigung infolge ihrer umfassenden Definition von Sicherheit, bei der es stets sowohl um die Sicherheit von Staaten als auch um diejenige von Gruppen und von Individuen geht. Das Sicherheitsverständnis der OSZE schließt zudem verantwortungsbewusste Regierungsführung, wirtschaftliches Wohlergehen, die Vermeidung von Umweltzerstörung und die Achtung der Menschenrechte ebenso ein wie die traditionelle Sicherheit vor bewaffneter Gewalt.

Aber selbst wenn sie zu alledem beiträgt, ist es für die OSZE schwierig, die Anerkennung zu bekommen, die sie zu Recht verdient. Die Ziele sind so vielfältig und es sind so viele Akteure beteiligt, dass es schier unmöglich ist, den Beitrag einer einzelnen Institution, auch einer solch großen wie der OSZE, von denjenigen der anderen exakt zu trennen. Hinzu kommt, dass eben „nichts passiert“, wenn Konfliktverhütung und -bewältigung erfolgreich sind.

Und „nichts“ bleibt in den Medien nun einmal unerwähnt und wird weder in den Hauptstädten, noch von der Öffentlichkeit, ja nicht einmal von der Wissenschaft bemerkt. So erhält die OSZE schon *per definitionem* umso weniger Aufmerksamkeit, je erfolgreicher sie ist. Wenn es ihr aber nicht gelingt, die Aufmerksamkeit wichtiger politischer Entscheidungsträger auf sich zu ziehen, verliert sie wiederum die für den weiteren Erfolg notwendige politische und materielle Unterstützung. So ist nun einmal die Realität und trotz intensiver und gutgemeinter Versuche, daran etwas zu ändern, hat die OSZE es bislang nicht geschafft, diesem grundsätzlichen Dilemma zu entkommen. Was sie auch unternimmt, die Wahrscheinlichkeit, dass sie gleichviel Beachtung findet wie die VN, die NATO oder die EU, ist gering. Das ist allerdings nicht immer von Nachteil, da es der OSZE ermöglicht, ihrer Arbeit im Stillen und daher oftmals flexibler und erfolgreicher nachzugehen als andere Institutionen, deren Arbeit häufig in den Medien und in der Politik diskutiert wird. Gleichzeitig fällt es ihr dadurch aber auch schwerer, die politische Aufmerksamkeit und die materielle Unterstützung zu bekommen, die notwendig ist, um sie als wichtigen Akteur der europäischen Sicherheit zu revitalisieren.

Daraus folgt jedoch nicht, dass die OSZE ihre Existenzberechtigung verloren hätte, auch wenn ihr normativer und politischer Konsens sicherlich erodiert ist. Mehrere Schlüsselfaktoren sind zu bedenken, wenn man Überlegungen über die mögliche Rolle der OSZE in der näheren Zukunft anstellt.

Noch sind bei weitem nicht alle Konfliktregionen, in denen die OSZE seit Anfang der 90er Jahre tätig ist, stabil. Es gibt vor Ort nach wie vor noch immens viel zu tun, um einen stabilen Frieden zu erreichen statt nur den derzeit in den betreffenden Gebieten herrschenden instabilen Frieden aufrechtzuerhalten, in dem es lediglich nicht zu offener Gewalt kommt. Dazu gehört die Beilegung der „eingefrorenen Konflikte“ in Berg-Karabach und Moldau, aber auch die Lösung der Probleme, die im August 2008 zum Ausbruch des bewaffneten Konflikts in Georgien geführt haben. Dazu gehört ebenso die Bewältigung jener Konflikte, die beendet zu sein scheinen, aber jederzeit wieder aufflammen könnten, darunter die Konflikte in Tschetschenien und auf der Krim. Der erneute Ausbruch von Gewalt muss zudem in Regionen verhindert werden, in denen es zum Krieg kam, die danach jedoch zu einem relativen Frieden zurückgefunden haben; in diese Kategorie fallen Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Kroatien und Tadschikistan. Ein stabiler Friede muss dort aufgebaut werden, wo Konfliktverhütung bislang halbwegs funktioniert hat, wo aber dennoch kontinuierliche Aufmerksamkeit erforderlich ist, um zu verhindern, dass vorhandene Spannungen in offene Gewalt umschlagen; dies gilt für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, für Usbekistan und für Kirgisistan. Keine andere Institution verfügt über vergleichbare praktische Erfahrungen in diesen Regionen wie die OSZE, deren Missionen und andere Feldaktivitäten für eine permanente internationale Präsenz sorgen, und keine andere Institution besitzt dieselbe Legitimation, die notwendig ist, um

sich in Konflikte in diesen Ländern einzumischen, da jedes einzelne von ihnen auch Teilnehmerstaat der OSZE ist. Keiner der genannten Staaten gehört derzeit der NATO oder der EU an, auch wenn einige von ihnen Beitrittskandidaten sind, so dass jedwede Einmischung einer der beiden Institutionen von einheimischen politischen Eliten und der dortigen Öffentlichkeit vermutlich als Einmischung „von außen“ in ihre inneren Angelegenheiten betrachtet würde. Selbst wenn die Phase scheinbar ansteckender Gewalt, die die 90er Jahre prägte, offenbar vorbei ist, ist es immer noch zu früh, davon auszugehen, dass das gesamte OSZE-Gebiet nun zu einer Zone „demokratischen Friedens“ geworden ist; es wird im Gegenteil deutlich, dass weitere Anstrengungen einer Institution wie der OSZE, die die Entstehung einer regionalen Zone des Friedens engagiert unterstützt, nach wie vor dringend erforderlich sind.

Zusätzlich zu diesen Konflikten der Vergangenheit, die auch weiterhin Aufmerksamkeit erfordern, hat die OSZE einige neue Sicherheitsthemen im OSZE-Gebiet erkannt und gehört inzwischen zu den wichtigsten Akteuren, die sich mit ihnen auseinandersetzen. Beispiele für solche Themen wurden im vierten Abschnitt des Beitrags genannt. Zu ihnen gehören demnach die transnationale Verfolgung terroristischer Aktivitäten und die Verbesserung des Grenzschutzes, um die Bewegungsfreiheit von Terroristen, Menschen-, Waffen- und Drogenhändlern sowie anderer Krimineller in der gesamten Region einzuschränken. Ebenso zählt dazu die Förderung ethnischer und nationaler Vielfalt sowie die Repräsentanz von Frauen in der Polizei und beim Grenzschutz, deren Fähigkeiten zudem so auszubauen sind, dass sie ihren Aufgaben bei voller Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte besser nachkommen können. Des Weiteren muss Rüstungskontrolle durch erhöhte Transparenz und verstärkte Vertrauensbildung, u.a. im Bereich von Kleinwaffen und leichten Waffen, ausgeweitet werden. Der Menschenhandel, insbesondere der Handel mit Frauen und Kindern zum Zwecke der Prostitution oder der Zwangsarbeit, ist ebenso zu bekämpfen wie Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, antimuslimische Einstellungen und Verhaltensweisen sowie andere Formen religiöser Diskriminierung. Diese und zahlreiche ähnliche „*Soft-security*“-Probleme bedrohen den Frieden und die Sicherheit in der gesamten Region. Sie können nur dann wirksam bekämpft werden, wenn die Staaten multilateral vorgehen.

Die OSZE ist auf einzigartige Weise für die Bearbeitung zahlreicher dieser Probleme geeignet, z.T. schon deshalb, weil sie sich mit ihrem umfassenden Teilnehmerkreis auf derart viele Staaten und einen solch großen Teil der nördlichen Hemisphäre erstreckt. Allein die Tatsache, dass sowohl die Vereinigten Staaten als auch Russland als auch die EU in der OSZE vertreten sind, versetzt sie in die Lage, Probleme, von denen alle drei Hauptakteure betroffen sind oder die sie umgekehrt beeinflussen, zu diskutieren, zu debattieren und manchmal auch zu lösen, ohne den Aufwand, der in einer globalen Organisation wie den VN notwendig ist, um zu einem Konsens zu gelangen.

Russland wird auf absehbare Zeit von den übrigen europäischen Institutionen ausgeschlossen bleiben und die USA haben weder Interesse an einem Beitritt zur EU noch Aussicht darauf. Fast alle genannten Themen tangieren jedoch eine oder beide der großen Mächte; beide sind praktisch von allem betroffen, was in der Region geschieht, und beide tragen die Verantwortung für zumindest einige der Probleme. Kurz: Als Teil des Problems müssen sie sich auch an dessen Lösung beteiligen. Mit all ihren Einschränkungen stellt die OSZE ein einzigartiges Forum dar, in dem diese wichtigsten Regional- und Weltmächte ihre Differenzen im multilateralen Rahmen beraten, verhandeln und bereinigen können, in einer Umgebung, in der fern vom Rampenlicht des öffentlichen Interesses Fragen behandelt werden können, bevor die Fronten sich verhärten und Probleme politisch aufgeladen werden, was sie wiederum wesentlich schwerer lösbar macht.

Die OSZE kann und sollte mehr sein als eine „Quasselbude“, aber selbst diese Funktion sollte bei der Bewertung ihrer Eignung als Forum für den Dialog zwischen den Vereinigten Staaten, Russland und Europa nicht unterschätzt werden. Auch sie kann nur durch die entschlossene Übernahme einer Führungsrolle durch die EU, Russland und insbesondere die Vereinigten Staaten wiederbelebt werden. Barack Obama sollte es bei seiner Einführung in das Amt des US-amerikanischen Präsidenten im Januar 2009 zu einer seiner Prioritäten erklären, die OSZE gemeinsam mit den Führungsspitzen Russlands und der EU auf höchster politischer Ebene zu revitalisieren; dazu sollte auch die Verpflichtung gehören, 2009, zehn Jahre nach dem letzten Gipfeltreffen der OSZE, in Athen ein Gipfeltreffen abzuhalten. Strukturelle Reformen sind zu diesem Zeitpunkt weitaus weniger wichtig als die erneute Verpflichtung der wichtigsten Teilnehmerstaaten, die normativen Grundlagen der Organisation zu bekräftigen und zu erweitern und die Einhaltung des bestehenden umfangreichen normativen *Acquis* zu verbessern.

Die OSZE muss ihre Rüstungskontrollagenda weiterentwickeln. Russland und zahlreiche andere Teilnehmerstaaten kritisieren, dass die OSZE sich fast nur noch auf die menschliche Dimension konzentriert und dabei die sicherheitspolitische Dimension vernachlässigt; sie haben insofern recht, als für die USA über viele Jahre hinweg, vor allem aber seit 2001, in der OSZE beinahe ausschließlich die Menschenrechte im Mittelpunkt standen. Umgekehrt versuchte Russland unter Putin, die menschliche Dimension der politisch-militärischen unterzuordnen und den Fokus der OSZE von umfassender Sicherheit auf politisch-militärische Sicherheit zu verengen. Die Stärke der normativen Grundlagen der OSZE besteht jedoch gerade in der ausdrücklichen Verknüpfung der Menschenrechte und anderer Aktivitäten in der menschlichen Dimension mit konkreten Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit auf allen Ebenen. Diese Verknüpfung wurde durch die Auseinandersetzungen zwischen den USA und Russland, die beide den von ihnen jeweils bevorzugten „Korb“ auf Kosten der anderen Dimensionen des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE in den Mittelpunkt stellen, weitgehend zerstört. Kernstück

des Rüstungskontrollregimes ist der KSE-Vertrag. Es ist von größter Bedeutung, dass die Parteien entweder schnellstens den bereits unterzeichneten angepassten KSE-Vertrag ratifizieren oder aber alternativ dazu Verhandlungen über den Abschluss eines aktualisierten Vertrags aufnehmen, der besser auf die heutige Situation zugeschnitten ist als auf die Bedingungen des Jahres 1999, als der angepasste KSE-Vertrag in Istanbul unterzeichnet wurde. Natürlich ist es wichtig, dass Russland seinen Istanbul Verpflichtungen nachkommt und seine Truppen aus allen Teilnehmerstaaten, die dies verlangen, abzieht; aber darum allein geht es nicht. Wichtig ist vor allem, nicht nur das Niveau konventioneller Waffen in der gesamten Region zu stabilisieren, sondern auch lokale Rivalitäten zu erfassen, die zur Anwendung von Gewalt führen könnten. Dazu muss das Anwendungsgebiet des Vertrags über die heute 30 Vertragsstaaten hinaus auf so viele der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten wie möglich ausgeweitet werden. Die Überprüfung und Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags sollte daher höchste Priorität haben und auf einem OSZE-Gipfeltreffen im Dezember 2009 abgeschlossen werden.

Schlussfolgerung

Soll die OSZE ihr in der Charta von Paris 1990 formuliertes Mandat, „in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ zu befördern, erfüllen, muss sie nicht nur ihr „*Business as usual*“ in „Nischen“-Themen, über die weitgehend Konsens herrscht, fortsetzen, sondern auch ihre normativen Grundlagen und ihr einzigartiges Tätigkeitsspektrum, die beide zusammen Sicherheit, verantwortungsbewusste Regierungsführung und Menschenrechte in einem einzigen umfassenden Rahmen miteinander verknüpfen, bekräftigen und wiederbeleben. Gelingt es ihr nicht, ihre Verpflichtung auf diese Vision zu erneuern, kann die OSZE vielleicht mit ihrem „*Business as usual*“ fortfahren – dieses „*Business*“ wird jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach an Bedeutung verlieren und diejenigen Themen, die einen hohen Stellenwert haben, würden vermutlich von anderen Institutionen übernommen. Die Vision der OSZE – ihr normativer Kern – geht jedoch tiefer und wesentlich weiter als diejenige aller andere vergleichbaren Institutionen; nur durch die Wiederentdeckung dieser Vision und die Wiederbelebung ihrer ursprünglichen Funktionen kann die OSZE den ihr zustehenden Platz als wichtiger Akteur wieder einnehmen, der in der Lage ist, einen einzigartigen und bedeutenden Beitrag zu Frieden und Sicherheit in dem großen Gebiet von „Vancouver bis Wladiwostok“ zu leisten.

Europäische Sicherheit: Wo stehen wir heute?

Einführung

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die gegenwärtigen Konstellationen der europäischen Sicherheitsordnung darzustellen, Veränderungen nachzuzeichnen, mögliche zukünftige Szenarien aufzuzeigen und zu erörtern, was die OSZE tun kann, um Einfluss darauf zu nehmen, welches der Szenarien schließlich eintreten wird. Wir werden dazu im weitesten Sinne die Theorie der regionalen Sicherheitskomplexe (*Regional Security Complex Theory*, RSCT) heranziehen. Unsere Ausgangsthese lautet, dass sich die grundlegende Struktur europäischer Sicherheit allmählich in eine bipolare, konfliktreiche Ordnung verwandelt. Dieser Prozess ist jedoch reversibel, und an dieser Umkehr könnte die OSZE im begrenzten Umfang mitwirken.

Ein regionaler Sicherheitskomplex besteht aus einer Gruppe von Akteuren, deren Sicherheitsprobleme so eng miteinander vernetzt sind, dass sie nicht voneinander getrennt betrachtet oder gelöst werden können.¹ Die RSCT geht von drei Grundgedanken aus, wobei einer der Geopolitik, der zweite der neuen Sicherheitsagenda und der dritte der linguistischen Wende in den Sozialwissenschaften entlehnt ist. Aus der Geopolitik stammt der Gedanke, dass Interdependenzen im Bereich Sicherheit häufig auf regionaler Ebene vorkommen. Das rührt daher, dass „viele Bedrohungen eher kurze Wege zurücklegen als lange“.² Oftmals greifen Großmächte in regionale Sicherheitskomplexe ein und verstärken oder dämpfen regionale Sicherheitsdynamiken. Zweitens spiegelt die RSCT die neue Sicherheitsagenda wider, die Ende der 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts aufkam. Diplomaten und Wissenschaftler erweiterten den Sicherheitsbegriff um nichtmilitärische Themen (Umwelt, Wirtschaft etc.) und nichtstaatliche Referenzobjekte (z.B. Individuen und Gruppen). Die KSZE/OSZE war bei den Bemühungen, die traditionelle Sicherheitsagenda, in deren Mittelpunkt Staaten und militärische Sicherheit standen, zu vertiefen und zu erweitern, einer der wichtigsten politischen Unternehmer. Schließlich speist sich die RSCT aus der linguistischen Wende in der Sicherheitsforschung. Anders als die beiden zuvor genannten Anleihen geht es hier nicht um die Inhalte internationaler Sicherheit, sondern um Epistemologie. *Policy*-Forscher können Bedrohungen nicht als objektive Bedingungen behandeln. Bedrohungen sind eher intersubjektive gesellschaftliche als objektive Gegebenheiten. Anders als objektive Gegebenheiten (wie z.B.

1 Vgl. Barry Buzan/Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge 2003, S. 44.

2 Ebenda, S. 45 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Berge) sind gesellschaftliche Fakten (wie z.B. Geld) nur aufgrund (diskursiver) Übereinkunft Fakten.³ Über Gefahrendiskurse oder Versicherheitlichung wird ein intersubjektives Verständnis innerhalb einer politischen Gemeinschaft konstruiert, um etwas als Sicherheitsproblem behandeln zu können.⁴

Die RSCT geht davon aus, dass Sicherheitsdynamiken hauptsächlich von inneren (ökonomischen, politischen, gesellschaftlichen u.a.) Verwundbarkeiten und der materiellen und sozialen Struktur des regionalen Sicherheitskomplexes beeinflusst werden. „Materielle Struktur“ bezieht sich dabei auf die Machtverteilung zwischen den regionalen Akteuren und „soziale Struktur“ auf die verschiedenen Rollen – Feind, Rivale, Freund –, die in dem Komplex vorherrschen. In Abhängigkeit von der relativen Stärke jeder dieser Rollen und den Freund-Feind-Mustern, die sich daraus ergeben, können drei grundlegende Sicherheitsordnungen unterschieden werden: Konfliktformationen (kompetitive Sicherheitsordnungen), Sicherheitsregime (kooperative Sicherheitsordnungen) und Sicherheitsgemeinschaften (Nach-Sicherheitsordnungen).⁵

Die RSCT ist ein geeignetes Instrument zur Erfassung der Strukturen regionaler Sicherheitskomplexe. Sie kann auch herangezogen werden, um zukünftige Szenarien zu entwerfen und zu klären, welche politisch-strategischen Optionen in einem bestimmten regionalen Sicherheitskomplex „realistisch“ sind. Wir werden uns im Folgenden beider Funktionen der Theorie bedienen.

Die allmähliche Entstehung eines bipolaren, konfliktreichen regionalen Sicherheitskomplexes

Mit dem Ende des Kalten Krieges kamen regionale Sicherheitsdynamiken in Europa wieder zur Geltung. Globale Sicherheitsprobleme, die den Kontinent beherrscht hatten, traten in den Hintergrund. Im postsowjetischen Raum und auf dem Balkan brachen in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts bis dahin eingefrorene inner- und zwischenstaatliche Spannungen und Konflikte wieder hervor. Sicherheitsdynamiken entfalteten sich zu jener Zeit hauptsächlich in zwei ausgeprägten regionalen Sicherheitskomplexen: einem EU-zentrierten und einem anderen Russland-zentrierten. Verglichen mit der begrenzten Sicherheitsinterdependenz zwischen den beiden Komplexen waren die Sicherheitsdynamiken in ihrem *Innern*, etwa zwischen der EU und dem westlichen Balkan oder zwischen Russland und dem postsowjetischen Raum, heftig.⁶ Im selben Jahrzehnt bildete sich ein schwaches gesamteuropäisches Sicherheitsregime heraus, dessen Grundlagen der Helsinki-Prozess in der Zeit des Kalten Krieges geschaffen hatte. Seine wichtigsten Säulen waren die

3 Vgl. John Searle, *The Construction of Social Reality*, New York 1995.

4 Vgl. Buzan/Waever, a.a.O. (Anm. 1) S. 491.

5 Vgl. ebenda, S. 50 und S. 54.

6 Vgl. ebenda, S. 343.

OSZE, das 1997 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland und die ebenfalls 1997 unterzeichnete NATO-Russland-Grundakte. Alle drei weisen ein dichtes Netz institutionalisierter und informeller Kontakte auf, die, so hoffte man anfänglich im Westen, allmählich zur faktischen Integration Russlands in die euro-atlantische Werte- und Interessengemeinschaft führe würden.

Im Nachhinein betrachtet erscheint das letzte Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts als eine Art Interregnum. Im neuen Jahrtausend haben Veränderungen in der absoluten und der relativen Macht der EU und Russlands und in ihren Versicherheitlichungsmustern zu einer allmählichen Verschmelzung der beiden europäischen regionalen Sicherheitskomplexe geführt. Der so entstehende „Superkomplex“ höhlt das gesamteuropäische Sicherheitsregime aus und verstärkt kompetitive Sicherheitsdynamiken. Der kurze Krieg zwischen Russland und Georgien im Sommer 2008 und die darauf folgende Abkühlung in den Ost-West-Beziehungen haben uns auf drastische Weise die Risiken in Erinnerung gerufen, die diesen Entwicklungen innewohnen.

Die USA greifen sowohl bilateral als auch über die NATO und die OSZE in den regionalen Sicherheitskomplex ein. Seit dem 11. September 2001 wurden ihre Strategien in Europa stärker von globalen Sicherheitsinteressen, insbesondere dem weltweiten Kampf gegen den Terrorismus und der Suche nach sicheren Alternativen zum Öl aus dem Nahen Osten, beeinflusst. Im folgenden Abschnitt werden die jüngsten (ungleichen) Verbesserungen in den diplomatischen, wirtschaftlichen und militärischen Aktivposten der EU und Russlands beschrieben. Unter allen regionalen Akteuren haben lediglich diese beiden die Fähigkeiten zur Machtprojektion und die notwendigen Strategien sowie den politischen Willen zur Gestaltung des regionalen Sicherheitskomplexes entwickelt.

Auf dem Weg zu einem bipolaren Europa

Die Umwandlung des regionalen Sicherheitskomplexes in eine bipolare Ordnung wird u.a. von einem Machtzuwachs der EU und Russlands sowie von geopolitischen und geoökonomischen Entwicklungen begünstigt. In dem Maße, wie die Sicherheitsprobleme der EU auf dem westlichen Balkan und diejenigen Russlands in Tschetschenien in den Hintergrund traten, wurde die gemeinsame Nachbarschaft der beiden Hauptakteure in den letzten Jahren zum neuen geopolitischen Krisenherd in Europa – vor allem der Südkaukasus, die Ukraine und Moldau.

Vier eng miteinander zusammenhängende Faktoren erklären die zunehmende Bereitschaft und Fähigkeit der EU, ihre Ordnungsvorstellungen in den post-

sowjetischen Raum zu projizieren.⁷ Erstens hat die Osterweiterung die EU näher an Russland heranrücken lassen. Die neuen geopolitischen Grenzen bringen sowohl Möglichkeiten als auch Risiken mit sich. Die EU verspricht sich von der Mitgestaltung – d.h. der Europäisierung – ihrer neuen Nachbarschaft eine Eindämmung der von dort ausgehenden „weichen“ Sicherheitsbedrohungen.⁸ Zweitens hat die EU, obwohl sie Moskaus Vorherrschaft im postsowjetischen Raum niemals offiziell akzeptiert hat, dessen faktische Zugehörigkeit zu Russlands Einflussosphäre jedoch kaum angefochten. Die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten, vor allem Polen und Litauen, geben sich alle Mühe, die Haltung der EU zu verändern. Ihre geographische Nähe zum mächtigen Russland, gepaart mit der Erinnerung an die sowjetische Unterdrückung, schlägt sich in einem Gefühl akuter (politischer, militärischer und wirtschaftlicher) Verletzbarkeit gegenüber Moskau nieder. Aus geopolitischen wie aus ideologischen Gründen sprechen sie sich daher offen für die Aufnahme ihrer an Russland grenzenden Nachbarn in die EU und die NATO aus. Ihre Lobbyarbeit wird durch ihre engen Kontakte mit dortigen politischen Akteuren, ihre Sprachkenntnisse (mit Russisch kommt man im postsowjetischen Raum noch immer weit) und ihre eigenen Erfahrungen mit postkommunistischer Transformation gestärkt.

Drittens erhalten Forderungen innerhalb der EU nach einer konsequenteren gemeinschaftlichen Strategie gegenüber Russlands Verhalten in der gemeinsamen Nachbarschaft dadurch, dass Energiesicherheit wieder zu den wichtigsten Anliegen der europäischen Regierungen zählt, verstärkt Auftrieb. Angesichts der Abhängigkeit der EU von russischem Öl und Gas wurden die jüngsten Unterbrechungen der Lieferungen an Belarus und die Ukraine von den Befürwortern einer härteren Gangart gegenüber Russland als Beweis für Moskaus Entschlossenheit angesehen, Energie als „Machtwährung im internationalen System“⁹ zu benutzen. Diese Befürchtungen haben wiederum die geoökonomische Bedeutung des Südkaukasus, Moldaus und der Ukraine als Energiekorridore, die die EU mit kaspischem Öl und Gas verbinden, erhöht.¹⁰ Viertens hat die EU im neuen Jahrtausend auch neue außenpolitische Instrumente entwickelt und sich eine Sicherheitsstrategie als Anleitung zu deren Benutzung zugelegt. Mit der Erweiterung der Außen- und Sicherheitspolitik stellt Brüssel sicher, dass seine zunehmende Kritik an Russlands Einflussnahme im postsowjetischen Raum nicht nur rhetorisch ist. Strategisches Ziel der

7 Zusätzlich zu den Faktoren, die auf die EU selbst zurückzuführen sind, haben die prowestlichen „farbigen Revolutionen“ in Georgien und der Ukraine einen Großteil dazu beigetragen, dass Brüssel sein Engagement in der Region verstärken will.

8 Vgl. Roberto Aliboni, *The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy*, in: *European Foreign Affairs Review* 1/2005, S. 1-16.

9 Enno Harks, zitiert nach Dimitrios Triantaphyllou, *Energy Security and Common Foreign and Security Policy (CFSP): The Wider Black Sea Area Context*, in: *Southeast European and Black Sea Studies* 2/2007, S. 290.

10 Vgl. 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.*

Erweiterung und Vertiefung des Engagements der EU in ihrer östlichen Nachbarschaft ist es, dass um die Union herum ein „Ring verantwortungsvoll regierter Staaten“¹¹ entsteht. Es beruht auf der Neuen Nachbarschaftspolitik (ENP) und der damit verbundenen und derzeit in der Debatte befindlichen „Partnerschaft mit dem Osten“ sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), zu der auch die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gehört. Insbesondere die ENP, die die erfolgreiche Erweiterungspolitik zum Vorbild hat, verkörpert das erheblich verstärkte Engagement der EU in der östlichen Nachbarschaft. Für die ENP wurden rund zwölf Milliarden Euro bereitgestellt; ihre Ziele reichen von der Förderung einzelner Elemente des *Acquis communautaire* im Rahmen sogenannter ENP-Aktionspläne bis zu neuen diplomatischen Initiativen und Maßnahmen zur Lösung der Territorialkonflikte in Berg-Karabach, Georgien und Moldau.¹² In einer Art *Spillover*-Effekt von der ersten zur zweiten Säule der EU-Außenpolitik führte die ENP in der östlichen Nachbarschaft dazu, dass die Instrumente der GASP und der ESVP parallel eingesetzt wurden. Die Union ernannte Sonderbeauftragte für Moldau (2005), den Südkaukasus (2003) und die Krise in Georgien (September 2008), entsandte die ESVP-Mission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien (EUJUST THEMIS, 2004-2005), unterhält seit 2005 ein Grenzschutz-Unterstützungsteam in Georgien, das die Nachfolge der OSZE-Grenzbeobachtungsmission antrat, nachdem diese aufgrund russischer Bedenken hatte eingestellt werden müssen, richtete die EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes an der moldauisch-ukrainischen Grenze (EUBAM, seit 2005) ein, führte seit 2007 vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Georgien durch und entsandte im Oktober 2008 die zivile Beobachtermission EUMM nach Georgien, die den Rückzug der russischen Truppen aus den besetzten georgischen Gebieten auf die Linien vor Beginn der Feindseligkeiten gemäß dem Sarkozy-Medwedjew-Übereinkommen vom 12. August beobachten soll.¹³

Dem Engagement der EU sind jedoch, auch wenn es in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen hat, einige entscheidende Grenzen gesetzt. Brüssel scheute bislang davor zurück, seine neuen, im Rahmen der ESVP entwi-

11 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, den 12. Dezember 2003, S. 8.

12 Zur Zeit der Fertigstellung des vorliegenden Beitrags führte die Europäische Kommission Gespräche mit den Behörden Georgiens und den beiden abtrünnigen Republiken Abchasien und Südossetien über die Wiederaufnahme ihrer auf den Konflikt bezogenen Hilfeleistung für die beiden Sezessionsgebiete, die nach den Ereignissen im Sommer 2008 unterbrochen worden war.

13 Am 10. Oktober hatten sich die russischen Streitkräfte aus den an die abtrünnigen Republiken angrenzenden Gebieten, die sie nach Georgiens Versuch, Südossetien gewaltsam zurückzuerobern, besetzt hatten, zurückgezogen. Zur Zeit der Fertigstellung des vorliegenden Beitrags gab es noch drei Unruhegebiete, Achalgori, Kodori und Perewi, in denen sich trotz EU-Protesten Milizen der abtrünnigen Republiken bzw. russische Truppen aufhielten. Umstritten bleibt weiterhin die Verstärkung der russischen Streitkräfte in Abchasien und Südossetien, die von der EU als Verstoß gegen den Sarkozy-Medwedjew-Friedensplan betrachtet wird.

ckelten operativen Fähigkeiten zur Friedensschaffung und Friedenskonsolidierung für die Bearbeitung der eingefrorenen Konflikte einzusetzen. Zwar konnte die EU ihr neu gewonnenes Leistungsvermögen mit der raschen Entsendung der EUMM nach Georgien eindrucksvoll unter Beweis stellen; die zivile Mission verfügt jedoch über keinerlei exekutive Befugnisse zur Durchsetzung des zwischen der EU und Russland vereinbarten Friedensplans. Bezüglich der ENP starten die EU-Nachbarn im Osten verglichen mit den ehemals kommunistischen Beitrittsländern zudem auf einem wesentlich niedrigeren Entwicklungsniveau, was Demokratie, Wirtschaft, Rechtsstaatlichkeit etc. anbelangt. Die Herausforderungen bei der Europäisierung dieser Länder sind für die EU somit wesentlich größer.¹⁴ Hinzu kommt, dass die dazu notwendigen Instrumente (ENP-Aktionspläne sowie das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, ENPI) erheblich weniger leistungsfähig sind als diejenigen, die für die Gestaltung der Beziehungen zu Ländern mit einer konkreten Beitrittsperspektive zur Verfügung stehen. Darüber hinaus ist der legitime politische Wettbewerb im Innern der Staaten – ein für den Erfolg der Massenerweiterung entscheidender Faktor¹⁵ – in den ENP-Ländern nur schwach ausgebildet, und auch das nur in einigen wenigen. Und schließlich hat die EU, auch wenn sie in den Genfer Friedensverhandlungen, die sich mit den Folgen des Krieges zwischen Russland und Georgien auseinandersetzen sollen, federführend ist, in den Fünf-plus-zwei-Gesprächen über Transnistrien lediglich Beobachterstatus und in den Verhandlungen zwischen Armenien und Aserbaidschan überhaupt keine formelle Funktion.¹⁶

In Russland nahm die Institutionenbildung seit Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts einen völlig anderen Verlauf als in der EU. Während das Ende des Kalten Krieges der EU die Möglichkeit eröffnete, Schritt für Schritt eigene autonome Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeiten zu entwickeln, bedeutete der Zusammenbruch der Sowjetunion für Russland einen dramatischen Machtverlust, von dem es sich erst in jüngster Zeit erholt hat. Die 90er Jahre bescherten dem Land einen steilen wirtschaftlichen Niedergang, gleichzeitig büßte es seinen globalen Einfluss weitgehend ein. Der Machtverlust des Zentralstaates schwächte die Steuerungsfähigkeit des Staates drastisch.¹⁷ Die Wirtschaftspolitik fiel weitgehend in die Hände von Oli-

14 Vgl. Judith Kelley, *New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms Through the New European Neighbourhood Policy*, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2006, S. 29-55.

15 Vgl. Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford 2005.

16 Bei den Genfer Gesprächen teilen sich die EU, die OSZE und die Vereinten Nationen den Vorsitz. Ihre Beziehungen untereinander sind dabei nicht frei von Reibungen. Jede der drei Organisationen unterhält eine wichtige Mission in Georgien und keine von ihnen will, dass die anderen ihr ins Gehege kommen. Insbesondere die OSZE fühlt sich von dem Newcomer EUMM bedroht, dessen Mandat im Niemandsland zwischen Georgien und Südossetien sich mit ihrem eigenen überschneidet. Das hat zu der absurden Situation geführt, dass georgische und südossetische Kontrollpunkte in den betroffenen Gebieten von beiden Organisationen beobachtet werden.

17 Vgl. Richard Sakwa, *Putin: Russia's Choice*, London 2004.

garchen und westlichen Beratern. Regionale Bosse rissen die Macht an sich und untergruben damit die Souveränität des Staates im Innern; in der Folge entstand eine *De-facto*-Föderation von Ministstaaten, die eigene Souveränitätsansprüche stellten.

Aber selbst als die materiellen Grundlagen für seinen internationalen Einfluss schwanden, beharrte Russland darauf, noch immer eine Großmacht zu sein, der „ein ehrwürdiger Platz [...] in der Gemeinschaft der zivilisierten Völker in Eurasien und Amerika“¹⁸ zustehe. Russland verfügte tatsächlich noch über ausreichende Fähigkeiten zur Machtprojektion und zur Errichtung einer Hegemonie über den postsowjetischen Raum, mit Ausnahme der baltischen Staaten. Moskau machte für sich eine – wie es der damalige Präsident Boris Jelzin nannte – „besondere Verantwortung“ in dem Gebiet geltend. In derselben Rede aus dem Jahr 1993 rief er die Vereinten Nationen (VN) und andere internationale Akteure dazu auf, „Russland besondere Vollmachten als Garantiemacht für Frieden und Stabilität in der Region zu verleihen“.¹⁹ Mit dieser russischen Version der Monroe-Doktrin erklärte Moskau das „nahe Ausland“ zu seiner exklusiven Interessensphäre, in der es ein Mitsprachrecht hinsichtlich lokaler Entwicklungen habe, die Russlands nationale Interessen betreffen. Moskaus massive militärische Reaktion auf Tiflis' Versuch, Südossetien gewaltsam wiederanzugliedern, im August 2008 kann als Manifestation dieser Doktrin gesehen werden. Das institutionelle Vehikel dafür war die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).²⁰ Jedoch setzten sowohl Russlands eigene Schwäche als auch die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten Moskaus Ambitionen, aus der Organisation eine mächtige Institution zur Wahrnehmung einer legitimen regionalen Führungsrolle zu machen, Grenzen. Insbesondere gelang es nicht, aus dem 1992 geschlossenen Vertrag über kollektive Sicherheit (VKS) eine östliche Alternative zur NATO zu entwickeln. Zudem schlossen sich die GUS-Mitglieder Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldau 1997 zur multilateralen GUAM zusammen, um ihre Positionen und Strategien zu koordinieren und ein Gegengewicht zu Russlands Einfluss im postsowjetischen Raum zu schaffen.²¹ Die GUS erleichterte Moskau dennoch die Machtprojektion nach außen, da sie die Präsenz russi-

18 So der damalige Außenminister Andrei Kosyrew, zitiert nach: Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, London 2002, S. 350.

19 Boris Jelzin, zitiert nach: Suzanne Crow, *Russia Seeks Leadership in Regional Peacekeeping*, in: RFL/RL Research Report 15/1993, S. 28.

20 Nachdem die GUS Anfang Dezember 1991 zunächst von Russland, der Ukraine und Belarus gegründet worden war, schlossen sich Ende desselben Monats insgesamt elf der 15 Nachfolgestaaten der Sowjetunion offiziell zur GUS zusammen. Georgien trat 1993 als zwölfter Mitgliedstaat bei. Die drei baltischen Staaten blieben der Organisation fern. Turkmenistan änderte seinen Status 2005 vom Vollmitglied zum assoziierten Mitglied. Nach dem Krieg mit Russland hat Georgien den Austritt aus der GUS beschlossen.

21 Usbekistan schloss sich der Gruppe 1999 an, die seitdem unter der Abkürzung GUUAM firmierte. Als Taschkent 2005 wieder austrat, nannte sie sich wieder GUAM. Ein Jahr später wandelte sie sich in die „Organisation für Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung – GUAM“ um. Die GUAM wird seit ihrer Gründung in den 90er Jahren von der EU und den USA unterstützt.

scher Truppen im postsowjetischen Raum ermöglichte. Selbst auf dem Höhepunkt der russischen Wirtschaftskrise im Jahr 1996 waren rund 30.000 russische Soldaten in der Region stationiert.

Zwischen dem einstigen globalen Einfluss der Sowjetunion und Russlands Möglichkeiten zur Gestaltung internationaler Ereignisse klafft jedoch noch immer eine große Lücke. Russland ist nach wie vor zu schwach, um für die meisten Länder in seinem nahen Ausland eine attraktive Alternative zu sein. Es besitzt keinerlei nennenswerte „*soft power*“, die es mit der Anziehungskraft der reichen und demokratischen westlichen Clubs – EU und NATO – aufnehmen könnte. Dennoch ist Russland zweifellos auf die internationale Bühne zurückgekehrt, vor allem in seinem nahen Ausland, und hier nicht nur im Südkaukasus, sondern auch in Zentralasien.²² Diese Rückkehr kann ungefähr auf den Beginn der zweiten Amtszeit Wladimir Putins als Präsident datiert werden. Russlands neues Selbstbewusstsein kann jedoch nicht allein auf psychologische Faktoren reduziert werden. Seine Außenpolitik hat nicht nur ihre alte Zuversicht zurückgewonnen; diese wird auch von einem realen Machtzuwachs untermauert. Zwei Voraussetzungen haben zu dieser Entwicklung entscheidend beigetragen: der durch Rekordpreise für Energierohstoffe noch zusätzlich angekurbelte Boom der Ölindustrie bis zum Ausbruch der globalen Finanzkrise im Jahr 2008 und Verbesserungen in der Steuerungsfähigkeit des Staates. Unter Präsident Putin wurde die politische Macht der Oligarchen beschnitten. Ein ähnlich harter Kurs sorgte für ein neu austariertes Verhältnis zwischen der Föderation und den Regionen. Die Vormachtstellung des Zentralstaates wurde durch die Beschränkung der fiskalischen und rechtlichen Kompetenzen der Regionen wiederhergestellt.

Über diese Faktoren hinaus ist Russlands wiedererlangte Fähigkeit, seine Interessen auch auf internationalem Parkett zu vertreten, mehreren gezielten Strategien zu verdanken. Erstens machte Moskau sich an das schwierige Unterfangen, den Niedergang seiner Militärmacht rückgängig zu machen.²³ Präsident Putin stockte nicht nur den Verteidigungsetat auf, sondern verfolgte auch die graduelle Umwandlung der russischen Streitkräfte in eine Berufsmarine weiter. Ebenso wurden Schritte zum Neuaufbau und zur Konsolidierung des militärisch-industriellen Komplexes unternommen, was durch eine Zunahme der Rüstungsexporte finanziert werden sollte. Die Rationalisierung und Modernisierung der Streitkräfte wird noch etliche Maßnahmen erfordern. Da jedoch die Energiepreise allen Voraussagen nach wieder in die Höhe schnellen werden, sobald die Weltwirtschaft sich erholt hat, dürften die in der Folge zu erwartenden Sondergewinne wesentlich dazu beitragen, die Fortset-

22 Zum Wiedererstarben des russischen Einflusses in Zentralasien vgl. Tim Epkenhans, Das Dilemma der OSZE in Zentralasien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 233-245.

23 „Fünfzehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges [...] werden Russlands Streitkräfte in mehreren zentralen Feldern nun wieder leistungsfähiger.“ Kapitel „Russia“, in: IISS, The Military Balance 2008, London 2008, S. 205-224, hier: S. 205.

zung der Reformen sicherzustellen. Zweitens hat Moskau (militärische und wirtschaftliche) Integrationsformate wiederbelebt bzw. ins Leben gerufen, die es noch enger mit seinem nahen Ausland verbinden.²⁴ So war der Kreml beispielsweise führend bei der Weiterentwicklung des VKS zur OVKS, der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit. Kernstück der neu geschaffenen Institution, deren Gründung 2002 vereinbart worden war, ist eine 4.000 Mann starke Schnelle Eingreiftruppe zur Bekämpfung gemeinsamer Sicherheitsbedrohungen wie z.B. Terrorismus.²⁵ Wohl entscheidend ist aber drittens, dass Moskau sich mit seiner „Energiewaffe“ ein schlagkräftiges Instrument zur Gestaltung einer sowohl gegenüber dem nahen Ausland als auch gegenüber der EU mit wirtschaftlichen Mitteln betriebenen Außenpolitik geschaffen hat. Es hat die innenpolitische Kontrolle über die strategisch wichtige Öl- und Gasindustrie wieder gefestigt und ist ein Gasbündnis mit Zentralasien eingegangen, das dem staatlich kontrollierten russischen Gasmonopolisten *Gasprom* bis auf weiteres die exklusive Kontrolle über die zentralasiatischen Gasexporte nach Europa sichert. Russische Öl- und Gasgesellschaften sind durch den Kauf beispielsweise von Raffinerien und Häfen in den EU-Energiemarkt vorgedrungen und haben durch die Bildung strategischer Allianzen mit lokalen Partnern Miteigentum an Verteilungsnetzen in der EU erworben. Schließlich haben russische Energiekonzerne mit den Importeuren Vereinbarungen über den Bau neuer Pipelines getroffen, durch die russisches Öl und Gas in EU-Länder gepumpt werden soll.²⁶

Alle diese Maßnahmen haben insgesamt Moskaus Macht, Lieferungen zu unterbrechen oder Abnehmer zu erpressen, erhöht – nicht zuletzt im nahen Ausland. In den letzten Jahren hat Moskau die Preise für Energielieferungen in die prowestlichen Länder Ukraine, Moldau und Georgien angehoben, gleichzeitig jedoch Abchasien und Südossetien kostenlos mit Energie versorgt.²⁷ Noch bedenklicher ist, dass Russland in den vergangenen Jahren wiederholt Öl- und Gaslieferungen an das „schwierige“ Belarus und die prowestliche Ukraine ausgesetzt hat. Die Auswirkungen waren auch in der EU zu spüren und erinnerten Länder wie Deutschland und Polen an ihre Verwundbarkeit durch russische Lieferunterbrechungen. Moskau scheute auch nicht davor zurück, traditionellere Mittel des Abbruchs von Wirtschaftsbeziehungen und der Bestrafung von Fehlverhalten zur Verteidigung seiner Inte-

24 Vgl. Katlijn Malfliet/Lien Verpoest/Evgeny Vinokurov (Hrsg.), *The CIS, the EU and Russia: The Challenges of Integration*, Houndmills 2007.

25 Gründungsmitglieder der Organisation sind Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Russland und Tadschikistan. Im März 2008 trat Usbekistan der Organisation bei. Im Jahr 2007 einigte man sich darauf, eine 5.000 Mann starke *Peacekeeping*-Truppe aufzustellen. Ausführlicher zur OVKS siehe Alyson J.K. Bailes/Vladimir Baranovsky/Pál Dunay, *Regional Security Co-operation in the Former Soviet Area*, in: SIPRI Yearbook 2007, Oxford 2007, S. 174-178.

26 Vgl. zu den Grenzen der „Energiewaffe“ Andrew Monaghan, *Russia's Energy Diplomacy: A Political Idea Lacking a Strategy?* in: *Southeast European and Black Sea Studies* 2/2007, S. 275-288.

27 Vgl. Filippou Proedrou, *The EU-Russia Energy Approach Under the Prism of Interdependence*, in: *European Security* 3-4/2007, S. 329-355.

ressen einzusetzen; das gilt insbesondere für Georgien.²⁸ Ob Russland seinen internationalen Einfluss jedoch so weit ausdehnen kann, dass es in der Lage ist, die zunehmenden Eingriffe der EU und anderer westlicher Akteure in den postsowjetischen Raum einzudämmen oder gar rückgängig zu machen, bleibt abzuwarten.

Die beschriebene Polarisierung des regionalen Sicherheitskomplexes sagt uns etwas über seine Form. Sein Inhalt kann jedoch nur aus den Sicherheitsnarrativen der Hauptakteure und den sich daraus ergebenden Freund-Feind-Mustern abgeleitet werden. Diesen werden wir uns im Folgenden zuwenden.

Veränderungen in den Freund-Feind-Mustern

Mit der Gründung der GUS versetzten Russland, die Ukraine und Belarus Anfang Dezember 1991 nicht nur der Sowjetunion den Todesstoß, sondern auch traditionellen westlichen Wahrnehmungen des „russischen Bären“ als Bedrohung. Angesichts Russlands schrumpfender Wirtschaft und seines zurückgehenden internationalen Einflusses in den 90er Jahren fiel die Darstellung des offiziellen Nachfolgestaates der Sowjetunion als politisch-militärischer Gegner in der westlichen Wissenschaft und Diplomatie in Ungnade. Bis 2004 wurde Regierungen, die, um ihren Übergang vom EU-Beitrittskandidaten zum EU-Mitglied zu befördern, die russische Karte spielten, höflich, aber bestimmt bedeutet, dass eine solche Rhetorik des Kalten Krieges nicht hilfreich sei. In dem Maße, wie die Wahrnehmung Russlands als Feindbild und Ursache von Sicherheitsbedrohungen verblasste, kamen neue Themen und neue Akteure auf. Im westlichen Diskurs wurde Russland zum befreundeten Juniorpartner, der mit den Schwierigkeiten der demokratischen Transformation kämpfte. Risiken blieben bestehen. Der Transformationsprozess könnte zum Erliegen kommen oder, schlimmer noch, das Land könnte im Chaos enden und zerfallen. Beide Szenarien, so fürchtete man, könnten eine Reihe negativer externer Auswirkungen haben, wie z.B. unkontrollierte Migration nach Westeuropa, einen Anstieg der organisierten Kriminalität oder ethnische Kriege. Mit großer Sorge betrachteten die EU und die USA vor allem die abnehmende nukleare Sicherheit in Russland und die damit einhergehende Gefahr des Handels mit radioaktivem Material und Know-how.

28 Das galt auch schon vor den Ereignissen des Sommers 2008. Nach Angaben der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) schoss Russland in der ersten Hälfte des Jahres 2008 mindestens eine unbemannte georgische Aufklärungsdrohne über dem Gebiet der abtrünnigen Republik Abchasien ab. Zuvor hatte Moskau seine Macht zur Unterbrechung von Wirtschaftsbeziehungen u.a. durch eine Einfuhrsperre für georgischen Wein, die Unterbrechung der Postverbindungen zwischen Russland und Georgien und die Ausweisung von Georgiern aus Russland demonstriert.

Auch wenn der Westen über diese „weichen“ Sicherheitsbedrohungen ernsthaft besorgt war, zählte er sie dennoch zu den „besseren Problemen“²⁹, d.h. er betrachtete sie als Probleme, die im Prinzip leichter zu bewältigen waren als solche, die sich auf der herkömmlichen, zwischen Feinden herrschenden Sicherheitsagenda befanden. Sie konnten durch den verstärkten Handel mit Russland und die Bereitstellung technischer Hilfe und Unterstützung einerseits und die Stärkung kooperativer, Ost und West gleichermaßen einbindender Sicherheitsstrukturen andererseits gelöst werden. Die EU legte ein spezielles technisches Hilfsprogramm für die GUS (*Technical Aid to the Commonwealth of Independent States*, TACIS) auf, mit dem Russlands Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft unterstützt und die nukleare Sicherheit sowie Sanierungsprojekte unter Zuhilfenahme weiterer Kredite der EU und einzelner Länder finanziert werden sollten. 1994 unterzeichnete Brüssel ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit Moskau,³⁰ das u.a. einen institutionellen Rahmen für den politischen Dialog und engere Wirtschaftsbeziehungen schuf. 2003 einigte man sich auf eine Ausweitung des PKA durch die Schaffung der „vier gemeinsamen Räume“. Die EU hoffte, die mit diesen verbundenen Fahrpläne als Mittel zur Europäisierung Russlands nutzen zu können. Auch die NATO bot Russland besondere Vertragsbeziehungen an. 1997 einigte man sich auf die NATO-Russland-Grundakte. Die NATO-Verbündeten sahen darin ein Mittel, Moskau enger mit der Organisation zu verbinden und die Entstehung neuer Trennlinien infolge der Osterweiterung des Bündnisses zu verhindern. Das wohl ambitionierteste Projekt der 90er Jahre zur Herstellung kooperativer Sicherheit war schließlich die Umwandlung der KSZE in die OSZE. Sie führte zu einem beeindruckenden Aufbau institutioneller Kapazitäten und einer erheblichen Ausweitung der Aufgaben. Die OSZE galt weithin als institutioneller Dreh- und Angelpunkt gesamt-europäischer Sicherheit, der Russland (und die übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion) eng mit dem Westen verband. Die 90er Jahre des letzten Jahrhunderts und der Beginn des neuen Jahrtausends waren nicht nur in den USA, sondern auch auf dieser Seite des Atlantiks die Blütezeit von Francis Fukuyamas „letztem Menschen“.³¹ In Westeuropa glaubten viele, der Kontinent sei nun dabei, die Geschichte hinter sich zu lassen. Auch wenn die bewaffneten Konflikte auf dem Balkan die EU unsanft daran erinnerten, vor welchen Herausforderungen ihre 1991 im Vertrag

29 Beverly Crawford, *Toward a Theory of Progress in International Relations*, in: Emanuel Adler/Beverly Crawford (Hrsg.), *Progress in Post-war International Relations*, New York 1991, S. 438-468.

30 Das Inkrafttreten des Abkommens verschob sich auf 1997, da die EU Bedenken aufgrund Russlands Vorgehen im Tschetschenienkrieg hatte. Nach zahlreichen Verzögerungen begannen im Juni 2008 Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen zwischen der EU und Russland, die infolge der „inakzeptablen“ Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens durch Moskau im September 2008 eingefroren und im November angesichts der Fortschritte bei der Implementierung des Sarkozy-Medwedjew-Friedensplans wieder aufgenommen wurden.

31 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, London 1993.

von Maastricht vereinbarte zukünftige Außenpolitik stand, so wurden sie dennoch weitgehend als ein Anachronismus betrachtet, dessen Ursachen in der allgemeinen Rückständigkeit der Region zu suchen waren. Kurzfristig würde man zwar noch zu altmodischen Zwangsmitteln greifen müssen, um der Gewalt Herr zu werden; die langfristige Lösung des Problems läge jedoch in der Modernisierung der betroffenen Länder. Dasselbe Rezept sei auch auf die inner- und zwischenstaatlichen Konflikte in Osteuropa und Russland anwendbar. Es herrschte das Gefühl, die Geschichte habe sich nun vollendet. Es gab weder zur liberalen Demokratie, noch zur Marktwirtschaft, noch zu den Prinzipien verantwortungsvoller Regierungsführung, die für beide Bereiche galten, eine brauchbare Alternative. Staaten, die sich an diese Grundsätze hielten, würden wiederum eine Region des Friedens und des Rechts bilden. Die Zukunft der Sicherheit Europas schien rosig.

In Putins zweiter Amtszeit als Präsident wurden sowohl die Sorge über Russlands Schwäche als auch die Überzeugung, technische und institutionelle Lösungen könnten Europa für Demokratie und Wohlstand sicher machen, von den EU-Regierungen weitgehend neu bewertet. Seither mehren sich die Stimmen, die Russlands Beharren auf seinem eigenen Modell „souveräner Demokratie“, das lediglich als Deckmantel für einen neuen Autoritarismus wahrgenommen wird, und seine selbstbewusste Außenpolitik, die sich auch nicht scheut, westliche Vorstellungen von Ordnung und Gerechtigkeit in Ost- und Südosteuropa in Frage zu stellen, als Sicherheitsproblem bezeichnen.³²

Russlands Sicherheitsdiskurs hat in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten ebenfalls einige dramatische Wendungen genommen. Anfangs hatte die Idee vom Ende der Geschichte auch auf die russische Außenpolitik großen Einfluss. Allerdings setzte die Desillusionierung hier früher ein als im Westen.

Nachdem Russland seine Souveränität wiedererlangt hatte, musste es eine neue Außen- und Sicherheitspolitik formulieren. Diese ging von zwei grundlegenden Prämissen aus: Erstens war das Land aufgrund seiner Geschichte, seiner Größe, seiner militärischen Stärke, namentlich seines Nuklearwaffenarsenals, seines ständigen Sitzes im Sicherheitsrat etc. eine Großmacht und würde dies auch bleiben. Zweitens würde Russland durch seine Umwandlung in ein „normales“ Land zu einem gleichberechtigten Partner der EU und der USA bei der gemeinsamen Regelung internationaler Angelegenheiten. Beide Annahmen hingen z.T. mit Russlands eigener Versicherung seiner kommunistischen Vergangenheit zusammen: der repressiven innenpolitischen Ordnung und der „internationalistischen“ Außenpolitik, in der die Ideologie Vorrang vor Pragmatismus hatte.

Die Prämisse, dass Russland eine Großmacht ist, wurde nie in Frage gestellt. Daran, dass Russland sich selbst so empfand, änderte auch der steile wirtschaftliche Niedergang der 90er Jahre nichts. Die zweite Prämisse geriet je-

32 Vgl. Derek Averre, „Sovereign Democracy“ and Russia's Relations with the European Union, in: *Demokratizatsiya* 2/2007, S. 173-190.

doch schon bald in Misskredit, da sich zunehmend die Wahrnehmung durchsetzte, dass das Land vom Westen nicht eben viel dafür bekam, dass es sich auf dessen Seite geschlagen hatte. Kritiker beklagten, dass Russland vom Westen weder als gleichberechtigter Partner in der Ausübung der internationalen Führungsrolle anerkannt wurde, noch den erhofften Umfang an Unterstützung erhielt. Die Einflussnahme, die westlichen Beratern und internationalen Finanzinstitutionen zugestanden wurde, schien Russlands innenpolitische und internationale Situation nur noch zu verschlimmern. Darüber hinaus begannen sich die ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts und einige der nun unabhängigen ehemaligen Sowjetrepubliken mit westlicher Unterstützung an westlicher Politik und westlichen Institutionen auszurichten. Und zu allem Überfluss beschloss die NATO, die in Russland als Einrichtung des Kalten Krieges wahrgenommen wurde, ihre Erweiterung nach Osten. All diese Entwicklungen stimmten in keiner Weise mit Russlands Vorstellungen von seiner außenpolitischen Rolle überein. Als Reaktion darauf erlangten eurasistische Diskurse, die den Wunsch des Landes nach internationaler Anerkennung als Großmacht widerspiegelten, in den 90er Jahren große Popularität. Sie betonten die Einzigartigkeit der russischen Kultur und die historische Mission Russlands als Brücke zwischen westlicher und asiatischer Kultur. Im neuen Jahrtausend und insbesondere seit Putins zweiter Amtszeit als Präsident gewann dann ein wesentlich profanerer Sicherheitsdiskurs an Stärke: Er stellt bestimmte westliche Strategien als den Versuch dar, Russlands Einfluss im regionalen Sicherheitskomplex einzudämmen und es politisch und militärisch zu marginalisieren, was als Bedrohung für Russlands ontologische Sicherheit, d.h. für seine Identität als europäische Großmacht und die damit einhergehenden Interessen, betrachtet wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Freund-Feind-Muster im regionalen Sicherheitskomplex seit Beginn der 90er Jahre zweimal verändert haben. Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges änderte sich die soziale Struktur des regionalen Sicherheitskomplexes radikal, als ehemalige Gegner begannen, sich als Freunde zu betrachten, die gemeinsam eine gesamteuropäische Friedensordnung aufbauen. Die Flitterwochen hielten jedoch nicht lange an. Seit Beginn des neuen Jahrtausends sind die neuen kooperativen Sicherheitsbeziehungen angespannt und in immer mehr Bereichen wächst eine (feindliche) Rivalität auf Kosten gemeinsamer Problemlösungen. In den folgenden Abschnitten wird der Übergang der sozialen Struktur des regionalen Sicherheitskomplexes zu einer Konfliktformation anhand der Analyse der wichtigsten Gefahrendiskurse, die in der EU und in Russland zur Versicherheitlichung ihres Verhältnisses zueinander geführt werden, dargestellt.

Unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion flammten in den neuen unabhängigen Staaten und im ehemaligen Jugoslawien mehrere ethnische Konflikte auf.³³ Mit der Beendigung des blutigen Krieges in Bosnien 1995 und dem Ende der Kampfhandlungen in Tschetschenien 1996 trat das Thema „ethnische Kriege“ jedoch wieder in den Hintergrund.³⁴ Die Sezessionskonflikte in der erweiterten Schwarzmeerregion – zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach, zwischen Georgien und seinen abtrünnigen Gebieten Abchasien und Südossetien sowie zwischen Moldau und dem secessionistischen Transnistrien – „frozen ein“. Zwar kam es auch vor dem Sommer 2008 regelmäßig zu kleineren Zwischenfällen und Scharmützeln, insgesamt herrschte jedoch ein prekärer Frieden, der mit Ausnahme des Konflikts um Berg-Karabach jeweils von russischen Friedenstruppen entweder gemeinsam mit einheimischen Soldaten (Transnistrien, Südossetien) oder allein mit einem Mandat der GUS (Abchasien) aufrechterhalten wurde. Russland ist nach wie vor der wichtigste Verbündete der abtrünnigen Gebiete in Georgien und Moldau, die von Moskau militärische, diplomatische (z.B. in Form der Unterstützung der politischen Forderungen secessionistischer Führer), wirtschaftliche (z.B. durch die Bereitstellung kostenloser Energie) und politische (z.B. durch die Verleihung der russischen Staatsbürgerschaft an die Einwohner der betroffenen Gebiete) Unterstützung erhalten.

In den letzten Jahren hat sich die Konkurrenz zwischen der EU und Russland in der erweiterten Schwarzmeerregion verschärft. In der EU (und in den USA) wird Russlands Unterstützung für die separatistischen Regime in der Region zunehmend als ernst zu nehmendes Sicherheitsproblem betrachtet. Die neuen mittel- und osteuropäischen Mitglieder des europäischen Clubs haben sich erfolgreich als politische Unternehmer betätigt und es ist ihnen gelungen, die EU zu einer härteren Haltung gegenüber Russlands Verhalten in der Region zu bewegen. Ungeachtet einiger Differenzen sind sich die Mitgliedstaaten darüber einig, dass Moskau die eingefrorenen Konflikte in Georgien und Moldau instrumentalisiert, um seinen strategischen Einfluss in der Region aufrechtzuerhalten, der wiederum deren Europäisierung hemmt. Mit dem Ausbruch des heißen Krieges zwischen Russland und Georgien um Abchasien und Südossetien sieht sich die EU in ihren schlimmsten Befürchtungen bestätigt. Konkret stützt sich die Versicherheitlichung der EU auf mehrere Argumente. Erstens dienten die ungelösten Konflikte als Vorwand für die

33 In der ehemaligen Sowjetunion gab es fünf große militärisch ausgetragene Konflikte: Berg-Karabach, Tadschikistan, Südossetien, Transnistrien und Tschetschenien. Hinzu kamen etwa 20 kleinere militärische Auseinandersetzungen. Vgl. Sakwa, a.a.O. (Anm. 18), S. 387-388.

34 Gegen Ende der 90er Jahre kehrte das Thema mit dem Ausbruch des zweiten Tschetschenienkrieges und den blutigen Zusammenstößen zwischen Serben und Albanern in der damaligen serbischen Provinz Kosovo an die Spitze der Sicherheitsagenda der wichtigsten Akteure im regionalen Sicherheitskomplex, wenn auch nur für kurze Zeit, zurück.

Vorwärtsstationierung russischer Streitkräfte. Russlands Streitkräfte in Georgien und seine Friedenstruppen in Moldau seien Ausdruck einer mit militärischen Mitteln betriebenen Außenpolitik, mit der Moskau Tiflis und Chişinău in seiner Einflussphäre halten will. Darüber hinaus benutze Moskau sie als Faustpfand in seinen Beziehungen zum Westen. Und schließlich wirft der EU-Diskurs Russland vor, einer friedlichen Lösung der Sezessionskonflikte im Wege zu stehen und dadurch ebenso wie durch die völkerrechtswidrige Anerkennung der selbsterklärten Souveränität Südossetiens und Abchasiens – der sogenannten „*De-facto*-Staaten“ – die Verbreitung von Demokratie, Menschenrechten und Wohlstand zu behindern.

Die Regierungen Transnistriens, Abchasiens und Südossetiens, die allesamt für ihren Machterhalt auf russische Streitkräfte angewiesen sind, werden im EU- bzw. im westlichen Diskurs als kriminell unterwanderte und korrupte politische Eliten beschrieben, die in quasistaatlichen Strukturen am Ruder sitzen. Unter ihrer Herrschaft sind Armut und Menschenrechtsverletzungen weit verbreitet; über ihre engen Verbindungen zu den Netzwerken der organisierten Kriminalität sind sie in Menschenhandel, illegalen Drogen- und Waffenhandel und andere illegale Aktivitäten verstrickt. Die eingefrorenen Konflikte werden daher in zweifacher Hinsicht als Gefahr für die Union angesehen. Erstens gehen von ihnen als Herkunfts- oder als Transitgebiet illegaler Bewegungen von Personen, einschließlich Terroristen, und des Warenschmuggels in die EU Gefährdungen für die Union aus. Damit eng verbunden sind ihre negativen Auswirkungen auf Europas Energiesicherheit, indem sie zusätzliche erhebliche Instabilität in eine Region bringen, die ein wichtiger – und unter günstigen Bedingungen in Zukunft noch wesentlich wichtiger – Energiekorridor ist, durch den kaspisches Öl und Erdgas in die EU gelangen. Zweitens bedroht die bloße Existenz „weißer Flecken auf der zivilisatorischen Landkarte“ in solch großer Nähe zur EU Brüssels Selbstverständnis. Die EU vermarktet sich selbst erfolgreich als ein neuartiger internationaler Akteur, als normative Macht, die auf interessengeleitete Machtpolitik zugunsten grenzüberschreitender Solidarität mit Völkern, die weniger Glück gehabt haben, und der Förderung universeller Werte verzichtet. Die EU fürchtet daher, dass sie auf der internationalen Bühne an Glaubwürdigkeit verlieren könnte, wenn es ihr ausgerechnet in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft nicht gelingt, diese Vision Wirklichkeit werden zu lassen – wo, wenn nicht hier, sollte sie sonst Erfolg haben?

Russlands Bedrohungsperzeptionen angesichts der Territorialkonflikte in der erweiterten Schwarzmeerregion, die sich seit Beginn der 90er Jahre nicht wesentlich verändert haben, unterscheiden sich von denjenigen der EU erheblich. Erstens nimmt Moskau für sich in Anspruch, konstruktiv an der Eindämmung der Konflikte mitgewirkt zu haben. Zweitens sieht es sich in Abchasien, Südossetien und Transnistrien als Schutzmacht für diejenigen russischen Staatsbürger, die sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion plötzlich im Ausland wiederfanden. Die Einmischung in diese oder andere

heiße Konflikte im nahen Ausland zu Beginn der 90er Jahre wurde u.a. mit der Befürchtung gerechtfertigt, dass Untätigkeit zu „Millionen von Flüchtlingen und Chaos entlang der Südgrenze“³⁵ geführt hätte. Moskaus massive militärische Intervention in Georgien im Sommer 2008 wurde mit ähnlichen Formulierungen begründet. Drittens glaubt Moskau entsprechend seinem Selbstverständnis als Großmacht, es haben ein historisches Recht dazu, im nahen Ausland zu intervenieren, um den „Verlust geopolitischer Positionen, für deren Eroberung es Jahrhunderte bedurfte“³⁶, zu verhindern. Viertens und eng damit zusammenhängend macht Russland geltend, dass die Strategie, die weitere Ausbreitung westlichen Einflusses, insbesondere der NATO, in einem Raum, in dem es wichtige politische und sicherheitspolitische Interessen hat, völlig legitim sei. Moskau hat sich der Osterweiterung der EU bislang nicht widersetzt – nicht zuletzt deshalb, weil (noch) keinem der potenziellen Beitrittskandidaten im postsowjetischen Raum der Status eines Beitrittskandidaten gewährt wurde. Im Kreml wächst jedoch der Verdacht, dass die EU zunehmend eine neue amerikanische *Containment*-Politik unterstützt.³⁷ Als Beleg hierfür verweist Moskau u.a. auf den Druck, den sowohl die EU als auch die USA auf die Regierung Moldaus ausgeübt haben, das von Russland unterstützte Kosak-Memorandum zurückzuweisen, das den eingefrorenen Konflikt um den Preis einer Finnlandisierung des Landes gelöst hätte.³⁸ Russland hebt in diesem Zusammenhang auch das in jüngster Zeit verstärkte Engagement der EU im äußerst NATO-freundlichen Georgien hervor, in dessen Folge die EU auch nicht länger die Auseinandersetzung mit Russland über Südossetien und Abchasien scheut. Die Unterstützung der EU für den „Aggressor“ und ihre Verurteilung Russlands unmittelbar nach den Ereignissen vom Sommer 2008 haben Moskaus Wahrnehmung verstärkt, dass der Westen eine Strategie verfolgt, mit der Russlands Einfluss in seinem nahen Ausland zurückgedrängt werden soll.

Fünftens bezeichnet Russland die Strategie der EU gegenüber dem eingefrorenen Konflikt in Moldau und den *De-facto*-Staaten mittlerweile nicht nur deshalb als Bedrohung seiner Sicherheit, weil sie seinen internationalen Einfluss und seinen Status untergräbt, sondern auch aufgrund ihres Potenzials, seine innere Souveränität zu gefährden. Seit den „farbigen“ Revolutionen in Georgien und der Ukraine hat Moskau Vorkehrungen gegen ähnliche Vorgänge im eigenen Land getroffen, um seine Vulnerabilität gegenüber transnationalen zivilgesellschaftlichen Akteuren zu reduzieren. Es hat die Betäti-

35 So eine Äußerung des damaligen Außenministers Kosyrew, zitiert nach Sakwa, a.a.O. (Anm. 18), S. 388.

36 Kosyrew, zitiert nach: ebenda, S. 354.

37 Vgl. Averre, a.a.O. (Anm. 32), S. 182.

38 Vgl. Dov Lynch, *Misperceptions and Divergences*, in: Dov Lynch (Hrsg.), *What Russia Sees*, Chaillot Paper Nr. 74, Paris 2005, S. 15. Wenn es nach dem Memorandum aus dem Jahr 2003 gegangen wäre, wäre Moldau eine Föderation aus zwei verfassungsrechtlich gleichberechtigten staatlichen Einheiten – Moldau und Transnistrien – geworden. Die Föderation hätte einen neutralen und entmilitarisierten Status gehabt. Transnistrien hätte unter bestimmten Bedingungen das Recht gehabt, die Föderation zu verlassen.

gungsmöglichkeiten von NGOs, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten, eingeschränkt und staatlich finanzierte Schein-NGOs geschaffen, die im Falle einer Legitimitätskrise wie derjenigen in den Jahren 2004/2005 in der Ukraine ein Gegengewicht zu prowestlichen gesellschaftlichen Akteuren bilden sollen. Der Kreml betrachtet sein Engagement in Transnistrien und in den abtrünnigen georgischen Gebieten als externe Ergänzung seiner internen Defensivhaltung; Russland wappnet sich gegen die weitere Zementierung westlichen Einflusses an seinen Grenzen. Schließlich stellen die Territorialkonflikte in der erweiterten Schwarzmeerregion aus Moskaus Sicht für die EU kein ernst zu nehmendes Sicherheitsproblem dar, insbesondere wenn man sie mit den Sicherheitsrisiken vergleicht, die vom Nahen Osten und von Nordafrika ausgehen.³⁹ Brüssels vertieftes Engagement in der Region wird daher als eine politische Strategie interpretiert, die darauf abzielt, Russlands historischen Status als bedeutende europäische Macht mit legitimen „Besitzümern“ in seiner unmittelbaren Umgebung und mit dem Recht, sein Umfeld zu gestalten, zu unterminieren.

Konträre Versicherheitlichungen: Energiesicherheit

Seit 2000 tragen die EU und Russland der Bedeutung ihres Öl- und Gashandels Rechnung, indem sie einen Energiedialog führen. Dennoch hat sich die Institutionalisierung der Zusammenarbeit auf der Ebene von Experten und hochrangigen Vertretern aus Politik und Wirtschaft als unfähig erwiesen, die Versicherheitlichung der Energiebeziehungen zu verhindern. In den vergangenen Jahren hat das Thema Energiesicherheit die Spannungen zwischen der EU und Russland erheblich verschärft. Es geht dabei gleichermaßen um wirtschaftliche wie um politische Interessen. Erstere haben mit Angebot und Nachfrage zu tun. Die weltweite Nachfrage nach Energierohstoffen steigt merklich an, was z.T. auf das rasche Wirtschaftswachstum in aufstrebenden Volkswirtschaften wie z.B. China zurückzuführen ist. Gleichzeitig verringert sich das Angebot u.a. aufgrund geopolitischer Rahmenbedingungen und des beschleunigten Abbaus der Öl- und Gasreserven in der Nordsee und andersorts. Die Folge davon ist ein stetiger Anstieg der Öl- und Gaspreise. Zwar hat die vom Zusammenbruch des amerikanischen *Subprime*-Hypothekenmarktes verursachte globale Wirtschaftskrise 2008 zu einem erdrutschartigen Fall der Energiepreise geführt; es wird jedoch ein erneuter erheblicher Anstieg erwartet, sobald die Weltwirtschaft sich wieder erholt hat. In Russland sind hohe Öl- und Gaspreise willkommen. Sie bedeuten Sondergewinne für die Produzenten und sind eine Goldgrube für den Föderationsetat. Russland ist der weltweit größte Gasproduzent und Gasexporteur und der zweitgrößte Öl-

39 Vgl. Dmitry Polikanov, *Russia-EU Relations: Opportunities for a Security Dialogue*, in: David Brown/Alistair J.K. Shepherd (Hrsg.), *The Security Dimensions of EU Enlargement: Wider Europe, Weaker Europe?*, Manchester 2007, S. 115-128.

produzent nach Saudi-Arabien; seine Ölexporte haben seit 2000 erheblich zugenommen.

In der EU wird der Anstieg der Energiepreise als Bedrohung für das wirtschaftliche Wohlergehen betrachtet. Die Mitgliedstaaten sind in hohem Maße von Öl- und Gasimporten abhängig, was in absehbarer Zukunft noch zunehmen wird. Halten die gegenwärtigen Trends an, „wird der Energiebedarf der Union in den nächsten 20 bis 30 Jahren zu 70 Prozent (statt wie derzeit zu 50 Prozent) durch Importe gedeckt werden“.⁴⁰ Gleichzeitig wird sich der weltweite Wettkampf um den Zugang zu den Energieressourcen verschärfen. Vor diesem Hintergrund äußert die neue EU-Narrative der Energiesicherheit große Besorgnis hinsichtlich der Liefersicherheit und der Auswirkungen hoher Preise auf Wirtschaftswachstum, Inflation, Wettbewerbsfähigkeit etc. Darüber hinaus verweist der EU-Diskurs auf eine Reihe politischer Bedrohungen, die sich aus der Importabhängigkeit der Union ergeben.

50 Prozent der gesamten Gasimporte der EU und über 30 Prozent ihrer Ölimporte kommen aus Russland.⁴¹ Diese asymmetrische Interdependenz wird neuerdings im EU-Diskurs als Bedrohung bezeichnet, da sie Lieferungsunterbrechungen für die Union zu einer Gefahr werden lässt und die EU für politische Erpressung anfällig wird. Nach den Kürzungen der Energielieferungen an Belarus und die Ukraine sah Russland sich dem Vorwurf ausgesetzt, Öl und Gas rücksichtslos und unter Missachtung bestehender Vertragsverpflichtungen als Waffe bei der Verfolgung wirtschaftlicher und politischer Ziele einzusetzen. Brüssel sieht in Moskaus Weigerung, den Vertrag über die Energiecharta von 1994 und das dazugehörige Transitprotokoll zu ratifizieren, mit denen die Unterzeichnerstaaten sich dazu verpflichten, Regelungen u.a. für transparente Bedingungen für Investoren sowie Wettbewerbs- und Transitregelungen einzuhalten, einen weiteren Beweis für Russlands gefährliche Politisierung seiner Energieindustrie.⁴² Die anmaßende Haltung gegenüber bewährten Praktiken und freien Märkten berge ein hohes Risiko. Eines Tages, so die Argumentation, könnte Europa zum Ziel der mit wirtschaftlichen Mitteln betriebenen Außenpolitik des Kreml werden, wenn es ihn z.B. mit Fragen zu Demokratie und Menschenrechten konfrontiert. Die bereits erwähnte Durchdringung des EU-Energiemarktes durch russische Konzerne und das als Obstruktionspolitik empfundene Verhalten Moskaus bezüglich des eingefrorenen Konflikts in Moldau sowie seine Unterstützung für die *De-facto*-Staaten in Georgien, die zur Instabilität eines wichtigen Energiekorridors führt, spielen in diesem Bedrohungsszenario eine herausragender Rolle.

40 Europäische Kommission, Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, KOM/2006/0105 endg., Brüssel 2006, S. 3.

41 Wenn die aktuellen Trends anhalten, werden die Zahlen bis 2020 auf 70 bzw. 50 Prozent steigen. Vgl. Proedrou, a.a.O. (Anm. 27), S. 334.

42 Die EU ist ebenso davon überzeugt, dass die Politisierung der russischen Energieindustrie z.T. dafür verantwortlich ist, dass nur unzureichend in neue großangelegte Erschließungsprojekte investiert wird. Es wird erwartet, dass dieses Versäumnis wiederum die Liefersicherheit zukünftig weiter verschlechtern wird.

Und schließlich sieht die EU in Russlands Verhalten eine Bedrohung ihrer kollektiven Identität. Moskaus Strategie, EU-Mitgliedstaaten gegeneinander auszuspielen, indem es deren unterschiedlichen Abhängigkeitsgrad von russischer Energie ausnutzt, um separate Liefervereinbarungen und separate Vereinbarungen über den Bau von Pipelines zu treffen, gefährdet das internationale Ansehen der GASP, die in den letzten Jahren zu einer der von Brüssel am häufigsten beschworenen Erfolgsgeschichten der Integration geworden ist. Das Unvermögen, eine gemeinsame externe Energiepolitik zu entwickeln, lässt Zweifel an der Akteursqualität der Union in einem zentralen internationalen Politikfeld aufkommen. Eine weitere von der EU artikulierte ontologische Gefahr hängt mit der Tatsache zusammen, dass der Kreml Energie als strategischen Rohstoff betrachtet. Die großen Energiekonzerne *Gasprom* und *Rosneft* befinden sich teilweise in Staatsbesitz. Moskau kontrolliert ausländische Investitionen in seine Energieindustrie und lehnt die eigentumsrechtliche Entflechtung von Produktionsanlagen und Vertriebsnetzen sowohl im eigenen Land als auch in der EU ab. Aus Sicht der EU steht Russlands Energiepolitik in krassem Gegensatz zu den normativen Grundlagen der europäischen Integration und der EU-Außenpolitik: die Förderung freier Märkte und des Wettbewerbs.

Moskau bestreitet vehement jegliche politischen Motive in den Auseinandersetzungen mit der Ukraine und Belarus.⁴³ Mehr noch: Russlands Sicherheitsnarrative stellt die EU-Argumentation hinsichtlich wettbewerbsfähiger und sicherer Energie auf den Kopf, wenn behauptet wird, Brüssel versuche den neuen Status des Landes als Energiesupermacht zu unterminieren, indem es ihm seine antidirigistische Vision einer Wirtschaftsordnung aufzwingt. Ähnlich werden Versuche der EU, Russland mit der Drohung, russische Investitionen in ihren Energiemarkt zu beschränken, zur weiteren Öffnung seiner Energievorkommen für europäische Investitionen zu zwingen, als Gefahr für die wiedererlangte wirtschaftliche Stärke des Landes angesehen.⁴⁴ Schließlich betrachtet Moskau die Energiediversifizierungsstrategie der EU als einen unfreundlichen Akt, der ein potenzielles Risiko für die für Russland so wichtige Nachfragesicherheit darstellt, und als ungerechtfertigten Versuch, die insgesamt ausgewogenen Wirtschaftsbeziehungen zu Brüssels Gunsten neu zu kalibrieren.⁴⁵ Es sieht in der Unterstützung der EU für Abmachungen, die darauf abzielen, russische Pipelines durch den Ausbau vorhandener und den

43 Vgl. Alexander Medvedev, *Is Gazprom's Strategy Political?*, in: *Europe's World* 9/2008, S. 63-67.

44 Wie Alexander Medvedev darlegt, läuft diese Drohung darauf hinaus, das Gleichgewicht wirtschaftlicher Macht weiter zugunsten der EU zu verschieben: „Europäische Investitionen in Russland sind [bereits] sieben- bis achtmal so hoch wie russische Investitionen in der EU.“ Ebenda, S. 67.

45 Russland exportiert zurzeit 60 Prozent seiner Öl- und Gasproduktion in die EU. Der Anteil der EU am russischen Gesamthandel beträgt rund 54 Prozent, während Russland nur für 6,2 Prozent der EU-Exporte und 10,4 Prozent der EU-Importe steht. Vgl. Tatiana Mitrova, *Russia, Europe and Energy: A Vicious Circle*, in: *International Herald Tribune*, 3. Oktober 2008.

Bau neuer Energiekorridore, die Europa den Zugang zu kaspischem Öl und Gas ermöglichen, zu umgehen, eine Bedrohung der Sicherheit seiner Energieeinkünfte und seiner politischen Macht. Moskau reagierte auf die Politik der EU mit einer eigenen Diversifizierungsstrategie und unterzeichnete Ende Oktober 2008 ein Abkommen mit Peking zum Bau einer beide Staaten verbindenden Ölpipeline.

Konträre Versicherheitlichungen: Die Erweiterung der NATO

Die NATO hat im regionalen Sicherheitskomplex zwei Funktionen. Einerseits ist sie ein Kanal, durch den Sicherheitserwägungen von außerhalb der Region in den Komplex eindringen. Das atlantische Bündnis dient den USA als Vehikel für die begrenzte Machtprojektion auf Europa, um so ihre Strategie des *Offshore Balancing* zu untermauern, mit der sichergestellt werden soll, dass kein einzelner europäischer oder eurasischer Akteur regionale Hegemonie auf dem Kontinent erlangt.⁴⁶ Andererseits ist die NATO eine Arena, in der intraregionale Sicherheitsdynamiken wirksam werden. So waren die EU-Mitgliedstaaten beispielsweise auf dem Bukarester NATO-Gipfel im April 2008 in der Frage, ob Georgien und die Ukraine in Vorbereitung auf die Vollmitgliedschaft in der Allianz in den *Membership Action Plan* (MAP) aufgenommen werden sollten, gespalten. Während mehrere der etablierteren EU-Mitglieder den Vorschlag für verfrüht hielten, da ein solcher Schritt die Spannungen zwischen Russland und dem Westen verschärfen würde, und ihn aus diesem Grunde und auch aus anderen Gründen ablehnten, betrachteten die neuen Mitgliedstaaten ebenso wie einige der älteren ihn als Stärkung des paneuropäischen Sicherheitsregimes und unterstützten ihn dementsprechend. Die „Aufschieber“ konnten sich in Bukarest zwar durchsetzen, die weitere Ausdehnung der NATO in den postsowjetischen Raum hinein ist dennoch sicherlich nur eine Frage der Zeit, nicht zuletzt deshalb, weil auch der neue amerikanische Präsident Barack Obama sie unterstützt. Ist erst einmal ein entsprechender Beschluss gefasst, wird es nicht möglich sein, die Beziehungen zwischen der EU und Russland gegen die negativen Folgen, die dies für die Ost-West-Beziehungen haben wird, abzusichern.

Seit die NATO 1996 den Beschluss zur Osterweiterung gefasst hat, rechtfertigt der offizielle Sicherheitsdiskurs diese Politik als Mittel zur Aufnahme weiterer Staaten in die Zone des demokratischen Friedens. Die Erweiterung wird als eine Sicherheitspolitik dargestellt, die dazu beiträgt, regionale Instabilitäten und Konflikte zu verhüten und die demokratische zivile Kontrolle der Streitkräfte in den neuen Demokratien zu fördern. Sie reduziere zudem die Wahrscheinlichkeit einer Renationalisierung der Verteidigungspolitik, die

46 Vgl. John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York 2001.

sich negativ auf die europäische Sicherheit auswirken würde. Im Prinzip stimmen alle Regierungen in der EU dieser Ansicht zu.

Russland sieht die NATO-Erweiterung völlig anders. Moskau hat von dem Moment an, da diese erstmals auf der Tagesordnung der Allianz stand, eine konsequent gegen die Erweiterung der NATO gerichtete Politik betrieben. Was sich allerdings häufiger ändert, ist die Heftigkeit, mit der Moskau seine Ansichten zum Ausdruck bringt. Zu Beginn der 90er Jahre war in Russland die Überzeugung weit verbreitet, dass die NATO entweder allmählich verschwinden oder aber in eine gesamteuropäische Sicherheitsorganisation umgewandelt werden würde, in der auch Russland seinen rechtmäßigen Platz hätte.⁴⁷ Keines der beiden Szenarien trat jedoch ein. Stattdessen wurde die NATO geographisch und funktional erweitert, indem z.B. Friedensschaffung und Friedenskonsolidierung in ihr Aufgabenspektrum aufgenommen wurden. Die Mehrheit der russischen politischen Elite fühlte sich dadurch unabhängig von Parteizugehörigkeit und Weltanschauung betrogen. Trotz der daraus resultierenden Spannungen unterzeichneten Russland und die NATO 1997 die NATO-Russland-Grundakte, in deren Rahmen ein Ständiger Gemeinsamer Rat eingerichtet wurde.⁴⁸ Moskau hoffte, dass das Abkommen ihm einen gewissen Einfluss auf die Politik des Bündnisses ermöglichen würde. Dies geschah jedoch nicht. Ganz im Gegenteil begann die NATO 1999 ohne eine Resolution der VN und ohne Beratungen mit Russland einen Luftangriff auf serbische Ziele im Kosovo und in Serbien selbst, um den ethnischen Bürgerkrieg in der Provinz zu beenden. Die Beziehungen erreichten einen Tiefstand. Die militärische Intervention fand nur wenige Wochen nach dem NATO-Beitritt Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik statt.

Auch wenn Wladimir Putin die Osterweiterung der NATO ebenso ablehnte wie sein Vorgänger, versuchte er dennoch, die Beziehungen zum Bündnis pragmatischer zu gestalten. Als er nach dem 11. September 2001 die russische Außenpolitik im Zuge des „Kriegs gegen den Terrorismus“ mit derjenigen der USA abzugleichen begann, trat der diplomatische Streit um die NATO-Erweiterung in den Hintergrund. Im April 2004 wurden sieben weitere postkommunistische Staaten, darunter die baltischen Republiken, ohne ernsthafte Auswirkungen auf die Ost-West-Beziehungen in die Allianz aufgenommen. Vier Jahre später jedoch steht die Osterweiterung der NATO auf Russlands Sicherheitsagenda wieder ganz oben. Moskau stellt sich den Bemühungen Georgiens und der Ukraine um den Beitritt zur Allianz vehement entgegen. Außenminister Sergei Lawrow erklärte, Russland würde es als „eine bedeutende negative geopolitische Verschiebung“⁴⁹ betrachten, wenn diese Länder der NATO beiträten.

47 Vgl. Vladimir Baranovsky, Russian Views on NATO and the EU, in: Anatol Lieven/Dmitri Trenin, (Hrsg.), *Ambivalent Neighbors: The EU, NATO and the Price of Membership*, Washington D.C. 2003, S. 269-294.

48 Der Ständige Gemeinsame Rat wurde 2002 durch den NATO-Russland-Rat ersetzt.

49 Sergei Lavrov: „We are trying de-ideologize our politics“, in: *Russia Beyond the Headlines*, 7. April 2008, unter: http://rbth.ru/articles/2008/04/07/2008_04_DT_01_lavrov.html.

Zwei Bedrohungen werden in diem Zusammenhang besonders hervorgehoben: Erstens besteht das Ziel der Politik der NATO nach Ansicht des Kreml in der strategischen Einkreisung Russlands. Die Aufnahme Georgiens und der Ukraine in die NATO wird als Versuch gesehen, den militärischen Einfluss des Westens und eventuell amerikanische Militärstützpunkte und militärische Anlagen bis an die Grenzen Russlands voranzutreiben und damit Gebiete aus dessen Einflussphäre herauszureißen, die ihm seit zaristischen Zeiten als geopolitischer *domaine réservé* vorbehalten seien.⁵⁰ Das würde jedoch nicht nur die Sicherheit Russlands bedrohen, sondern auch seinen politischen und wirtschaftlichen Interessen schaden. Wie bereits erwähnt, interpretiert der russische Sicherheitsdiskurs die EU-Politik in der gemeinsamen Nachbarschaft inzwischen als Ergänzung zu den Bemühungen der NATO, Russlands Einfluss in der Region zurückzudrängen. Sollte die Allianz daher eines Tages dem Beitritt Georgiens und der Ukraine zustimmen, dürfte das erhebliche negative Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen der EU und Russland haben. Zweitens will Russland nicht, dass die NATO der wichtigste europäische Sicherheitsgarant ist, da es auf ihre Politik nur geringen Einfluss hat. Da der Einfluss der Nordatlantischen Allianz durch ihre Erweiterung auf Kosten alternativer Abmachungen gestärkt wird, betrachtet Moskau den Erweiterungsprozess als Bedrohung für seine eigene Rolle als einer der Hauptakteure in der Region, der ein legitimes Recht zur Gestaltung der europäischen Sicherheit hat. An dieser Stelle sollte erwähnt werden, dass Moskau die Schaffung der ESVP seinerzeit sehr begrüßt hat und erwartete, dass sie ein Gegengewicht zur NATO bilden würde. Russland setzte große Hoffnungen in den Aufbau eines bilateralen strategischen Dialogs und eines kooperativen Krisenmanagements mit der EU, zu denen sich beide Seiten im Oktober 2000 verpflichtet hatten. Moskaus Erwartung, dass es zu einer engeren militärischen und geheimdienstlichen Zusammenarbeit mit Brüssel kommen würde, zu der auch die gemeinsame Verantwortung für die operative Planung gemeinsamer Einsätze in Europa und außerhalb Europas gehört hätten, blieb jedoch weitgehend unerfüllt. Das veranlasste den damaligen russischen Außenminister Igor Iwanow 2003 zu der Aussage, dass „einige unserer europäischen Partner psychologisch noch nicht zur gleichberechtigten Zusammenarbeit mit Russland bereit sind“.⁵¹ Einer der Gründe, warum die EU es ablehnt, Russland enger mit der ESVP zu verbinden, ist die Befürchtung, dass Washington dies als den Versuch interpretieren könnte, die Rolle der USA in der europäischen Sicherheit zu marginalisieren.

50 Die USA befürworten nicht nur offen die Fortsetzung der NATO-Erweiterung in den post-sowjetischen Raum hinein, sondern haben darüber hinaus auch bilaterale Militärabkommen mit mehreren ost- und südosteuropäischen NATO-Mitgliedstaaten abgeschlossen.

51 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Daily News Bulletin, Remarks by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Igor Ivanov Before Representatives of the Sociopolitical and Business Circles of the FRG on the Theme „Russia-European Union: The State of, and Prospects for Partnership“, Munich, 10. December 2003, 2873-12-122003, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/3ebc6278d412787443256dfd005f2b9d?OpenDocument.

Russland hat vor Kurzem einen neuen Versuch gestartet, die – von Moskau als solche empfundene – Vormachtstellung der NATO bei „harten“ Sicherheitsthemen in Europa zu brechen. Auf einer französisch-russischen Konferenz in Evian im Oktober 2008 präzisierte Präsident Dmitri Medwedjew Vorschläge, die er einige Monate zuvor in Berlin zum Aufbau einer neuen gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur gemacht hatte. Die neue, auf einem Vertrag beruhende Ordnung sollte auf dem Grundsatz basieren, „dass kein Staat und keine internationale Organisation exklusive Rechte hat, Frieden und Stabilität in Europa zu sichern“.⁵² Russlands Vorstoß könnte sich im Übrigen auch als Schub nach vorn für die OSZE erweisen, da die EU darauf besteht, Gespräche über den Vorschlag unter der Ägide der Wiener Organisation einzuberufen.

Konträre Versicherheitlichungen: Raketenabwehr

Die Proliferation von ballistischen Raketen und Nuklearwaffen gehört zu denjenigen Sicherheitsthemen, bei denen die USA, die EU und Russland lange Zeit ähnliche Ansichten vertraten. Die Absicht der USA, Komponenten ihres Raketenabwehrsystems in Osteuropa zu stationieren, hat jedoch in jüngster Zeit zu sehr unterschiedlichen Sicherheitsperzeptionen in Moskau und Washington geführt. Russland betrachtet die amerikanische Strategie keinesfalls als Lösung für das Proliferationsproblem, sondern vielmehr als erhebliche Bedrohung für seine eigene Sicherheit. Die EU war in der Frage zunächst gespalten, hat sich vor Kurzem aber der Sicht der USA angeschlossen. Raketenabwehr wurde damit zu einem weiteren Thema, das zur Versicherheitlichung der Beziehungen zwischen der EU und Russland beiträgt.

Seit US-Präsident Ronald Reagans umstrittenem *Star-Wars*-Projekt, mit dem die Doktrin der wechselseitig gesicherten Zerstörung zwischen den beiden Supermächten vom Konzept der strategischen Verteidigung abgelöst werden sollte, gibt es im amerikanischen strategischen Denken eine einflussreiche Richtung, die die Wichtigkeit einer aktiven Verteidigung hervorhebt. Nach dem Ende des Kalten Krieges bildete sich ein (begrenzter) von beiden Seiten getragener Sicherheitsdiskurs heraus, in dessen Mittelpunkt die begrenzte Raketenabwehr als Ergänzung zur Abschreckung steht. Demnach könne nukleare Abschreckung weder gegenüber „Schurkenstaaten“ wie dem Iran noch gegenüber Terroristen funktionieren, „die nach Fähigkeiten streben, Tod und Zerstörung mit Hilfe von Raketen bis vor unsere Haustür zu tragen“.⁵³ Ein Subtext dieses Diskurses ist das Argument, dass die amerikanische Machtprojektion ohne eine begrenzte Raketenabwehr in kritischen Regionen wie z.B. dem Nahe Osten zunehmend zur Geisel von Gegnern würde,

52 Daniel Brössler/Stefan Kornelius, Russland macht der EU Avancen, in: Süddeutsche Zeitung, 10. Oktober 2008.

53 President George W. Bush, Statement to the Press, Washington D.C., 13. Dezember 2001.

die über Nuklearwaffen verfügen. George W. Bush machte Präsident Bill Clintons Entscheidung, den Zeitpunkt für den Beginn der Errichtung des Systems zu verschieben, rückgängig und gab 2002 grünes Licht für den Aufbau eines bodengestützten Raketenabwehrsystems für die mittlere Flugphase, das dieses Problem beseitigen sollte.⁵⁴ Um die Wirksamkeit sicherzustellen, nahm Washington bilaterale Verhandlungen mit Polen und der Tschechischen Republik, um die Stationierung von Teilen der Infrastruktur in Osteuropa zu ermöglichen.⁵⁵

Amerikas Initiative wurde in der EU zunächst mit gemischten Gefühlen aufgenommen. Die osteuropäischen Mitgliedstaaten und einige westeuropäische Länder wie z.B. Großbritannien begrüßten es als wichtigen Beitrag zur europäischen Sicherheit – häufig gegen erheblichen Widerstand in der Bevölkerung und manchmal auch mit Einschränkungen.⁵⁶ Regierungsvertreter und Experten in anderen EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Frankreich und Österreich, äußerten Vorbehalte zur Realisierbarkeit des Systems und – wichtiger noch – zu seinen politisch-militärischen Auswirkungen auf die europäische Sicherheit. Die Skeptiker wiesen darauf hin, dass das System die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen wahrscheinlich weiter beschädigen würde, wenn seine Einführung nicht mit Moskau abgestimmt würde. Schlimmstenfalls würde das Vorhaben zu einem neuen strategischen Wettrüsten führen, was wiederum Russland dazu veranlassen könnte, den INF-Vertrag von 1987 auszusetzen und damit die militärische Stabilität in Europa zu gefährden.⁵⁷ Der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, griff diese Besorgnisse auf und warnte, ein Raketenabwehrschild könnte sich negativ „auf unsere Beziehungen mit Drittländern, namentlich Russland, auswirken“.⁵⁸ Die Kluft zwischen den unterschiedlichen europäischen Versicherheitlichungen wurde jedoch auf dem NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 erheblich kleiner. Alle europäischen Mitgliedstaaten schlossen sich der amerikanischen Narrative an, die „den substanziellen Beitrag zum Schutz der Bündnispartner vor ballistischen Flugkörpern großer Reichweite [...] durch

54 Barack Obama unterstützt wie früher Präsident Clinton die Idee einer Raketenabwehr, allerdings müsse sich die Technologie zuerst als funktionstüchtig erweisen. Bei Fertigstellung des vorliegenden Beitrags hatte der designierte Präsident der Vereinigten Staaten noch keine Entscheidung darüber getroffen, ob er die Stationierung fortsetzen wird oder nicht.

55 Die Bush-Regierung nahm 2002 mit beiden Ländern informelle Gespräche auf. 2007 begannen die offiziellen Verhandlungen über die Einrichtung von Raketenabwehrstandorten auf ihrem Hoheitsgebiet. Vgl. Congressional Research Service, Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe, Washington D.C., 13. Juni 2008.

56 So verlangten beispielsweise Slowenien und Rumänien, dass das System alle NATO-Mitglieder schützt.

57 Vgl. US-Raketenschild – Steinmeier warnt USA vor neuem Wettrüsten, 17. März 2007, unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/750/399534/text>.

58 EU's Solana: Participation in U.S. Missile Defense Shield Must Not Harm EU Security, in: International Herald Tribune, 29. März 2007.

die geplante Dislozierung amerikanischer Raketenabwehrelemente in Europa⁵⁹ hervorhebt.

Infolge der Annäherung der amerikanischen und der europäischen Position dürften die Spannungen zwischen der EU und Russland zunehmen, da Moskau den derzeitigen amerikanischen Plänen unmissverständlich negative Auswirkungen auf seine Sicherheitsinteressen zuschreibt. Die Regierung befürchtet insbesondere, dass das Raketenabwehrsystem den Versuch darstellt, das strategische Gleichgewicht zwischen Russland und den USA zugunsten Letzterer zu verschieben. Dieser Verdacht wird mit einer ganzen Reihe von Argumenten untermauert. So weist Moskau drauf hin, dass die Infrastruktur eigentlich in der Türkei oder im Irak stationiert werden müsse, wenn die USA und die EU wirklich Sorge vor einem iranischen Raketenangriff hätten. In seiner aktuellen Konfiguration halten russische Experten das System eher für geeignet, russische Raketen abzufangen. Putin stellte sogar eine Analogie zur Kubakrise von 1962 her: „Die Situation ist aus technologischer Sicht für uns ganz ähnlich. Wir haben die Überreste unserer Militärstützpunkte aus Vietnam und Kuba abgezogen, aber in der Nähe unserer Grenzen werden solche Bedrohungen geschaffen.“⁶⁰ Moskau argumentiert weiter, dass das System, wenn es erst einmal installiert sei, von Washington problemlos über die ursprünglich für die Stationierung in Polen geplanten zehn Abfangraketen hinaus erweitert werden könne. Eine leistungsfähigere Abwehr wiederum würde viel dazu beitragen Washington in die Lage zu versetzen, eine erhebliche strategische Nuklearüberlegenheit herzustellen. Was für Russland auf dem Spiel steht, ist nicht nur die globale strategische Parität, sondern auch das europäische Gleichgewicht der Kräfte. Die Raketenabwehr wird durch ihre Verknüpfung mit der NATO-Erweiterung, der europäischen und amerikanischen Politik im postsowjetischen Raum und dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) vom Kreml als das Vordringen westlicher politischer und militärischer Macht auf Kosten seines eigenen Einflusses im regionalen Sicherheitskomplex betrachtet.

Schließlich geht es auch im russischen Diskurs über Raketenabwehr um ontologische Sicherheit. Sie wird als weitere unliebsame Erinnerung an die amerikanische globale Hegemonie interpretiert: „Die Stationierung eines amerikanischen Raketenabwehrsystems in Europa hat nicht nur militärische, sondern

59 Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 3. April 2008 in Bukarest, Gipfelerklärung von Bukarest, unter: http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/GipfelerklBukarest_Seite.html. Die Gipfelerklärung fährt fort, die Bündnispartner sondierten gegenwärtig Möglichkeiten, die US-amerikanischen Kapazitäten in Polen und der Tschechischen Republik „mit den derzeitigen NATO-Anstrengungen im Bereich der [Gefechtsfeld-]Raketenabwehr zu verknüpfen, um sicherzustellen, dass sie integraler Bestandteil einer künftigen NATO-weiten Raketenabwehrarchitektur würde.“ Mit Bezug auf Russland betont die Gipfelerklärung das Bekenntnis der NATO „zu einem Höchstmaß an Transparenz und gegenseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen, um etwaige Besorgnisse zu zerstreuen“.

60 Das Zitat stammt aus dem Jahr 2007; zitiert nach: Philip Coyle/Victoria Samson, *Missile Defense Malfunction: Why the Proposed U.S. Missile Defenses in Europe Will Not Work*, in: *Ethics & International Affairs* 1/2008, S. 8.

auch symbolische Bedeutung. Fünfzehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges wird offensichtlich eine Situation geschaffen, in der der Kontinent wieder nur mit amerikanischem Schutz und einer verstärkten amerikanischen Militärpräsenz zurechtkommt.⁶¹ Für Russland bedeutet dieser Zustand, dass der von ihm beanspruchte Status als Großmacht ebenso in Frage gestellt wird wie sein Wunsch, eine wesentliche Rolle in der europäischen Sicherheit zu spielen. In Anknüpfung an bereits im Juni 2007 abgegebene offizielle Erklärungen kündigte Präsident Medwedjew an, dass Russland, sollte die Obama-Regierung am Bau der Raketenabwehranlagen in Osteuropa festhalten, taktische Boden-Boden-Raketen vom Typ Iskander in Kaliningrad stationieren würde. Diese seien dazu geeignet, Ziele in Polen und in der Tschechischen Republik zu treffen.

Konträre Versicherheitlichungen: Der KSE-Vertrag

Der wichtigste Pfeiler konventioneller Rüstungskontrolle in Europa war in den vergangenen Jahren Anlass für einen sich zuspitzenden Konflikt zwischen Russland und dem Westen.⁶² Der KSE-Vertrag wurde 1990 als Rüstungskontrollabkommen zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt ins Leben gerufen. Auf dem Istanbul Gipfeltreffen der OSZE im Jahr 1999 wurde eine Anpassung des Vertrags vereinbart: Die ursprünglichen Blockobergrenzen für die fünf Kategorien vertraglich begrenzter konventioneller Waffen und Ausrüstungen (*Treaty Limited Equipment*, TLE) wurden durch nationale und territoriale Obergrenzen ersetzt. Das übergeordnete Ziel des Vertrags blieb jedoch dasselbe, nämlich die Fähigkeit zur Auslösung von Überraschungsangriffen zu beseitigen. Im Dezember 2007 setzte Russland den KSE-Vertrag mit der Begründung aus, dass der angepasste Vertrag bis dahin von keinem einzigen der westlichen Staaten ratifiziert worden sei.

Die Hauptschwierigkeit bei der Ratifizierung des angepassten Vertrags war Russlands Weigerung, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau abzuziehen. Ursprünglich hatten die EU-Mitgliedstaaten und die damaligen Beitrittsländer den Auswirkungen dieser beiden Problemfälle auf die Sicherheitslage unterschiedliches Gewicht beigemessen. Einige sahen – und sehen – in Russlands Einmischung in die Territorialkonflikte in der erweiterten Schwarzmeerregion eine wesentlich größere Gefahr für die europäische Sicherheit und Stabilität als in einem Ungleichgewicht zwischen konventionellen Streitkräften. Außerdem betrachten sie Russlands Weigerung, seine Militärstütz-

61 Erklärung des damaligen Verteidigungsministers Sergei Iwanow; zitiert nach: Big rise in Russian military spending raises fears of new challenge to west, in: *The Guardian*, 9. Februar 2007.

62 Vgl. Wolfgang Zellner, Stürzt der „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ ein? Zur gegenwärtigen Krise des (angepassten) KSE-Vertrags, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2007*, Baden-Baden 2008, S. 25-37.

punkte in Georgien und Moldau aufzugeben, nicht nur als Verstoß gegen seine Istanbuler Verpflichtungen von 1999, sondern – noch bedrohlicher – als Beweis für Russlands anhaltende „imperialistische“ Denkweise. Wenn Europa für Frieden und Demokratie sicher gemacht werden sollte, müsse dieser Haltung und den daraus resultierenden Strategien etwas entgegengesetzt werden. Andere EU-Staaten lehnten diese Politik der Stärke zunächst ab und wiesen auf die negativen Folgen für die europäische Sicherheit und Stabilität hin, die sich daraus ergäben, dass der Westen den Vertrag, den die Europäische Sicherheitscharta der OSZE als „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ bezeichnet, nicht ratifiziert hat. Einige Länder, darunter Deutschland, gingen sogar noch weiter: Im Sinne einer kooperativen Sicherheitsphilosophie, in der Frieden dadurch erreicht werden soll, dass man auf „den anderen“ zugeht statt Druck auf ihn auszuüben, hatte der KSE-Vertrag für sie auch einen symbolischen Wert. Seine Bedeutung könne nicht auf seine militärischen Bestimmungen reduziert werden. Sie liege vielmehr zusätzlich darin, dass der Vertrag einen wichtigen *Acquis politique* gesamteuropäischer sicherheitspolitischer Zusammenarbeit darstelle.⁶³ Ungeachtet der unterschiedlichen Bedrohungsanalysen schlossen sich die Europäer auf dem Prager NATO-Gipfel 2002 der Position der USA und Kanadas an, die Ratifizierung des neuen Vertrags vom Abzug der russischen Streitkräfte aus Moldau und Georgien abhängig zu machen. Dies ist seitdem die offizielle Politik der NATO.

Russland setzt dem entgegen, es habe mit der Schließung seiner Militärstützpunkte in Achalkalaki (Juni 2007) und Batumi (November 2007) sowohl seine Istanbuler Verpflichtungen erfüllt als auch die bilateralen Folgevereinbarungen mit Georgien eingehalten. Aus Moskaus Sicht verletzen weder die Friedenstruppen in Moldau noch die russischen Streitkräfte in den *De-facto*-Staaten Südossetien und Abchasien irgendein Abkommen. In dem Bewusstsein, seine eigenen Verpflichtungen erfüllt zu haben, unterstellt Moskau der westlichen Politik boshafere Absichten und hebt in seinem Sicherheitsdiskurs insbesondere zwei Bedrohungen hervor. Erstens wird die Verknüpfung zwischen dem KSE-Vertrag und russischen (*Peacekeeping*-)Truppen als konfrontative Politik gesehen, die danach trachtet, Russlands Rolle im regionalen Sicherheitskomplex weiter zu marginalisieren und seine besonderen Interessen im postsowjetischen Raum zu delegitimieren. Aus dieser Sicht ist die Politik wesentlicher Bestandteil einer neuen *Containment*-Politik, die darauf abzielt, europäische Sicherheit durch Maßnahmen wie die NATO-Erweiterung oder den Aufbau eines Raketenabwehrsystems auf Kosten Russlands herzustellen. Zweitens bezeichnet Moskau das Verhalten einiger NATO-Mitglieder (der baltischen Staaten und Sloweniens), sich dem angepassten KSE-Vertrag nicht eher anschließen wollen, als bis er in Kraft getreten ist, sowie die Weigerung der NATO, einige technische Bestimmungen neu zu verhan-

63 Vgl. ebenda, S. 31.

deln, als unredlich. Beides wird als eine weitere Verschiebung des europäischen Kräftegleichgewichts und des Einflusses in Europa zugunsten der EU, der NATO und der USA gesehen.

Zusammenfassend zeigt unser Überblick über das zwischen der EU und Russland neu entstehende Freund-Feind-Muster, dass die Zahl der Themenfelder, in denen mindestens eine der beiden Seiten die gegenseitigen Beziehungen im Sinne eines Sicherheitsdilemmas konstruiert, in dem die Maßnahmen, die die Sicherheit eines Akteurs erhöhen, die Sicherheit des anderen schmälern, zunimmt. Bislang sieht noch keine Seite diese Sicherheitsdilemmata als Ausgangspunkt existenzieller Bedrohungen. Die Bedrohungskonstruktionen, die unterschiedliche Intensitätsniveaus aufweisen, drehen sich vielmehr um Identitätsfragen und zweitrangige sicherheitspolitische, politische und ökonomische Ziele.⁶⁴ Dass amerikanische Sicherheitsinteressen in den regionalen Sicherheitskomplex eingebracht werden, spielt dabei ebenso eine Rolle wie die globalen Ambitionen der regionalen Akteure – der außenpolitische Ehrgeiz der EU, zu einer globalen Macht zu werden, die sich für das Gute einsetzt, ebenso wie Russlands Anspruch, die amerikanische politisch-militärische Unipolarität durch ein multipolares internationales System zu ersetzen. Ein entscheidender Faktor, der die zunehmende Versicherheitlichung verschiedener Themen anheizt, sind jedoch regionale Dynamiken.

Trends und Szenarien

Unsere Analyse zeigt, dass sich die grundlegende Struktur des regionalen Sicherheitskomplexes derzeit erheblich wandelt. Die Veränderungen in den materiellen Fähigkeiten sind real und setzen sich vermutlich auch in Zukunft fort. Die EU ist entschlossener denn je, ihre Außen- und Sicherheitspolitik durch die Weiterentwicklung ihrer militärischen und zivilen Kapazitäten zur Wahrnehmung friedensschaffender und friedenskonsolidierender Aufgaben außerhalb des EU-Gebiets zu stärken. Russland kann den Prognosen vertrauen, die eine Rückkehr zu hohen Energiepreisen voraussagen, wenn sich die Weltwirtschaft erst einmal von der Flaute erholt hat, in die sie durch die amerikanische Hypothekenkrise geraten ist. Eine boomende Petrowirtschaft wird Russland in die Lage versetzen, die materiellen Grundlagen seiner Großmachtidentität wieder aufzubauen. Die Veränderungen im Freund-Feind-Muster sind ebenso real. Die hinreichend bekannten Meinungsverschiedenheiten zwischen europäischen und russischen Politikern in den letzten Jahren können nicht auf Fehlwahrnehmungen reduziert werden. Sie sind tief in den vorherrschenden diskursiven Strukturen der politischen Systeme verwurzelt – untermauert von ihren konträren Versicherheitlichungen und ihren unterschiedlichen kollektiven Identitäten und Sicherheitsphilosophien.

64 Auf absehbare Zeit hat nur die Raketenabwehr das Potenzial, als existenzielle Bedrohung wahrgenommen und dargestellt zu werden.

Die Selbstdefinitionen der EU und Russlands stehen miteinander im Konflikt. Es ist nicht gelungen, mit Begriffen wie „das gemeinsame europäische Haus“ oder „strategische Partnerschaft“ eine übergreifende kollektive Identität herzustellen, die negative Sicherheitsdynamiken abschwächen könnte. Die EU definiert sich selbst als eine postmoderne normative oder ethische Macht, die der Förderung universeller Werte wie Demokratie und Menschenrechte verpflichtet ist. Aus der Sicht Brüssels ist Russland der Vergangenheit verhaftet und hält an den anachronistischen Prinzipien der Realpolitik – Kräftegleichgewicht, Einflusszonen, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten etc. – fest. Folglich nimmt die EU ihre Beziehungen zu Moskau aus einer Entwicklungsperspektive wahr. Brüssel versteht sich selbst als Hort und Schiedsrichter für das, was als (innenpolitisch und international) angemessene Regierungsführung gilt,⁶⁵ und versucht daher Russland u.a. mit Hilfe der vier gemeinsamen Räume zu europäisieren.

Umgekehrt betrachtet Russland seine Beziehungen zur EU aus räumlicher Perspektive. Sein Selbstverständnis ist das einer traditionellen Großmacht. In jüngster Zeit wurde dieses historische russische Selbstbild noch um die Idee der souveränen Demokratie ergänzt, die den Widerstand gegen die Einmischung Dritter in innerstaatliche Fragen der Regierungsführung einschließt. Unter Putin ging die Außenpolitik zu einer antiuniversalistischen Agenda über, die die territoriale Begrenzung der von der EU verkündeten scheinbar selbstverständlichen politischen Wahrheiten postuliert. Geopolitik und die Verteidigung nationaler Interessen statt Transformation in einen postmodernen Akteur und Aufnahme in eine EU-zentrierte universelle Wertegemeinschaft bilden den Kern von Russlands außenpolitischem Credo. Frieden und Stabilität in Europa sind durch eine strategische Allianz zwischen Russland und der EU auf der Basis von Gleichberechtigung, Ausgewogenheit, Mäßigung, Zurückhaltung und der Anerkennung der legitimen Interessen und „Besitzstände“ des anderen sicherzustellen.

Auch wenn Spekulationen in den Medien und öffentliche Erklärungen über den drohenden Beginn eines neuen Kalten Krieges, die nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien einen Höhepunkt erreichten, übertrieben sind, deutet unsere Analyse doch darauf hin, das zumindest das Risiko dazu besteht. Es gibt für die Zukunft des regionalen Sicherheitskomplexes nur zwei realistische Szenarien. Erstens: Wenn man es zulässt, dass sich die gegenwärtigen strukturellen Trends weiter entfalten, kehrt Europa zu einem eher traditionellen Muster machtgestützter Rivalität zurück. Zweitens: Der Trend wird gestoppt oder umgekehrt. Dies ist jedoch nur durch einen Eingriff in die soziale Struktur des regionalen Sicherheitskomplexes zu erreichen. Die Polarisierung um die EU einerseits und Russland andererseits wird sich ohne ernsthafte politische Zwänge oder Ressourcenbeschränkungen, die beide Seiten daran hindern würden, ihre Fähigkeiten zur regionalen Machtprojektion weiter aus-

65 Vgl. William Walters, *The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective*, in: *Geopolitics* 3/2004, S. 688.

zubauen, sehr wahrscheinlich fortsetzen. Die strukturelle Basis für einen Eingriff in das entstehende Freund-Feind-Muster ist die Existenz eines Sicherheitsdiskurses sowohl in der EU als auch in Russland, der gemeinsame Bedrohungen hervorhebt und für kooperative Antworten plädiert. Wir haben solche ausgleichenden Narrativen zwar untersucht, die ausführliche Darstellung dieser Analyse würde jedoch den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen. Stattdessen werden wir im nun folgenden letzten Abschnitt kurz auf diese konvergierenden Versicherungslösungen eingehen.

Die OSZE: Zurück in die Zukunft?

Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die OSZE zum wichtigsten gesamteuropäischen und institutionellen Ausdruck des neuen westlichen Sicherheitsprojekts. Sie betonte vor allem Bedrohungen der menschlichen Sicherheit und des demokratischen Friedens und wandelte sich dabei von einer Institution, die bestehende geopolitische Einflusszonen garantierte und dabei gleichzeitig Frieden und Gerechtigkeit förderte, indem sie politische und ideologische Rivalitäten in Schranken hielt, in eine Organisation, die sich aktiv darum bemüht, territoriale Grenzen gemäß einer besonderen postwestfälischen Vision von politischer Wahrheit, die auf liberalen Forderungen fußt, zu delegitimieren. Als Russland wider Erwarten das Verständnis der Europäischen Union von dem, was eine gute politische Ordnung ausmacht, nicht in vollem Umfang unterstützte und – wichtiger noch – sogar damit begann, sich den daraus hergeleiteten Strategien aktiv zu widersetzen, geriet die OSZE zwangsläufig in eine (u.a. politische und budgetäre) Krise.⁶⁶ Wo steht die Organisation dadurch heute?

Wir möchten an dieser Stelle nicht in die schwierigen Diskussionen einsteigen, die seit geraumer Zeit über Lösungen für die Krise der OSZE geführt werden. Zu dieser Frage sind viele vernünftige Dinge von Menschen gesagt worden, die davon mehr verstehen als wir.⁶⁷ Wir beschränken uns daher auf eine Schlussfolgerung, die sich aus unserer Analyse ergibt. Das letzte Jahrzehnt hat gezeigt, dass die Fähigkeit der OSZE, Russland zur Aufgabe seines antiquierten geopolitischen Imperialismus zu bringen – oder zu zwingen – und es zu einem überzeugten Mitglied des entterritorialisierten Reichs „des

66 Die Krise wurde zusätzlich durch Faktoren wie die Erweiterung von EU und NATO verschärft. Die jüngsten Schritte zur Stärkung der ersten und zweiten Dimension der OSZE sowie zur Ausweitung der dritten Dimension über die traditionellen Themen Menschenrechte und Demokratie hinaus sind wichtig, da sie die Fähigkeit der Organisation belegen, sich veränderten Bedingungen anzupassen. Dennoch haben sie die zentrale Sicherheitsphilosophie der OSZE nicht verändert, die nach wie vor in dem Bekenntnis zu einer bestimmten liberalen Vorstellung von internationaler Ordnung besteht.

67 Einen Überblick über die Debatte gibt Heinrich Schneider, *Bemühter Anlauf – unterbliebener Sprung: Die OSZE-Reforminitiative 2004-2005 und ihr Ergebnis*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2006*, Baden-Baden 2007, S. 37-61.

Rechts und des Friedens“ zu machen, relativ begrenzt ist.⁶⁸ Da die Beziehungen zwischen der EU und Russland von beiden Seiten zunehmend „versicherlicht“ werden, ist die Rolle der OSZE als Hauptförderer des westlichen Sicherheitsprojekts im regionalen Sicherheitskomplex immer weniger mit ihrer Rolle als Förderer von Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität zu vereinbaren. Diese Unvereinbarkeit legt es – um John Maersheimer sinngemäß zu zitieren⁶⁹ – für uns nahe, dass die OSZE z.T. in die Zukunft zurückkehren muss: dass sie wieder mehr Gewicht auf echte Diplomatie legen und politischen Bekehrungsversuchen (oder der Anti-Diplomatie der Selbstdiffusion des liberalen Westens) enge Grenzen setzen muss.

Ihre vom Kalten Krieg geprägte Geschichte und die ungebrochene Vielfalt ihrer Teilnehmer machen es der OSZE leichter als anderen, homogeneren Institutionen wie z.B. GUS, NATO und EU, die eigenen Sicherheitspraktiken kritisch zu reflektieren.⁷⁰ Man sollte in den unterschiedlichen kollektiven Identitäten und Sicherheitsphilosophien, die unter dem Dach der OSZE versammelt sind, kein Problem sehen, dass man dadurch zu bewältigen versucht, dass man Erstere den Normen der Mehrheit anpasst. Ein konstruktiverer Ansatz wäre es, die vorhandene Vielfalt als eine Gelegenheit aufzufassen, bei der man lernen kann, multiplen Wahrheiten über die europäische Sicherheit und unterschiedlichen Verständnissen von europäischer Sicherheit Raum zu geben und damit zu leben. Eine solche Selbstreflexivität erfordert wahrscheinlich ein gehöriges Maß an traditioneller geopolitischer Skepsis, die Bedrohungen von Frieden und Sicherheit hervorhebt, die von einer Politik ausgehen, die universalistischen ideologischen Ansprüchen gegenüber Kompromissbereitschaft und Zurückhaltung den Vorzug gibt. Wie Henry Kissinger schon vor einiger Zeit feststellte, „wird keine Macht sich einer Regelung unterwerfen, wie ausgewogen und ‚sicher‘ sie auch sein mag, die ihr Selbstbild vollkommen in Abrede zu stellen scheint“. ⁷¹ Natürlich sind die Probleme der OSZE zu komplex für einfache Lösungen. Wir kommen jedoch aufgrund unserer obigen Analyse zu dem Schluss, dass jeder „realistische“ Vorschlag zur Revitalisierung der Organisation den Gedanken ernst nehmen muss, dass der beste Weg nach vorn die Rückkehr zu den Tugenden sein könnte, die sie während des Kalten Krieges so erfolgreich gemacht haben. Die KSZE war ein herausragendes Beispiel für ein diplomatisches Forum, das den politi-

68 Vgl. Michael Hardt/Antonio Negri, *Empire*, Cambridge, MA, 2003, S. 15.

69 Vgl. John Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*, in: *International Security* 1/1990, S. 5-56.

70 Allerdings hat die OSZE einige andere Eigenschaften, die sie eher davon abhalten, eine reflexivere Haltung gegenüber ihrem liberalen Sicherheitsprojekt einzunehmen. Sie wird politisch und ideologisch von der EU und Nordamerika dominiert. Auch ihr ausgeprägter intergouvernementaler Charakter lässt nur sehr wenig Raum für eine autonome Leitung der Organisation. Ob der von uns festgestellte strukturelle Trend zu Konflikten im regionalen Sicherheitskomplex die OSZE dazu bringen wird, ihre eigenen Grenzen zu überwinden, bleibt abzuwarten.

71 Henry Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-22*, Boston 1973, S. 146.

schen Dialog ermöglicht und in dem kein Teilnehmer den anderen auf ein Spiegelbild seiner selbst reduziert. Statt zu versuchen, einen Konsens über eine Vielzahl vermeintlich gemeinsamer Normen und Standards herzustellen – was unvermeidlich echtes „Anderssein“ delegitimieren würde –, bot die KSZE einen *Modus Vivendi* an, der die friedliche Vermittlung zwischen den Verschiedenheiten ermöglichte, die aus den unterschiedlichen politischen Identitäten und Interessen ihrer Teilnehmerstaaten herrührten.⁷²

Eine reformierte OSZE kann jedoch mehr sein als die KSZE von einst. Die Organisation hat sich einen Namen als innovativer, wenn auch oftmals zerrittener Versicherheitslichungsakteur gemacht. Um die Entwicklung des regionalen Sicherheitskomplexes zu einer Konfliktformation aufzuhalten oder umzukehren, muss die OSZE die Funktion ihrer operativen Organe als Multiplikatoren westlicher Versicherheitslichungen begrenzen. Gleichzeitig muss sie sich erheblich mehr als bisher um die Konstruktion gesamteuropäischer Versicherheitslichungen bemühen, die kreativ gemeinsame statt konfligierender Sicherheitsinteressen der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck bringen. Es gibt eine ganze Reihe von Sicherheitsproblemen, die sich zur Verstärkung positiver Sicherheitsdynamiken anbieten. Wichtige Themenfelder, in denen die Versicherheitslichungen der EU und Russlands (teilweise) konvergieren, sind z.B. irreguläre Migration (Gefährdung sozialer und wirtschaftlicher Werte, insbesondere der kulturellen Identität, der gesellschaftlichen Integration und des Zugangs zu medizinischer Versorgung, Wohnraum etc.), organisierte Kriminalität (gemeinsame Besorgnisse hinsichtlich Drogen-, Waffen- und Menschenhandel sowie Korruption und Geldwäsche), Terrorismus (seit dem 11. September 2001 haben sich die Diskurse über das Wesen und die Ursachen dieser Bedrohung teilweise einander angenähert) und Umweltsicherheit (Annäherung der Risikoperzeptionen z.B. bei Nuklearsicherheit, Umweltterrorismus oder Pipeline-Leckagen).

In diesen und anderen Feldern ist die OSZE bereits aktiv. Um jedoch ihren Einfluss auf die Freund-Feind-Muster im regionalen Sicherheitskomplex zu erhöhen, muss die Organisation den „Brückendiskursen“ und unterstützenden nichtdiskursiven Aktivitäten wie z.B. Projekten zum Kapazitätsaufbau Vorrang einräumen. Umgekehrt muss die Funktion der OSZE als Forum für den diplomatischen Dialog und zur Kompromissfindung im Falle konflikträchtiger Sicherheitsprobleme – wie z.B. der eingefrorene Konflikt in Moldau und die *De-facto*-Staaten Südossetien und Abchasien, die im Mittelpunkt eines dichten Geflechts kontroverser Versicherheitslichungen stehen, zu denen nationale Sicherheit, Großmachtstatus und konventionelle Rüstungskontrolle ebenso zählen wie Menschenrechte und Demokratie – Vorrang vor ihrer

72 Unsere Empfehlung ist eine radikalere Version des Vorschlags des Weisenrates, den politischen Dialog zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten zu verstärken. Der Weisenrat war jedoch nicht bereit einzugestehen, dass der Erfolg eines solchen Dialoges von der Bereitschaft der Organisation abhängt, ihr Streben nach normativer Macht zu zügeln, das sich in dem Wunsch manifestiert, Verhaltensstandards für den gesamten OSZE-Raum gemäß westlicher Ideologie festzulegen und zu ihrer Implementierung beizutragen.

Funktion als Versicherheitsakteur erhalten. Wird dies versäumt, wird sich Europas Rückkehr zu einer kompetitiven Sicherheitsordnung aller Wahrscheinlichkeit nach beschleunigen.

Im Brennpunkt

Kosovo: Statusprozess und Ausblick auf die staatliche Souveränität¹

„Die Vorteile einer Anerkennung durch einen kollektiven internationalen Akt oder vermittels einer internationalen Institution sind nicht von der Hand zu weisen. Die gegenwärtige Verlegenheit aufgrund unilateraler Anerkennungsakte würde so vermieden.“²

Einführung

Bis zu seiner Unabhängigkeitserklärung im Februar 2008 befand sich das Kosovo mehr als acht Jahre lang in einem völkerrechtlichen Schwebestand.³ Ungeachtet des modernistischen Charakters des von der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen (VN) im Kosovo (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK) im Einklang mit der Strategie der Konditionalität und der Idee der „verdienten Souveränität“ geprägten Ansatzes „Standards vor Status“ agierte die internationale Gemeinschaft ein halbes Jahrzehnt lang ausgesprochen naiv, indem sie die ungebrochene Bedeutung von Eigenstaatlichkeit schlicht leugnete.⁴ Im Endeffekt verstärkte sie damit ein Klima der Unsicherheit, in dem der Konflikt eingefroren blieb statt gelöst zu werden. Erst mit der Veröffentlichung des (ersten) „Eide-Reports“⁵ erhielt die Klärung des völkerrechtlichen Status des Kosovo auf der internationalen Agenda Priorität. Höhepunkt dieser Entwicklung war der Bericht des Sondergesandten des VN-Generalsekretärs, Martti Ahtisaari, vom März 2007. Es schien, als habe die internationale Gemeinschaft endlich begriffen, dass sie die Souveränitätslücke, die entstanden war, als sie 1999 auf unbestimmte Zeit die Funktionen einer Übergangsregierung übernahm, schließen musste. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dem Verlauf des Statuspro-

-
- 1 Der Beitrag gibt ausschließlich die Ansichten des Autors wieder. Der Autor dankt Michael Weiner von der Austrian Development Agency (ADA), Dr. Christian Pippan von der Universität Graz und Verena Ringler vom Internationalen Zivilbüro (International Civilian Office, ICO) in Prishtina für ihre Kommentare zu einer früheren Fassung des Beitrags sowie einer Reihe ehemaliger UNOSSEK-Mitarbeiter für Hintergrundinformationen.
 - 2 Joseph Starke, *Introduction to International Law*, London 1984, S. 132 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
 - 3 Zum internationalen Rechtsstatus des Kosovo unter Sicherheitsratsresolution 1244 vom 10. Juni 1999 siehe Bernhard Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, 2008 (Kapitel V).
 - 4 Vgl. Bernhard Knoll, *From Benchmarking to Final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate*, in: *European Journal of International Law* 4/2005, S. 637-660.
 - 5 Der Bericht des Sondergesandten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Botschafter Kai Eide, ist enthalten in: *United Nations Security Council, Letter dated 17 November 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Anlage: Report on the situation in Kosovo, S/2004/932*, 30. November 2004, S. 3-29.

zesses seit 2006 und stellt Überlegungen über mögliche Auswirkungen der Unabhängigkeit des Kosovo auf das Völkerrecht an, insbesondere mit Blick auf das zu erwartende diesbezügliche Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH).

Staatlichkeit oder Stillstand? UNOSEK und die Kontaktgruppe

„Belgrad verschließt die Augen vor der Realität und ist empfindlich. Wir müssen Serbien dazu bringen zu akzeptieren, was es akzeptieren muss.“⁶

Den diplomatischen Bemühungen um die Aufnahme von Verhandlungen zur Lösung der Kosovo-Statusfrage lag ursprünglich ein umfassenderes Konzept zugrunde: Die von einer dritten Partei zu leitenden Vermittlungsgespräche sollten *idealiter* zur Billigung eines plurilateralen (oder begrenzt multilateralen) Vertrags⁷ zwischen den Parteien durch den VN-Sicherheitsrat in einer Resolution auf der Grundlage von Kapitel VII der VN-Charta führen. Zu den Parteien, die die zukünftigen ständigen politischen Grenzen des kosovarischen Territoriums festlegen sollten, sollten Serbien aufgrund seiner Anwartschaft auf die Ausübung hoheitlicher Befugnisse sowie die kosovarischen lokalen Institutionen, die auf die eine oder andere Weise von UMMIK unterstützt wurden, gehören. Ein solches Abkommen, das unter der Schirmherrschaft der Kontaktgruppe und eines Vermittlungsgremiums der VN geschlossen werden sollte, hätte die „internationale Treuhandschaft“ erfolgreich beenden und die Souveränitätsfrage klären können.

Am 14. November 2005 ernannte der VN-Generalsekretär den ehemaligen finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari zum Sondergesandten, nachdem der Sicherheitsrat einen entsprechenden Vorschlag offiziell „begrüßt“ hatte.⁸ Ahtisaari erhielt größtmöglichen Spielraum zur Einleitung eines politischen Prozesses zur Festlegung des künftigen Status des Kosovo; es oblag allein ihm,

6 Condoleezza Rice, zitiert von einem UNOSEK-Mitarbeiter, der an einem Treffen des Sondergesandten Martti Ahtisaari mit US-Außenministerin Rice und US-Staatssekretär Nicholas Burns am 11. Mai 2006 in Washington D.C. teilgenommen hatte, in einem Interview mit dem Autor.

7 Vgl. hierzu Artikel 20 (2) des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, abgeschlossen in Wien am 23. Mai 1969.

8 Vgl. das Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrats, Botschafter Andrei Denisow, an Kofi Annan: Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 10. November 2005 an den Generalsekretär, S/2005/709, 10. November 2005. Die Modalitäten für die Ernennung des Sondergesandten waren sorgfältig gewählt, da Russland zu einem früheren Zeitpunkt auf einem formellen, Einstimmigkeit erfordernden Sicherheitsratsbeschluss bestanden hatte. Alternativ hätte der Sicherheitsrat Gebrauch von Regel 28 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats vom Dezember 1982 machen können, die es ihm gestattet, „für eine bestimmte Frage eine Kommission, einen Ausschuss oder einen Berichterstatter [zu] ernennen“. Vorläufige Geschäftsordnung des Sicherheitsrats (Dezember 1982), S/96/Rev.7. Die Regel basiert auf Artikel 29 der VN-Charta: „Der Sicherheitsrat kann Nebenorgane einsetzen, soweit er dies zur Wahrnehmung seiner Aufgaben für erforderlich hält.“

in Absprache mit dem Generalsekretär und unter Berücksichtigung der Kooperationsbereitschaft der betroffenen Parteien und der Lage vor Ort das Tempo und die Dauer des Prozesses zu bestimmen.⁹ Für die Arbeit des Büros des Sondergesandten (*Office of the Special Envoy of the Secretary-General of the United Nations for the Future Status Process for Kosovo*, UNOSEK) wurde nur ein grundlegender Rahmen geschaffen. Die zehn Leitprinzipien der Kontaktgruppe, die dem Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrats beigefügt waren, mit dem Ahtisaaris Ernennung zum Sondergesandten bestätigt wurde, legten lediglich fest, dass die Regelung des Status des Kosovo die regionale Stabilität und die Unteilbarkeit des Kosovo sowie ethnische Vielfalt, Demokratie und Menschenrechte fördern solle.¹⁰ Die Leitprinzipien stellten die erste einer ganzen Reihe von Botschaften dar, die die Kontaktgruppe an die Adresse der Parteien zu richten beabsichtigte, um so den Prozess zu steuern und ihn auf das Wesentliche zu konzentrieren. Die Kontaktgruppe betonte, dass die Statusregelung „europäischen Standards entsprechen und zur Verwirklichung der europäischen Perspektive des Kosovo beitragen“¹¹ solle. Ihre eigene Funktion hatte die Kontaktgruppe zu dem Zeitpunkt bereits festgelegt und zugesagt, den von den VN geleiteten Prozess durch die Identifizierung inhaltlicher Statusfragen¹² und die Bereitstellung von fachlichem Know-how aktiv zu unterstützen.

Die Kontaktgruppe, die nach mehreren Jahren der Untätigkeit, die der Intervention der NATO im Frühjahr 1999 gefolgt waren,¹³ nun wieder in Aktion trat, konzentrierte sich auf ihren Treffen auf eine Reihe zuvor festgelegter Fragen, in die ein Diskussionspapier einführte. Die Treffen zwischen den Leitern der Westbalkanabteilungen der Außenministerien, Politischen Direktoren oder den Ministern, an denen regelmäßig auch Vertreter der NATO, der Europäischen Kommission und der EU-Präsidentschaft („erweiterte“ Kontaktgruppe) sowie des UNOSEK und der UNMIK teilnahmen, fanden circa einmal im Monat statt. Die nachfolgende Graphik zeigt den flexiblen

9 Vgl. Terms of Reference for the Special Envoy of the Secretary General for the Future Status Process for Kosovo, Anhang eines Schreibens des Generalsekretärs an den Präsidenten des Sicherheitsrats, Mihnea Ioan Motoc, vom 31. Oktober 2005, Abschnitt 3.

10 Die Leitprinzipien der Kontaktgruppe für eine Regelung des Status des Kosovo wurden am 2. November 2005 auf einem Treffen der Kontaktgruppe auf der Ebene Politischer Direktoren in Washington D.C. in Anwesenheit des Sondergesandten Martti Ahtisaari und seines Stellvertreters Albert Rohan erarbeitet. Sie wurden dem Sicherheitsrat am 7. November übermittelt und von den VN mit dem bereits erwähnten Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrats Andrei Denisow an VN-Generalsekretär Kofi Annan politisch gebilligt; siehe Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 10. November an den Generalsekretär, a.a.O. (Anm. 8), Anlage.

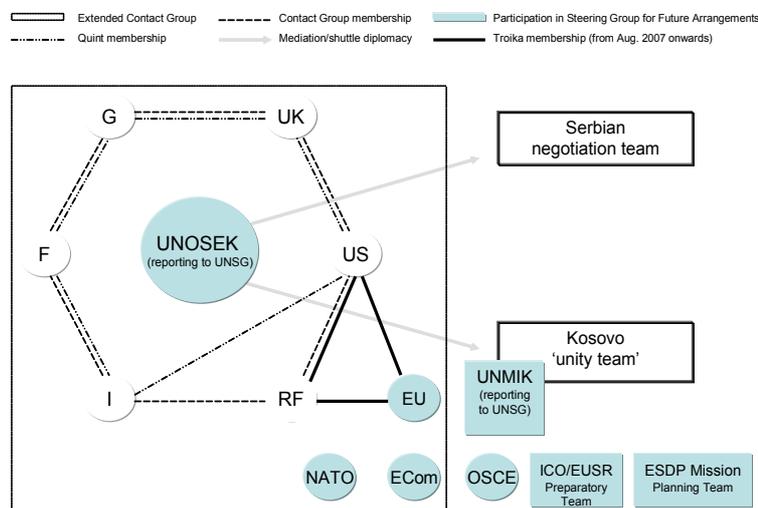
11 Ebenda, Leitprinzip 2.

12 Dreizehn zentrale Probleme, vom kulturellen Erbe über Dezentralisierung und Wirtschaftsfragen bis hin zu Minderheiten- und Eigentumsrechten, waren zunächst von den USA aufgelistet und anschließend der Kontaktgruppe auf ihrem Treffen am 2. November 2005 in Washington D.C. vorgeschlagen worden.

13 Zu den Bemühungen der Kontaktgruppe um eine Lösung der Kosovo-Krise in den Jahren 1997-1999 siehe Jochen Prantl, *The UN Security Council and Informal Groups of States: Complementing or Competing for Governance?*, Oxford 2006, Kapitel VII.2.1, S. 222ff.

organisatorischen Aufbau, der Ende 2005 eingeführt und so lange beibehalten wurde, bis die von der Kontaktgruppe initiierte EU-USA-Russland-Troika den Prozess im August 2007 übernahm, nachdem mehrere Versuche, eine Resolution des VN-Sicherheitsrats auf der Grundlage von Ahtisaaris Vorschlag zur zukünftigen Regelung der Statusfrage des Kosovo zu verabschieden, gescheitert waren.

Die Kontaktgruppe im Kosovo-Statusprozess, Januar 2006-Dezember 2007



Die Kontaktgruppe befasste sich in erster Linie mit der Planung der zukünftigen internationalen Präsenz und der Verschmelzung ihrer militärischen und zivilen Komponenten. Bereits zu Beginn der Statusverhandlungen war deutlich geworden, dass der Wiener Prozess von einem „zweifachen Übergang“ in Prishtina begleitet werden müsse: Auch wenn man es für zwingend erforderlich hielt, dass die UNMIK ihre Aufgaben bis zur Mandatierung einer neuen zivilen Präsenz und deren Einführung in ihre zukünftigen Aufgaben weiterhin wahrnahm, musste erstens die Übertragung von Machtbefugnissen bereits in Umrissen ausgearbeitet werden, wobei der EU die Verantwortung für die operative Planung zufallen sollte.¹⁴ Zweitens übernahm die Kontakt-

14 Siehe hierzu Anhang 1.1. (Elements of Cooperation between UNMIK and ICO in the Transition Period) zum zweiten Bericht des Teams zur Mitwirkung an den Vorbereitungen für die Einsetzung eines eventuellen Internationalen Zivilbüros im Kosovo, einschließlich der Komponente eines Sonderbeauftragten der Europäischen Union (ICO/EUSR-Vorbereitungsteam) an das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der EU vom 20. Februar 2007. Bereits im Februar 2006 hatte die UNMIK eine eigene Strategie zur Gestaltung des Übergangs zu einer Nachfolgeregelung in Buchlänge vorgelegt (Executive Report: Informal technical needs assessment for future international engagement in Kosovo), die die Grundlage für die Arbeit der Lenkungsgruppe für zukünftige internationale Regelungen

gruppe eine zentrale Rolle in den Diskussionen über den schrittweisen Rückzug der UNMIK, insbesondere mit Blick auf die Übergabe von Befugnissen im Bereich Rechtsstaatlichkeit an kosovarische Institutionen und die Reform des Sicherheitssektors.¹⁵

Nach dem ersten Besuch Ahtisaaris als Sondergesandter in der Region Ende November 2005 wurden die Parteien aufgefordert, Verhandlungsteams zu bilden, ihre Positionen darzulegen und sich auf Grundsatzprogramme zu einigen.¹⁶ Das kosovarische Verhandlungsteam stand vor dem Problem, eine Strategie ausarbeiten zu müssen, während gleichzeitig die innenpolitische Situation seine Einheit gefährdete. Serbiens Vorschläge waren hingegen von Beginn an von zwei sich zumeist gegenseitig verstärkenden Strömungen geprägt: Die serbische Politik versuchte den Statusprozess vor allem dazu zu instrumentalisieren, die serbischen Wähler zur Unterstützung der Regierung und des von ihr vertretenen „moderaten Nationalismus“ zu bewegen und so der Bedrohung durch die rechtsextreme Serbische Radikale Partei (SRS) und die revanchistische Sozialistische Partei Serbiens (SPS) entgegenzuwirken. Auch ließ die serbische Regierung den ein oder anderen Testballon aufsteigen, um herauszufinden, wie weit sie die internationale Öffentlichkeit zu ihrer Unterstützung mobilisieren konnte. Zwar war in erster Linie die schon legendäre Rivalität zwischen Präsident Boris Tadić und Premierminister Vojislav Koštunica in außenpolitischen Angelegenheiten für das Chaos verantwortlich; Serbien und Montenegro hatte aber noch dazu das Pech von einem Außenminister vertreten zu werden, dessen Überschwänglichkeit und Charisma nur noch von seiner Inkonsequenz übertroffen wurden, die beinahe komi-

bildete, deren Vorsitz der UNMIK-Sonderbeauftragte des Generalsekretärs innehatte. Die Lenkungsgruppe war ein informelles Planungsgremium, das fachliches Know-how zum Statusprozess beigetragen hat. Die Mitglieder der Gruppe – UNOSEK, EU-Ratssekretariat, Europäische Kommission, NATO, OSZE und DPKO – waren teilweise dieselben wie diejenigen der erweiterten Kontaktgruppe (siehe Graphik).

- 15 Ernsthafte Vorbereitungen für die Übergabe von Hoheitsbefugnissen an die vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen (*Provisional Institutions of Self-Government*, PISG) begannen in Prishtina im Oktober 2006 im Anschluss an die Verabschiedung einer Resolution zur Statusfrage. Im November wurde eine strategische Gruppe für den Übergang (*Strategic Group on Transition*, SGT) eingerichtet, die vom ICO/EUSR-Vorbereitungsteam und UNMIK geleitet wurde. Ihr waren drei nichttechnische Arbeitsgruppen angeschlossen (Wahlen, Öffentlichkeitsinformation und Verfassung), denen der Leiter des ICO/EUSR-Vorbereitungsteams, der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs, Vertreter des Planungsteams zur Vorbereitung einer Rechtsstaatlichkeitsmission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), der KFOR, der Europäischen Kommission, der OSZE und des *Unity Teams* angehörten. Fünf technische Arbeitsgruppen arbeiteten unter dem Dach der technischen Gruppe für den Übergang (*Technical Group on Transition*), die von den PISG geleitet wurde und ebenfalls Fragen zur Bearbeitung an die SGT weiterleitete. Die technischen Arbeitsgruppen befassten sich mit den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Regierungsführung, zivile Verwaltung, Gesetzgebung sowie Wirtschafts- und Eigentumsfragen. Vgl. Report of the UN Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 9. März 2007, S/2007/134, Absatz 21.
- 16 Die Grundsatzprogramme der kosovarischen PISG und des serbischen Verhandlungsteams sind abgedruckt in: Kosovo Perspectives Weekly Bulletin (VIP News Service) vom 17. Februar 2006, S. 8-11 bzw. S. 14-15.

sche Züge aufwies. Vuk Draškovićs vorrangiges außenpolitisches Instrument war die Kunst der Allegorie. Warum, so fragte er, sollte die internationale Gemeinschaft überstürzt ein Dach für das gemeinsame Haus Kosovo bauen (Status), wenn noch nicht einmal dessen Fundament (Standards) gelegt ist? Der Ansatz der Kosovo-Albaner sei ein Rezept zum Scheitern, befand er, so als verlange man ein Hochschuldiplom ohne überhaupt mit dem Studium angefangen zu haben.

Außerdem war er unübertroffen im Aufzeigen vermeintlicher Parallelen, die in Wirklichkeit keinerlei Ähnlichkeiten mit dem betreffenden Fall aufwiesen. Seine erste politische Verlautbarung nach dem Beginn des Statusprozesses widersprach offen dem Vorschlag des Präsidenten, das Kosovo als zwei Entitäten innerhalb des serbischen Staates zu konstituieren, was seinerseits wiederum ein Scheinbild des Dayton-Modells war.¹⁷ Außenminister Drašković bot den Kosovaren „echte Souveränität“ und „Unabhängigkeit nach innen“ auf der Grundlage des international vermittelten Friedensplans für Kroatien („Z-4-Plan“) von Anfang 1995 an, der die schrittweise Rückführung der „Republika Srpska Krajina“ (RSK) unter kroatische Staatshoheit vorsah.¹⁸ Sein Verweis auf den gescheiterten Versuch der Mini-Kontaktgruppe, eine irredentistische Gemeinschaft in den kroatischen Staat wiederinzugliedern, während dieser sich im Krieg mit Serbien befand, war natürlich ein missglückter Versuch, für seine Lösungsformel „mehr als Autonomie, weniger als Unabhängigkeit“ für das Kosovo zu werben. Sein Angebot, das exakt am Z-4-Plan ausgerichtet war, kam zehn Jahre zu spät und wies zudem einige Schwachstellen auf. Die Lage der Abtrünnigen in der RSK unter Milan Martić mit derjenigen einer Bevölkerung zu vergleichen, die unter der „heiligen Treuhandschaft“ der internationalen Gemeinschaft regiert worden war und bereits ein weitaus größeres Maß an Selbstverwaltung genoss als die Krajina-Serben unter dem Z-4-Abkommen jemals erlangt hätten, zeugte von einer außergewöhnlichen Leichtsinnigkeit, allein schon deshalb, weil keinerlei Vorschläge gemacht wurden, wie eine kosovarische Entität ihre erhebliche Auto-

17 Vgl. Beta Week Nr. 500, 24 November 2005, S. 2.

18 Vgl. Interview mit Vuk Drašković in der Frankfurter Rundschau vom 16 November 2005. Vgl. ebenso seinen Kommentar gegenüber der Nachrichtenagentur Tanjug vom 2. Juni 2005: „Das, was Z-4 den Serben in der Krajina garantiert hat, würde nun den Albanern garantiert. Was es den Kroaten garantiert hat, sollte es nun den Serben im Kosovo garantieren.“ Der „Z-4-Plan“ (Entwurf eines Abkommens über die Krajina, Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien von 1995; das „Z“ steht für Zagreb), der formal als Abkommen zwischen Zagreb und Knin vorgesehen war, jedoch substanzielle verfassungsrechtliche Bestimmungen für eine zukünftige autonome RSK enthielt, war von Vertretern Russlands, der USA, der EU und der VN ausgearbeitet worden und hätte der irredentistischen serbischen Gemeinschaft erhebliche Autonomie bei gleichzeitiger friedlicher Reintegration des Territoriums unter kroatische Staatshoheit zugesichert. Weder Slobodan Milošević noch die Krajina-Serben stimmten dem Plan jedoch zu. Das Gebiet wurde Kroatien im Sommer 1995 in der Militäroperation *Oluja* („Sturm“) gewaltsam wieder angeschlossen. Dabei wurden rund 200.000 Menschen vertrieben.

nomie innerhalb des serbischen Staates und seiner Institutionen ausüben und an ihnen partizipieren könnte.¹⁹

Die Wochen vor dem Beginn der direkten Verhandlungen wurden für intensive Vorbereitungen genutzt. Während die Kosovo-Albaner den Tod ihres Präsidenten und Idols Ibrahim Rugova beklagten, setzte die serbische Regierung ihre Werbemaschinerie in Brüssel und Washington in Gang. Im Januar 2006 begann aber auch die internationale Gemeinschaft, die Sache voranzutreiben. Als erstes wurde beschlossen Ahtisaaris Vorschlag zu folgen, in bilateralen Kontakten mit den Parteien klare „private Botschaften“ zum Statusprozess abzugeben und sie dazu zu drängen, ihre jeweilige Öffentlichkeit darauf vorzubereiten. Dies hielt man gerade in Bezug auf Serbien, an das Ahtisaari seine erste „private Botschaft“ richtete, für besonders wichtig: „Die verfassungswidrige Aufhebung der Autonomie des Kosovo im Jahr 1989 und die darauf folgenden tragischen Ereignisse, die die internationale Verwaltung des Kosovo zur Folge hatten, haben zu einer Situation geführt, in der eine Rückkehr des Kosovo unter Belgrads Herrschaft keine praktikable Option ist.“²⁰

Der russische Vertreter der Kontaktgruppe weigerte sich zwar, diese Botschaft an Belgrad zu überbringen, hatte aber keine Einwände dagegen, dass andere Kontaktgruppenmitglieder von ihr Gebrauch machten, und hob die Notwendigkeit eines einheitlichen Ansatzes hervor.

Zweitens und nur wenige Wochen vor dem Beginn der direkten Gespräche über sogenannte technische Fragen gab die Kontaktgruppe – dieses Mal auf Ministerebene – auf der Londoner Afghanistan-Konferenz eine Erklärung ab, deren Bedeutung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Sie unterstrich, dass „dem Wesen des Kosovo-Problems, das durch den Zerfall Jugoslawiens und die anschließenden Konflikte, ethnische Säuberungen und die Ereignisse des Jahres 1999 sowie durch die lange Periode der internationalen Verwaltung unter VN-Sicherheitsratsresolution 1244 geprägt wurde, bei der Regelung des Status des Kosovo in vollem Umfang Rechnung getragen werden muss“. Darüber hinaus – und wichtiger noch – erinnerten die Minister Belgrad daran, dass „die Regelung u.a. für die Bevölkerung des Kosovo akzeptabel sein muss. Die verhängnisvolle Politik der Vergangenheit ist die Ur-

19 Die Einbeziehung Kosovo-albanischer Politiker in Serbiens Zentralregierung war nach den Worten des stellvertretenden Leiters des serbischen Verhandlungsteams nicht vorgesehen; vgl. Leon Kojen, Kosovos Zukunft aus serbischer Sicht, in: NZZ, 1. Juni 2006. Das serbische Grundsatzprogramm für die Verhandlungen (Anm. 16) bot tatsächlich keine Partizipationsrechte auf „zentraler“ Ebene an. Zur Stellungnahme der Venedig-Kommission zu Serbiens Verfassung von 2006 und seiner „Autonomiegarantie“ s.u. (Anm. 130).

20 Die vom UNOSEK vorgeschlagenen privaten Botschaften von Vertretern der Kontaktgruppe zum Kosovo-Statusprozess wurden auf dem Treffen der Kontaktgruppe am 16. Januar 2006 in Wien diskutiert. Die Botschaften blieben allerdings nicht lange privat. Zu den öffentlichen Stellungnahmen des ehemaligen Politischen Direktors im britischen Außenministerium John Sawers während seines Aufenthalts im Kosovo und in Belgrad am 6. und 7. Februar 2006 vgl. British Diplomat Sparks Serb Protest over Kosovo, AFP, 7. Februar 2006; Unbequeme Wahrheiten für Serbien, in: NZZ, 9. Februar 2006, S. 3.

sache der heutigen Probleme.²¹ In Prishtina wurde die Erklärung mit Begeisterung aufgenommen, ließ sie doch das Pendel deutlich zugunsten der kosovarischen Seite ausschlagen. Sie stärkte aber auch die Position der Kontaktgruppe, indem sie den Grundstein für das Engagement des UNOSEK in den kommenden Monaten legte.

In praktischer Hinsicht stellte die Kontaktgruppe sich selbst die Aufgabe, bis Juni 2006 ein Konzept für die neue internationale Präsenz zu entwerfen, das deren Mandat, ihre Befugnisse, ihre Struktur, ihre Finanzierung und eine Übergangsstrategie enthielt. Die Diskussionen ergaben einen vorläufigen Konsens darüber, dass die zukünftige Präsenz nach dem „*Light-footprint*“-Ansatz agieren sollte und bei der Implementierung der endgültigen Regelung auf Korrektivbefugnisse zurückgreifen kann. Ihre Substitutionsbefugnisse sollten auf ein notwendiges Minimum beschränkt sein, um so ein hohes Maß an lokaler Eigenverantwortung zu ermöglichen. Regierungsfunktionen sollten formal vom Kapazitätsaufbau getrennt werden, gleichzeitig sollte das Internationale Zivilbüro (*International Civilian Office*, ICO) ein starkes Koordinierungsmandat erhalten, um Kohärenz und Effizienz beim Kapazitätsaufbau zu gewährleisten. Der stellvertretende Sondergesandte Albert Rohan fasste die Präferenzen des UNOSEK und des EU-Ratssekretariats zusammen: „so schwach wie möglich, so stark wie nötig“. Man war sich ebenso darüber einig, dass die neue internationale Präsenz auch eine neue Sicherheitsratsresolution erforderte und dass eine Lenkungsgruppe eingerichtet werden müsse, der wichtige Interessenvertreter angehören, die die Präsenz unterstützen und anleiten.

Fehlkalkulationen und falsche Prämissen

Die fortschrittlichen Überlegungen der Kontaktgruppe fanden hingegen im „*Bottom-up*“-Ansatz des UNOSEK keinen Niederschlag. Dass es in Fragen wie z.B. Minderheitenrechte und Dezentralisierung nur ausgesprochen langsam vorwärts ging, lag an mehreren strukturellen Faktoren.²² Erstens konnten

21 Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo, Presseerklärung des britischen Außenministeriums, London, 31. Januar 2006, Absätze 6 und 7.

22 Seit Botschafter Eides zweitem Bericht (United Nations Security Council, Letter dated 7 October 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Anhang: A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, S/2005/635, 7. Oktober 2005, S. 2-22) und den darin enthaltenen Empfehlungen ging man davon aus, dass eine „weitgehende“ Dezentralisierung, die auch vielen der legitimen Sorgen und Hoffnungen der Minderheitengemeinden im Kosovo entgegen käme, für die Aufhebung der Blockade des Statusprozesses insgesamt entscheidend sei. Vermittler versuchten eine prinzipielle Übereinkunft über vier miteinander verbundene Bereiche zu erreichen. Dabei handelte es sich in erster Linie um die Übertragung zusätzlicher Kompetenzen an die Kommunen („*own competencies*“) und die Abtretung weiterer Befugnisse seitens der Zentrale (vor allem in den Bereichen Gesundheitsfürsorge, Erziehung und Bildung, öffentliche Versorgungseinrichtungen, Sozialpolitik, Kultur und – höchst umstritten – Polizei und Justiz). Ein zweiter Schwerpunkt lag auf der Einführung von 1. neuen lokalen Einnahmequellen, 2. eines Mechanismus zur Beteiligung an den Einkünften aus der zentralen Einkommenssteuer und 3. einer vorrangigen Bearbeitung finanzieller Subventionen

die indirekten, über Vermittler geführten Vorgespräche („*proximity talks*“) und die Verhandlungen über praktische Fragen nicht klar von der umfassenderen Statusfrage getrennt werden. UNOSEK beharrte darauf, dass es in den vier Verhandlungssträngen²³ um Fragen ging, die unabhängig vom zukünftigen völkerrechtlichen Status des Kosovo gelöst werden mussten. Damit sollte erreicht werden, dass die Parteien ihre Aufmerksamkeit auf technische Einzelheiten konzentrierten. Dennoch war jedem klar, dass einige der letztlich gefundenen Lösungen nur in einem souveränen Staat realisiert werden könnten – eine Schlussfolgerung, die die serbische Regierung in Rage brachte.²⁴

Der Schlachtplan der internationalen Gemeinschaft beruhte, was ihren Umgang mit Belgrad anging, ebenfalls auf fehlerhaften Prämissen und hing außerdem vom Erfolg ihrer Botschaften an die Adresse Prishtinas ab. Belgrad hatte, wie Ahtisaari es zu Beginn der Verhandlungen ausdrückte, zu akzeptieren, dass das Kosovo nicht unter seine Kontrolle zurückkehren würde. Die Kosovaren hatten ihrerseits zu begreifen, dass sie sich ihr Ziel „verdienen“ mussten, indem sie weiter auf die Standards hinarbeiteten:

„Auch wenn die heutige demokratische Führung Serbiens für die Politik des Milošević-Regimes nicht verantwortlich gemacht werden kann, so muss [sie] dennoch Miloševićs Erbe akzeptieren [...] Miloševićs dunkle Vergangenheit darf sie weder zu ihrer Gefangenen machen, noch sollte sie sie davon abhalten, den politischen Mut und den Weitblick zu zeigen, die notwendig sind, um *realistische Vorschläge* für die Zukunft sowohl des Kosovo als auch Serbiens zu machen [...] Im Kosovo tragen die Kosovo-Albaner die Verantwortung dafür sicherzustellen, dass die Bedingungen und Grundlagen für eine zukunftsfähige multiethnische demokratische Gesellschaft geschaffen werden [...] Die Resultate der

aus Belgrad zur Erhöhung der finanziellen Unabhängigkeit der Kommunen. Drittens sollte UNOSEK Verhandlungen über die Neuziehung kommunaler Verwaltungsgrenzen erleichtern, um die Anzahl der Gemeinden mit serbischer Bevölkerungsmehrheit moderat zu erhöhen. Viertens erachtete man die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen, auch über die Landesgrenzen hinweg, als ein wichtiges Mittel zur Förderung des Zusammenhalts und einer Zweckgemeinschaft von Gebietseinheiten mit serbischer Mehrheit (und – ganz entscheidend – zur Sicherung von Belgrads Einfluss auf diese). Insgesamt fanden in Wien acht Treffen zum Thema Dezentralisierung statt, die allesamt auf von UNOSEK erarbeiteten inhaltlichen Vorlagen basierten.

23 1. Dezentralisierung, 2. Kulturerbe und heilige Stätten, 3. Standards, Minderheitenrechte und Flüchtlingsrückkehr, 4. Wirtschafts- und Eigentumsfragen.

24 Vgl. das gemeinsame Schreiben von Präsident Tadić und Premierminister Koštunica an den Sondergesandten Ahtisaari: „Wir sind in dem Glauben in die Verhandlungen eingetreten, dass die Erörterung konkreter Fragen vor den Gesprächen über die zentrale Frage des zukünftigen Status dazu beitragen würde, Vertrauen herzustellen und so einer für beide Seiten akzeptablen Lösungen den Weg zu ebnet. Bis jetzt haben die Reaktionen auf unsere Dezentralisierungsvorschläge nur wenig Respekt vor den ernst zu nehmenden Ängsten der serbischen Bevölkerungsgruppe gezeigt. Die Delegation aus Priština zeigt in Wien in Wirklichkeit nur geringes Interesse daran, Fragen so zu diskutieren, wie Sie es angemahnt haben, nämlich statusneutral. Die Gespräche werden dadurch blockiert und es wird schwierig, Kompromisse zu finden.“ Serbische Präsidialverwaltung, Archiv-Nr. 06-00-01549/2006-01, 18. Mai 2006.

[...] Umsetzung der Standards werden ein entscheidender *Faktor für die Bestimmung des Tempos sein, mit dem der politische Prozess zur Regelung des zukünftigen Status des Kosovo voranschreitet.*²⁵

Was die erste Prämisse anbelangte, so spielte Belgrad schlicht und einfach nicht mit und verfocht während der gesamten Verhandlungen den Standpunkt, dass eine Veränderung der Grenzen in der Region nicht nur seinen Interessen zuwiderliefe, sondern auch serbische Extremisten an die Macht bringen und somit ein Risiko für die Nachbarstaaten darstellen würde. Das Vertrauen darauf, dass Serbien sich als kooperativ erweisen und – ermutigt von dem Versprechen einer strategischen Partnerschaft (bilaterale Initiativen, Aktivitäten im Rahmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden sowie eine konkrete EU-Beitrittsperspektive) – „realistische Vorschläge“ (so die Diplomaten-sprache für die Zustimmung zur staatlichen Unabhängigkeit des Kosovo) präsentieren würde, entsprang wohl eher Wunschenken als einer realistischen Einschätzung der serbischen Politik. Serbien weigerte sich insbesondere, das Kosovo gegen eine rasche Integration in die euro-atlantischen Strukturen einzutauschen. Die Annahme sowohl Brüssels als auch Washingtons, dass Belgrad sich an einem solchen Tauschhandel beteiligen würde, war eine krasse Fehleinschätzung, bei der die Attraktivität der Beitrittsperspektive erheblich überschätzt wurde.²⁶ Die serbische Führung nutzte weder die Gelegenheit, Slobodan Milošević und Tomislav Nikolić von der SRS, der schärfsten Herausforderin der Regierung, die Schuld am Verlust des Kosovo zuzuschieben, noch klärte sie die serbische Öffentlichkeit über „realistische“ Szenarien auf. Kurzum: Die Anreize, die die Quint bot – zukunftsorientiert und dazu gedacht, einem Land, das „die Augen vor der Wahrheit verschließt“, dabei zu helfen, den Weg der europäischen Integration weiter zu gehen – waren schlicht und einfach weniger greifbar als das, was Russland zu bieten hatte und was letztendlich schwerer wog: Moskau war in der Kosovo-Frage obstruktiv, auf den Status quo fixiert und ignorierte die Folgen für Serbiens Zukunft weitgehend.

25 Statement of the Special Envoy, EU Foreign Ministers Gymnich Meeting, 11. März 2006, Absätze 4-6 (Hervorhebung durch den Autor).

26 Vgl. z.B. die Aussage von Staatssekretär Nicholas Burns vor dem US-amerikanischen Kongress: „Wir haben uns Belgrad gegenüber klar ausgedrückt: Konstruktives Engagement im Kosovo-Statusprozess [...] und eine konstruktive Rolle in der Region [...] wären sehr hilfreich dabei, den Weg zur EU- und zur NATO-Mitgliedschaft frei zu machen.“ Kosovo: Current and Future Status, Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, 18. Mai 2006, Washington 2006, S. 15. Die Botschaft, dass Serbien danach beurteilt werden würde, inwieweit es einen „realistischen Ansatz“ verfolgen und eine „konstruktive Haltung“ einnehmen würde, war von den Vertretern der EU vom Beginn der Statusverhandlungen an noch verstärkt worden. Der serbische Außenminister Vuk Jeremić entgegnete darauf, dass „an Serbien aus verschiedenen Ecken die Botschaft herangetragen wurde, es habe die Wahl zwischen Europa und dem Kosovo [...] Diese Wahl ist inakzeptabel und im Europa des 21. Jahrhunderts, gelinde gesagt, ein unanständiges Angebot“, VIP Daily News Report, 30. August 2007.

Auf der anderen Seite waren die im Laufe der Verhandlungen an Prishtina ausgesandten Botschaften nicht ganz ehrlich gemeint und weckten demzufolge Erwartungen, die am Ende nicht erfüllt werden konnten. Dass die Kontaktgruppe bestimmten Standards Priorität einräumte und für ihre Erreichung Fristen setzte,²⁷ sollte der Kosovo-albanischen Öffentlichkeit das Gefühl geben, erkennbare Fortschritte bei der Implementierung der Standards würden sie ihrem Ziel näher bringen. Sowohl UNOSEK als auch die Gesandten der Kontaktgruppe wussten indessen nur zu gut, dass die Regelung des Status des Kosovo und der Prozess, der dorthin führen sollte, nichts damit zu tun hatten, ob die kosovarischen vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen (*Provisional Institutions of Self-Government*, PISG) die Umsetzung der Standards zu ihrer Hauptaufgabe machten oder nicht. Wie der UNMIK-Sonderbeauftragte des Generalsekretärs mit Sorge feststellte, wirkte dieser Kausalzusammenhang auch in umgekehrter Richtung: „Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass weitere Fortschritte bei der Implementierung der Standards ebenso wie die Nachhaltigkeit und Konsolidierung dessen, was bislang erreicht wurde, sowohl ständiger Impulse für den zukünftigen Statusprozess als auch konkreter Aussichten auf den Abschluss dieses Prozesses bedürfen.“²⁸ Die erneute Verwendung des Begriffs des „verdienten Status“ durch westliche Diplomaten, der schon früher für Verwirrung gesorgt hatte, als die UNMIK noch Richtmarken („*benchmarks*“) für die PISG-Regierung ersann,²⁹ mag die westlichen Hauptstädte davon überzeugt haben, dass der Druck auf das kosovarische Verhandlungsteam aufrechterhalten würde. Dennoch gab es keine Gewissheit, dass eine positive Beurteilung der Regierungsführung automatisch zu einer positiven Entscheidung des Sicherheitsrates führen würde; schließlich handelte es sich um einen politischen Prozess, der höchst anfällig für Spielverderber war, die gegen jeden Beschluss zur Billigung einer aus dem Prozess hervorgegangenen abschließenden Regelung mit einem Federstrich ihr Veto einlegen konnten.

27 In Absprache mit UNMIK erstellte die Kontaktgruppe eine Prioritätenliste, die von der Verabschiedung „international anerkannter Gesetze“ zur Sprachenfrage und zum Kulturerbe über die Erarbeitung einer Strategie für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch Angehörige von Minderheiten und die Instandsetzung von Geschäftsgebäuden, die während der Unruhen im März 2004 beschädigt worden waren, bis hin zur Bereitstellung von Geldern für die Rückkehr von Flüchtlingen reichte. Die Liste wurde dem damaligen Premierminister des Kosovo, Agim Çeku, am 9. Juni 2006 übergeben. Zeitgleich wurden Gesuche an Belgrad überreicht, u.a. die Bitte, die Einbeziehung von Kosovo-Serben in die kosovarischen Institutionen zu unterstützen. Da die kosovarische Regierung nicht direkt in den entscheidenden Sitzungen des Sicherheitsrats über Fortschritte bei der Implementierung der prioritären Standards berichten konnte, wurden regelmäßige Aktualisierungen in schriftlicher Form abgegeben. Siehe z.B. das dem Schreiben von Premierminister Çeku an die Präsidentin des VN-Sicherheitsrats, Botschafterin Ellen Margrethe Løj, als Anhang beigefügte Schriftstück „Key Recent Achievements“ (Nr. 130/06, 16. Juni 2006).

28 Report of the UN Secretary-General, a.a.O. (Anm. 15), Absatz 23.

29 Die letzte Fassung des *Kosovo Standards Implementation Plan* (KSIP) war 120 Seiten lang. Zu ihrer Billigung durch den VN-Sicherheitsrat siehe Security Council Reiterates that Kosovo Standards Plan Should Be Basis for Reassessing PISG, UN/PR/SC/8082, 30. April 2004.

Diese strukturellen Defizite des unter dem Dach der Vereinten Nationen geführten Prozesses verleiteten die Kosovo-Albaner jedoch keineswegs zu unkonstruktiven Positionen; ganz im Gegenteil: Die „privaten Botschaften“ der diplomatischen Gesandten hatten ihrem Verhandlungsteam derart Auftrieb gegeben, dass seine Haltung konstruktiv blieb.³⁰ Aufgrund des Fehlens glaubwürdiger Anreize für Prishtina – einer verbindlichen Verknüpfung zwischen der Implementierung der Standards und einer positiven Sicherheitsratsresolution – sahen sich Diplomaten der Quint und Vertreter des UNOSEK jedoch oftmals zu übertriebenen Versprechungen veranlasst. Ihr Vertrauen darauf, dass letztendlich eine multilaterale Lösung gefunden würde, die die vom Sondergesandten vorgeschlagene, durch eine neue zivile und militärische Präsenz eingeschränkte Unabhängigkeit des Kosovo besiegeln würde, war nicht bloß ein diplomatischer Trick, mit dem die Kosovo-albanische Delegation zu mehr Flexibilität angespornt werden sollte; beunruhigender war vielmehr, dass es auf einer Fehleinschätzung der Motive und Strategien, die hinter Russlands Verhalten steckten, beruhte. Russland war in Gestalt seines Kontaktgruppengesandten, Botschafter Alexander Bozan-Chartschenko, einen weiten Weg mit der Quint gegangen und hatte trotz der Kritik Bozan-Chartschenkos an der angestrebten „künstlichen“ Frist für den Abschluss der Verhandlungen Ende 2006, seines fortgesetzten Beharrens auf einer Verhandlungslösung und seiner kursorischen Hinweise auf die eventuelle Schaffung eines Präzedenzfalls durch die Unabhängigkeit des Kosovo niemals offenen Widerstand gegen irgendeine der entsprechend dem Arbeitsprogramm der Kontaktgruppe erörterten Fragen signalisiert.

Spielverderber

Die Diskussionen in der ersten Hälfte des Jahres 2006 hatten auf Seiten der Quint den Eindruck entstehen lassen, dass Ahtisaaris Vorschlag vor seiner Billigung durch den Sicherheitsrat erst noch für einen politischen Tauschhandel mit Russland in anderen internationalen Fragen herhalten sollte. Wie US-Staatssekretär Burns bei einem Treffen mit dem Sondergesandten Ahtisaari feststellte, würde Russland „in der Kontaktgruppe und im VN-Sicherheitsrat nicht sehr entgegenkommend sein. Auch wenn wir die Zusage haben, dass sie eine Sicherheitsratsresolution zum Status [des Kosovo] nicht blockieren werden, so werden sie es uns doch während des gesamten Prozesses

30 Die Enttäuschung über Belgrads Obstruktionspolitik wird in der Erklärung, die die Kontaktgruppe am 24. Juli 2006 nach der ersten Runde der direkten Gespräche zwischen Präsident Tadić und Premierminister Koštunica auf der einen sowie Präsident Fatmir Sejdiu und dem *Kosovo Unity Team* auf der anderen abgab, deutlich. Darin hieß es: „Prishtina hat in den Dezentralisierungsgesprächen Flexibilität gezeigt. Prishtina wird in vielen Fragen allerdings noch entgegenkommender sein müssen, bevor der Statusprozess erfolgreich abgeschlossen werden kann [...] Belgrad muss in den Gesprächen noch wesentlich mehr Flexibilität an den Tag legen als bisher. Belgrad muss anfangen, über vernünftige und praktikable Kompromisse in vielen der zur Debatte stehenden Fragen nachzudenken, insbesondere in der Frage der Dezentralisierung.“

nicht eben leicht machen.³¹ Noch während der Bemühungen des UNOSEK um eine Regelung teilten alle Quint-Regierungen diese Wahrnehmung. Einer ihrer Botschafter berichtete beispielsweise nach einem Essen mit dem russischen Außenminister Sergei Lawrow, dass man dessen Absicht, Aspekte der voraussichtlichen Unabhängigkeit des Kosovo auf die eingefrorenen Konflikte anzuwenden, zwar wachsam im Auge behalten sollte, „wir aber Hinweise darauf haben, dass sie vielleicht versuchen werden, das Ganze in einem anderen Bereich zu kompensieren. Wenn wir das Spiel um ihre Empfindlichkeit, als Mitglied eines Clubs behandelt zu werden, als ernst zu nehmende Macht, die voll und ganz in die Verhandlungen des Endergebnisses eingebunden werden muss, mitspielen, sollte das Ganze machbar sein.“³²

Diese herrschende Meinung änderte sich erst zu dem Zeitpunkt, als russische Diplomaten mittels einer Serie von Demarchen in den Hauptstädten der Quint ihre erhebliche Unzufriedenheit mit der Richtung, die der Statusprozess eingeschlagen hatte, zum Ausdruck brachten. Sie kritisierten die Tendenz, einzig und allein Belgrad die Schuld am ausbleibenden Fortschritt in den Verhandlungen zu geben. Sie bestanden hartnäckig darauf, dass eine Verhandlungslösung Priorität habe, und lehnten es ab, eine Belgrad aufgezwungene Regelung zu akzeptieren. Sie drängten auf eine Aufhebung der Frist für den Abschluss der Verhandlungen und forderten von UNOSEK, die „bevorzugte Behandlung“ der Kosovo-Albaner zu beenden. Russland begann sich von seiner ursprünglich erklärten Absicht, die Einheit innerhalb der Kontaktgruppe zu wahren, zurückzuziehen, distanzierte sich Schritt für Schritt von den Ideen Ahtisaaris und zeigte allmählich sein wahres Gesicht: eine immer vehementer werdende Rhetorik in der kompromisslosen Unterstützung der serbischen Position,³³ die Serbien sogleich dazu nutzte, seine eigene Inflexibilität zu kaschieren. Diese Haltung verhärtete sich im Laufe des folgenden Jahres. Der Westen hielt dennoch an seiner Überzeugung fest, Russland könne dazu bewegt werden, sich im Sicherheitsrat zumindest der Stimme zu enthalten, so wie China es am 10. Juni 1999 bei der Verabschiedung der Resolution 1244 getan hatte. Wie wir rückblickend wissen, kam es dazu jedoch nicht.

Die Quint hatte sich kurz vor dem Beginn der „politischen“ Statusgespräche im Juli 2006 auf die Position einer „eingeschränkten Souveränität“ des Ko-

31 Nicholas Burns, zitiert von einem UNOSEK-Mitarbeiter, der an dem Treffen am 11. Mai 2006 teilgenommen hatte, a.a.O. (Anm. 6).

32 Persönliches Interview des Autors mit einem leitenden offiziellen Vertreter der Quint, Moskau, 8. Juni 2006.

33 Die Haltung des russischen Botschafters Witali Tschurkin auf der Sicherheitsratssitzung vom 13. Dezember 2006 ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Tschurkin warf dem damaligen UNMIK-Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, Joachim Rucker, vor, mit seinem Eintreten für eine rasche Entscheidung über den Status sein Mandat überschritten zu haben, verteidigte Belgrad gegen die Kritik, es verhalte sich unkonstruktiv und unflexibel, und beharrte darauf, dass nur eine Verhandlungslösung vom Sicherheitsrat gebilligt würde; vgl. Security Council, 5588th Meeting (PM), Kosovo Envoy Tells Security Council Delay of Status Proposal Raised Tension, United Nations Security Council, SC/8900, 13. Dezember 2006.

sovo festgelegt, da sie von der Arbeitshypothese ausging, dass keine Verhandlungslösung zwischen den Parteien zustande kommen würde. Für die USA und die EU überraschend stellte Russland das Axiom, das Kosovo sei ein Fall *sui generis* ohne Präzedenzwirkung für das Völkerrecht, jedoch in Frage. Moskaus anhaltender Widerstand gegen den westlichen Standpunkt diene dabei keineswegs der Gesichtswahrung eines hilfsbedürftigen slawischen Vetters. Er war vielmehr der Höhepunkt des neuen globalen Selbstbewusstseins Russlands. Zu dem Zeitpunkt, als bereits deutlich war, dass es für Russland kaum Anreize gab, in dieser Angelegenheit einen Kompromiss mit dem Westen einzugehen, hieß es in einem Kommentar: „Moskau hat die Rolle eines Richters übernommen: eines Garanten des Völkerrechts, eines Beschützers der Menschenrechte und eines Kommentators, der keine direkte Verantwortung für die derzeitige und zukünftige Situation vor Ort trägt.“³⁴ Unter dem Vorwand, das Prinzip der territorialen Integrität zu verteidigen, brachte Russland zwei wichtige, aber stets unterschätzte Faktoren in der Psychologie der internationalen Beziehungen ins Spiel: Respekt für seinen Status als eine Großmacht, die nicht ignoriert werden kann, und Vergeltung – in diesem Fall für die Demütigung, als die Russland das Scheitern seiner Bemühungen im Jahr 1999 empfand, die Bombenangriffe der NATO auf Serbien zu verhindern.

Die Fehleinschätzung der russischen Absichten seitens der Quint hatte zur Folge, dass alle fünf Resolutionsentwürfe, die im Juni und Juli 2007 im Sicherheitsrat vorgelegt wurden, nach der glaubwürdigen Androhung eines russischen Vetos zurückgezogen werden mussten.³⁵ Die EU hatte zu diesem Zeitpunkt noch nicht begriffen, dass dies ein Moment war, in dem sie Einheit und Weitblick hätte demonstrieren müssen, wenn sie als externer Akteur glaubwürdig sein wollte, insbesondere mit Blick auf die Stabilität auf dem Balkan und die europäische Zukunft der Region. Hin- und hergerissen zwischen den entgegengesetzten Positionen der USA und Russlands griff die EU als wichtigster regionaler Akteur zu der von ihr immer dann, wenn internationale Probleme auftraten, bevorzugten Taktik: Sie rief dazu auf, den Zeitraum für die Verhandlungen zu verlängern und diese fortzusetzen.

Die Troika

Die nun folgenden 120 Tage dauernden Beratungen wurden von Unterhändlern – jeweils ein Vertreter der EU, der USA und Russlands –, die mit einem Mandat der Kontaktgruppe ausgestattet waren, geleitet und sollten „eine weitere

34 Oksana Antonenko, *Russia and the Deadlock over Kosovo*, in: *Survival* 3/2007, S. 91-105, hier: S. 101.

35 Eine knappe und präzise Darstellung der Blockade im Sicherheitsrat findet sich in: ICG, *Breaking the Kosovo Stalemate: Europe's Responsibility*, Europe Report Nr. 185, 21. August 2007, S. 2-3.

Phase von Diskussionen zwischen den Parteien ermöglichen“.³⁶ Die sogenannte „Kosovo-Troika“ setzte hauptsächlich die Pendeldiplomatie zwischen den Hauptstädten, wie sie bereits unter der Leitung des UNOSEK stattgefunden hatte, fort und schuf Gelegenheit für insgesamt sechs zusätzliche Direktverhandlungen. Bei allen gemeinsamen Sitzungen hob die Troika – vermutlich um sich von der Verhandlungsführung des Sondergesandten Ahtisaari abzusetzen – stets hervor, dass sie keine eigenen Vorschläge mache, sondern lediglich Fragen stelle, um zu gewährleisten, dass alle in Frage kommenden Optionen von den Parteien geprüft würden. Die Troika hatte tatsächlich nicht die Absicht, jemandem eine Lösung aufzuzwingen; „stattdessen lag die Last, die andere Seite von den Vorzügen ihrer Position zu überzeugen, bei den Parteien selbst“.³⁷

Solch neuer Idealismus konnte den wahren Zweck der trilateralen Bemühungen dennoch nicht verbergen: Zeit zu gewinnen, in der sich von August 2007 an eine „kritische Masse“ von EU-Mitgliedstaaten ansammeln konnte, die nach dem letztendlichen Scheitern der Gespräche die Unabhängigkeit des Kosovo anerkennen würde.³⁸ Aus all den unzähligen diplomatischen Initiativen, die die sich über Jahre hinziehende Auflösung Jugoslawiens seit 1991 begleiteten, ragt die Kosovo-Troika vielleicht als die sinnloseste hervor. Im Nachhinein betrachtet waren ihre Versuche ein Übereinkommen auszuhandeln, koste es, was es wolle, wie fadenscheinig es auch immer sein mochte, und „nichts unversucht zu lassen“³⁹ fast schon komisch: Ihre anfängliche Weigerung, die Option einer Teilung des Gebiets auszuschließen,⁴⁰ ihr Vorschlag eines vorläufigen „neutralen Status“⁴¹ oder auch einer „losen Konföderation“ zwischen Serbien und dem Kosovo,⁴² sowie die ernsthafte Erwägung einer Anpassung des nach der Formel „ein Land, zwei Systeme“ geschaffenen „Hongkong-Modells“, von Belgrad ins Spiel gebracht, um seine langfristigen Hoheitsansprüche zu sichern,⁴³ – all dies war äußerst verwirrend

-
- 36 Statement on Kosovo by Contact Group Ministers, New York, 27. September 2007; vgl. ebenso: Secretary-General Welcomes Agreement on New Kosovo Initiative, United Nations Secretary-General, SG/SM/11111, 1. August 2007. Die Verhandlungsführung der Troika wird beschrieben in: ICG, Kosovo Countdown: A Blueprint for Transition, Europe Report Nr. 188, 6. Dezember 2007, S. 2-5.
- 37 Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo, 4. Dezember 2007, Anlage zu einem Schreiben des VN-Generalsekretärs an den Präsidenten des VN-Sicherheitsrats, Botschafter Marcello Spatafora, in: United Nations Security Council, Letter dated 10 December 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/2007/723, 10. Dezember 2007, S. 2-4, Abschnitt 6.
- 38 Die von der Troika geleiteten Verhandlungen scheiterten schließlich im November 2007; vgl. Contact Group Troika Press Communiqué, The Baden Conference, Baden, 28. November 2007.
- 39 Troika Press Statement, Wien, 5. November 2007.
- 40 Vgl. Diskussion um eine Teilung Kosovos, in: NZZ, 17. August 2007, S. 3, sowie Kosovo Drifts towards Partition, in: Balkan Insight (BIRN) Nr. 104, 20. September 2007.
- 41 Vgl. „Neutral status“ proposal drawing negative reaction, in: B92, 15. November 2007.
- 42 Vgl. Lippenbekenntnisse im Kosovo-Streit, in: NZZ, 2. Oktober 2007, S. 6.
- 43 Vgl. Go slow on Kosovo?, Economist Intelligence Unit Briefing, 3. Oktober 2007.

und drohte die Bemühungen der europäischen und der VN-Akteure zu unterminieren.

Man muss sich beispielsweise nur einmal ansehen, wie die Troika mit der „europäischen Perspektive“ des Kosovo umging, die die EU-Kommission und die UNMIK in langen Jahren zähen Ringens sicherzustellen und in ein konkretes und greifbares Versprechen umzuwandeln versucht hatten. Während die internationale Verwaltung im Kosovo – mit unterschiedlichem Erfolg und trotz ihrer fehlgeleiteten „Standards-vor-Status“-Strategie – das Gebiet bezüglich seiner Verpflichtungen im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses auf Kurs hielt, schaffte es der EU-Chefunterhändler der Troika, Wolfgang Ischinger, das sich diese Bestrebungen implizit gegen die PISG richteten, indem er ein explizites Junktim zwischen dem zwingenden Erfordernis eines horizontalen Abkommen über den Status des Kosovo mit Belgrad und seiner weiteren Integration in die europäischen Strukturen herstellte: „Ohne ein solches Abkommen wird die Tür nach Europa nicht so weit geöffnet sein, wie sicherlich jeder hier in dieser Region es hofft.“⁴⁴

Alles in allem war die Aufnahme von Status-Verhandlungen Ende 2005 eine politische Voraussetzung für das, was ein ehemaliger deutscher Politischer Direktor die Schaffung einer tragfähigen politischen Grundlage für die Zukunft des Gebiets nannte.⁴⁵ Die zweijährigen Verhandlungen waren von der verstärkten Nutzung informeller Gruppen gekennzeichnet, die bisweilen ein vom Sicherheitsrat unabhängiges Krisenmanagement betrieben. Infolge der Pattsituation konnten die Verhandlungen, so wie sie vom VN-Generalsekretär und der Kontaktgruppe geplant waren, eines nicht erreichen: die multilaterale Billigung einer Statusregelung, wie sie vom UNOSEK ausgearbeitet worden war, worauf weiter unten noch eingegangen wird. An entscheidenden Stellen gestattete es der Prozess Politikern und Diplomaten, übertriebene Versprechungen zu machen, sowohl hinsichtlich der Geschwindigkeit, mit der er zum Abschluss gebracht werden würde, als auch – wichtiger noch – hinsichtlich des Resultats. Die nachdrückliche Distanzierung des UNOSEK sowohl von serbischem als auch von albanischem Nationalismus mag die Ausarbeitung eines Dezentralisierungskonzepts, das die Vermittler mit wissenschaftlicher Hingabe und – wie man durchaus behaupten könnte – naivem Optimismus verfolgten, erleichtert haben. Das Mandat des UNOSEK und der Kosovo-Troika – direkte Verhandlungen zu erleichtern, Zusammenfassungen vorzulegen, gemeinsame Standpunkte zu identifizieren und ihren Befund dem VN-Generalsekretär mitzuteilen – erwies sich jedoch als nicht ausreichend, um das Fehlen eines zwingenden Streitbeilegungsmechanismus für Fragen

44 Wolfgang Ischinger, zitiert nach: EU Pressures Rivals to Reach Kosovo Deal, in: *International Herald Tribune*, 13. August 2007, S. 3.

45 Vgl. Michael Schaefer, *German Foreign Policy and the Western Balkans*, in: Johanna Deimel/Wim van Meurs (Hrsg.), *The Balkan Prism. A Retrospective by Policy-Makers and Analysts*, München 2007, S. 65-80, hier: S. 70.

der Staatlichkeit und die inhärenten Schwierigkeiten bei der Anwendung allgemeiner Kriterien der Staatlichkeit aufzuwiegen.⁴⁶

Der Regelungsvorschlag des UNOSEK

„Ob wir eine robuste oder eine leichte Präsenz benötigen, ist die falsche Frage; was wir benötigen, ist eine robuste Strategie.“⁴⁷

Noch während der von UNOSEK geleiteten direkten Gespräche über technische Fragen bemerkte Ahtisaari in einem seiner regelmäßigen Berichte an den VN-Generalsekretär zum Fortgang der Dezentralisierungsverhandlungen unverblümt:

„Die Vertreter Prishtinas haben in den jüngsten Gesprächen mit Experten beider Seiten eine weitgehend konstruktive Haltung gezeigt und scheinen bereit zu sein, konkrete Optionen zu diskutieren [...] Die Vertreter Belgrads beschäftigen sich hingegen stärker mit dem Prozess als solchem – vor allem mit dem Gesprächsformat selbst und den Modalitäten für das weitere Vorgehen – und haben sich geweigert, über praktische Vorschläge für konkrete Verwaltungsgrenzen zu diskutieren. Sie haben den ‚bisher zu langsamen Fortgang der Gespräche‘ zur Sprache gebracht (was ein ziemlicher Widerspruch ist, wenn man bedenkt, dass sie zumindest teilweise selbst für die Verzögerungen verantwortlich sind) und bemängelt, dass es zu wenig Raum für die Verhandlungen selbst gebe (wofür sie ebenfalls Mitverantwortung tragen [...]). Belgrads Verhalten bestand bislang darin, die Gespräche über praktische Fragen über Gebühr in die Länge zu ziehen, indem es u.a. (i) sich nicht konkret auf Einzelheiten der territorialen Abgrenzung neuer Gemeinden konzentrierte, (ii) ein Treffen zum Thema religiöse Stätten Anfang Mai verhinderte, (iii) noch keine Übersicht über seine wirtschaftlichen Forderungen vorgelegt hat und (iv) ein Treffen zum Thema Minderheitenschutz ablehnt. Diese Haltung geht Hand in Hand mit Belgrads wiederholter Forderung, unverzüglich Gespräche zur Statusfrage aufzunehmen, womit es andeutet, der ‚Bottom-up‘-Ansatz sei gescheitert, gleichzeitig aber seinen eigenen Anteil an der Verschleppung der Verhandlungen ignoriert.“⁴⁸

46 Vgl. Colin Warbrick, States and Recognition in International Law, in: Malcolm D. Evans (Hrsg.), International Law, New York 2006, S. 217-275, hier: S. 241.

47 Ein Mitarbeiter der EU, zitiert nach: ICG, Kosovo Status: Delay is Risky, Report Nr. 177, 10. November 2006, S. 8.

48 UNOSEK, Code Cable, Overview of recent developments, 24. April 2006, Abschnitte 2, 3 und 6.

Vom Beginn des Statusprozesses an war auch Beobachtern, die sich nicht sehr intensiv mit dem Kosovo befassten, klar, dass ein Abkommen zwischen Belgrad und Prishtina unerreichbar war.⁴⁹ Nach Ansicht Ahtisaaris zeugte Belgrads Weigerung, sich an jeglichen konstruktiven Verhandlungen zu beteiligen, von einer tiefer sitzenden Abneigung gegenüber einem neuen Abkommen, das den verschiedenen ethnischen Gemeinschaften die Koexistenz ermöglichen würde. Es machte sich – und in der Folge auch die internationale Gemeinschaft – aufgrund eines kurzfristigen politischen Kalküls zur Geisel rückwärts gewandter politischer Kräfte. Ahtisaari kritisierte zwar auch Prishtinas Herumreiten auf unnötigen Details und stellte bei den ethnischen Albanern die Tendenz fest, immer das zu sagen, was die UNOSEK-Mitarbeiter hören wollten, ohne dem Taten folgen zu lassen; jedoch warf er Belgrad vor, zum größten Hindernis für die Verbesserung der Lage im Kosovo geworden zu sein, indem es die Beteiligung der Kosovo-Serben an den PISG verhinderte – ein Vorwurf, der in Russland nicht gut ankam.

Kurz bevor er dem VN-Generalsekretär sein „Paket“ übergab, fügte der Sondergesandte die noch düsterere Bemerkung hinzu, es sei „viel darüber gesprochen worden, einen Kompromiss zu finden. In der Praxis bedeutete ‚Kompromiss‘ bislang jedoch stets, dass *man* von der anderen Seite verlangte, die *eigene* Position zu akzeptieren. Egal, wie viele Verzögerungen oder wie viele Treffen es noch geben wird, an diesem Verhalten wird sich nichts ändern.“⁵⁰ Trotz der unergiebigen Verhandlungen, die er in mehr als einem Dutzend Treffen in verschiedenen Wiener Barockpalästen vermittelt hatte, glaubte er, die Parteien hätten Optionen für eine Annäherung ihrer miteinander unvereinbaren und sich gegenseitig ausschließenden Positionen angedeutet. Diese Optionen sind in dem umfassenden Vorschlag des UNOSEK enthalten, den Ahtisaari über den VN-Generalsekretär dem Sicherheitsrat im März 2007 vorlegte.⁵¹ Die Frage, ob der umfassende Vorschlag durch die ein-

49 Vgl. z.B. die beiden diametral entgegengesetzten Beschlüsse der Kosovo-Versammlung vom 17. November 2005 (Absatz 9: „Die Versammlung des Kosovo bekräftigt den Willen des Volkes des Kosovo zur Unabhängigkeit, der nicht verhandelbar ist“) und des serbischen Parlaments vom 21. November 2005 (Beschluss über das Mandat für die Gespräche über den zukünftigen Status des Kosovo, Abschnitt 2: „Das Parlament der Republik Serbien bekräftigt, dass [...] die Veränderung der international anerkannten Grenzen eines demokratischen Landes gegen dessen Willen inakzeptabel ist.“). Inoffizielle Übersetzungen beider Beschlüsse ins Englische sind abgedruckt in: VIP Daily News Report Nr. 3210, 16. November 2005. Die Beschlüsse waren die demokratische Grundlage für die Verhandlungsteams beider Seiten, die durch sie auch ihre Legitimation erhielten.

50 Statement of the Special Envoy, Meeting of the OSCE Permanent Council, Wien, 20. Februar 2007, S. 5 (Hervorhebung im Original). In seiner Abschlussrede als Sondergesandter vor dem Sicherheitsrat am 3. April 2007 fügte er noch hinzu: „Zusätzliche Gespräche – egal, wie lange sie dauern, und egal, in welchem Format sie geführt werden – werden daran nichts ändern. Das ist eine Tatsache, die man akzeptieren muss.“

51 VN-Generalsekretär Ban Ki-moon erhielt den Vorschlag am 26. März 2007 und übermittelte ihn am selben Tag unter Zusicherung seiner vollen Unterstützung dem Präsidenten des Sicherheitsrats, Botschafter Dumisani Kumalo. Der Vorschlag befindet sich im Anhang zu dem Bericht des Sondergesandten über den zukünftigen Status des Kosovo, Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo’s future status, in: United Nations Security Council, Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General ad-

seitige Verpflichtung auf dessen Grundsätze, die mit dem Gesuch des Kosovo um bilaterale Anerkennung einherging,⁵² zur Grundlage einer langfristigen Stabilisierung des Landes werden kann, kann noch nicht abschließend beantwortet werden. Zwei seiner Teilaspekte, der vorgeschlagene Umfang der internationalen Machtbefugnisse und die Verankerung einer Reihe von rechtsstaatlichen Werten, sind hier jedoch von erheblichem Interesse.

Die Frage der internationalen Machtbefugnisse

Im Laufe des Jahres 2005 hatten sich die Kontaktgruppe, der Europäische Rat und die Europäische Kommission⁵³ darauf geeinigt, dass die verschiedenen Stränge einer internationalen zivilen Präsenz im Kosovo nach der Statusregelung in den Händen einer einzigen Person zusammengeführt werden sollten. Der umfassende Vorschlag trug dieser Übereinkunft Rechnung, indem er den Internationalen Zivilen Vertreter (*International Civilian Representative*, ICR) zur höchsten Instanz für Fragen zur Auslegung der „zivilen“ Komponenten der Regelung bestimmte. Umfang und Grenzen seiner Vollmachten sind jedoch nur unzureichend definiert und es werden keine Durchsetzungsmechanismen genannt.⁵⁴ Ausschlaggebend hierfür war die vage Formulierung in Anhang IX des Vorschlags, die Erfüllung der Verpflichtungen des Kosovo im Rahmen dieser Regelung erfordere „ein breites Spektrum an komplexen und schwierigen Aktivitäten“.⁵⁵

Im Anhang wurde darüber hinaus vorgeschlagen, der ICR solle die Implementierung der sich aus der Regelung ergebenden Pflichten des Kosovo beobachten und gegebenenfalls intervenieren, um sie sicherzustellen; außerdem wurde festgelegt, dass der ICR Gesetze und Beschlüsse der kosovarischen Behörden außer Kraft setzen und Sanktionen gegen öffentliche Bedienstete verhängen oder sie ihres Amtes entheben kann.⁵⁶ Mittels der Befugnisse der

dressed to the President of the Security Council. Addendum: Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, S/2007/168 bzw. S/2007/168/Add.1, 26. März 2007.

52 Die Kosovo-Versammlung hatte den umfassenden Vorschlag bereits akzeptiert und sich in ihrer Erklärung vom 5. April 2007 zu seiner vollständigen Implementierung verpflichtet. Zur eingehenden Erörterung des Vorschlags vgl. Jean d'Aspremont, *Regulating Statehood: The Kosovo Status Settlement*, in: *Leiden Journal of International Law* 3/2007, S. 649-668. D'Aspremonts Schlussfolgerung, dass die staatliche Unabhängigkeit des Kosovo auf der Grundlage einer Evaluierung der in Ahtisaaris Vorschlag enthaltenen Bedingungen (S. 656) anerkannt würde, erwies sich als verfrüht.

53 Siehe die beiden gemeinsamen Papiere des Generalsekretärs und Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana und von EU-Kommissar Olli Rehn, *The Future EU Role and Contribution in Kosovo*, 7. Juni 2005, und *Joint Paper on Kosovo*, 6. Dezember 2005, Kapitel 4 bzw. 3. 2006 wurde die Frage einer (sowohl zivilen als auch militärischen) Folgepräsenz innerhalb der erweiterten Kontaktgruppe auf der Grundlage mehrerer Optionspapiere erörtert, die von Frankreich, Großbritannien, den USA, dem UNOSEK, der NATO, der Europäischen Kommission und dem EU-Ratssekretariat vorgelegt worden waren.

54 Vgl. ICG, *Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan*, Europe Report Nr. 182, 14. Mai 2007, S. 17.

55 *Comprehensive Proposal*, a.a.O. (Anm. 51), Anhang IX, Artikel 1.

56 Vgl. ebenda, Artikel 2.1 (c, d).

im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union vereinbarten Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX,⁵⁷ die dem ICR in seiner zweiten Funktion als Sonderbeauftragter der Europäischen Union im Kosovo ebenfalls unterstellt werden sollte, wurde die internationale Mission ermächtigt, „operative Entscheidungen der zuständigen Behörden des Kosovo erforderlichenfalls zurückzunehmen oder aufzuheben, um die Aufrechterhaltung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten“.⁵⁸ Allerdings ist nirgendwo exakt festgelegt, welche „operativen Entscheidungen“ von welcher Behörde von einer solchen Aufhebung betroffen sein könnten. Obwohl die Vollmachten des ICR und die Häufigkeit seiner Interventionen schrittweise reduziert werden sollen, gibt der Vorschlag keine klaren Richtmarken vor und enthält keine „Auslaufklausel“. Er überlässt es letztendlich dem ICR, der Internationalen Lenkungsgruppe für das Kosovo (*International Steering Group for Kosovo*, ISG), die die Befugnisse des ICR innerhalb von zwei Jahren nach seiner Ernennung überprüfen soll, die Kriterien dafür an die Hand zu geben.⁵⁹ Auf den ersten Blick scheint das Mandat des ICR sich dieselben praktisch unbegrenzten Vollmachten anzumaßen, die dem Büro des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative*, OHR) in Bosnien und Herzegowina heftige Kritik eingebracht haben.⁶⁰ Wie im Falle Bosniens wird eine Überdehnung der Rolle der neuen zivilen Präsenz irgendwann den Prinzipien der Partnerschaft und Kooperation, die dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess und letztendlich der Erweiterung der EU zugrunde liegen, zuwiderlaufen.⁶¹ Ein Angehöriger des ICO/EUSR-Vorbereitungsteams erklärte zu einem Zeitpunkt, als noch nicht geklärt war, unter wessen Befehlsgewalt das ICO – wenn überhaupt – eingerichtet würde: „Wir sollten es vermeiden, in eine Lage zu geraten, in der wir 1244 implementieren müssen; das ist nicht unser Auftrag und es würde uns einen ziemlich feindseligen Empfang im Kosovo garantieren, während sich die Leute heute noch auf unsere Ankunft

57 Vgl. Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO, sowie Gemeinsame Aktion 2008/123/GASP des Rates zur Ernennung eines Sonderbeauftragten der Europäischen Union im Kosovo, beide vom 4. Februar 2008.

58 Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Anhang IX, Artikel 2.3 (f). Der Vorschlag des VN-Generalsekretärs vom Juni, EULEX unter einem „VN-Dach“ anzusiedeln, so dass sie entsprechend Resolution 1244 zumindest nominell dem Sicherheitsrat gegenüber berichtspflichtig ist, hat jedoch zu ihrer Loslösung vom ICO/EUSR beigetragen; vgl. ICG, Kosovo's Fragile Transition, Europe Report Nr. 196, 25. September 2008, S. 9.

59 Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Anhang IX, Artikel 5.1. Die ISG für das Kosovo konstituierte sich im Februar 2008 in Wien und bestand ursprünglich aus 15 Staaten, die die Unabhängigkeit des Kosovo anerkannt hatten; vgl. ISG-Presseerklärung vom 28. Februar 2008.

60 Eine „neo-Burke'sche“ Kritik am Interventionismus, der als verkleideter Imperialismus verstanden wird, findet sich bei Gerald Knaus/Felix Martin, *Travails of the European Raj: Lessons from Bosnia and Herzegovina*, in: *Journal of Democracy* 3/2003, S. 60-74.

61 Vgl. Michael Karnitschnig, *The United Nations and the European Union in Kosovo*, in: Jan Wouters/Frank Hoffmeister/Tom Ruys (Hrsg.), *The United Nations and the European Union*, Den Haag 2006, S. 323-351, hier: S. 346.

freuen.⁶² Der Versuchung des Autoritarismus zu erliegen könnte eine Situation heraufbeschwören, die mit europäischen Werten und Normen schlicht unvereinbar ist.⁶³ Es könnte auch die langfristige Entwicklung der kosovarischen Institutionen im Rahmen der neuen Verfassung unterminieren, deren wichtigste Elemente im umfassenden Vorschlag skizziert sind.

Schaffung von Legitimität: Eine neue Verfassung

Nach der Regelegung der Statusfrage sollte der politische Übergangsprozess mit der Annahme einer neuen Verfassung im Anschluss an einen alle einbindenden, transparenten Prozess abgeschlossen werden.⁶⁴ Dazu wurde der Prozess der Statusbestimmung durch externe Akteure von Bemühungen begleitet, Legitimität von innen durch die aktive Mitwirkung interner Akteure aufzubauen; der neue Status sollte von einer tiefempfundenen Verpflichtung gegenüber dem Völkerrecht gestützt werden. Mit der Aufnahme strenger Verpflichtungen bereits im Vorfeld der Statusregelung in den umfassenden Vorschlag folgte UNOSEK der Tradition internationaler Bemühungen um die Lösung nationalistischer Konflikte und die Bewältigung von deren Folgen, wiewohl aber in wichtigen Punkten von seinen berühmten Vorgängern – der Verwaltung Oberschlesiens durch den Völkerbund, der internationalen Regierungskommission für das Saarland und dem Mandat des OHR gemäß den Friedensvereinbarungen von Dayton – ab. In Abwesenheit einer horizontalen Statusregelung enthielt der Regelungsvorschlag des Sondergesandten Ahtisaari lediglich Schlüsselemente einer neuen Verfassung, die von den lokalen Institutionen in Eigenverantwortung weiter ausformuliert und ergänzt werden sollten. Diese Lösung empfand man gerade für Maßnahmen zur Verbesserung des Minderheitenschutzes und zur Verstärkung der Minderheitenvertretung in der Legislative als besonders relevant. So sollte beispielsweise die Verankerung von Bestimmungen zum Minderheitenschutz in den neuen Verfassungen Polens und der Tschechoslowakei nach dem Ersten Weltkrieg Minderheiten ein Gefühl von Sicherheit geben und so die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich den neuen Regierungsstrukturen widersetzen, verringern.⁶⁵ Auch wenn der Verfassungsprozess nicht auf Fragen wie Dezentralisierung und Minderheitenschutz, die in Wien und andernorts erörtert wurden, be-

62 ICO/EUSR PT, Note on the Status Process, Prishtina, 24. Juli 2007.

63 Dass der zukünftige Status des Kosovo voll und ganz mit den europäischen Werten und Standards in Einklang stehen muss, war eine der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Juni 2005; vgl. Europäischer Rat, Brüssel, 16./17. Juni 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage III, Erklärung zum Kosovo, S. 33-35, hier: S. 34..

64 Vgl. OSCE Mission in Kosovo, Parliamentary and Expert Roundtable on Constitutional Issues, Skopje, 20-22 July 2006, executive summary. Die „Verfassung der Republik Kosovo“ trat am 15. Juni 2008 in Kraft.

65 Vgl. hierzu Tom Ginsburg, Locking in Democracy: Constitutions, Commitment, and International Law, in: New York University Journal of International Law and Politics 4/2006, S. 707-759, hier: S. 732. Vgl. ebenso Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Anhang 1, in dem festgelegt wird, dass die Verfassung eine große Anzahl Minderheitenrechte und -normen enthalten soll, die „direkt im Kosovo anwendbar sein sollen“ (Artikel 2.3).

schränkt war, setzten die diesbezüglichen Regelungsvorschläge dennoch den Vorstellungen der Kosovaren hinsichtlich der Verfassung und der politischen Organisation des Landes klare Grenzen.

Hinsichtlich des anwendbaren Rechts legt der Regelungsentwurf fest, dass alle von der UNMIK erlassenen Gesetze, einschließlich aller Verwaltungsvorschriften und Ausführungsbeschlüsse, Teil der neuen souveränen Rechtsordnung sind und in Kraft bleiben „bis ihre Gültigkeit erlischt, sie widerrufen oder durch Gesetze ersetzt werden, die denselben Gegenstand entsprechend den Bestimmungen dieser Regelung regeln“.⁶⁶ Wie James Pettifer in einer der ersten Analysen von Ahtisaaris Vorschlag mit Recht bemerkte, handelt es sich hierbei wahrscheinlich um den wichtigsten Absatz im gesamten Dokument; würde der Vorschlag implementiert, bliebe die gesamte Palette administrativer Regelungen aus der Phase nach dem Konflikt auf unbestimmte Zeit in Kraft.⁶⁷ In eben diesem Sinne schlug UNOSEK in offensichtlicher Abweichung vom postkolonialen Tabula-rasa-Prinzip vor, die Kompetenzen der kosovarischen Behörden im Bereich Außenbeziehungen zu begrenzen. Konkret sah der Regelungsentwurf des UNOSEK vor, dass das „Kosovo [...] an alle internationalen Abkommen und andere Absprachen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, die von der UNMIK im Namen des Kosovo und für das Kosovo geschlossen wurden, gebunden“⁶⁸ bleibt. Der explizite Hinweis auf einen raschen Beitritt zum Europarat und zu dessen Instrumenten⁶⁹ war dazu gedacht, dem neuen souveränen Staat in dieser Hinsicht von vornherein keine Wahl zu lassen; dies entsprach der jüngsten Praxis in Osteuropa, die den Trend zur automatischen Staatennachfolge in Menschenrechtsverträge deutlich bestätigte.⁷⁰

Wie ihr Vorgänger, der 2001 von der UNMIK eingeführte Verfassungsrahmen,⁷¹ ist auch die neue Verfassung des Kosovo eine hybride Ordnung, die indigene Elemente mit denen, die der umfassende Vorschlag gewährleistet, kombiniert, um so offenkundige Spannungsverhältnisse zu reduzieren: zwischen ethnischer Dezentralisierung und einem einheitlichen Rechtsraum; zwischen auf ethnischer Zugehörigkeit beruhender Vertretung in der Legislative und allgemeinem Wahlrecht; zwischen den Rechten von „Gemeinschaften“ und Individualrechten; zwischen dem Gebot, die Voraussetzungen für eine stabile politische Landschaft zu schaffen, und der Notwendigkeit, gleichzeitig eine demokratische Opposition aufzubauen und zu erhalten; zwischen der Übertragung politischer Verantwortung auf lokale Akteure und deren gleichzeitiger Begrenzung, so wie es die Regelung vorschreibt – insbesondere zwischen den erweiterten Kompetenzen der Exekutive und deren internationaler

66 Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Artikel 15.2.1 (Haupttext).

67 Vgl. James Pettifer, *The Ahtisaari Report – Totem & Taboo*, Conflict Studies Research Centre, Defence Academy of the United Kingdom, Nr. 07/08, Februar 2007, S. 3.

68 Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Artikel 15.2.2.

69 Vgl. Ebenda, Artikel 2.1.

70 Vgl. Pierre-Marie Dupuy, *Droit International Public*, Paris 2006, Absatz 57(a).

71 Vgl. *On a Constitutional Framework for Self-Government*, UNMIK/REG/2001/9, 15. Mai 2001.

Beaufsichtigung in Schlüsselbereichen. Dementsprechend sollte die Einrichtung einer Verfassungskommission, die den Auftrag hatte, das Dokument in Konsultation mit der internationalen Gemeinschaft zu erarbeiten,⁷² umfassende lokale Eigenverantwortung in zahlreichen Bereichen herstellen: bei der Frage der Vertretung der Minderheiten in der Legislative⁷³ und in der Exekutive,⁷⁴ beim Thema Umfang – und Grenzen – der Dezentralisierung,⁷⁵ im Bereich des Wahlsystems und der Zusammensetzung der neuen Zentralen Wahlkommission⁷⁶ sowie in der Frage des Konzepts und des Inhalts der „Rechte von Gemeinschaften“.⁷⁷

Die Legitimität des gesamten neuen Staatsaufbaus auf eine Reihe in die Verfassung aufzunehmender internationaler Werte zu gründen, führt natürlich zu Problemen im Hinblick auf das Verhältnis zwischen externen und internen Akteuren, extern und intern erarbeiteten Lösungen sowie externen und internen Übereinkünften.⁷⁸ So scheint zum Beispiel die vorherige Festlegung von Grenzen, innerhalb derer eine Verfassung – die ja ihrerseits der Ausübung der Mehrheitsherrschaft Grenzen setzen soll – zu gestalten ist, dazu zu dienen, einem gerade erst befreiten Volk das Recht auf innere Selbstbestimmung zu entziehen, *bevor* es sich selbst in Freiheit konstituieren konnte. Pragmatischer gedacht will ein solch komplexes heterogenes Konstrukt wie die neue Verfassung des Kosovo vielleicht zu viele Funktionen auf einmal erfüllen: Sie verheißt ein vernünftiges Kräftegleichgewicht zwischen der internationalen Gemeinschaft und denjenigen, die beinahe ein Jahrzehnt lang unter ihrer Vormundschaft standen, verkörpert internationale Garantien für Minderheitengemeinschaften und stellt einen Gesellschaftsvertrag zwischen den Bürgern eines neuen Gemeinwesens hinsichtlich ihrer Sicherheit, ihres Gemeinwohls und ihrer Vertretung in der Legislative, ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit dar. Entwicklungen auf diesem Gebiet werden jedenfalls sehr wahrscheinlich weitere Präjudizien schaffen, da sie zeigen könnten, dass die sozialen und kognitiven Aspekte der Normenbildung durch einen internationalen Akteur beständig genug sind, um zumindest kurzfristig internen Versuchen, internationale Transplantate wieder umzugestalten, standzuhalten.

72 Vgl. Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Artikel 10.1. Die Verfassungskommission, die in zehn Arbeitsgruppen unterteilt war, wurde im Juni 2007 vom Präsidenten des Kosovo eingerichtet.

73 Vgl. ebenda, Anhang I, Artikel 3.2, sowie Anhang II, Artikel 4.

74 Vgl. ebenda, Anhang I, Artikel 5.

75 Vgl. ebenda, Anhang III.

76 Vgl. ebenda, Anhang I, Artikel 7.

77 Vgl. ebenda, Anhang II, Artikel 3.

78 Zur aktuellen Diskussion über externe Einflüsse auf die Erarbeitung von Verfassungen siehe Philipp Dann/Zaid Al-Ali, *The Internationalized Pouvoir Constituant*, in: Armin von Bogdandy/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2006, S. 423-463, sowie Armin von Bogdandy/Stefan Häußler/Felix Hanschmann/Raphael Utz, *State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations*, in: ebenda, S. 579-613.

„Ist eine Regierung um ihre ‚territoriale Souveränität‘ besorgt, muss sie zeigen, dass sie alle Anstrengungen unternimmt, um die auf ihrem Staatsgebiet lebenden Menschen zu schützen. Einer Regierung, die glaubwürdig unter Beweis stellt, dass sie alles dafür tut, wird Respekt entgegengebracht werden.“⁷⁹

Am 10. Juni 1999 „zerstückelte“ der Sicherheitsrat die Hoheitsgewalt über das Gebiet des Kosovo in einen formalen Rechtstitel (als *nudum ius*⁸⁰ für Serbien), einen materiellen Rechtsanspruch (eines Volkes mit „einzigartigen historischen, rechtlichen, kulturellen und sprachlichen Merkmalen“⁸¹) und die Regierungsgewalt (ausgeübt durch die UNMIK). Sein Entschluss, einen Territorialkonflikt für fast ein Jahrzehnt auszusetzen, spiegelte eines der größten Dilemmata des postkolonialen Rechtssystems wider, das zwei sich widersprechende Konzepte propagiert: einerseits die mit Territorialbesitz verbundenen Rechte, die von einem Souverän und in seinem Namen beansprucht werden, und Ansprüche *auf* Souveränität, die von einem „Volk“ und in dessen Namen artikuliert werden, andererseits. Diese „Entsouveränisierung“ ging Hand in Hand mit der Herstellung einer treuhänderischen Verbindung zwischen den Vereinten Nationen und den Personen, die unter ihrer vorübergehender Vormundschaft standen und auf „europäische Standards“ gebracht werden sollten. Der Juni 1999 war lediglich der jüngste Fall, in dem die Einrichtung einer internationalen Treuhandschaft dazu diente, staatliche Souveränität vorübergehend zu suspendieren, obgleich man jedoch davor zurückschreckte, eine Gebietseinheit mit dem Recht auf Selbstbestimmung anzuerkennen und seiner Bevölkerung zuzugestehen, ihren Anspruch auf das umstrittene Territorium zu artikulieren und auszuüben.

Was auch immer die Motive dafür waren, das Kosovo schließlich auf das Gleis in Richtung staatliche Unabhängigkeit zu setzen, und welche politisch-normativen Entscheidungen dem auch immer zugrunde lagen – Völkerrechtler haben nunmehr ausreichend Gelegenheit, diesen äußerst ambitionierten Fall in der Geschichte der Staatenbildung einer tiefgreifenden Prüfung zu unterziehen. Bevor die Argumentationsgrundlage für zwei der vehementesten Forderungen nach Selbstbestimmung im Falle des Kosovo untersucht wird, ist es zunächst sinnvoll sich in Erinnerung zu rufen, dass die bloße Schaffung

79 Hans Corell, *From Territorial Sovereignty to Human Security*, Rede vor dem kanadischen Council of International Law (Jahrestagung 1999), Ottawa, 29. Oktober 1999.

80 Zum Begriff des *nudum ius* im Allgemeinen vgl. Bernhard Knoll, *United Nations Impe-rium: Horizontal and Vertical Transfer of Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in „Internationalized“ Territories*, in: *Austrian Review of International and European Law* 7/2002, S. 3-52.

81 *Constitutional Framework*, a.a.O. (Anm. 71), Abschnitte 1.2 und 1.1.

des UNOSEK nicht die einzige Option war, die dem Sicherheitsrat zur Verfügung stand.

Die Option eines Status-Oktroy

Die Bedeutung einer *Verhandlungslösung* für die Kosovofrage wurde unzählige Male hervorgehoben, am ausgeprägtesten in den Leitprinzipien der Kontaktgruppe. Aber hätte der Sicherheitsrat auch ohne eine solche Verhandlungslösung die Souveränität verfügen können? Nach Artikel 33 der VN-Charta sollen sich die „Parteien einer Streitigkeit [...] zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl [bemühen]“. Die Charta enthält jedoch über das Prinzip der friedlichen Streitbeilegung hinaus weitreichende Bestimmungen, von denen nicht alle so feinfühlig mit dem Souveränitätsdenken umgehen. Der Umfang der Kompetenzen der Vereinten Nationen in Fragen der Territorialverwaltung beruht auf einer zunehmend breiteren Auslegung der ihnen in der Charta zugestandenen Befugnisse. In dieser Hinsicht sind die Befugnisse des Sicherheitsrats von besonderer Bedeutung, da er rechtlich bindende Zwangsmaßnahmen verabschieden kann. Dabei ist er verpflichtet, „im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“ zu handeln, zu denen es laut VN-Charta gehört, „internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen“.⁸²

Die Frage, ob es zu den Befugnissen des Sicherheitsrats gehört hätte, den territorialen Status explizit festzulegen, ist in der Tat bedeutsam. Bringt der Träger des *nudum ius* ungeachtet eines kontinuierlichen internationalen Vermittlungsprozesses nicht den politischen Willen auf, neue rechtliche Verpflichtungen einzugehen, könnte der Sicherheitsrat es als nötig erachtet haben, im Interesse der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit den Status eines Gebiets festzulegen. Aus der Perspektive des Rechts der internationalen Organisationen und insbesondere mit Blick auf den Umfang seiner impliziten Befugnisse wäre dies sicherlich die interessanteste, wenn auch gewagteste Vorgehensweise gewesen.

Abgesehen von der politischen Sackgasse, in der sich der Sicherheitsrat in dieser Frage befand, hätte es für eine solche Entscheidung im Völkerrecht auch keinen Präzedenzfall gegeben.⁸³ Zwei weitere Argumente, ein allgemei-

82 Artikel 24(2) und 1(1) der VN-Charta.

83 Der Festlegung von Staatsgrenzen am nächsten kam der Sicherheitsrat mit seinem Beschluss zur Demarkierung der irakisch-kuwaitischen Grenze; vgl. Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Resolution 687 (1991), S/RES/687 (1991), vom 3. April 1991. Allerdings verlangte der Sicherheitsrat darin lediglich die Respektierung der Grenze, die zwischen den beiden Staaten bereits in einem einvernehmlichen Protokoll vereinbart worden war; vgl. Agreed Minutes Between the State of Kuwait and the Republic of Iraq Regarding the

neres und ein mit der fraglichen Situation enger zusammenhängendes, hielten den Sicherheitsrat von der Zuerkennung der Souveränität ab. Erstens bevollmächtigt die VN-Charta den Sicherheitsrat nicht ausdrücklich dazu, die Veränderung internationaler Grenzen zu verfügen: „Der Sicherheitsrat wurde gegründet, um den Frieden zu bewahren, nicht um die Weltordnung zu verändern.“⁸⁴ Zweitens und im vorliegenden Kontext relevanter ermächtigt die Charta den Sicherheitsrat nicht zur Ergreifung von Maßnahmen gemäß Kapitel VII, wenn keine tatsächliche Bedrohung vorliegt: „Gegenstand eines Sicherheitsratsbeschlusses gemäß Kapitel VII ist und bleibt die Beseitigung einer Bedrohung oder die Wiederherstellung des Friedens.“⁸⁵ Die Frage, ob die bloße Möglichkeit, dass ein Bürgerkrieg wiederaufflammt, ausgereicht hätte, bleibt offen – schon allein deshalb, weil dies auf ein vermeintliches Scheitern der Bemühungen der UNMIK, dauerhaft Frieden zu schaffen, hingedeutet hätte.

Politisch hätte die Aufzwingung eines Status durch den Sicherheitsrat bedeutet, dass er den Verlauf von Staatsgrenzen festlegen und einer Gebietseinheit, die die VN-Mitgliedstaaten erst zu einem späteren Zeitpunkt als selbstbestimmte Einheit anerkennen würden, das Hoheitsrecht über ein Territorium zuerkennen könnte – ein in der Tat revolutionäres Konzept. Der Sicherheitsrat hätte auch die Rückfalloption wählen, also sich gemäß Kapitel VII der VN-Charta Ahtisaaris Regelungsvorschlag anschließen und eine neue zivile und militärische Präsenz mandatieren können, ohne sich zur Frage der Souveränität weiter groß zu äußern. Im Rahmen dieser Option hätte er das Haupthindernis, die Resolution 1244, beseitigen und damit den Einzelstaaten die Möglichkeit geben können, eine Gebietseinheit anzuerkennen, die sich während der achtjährigen internationalen Verwaltung herausgebildet hatte. Hätte der Sicherheitsrat Ahtisaaris umfassenden Vorschlag gebilligt, hätte er sich dazu entschieden, die Politik der Mehrdeutigkeit zugunsten einer Politik der Klarheit aufzugeben. Gleichzeitig hätte er ein erstes Zeichen dafür setzen können, dass die internationale Gemeinschaft sich selbst dazu für berufen hält, nicht nur die Bedingungen für empirische Staatlichkeit in einem bestimmten Gebiet herzustellen, indem sie für eine Übergangszeit die Staats-

Restoration of Friendly Relations, Recognition and Related Matters, Kuwait-Irak, 4. Oktober 1963, 485 United Nations Treaties Series 321 (1964).

84 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, abweichende Meinung von Richter Gerald Fitzmaurice, S. 294. Die Bemerkung von Richter Fitzmaurice bezog sich auf eine Gebietseinheit, die in die Selbstbestimmung entlassen werden sollte, und passt daher vielleicht nicht ganz auf eine Situation, in der die Befugnis, Territorialrechte zu gewähren oder außer Kraft zu setzen, dazu dienen sollte, zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beizutragen.

85 Kenneth Manusama, *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era*, Leiden 2006, S. 42-43. Zu der Voraussetzung, dass „mindestens“ eine Bedrohung für den Weltfrieden vorliegen muss, bevor der Sicherheitsrat verbindliche Beschlüsse gemäß Kapitel VII fassen kann, vgl. auch Alan Boyle/Christine Chinkin, *The Making of International Law*, Oxford 2007, p. 232.

gewalt übernimmt, sondern darüber hinaus die Bedingungen zu gestalten, unter denen ein Gemeinwesen auch die äußeren Zeichen eines souveränen Staates erwirbt.⁸⁶ Ein solches Ergebnis hätte eine bemerkenswerte Abkehr von einer internationalen rechtlichen Tradition in Gang setzen können, da bisher kein einziger seit 1945 außerhalb des kolonialen Kontextes gebildeter Staat ohne eine wie auch immer geartete Verständigung mit der Regierung des Vorgängerstaates zu den Vereinten Nationen zugelassen wurde.⁸⁷

Die langwierigen Verhandlungen im Sicherheitsrat über eine neue Resolution und ihr letztendliches Scheitern Mitte 2007 eröffneten neue Möglichkeiten. Unabhängig davon, ob die Eigenstaatlichkeit des Kosovo sich durch weitere bilaterale Anerkennungen konsolidiert, ist eine Schlussfolgerung sicherlich zutreffend: Es hätte genügend Raum gegeben, eine neuartige und ambitioniertere Anwendung des Völkerrechts zu konzipieren. Nachdem alle Bemühungen um eine Regelung im gegenseitigen Einvernehmen ausgeschöpft waren, hätte man dem Sicherheitsrat die umfassende und flexible Befugnis zugestehen sollen, in einer Situation, die, wenn sie unbehandelt bliebe, zu einer Bedrohung des Friedens hätte werden können, effektiv zu handeln.⁸⁸ Die Praxis hat die Bereitschaft internationaler Organisationen, dispositive Befugnisse insbesondere dort wahrzunehmen, wo umfassende Gemeinschaftswerte auf dem Spiel stehen, hinreichend belegt. Die Aufzwingung einer dauerhaften Veränderung des politischen Status des Kosovo auf der Grundlage einer neuen Resolution gemäß Kapitel VII hätte die Befugnisse des Sicherheitsrats im Rahmen einer Nachkriegsverwaltung zweifellos ausgeweitet. Hätte er den entsprechenden politischen Willen aufgebracht, hätte der Sicherheitsrat sich selbst als dafür zuständig erklären können, die politischen Grenzen direkt zu ändern, sofern derartige Befugnisse im guten Glauben und unter Befolgung der Prinzipien der Charta ausgeübt würden.⁸⁹ Dass eine solche Maßnahme

86 Zur Aufzählung von Merkmalen, die in Ahtisaaris Vorschlag enthalten sind und die dem Kosovo die „Bausteine“ der Souveränität verleihen, siehe Anmerkung 133.

87 Vgl. James Crawford, *State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession*, in: Anne Bayefsky (Hrsg.), *Self-Determination in International Law: Quebec and Lessons Learned*, Den Haag 2000, S. 31-61, hier: S. 53 und 57.

88 Vgl. allgemein hierzu Oscar Schachter, *The Development of International Law through the Legal Opinion of the United Nations Secretariat*, in: *The British Journal of International Law* 1948, S. 91-132, hier: S. 96-98. Vgl. ebenso den Hinweis im Abschlussbericht des Sondergesandten: „[...] eine Regelung des Status des Kosovo zu verweigern oder aufzuschieben birgt das Risiko, dass nicht nur die Stabilität des Kosovo, sondern Frieden und Stabilität in der gesamten Region in Frage gestellt werden.“ *Report of the Special Envoy*, a.a.O. (Anm. 51), Absatz 4.

89 Vgl. Michael Matheson, *United Nations Governance of Postconflict Societies*, in: *American Journal of International Law* 1/2001, S. 76-85, hier: S. 85. Mathesons sehr weit gehende Interpretation geht zurück auf eine Auslegung von Artikel 41, die eine Liste von Maßnahmen zitiert, die der Sicherheitsrat zur Umsetzung seiner Beschlüsse ergreifen könnte. Er legt dar, dass die Liste eindeutig exemplarisch und nicht erschöpfend ist und daher den Rat in der Wahl verschiedener Schritte oder Instrumente nicht einschränkt. Von ähnlich weit reichenden Befugnissen des Sicherheitsrats geht ebenso aus: Enrico Milano, *Unlawful Territorial Situations in International Law*, Leiden 2006, S. 225 und 228. Insbesondere zu der Befugnis des Sicherheitsrats, im Falle des Scheiterns der Statusverhandlungen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu empfehlen, vgl. den Vortrag von Christian Pippan, abgedruckt in: Helmut Philipp Aust/Carla Thies, *Die Zukunft des Kosovo*

„notwendig“ war, hätte angesichts der Tatsache, dass die Wiedereingliederung eines Gebietes in die vor dem Konflikt herrschenden staatlichen Strukturen Aufstände und einen erneuten Bürgerkrieg hätte auslösen können, die als solche schon eine schwerwiegende Bedrohung der regionalen Stabilität dargestellt hätten, vorausgesetzt werden können.

Die Regelung der Kosovo-Statusfrage wird wohl insgesamt – vor allem aufgrund des russischen Widerstands – das Recht der internationalen Organisationen nicht revolutionieren. Sie könnte jedoch zur Weiterentwicklung des Selbstbestimmungsrechts und zu weiteren Forderungen auf der Grundlage des Konzepts der „Sezession als Notwehrrecht“ beitragen. Eine zweite, damit verbundene Forderung ist grundlegenderer Art. Sie betrifft die Notwendigkeit, einmal geschaffene Fakten zu respektieren, also den völkerrechtlich „geschützten“ Status des Kosovo und die Pflichten, die die internationale Gemeinschaft völkerrechtlich übernommen hat.

Die Zukunft des Anspruchs auf Selbstbestimmung

Die erste hier anzusprechende Form des Anspruchs auf Selbstbestimmung behandelt territoriale Integrität als eine widerlegbare Vermutung, auf die sich nur diejenigen Staaten berufen können, die sich im Einklang mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung und Gleichberechtigung verhalten. Der Anspruch auf Selbstbestimmung wird demnach dann als legitim betrachtet, wenn die innerstaatliche Selbstbestimmung – deren wesentlichstes Element die umfassende Teilnahme am öffentlichen Leben ist – nicht gewährleistet ist. Diese Interpretation lag auch der Stellungnahme des Obersten Gerichtshofs von Kanada zum Recht Quebecs auf Sezession von Kanada zugrunde. Darin heißt es, dass außerhalb des kolonialen Kontexts möglicherweise dann ein Recht auf Sezession entstehen kann, wenn einem Volk „jegliche sinnvolle Ausübung seines Selbstbestimmungsrechts innerhalb des Staates, dem es angehört, vorenthalten wird“.⁹⁰ In enger Anlehnung an die Neuinterpretation der Schutzklausel in der *Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten*⁹¹

vo – Bericht vom 31. Österreichischen Völkerrechtstag, in: Archiv des Völkerrechts 2/2007, S. 258-275, hier: S. 262. Gegenpositionen vertreten Ian Brownlie, Principles of Public International Law, Oxford 1979, S. 163, Eckart Klein, Statusverträge im Völkerrecht, Berlin 1980, S. 107, Carsten Stahn, Constitution without a State?, in: Leiden Journal of International Law 3/2001, S. 531-561, hier: S. 541, sowie Terry Gill, Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter, in: Netherlands Yearbook of International Law 1995, S. 33-138, hier: S. 86.

90 Judgments of the Supreme Court of Canada, Reference re Secession of Quebec [1998], 20 August 1998, 2 S.C.R. 217, abgedruckt in: International Legal Materials 6/1998, S. 1340ff., hier: Absatz 154.

91 Vereinte Nationen, Generalversammlung, A/RES/2625 (XXV), 24. Oktober 1970, Anhang: Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen. Der Abschnitt über den „Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker“ enthält die Klausel, dass die Bestimmungen dieses Abschnitts nicht so

von 1970 deutete die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* an, dass die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts auch im Falle schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen legitim sei.⁹² Das Schlussdokument des Millennium+5-Gipfels bekräftigte, dass jeder einzelne Staat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit trägt,⁹³ und folgte damit den Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe und des Berichts des Generalsekretärs der VN, die die „kollektive internationale Schutzverantwortung“ als eine „sich herausbildende Norm“⁹⁴ unterstützt hatten, die auch eine entsprechende Verpflichtung zum Wiederaufbau enthalten könnte bzw. dazu, die erneute Rückkehr zur Gewalt zu verhindern, sobald der Frieden erst einmal konsolidiert ist.⁹⁵

Gewiss ist dieser Aufruf zur politischen und letztendlich moralischen Verantwortung nicht mit einer konkreten völkerrechtlichen Verpflichtung im Sinne des Prinzips der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit gleichzusetzen. Er stärkt jedoch einige der Überlegungen im Zusammenhang mit der Frage, ob die Idee der „verwirkten Souveränität“ im konkreten Fall des Kosovo zur Anwendung kommen könnte. Wenn ein Staat seine Pflicht, das Leben, die Sicherheit und das Wohlergehen seiner Bevölkerung zu gewährleisten, verletzt, versagt er nicht nur in seiner Rolle als innerstaatliche Regierung, sondern auch in seiner Funktion als Träger und Vollstrecker völkerrechtlicher Verpflichtungen. James Crawford bemerkte dazu mit der ihm eigenen Prägnanz, dass die gegenwärtige Praxis es nahe lege, dass der Grundsatz der Selbstbestimmung auch für eigenständige politisch-geographische Gebiete

auszulegen sind, „als ermächtigten oder ermunterten sie zu Maßnahmen, welche die territoriale Unversehrtheit [...] souveräner und unabhängiger Staaten, die sich gemäß dem [...] Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker verhalten und die daher eine Regierung besitzen, welche die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt [...] auflösen oder beeinträchtigen würden“. Die Formulierung bedeutete ursprünglich, dass ein Staat, der eine Regierung hat, die alle Bevölkerungsgruppen innerhalb seines Hoheitsgebiets vertritt und ihnen den Zugang zu politischen Institutionen und Entscheidungsprozessen garantiert, als ein Staat betrachtet wird, der dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker gerecht wird. Die Neuinterpretation dieser Bestimmung implizierte, dass Staaten, die sich nicht entsprechend verhalten, nicht durch das Prinzip der territorialen Integrität geschützt sind. Vgl. Malcolm Shaw, *Peoples, Territorialism and Boundaries*, in: *European Journal of International Law* 3/1997, S. 478-507, hier: S. 483.

92 Vgl. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001.

93 Vgl. *United Nations General Assembly, 2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24. Oktober 2005, Absatz 139.

94 *Eine sichere Welt: Unsere Gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel*, A/59/565, 2. Dezember 2004, Ziffer 203. Siehe ebenso den Verweis auf dieses Dokument in: *In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Bericht des Generalsekretärs*, A/59/2005, 21. März 2005, Ziffer 135.

95 Vgl. den Bericht des VN-Generalsekretärs von 1992, *Agenda für den Frieden, Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung*. A/47/277 und S/24111 [1992], Absätze 21 und 55-59. In dem Bericht wird die Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit als eigenständige Komponente bei der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verstanden.

gilt, deren Einwohner willkürlich von jeglicher Teilhabe an der Regierung des jeweiligen Staates, dem sie angehören, ausgeschlossen werden, so dass sie eigentlich zu Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung geworden sind.⁹⁶

Die letztendliche Eigenstaatlichkeit des Kosovo könnte somit als erster Beleg dafür betrachtet werden, dass sich der Erhalt der Souveränität im Zuge des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts allmählich von einem unantastbaren Recht zu einem Anrecht entwickelt, das davon abhängig gemacht wird, ob die innere Regierungsführung auf internationalen Demokratie- und Menschenrechtsnormen beruht. Der Anspruch einer Bevölkerungsgruppe würde damit den Anspruch des Unterdrückerstaates auf den Erhalt seiner territorialen Integrität aufzuwiegen beginnen. Im Extremfall könnte die Forderung nach Sezession somit legitim sein, wenn partizipatorische Rechte mit Füßen getreten werden. Im Falle des Kosovo wurde diese Verbindung von den Ministern der Kontaktgruppe hergestellt, die Anfang 2006 explizit sowohl auf die Menschenrechtsverletzungen des Milošević-Regimes im Kosovo als auch auf „die Bevölkerung des Kosovo“ Bezug nahmen, für die eine Regelung akzeptabel sein müsse.⁹⁷

Die Eigenstaatlichkeit des Kosovo kann andererseits aber auch als Anerkennung dessen betrachtet werden, dass Territorialkonflikte nicht länger mit dem habituellen Verweis auf das dem Entkolonialisierungskontext entlehnte Recht beigelegt werden müssen, das Selbstbestimmung eng mit territorialer Integrität verknüpft. Die Lösung solcher Konflikte könnte vielmehr in den weiteren rechtlichen Kontext der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eingebettet werden. Die Überführung eines partiellen Völkerrechtssubjekts, das von einer internationalen Übergangsverwaltung regiert wird, in ein vollwertiges Völkerrechtssubjekt kann als Teil der Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft interpretiert werden, nicht nur „Autonomie“ und „Selbstverwaltung“ zu etablieren, sondern auch für die *Effektivität* von Herrschaft zu sorgen – ein unabdingbares Prinzip im Völkerrecht. Dabei handelt es sich um zwei Seiten derselben Medaille: Rückte man vom Prinzip der Effektivität ab, könnte dies dazu führen, dass neue Staaten nicht in der Lage sind, die Achtung des Völkerrechts zu gewährleisten.⁹⁸ Ineffektivität und territoriale Instabilität wiederum bringen immanente Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit sich.

Wird ein Autonomieregime dahingehend transformiert, dass es hoheitliche Aufgaben übernimmt, kann dies daher als eine Möglichkeit interpretiert werden sicherzustellen, dass demokratische Institutionen kontinuierlich und wirksam die Durchsetzung des Völkerrechts, insbesondere Mechanismen

96 Vgl. James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford 2006, S. 127.

97 Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo, a.a.O. (Anm. 21), Absatz 7. Dass das Ergebnis der Statusgespräche „für die Menschen im Kosovo akzeptabel“ sein müsse, wurde von den Ministern der Kontaktgruppe in ihrer Stellungnahme vom 20. September 2006 in New York noch einmal wiederholt.

98 Vgl. Gerard Kreijen, *State Failure, Sovereignty and Effectiveness*, Leiden 2004, S. 224-225.

zum Minderheitenschutz, in dem entsprechenden Hoheitsgebiet gewährleisten – ein Vorhaben, mit dem Serbien unter Milošević hinsichtlich seiner ethnisch-albanischen Bevölkerung unzweifelhaft gescheitert ist. Die Veränderung von Grenzen spiegelt aus dieser Perspektive lediglich die Veränderung des Charakters einer politischen Einheit sowie die Notwendigkeit wider, die Effektivität ihrer Regierung mit Unterstützung eines internationalen Mandats zum Institutionenaufbau sicherzustellen. Wie es der Sondergesandte Ahtisaari ausdrückte, sind der mit Resolution 1244 geschützte Status des Kosovo und die acht Jahre, in denen es völlig von Serbien getrennt regiert wurde, „eine Tatsache, die nicht zu leugnen ist; sie ist unumkehrbar“.⁹⁹

Das Argument, dass territoriale Hoheitsansprüche durch die normative Kraft des Faktischen erlöschen können, ist weder neu noch originell; es scheint jedoch noch zutreffender zu sein, seit die Einsetzung einer internationalen Verwaltung völkerrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Dies ist wiederum eng mit dem Gedanken verzahnt, dass das Gebot der Aufrechterhaltung des Weltfriedens Vorrang vor der Achtung der souveränen Gleichheit von Staaten haben kann, sollte ein solcher Eingriff in rechtlich geschützte Positionen notwendig und verhältnismäßig sein, ein legitimes Ziel verfolgen und auf einem separaten Eingriffstitel beruhen.¹⁰⁰

Diese Argumentation wird jedoch dadurch, dass weder eine ausdrückliche Autorisierung durch den Sicherheitsrat noch ein separater Eingriffstitel vorlag, eindeutig geschwächt. Die Welle bilateraler Anerkennungen des Kosovo ohne eine neue VN-Sicherheitsratsresolution hat tatsächlich eher zu einer Vielzahl weiterer Probleme geführt. Die Vereinten Nationen quasi „kaltzustellen“ kann nicht nur langfristig negative Auswirkungen auf die Lösung von Konflikten haben, da dadurch das Risiko entsteht, dass diejenigen Staaten, die die Eigenstaatlichkeit des Kosovo anerkennen, unter Umständen nicht in der Lage sind, die Kontrolle über die Folgen ihrer neuartigen Interpretation einer Sicherheitsratsresolution, die sich auf Kapitel VII der VN-Charta stützt, zu behalten. Es könnte kurz- und mittelfristig auch zu massiven Problemen im Zusammenhang mit dem Beitritt des Kosovo zu internationalen Organisationen führen.¹⁰¹

99 Report of the Special Envoy, a.a.O. (Anm. 51), Absatz 7.

100 Vgl. Christian Schaller, Peacebuilding und „ius post bellum“, SWP-Studie 2006/S 11, Berlin, April 2006, S. 6.

101 Das Kosovo hat sich beispielsweise am 10. Juli 2008 um die Mitgliedschaft im IWF und in der Weltbank beworben. Der Präsident der serbischen Nationalbank protestierte gegen diesen Schritt in einem Schreiben an den Geschäftsführenden Direktor des IWF, in dem er Belgrads Position, dass die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo ein Verstoß gegen Resolution 1244 sei, darlegte. Man beachte jedoch die überraschende Erkenntnis des IWF, dass „im Zusammenhang mit der Bewerbung entschieden wurde, dass das Kosovo sich als *ein neuer unabhängiger Staat von Serbien* losgelöst hat und Serbien der fortbestehende Staat ist“. International Monetary Fund, Statement on Membership of the Republic of Kosovo in the IMF, Press Release Nr. 08/179, 15. Juli 2008 (Hervorhebung durch den Autor).

Der internationalisierte Status des Kosovo beruhte auf einem multilateralen Dokument, das die Ausübung der Hoheitsrechte Serbiens vorübergehend aussetzte. Serbiens formaler Anspruch auf die Gebietshoheit blieb jedoch unberührt und existiert als *nudum ius* so lange fort, wie die Sicherheitsratsresolution 1244 als in Kraft befindlich angesehen wird.¹⁰² Auch wenn dieses Arrangement nicht als „Garantie“ für Serbiens Hoheitsgewalt über das Kosovo für die Zeit nach der internationalen Gebietsverwaltung interpretiert werden kann, haben die seit Februar 2008 über 60 bilateralen Anerkennungsakte Artikel 25 der VN-Charta, der die Mitgliedstaaten *erga omnes* dazu verpflichtet, die Beschlüsse des Sicherheitsrats und damit auch dessen Resolution 1244 auszuführen, doch in Frage gestellt. Man dürfe, so Colin Warbrick, „die Frage nicht umgehen, wie Serbien seinen Rechtsanspruch allein dadurch verlieren konnte, dass für das Kosovo ein neuer Status postuliert wird, der das Erlöschen der Rechte Serbiens erfordert (jedoch nicht erklärt) – ein [...] häufiges Defizit in den Anerkennungserklärungen“.¹⁰³ Die Ansicht, es gebe „keinen Grund dafür, dass irgendein Staat sich durch die Fortexistenz von Resolution 1244 daran gehindert fühlen sollte, die Unabhängigkeit des Kosovo anzuerkennen“,¹⁰⁴ ist daher nur dann korrekt, wenn man davon ausgeht, dass die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo¹⁰⁵ mit dem Völkerrecht im Einklang steht – eine Frage, die derzeit vom IGH geprüft wird.¹⁰⁶

Die Tatsache, dass diese Frage auch politische Aspekte berührt, reicht zunächst nicht aus, wie der Gerichtshof in seinem Gutachten zu Androhung oder Anwendung von Nuklearwaffen vom 8. Juli 1996 feststellte, „um ihr den Charakter als ‚Rechtsfrage‘ abzusprechen“.¹⁰⁷ Im Gegenteil, „in Situatio-

102 Siehe hierzu den Bericht des VN-Generalsekretärs vom 28. März 2008: „Seit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo setzt die UNMIK ihre Arbeit in dem Verständnis fort, dass Resolution 1244 (1999) in Kraft bleibt, solange der Sicherheitsrat nichts anderes beschließt.“ United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2008/211, 28. März 2008, Absatz 29. Der VN-Generalsekretär versicherte dies in seinem Schreiben vom 12. Juni 2008 auch dem serbischen Präsidenten Boris Tadić; vgl. Report of the UN Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2008/354, 12. Juni 2008, Anhang I. Dies steht im Einklang mit Absatz 19 der Resolution 1244, der den Beschluss festhielt, „die internationale zivile Präsenz und die internationale Sicherheitspräsenz zunächst für einen Zeitraum von zwölf Monaten einzurichten, der verlängert wird, sofern der Sicherheitsrat nichts anderes beschließt“.

103 Colin Warbrick, Kosovo: The Declaration of Independence, in: International and Comparative Law Quarterly 3/2008, S. 675-690, hier: S. 682.

104 ICG, Kosovo Countdown, a.a.O. (Anm. 36), S. 16.

105 Die Erklärung erfolgte am 17. Februar 2008 und ist abgedruckt in: Security and Human Rights 2/2008, S. 113-115.

106 Vgl. Vereinte Nationen, Generalversammlung, Resolution der Generalversammlung, Antrag auf ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zu der Frage, ob die einseitige Unabhängigkeitserklärung Kosovos im Einklang mit dem Völkerrecht steht, A/RES/63/3, 8. Oktober 2008. Die Generalversammlung stimmte mit 77:6 Stimmen (bei 74 Enthaltungen) dafür, dem IGH den Antrag vorzulegen.

107 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, S. 234, Absatz 13. Der Gerichtshof bekräftigte darüber hinaus, dass „der politische

nen, in denen politische Überlegungen im Vordergrund stehen, kann es [...] besonders wichtig sein, ein Gutachten vom Gerichtshof zu der Frage einzuholen, welche Rechtsprinzipien hinsichtlich der fraglichen Angelegenheit anzuwenden sind“.¹⁰⁸ Ohne dass er ein eigenes Urteil über die völkerrechtlich umstrittene Frage der Sezession oder über die „sich herausbildende Norm“ der kollektiven Schutzverantwortung und ein mutmaßlich damit korrespondierendes Recht auf Selbstbestimmung nach Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen abgibt, kann jedoch vom Gerichtshof erwartet werden, dass er prüft, ob die politische Erklärung der Kosovo-Versammlung mit dem internationalen Rechtsregime, das der Sicherheitsrat 1999 über das Gebiet verhängt hatte, im Einklang stand. Noch konkreter könnte der Gerichtshof auf die Frage eingehen, ob und unter welchen Umständen die internationale Rechtsbehörde, die mit der Aufsicht über die kosovarischen Institutionen betraut war, die Unabhängigkeitserklärung gemäß Resolution 1244 hätte annullieren können.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs, der dazu ermächtigt war, die PISG, deren Angehörige und ihre Dienststellen zu beaufsichtigen, auch wenn sie in den ihnen jeweils „übertragenen“ Zuständigkeitsbereichen tätig waren, explizit die Befugnis hatte, „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen, wenn ihre Handlungen mit Resolution 1244 unvereinbar waren.¹⁰⁹ In der Ausübung seiner unbegrenzten Vollmachten zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit und gegebenenfalls zur Annullierung von Gesetzen, die von der örtlichen Legislative verabschiedet wurden, handelte der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs in den vergangenen zehn Jahren quasi als „negativer Gesetzgeber“.¹¹⁰ In der Praxis war es für ihn nichts Ungewöhnliches, in den Gesetzgebungsprozess der PISG einzugreifen und sich zu weigern, Gesetze in Kraft zu setzen, die auf Anraten der VN in New York als unvereinbar mit dem Verfassungsrahmen und Reso-

Charakter der Motive, die hinter der Anfrage gestanden haben mögen“, und „die politischen Folgen, die das vorliegende Gutachten haben könnte“, für die Feststellung seiner Zuständigkeit für die Abgabe eines solchen Gutachtens irrelevant seien; ebenda.

108 Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, S. 87, Absatz 33.

109 Vgl. Kapitel XII des Verfassungsrahmens, Constitutional Framework, a.a.O. (Anm. 71). Vgl. ebenso die weite Auslegung der gesetzgebenden Befugnisse des Sonderbeauftragten des Generalsekretär durch den VN-Generalsekretär: Bei der Ausübung der der UNMIK übertragenen Vollmachten kann der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs „bestehende Gesetze in dem für die Ausübung seiner Funktionen notwendigen Umfang ändern, außer Kraft setzen oder aussetzen“; dasselbe gilt für „Gesetze, die mit dem Mandat, den Zielen und dem Zweck der zivilen Übergangsverwaltung unvereinbar sind“. United Nations Security Council, Report of the Secretary-General, S/1999/779, 12. Juli 1999, Abs. 39.

110 Der Begriff des „negativen Gesetzgebers“ („*negative legislator*“) wurde übernommen aus Hans Kelsen, General Theory of Law and State, New York 1961, S. 268-269. Zur Rolle des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs bei der Gesetzgebung im Kosovo siehe Bernhard Knoll, Beyond the „*Mission Civilisatrice*“: The Properties of a Normative Order within an Internationalised Territory, in: Leiden Journal of International Law 2/2006, S. 275-304.

lution 1244 eingestuft wurden.¹¹¹ Eingriffsbefugnisse wurden in Form von Ausführungsbeschlüssen ausgeübt, mit denen interministerielle Abkommen mit anderen Staaten¹¹² ebenso wie Beschlüsse von Kommunen¹¹³ und Beschlüsse, die von der Exekutive in ihrem Zuständigkeitsbereich gefasst worden waren,¹¹⁴ aufgehoben wurden.

Der Sonderbeauftragte hat in der Vergangenheit auch „Erklärungen“ und „Resolutionen“ der Kosovo-Versammlung – politische Erklärungen, die innerhalb der kosovarischen Rechtsordnung keinerlei unmittelbare rechtliche Konsequenzen gehabt hätten – annulliert, von denen er meinte, sie seien in Überschreitung ihres Zuständigkeitsbereichs (*ultra vires*) verabschiedet worden. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang der Entwurf einer „Resolution“ der Versammlung vom 17. November 2005, in dem „der politische Wunsch des Volkes des Kosovo nach einem unabhängigen und souveränen Staat Kosovo“ bekräftigt wurde. Der Entwurf wurde vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs umgehend für null und nichtig erklärt.¹¹⁵

111 So z.B. das am 25. Juli 2002 von der Versammlung verabschiedete Gesetz über höhere Bildung. Das Gesetz wurde vom Sonderbeauftragten gemäß seiner im Verfassungsrahmen verankerten Befugnis nicht in Kraft gesetzt; im Verfassungsrahmen heißt es, „dass [von der Versammlung verabschiedete] Gesetze am Tag ihrer Verkündung durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs in Kraft treten, sofern nichts anderes bestimmt ist“ (Abschnitt 9.1.45). Siehe OSCE Mission in Kosovo, Spot Report on the Monitoring of the Assembly of Kosovo, 4. April 2003.

112 So z.B. das *Memorandum of Understanding* zwischen dem kosovarischen Wirtschafts- und Finanzministerium und dem Wirtschaftsministerium Albanien vom 30. Mai 2002, das vom Sonderbeauftragten Michael Steiner in einem Schreiben an den kosovarischen Premierminister vom 25. Juni 2002 für ungültig erklärt wurde.

113 Gemäß Abschnitt 47(2) der UNMIK-Verordnung 2000/45 über die Selbstverwaltung der Gemeinden im Kosovo ist der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs befugt, kommunale Beschlüsse, die seines Erachtens gegen Sicherheitsratsresolution 1244 oder anwendbares Recht verstoßen oder die Rechte und Interessen von „Gemeinschaften“ (d.h. Minderheiten) nicht ausreichend berücksichtigen, aufzuheben; vgl. On Self-Government of Municipalities in Kosovo, UNMIK/REG/2000/45, 11. August 2000. Ein Beispiel hierfür ist der UNMIK-Ausführungsbeschluss 2004/8 über die Aufhebung von Bestimmungen in der Gemeindeverordnung 2000/1 der Kommunalversammlung von Mitrovicë/Mitrovica vom 20. Februar 2004, UNMIK/ED/2004/8, 8. April 2004.

114 In einem Fall, der für erhebliche Aufregung sorgte, annullierte der Sonderbeauftragte Ende 2004 den Beschluss der Regulierungsbehörde für Telekommunikation, die slowenische Gesellschaft Mobitel nach einem Ausschreibungsverfahren, das sie entsprechend einer ihr explizit zugestandenen Befugnis durchgeführt hatte, als zweiten Mobiltelefonbetreiber im Kosovo zuzulassen; siehe UNMIK/ED/2004/25, 20. Oktober 2004.

115 Drei weitere Beispiele belegen die Kontrollfunktion des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs gegenüber den Befugnissen der Kosovo-Versammlung: Erstens annullierte der Sonderbeauftragte die „Resolution“ der Versammlung „über die territoriale Integrität des Kosovo“ vom 23. Mai 2002, die das Grenzabkommen zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien in Frage stellte, mit der Begründung, sie verstoße gegen den Verfassungsrahmen. Der VN-Sicherheitsrat verurteilte die Resolution scharf; siehe Security Council Deplores Kosovo Assembly's Resolution Concerning the Province's 'Territorial Integrity', UN/PR/SC/7413, 24. Mai 2002. Zweitens gab die Versammlung nach der Weigerung des Sonderbeauftragten, das Gesetz über die höhere Bildung in Kraft zu setzen (siehe Anm. 111), eine „Erklärung“ ab, in der sie die Regierung, das Ministerium für Bildung und Erziehung und die Universität aufforderte, die Bestimmungen des Gesetzentwurfs zu implementieren. Die „Erklärung“ wurde vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs umgehend für null und nichtig erklärt; siehe

Im Falle der „Erklärung“ der Kosovo-Versammlung vom 17. Februar 2008 äußerten sich weder der UNMIK-Sonderbeauftragte des Generalsekretärs noch der Sicherheitsrat dazu, ob sie mit dem Verfassungsrahmen des Kosovo oder Resolution 1244 vereinbar sei oder nicht. Um die Bedeutung dieses Verzichts zu begreifen, muss man sich in Erinnerung rufen, dass ein untergeordnetes Organ wie z.B. eine VN-Mission unter der Leitung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs in der Regel das Mandat hat, im Namen der Organisation, der es direkt unterstellt bleibt, bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Die Leitung der UNMIK ist dem Generalsekretär gegenüber rechenschaftspflichtig; er übt die Kontrolle über alle ihre Handlungen aus.¹¹⁶ Da der Sonderbeauftragte im Namen des Generalsekretärs handelt und diesem untersteht, sind die Befugnisse einer VN-Mission ebenso begrenzt wie die ursprünglich vom Sicherheitsrat an den Generalsekretär übertragenen Befugnisse.

Die Befugnis, einen Akt von solch weitreichender politischer und rechtlicher Bedeutung zu annullieren, hätte mit Absatz 11(a) der Resolution 1244 begründet werden können, der zu den Hauptaufgaben der internationalen zivilen Präsenz „bis zu einer endgültigen Regelung die Förderung der Verwirklichung substanzieller Autonomie und Selbstverwaltung im Kosovo“ zählt. Ein Akt der Selbstbestimmung durch eine lokale Institution hätte als Versuch interpretiert werden können, die Existenzberechtigung der UNMIK in Frage zu stellen (da deren Aufgabe der „Förderung der Verwirklichung substanzieller Autonomie“ durch eine unangefochtene Unabhängigkeitserklärung und entsprechende Akte der Anerkennung vermutlich obsolet würde), und hätte damit sogar zum Auslöser für die Suspendierung der Versammlung durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs werden können.¹¹⁷ Diese Position wurde von Generationen von Sonderbeauftragten stets erneuert und bekräftigt, insbesondere von Hans Hækkerup, der in einem von ihm und Vertretern Belgrads unterzeichneten Dokument (das später vom Sicherheitsrat gebilligt wurde) ausdrücklich feststellte, dass „die Position zum zukünftigen Status

OSCE Mission in Kosovo Weekly Report 14/2003, 2.-8. April 2003; ebenso erging es der „Resolution“ der Versammlung „über die Werte des Befreiungskrieges des Kosovo“ vom 15. Mai 2003; vgl. Franklin de Vriese, *Building Parliamentary Democracy in Kosovo*, in: *Security and Human Rights* 2/2008, S. 121-136, hier: S. 130.

116 Vgl. Santiago Torres Bernárdez, *Subsidiary Organs*, in: René-Jean Dupuy (Hrsg.), *Manuel sur les organisations internationales*, Den Haag 1988, S. 100-146, hier: S. 141. Ausführlicher zu den rechtlichen Aspekten der Übertragung von Befugnissen durch den Sicherheitsrat auf den Generalsekretär zur Entsendung von VN-Friedenstruppen als untergeordnete Organe sowie zu den Grenzen ihrer Ausübung durch den Generalsekretär: Danesh Sarooshi, *The Role of the United Nations Secretary-General in United Nations Peace-Keeping Forces*, in: *Australian Yearbook of International Law* 1999, S. 279-297.

117 Kapitel VIII des Verfassungsrahmens verlieh dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs die („vorbehaltene“) Befugnis, die Kosovo-Versammlung „in Fällen, in denen die [PISG] auf eine Art und Weise handeln, die sich nicht im Einklang mit der VN-Sicherheitsratsresolution 1244 (1999) befindet [...]“ aufzulösen und Neuwahlen zu verlangen. *Constitutional Framework*, a.a.O. (Anm. 71), Abschnitt 8.1.b. Der Verfassungsrahmen legte ebenfalls fest, dass die Ausübung von „Befugnissen internationaler Natur im rechtlichen Bereich“ nicht zu den Aufgaben der PISG gehöre (Abschnitt 8.1.c).

des Kosovo so bleibt, wie sie in der VN-Sicherheitsratsresolution 1244 festgelegt ist, und dass dies durch keinen wie auch immer gearteten Akt der [PISG] geändert werden kann“.¹¹⁸

Es wird also deutlich, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs – insbesondere auf Weisung des Generalsekretärs – verpflichtet gewesen wäre, die Unabhängigkeitserklärung entsprechend der bisherigen Praxis zu annullieren, wenn er sie als Verstoß gegen Resolution 1244, aus der sich sein eigenes Mandat ableitet, gewertet hätte. Eine solche Weisung scheint es jedoch nicht gegeben zu haben. Es ist ebenso von erheblicher Bedeutung, dass der Sicherheitsrat – nach Einstellung der Bemühungen seitens des UNOSEK und der Troika¹¹⁹ und auch noch ein Jahr nach der Unabhängigkeitserklärung – sich nicht entsprechend Artikel 24.1 und 34 der Charta zu der Frage geäußert hat, auch nicht „um festzustellen, ob die Fortdauer der Streitigkeit oder der Situation die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte“.

Die Tatsache, dass die einzige Instanz, die die Erklärung im Rahmen der normativen Ordnung des Kosovo für null und nichtig hätte erklären können, trotz einer formellen Anfrage Serbiens an den VN-Generalsekretär¹²⁰ sich nicht dazu äußerte, kann als stillschweigendes Einverständnis mit dem Vorgehen der kosovarischen Legislative oder zumindest als dessen Duldung interpretiert werden.¹²¹ Es kann daher vermutet werden, dass die Erklärung im Einklang mit Resolution 1244 verabschiedet wurde.

118 Absatz 5 des Gemeinsamen UNMIK-BRJ-Dokuments vom 5. November 2001. Siehe auch die Erklärung der Präsidentin des Sicherheitsrats, mit der sie in dessen Namen die Unterzeichnung des Gemeinsamen Dokuments begrüßt, United Nations Security Council, Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2001/34, 9. November 2001.

119 Wie bereits erwähnt, mussten alle fünf Resolutionsentwürfe, die dem Sicherheitsrat im Juni und Juli 2007 vorgelegt wurden, nach der glaubwürdigen Androhung eines russischen Vetos wieder zurückgezogen werden.

120 Die serbische Regierung hatte am 14. Februar 2008 einen „Beschluss über die Annullierung der rechtswidrigen einseitigen Unabhängigkeitserklärung der vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen in Kosovo und Metochien“ verabschiedet. Darin verlangte sie, dass der UNMIK-Sonderbeauftragte des Generalsekretärs „alle ihm gemäß [...] Resolution 1244 zur Verfügung stehenden Maßnahmen ergreift [...] um einen Verstoß gegen die Charta der Vereinten Nationen und [...] Resolution 1244 zu verhindern, und unverzüglich alle Akte und Handlungen, mit denen die einseitige Unabhängigkeit der Provinz in rechtswidriger Weise erklärt wird, annulliert.“ Siehe auch die Rede von Außenminister Jeremić vor dem Ständigen Rat der OSZE am 19. Januar 2008: „Wir haben den Generalsekretär darum ersucht [...] seinen Sonderbeauftragten für unsere Provinz im Süden anzuweisen, rasch und in vollem Umfang von seinen im Verfassungsrahmen aufgelisteten vorbehaltenen Befugnissen Gebrauch zu machen [...] und die rechtswidrige Unabhängigkeitserklärung für null und nichtig zu erklären. Er ist ebenso anzuweisen, die Kosovo-Versammlung mit der Begründung, dass die Erklärung der Unabhängigkeit mit Resolution 1244 unvereinbar ist, aufzulösen.“ Die Rede ist abgedruckt in: *Security and Human Rights* 2/2008, S. 116-120, hier: S. 117.

121 Vgl. auch Wolfgang Benedek, *Implications of the Independence of Kosovo for International Law*, in: Isabelle Buffard/James Crawford/Alain Pellet/Stephan Wittich (Hrsg.), *International Law between Universalism and Fragmentation*. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner, Den Haag 2008, S. 391-411.

Auf wessen Seite auch immer man in der Statusdebatte steht, Serbiens Vorschlag, dem Kosovo „mehr als Autonomie, weniger als Unabhängigkeit“ zu gewähren, schien zu keiner Zeit die Unterstützung derjenigen Mächte (mit Ausnahme Russlands) zu erlangen, die letztendlich über das Schicksal des Kosovo entschieden. Ihnen war die erzwungene Wiedereingliederung von zwei Millionen feindlich gesonnener Kosovo-Albaner in einen serbischen Staat mit 7,5 Millionen Einwohnern vielmehr stets als den wahren Interessen Serbiens zuwiderlaufend erschienen. Wie hätten wir jedoch Serbiens Argument, es sei zum Schutz seiner territorialen Integrität völkerrechtlich berechtigt, verstehen sollen? Hätte man der Absicht der serbischen Regierung, die entfremdeten Kosovo-albanischen Vettern zur Rückkehr in ihren Staat auf der Grundlage von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, in Anerkennung ihrer kulturellen Identität und unter voller Achtung ihrer inneren Autonomie einzuladen, nicht Glauben schenken können? Waren die Gründe für eine wirklich notwendige Sezession durch den Gang der Ereignisse und den Lauf der Zeit vielleicht abhanden gekommen, wie Richterin Higgins es einmal angedeutet hat?¹²² Immerhin hatten die Bombenangriffe der NATO die Kosovo-albanische Bevölkerung von drohender Verfolgung befreit und damit möglicherweise deren Anspruch auf externe Selbstbestimmung, d.h. staatliche Unabhängigkeit, geschwächt.¹²³ Ungeachtet der abgedroschenen Verweise auf die Unverletzlichkeit seiner Grenzen war Serbien zu keiner Zeit in der Lage überzeugend darzulegen, warum eine Bevölkerungsgruppe einem Staat angehören und ihm gegenüber Loyalität bezeugen sollte, der sie so behandelt hat, wie Serbien die Kosovo-Albaner. Abgesehen von dem Begriff „Sezession als Notwehrrecht“, der sich erst schemenhaft als völkerrechtliche Norm abzuzeichnen beginnt, war Serbiens Position aus zwei Gründen angreifbar. Der erste ist ein historischer, der zweite betrifft jüngere Entwicklungen.

Die lange Geschichte der Entkolonialisierung – der der Gedanke des „Handelns aus Notwehr“ entstammt – enthält Hinweise darauf, dass in der Vergangenheit geschehenes Unrecht entsprechende Abhilfemaßnahmen im Bereich der Selbstbestimmung gefördert hat. Sie ermöglichte es, Verfassungsprozesse

122 Vgl. Judge Rosalyn Higgins, *Self-determination and Secession*, in: Julie Dahlitz (Hrsg.), *Secession and International Law*, Den Haag 2003, S. 21-38, hier: S. 37.

123 Eine prägnante Zusammenfassung dieses Arguments findet sich in: Srdan Cvijić, *Self-determination as a Challenge to the Legitimacy of Humanitarian Interventions: The Case of Kosovo*, in: *German Law Journal* 1/2007, S. 57-79, hier: S. 74: „Das Milošević-Regime hat das Kosovo zweifellos schlecht regiert; dennoch ist die Frage berechtigt, warum eine demokratische serbische Regierung für die Vergehen des autoritären Milošević-Regimes bezahlen soll.“ Morag Goodwin schließt sich dieser Argumentation mit dem Hinweis darauf, dass die Vergehen „der Vergangenheit angehören“ und dass die Schwelle zur Begründung eines Sezessionsrecht durch Verweigerung interner Selbstbestimmung sehr hoch ist, an; vgl. Morag Goodwin, *From Province to Protectorate to State?*, in: *German Law Journal* 1/2007, S. 5-7.

rückblickend im Lichte der Werte der Selbstbestimmung zu beurteilen.¹²⁴ Ebenso müssen Abhilfemaßnahmen zur Wiedergutmachung von in der Vergangenheit begangenen Menschenrechtsverletzungen wie die von den Ministern der Kontaktgruppe angesprochenen¹²⁵ im Einklang mit den heutigen Erwartungen der geschädigten Bevölkerungsgruppe entwickelt werden.¹²⁶ Diesen Gedanken konstatierte bereits die dreiköpfige Internationale Juristenkommission, die 1920 den Anspruch der Bewohner der Åland-Inseln auf Selbstbestimmung bewerten sollte. Sie kam zu dem Schluss, dass „die ur-sächlichen Bedingungen für den Anspruch der Bewohner der Aaland-Inseln dadurch, dass Finnland schließlich als unabhängiger Staat wiederhergestellt wurde, nicht beseitigt sind und auch nicht so betrachtet werden dürfen, als habe es sie nie gegeben.“¹²⁷

Serbiens Position war zweitens aufgrund seiner gegenwärtigen Entscheidungsfindung anfechtbar. Hätte Serbien ernste Absichten gehabt, „Kosovo und Metochien“ größtmögliche Autonomie innerhalb seines Staates zu gewähren, wie vom damaligen Premierminister Koštunica im Laufe des Statusprozesses angekündigt,¹²⁸ hätte es diese in seiner Verfassung von 2006 verankern können. Nichts dergleichen ist jedoch geschehen. Die neue Verfassung, in deren Präambel das Kosovo als integraler Bestandteil Serbiens bezeichnet wird, sieht stattdessen die Möglichkeit vor, Autonomierechte in den Bereichen Gebietsgrenzen, Menschen- und Minderheitenrechte, Verwaltung von Provinzvermögen, Art und Höhe der zentralen Besteuerung etc. durch einfache Gesetzesakte erheblich einzuschränken. Der Westen war angesichts der dort enthaltenen Formulierungen davon überzeugt, dass Serbien sich in diesem Stadium noch nicht wirklich auf ein umfassendes Autonomieregime einlassen konnte. In offensichtlicher Anlehnung an die zweite Kommission, die sich 1921 mit der Frage der Åland-Inseln befasste,¹²⁹ vertrat die Venedig-Kommission des Europarats 2007 die Ansicht, dass die serbische Verfassung „dem Kosovo keineswegs substanzielle Autonomie gewährleistet, da es ganz

124 Vgl. S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, New York 2004, S. 107.

125 Vgl. Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo, a.a.O. (Anm. 21).

126 Vgl. u.a. Christian Tomuschat, Ein anerkannt zerrüttetes Verhältnis, in: *Der Tagesspiegel*, 24. Februar 2008.

127 Report of the International Committee of Jurists Entrusted by the Council of the League of Nations with the Task of Giving an Advisory Opinion upon the Legal Aspects of the Aaland Islands Question, in: *League of Nations Official Journal*, Special Supplement Nr. 3, Oktober 1920, S. 12.

128 Statement by the Prime Minister of the Republic of Serbia at the Security Council Meeting, 24. Oktober 2005, S. 6: „[...] unsere politischen Anstrengungen werden darauf ausgerichtet sein, eine spezifische und tragfähige Form substanzieller Autonomie für Kosovo und Metochien in voller Anerkennung der legitimen Interessen der Kosovo-Albaner zu finden.“

129 „Die Abspaltung einer Minderheit von dem Staat, dem sie angehört, und ihre Eingliederung in einen anderen Staat können nur als eine völlige Ausnahmelösung in Betracht gezogen werden, als letzter Ausweg, wenn dem Staat entweder der Wille oder die Macht dazu fehlt, gerechte und wirksame Garantien gesetzlich zu verfügen oder anzuwenden.“ Report of the Commission of Rapporteurs Presented to the Council of the League, *Völkerbund-Dokument B.7.21/68/106*, 16. April 1921.

und gar von der Bereitschaft der Nationalversammlung der Republik Serbien abhängt, ob die Selbstverwaltung verwirklicht wird oder nicht“.¹³⁰

Schlussfolgerung

Eine der wichtigsten Anregungen in Ahtisaaris Vorschlag von 2007 bestand darin, dem Kosovo die Fähigkeit zu verleihen, mit anderen Völkerrechtssubjekten Verträge abzuschließen.¹³¹ Der Vorschlag versuchte damit dem Kosovo ein Recht einräumen, das traditionell Eigenstaatlichkeit voraussetzt.¹³² Zwar äußerte sich der Regelungsvorschlag nicht explizit zur Frage der „externen Selbstbestimmung“, sah aber bereits einen ihrer wichtigsten Grundbausteine vor.¹³³

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die angesprochenen Entwicklungen zu erklären; die erste könnte man als „anti-Franck’sche“ Interpretation der Ereignisse bezeichnen.¹³⁴ Akzeptiert man einen Anspruch, der auf der Idee der Sezession als Notwehrrecht beruht, könnte die Souveränität des Kosovo als Umkehr einer Entwicklung betrachtet werden, die Selbstbestimmung von ihrem territorialen Aspekt zu entkoppeln trachtete und zu diesem Zweck mit dem Verweis auf umfassende Partizipationsrechte und – allgemeiner – ein unterstelltes „Recht auf demokratische Regierungsführung“ für die Umwandlung solcher Ansprüche eintrat. Nach der Erlangung der Unabhängigkeit durch das Kosovo scheinen die territorialen Aspekte eines Anspruchs auf Selbstbestimmung überbetont. Das Vermächtnis des Statusprozesses im internationalen Konfliktmanagement – wenn er denn ein solches hinterlässt –

130 European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, Nr. 405/2006, Venedig, 17.-18. März 2007, Absatz 8.

131 Das Recht, internationale Verträge auszuhandeln und abzuschließen und die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen zu beantragen, ist Teil der Allgemeinen Grundsätze des Vorschlags (Artikel 1.5). Vom Kosovo wurde erwartet, dass es alle für die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihrer Protokolle notwendigen Maßnahmen ergreift (Artikel 2.1). Bereits das erste einer Reihe von Papieren der Kommission bzw. des Rates über die zukünftige Rolle der EU im Kosovo sprach sich dafür aus, das Kosovo nach Beendigung der Gültigkeit von Resolution 1244 im Rahmen einer Regelung mit der Befugnis Verträge abzuschließen auszustatten, so dass es seine Einbindung in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess optimal nutzen kann; vgl. *The Future EU Role and Contribution in Kosovo*, a.a.O. (Anm. 53), Kapitel 4.

132 Vgl. Crawford, *The Creation of States in International Law*, a.a.O. (Anm. 96), S. 61-62.

133 Andere Bausteine waren das Recht, Sicherheitskräfte unter der Ägide der Internationalen Militärischen Präsenz aufzustellen (Anhang VIII, Artikel 5), die Übernahme internationaler Schulden (Anhang VI), die Aufsicht über den Luftraum (Anhang VIII, Artikel 7), das Recht auf eine Flagge, ein Wappen und eine Hymne (Allgemeine Grundsätze, Artikel 1.7), das Recht auf kosovarische Staatsbürgerschaft (Anhang I, Artikel 1.6) sowie die Pflicht zur Einladung einer internationalen Mission (Allgemeine Grundsätze, Artikel 1.11). Des Weiteren sieht der Vorschlag keine Einschränkungen für eine außenpolitische Betätigung vor, was darauf hinweist, dass dies als eine Kompetenz betrachtet wird, die zu gegebener Zeit den lokalen Behörden zu übertragen ist.

134 Vgl. z.B. Thomas M. Franck, *Legitimacy and the Democratic Entitlement*, in: Gregory H. Fox/Brad R. Roth (Hrsg.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge 2000, S. 25-44.

wäre eine Maximalposition nach folgender Argumentation: „Warum sollen wir als Gemeinschaft ein Angebot zur Selbstverwaltung und einen bescheidenen Anteil an der Herrschaft innerhalb eines gemeinsamen Staates akzeptieren, wenn wir ein eigenes unumschränktes Herrschaftsrecht haben können?“. Ob solche Maximalforderungen letztendlich anerkannt werden, ist natürlich eine völlig andere Frage, deren Antwort davon abhängt, ob und inwieweit die spezifische Situation des Kosovo zu einem Präzedenzfall wird.

Ungeachtet dessen, ob das Kosovo als Einzelfall „eingedämmt“ werden kann, als Präzedenzfall für die Lösung „eingefrorener Konflikte“ dienen oder weitere unzufriedene Minderheiten inspirieren wird, hat der Statusprozess bereits eine Reihe von Referenzpunkten für die zukünftige Lösung von Territorialkonflikten hervorgebracht. Die Erklärungen der Kontaktgruppe wiesen deutlich auf das Mindestmaß an staatlicher Verantwortung der Bundesrepublik Jugoslawien für ihre Politik ihren Bürgern gegenüber hin. So gesehen ist der Begriff der obersten Staatsgewalt durch Leistungskriterien erheblich eingeschränkt. Eine solche Mindestverantwortung verpflichtet den Staat dazu, die physische Sicherheit der politischen Gemeinschaft zu gewährleisten. Dies wiederum kann als Begrenzung des innerstaatlichen Gewaltmonopols verstanden werden. Ein Verständnis von Souveränität als leistungsabhängige Variable impliziert, dass ein Staat seine Jurisdiktion über ein Territorium einbüßt, wenn er den Leistungskriterien nicht gerecht wird.

Insgesamt würde die Aufhebung von Serbiens Restanspruch auf das Gebiet, wenn sie stattfände, der Vorstellung von einer internationalen Behörde, die die Funktion eines obersten Schiedsrichters bei der Lösung eines Territorialkonflikts ausübt, Auftrieb geben. Das Völkerrecht hat seit den deutlichen Ausführungen des Einzelschiedsrichters Max Huber zur Bedeutung der tatsächlichen Ausübung staatlicher Funktionen für die Festlegung der Gebietshoheit über ein Gebiet im Jahr 1928 eindeutig große Fortschritte gemacht.¹³⁵ 1966¹³⁶ fungierte eine internationale Behörde als Schiedsrichter zwischen zwei ähnlichen Ansprüchen: dem Anspruch Südafrikas als Mandatar, der, nachdem er seinem Versprechen den „heiligen Auftrag“ zu fördern nicht nachgekommen war, dennoch die Kontrolle über das Gebiet zu behalten beabsichtigte, und einem zweiten Anspruch seitens einer anderen, geschädigten (mutmaßlichen) juristischen Person, des „Volkes“ von Südwestafrika, das sich an die internationale Gemeinschaft um Unterstützung ihrer Bemühungen um die Umsetzung der Ziele, für die der „heilige Auftrag“ eingerichtet worden war, und, konkreter, zur Einlösung des Versprechens der Volkssouveränität, wandte.

Eher noch ist die Regelung des Status des Kosovo im Zusammenhang damit zu sehen, dass das Vertrauen in die völkerrechtliche Norm des Schutzes der

135 Vgl. *Island of Palmas case* (Netherlands, USA), in: *Reports of International Arbitral Awards*, 4. April 1928, S. 829-871, hier: S. 831.

136 Vgl. Vereinte Nationen, Generalversammlung, A/RES/2145 (XXI), 27. Oktober 1966, VN-Dokument A/6316 (1966).

territorialen Integrität etablierter Staaten abzunehmen begonnen hat, seit die Internationale Juristenkommission 1920 zu dem Schluss kam, die Frage der Åland-Inseln sollte völkerrechtlich nicht gänzlich der Jurisdiktion Finnlands überlassen bleiben. Die Völkerrechtler führten zur Erfassung der Bedingungen der Transformation und Auflösung eines Staates den Begriff der „Übergangssituation“ („*transitional situation*“) ein, in der das Recht, über ein Territorium zu verfügen, begrenzt sein und das Prinzip der Selbstbestimmung „ins Spiel gebracht werden kann“.¹³⁷ Die Kommission kam folglich zu dem Schluss, dass der Völkerbundsrat befugt sei, Empfehlungen abzugeben, die er in einem gegebenen Fall für gerecht und angemessen hielt.¹³⁸

Diese Entwicklung kann jedoch auch mit Blick auf die Praxis vor der Einführung des Systems kollektiver Sicherheit und entsprechender Institutionen mit dem Anspruch auf normative Befugnisse von globaler Reichweite betrachtet werden. In der langen Geschichte kolonialer Expansion war es die Aufgabe der Juristen, eine Klassifikation zu entwickeln, nach der jedes Gebilde, auf das man im Gerangel um die Territorien stieß, genauestens kategorisiert werden konnte. Die Rechtsfähigkeit jedes Gebildes musste „objektiv“ anhand des „Grads seiner Zivilisation“, den es erreicht hatte, bevor die Kolonialmacht ihm Anerkennung gewährte, ermittelt werden.¹³⁹ Die Methode der Standardisierung von Fortschritten entlang einer Achse der „Zivilisation“ wurde in die Praxis des Völkerbunds und der Vereinten Nationen übernommen, als Kolonialgebiete unter dem Schutz des Mandats- und später des Treuhandsystems in souveräne Staaten transformiert wurden.

Die heutige organisierte internationale Gemeinschaft baut gewissenhaft auf dieser Praxis auf. Die Entstehung internationaler Organisationen begünstigte die Verbreitung von Rechts- und Verwaltungsmethoden, die aufgrund ihrer Funktions- und Interventionsfähigkeit in der Lage waren, die Befugnisse eines Gebiets an der Schwelle zur Völkerrechtssubjektivität nicht nur zu bewerten, sondern auch zu *verändern*. Die letztendliche Marginalisierung des Sicherheitsrats bei der Behandlung der Kosovo-Statusfrage hat diese Fähigkeit nicht zwangsläufig vermindert und auch keine „Krise“ des Artikels 24 der VN-Charta ausgelöst, der dem Sicherheitsrat „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ überträgt. Ganz im Gegenteil. Mit der Übernahme der Federführung durch die mit einem Mandat des Sicherheitsrats ausgestattete Kontaktgruppe wurden unila-

137 Vgl. Oliver Diggelmann, *The Aaland Case and the Sociological Approach to International Law*, in: *European Journal of International Law* 1/2007, S. 135-143, hier: S. 137.

138 Vgl. Markku Suksi, *Keeping the Lid on the Secession Kettle*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, 2-3/2005, S. 189-226, hier: S. 217. Die Lösung, die 1921 für die Bewohner der Åland-Inseln von der Berichterstatterkommission gefunden wurde, nämlich dass sie bedingt unter finnischer Staatshoheit verbleiben sollten, widerspricht den bisherigen Befunden nicht; im Gegensatz zu den 1998/1999 im Kosovo herrschenden Bedingungen fand die Berichterstatterkommission keinerlei Beweise für gravierende Verletzungen der Rechte der Bewohner der Åland-Inseln.

139 Vgl. Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge 2005, S. 77-78, unter Verweis auf Westlake und Lorimer.

terale Versuchung und multilaterale Verpflichtung wirkungsvoll miteinander verknüpft. Bevor Russlands Isolierung offenkundig wurde und das Zusammenspiel zwischen dem Sicherheitsrat und der Kontaktgruppe im Juli 2007 ins Stocken geriet, hatte Letztere beachtliche Maßstäbe für ihre Einbeziehung in Selbstbestimmungsangelegenheiten gesetzt. Ihre Äußerung, dass eine Regelung für „die Bevölkerung des Kosovo“ akzeptabel sein müsse, war geradezu revolutionär.

Zweitens schränkte die Kontaktgruppe das Spektrum möglicher Ergebnisse in den Verhandlungen erheblich ein und entschied sich für sukzessive Abmachungen, die den innerstaatlichen Befugnissen des zukünftigen Staates Grenzen setzten. Dies zeigte auch, dass das von einigen mit Nachdruck als Patentrezept zur Lösung aller im Zusammenhang mit Selbstbestimmung auftretenden Probleme postulierte Konzept der „verdienten Souveränität“ die Art und Weise, in der eine Gebietseinheit *selbst* zu einer endgültigen Festlegung ihres Status beitragen kann, nicht signifikant beeinflusst hat. Das Mündel wird vielleicht letzten Endes doch nur durch elterliche Entscheidung zur Staatlichkeit reifen, nicht jedoch durch das Erreichen bestimmter Richtmarken.¹⁴⁰

In dieser mehrstimmigen Narrative, in der die beteiligten Stimmen miteinander um Gleichberechtigung und Unabhängigkeit konkurrieren, ist es durchaus möglich, dass das Kosovo den *Contrapunctus* darstellt: ein Ereignis, das sich in seiner Besonderheit von der Masse abhebt, sich aber zu gegebener Zeit in die Gesetze der Harmonie und deren Progressionen einfügen kann. Zum einen hat es gezeigt, wie ethische und moralische Imperative – in offensichtlicher Anlehnung an die neue „Schutzverantwortung“ – einer nichtstaatlichen Gebietseinheit dabei helfen können, sich zu einer voll ausgebildeten Rechtspersönlichkeit zu entwickeln. Der Sondergesandte Ahtisaari zählt in seinem Bericht, dem der umfassende Vorschlag des UNOSEK vom März 2007 beigefügt ist, fein säuberlich die Beweggründe auf, die seiner Empfehlung zugrunde liegen; zu ihnen gehören 1. die Anerkennung in der Vergangenheit geschehenen Unrechts, 2. der geschützte Status des Gebiets und die daraus resultierenden Gegebenheiten, 3. die gemeinschaftliche Verantwortung, Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit entgegenzuwirken, und 4. die Ausschöpfung aller denkbaren Möglichkeiten, die eine horizontale Lösung gemäß dem traditionellen Verständnis von Artikel 2(7) der VN-Charta hätten herbeiführen können:

„Meine Unabhängigkeitsempfehlung [...] berücksichtigt die jüngste Geschichte des Kosovo, die heutigen Gegebenheiten im Kosovo und die Notwendigkeit politischer und wirtschaftlicher Stabilität im Kosovo. Mein Regelungsvorschlag [...] baut auf den Positionen der am Verhand-

140 Vgl. den Bericht des Sonderbeauftragten, a.a.O. (Anm. 51), Absatz 16, dessen Empfehlung für die Unabhängigkeit des Kosovo mit keinem Wort auf die Bemühungen lokaler Institutionen und den *Kosovo Standards Implementation Plan* der UNMIK Bezug nimmt.

lungsprozess beteiligten Parteien auf und bietet in vielen Fragen Kompromisse an, um so zu einer dauerhaften Lösung zu gelangen.¹⁴¹

Die Anerkennung der Eigenstaatlichkeit des Kosovo durch eine große „Koalition der Willigen“ im Anschluss an die kosovarische Unabhängigkeitserklärung – gegen die der UNMIK-Sonderbeauftragte nichts unternahm – bestätigte, was schon seit langem gängige Meinung war: dass nämlich die Resolution 1244 nicht länger der Garant, sondern längst schon zum Hindernis für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der regionalen Sicherheit geworden war. Dadurch, dass die internationale Gemeinschaft die Bestrebungen des Kosovo unterstützt hat, hat sie es von einem Gebiet unter internationaler Verwaltung in einen „Staat *in statu nascendi*“ transformiert. Dies war nicht nur die pragmatischste der zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen.¹⁴² Die Entwicklung muss auch unter dem Gesichtspunkt gesehen werden, dass das moderne Völkerrecht sich der Förderung gesellschaftlicher Ziele und der aktuellen Bedürfnisse der heutigen Gesellschaft verschrieben hat – ein Charakteristikum, das in der amerikanischen Völkerrechtstradition als „Solidaritätsgefühl“ bezeichnet wird.¹⁴³ Es war in der Tat außergewöhnlich, dass Maßnahmen zur Sicherstellung regionaler Stabilität zunehmend auch zu einem Vehikel für die gemeinschaftliche Unterstützung für ihrem Wesen nach autonome lokale Regierungsstrukturen wurden. Im Falle des Kosovo hatten kosmopolitische Organisationen eindeutig moralische Überlegungen in den Prozess eingebracht, die sich durch die Anerkennung des kollektiven Wunsches einer politischen Gemeinschaft, sich der Verfassungshoheit eines Staates zu entziehen, einer völkerrechtlichen Theorie anschlossen, die auf den Prinzipien der Gerechtigkeit beruht.

141 Report of the Special Envoy, a.a.O. (Anm. 51), Absatz 16.

142 Siehe zu diesem höheren Verständnis von Pragmatismus den Abschlussbericht des Sonderbeauftragten, in dem es heißt, dass „die wirtschaftliche Entwicklung im Kosovo eine Klarheit und Stabilität erfordert, die nur Unabhängigkeit bieten kann [...] Nur in einem unabhängigen Kosovo werden dessen demokratische Institutionen in vollem Umfang für ihre Handlungen verantwortlich und rechenschaftspflichtig sein. Das wird entscheidend dafür sein, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und einen wirksamen Minderheitenschutz sicherzustellen. Solange die politische Ungewissheit anhält, bleiben der Frieden und die Stabilität des Kosovo und der ganzen Region in Gefahr.“ Ebenda, Absätze 9 und 10.

143 Vgl. Alejandro Alvarez, Latin America and International Law, in: American Journal of International Law 3/1909, S. 269-353, hier: S. 270.

Interessen und Engagement
der OSZE-Staaten

Die Vereinigten Staaten und die OSZE im Jahr 2007: Rückschau und Ausblick auf eine dauerhafte Partnerschaft¹

Einführung

Als US-Präsident Gerald Ford am 1. August 1975 die Schlussakte von Helsinki unterzeichnete, waren seine Worte an die neu geschaffene Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ernüchternd, jedoch voller Hoffnung:

„Frieden ist kein Blatt Papier. Dauerhafter Frieden ist heute jedoch zumindest möglich, da wir aus den Erfahrungen der letzten 30 Jahre gelernt haben, dass Frieden ein Prozess ist, der nach gegenseitiger Zurückhaltung und konkreten Vereinbarungen verlangt. Diese Konferenz ist Teil jenes Prozesses – eine Herausforderung, kein Abschluss [...] Unsere Völker werden unsere Fortschritte beobachten und bewerten. Sie werden fragen, wie diese hehren Gefühle in Taten umgesetzt werden, die mehr Sicherheit und eine gerechtere Ordnung in das tägliche Leben unserer Nationen und unserer Bürger bringen.“²

Heute, mehr als 30 Jahre danach, wird erst richtig deutlich, wie weitsichtig die Worte des Präsidenten waren. Obwohl das geopolitische Umfeld Europas und die drängenden Probleme heute ganz andere sind, wirkt dieselbe Dynamik weiter: Eine Gruppe von Staaten, heute die OSZE, konfrontiert mit weitreichenden Herausforderungen, versucht hochfliegende Ziele durch viele kleine, bedeutsame, ineinandergreifende und konkrete Taten zu erreichen. Auch wenn unschwer zu erkennen ist, dass die Grundprinzipien des Auftrags der OSZE unverändert geblieben sind – wir halten noch immer an den Verpflichtungen der Schlussakte fest und unsere Arbeit lässt sich nach wie vor am besten als die Reaktion auf eine Herausforderung und keineswegs als abgeschlossen bezeichnen –, ist es doch erhellend einmal zu untersuchen, was wir seit jenem Tag im Jahr 1975 erreicht haben. In diesem Lichte sollten wir auch unser Engagement im Jahr 2007 betrachten. Ein kurzer Rückblick auf unsere institutionelle Geschichte und die ausführlichere Betrachtung der Arbeit der jüngsten Zeit zeigen, dass die Auseinandersetzung damit selbst von

1 Der vorliegende Beitrag wurde im Frühjahr 2008 abgeschlossen.

2 Address by US President Gerald R. Ford to the third stage of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Helsinki, 30 July to 1 August 1975, 1. August 1975, S. 2 und 3, unter: http://www.osce.org/documents/osce/1975/08/15775_en.pdf (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

unschätzbarem Nutzen ist, denn nur wenn wir wissen, wo wir einmal waren, wissen wir zu schätzen, wo wir stehen und nur so können wir am besten beurteilen, wohin wir in Zukunft gehen müssen.

Ein Blick zurück auf das Jahr 2007

Als die KSZE ins Leben gerufen wurde, betrachteten die Vereinigten Staaten die Konferenz angesichts der tiefen Spaltung Europas und der Dringlichkeit, diese zu überwinden, zwar optimistisch, zugleich aber auch mit leisem Zweifel. Auf der Konferenz in Helsinki wandte sich Präsident Ford in gesonderten Teilen seiner Ansprache an die Nationen des Westens und die Nationen des Ostens. Vor dem Hintergrund der damaligen Spannungen war ein friedliches, demokratisches und ungeteiltes Europa in der Tat kaum vorstellbar – ein Europa, von dem wir alle hoffen, dass es heute auf dem besten Wege dahin ist. Als Kind des Kalten Krieges wurde die KSZE ursprünglich eher als ein zögerliches Forum für den diplomatischen Ost-West-Dialog genutzt denn als die umfassende Rechts- und Sicherheitsorganisation, zu der sie inzwischen geworden ist. Ein kurzer Abriss ihrer Geschichte zeigt jedoch, dass sie – wie später auch die OSZE – den Herausforderungen des Kalten Krieges gewachsen war und sich in noch größerem Umfang auch weiterhin allen seither aufgetretenen europäischen Sicherheitsproblemen stellt. Staatssekretär Nicholas Burns formulierte auf dem 15. Ministerrat am 29. November 2007 in Madrid treffend:

„Herr Vorsitzender, lassen Sie mich zum Schluss anmerken, dass die OSZE und die KSZE in den letzten 30 bis 35 Jahre viel durchgemacht haben – den Höhepunkt des Kalten Krieges, das Ende des Kalten Krieges, die Balkankriege der 90er Jahre, den Beginn des neuen Jahrtausends. Es waren harte Zeiten, aber heute ist es nicht leichter. An diesem Tisch gibt es ernsthafte Differenzen über die Zukunft der Organisation, aber es ist uns bislang immer gelungen, durch Kooperation und Kompromisse auf der Schlussakte von Helsinki aufzubauen [...] Im Angesicht der derzeitigen Probleme und Streitigkeiten sollten wir uns durch die Arbeit unserer Vorgänger inspirieren lassen. Die Vereinigten Staaten werden den schwierigeren Weg der Zusammenarbeit, des Kompromisses und des Dialogs gehen, da wir weiterhin auf einen demokratischen Frieden in Europa hinarbeiten wollen, der unser übergeordnetes strategisches Ziel ist.“³

3 R. Nicholas Burns, Under Secretary for Political Affairs, Intervention to the OSCE Ministerial Council, 15th OSCE Ministerial Council, Madrid, Spanien, 29. November 2007, S. 2, unter: <http://merln.ndu.edu/archivepdf/EUR/State/95922.pdf>.

Während ihres kurzen, aber ereignisreichen Bestehens hat sich die OSZE beständig weiterentwickelt, um den jeweiligen aktuellen Anforderungen gerecht zu werden; dadurch ist eine Organisation entstanden, die nicht nur zeitgemäß, sondern auch umfassend, erfahren und kompetent ist. Der OSZE ist ein Großteil der Fortschritte zu verdanken, die in den letzten Jahrzehnten in der europäischen Sicherheit gemacht wurden – Fortschritte, die einst unvorstellbar waren, inzwischen aber unumkehrbar sind, so dass man in der Rückschau versucht ist, sie für selbstverständlich zu halten. In ihrer heutigen Arbeit hat die OSZE das Erbe ihrer Vergangenheit bewahrt und sich zugleich an die neu entstandenen Anforderungen ihres Mandats angepasst. Aus dieser Perspektive müssen die Bemühungen des Jahres 2007 beurteilt werden, und wenn man die überwundenen Hindernisse gegen die noch zu bewältigenden Hürden abwägt, erschließt sich der Blickwinkel, aus dem die USA die OSZE betrachten, am besten.

Wie die Vereinigten Staaten die OSZE sehen

Im Geiste zweier pragmatischer Prinzipien, die seit Langem zu den Grundsätzen der OSZE gehören – dass eine Aufgabe von denjenigen ausgeführt werden sollte, die dafür am besten geeignet sind, und dass man es vermeiden sollte, etwas noch einmal zu machen, was schon von anderen kompetent erledigt wurde –, scheint es angemessen, nochmals auf die Worte von Staatssekretär Burns auf dem 15. Ministerratstreffen zurückzugreifen, mit denen er die aktuelle US-amerikanische Haltung zur OSZE zusammenfasst:

„Ohne Zweifel hat die OSZE im Laufe der Jahre aufgrund ihrer Pionierarbeit, die sie mit ihrem Konzept der Zusammenarbeit und der kooperativen Sicherheit geleistet hat, international an Bedeutung gewonnen. Dieses Konzept verknüpft die Sicherheit zwischen Staaten mit der Achtung der Menschenrechte im Innern der Staaten. Das ist das Geheimnis der OSZE und das hat sie einzigartig gemacht.“⁴

Die USA und die OSZE hatten von Beginn an gemeinsame Hauptziele. Das wird auch an den Säulen deutlich, auf denen die Nationale Sicherheitsstrategie der USA vom März 2006 beruht: die Förderung von Freiheit, Gerechtigkeit, Menschenwürde und wirksamer Demokratie; auf diesen Säulen ruht auch die OSZE. Wie die OSZE glauben auch die USA, dass wir durch die Gewährleistung der menschlichen Grundfreiheiten am besten ein sicheres Europa aufbauen und dass wir so auch am besten eine sichere Welt schaffen können. Im Laufe ihrer Partnerschaft mit der Organisation sind die USA zu der Überzeugung gelangt, dass die OSZE den USA die wertvolle Chance bie-

4 Ebenda, S. 1.

tet, die gemeinsamen Interessen kollektiv zu fördern, indem sie Aktivitäten koordiniert statt sie unbeabsichtigt zu duplizieren und so die Erfolgsaussichten maximiert. Die USA verlassen sich aus mehreren Gründen auf die OSZE als leistungsstarkes Instrument für den Fortschritt.

Erstens glauben wir, dass die OSZE ein wichtiges Vehikel für einen „effektiven Multilateralismus“ ist, das auf der Grundlage gleichberechtigter Partnerschaft und der Stärke des Konsenses funktioniert. Als eurasische Sicherheitsorganisation, in der alle Staaten der euro-atlantischen Region, Zentralasiens und des Kaukasus gleiches Mitspracherecht und gleiche Verantwortung tragen, ist die OSZE einzigartig. Als Forum für den politischen Dialog schließt sie niemanden aus und als Einrichtung, die nach dem Konsensprinzip handelt, spiegelt ihre Arbeit grundsätzlich das Engagement aller wider. Dies ist von besonderer Bedeutung, weil wir uns als Teilnehmerstaaten zwar alle auf die Werte der Schlussakte verpflichtet haben, unser großer Teilnehmerkreis aber gleichzeitig unterschiedliche nationale Ausgangssituationen und Blickwinkel repräsentiert, was unseren kollektiven Übereinkünften und Tätigkeiten noch zusätzlich Wert und Gewicht verleiht.

Zweitens schätzen die USA die OSZE wegen ihres Querschnittsansatzes. Die Fragen rund um die Themen Menschenrechte und Sicherheit sind alle miteinander verbunden und aufeinander bezogen. Um Wirkung zu erzielen, müssen daher auch die Antworten so angelegt sein. Die OSZE ist nicht nur erfolgreich, sie ist auch einzigartig, weil es ihr gelingt, die Staaten zur Mitwirkung in allen drei Sicherheitsdimensionen zu bewegen. Die Arbeit der letzten Jahre hat erneut bewiesen, dass Bemühungen und Fortschritte in einer Dimension untrennbar mit Anstrengungen und Erfolgen in einer anderen zusammenhängen. So hat sich beispielsweise gezeigt, dass bedeutende Fortschritte in der wirtschaftlichen Dimension am ehesten dann eintreten, wenn Individuen und Institutionen in einer offenen Gesellschaft bestimmte Grundrechte garantiert werden. Wir sind ebenso davon überzeugt, dass ein weiteres Ziel der OSZE, die Förderung von Energiesicherheit, durch Entwicklungen in der wirtschaftlichen Dimension erreicht werden kann, indem darauf hingewirkt wird, dass die Marktkräfte transparent und auf der Grundlage von allen akzeptierter Normen wirksam werden können. Eine der größten Stärken der OSZE bei der Förderung von Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa besteht in der Erkenntnis, dass ein solches Mandat viel mehr erfordert als Aufmerksamkeit für ausschließlich traditionelle Fragen der „Sicherheit“.

Drittens sind die USA davon überzeugt, dass die OSZE eine exklusive Nische besetzt. Obgleich die besondere Rolle der Organisation in der Vergangenheit von einigen in Frage gestellt wurde, hat die OSZE inzwischen eindeutig ihren Platz gefunden. Die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und die Vermeidung von Doppelarbeit müssen zwar ständig im Auge behalten werden; die OSZE hat sich jedoch offenkundig umfangreiches spezifisches technisches und organisatorisches Fachwissen auf verschiedenen Gebieten angeeignet. Etliche Staaten in der OSZE-Region sowie viele

der OSZE-Partnerstaaten sind mit vielfältigen Problemen konfrontiert – Problemen, die durch gemeinsame Anstrengungen innerhalb der OSZE in Angriff genommen werden. Die OSZE konnte dabei greifbare, substanzielle Fortschritte in wichtigen Fragen erzielen, indem sie ihre Stärken ausschöpfte und sich um diejenigen Probleme gekümmert hat, für die sie am besten oder sogar als Einzige geeignet ist. Die OSZE hat sich große Verdienste und ein unvergleichliches Repertoire an Fachwissen in Schlüsselfragen erworben. Bei der Festlegung von Prioritäten für Tätigkeiten, zu denen die USA im Rahmen der OSZE ermutigen möchten, ziehen wir diejenigen Bereiche in Betracht, auf denen die Organisation ihr institutionelles Wissen und themenspezifisches Know-how einbringen kann.

Die OSZE ist zwar ebenso erfolgreich wie fähig, gleichwohl ist ihre Arbeit noch keineswegs abgeschlossen und ihre Verpflichtung auf gemeinsame Werte alles andere als unverletzlich. Die gemeinsamen Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten im Rahmen der Organisation vor langer Zeit eingegangen sind, und die Prinzipien, die uns miteinander verbinden, werden in ganz neuer Weise in einigen Teilen der OSZE-Region in Frage gestellt. In den letzten Jahren ist vieles unverändert geblieben und wir werden auch in den kommenden Jahren vor anhaltenden Herausforderungen stehen. Die Vereinigten Staaten glauben an die OSZE und wir werden es nicht akzeptieren, dass unsere bestehenden Verpflichtungen beschnitten werden; es ist ebenso noch lange nicht an der Zeit, sich auf dem Erreichten auszuruhen. Wir und unsere OSZE-Partner sollten vielmehr unser Vertrauen in die grundlegenden Prinzipien der Organisation bestätigen und unseren Weg fortsetzen. In diesem Zusammenhang zeigt der folgende Überblick über die wichtigsten Ziele, die die Tätigkeit der OSZE aus Sicht der USA haben sollte, zwei sehr wichtige Dinge. Erstens ist ein solcher Überblick über die Hauptaktivitäten der OSZE ein Ausweis für die Stärke und Bedeutung der Organisation und unterstreicht die Beteiligung und das Engagement der USA an vielen Fronten. Zweitens zeigt es Möglichkeiten für weitere künftige Bemühungen auf, die zum Teil von den USA selbst in ihren Erklärungen im Ständigen Rat und in anderen wichtigen Foren vorgeschlagen wurden.

Die Ziele der Vereinigten Staaten

US-Außenministerin Condoleezza Rice äußerte am 31. Mai 2007 vor dem Ständigen Rat:

„Ich weiß auch, dass die OSZE ihre Vergangenheit hat, sie hat ihre Gegenwart, aber sie hat auch eine Zukunft. Und wenn ich sehe, welche wichtige Arbeit zur Unterstützung von Wahlen, zur Unterstützung der Friedenssicherung, zur Förderung der Menschenrechte und zur Unterstützung der Sicherheitsarchitektur, die die Grundlage für das entstehen-

de geeinte, freie und friedliche Europa bildet, geleistet wird, möchte ich Ihnen versichern, dass die Vereinigten Staaten weiterhin in der Organisation aktiv mitarbeiten werden und die Absicht haben, auch künftig eine Führungsrolle zu übernehmen, und die guten Dienste der Institution für die vor uns liegenden wichtigen Aufgaben nutzen werden.“⁵

Die USA haben im Jahr 2007 viel Mühe darauf verwandt, das Versprechen von Außenministerin Rice in Taten umzusetzen.

Terrorismusbekämpfung

Die OSZE spielt inzwischen eine wichtige und gezielte Rolle bei der Terrorismusbekämpfung – einem Kampf, der, in der OSZE-Region ausgefochten, zur menschlichen Sicherheit auf der ganzen Welt beitragen kann. Für die USA ist es ein Schlüsselziel, diese noch neue Tätigkeit zu fördern und zu unterstützen. Wir begrüßen den im November 2007 vom 15. Ministerrat in Madrid verabschiedeten *Beschluss über das Engagement der OSZE für Afghanistan*, der es der OSZE ermöglicht, eine Mission nach Afghanistan zu entsenden, die dazu beitragen wird, die Sicherheit der Grenze zum benachbarten Tadschikistan zu verbessern, da wir davon überzeugt sind, dass dadurch eine wichtige Lücke in der gegenwärtigen eurasischen Sicherheit geschlossen wird. Die Grenze zwischen Afghanistan und Tadschikistan ist eine Achillesferse. Sie begünstigt nicht nur terroristische Aktivitäten, sondern auch eine Reihe anderer Sicherheitsbedrohungen, von der organisierten Kriminalität bis zum Drogenschmuggel. Kurz und bündig: Die afghanische Regierung braucht zur Lösung dieser Probleme die Hilfe der internationalen Gemeinschaft. Die von der OSZE geförderte Zusammenarbeit in diesem Bereich ist entscheidend für die künftige Sicherheit Afghanistans; die Agenda für das OSZE-Engagement in Afghanistan ist ein exzellentes Beispiel dafür, wie die Organisation ihre Bemühungen so gestalten kann, dass sie zum einen einzigartig sind und gleichzeitig andere ergänzen, indem sie ein neues Thema aufgreift, das bislang nicht angemessen behandelt wurde, und dabei ihre Arbeit mit bestehenden Projekten der NATO, der VN und der Europäischen Union in der Region koordiniert.

Die Vereinigten Staaten sind davon überzeugt, dass die OSZE sogar über ein noch größeres Potenzial zur Terrorismusbekämpfung verfügt und dass dieses Thema von großer Bedeutung für alle Teilnehmer- und Partnerstaaten ist. Entsprechend dieser Prioritätensetzung haben die USA ihre Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass Grenzsicherheit eines der drängendsten Probleme der OSZE ist, ein Problem nicht nur im Zusammenhang mit Terrorismus, sondern auch mit illegaler Migration, Schmuggel und Menschenhandel.

5 Secretary Condoleezza Rice, Remarks at the Organization for Security and Cooperation in Europe, Wien, 31. Mai 2007, unter: <http://statelists.state.gov/scripts/wa.exe?A2=ind0705e&L=dospress&F=P&P=1755>.

Die Zusammenarbeit beim Aufbau sicherer, legaler Grenzen im gesamten OSZE-Gebiet ist daher eine der gewaltigsten, aber auch lohnendsten Aufgaben, die wir zu bewältigen haben; dieses Thema bietet gleichzeitig Gelegenheit, die Beteiligung der zentralasiatischen Länder an der Organisation zu verstärken.

Die USA haben erkannt, dass die OSZE nicht nur die Sicherheit in den OSZE-Staaten fördern, sondern auch den angrenzenden Regionen als Vorbild dienen kann. Die Handlungen der Teilnehmerstaaten können als Wissensquelle und als Maßstab für andere Regionen dienen, die versuchen, Instabilität zu überwinden und Freiheiten zu unterstützen, die der Sicherheit förderlich sind. Mit der Arbeit der OSZE im Bereich Rüstungskontrolle – einschließlich der Maßnahmen im Zusammenhang mit Kleinwaffen und leichten Waffen sowie den Lagerbeständen konventioneller Munition – und ihren Initiativen zur Sicherheit von Grenzen und Reisedokumenten haben die Teilnehmerstaaten begonnen, eine regionale Antwort auf die ernsthafte Bedrohung durch den Terrorismus zu geben. Sie waren klug genug, ihren Kurs entlang erprobtem OSZE-Sachverstand abzustecken. Darüber hinaus hat die OSZE durch die Förderung von Freiheit, Sicherheit und Wohlstand in ihrem gesamten Gebiet auch mit ihren anderen Aktivitäten viel dazu beigetragen, die schlechten Lebensbedingungen, die terroristischen Organisationen Zulauf verschaffen, zu bekämpfen. In diesem Sinne haben die USA eng mit der Russischen Föderation und der Gruppe Terrorismusbekämpfung der OSZE bei der Durchführung der Konferenz „Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor im Kampf gegen den Terrorismus“ im Sommer 2007 zusammengearbeitet, einer sehr erfolgreichen und informativen Veranstaltung, an der zahlreiche Regierungsvertreter, NGOs und Vertreter der Privatwirtschaft teilgenommen und so die große Bedeutung der Gesellschaft als Ganzer im Kampf gegen die Bedrohung des Terrorismus unter Beweis gestellt haben.

Weiterhin von Bedeutung: Der KSE-Vertrag

Eine weitere Priorität der Vereinigten Staaten im Rahmen der OSZE sind die Bemühungen um erhöhte Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet; dazu haben sie sich in verschiedenen kritischen Bereichen engagiert. An erster Stelle sind hier die Meinungsverschiedenheiten über den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) zu nennen bzw. der Beschluss der Russischen Föderation, den Vertrag Ende 2007 „auszusetzen“. Nach Ansicht der Vereinigten Staaten sollte allen Beteiligten klar sein, dass der KSE-Vertrag das erfolgreichste Rüstungskontrollinstrument seiner Art ist. Er hat nicht nur zur nachweisbaren Zerstörung von über 69.000 militärischen Großgeräten geführt, sondern darüber hinaus durch einen systematischen gegenseitigen Informationsaustausch und mehr als 5.500 Vor-Ort-Inspektionen der Streitkräfte dazu beigetragen, ein sichereres Europa auf der Grundlage von Offen-

heit und Transparenz zu schaffen. Wir bedauern die russische Entscheidung zutiefst und sind von diesem Schritt, der kooperative Lösungen ebenso erschwert wie die Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags, enttäuscht. Wir haben Russland jedoch weiterhin dazu gedrängt, seine Istanbul Verpflichtungen einzuhalten, und mit Moskau gezielt Gespräche über den Vertrag und Vorschläge für parallele Maßnahmen („*parallel actions package*“) aufgenommen.

Die USA und ihre Verbündeten haben deutlich gemacht, dass die Verpflichtungen, die Russland in Istanbul eingegangen ist, insbesondere diejenigen zum Truppenabzug aus Georgien und Moldau, die Voraussetzungen dafür waren, dass das Abkommen über den angepassten KSE-Vertrag überhaupt zustande gekommen ist. Durch die parallelen Maßnahmen und wenn Russland seine restlichen Verpflichtungen erfüllt, werden die Vertragsstaaten in die Lage versetzt, im Gegenzug den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren. Der Vertrag hat den Charakter der europäischen Sicherheit tiefgreifend verändert; er hat Information und Vertrauen an die Stelle von Unsicherheit und Misstrauen gesetzt und ist bis heute von größter Bedeutung. Nach Ansicht der Vereinigten Staaten ist es unerlässlich, die konzertierte Zusammenarbeit hinsichtlich des KSE-Vertrags fortzusetzen, um einen Rückfall hinter die erreichten Fortschritte in allem, was durch dieses wertvolle Instrument verwirklicht wurde, zu vermeiden.⁶

Erweiterte Sicherheit in der gesamten OSZE-Region

Die USA haben sich insbesondere dafür eingesetzt, dass alle Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtungen in der politisch-militärischen Dimension einhalten. Wir unterstützen als in dieser Hinsicht wichtige Instrumente nach wie vor das Wiener Dokument von 1999 und den OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. In den vergangenen Jahren waren die OSZE-Teilnehmerstaaten mehreren besonderen Herausforderungen für ihre Sicherheit ausgesetzt. Die USA sind davon überzeugt – und das muss hier betont werden –, dass die OSZE in einer Reihe von Sicherheitsfragen eine solide Fachkompetenz erworben hat. So hat sie beispielsweise in fünf ihrer Balkanmissionen erfolgreiche Polizeiprojekte durchgeführt und die USA haben angeregt, diese erfolgreichen Aktivitäten auf Zentralasien und die Kaukasusregion auszudehnen. Ebenso gehört es zur Strategie der Vereinigten Staaten, die OSZE dazu zu ermutigen, auch einige andere ihrer Aktivitäten in diesen Regionen auszuweiten. Wir sind davon überzeugt, dass regionale Zusammenarbeit auf einer Reihe von Gebieten, darunter Grenzsicherheit, Terrorismusbekämpfung und die Förderung zentraler demokratischer Reformen

6 Um die Bedeutung des KSE-Vertrag weiter zu unterstreichen, hat die Vertretung der USA bei der OSZE hat, ein „CFE Treaty Fact Sheet“ vorgelegt, das auf der Website des US-Außenministeriums eingesehen werden kann: <http://www.state.gov/t/vci/rls/prsrl/2008/99743.htm>.

und der Menschenrechte, ein unverzichtbarer Bestandteil der erweiterten Sicherheit und des Wohlergehens aller OSZE-Teilnehmerstaaten ist. Die OSZE hat das Potenzial auf diesen Gebieten wichtige Lücken zu schließen.

Einbindung aller OSZE-Teilnehmerstaaten

Ein weiteres bedeutendes Ziel war es, die Organisation darin zu bestärken, alle OSZE-Teilnehmerstaaten vermehrt einzubinden. Die Vereinigten Staaten haben sich besonders dafür eingesetzt, dass die OSZE ihren Dialog mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum erweitert und den Kontakt zu Partnerstaaten wie Afghanistan verstärkt. Die USA legen großen Wert auf den Partnerschaftsprozess, um die Kooperation zwischen Teilnehmer- und Partnerstaaten zu vertiefen, so dass gemeinsame Sicherheits- und Stabilitätsinteressen besser bewältigt werden können. Auf dem Mittelmeerseminar im November 2006 unterbreiteten die USA Vorschläge für Aufgaben, die von einer verstärkten Zusammenarbeit profitieren würden, und benannten drei Gebiete mit Vorrang: Terrorismusbekämpfung, die Regierung und Verwaltung multiethnischer Gesellschaften und die Stärkung demokratischer Institutionen und Verfahren. Wir haben diese Entwicklung im Laufe des gesamten Jahres 2007 unterstützt und werden das auch im kommenden Jahr tun.

Diese Gebiete eignen sich nicht nur deshalb hervorragend für eine verstärkte Zusammenarbeit, weil es sich um Bereiche handelt, in denen sowohl die Teilnehmer- als auch die Partnerstaaten gemeinsame und begründete Interessen haben, sondern auch, weil es sich um Felder handelt, auf denen die OSZE über entsprechende Sachkenntnis und technische Instrumente verfügt, von denen die Kooperationspartner im Mittelmeerraum besonders profitieren können. Darüber hinaus sind die USA davon überzeugt, dass eine verstärkte Kooperation mit Afghanistan für alle von Nutzen wäre, wenn die OSZE sich dazu entschließen würde, ihre Fachkompetenz zur Verfügung zu stellen, und zwar nicht nur im Bereich des Grenzmanagements, sondern auch für Programme zur Förderung ethnischer und religiöser Toleranz und zur weiteren Entwicklung starker demokratischer und zivilgesellschaftlicher Institutionen.

Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Eine der wichtigsten Aufgaben der OSZE und dazu eine, die für die Vereinigten Staaten von besonderer Bedeutung ist, ist die Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Auf diesem Gebiet bleibt noch viel zu tun; es hat sich gezeigt, dass sogar große Anstrengungen notwendig sind, um zu verhindern, dass es zu einem Rückfall hinter die bereits erreichten Fortschritte kommt. Hinsichtlich der Stärkung demokratischer Institutionen und Verfahren sind die USA der Auffassung, dass der Schwerpunkt der Arbeit darauf liegen sollte, die eingegangenen Verpflichtungen innerhalb der Teilnehmerstaaten besser umzusetzen, insbesondere in Bezug auf die Einhal-

tung bestehender Wahlstandards der OSZE. Dabei ist das BDIMR unserer Überzeugung nach unverzichtbar. 2007 hat das BDIMR im Rahmen eines ambitionierten Programms 16 Wahlbeobachtungs- und Beurteilungsmissionen durchgeführt und damit erneut bestätigt, dass seine Arbeit auf diesem Gebiet international als „Goldstandard“ gilt. Das BDIMR hat viel für die Förderung demokratischer Prinzipien getan und alle OSZE-Teilnehmerstaaten dazu ermutigt, sich an die höchsten Wahlstandards zu halten, und konkrete, konstruktive Kritik geübt, wenn sie dies nicht taten.

Die USA sind ein großer Befürworter von Neuerungen und treten stets dafür ein zu prüfen, ob sich bestehende Verfahren verbessern lassen; gleichzeitig sind wir aber auch der Meinung, dass einschneidende Veränderungen nur dann vorgenommen werden sollten, wenn sie notwendig und von Vorteil sind. Hinsichtlich des BDIMR ist das nicht der Fall. Wir sind fest davon überzeugt, dass Vorschläge zur Reform des BDIMR, wie sie in den letzten Jahren von einigen Staaten z.B. in einer auf dem 15. Ministerratstreffen in Madrid vorgeschlagenen Resolution unterbreitet wurden, die Organisation eher darin beeinträchtigen würden, eine Arbeit zu leisten, die sie bisher sehr gut gemacht hat. Die Vereinigten Staaten glauben vielmehr, dass das Jahr 2007 eine ganz andere Notwendigkeit unterstrichen hat, nämlich die, dass alle Teilnehmerstaaten ihre bestehenden OSZE-Verpflichtungen im Bereich Demokratie einhalten. Es ist von großer Bedeutung, dass Regierungen den politischen Willen aufbringen, freie und faire Wahlen nicht nur zuzulassen, sondern diese auch dort zu fördern, wo das BDIMR regelmäßig eine unabhängige Beobachtung dieser Aktivitäten durch Experten leisten kann. Wenn Wahlen nicht hundertprozentig nach internationalen Standards abgelaufen sind, kann das BDIMR Hilfe anbieten; wenn Wahlen jedoch frei und fair waren, macht das BDIMR diese lobenswerte Tatsache weltweit publik.

2007 haben sich die Vereinigten Staaten ganz besonders für das BDIMR und demokratische Prinzipien stark gemacht. So hat z.B. die US-Botschaft in Albanien zusätzlich zu unserem üblichen Beitrag zur Wahlbeobachtung durch das BDIMR 22 Beobacherteams für die albanischen Wahlen im Februar 2007 zur Verfügung gestellt. Die US-amerikanischen Teilnehmer erhielten dadurch Gelegenheit, den hohen Grad an Professionalität und Sachkenntnis, mit dem das BDIMR vorgeht, und die Bedeutung seiner Arbeit hautnah miterleben. Aus der entgegengesetzten Perspektive erlebten wir die Wahlbeobachtung durch das BDIMR im November 2006, als wir die Organisation einluden, unsere Kongresswahlen zu beobachten. Die USA haben sich wie alle übrigen Teilnehmerstaaten der OSZE auch dazu verpflichtet, das BDIMR zur Wahlbeobachtung einzuladen und dessen Empfehlungen zu beachten – eine Verpflichtung, die wir durchaus ernst nehmen. Wir sind stolz auf die Feststellung des BDIMR, dass die USA auf „eine langjährige demokratische Tradition“ zurückblicken und die Kongresswahlen „unter echten politischen Wettbewerbsbedingungen auf der Grundlage von Redefreiheit und breitem Zugang zu den Medien“ stattgefunden haben. Zusätzlich dazu hat unsere Re-

gierung Maßnahmen getroffen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die 25 konkreten Verbesserungsvorschläge aus dem Bericht des BDIMR angemessen berücksichtigt werden.⁷

Die USA haben das BDIMR weiterhin in seiner Arbeit unterstützt und werden sich auch künftig dafür einsetzen, dass Russland und andere GUS-Staaten sich stärker an Wahlbeobachtungsmissionen beteiligen, da alle OSZE-Teilnehmerstaaten von einem solchen Engagement profitieren. Eine der größten Enttäuschungen im Jahr 2007 in diesem Bereich war, dass das BDIMR seine geplante Beobachtung der russischen Duma-Wahlen am 2. Dezember aufgrund „beispielloser“ Restriktionen für seine Beobachtungsmission absagen musste. Die Vereinigten Staaten tragen zwar die Entscheidung des BDIMR angesichts der übermäßigen Beschränkungen, unter denen die Organisation hätte arbeiten müssen, mit; wir bedauern jedoch außerordentlich, dass dieser Beschluss überhaupt notwendig war. In diesem Sinne halten wir Russland und alle Teilnehmerstaaten dringend dazu an, ihren OSZE-Verpflichtungen nachzukommen und das BDIMR zu unterstützen, ohne Hürden zu errichten, die die Integrität der Organisation und deren Fähigkeit, ihre wichtigen Aufgaben erfolgreich wahrzunehmen, untergraben.

Die Effektivität der OSZE bewahren

Eines unserer wichtigsten Ziele in Bezug auf die OSZE war es, ihre Effektivität zu bewahren. Die Vereinigten Staaten haben mehrfach darauf hingewiesen, dass einige OSZE-Teilnehmerstaaten in mehreren Fällen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte, die den Kern der Identität der Organisation bilden, in Frage gestellt oder ignoriert haben. Unser Engagement hat immer darauf abgezielt und wird das auch künftig tun, diese Länder zu ermutigen, ihren Verpflichtungen, die sie sich selbst, ihren Völkern, der OSZE und im weiteren Sinne der ganzen Welt gegenüber eingegangen sind, nachzukommen. Die USA stehen nicht nur zu ihren eigenen Verpflichtungen in Bezug auf freie Wahlen, Versammlungs-, Rede- und Medienfreiheit, sondern arbeiten darüber hinaus mit anderen OSZE-Staaten zusammen, um sicherzustellen, dass diese ihre Pflichten ebenfalls erfüllen.

Die USA haben sich deshalb zum Ziel gesetzt sicherzustellen, dass die OSZE-Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension auch in Zukunft ein effektives Forum bleiben, in dem eine Vielzahl von Themen aufgeworfen und untersucht werden kann, einschließlich des Dialogs über Menschenrechtsfälle und der Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern. Auch für die weitere Einbindung von NGOs in OSZE-Initiativen in der menschlichen Dimension und ihre umfassende Beteiligung an den Implementierungstreffen haben sich die USA stark gemacht. Das US-Außenmi-

7 Vgl. Office for Democratic Institutions and Human Rights, United States of America Mid-Term Congressional Elections, 7 November 2006, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warschau, 9. März 2007.

nisterium stellte in seinem Bericht an den Kongress über „Die Politik der Vereinigten Staaten und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ aus dem Jahr 2007 die Notwendigkeit fest, die zunehmende Tendenz einiger Staaten, die Zivilgesellschaft durch restriktive NGO-Gesetzgebung zu behindern, zu bekämpfen und wirksamere Mittel zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern zu entwickeln.

Engagement für Medienfreiheit

Das Eintreten für die Freiheit der Medien ist ein weiterer wichtiger Punkt des Engagements der USA im Rahmen der OSZE. In diesem Bereich hat die OSZE viel zu bieten. Das Büro des Beauftragten für Medienfreiheit fungiert nicht nur als Wächter, es wartet auch mit einer großen Zahl an praktischen und technischen Hilfen auf, stellt leicht zugängliche und verständliche Handbücher zu bewährten Verfahren in zahlreichen einschlägigen Fragen ebenso bereit wie medienrelevante Mustergesetze und berät Länder, die ihre Mediengesetze ändern wollen. Die USA legen Wert darauf, dass Verfehlungen in diesem Bereich publik gemacht werden, und wir haben unserer Sorge über die Lage in einigen Teilnehmerstaaten, in denen Leib und Leben von Journalisten bedroht sind, mehrfach Ausdruck verliehen. Die Vereinigten Staaten haben darüber hinaus insbesondere die Arbeit des Beauftragten für Medienfreiheit in Bezug auf die Annahme freiwilliger professioneller Standards für Journalisten unterstützt, in der Überzeugung, dass dadurch wesentlich mehr erreicht wird als durch staatlicherseits aufgezwungene Alternativen. Schließlich beteiligten sich die USA 2007 an der Finanzierung zweier erfolgreicher regionaler Medienkonferenzen zu diesem Thema im Südkaukasus und in Zentralasien.

Fortgesetztes Engagement zur Beilegung ungelöster Konflikte

Seit langem vertreten die Vereinigten Staaten die Auffassung, die OSZE solle die Beilegung ungelöster, sogenannter „eingefrorener“ Konflikte zur Priorität erheben. Die USA sind fest davon überzeugt, dass Verhandlungen über eine endgültige Lösung der Konflikte in Moldau, Berg-Karabach und Georgien vorangebracht werden müssen. Die Vereinigten Staaten haben sich aktiv an diesen Prozessen beteiligt, indem sie die Arbeit der OSZE-Mission in Georgien und deren Projekte in Südossetien politisch und materiell unterstützt und als Beobachter an den Verhandlungen über eine Lösung des Transnistrienkonflikts teilgenommen und gemeinsam mit anderen Vermittlern auf die Wiederaufnahme der Gespräche über eine endgültige Beilegung des Konflikts hingearbeitet haben; als einer der Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe wirken die Vereinigten Staaten außerdem daran mit, den Berg-Karabach-Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan zu lösen. 2007 gehörte es zu

den Prioritäten der Vereinigten Staaten, ihren Teil dazu beizutragen, die internationale Unterstützung für die Beilegung dieser Konflikte zu verstärken.

Der Kampf gegen den Menschenhandel und die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung

Die USA haben zahlreiche Anregungen zur fachmännischen und zweckdienlichen Gestaltung der Arbeit der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels gegeben. So haben wir z.B. vorgeschlagen, die OSZE könne insbesondere daran mitwirken, das Erkennen der Opfer von Menschenhandel zu verbessern, indem sie Staaten bei der Schulung der zuständigen Behördenmitarbeiter unterstützt. Auch auf diesem Gebiet ist die Dimensionen übergreifende Herangehensweise der OSZE von besonderem Wert, da ein Großteil der Tätigkeiten der Organisation auch der Bekämpfung des Menschenhandels dienen können. Die USA setzen sich außerdem auch weiterhin für die Implementierung des Aktionsplans der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels ein.

Ein weiteres Hauptziel besteht darin, dass die OSZE-Verpflichtungen zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung vollständig umgesetzt werden. Auch in diesem Fall bedarf es des fortgesetzten politischen Willens aller Teilnehmerstaaten, um dies zu erreichen. Dem Kampf gegen Antisemitismus, antimuslimische Tendenzen, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen von Diskriminierung muss große Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Vereinigten Staaten haben sich gemeinsam mit anderen Delegationen und den zuständigen Stellen im Sekretariat dafür eingesetzt, diesem Ziel näher zu kommen.

Die Schlüsselrolle der OSZE-Feldmissionen

Ein Überblick über die aus amerikanischer Sicht wichtigsten Tätigkeitsbereiche der OSZE wäre ohne die Erwähnung der bedeutenden Rolle der OSZE-Feldmissionen, die erheblich dazu beitragen, dass die Organisation viele ihrer Ziele erreichen kann, unvollständig. Die Feldmissionen sind fester Bestandteil der Arbeit der OSZE, indem sie Sicherheit, Freiheit und Demokratie fördern. Sie übernehmen vor Ort zentrale Aufgaben beim Institutionenaufbau und bei der Koordinierung der Bemühungen zur Konfliktverhütung, sie tragen zum Aufbau von Zivilgesellschaften bei und arbeiten auf Konfliktbeilegung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten hin.

In diesem Zusammenhang teilen die USA mit den meisten ihrer OSZE-Kollegen die Überzeugung, dass die OSZE-Mission im Kosovo weiterhin gebraucht wird. Wir haben mehrfach betont, dass die Mission ihre Arbeit dort unbedingt fortsetzen muss. Die Frage des Status des Kosovo hat innerhalb der OSZE zu vielen Diskussionen geführt. Unserer Meinung nach hat sich sehr deutlich herausgestellt, dass die Unabhängigkeit des Kosovo angesichts

der unüberbrückbaren Differenzen, die zu einer Pattsituation in den Statusverhandlungen geführt haben, und der einzigartigen und turbulenten Geschichte des Landes die einzig tragfähige Option in diesem Fall war – auch wenn einige unserer Teilnehmerstaaten sich nur schwer damit abfinden können. Selbst eine sehr oberflächliche Begutachtung der Lage und der Geschichte zeigt, dass das Kosovo ein sehr spezieller Fall ist und Behauptungen, es könne möglicherweise als Präzedenzfall dienen, falsch sind. Die Vereinigten Staaten haben den Einsatz der OSZE-Mission im Kosovo weiterhin unterstützt, da sie viele wertvolle Dienste leistet, vor allem aufgrund ihrer Fähigkeit, die Sicherheit von Minderheitengemeinschaften zu überwachen und darüber zu berichten.

Alles in allem hat die OSZE in ihren Bemühungen um den Aufbau demokratischer Institutionen, die Förderung interethnischer Toleranz, den Schutz nationaler Minderheiten und den Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption große Fortschritte gemacht. Die Feldmissionen in der Region sind ein unverzichtbarer Teil dieser Bemühungen und wir erkennen die Fortsetzung der Arbeit in diesem Bereich an. Die OSZE kann auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag im Kosovo leisten. Die Vereinigten Staaten sind ebenfalls davon überzeugt, dass allen Feldmissionen und ihren Gastländern mit der kontinuierlichen Evaluierung der Größe und der Arbeitsbelastung jeder einzelnen Mission anhand von Fortschritten oder neuen Aufgaben am besten gedient ist. Gerade durch genaues Beobachten der Besonderheiten unserer Arbeit können wir unsere Ressourcen ebenso wie unsere Aufmerksamkeit am wirkungsvollsten verteilen und unsere gemeinsamen Ziele am besten erreichen.

Die Vereinigten Staaten und die OSZE: Unsere Zukunft im Kontext unserer Vergangenheit

Am 24. Mai 2005 gab ich vor dem Außenpolitischen Ausschuss des Senats im Rahmen meiner Anhörung zur Bestätigung meiner Ernennung zur Ständigen Vertreterin der Vereinigten Staaten bei der OSZE folgende Erklärung ab:

„Sechzehn Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer können wir alle stolz sein auf das, was die OSZE erreicht hat; wir sollten jedoch auch die noch unerledigten Aufgaben im Blick behalten. Die transatlantische Wertegemeinschaft ist noch unvollendet [...] Im heutigen Europa gibt es keine Trennlinien. Die OSZE hat einen einheitlichen Kanon demokratischer Prinzipien, der von allen verabschiedet wurde. Die einzige Möglichkeit, die eigentlichen Gründe für Instabilität zu überwinden, ist sicherzustellen, dass die Menschen die Chance haben, ihre Führungen frei zu wählen und in Frieden und Wohlstand zu leben. Die OSZE kann uns

allen helfen, diesem Traum einer transatlantischen Wertegemeinschaft, die ein besserer und sichererer Ort zum Leben ist, näher zu kommen.“⁸

Heute, fast drei Jahre später, habe ich dieses Gefühl nicht nur persönlich und beruflich bewahrt; ich bin heute auch überzeugter denn je, dass es tatsächlich das Engagement der USA für die OSZE in einem breiteren Zusammenhang reflektiert, denn man kann die Zukunft dieser Beziehung nicht in vollem Umfang würdigen, ohne sie im Kontext ihrer Vergangenheit zu betrachten. Die Vereinigten Staaten haben sich von Anfang an zur OSZE bekannt. Bedürfnisse und Prioritäten in der OSZE-Region haben sich im Laufe der Geschichte der Organisation stark und oftmals dramatisch verändert, die Beziehungen der Vereinigten Staaten zur OSZE sind jedoch – so wie die Organisation selbst – im Laufe ihrer Geschichte stärker und besser geworden.

Nicht selten stehen im Mittelpunkt der Diskussionen über die OSZE Fragen nach ihrer Relevanz und ihrer Zukunft. Ein kurzer Blick gerade auf diese Publikation, das OSZE-Jahrbuch, ist das beste Beispiel dafür. Es sind wichtige Fragen und tatsächlich ist die Fähigkeit der Organisation zur Selbstreflexion eine ihrer größten Stärken; dazu gehört auch die ständige Selbstbeurteilung ihrer Arbeit und ihrer Fortschritte, die als Katalysator für die Feinabstimmung und das weitere Vorgehen dient. Im Jahr 2007 war das nicht anders. Die Vereinigten Staaten und die anderen Teilnehmer- und Partnerstaaten standen vor großen Herausforderungen – Herausforderungen, die uns unsere Stärken vor Augen geführt und uns erlaubt haben zu zeigen, wie viel wir erreichen können, und Herausforderungen, die uns anspornen, indem sie uns daran erinnern, wie viel noch zu tun bleibt. Das, was wir im vergangenen Jahr erreicht haben, bestätigt ebenso wie die Bereiche, in denen sich die OSZE weiter engagieren wird, nicht nur in beeindruckender Weise die Relevanz, sondern auch die Notwendigkeit der Organisation.

Die vielleicht beste Antwort auf die Frage nach der Zukunft der OSZE ist ganz einfach: Die Zukunft ist jetzt. Auf der Grundlage der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und in dem Bestreben nach verstärkter Zusammenarbeit und noch aktiverer Förderung umfassender Sicherheit schließen sich die Vereinigten Staaten mit ihren Kollegen zusammen, um sich auch 2008 und in den folgenden Jahren gemeinsam und mit Hilfe der OSZE als unverzichtbares multilaterales Instrument um die Aufrechterhaltung von Demokratie, Menschenrechten und Sicherheit zu bemühen. Als Partner in diesen Bemühungen müssen wir uns jedoch alle daran erinnern, dass genau die Werte, die die Organisation in der Vergangenheit bedeutend und erfolgreich gemacht haben, heute unter Druck geraten sind. Vielleicht drücken die Schlussworte von Präsident Ford in seiner Rede aus dem Jahr 1975 in Helsinki dies am besten aus:

8 Statement of Julie Finley before the Senate Committee on Foreign Relations, 24. Mai 2005, unter: http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2005_hr/050524-finley.pdf.

„Die Geschichte wir diese Konferenz nicht danach beurteilen, was wir heute sagen, sondern danach, was wir morgen tun – nicht nach den Versprechen, die wir abgeben, sondern nach den Versprechen, die wir halten.“⁹

Jahrzehnte nach den Ereignissen von Helsinki engagieren sich die USA noch immer durch die OSZE mit derselben Überzeugung. Die OSZE blickt auf eine reiche Geschichte zurück, sie hat jedoch auch noch eine Menge zu tun, um sicherzustellen, dass ihre Versprechen gehalten werden. Nur durch nachhaltige Verpflichtungen und die Bemühungen aller Teilnehmerstaaten können die Organisation und daraus folgend ganz Europa einer glänzenden und produktiven Zukunft entgegensehen.

9 Address by US President Gerald R. Ford to the third stage of the Conference on Security and Co-operation in Europe, a.a.O. (Anm 2), S. 6.

Der OSZE-Vorsitz Kasachstans – ein Weg nach Europa?¹

Madrid, 29. November 2007, 18.35 Uhr

Am frühen Abend des 29. November 2007 hielt der kasachische Außenminister Marat Tashin seine mit Spannung erwartete Rede auf dem OSZE-Ministerrat in Madrid. Kasachstan hatte im Laufe des Tages seinen Redeplatz mit der Türkei getauscht. Außerdem war der Zeitplan des Ratstreffens ins Rutschen geraten, so dass unklar war, wann der Außenminister des Landes, über dessen Bewerbung für den OSZE-Vorsitz in Madrid zwingend entschieden werden musste, das Wort ergreifen würde. Als er geredet hatte,² richteten sich zahlreiche Augen auf den Leiter der US-Delegation, der heftig applaudierte. Die Entscheidung war gefallen, auch wenn in der Sache endgültig erst am nächsten Tag entschieden wurde. Kasachstan würde den Vorsitz der OSZE im Jahr 2010 übernehmen. Wie war es dazu gekommen?

Die Bewerbung Kasachstans

Anfang 2003, im Verlauf einer Aussprache im Ständigen Rat der OSZE in Wien über die Arbeit des OSZE-Zentrums in Almaty und einer kontroversen Grundsatzdebatte über die Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Feldmissionen und ihren Gastgeberländern, kündigte der damalige kasachische OSZE-Botschafter Rachat Alijew die Kandidatur seines Landes für den OSZE-Vorsitz im Jahr 2009 an. Er begründete diesen Anspruch mit den wirtschaftlichen und politischen Veränderungen in seinem Land, die in Zentralasien ihresgleichen suchten. Kasachstan verfüge über eine funktionierende Marktwirtschaft, der Aufbau einer auf Chancengleichheit und Freiheitsrechten beruhenden Gesellschaft mache große Fortschritte und der soziale Zusammenhalt der multiethnischen und multikonfessionellen Gesellschaft sei vorbildlich. Natürlich müsse noch viel getan werden, um die demokratischen Grundlagen der Gesellschaft zu stärken. Aber das Land beabsichtige, seine Zusammenarbeit mit der OSZE auszubauen, da ihr umfassender Sicherheitsansatz den kasachischen außenpolitischen Prioritäten entspreche.³ Damit hatte erstmals ein zen-

1 Die nachstehenden Überlegungen geben die persönliche Sichtweise der Autorin wieder, nicht die Position des Auswärtigen Amtes. Ich danke Constanze Fleischhauer und Florian Seitz für ihre tatkräftige Unterstützung.

2 Address of H.E. Dr. Marat Tazhin, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, at the OSCE Ministerial Meeting (Madrid, November 29, 2007), MC.DEL/38/07, 29. November 2007, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2007/11/28529_en.pdf.

3 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC.DEL/143/03, 19. Februar 2003.

tralasiatisches Land und Mitglied der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) seinen Hut in Wien in den Ring geworfen.

Kasachstan – ein zentralasiatischer Musterschüler?

Nach Erlangung der Unabhängigkeit und dem Beitritt zur GUS⁴ verfolgte Kasachstan eine ausgewogene Außenpolitik, pflegte die Beziehungen zu seinen Nachbarn, aber auch Kontakte nach Europa und in die USA. In der ersten Hälfte der 90er Jahre erlebte das Land eine Phase der Unsicherheit, die der Loslösung aus dem sowjetischen Staatsverband und der Transformation zu einem selbstständigen Staat geschuldet war. Seit 1999 jedoch beschleunigte sich die wirtschaftliche Entwicklung, die vor allem auf dem Öl- und Gasreichtum und der damit verbundenen Attraktivität für ausländische Investoren beruhte. Im Gefolge des Wirtschaftsaufschwungs erhob Staatspräsident Nursultan Nasarbajew auch die politisch-diplomatische Aufwertung Kasachstans zu seinem Programm, um das Land zu einem maßgeblichen Akteur im eurasischen Raum, dem Kräftedreieck zwischen Europa, Russland und China, zu machen. Neben der Wirtschaftskraft seines Landes half ihm dabei das gute Vorbild, das Kasachstan als stabiler, religiös toleranter Vielvölkerstaat ohne größere ethnische Konflikte in der Region abgab.

Mit der uneingeschränkten Unterstützung internationaler Wirtschaftsvertreter⁵ wuchs auch das kasachische Selbstbewusstsein. Menschenrechtsorganisationen hingegen verwiesen auf nach wie vor bestehende Defizite bei der demokratischen Entwicklung, der Umsetzung menschenrechtlicher Standards, der Meinungsfreiheit und auf andere problematische innergesellschaftliche Entwicklungen.⁶ Die Interessen der Wirtschaft auf der einen und die Kritik internationaler Menschenrechtsorganisationen auf der anderen Seite bildeten – und bilden immer noch – einen typischen Zwickklang, sobald die Rede auf Kasachstan kommt.

Kasachstan war 1992 der OSZE beigetreten und hatte damit ihren gesamten *Acquis* akzeptiert. Ähnlich wie seine GUS-Partner und vor allem seine zentralasiatischen Nachbarn hatte das Land damals wohl nur eine vage Vorstellung von den Verpflichtungen, die es eingegangen war. Obwohl sich die GUS zu einem eher heterogenen Gebilde entwickelte, dessen Mitglieder sich – auch in der OSZE – nicht immer einheitlich positionierten, bestand eine starke kulturelle Solidarität untereinander. Kasachstan machte sich die vor

4 Zu den Gründungsmitgliedern der GUS gehörten 1991 Aserbaidshjan, Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine und Usbekistan.

5 Beispielhaft demonstriert auf der Vortragsveranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und des Ost-Ausschusses der deutschen Wirtschaft (OADW) mit Staatspräsident Nasarbajew am 30. Januar 2007 im Berliner Hotel Adlon.

6 Siehe Presseerklärung von Human Rights Watch, Kazakhstan: OSCE Chairmanship Undeserved, 30. November 2007, unter: <http://hrw.org/english/docs/2007/11/30/kazakh17458.htm>.

allem ab 2004 wachsende Kritik Russlands an der OSZE zu eigen, die in der von allen GUS-Staaten mit Ausnahme Aserbaidshans, Georgiens, Moldaus und Turkmenistans unterzeichneten „Erklärung von Astana“ auf den Punkt gebracht wurde.⁷ Sie enthielt eine Reihe von Forderungen bezüglich einer Reform der OSZE, so vor allem die Aufwertung der sicherheitspolitischen und die Einschränkung der menschlichen Dimension sowie die Verringerung der Aktivitäten der Feldmissionen. Menschliche Dimension und Feldmissionen wurden als Ausdruck doppelter Standards und als „Einmischung in innere Angelegenheiten“ seitens des Westens betrachtet. Aus dessen Sicht wiederum widersprachen die Reformvorschläge den Prinzipien der Charta von Paris, die 1990 als Gründungsdokument der OSZE neben die Schlussakte von Helsinki (1975) getreten war, und des Moskauer Dokuments von 1991.⁸ Vor diesem Hintergrund führten die Bewerbung Kasachstans um den OSZE-Vorsitz und die sich anschließenden Debatten über das Für und Wider zu einer Spaltung der OSZE-Teilnehmerstaaten und mit ihnen der EU in eine größere Gruppe der Befürworter und eine kleinere der Kritiker dieses Vorhabens.

Uneinigkeit in der EU

Die EU zeigt in der OSZE traditionell Geschlossenheit mit den USA und anderen westlichen Ländern und unterstreicht die herausgehobene Bedeutung der menschlichen Dimension. Dazu gehören der Schutz von Menschenrechtsverteidigern, die Wahrung menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Standards und die Unterstützung des demokratischen Reform- und Transformationsprozesses. Die EU tat sich von Anfang an nicht leicht mit der Vorsitzbewerbung Kasachstans und die meisten ihrer Mitgliedstaaten begannen erst relativ spät sich ernsthaft damit auseinanderzusetzen. Sie begrüßten zwar alle die kasachische Bereitschaft zur Übernahme von mehr Verantwortung, waren aber uneins über den Weg, der zu diesem Ziel führen sollte. Die gemeinsame EU-Position bestand daher lange aus einem recht kleinen gemeinsamen Nenner, nämlich der Aussage, dass der Vorsitz auf exemplarische Weise die Standards und Werte der Organisation verkörpern müsse.

7 Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004. Distributed at the request of Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russian Federation, Tajikistan, Uzbekistan and Ukraine, SEC.DEL/225/04, 16. September 2004 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen).

8 Die Teilnehmerstaaten der OSZE erklärten im Moskauer Dokument „mit großem Nachdruck und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“. Konferenz über die Menschliche Dimension der OSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), OSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Loseb-Ausg., Köln 2008, Kap. H.4, S. 3

Auf der einen Seite standen diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die die Gleichberechtigung der OSZE-Teilnehmerstaaten und den daraus resultierenden legitimen Anspruch Kasachstans auf eine Bewerbung um den OSZE-Vorsitz anerkannten. Auch sie erhoben Forderungen nach demokratischen Reformen und der Einhaltung menschenrechtlicher Standards, wollten aber keinesfalls eine Diskussion über einen mit Bedingungen verknüpften OSZE-Vorsitz führen. Diese Staaten, unter ihnen Deutschland, das die kasachischen Ambitionen von Anfang an gefördert hatte, sahen eher die Vorteile sowohl der Bewerbung und des Prozesses des Erreichens einer positiven Entscheidung als auch der tatsächlichen Ausübung des Vorsitzes.

Auf der anderen Seite befanden sich die EU-Partner, die „Meilensteine“ für den Ablauf der Vorsitzbewerbung entwickeln und Kasachstan anhand dieser Kriterien begleiten wollten, um das Heft des Handelns in der Hand behalten und nötigenfalls ihre Zustimmung verweigern zu können. Hinter dieser Skepsis verbarg sich die Sorge einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten, Kasachstan könnte als Vorsitz den *Acquis* in der menschlichen Dimension gefährden, die OSZE – ganz im russischem Interesse – stärker in Richtung einer ausschließlich durch ihre Regierungen dominierten Organisation führen und ihre unabhängigen und flexiblen Institutionen, allen voran das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), in ihrem Bestand gefährden, zumindest aber ihre Funktionsweise beeinträchtigen. Diese Linie wurde auch von den USA unterstützt. Damit sprachen diese Staaten Kasachstan allerdings *de facto* das Recht auf Gleichberechtigung ab und riskierten einen Präzedenzfall für nachfolgende Vorsitzkandidaturen zu schaffen.

Der Grundsatzstreit in der OSZE

Die Auseinandersetzung um den kasachischen Vorsitz fiel mit der Diskussion über die Reform der OSZE zusammen. Ausgelöst durch die Erklärung von Astana war auf dem OSZE-Ministerrat in Sofia 2004 ein „Weisenrat“ eingesetzt worden,⁹ der im Sommer 2006 weitreichende Vorschläge zur Reform der Organisation vorlegte, die aber in diesem Ausmaß nicht konsensfähig waren.¹⁰ Auf dem OSZE-Ministerrat in Brüssel verabschiedeten die Außenminister 2006 nur eine eher technische Reform,¹¹ die den Kern der Auseinander-

9 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, Beschluss Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/16/04 vom 7. Dezember 2004, S.61-62.

10 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; auch unter: http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf

11 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel 2006, 5. Dezember 2006, Beschluss Nr.

dersetzung unberührt ließ: Russland und die GUS auf der einen, die USA und die EU auf der anderen Seite konnten sich in der zentralen Frage des Stellenwerts der menschlichen Dimension nicht einigen. Im Laufe des Jahres 2006 verknüpfte Russland die Frage der OSZE-Reform mit der Entscheidung über die Vorsitzfrage: Eine Entscheidung zugunsten Kasachstans, das seit August 2005 auch der offizielle Kandidat der GUS war,¹² sollte als Beleg für die Reformfähigkeit der Organisation gelten. Eine Entscheidung gegen Kasachstan, so warnten Russland und einige GUS-Staaten, würde die Organisation dagegen blockieren und marginalisieren.¹³ Der Höhepunkt dieser Auseinandersetzung wurde auf dem OSZE-Ministerrat in Brüssel im Dezember 2006 erreicht, als es nicht gelang, die fällige Entscheidung über den Vorsitz 2009 zu treffen, und eine Verschiebung des Beschlusses der einzige Weg war, die Einheit der Organisation zu erhalten und gleichzeitig die Chancen Kasachstans auf eine positive Entscheidung im kommenden Jahr zu wahren.¹⁴ Allerdings drückte Russland seine Unzufriedenheit mit dieser Entscheidung sehr deutlich aus und erklärte, im nächsten Jahr keinen Beschluss mehr zu akzeptieren, der Bedingungen für die Übernahme des OSZE-Vorsitzes stelle.¹⁵

Die deutsche Unterstützung

Kasachstan hatte sich bis zum Zeitpunkt seiner Vorsitzbewerbung als eher schwieriger Partner in der OSZE erwiesen. Die Erfüllung der OSZE-Standards, vor allem in der menschlichen Dimension, blieb lückenhaft, hoffnungsvolle Ansätze zur Zusammenarbeit gab es nur wenige, der Wille zur Zusammenarbeit mit dem OSZE-Zentrum in Almaty war nicht sehr ausgeprägt. Kasachstan betonte zwar immer wieder die besondere Bedeutung, die die Zusammenarbeit mit der OSZE für seine außenpolitische Positionierung habe, bemängelte aber gleichzeitig fehlendes Verständnis für die Besonderheiten des Landes und seine Entwicklung. Mit der Bewerbung um den Vorsitz hatte Kasachstan seinen Anspruch geltend gemacht, auf der internationalen Bühne stärker Profil zu zeigen und über die Region Zentralasien hinaus eine Vorreiterrolle zu spielen. Eine Unterstützung dieser Ambitionen eröffnete die Möglichkeit, stärker auf die Einhaltung des OSZE-*Acquis* zu drängen, da ein OSZE-Vorsitz nur dann international erfolgreich und geachtet sein konnte,

19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, S. 60-64.

12 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC.DEL/820/05, 30. August 2005.

13 Vgl. Address of the Ministers of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, the Republic of Tajikistan and the Republic of Uzbekistan to the OSCE Ministerial Council in Brussels, MC.DEL/5/06, Brüssel, 3. Dezember 2006.

14 Vgl. Vierzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 11), Beschluss Nr. 20/06, Künftiger OSZE-Vorsitz, MC.DEC/20/06 vom 5. Dezember 2006, S. 65-66.

15 Vgl. ebenda, Beilage 2 zu MC.DEC/20/06, Interpretative Erklärung gemäß Abschnitt IV.1 (A) Absatz 6 der Geschäftsordnung der OSZE, S. 66.

wenn er auch die Werte der Organisation, für die er sprach und handelte, glaubwürdig vertrat. Diese Botschaft übermittelte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder bei seinem Besuch in Astana am 4./5. Dezember 2003 Präsident Nasarbajew und kündigte an, dass Deutschland bereit sei, die kasachische Kandidatur für den OSZE-Vorsitz 2009 zu unterstützen.

Seither hat das Land – vor allem im Vergleich zu seinen Nachbarn – eine Reihe von Fortschritten gemacht. Es verfügt grundsätzlich über ein Mehrparteiensystem, das die Zulassung von Oppositionsparteien ermöglicht. Justizwesen und Strafrecht wurden grundlegend reformiert; Anfang 2007 wurden Geschworenengerichte für schwere Delikte eingeführt. Religionsfreiheit, Respekt für Minderheitenrechte und Toleranz gegenüber Flüchtlingen sind im Großen und Ganzen gewährleistet. Es bestehen Ansätze eines Kontrollsystems für Menschenrechte in Form eines Ombudsmanns und nationaler Kommissionen für Menschenrechte bzw. Demokratisierung und Zivilgesellschaft. Im November 2005 wurde der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) ratifiziert und Ende 2007 das Erste Fakultativprotokoll zum IPbPR unterzeichnet.

Deutschland hat im Dialog mit kasachischen Regierungsvertretern aber auch immer wieder auf die Bereiche hingewiesen, in denen das politische System Kasachstans noch verbesserungsfähig ist, und sich die entsprechende Kritik der OSZE zu eigen gemacht. Dies gilt für die Empfehlungen des OSZE-Beauftragten für die Freiheit der Medien zur Verbesserung des kasachischen Medienrechts und diejenigen des BDIMR zur Überarbeitung der kasachischen Wahlgesetze ebenso wie für ein Überdenken der hohen Hürden bei der Registrierung politischer Parteien und die Einführung von Direktwahlen auf lokaler Ebene als weiterer wichtiger Schritt zur Gewährung des Rechts auf demokratische Willensäußerung.

Deutschland und Kasachstan verbinden traditionell gute Beziehungen, seit Deutschland als erstes – und lange Zeit einziges – Land die kasachische Unabhängigkeit am 31. Dezember 1991 anerkannt hat. Auslöser für die deutsche Unterstützungszusage war aber auch die Erkenntnis der stetig wachsenden Bedeutung Zentralasiens für Europa. Die Länder der Region spielen, vor allem seit dem 11. September 2001, eine immer wichtigere Rolle für Schlüsselfragen der internationalen Gemeinschaft wie die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität, vor allem im Bereich des Menschenhandels und des Schmuggels von Drogen und Waffen, sowie für die Sicherung der Energieversorgung. Vor diesem Hintergrund versprach die Förderung Kasachstans positive Effekte für die Entwicklung der Region, ihre Zusammenarbeit mit Europa und die Sicherheitslage rund um Afghanistan.

Die EU-Zentralasienstrategie

Dieser Begründungszusammenhang wurde unter deutscher EU-Präsidentschaft aufgegriffen und mündete in die am 21./22. Juni 2007 auf dem Europäischen Rat in Brüssel verabschiedete Zentralasienstrategie der EU.¹⁶ Sie beruht auf einem umfassenden Ansatz zur Zusammenarbeit mit Zentralasien und wurde in enger Kooperation mit den Staaten der Region entwickelt. Ihre ersten Elemente wurden am 28. März 2007 auf einem Treffen der EU-Außenminister-Troika mit ihren zentralasiatischen Kollegen in Astana diskutiert, um die betroffenen Länder in die Konzeption einzubinden, denn nur eine offene Zusammenarbeit konnte dem Vorhaben zum Erfolg verhelfen. Die Unterstützung Kasachstans als Schlüsselland der Region war von entscheidender Bedeutung. Insofern spielte auch die kasachische Bewerbung um den OSZE-Vorsitz, ohne Gegenstand der Strategie zu sein, eine wichtige Rolle für ihre Erarbeitung, denn sie beflügelte die kasachische Kooperationsbereitschaft und bestimmte damit auch den gegenseitigen Erwartungshorizont.

Die Entscheidung von Madrid

Die Teilnehmer des OSZE-Ministerrats von Madrid standen unter hohem Erwartungsdruck. Nachdem in Brüssel im Dezember 2006 keine Entscheidung in der Sache getroffen worden war, musste die Frage, wer die Organisation 2009 führen sollte, zwingend entschieden werden. Entsprechend dem Regelwerk der OSZE war in Madrid auch über den Vorsitz im Jahr 2010 zu entscheiden. Als Kandidaten standen nach wie vor Kasachstan für 2009 und Litauen für 2010 zur Verfügung. Seit geraumer Zeit hielt sich auch Griechenland bereit, für den Fall, dass die Kritik an Kasachstan es erforderlich machen sollte, einen Ersatzkandidaten zu finden.

Kasachstan hatte im Verlauf des Jahres 2007 einige Anstrengungen unternommen, um sich die Kritiker seiner Vorsitzbewerbung gewogen zu machen. Im Mai 2007 war eine Verfassungsreform verabschiedet worden, die Fortschritte im Bereich der Rechtstaatlichkeit (*Habeas Corpus*, Verhängung der Todesstrafe nur noch bei Terrorakten und Schwerverbrechen) und eine gewisse Stärkung parlamentarischer Befugnisse brachte. Gleichzeitig stärkte sie aber auch die Stellung von Staatspräsident Nasarbajew, indem sie ihm die Möglichkeit eröffnete, ein drittes Mal für die bis dahin gesetzlich auf zwei Amtszeiten beschränkte Präsidentschaft zu kandidieren und gleichzeitig als Vorsitzender der Präsidentenpartei *Nur Otan* zu wirken.¹⁷ Damit wurden das

16 Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien.html>.

17 Vgl. Valeri Sitenko/Anton Morosow, Kasachstan. Daten – Fakten – Hintergründe, Berlin 2007, S.37-38.

präsidiale System weiter gestärkt und die Ausgangsbedingungen der Präsidentschaftswahl für die Parlamentswahlen im August 2007 zu Lasten der – ohnehin schwachen – Oppositionsparteien verbessert. Bei der Durchführung der Wahlen attestierte das BDIMR Kasachstan zwar einige wenige Fortschritte im Vergleich zu den letzten Wahlen, beanstandete aber die Rahmenbedingungen, insbesondere das Wahlgesetz, das mit seiner Siebenprozenthürde den Einzug von Oppositionsparteien ins Parlament verhinderte und so zu einem Einparteiparlament führte.¹⁸

Vor allem die EU und die USA hatten von den kasachischen Parlamentswahlen ein eindeutigeres Signal in Richtung einer verbesserten Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen und demokratischen Standards erwartet. Dies war nur teilweise erfolgt. Für die Teilnehmer des OSZE-Ministerrats in Madrid blieb die Bewertung der kasachischen Entwicklung im Jahr 2007 weiter eine Frage des Blickwinkels: Die Kritiker betrachteten das Glas als halb leer, die Befürworter als halb voll.

Noch zu Beginn des Ministerrats erschienen die Aussichten auf eine Einigung eher schlecht. Hinter den Kulissen entwickelte sich jedoch ein reges diplomatisches Geschehen, vor allem zwischen der kasachischen und der US-amerikanischen Delegation. Die USA waren die treibende Kraft der Skeptiker – wenngleich die US-Administration in dieser Frage kein geschlossenes Bild abgab. Von ihrer Positionierung aber hing es ab, ob eine Entscheidung zugunsten Kasachstans zustande kommen würde oder nicht. Und dies wiederum war ausschlaggebend für die Frage, ob die OSZE ihre Handlungsfähigkeit würde beweisen und bewahren können.

Die Lösung konnte nur aus einem Kompromiss bestehen, der den Interessen aller Kandidaten, der Kritik Russlands am konditionierten Beschluss von Brüssel 2006 und den grundsätzlichen Bedenken der Kritiker eines kasachischen Vorsitzes Rechnung trug. Außerdem durfte es keine Gewinner und Verlierer geben. Auf dieser Grundlage wurde ein Dreierpaket geschnürt, das Griechenland 2009, Kasachstan 2010 und Litauen 2011 den Vorsitz der OSZE zuerkannte.¹⁹ Den Weg dorthin hatte die Ministerratsrede des kasachischen Außenministers mit ihrem klaren Bekenntnis zum BDIMR und zur menschlichen Dimension der OSZE geebnet.²⁰

18 Vgl. OSCE-ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, International Election Observation Mission, Parliamentary Election, Republic of Kazakhstan, 18 August 2007, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Astana, 19. August 2007, unter: www.osce.org/documents/odihr/2007/08/25960_en.pdf, sowie OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 18 August 2007, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warschau, 30. Oktober 2007, unter: www.osce.org/documents/odihr/2007/10/27638_en.pdf.

19 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid 2007, 30. November 2007, Beschluss Nr. 11/07, OSZE-Vorsitz in den Jahren 2009, 2010 und 2011, MC.DEC/11/07 vom 30. November 2007, S. 40-41.

20 Vgl. Address of H.E. Dr. Marat Tazhin, a.a.O. (Anm. 2).

Kasachstan möchte durch den OSZE-Vorsitz regional und international an Status und Prestige gewinnen. Es ist daher „zum Erfolg verdammt“. Allein die Bewerbung hat dem Land bereits große Aufmerksamkeit beschert. Bis zur Übernahme des Vorsitzes 2010 kann es angesichts des Vertrauensvorschlusses, den es in Madrid erhalten hat, einer aufmerksamen und kritischen Begleitung gewiss sein. Kasachstan ist verpflichtet, einen Teil seiner Kritiker noch im Nachhinein zu überzeugen, und muss daher alles tun, um seine organisatorischen Fähigkeiten unter Beweis zu stellen, sich als guter Moderator zu beweisen und eine konstruktive Rolle in der OSZE und anderen internationalen Foren zu spielen. Sollte es in der OSZE den Weg der politischen Obstruktion beschreiten, nähme sein internationaler Ruf nachhaltig Schaden. Auch für die innere Entwicklung Kasachstans sind eher positive Wirkungen zu erwarten. Die Reformagenda und der Wunsch nach qualifizierter technischer Vorbereitung genießen einen hohen Stellenwert, wie Präsident Nasarbajew's Ansprache an die Nation vom Februar 2008 zeigt, in der er nicht nur die Entwicklung des Programms „Der Weg nach Europa“ ankündigte, das der Förderung wirtschaftlicher Zusammenarbeit, auch im Bereich Technologie und Management, der Verbesserung der Gesetzgebung und der Vorbereitung einer „strategischen Vision“ für den kasachischen OSZE-Vorsitz dienen soll. Er forderte auch, dass die Arbeit zur Vorbereitung des Vorsitzes alle Bereiche des Regierungsapparats erfassen müsse.²¹ Eine Modernisierung und Effizienzsteigerung der Regierungsarbeit könnte die Folge sein.²²

Im Zuge der Umsetzung der EU-Zentralasienstrategie könnte ein kasachischer OSZE-Vorsitz einen positiven Einfluss auf die regionale Integration in Zentralasien ausüben, wenn er dabei gleichzeitig den starken Vorbehalten in der Region gegen „Führungsrollen“ einzelner Staaten Rechnung trägt. Sollte Kasachstan sich die Elemente der Strategie zu eigen machen, die einen regionalen Ansatz nahe legen (u.a. Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Menschenhandel und illegalem Handel mit Drogen und Waffen, Terrorismusbekämpfung, Grenzmanagement, Energiefragen, Umweltverschmutzung, Wasserwirtschaft und Migration), könnte die Zusammenarbeit mit der EU durch OSZE-Maßnahmen zur Förderung „kooperativer Sicherheit“ flankiert

21 Vgl. Address by the President of the Republic of Kazakhstan, H.E. Mr. Nursultan Nazarbayev to the people of Kazakhstan, Februar 2008, unter: http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=0793D9432423DDE5062573EC0048005B&lang=en&L1=L2&L2=L2-22.

22 Lange vor der Entscheidung von Madrid hat Deutschland auf kasachischen Wunsch mit OSZE-spezifischen Ausbildungsmaßnahmen begonnen, um Kasachstan in die Lage zu versetzen, den Vorsitz auch effizient auszuüben. Bereits 2006 wurde ein junger kasachischer Diplomat als Hospitant im OSZE-Referat des Auswärtigen Amtes aufgenommen; 2007 und 2008 führte das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes Kurse zur Schulung kasachischer Diplomaten durch. Ein dritter Lehrgang mit einer größeren Zahl von Teilnehmern aus Kasachstan und Litauen ist für 2009 geplant.

werden. Dies gilt auch für den Dialog mit regionalen Organisationen wie der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS).

Perspektiven für die Zukunft der OSZE

Wäre die Bewerbung zurückgewiesen oder auf die lange Bank geschoben worden, hätte dies zu einer Entfremdung Kasachstans von der OSZE geführt; entsprechende Rückwirkungen auf die GUS-Staaten wären die Folge gewesen. Die Gräben in der OSZE wären weiter vertieft worden, wodurch Diskussionen über Wahlbeobachtungskompetenz und Mandatsverlängerungen noch schwieriger geworden wären. Kasachstan und seine Nachbarn hätten den Schwerpunkt ihrer politischen Aufmerksamkeit weg von Europa und hin zum asiatischen Raum gelenkt.

Dagegen bieten sich jetzt zahlreiche Chancen. Als erstes Land des GUS-Raums, das die Verantwortung des Vorsitzes übernimmt, kann Kasachstan jetzt ein wichtiges Signal der „Miteigentümerschaft“ aussenden und dafür werben, dass die Kritiker der OSZE sich wieder stärker mit ihr identifizieren. Kasachstan ist über das „Quintett“²³ bereits heute in Entscheidungen eingebunden und übernimmt Verantwortung als Vorsitz des Wirtschafts- und Umweltausschusses der OSZE.

Kasachstan kann dazu beitragen, dass die Organisation einen noch stärkeren Fokus auf Zentralasien als diejenige Region legt, in der das Engagement der OSZE einen sicherheitspolitischen Mehrwert bringt. Dies stellt nicht das sinnvolle Wirken der OSZE in anderen Regionen, vor allem auf dem Balkan, in Frage. Aber vor dem Hintergrund der Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), der Annäherung zahlreicher Länder auch des westlichen Balkans an EU und NATO und der immer stärkeren Übernahme von OSZE-Aufgaben durch die EU wird die OSZE mittelfristig den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit stärker in den südlichen Kaukasus und nach Zentralasien verlagern müssen. Anders als die EU hat die OSZE bislang keine eigene Strategie für ihre Aktivitäten in Zentralasien entwickelt.²⁴ Aber auch ohne ausgearbeitete Strategie kann der künftige kasachische Vorsitz auf be-

23 Neben Finnland als dem 2008 amtierenden OSZE-Vorsitz gehören dem Quintett Spanien (2007), Griechenland (2009), Kasachstan (2010) und Litauen (2011) an, nachdem der finnische Vorsitz die bisherige OSZE-Troika dem Madrider Beschluss über den OSZE-Vorsitz in den Jahren 2009, 2010 und 2011 (vgl. Anm. 19) entsprechend um Kasachstan und Litauen erweitert hat.

24 Botschafter Wilhelm Höynck, der erste Generalsekretär der OSZE, hatte dies bereits 1999 gefordert. Seit April 2006 liegt ein Strategiepapier des Konfliktverhütungszentrums der OSZE vor, das die Rückbesinnung auf die Kernkompetenzen der OSZE, d.h. die Identifizierung des in einer Region vorhandenen Konfliktpotentials und die Konfliktprävention, fordert. Vgl. Tim Epkenhans, Das Dilemma der OSZE in Zentralasien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 233-245, hier: S. 243-245.

stehenden OSZE-Initiativen aufbauen und Fortschritte für die Region gestalten. Folgende Überlegungen liegen dem zugrunde:

- *Zentralasien hat einen großen Nachholbedarf im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement.* Die Umsetzung des auf dem OSZE-Ministerrat von Ljubljana 2005 verabschiedeten Konzepts für Grenzsicherheit und -management könnte hier in Verbindung mit einer engen Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem EU Programm zur Grenzverwaltung in Zentralasien (*Border Management Programme for Central Asia, BOMCA*) Abhilfe schaffen.²⁵
- *Die Aufwertung der OSZE-Feldmissionen in Zentralasien ist dringend erforderlich.* Kasachstan hat die einmalige Gelegenheit, das OSZE-Zentrum in Astana und das Verbindungsbüro in Almaty in die Vorbereitung und die Ausübung seines Vorsitzes aktiv einzubeziehen. Das kann sich positiv auf diejenigen Länder Zentralasiens auswirken, die sich immer wieder um Einschränkungen der Mandate bemühen.
- *Kasachstan hat auf dem OSZE-Ministerrat den Ausbau der OSZE zu einer neuen Plattform für den Dialog zwischen Europa und Asien angekündigt.* Ein breiter, alle Dimensionen der OSZE umfassender Sicherheitsdialog böte Gelegenheit, an europäische Erfahrungen und die Prinzipien der alten KSZE anzuknüpfen, die Idee vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) zu thematisieren und das Format gleichzeitig zum Dialog über die notwendige Entwicklung von Zivilgesellschaft, Modernisierung und sozialen Wandel sowie Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Regierungsführung zu nutzen.
- *Kasachstan hat gute Voraussetzungen, den Dialog zwischen der OSZE und Regionalorganisationen wie z.B. der SOZ und der OVKS zu intensivieren.* Die asiatischen Kooperationspartner der OSZE, die an einer solchen Zusammenarbeit interessiert sind, könnten stärker einbezogen und die Frage aufgeworfen werden, ob – langfristig gesehen – die Einbeziehung Chinas als OSZE-Kooperationspartner realistisch erscheint.
- *Vor dem Hintergrund seines in Madrid abgegebenen Bekenntnisses zum BDIMR und den Prinzipien der menschlichen Dimension wird Kasachstan sich in der Auseinandersetzung mit Russland über das BDIMR, die Wahlbeobachtung und die Reform der OSZE positionieren müssen.* Ein Weg zurück hinter die Selbstverpflichtung von Madrid ist ohne Gesichtsverlust nicht möglich, gleichzeitig wird Astanas inhaltliche Nähe zu Russland bestehen bleiben – dies lässt eine spannende Gratwanderung erwarten.

25 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, Konzept für Grenzsicherung und -management, MC.DOC/2/05/Corr.1. vom 6. Dezember 2005, S. 9-17. Auf diesem Konzept beruhen die vom OSZE-Sekretariat auf eine Anfrage Tadschikistans hin ausgearbeiteten Projekte für die tadschikisch-afghanische und die tadschikisch-chinesische Grenze, die seit 2008 auch mit deutscher Unterstützung durchgeführt werden.

- *Die Krise zwischen Russland und Georgien über Südossetien im August 2008 hat die „eingefrorenen Konflikte“ – auch Transnistrien und Berg-Karabach – wieder an die Spitze der Tagesordnung der OSZE katapultiert. Kasachstan hat seine Reaktion auf Russlands Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens sorgfältig abgewägt. Es wird sich zeigen, ob ein GUS-Mitglied als OSZE-Vorsitz von seinen besonderen Beziehungen zu Russland und den Konfliktparteien profitieren kann. Die Nachfrage nach der OSZE als Plattform für den Dialog über europäische Sicherheit und als Moderator zur Unterstützung einer Konfliktlösung nimmt bereits zu.*

Madrid, 29. November 2007, 18.55 Uhr

Die OSZE ist die einzige regionale Sicherheitsorganisation, in der Europa, seine transatlantischen Partner und die Länder Zentralasiens auf gleicher Augenhöhe und auf der Basis gemeinsam anerkannter Werte und Prinzipien einen ständigen Dialog führen. Mit der Rede seines Außenministers in Madrid hat Kasachstan sein Bekenntnis zur OSZE unterstrichen und die Achtung ihrer Werte und des *Acquis* versprochen. Der befreiende Applaus, mit dem Marat Taschin bedacht wurde, hat gezeigt, dass die Organisation das Potenzial nutzen will, das der kasachische OSZE-Vorsitz ihr bietet. Wenn Kasachstan in dieser Funktion eine politische Kultur des Kompromisses entwickelt und das Vertrauen, das die OSZE-Teilnehmerstaaten ihm entgegengebracht haben, durch einen klugen, konsistenten Vorsitz rechtfertigt, so hätte dies Beispielcharakter nicht nur für seine zentralasiatischen Nachbarn. Es könnte zeigen, wie ein junger, soeben aus einem Transformationsprozess hervorgegangener Staat die aktiven Gestaltungsmöglichkeiten der OSZE nutzen kann, um das eigene außenpolitische Profil zu schärfen. Und davon können letztlich alle profitieren – die Länder Zentralasiens, die EU und allen voran die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen
und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Wie effektiv fördert die OSZE Demokratie? Ein analytischer Streifzug zur Wirkung der Langzeitmissionen in Südosteuropa¹

Einführung: Die unterschätzte Demokratisierungsleistung der OSZE

Als sich 1990 alle Länder Europas zur Charta von Paris bekannten, läutete dies eine neue Ära der Demokratisierung in Europa ein: „Wir verpflichten uns, die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken.“² Die in Kopenhagen festgeschriebenen Demokratie- und Menschenrechtsnormen sowie das in Moskau fixierte Einmischungsrecht ermächtigten die OSZE, alle Staaten auf ihrem Weg zur Demokratie zu unterstützen. Zu den Unterzeichnerstaaten gehörte auch das ehemalige Jugoslawien, dessen Verpflichtungen später von seinen Nachfolgestaaten übernommen wurden. Jugoslawien nahm Anfang der 90er Jahre erste demokratische Reformen in Angriff, die jedoch zum Zerfall des Gesamtstaates führten und jäh durch den Bürgerkrieg gestoppt wurden. Heute wird in Politik und Wissenschaft der Großteil der positiven Entwicklungen in der Region zumeist der normativen Kraft der EU dank ihrer Beitrittsperspektive zugeschrieben. Ohne Zweifel bietet die Aussicht, zu einer Gemeinschaft wirtschaftlich prosperierender und demokratischer Staaten zu gehören, für die Länder Südosteuropas den entscheidenden Reformanreiz. Doch wird dabei die Wirkung der OSZE unterschätzt. Sie war zum einen bereits in den ersten Atemzügen des jungen Friedensprozesses mit ihren Langzeitmissionen vor Ort präsent und legte vielerorts den Grundstein für Entwicklungen, auf denen die EU in den 2000er Jahren aufbauen konnte. Zum anderen war es die OSZE, die vielfach durch Beratung, Expertisen und intensives *Monitoring* die von der EU motivierten Reformen substanziell und entscheidend prägte. Doch verlief auch dieses Engagement nicht ohne Probleme und die positiven Effekte waren häufig von kontraproduktiven Nebenwirkungen begleitet. Dies zeigt jedoch einmal mehr, wie wenig wir eigentlich über die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge und die Demokratisierungsleistung einzelner Organisationen wissen.

-
- 1 Der Artikel ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Dissertation der Autorin, für die die wöchentlichen Berichte der OSZE zwischen 1995 und 2005 analysiert sowie über 100 anonyme Experteninterviews in den OSZE-Missionen durchgeführt wurden. Die jeweiligen Primärquellen werden daher in diesem Beitrag nicht einzeln aufgeführt; vgl. dazu jedoch ausführlich Solveig Richter, *Zur Effektivität externer Demokratisierung: Die OSZE in Südosteuropa als Partner, Mahner, Besserwisser?*, Baden-Baden 2009.
 - 2 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Loseb.-Ausg., Köln 2008, Kap. A.2, S. 2.

Vergleichende Wirkungsanalysen sind trotz einer relativ guten Datenlage zur OSZE rar. Der folgende Beitrag setzt sich daher zum Ziel, in einem kurzen Streifzug den längerfristigen Beitrag der OSZE zu den Demokratisierungsprozessen in Südosteuropa seit 1995 zu analysieren und sowohl die positiven als auch die negativen Leistungen kritisch unter die Lupe zu nehmen. Die OSZE intervenierte dabei mit ganz unterschiedlichen Strategien. Ausgangspunkt der folgenden Analyse ist, dass eine bestimmte Interventionsstrategie in unterschiedlichen Transformationskontexten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Was zu einem Zeitpunkt hochgradig effektiv ist, kann in einem anderen Kontext zu kontraproduktiven Nebenwirkungen und Gegenreaktionen führen. Südosteuropa ist ein ausgezeichnetes Laboratorium zur Untersuchung der Wirkung unterschiedlicher Strategien der OSZE. Mit Kroatien, Bosnien und Herzegowina sowie Serbien stehen drei Länder im Mittelpunkt der Analyse, in denen die OSZE nahezu die ganze Palette möglicher Strategien von höchst kooperativ bis stark intervenierend, von beratend bis kontrollierend, angewandt hat.³ Mit welcher Strategie förderte somit die OSZE in welchem Kontext wie effektiv Demokratie? Welche kontraproduktiven Nebenwirkungen gingen möglicherweise mit ihrem Engagement einher? Zeigen sich dabei typische Wirkungsmuster?

Demokratisierungsstrategien der OSZE: zwischen Intervention und Kooperation

Die Langzeitmissionen in Bosnien und Herzegowina und in Kroatien wurden 1995 bzw. 1996 vor dem Hintergrund eines überwundenen Bürgerkrieges mit dem Ziel der Friedenskonsolidierung durch Demokratisierung eingerichtet. Die Situation in Bosnien und Herzegowina, die die völlige Neugestaltung eines Staates erforderte, dessen Regierung nicht in vollem Umfang souverän war, verlangte nach anderen Antworten als die Lage in Kroatien, wo es immerhin eine funktionstüchtige, wenn auch keine demokratische Regierung gab.

Der Friedensvertrag von Dayton⁴ mandatierte eine ganze Armada von internationalen Akteuren und installierte in Bosnien und Herzegowina die bis dahin einzigartige Konstruktion einer internationalen Übergangsverwaltung. Die OSZE war mit ihrer am 29. Dezember 1995 eröffneten Langzeitmission Bestandteil der Übergangsverwaltung und explizit mit verschiedenen Aufgaben zur Demokratisierung des Landes (reibungsloser Ablauf der ersten Wah-

3 Ausführliche Darstellungen zu den Langzeitmissionen finden sich in regelmäßigen Abständen in den Bänden des OSZE-Jahrbuchs. Der folgende Beitrag nimmt diese Ausführungen zum Ausgangspunkt und geht nicht noch einmal detailliert auf die spezifischen Aufgaben und Mandate der Missionen ein.

4 The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. Initialled in Dayton on 21 November 1996 and signed in Paris on 14 December 1995, unter: <http://www.oscebih.org/overview/gfap/eng>.

len und Überwachung der Menschenrechte) sowie vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen im Verteidigungssektor betraut. Als Mitverwalter des Quasi-Protektorats der internationalen Gemeinschaft intervenierte die OSZE umfassend in den politischen Prozess des Landes. Sie konnte dabei – anders als in Kroatien und Serbien – auf ein recht ansehnliches Repertoire an „machtvollen“ Instrumenten zurückgreifen. Das Mandat der Mission erfuhr zahlreiche Revisionen durch den Ständigen Rat, neue Themenschwerpunkte und Kompetenzen kamen dank flexibler Auslegung des Daytoner Abkommens hinzu. In der ersten Phase, von 1995 bis 1997, hatte die OSZE lediglich für den Wahlsektor Regulierungs- und Implementierungsautorität und versuchte vermittelnd, beobachtend und mit vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen für den Schutz der Menschenrechte und für Presse- und Meinungsfreiheit zu sorgen. Mit den Bonner Vollmachten des Büros des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative*, OHR), auf die die OSZE zurückgreifen konnte, und dem Fokus auf der Rückgabe besetzten Eigentums sowie auch weiterhin mit der Organisation von Wahlen dominierten zwischen 1997 und 2002/2003 dann jedoch operative Maßnahmen mit Implementierungscharakter. In den folgenden Jahren überlappten sich unterschiedliche Strategien und die OSZE versuchte, einen Mix aus Vermittlung, Projektarbeit, Kapazitätsaufbau und Dialog zu praktizieren. Im Rahmen dessen wurden die Zusammenarbeit mit kommunalen Exekutiv- und Legislativorganen sowie die Bildungsreform – Themen, mit denen die Mission sich 2001/2002 zu befassen begann – zu neuen Tätigkeitsschwerpunkten. Zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit war die Mission ursprünglich in die Neuernennung sämtlicher Richter und Staatsanwälte eingebunden. Die Umsetzung der Strafrechtsreform sowie die Beobachtung von Kriegsverbrecherprozessen in Bosnien und Herzegowina nahmen seit 2003 erheblichen Raum ein. Der fortgesetzte Rückgriff auf die Bonner Vollmachten des OHR gab der Demokratisierungsstrategie der Mission weiterhin einen stark intervenierenden Charakter; sie beruhte somit auf einer Kombination aus Instrumenten der Implementierung, anreizbasierten Mitteln und Beobachtung. Das Engagement der OSZE entwickelte sich zu einer Gratwanderung zwischen machtvoller Intervention und kooperativer Unterstützung.⁵

Das Abkommen von Dayton löste auch in Kroatien ein verstärktes Engagement internationaler Akteure aus. Als inklusive, auf dem Konsensprinzip beruhende und nicht mit einem Mandat des VN-Sicherheitsrats ausgestattete Organisation war die OSZE zur Entsendung einer Langzeitmission hier jedoch auf die Zustimmung des Gastgeberlandes angewiesen. Diese Konstellation prägte die Demokratisierungsstrategie der Mission von Beginn an.

5 Vgl. hierzu ausführlicher David Chandler, *Bosnia. Faking Democracy after Dayton*, London 1999; Martina Huber, *The Effectiveness of OSCE Missions: Synthesis Report*, in: Martina Huber/David Lewis/Randolf Oberschmidt/Yannick du Pont (Hrsg.), *The Effectiveness of OSCE Missions: The Cases of Uzbekistan, Ukraine and Bosnia and Herzegovina*, Den Haag 2002, S. 13-38.

Erstens erfolgte die Einladung der Mission durch die kroatische Regierung nur sehr widerwillig und auf internationalen Druck, die Zustimmung zu ihrer Tätigkeit war daher lediglich formaler Natur. Das erste Mandat vom 18. April 1996⁶ war weder inhaltlich noch in puncto personeller Ausstattung an die Aufgaben einer umfassenden Friedenskonsolidierung angepasst. Erst die Erweiterung des Mandats durch den Ständigen Rat der OSZE am 26. Juni 1997⁷ angesichts offener Defizite führte zu einer besseren Ausstattung mit Ressourcen und damit zu einer umfassenden Feldpräsenz sowie einer klareren Aufgabensetzung, was das Profil der Mission insgesamt verbesserte. Das im zweiten Mandat explizit erwähnte Thema Flüchtlingsrückkehr und insbesondere die damit verbundenen Eigentumsfragen bildeten zwischen 1996 und 2005 einen Kernbereich der Missionstätigkeit. Daneben legte die Mission ihren Schwerpunkt in den ersten Jahren vor allem auf die Bereiche Medienreform, Wahlen, Polizei und Rechtsstaatlichkeit. Mit dem Machtwechsel im Jahr 2000 gewannen Projekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft, des Verfassungsgerichts und des Ombudsmanns sowie zur Justizreform und zum Minderheitenschutz zusätzlich an Bedeutung. Ergänzt wurde dieses Kernmandat durch zusätzliche Aufgaben in den Bereichen Polizei (Einsatz der Polizeiüberwachungsgruppe in der Donauregion von 1998 bis 2000 als vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahme) und Justiz (Beobachtung der Kriegsverbrecherprozesse seit 2002). Die Tätigkeiten der Mission im Polizeibereich wurden jedoch durch die Beendigung des Mandats der Polizeiüberwachungsgruppe quantitativ verringert und qualitativ verändert.

Zweitens fußte die Demokratisierungsstrategie der OSZE im Großen und Ganzen auf den kooperativen Instrumenten des Dialogs, der Beobachtung und der Vermittlung, die objektiv kaum die Souveränitätsrechte Kroatiens verletzen. Der Schwerpunkt der Arbeit lag vor allem auf der kroatischen Rechtssetzung und Rechtspraxis. Das nach eigener Interpretation dezidierte *Rule-of-law*-Mandat der Mission zielte auf eine nachhaltige strukturelle Änderung des normativen Rahmens ab. Die „Informationshoheit“, die die Mission dank ihrer umfassenden Feldpräsenz aufbauen konnte, verlieh ihrer Kritik und ihren Vorschlägen dabei eine hohe moralische Legitimität. Die Mission stand jedoch dem mangelnden Kooperations- oder Reformwillen der nationalen Akteure relativ machtlos gegenüber, wenn ihre Instrumente der Überzeugung und das „bessere Argument“ nicht griffen. Auf Anreize konnte sie eigentlich nur über die „Anleihe“ des politischen Gewichts anderer Organisationen zurückgreifen. Zum wichtigsten Faustpfand in der Hand der Mission wurde dank enger Kooperation mit der Delegation der Europäischen Kommission der Wunsch Kroatiens nach Integration in die EU. Mit diesem „EU-Anreiz“ hatte die Mission bereits seit 2000 geschickt ihre eigenen kon-

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 112, PC.DEC/112, 18. April 1996.

7 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 176, PC.DEC/176, 26. Juni 1997.

ditionellen Elemente, die primär aus sozialer Missbilligung, Anprangern und öffentlichem Druck durch das für den OSZE-Raum einzigartige Berichtssystem bestanden, um die Aussicht auf eine hohe Belohnung ergänzt. Alles in allem hatte die Mission in Kroatien dennoch von Beginn an mit einem Paradoxon zu kämpfen: Sie wurde zur Überwachung – und somit zwangsläufig auch zur Kritik an – der Regierung etabliert, war aber nur mit schwachen Instrumenten ausgestattet.

Die Mission wurde Ende 2007 offiziell geschlossen; unter einem neuen Mandat wurde ein Büro in Zagreb etabliert, das sich primär auf die Beobachtung einheimischer Kriegsverbrecherprozesse und die Umsetzung der Wohnraumbeschaffungsprogramme konzentriert.⁸

Die OSZE-Mission in Serbien⁹ wurde 2001 aus einer völlig anderen Konstellation als in Kroatien und Bosnien und Herzegowina heraus eingerichtet.¹⁰ Sie entstand erstens nicht vor dem Hintergrund eines kürzlich beendeten blutigen Konflikts, sondern im Zuge eines Machtwechsels und eines gerade einsetzenden Demokratisierungsprozesses. Zweitens lud die Regierung die OSZE auch tatsächlich ein, nicht nur formell und widerwillig auf politischen Druck. Und drittens wurde die Mission einer demokratisch gewählten Regierung als Stütze im Transformationsprozess an die Seite gestellt und nicht als Korrektiv zur Überwachung der Einhaltung internationaler Verpflichtungen. Die Präsenz in Serbien gilt aus diesen Gründen als eine Mission der „zweiten Generation“. Dies spiegelte sich auf institutioneller Ebene im Aufbau einer relativ kleinen und kompakten Mission wider, die nur mit mageren personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet wurde.¹¹ Sie arbeitete sehr stark projektorientiert auf Akteurs- und Prozessebene in den Bereichen Medien-, Justiz-, Gefängnis- und Polizeireform sowie Schutz der Menschenrechte und der nationalen Minderheiten. Die Mission organisierte eine Fülle von Seminaren, Studienreisen, Trainings und Weiterbildungsveranstaltungen zur Weitergabe „bewährter Praktiken“. Sie arbeitete hierbei weniger mit hochrangigen Entscheidungsträgern, sondern vor allem mit Beamten und Mitarbeitern auf mittlerer und niedriger Hierarchieebene zusammen. Daneben nahmen sicherheits- und vertrauensbildende Maßnahmen und Mediation einen sehr ho-

8 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 836, Einrichtung eines OSZE-Büros in Zagreb, PC.DEC/836, 21. Dezember 2007.

9 Die Bezeichnung der ursprünglichen „OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien“ musste in der Folgezeit den politischen Realitäten Tribut zollen und mehrmals geändert werden – im Februar 2003 in „OSZE-Mission in Serbien und Montenegro“ und im Juni 2006 in „OSZE-Mission in Serbien“. Der Einfachheit halber wird im Folgenden für die gesamte Periode der kurze und aktuelle Name verwendet.

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 401, Einrichtung der OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, PC.DEC/401, 11. Januar 2001.

11 Die Mission beschäftigte jedoch im Vergleich zu anderen Missionen eine außergewöhnlich hohe Zahl von einheimischen Mitarbeitern und stellte für die Durchführung verschiedener Projekte zusätzliches internationales Personal ein (z.B. Polizeiausbilder). Zudem lebte die Missionsarbeit von außerbudgetären Zuwendungen externer Geldgeber für konkrete Projekte, die nahezu 50 Prozent des Gesamtbudgets der Mission abdeckten.

hen Stellenwert ein. Ihr Engagement in Südserbien etwa war geprägt von dem Bestreben, zwischen den ethnischen Gruppen als „ehrlicher Makler“ aktiv zu vermitteln und gemeinsam mit allen Parteien nach Lösungen zu suchen. Bei all dem war das übergeordnete Ziel die Aufrechterhaltung kooperativer Beziehungen zur Regierung. Zu konfrontativen Politikansätzen hatte die mit einem nur schwachen Mandat und nur geringen Sanktionsmöglichkeiten ausgestattete Mission weder Veranlassung noch Voraussetzung. Und obgleich dezidiert damit beauftragt, die demokratischen Institutionen, Prozesse und Mechanismen zu überwachen, waren *Watchdog*-Aktivitäten kein Schlüsselement der Demokratisierungsstrategie der Mission,¹² wie das Zitat eines Missionsmitarbeiters veranschaulicht: „Man muss mit der Überwachung aufhören; sie führt nur zu Kritik.“ Größeres Gewicht erhielten politischer Druck und die Beratung bei der Gesetzgebung erst 2003, als Defizite im Demokratisierungsprozess und die Unzulänglichkeit der Reaktionen der Mission darauf offensichtlich wurden. Insgesamt glich die Mission in Serbien jedoch eher einem Projektmanager als einem Demokratieförderer.

Die Effektivität der OSZE-Langzeitmissionen: ein thematischer Vergleich

Der folgende Abschnitt widmet sich den Wirkungen der OSZE-Langzeitmissionen und deren Beitrag zum Reformprozess auf mesopolitischer Ebene. Dies wird exemplarisch in einigen zentralen Themenfeldern aufgezeigt, bevor im Anschluss daran der gesamtpolitische Beitrag der OSZE zum Demokratisierungsprozess und die Wirksamkeit einzelner Interventionsstrategien resümiert werden.

Flüchtlingsrückkehr

Eine vergleichende Betrachtung der Wirkung der OSZE in der Frage der Flüchtlingsrückkehr ist angesichts einer nahezu identischen Problematik, aber völlig unterschiedlicher Strategien der OSZE sehr aufschlussreich. Während ihre Versuche, die kroatische Regierung von einer nichtdiskriminierenden Politik zu überzeugen, erfolglos blieben, konnte sie in Bosnien und Herzegowina im Falle mangelnder Kooperation gemeinsam mit internationalen Partnern eine mächtige Drohkulisse aufbauen, deren härteste Maßnahme seit 1997 die Absetzung obstruierender Politiker durch den Hohen Repräsentanten war. Im Fokus stand dabei weniger die rein physische Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen, als vielmehr die Schaffung von Voraussetzungen für deren freie Entscheidung für oder gegen eine Rückkehr, für die insbesondere die Rückgabe von Wohneigentum ausschlaggebend war.

12 Eine flächendeckende Beobachtung, wie es aus den Missionen in Kroatien und Bosnien und Herzegowina bekannt ist, war ohne Feldbüros rein strukturell auch nicht möglich.

Die primär vermittelnden und kooperativen Bemühungen der OSZE zwischen 1995 und 1998 fruchteten in beiden Ländern nicht. Ethnische Minderheiten flohen weiterhin aus ihren Heimatorten in Ostslawonien (Kroatien) sowie aus Teilen Bosnien und Herzegowinas. Während der Hohe Repräsentant nach Vorgaben der OSZE in Bosnien und Herzegowina ab 1998/1999 jedoch dank seiner Bonner Vollmachten einheitliche, fortschrittliche Gesetze erlassen und die taktischen Spielchen der Behörden (z.B. administrative Verzögerungen) beenden konnte, kämpfte die OSZE in Kroatien gegen Windmühlen und erreichte in einem zähen Verhandlungsprozess lediglich schrittweise Änderungen. Rechtliche Grundlagen und administrative Prozeduren unterschieden sich somit in beiden Ländern beträchtlich: „Zwischen Kroatien und Bosnien und Herzegowina gibt es mit Blick auf die allgemeine Lage in den beiden Ländern sehr deutliche Unterschiede. Das ist darauf zurückzuführen, dass die internationale Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina Lösungen oktroyieren kann, während wir in Kroatien den Weg durch das politische System nehmen müssen, d.h. wir empfehlen Lösungen, die dann jedoch von den einheimischen politischen Institutionen verabschiedet werden müssen.“¹³ Erst als die EU mit einer Beitrittsperspektive Kroatien einen Anreiz für eine nichtdiskriminierende Rückkehrpolitik bieten konnte, setzten auch dort allmählich Fortschritte ein. In der Ära von Ivo Račan (2000-2003) erreichte die OSZE-Mission gemeinsam mit den anderen internationalen Akteuren die Verabschiedung einer Reihe von Gesetzen und Programmen, die jedoch noch immer nicht alle Gesetzeslücken schlossen.

Auch der Vergleich der eigentlichen Rückgabepaxis zeigt eine Kluft. In Bosnien und Herzegowina gab es seit 1999 den sogenannten PLIP-Prozess (*Property Law Implementation Plan/Plan zur Umsetzung des Eigentumsgesetzes*),¹⁴ in Kroatien dagegen nichts dergleichen. Dabei war die Rolle der OSZE in beiden Ländern an sich sehr ähnlich und bestand in der kontinuierlichen Überwachung kommunaler Behörden und der Identifizierung von Regelungs- und Implementierungsdefiziten. In Bosnien und Herzegowina konnte die OSZE jedoch bei unkooperativem Verhalten politischen Druck auf die Wohnungskommissionen aufbauen. Deren Neubesetzung durch den Hohen Repräsentanten erwies sich oft als entscheidend für Fortschritte. In Kroatien erfolgte die Umsetzung der ohnehin lückenhaften Programme und Gesetze aufgrund zahlreicher administrativer Hindernisse nur mangelhaft oder zögerlich, da der OSZE nicht mehr blieb als ständige Ermahnungen auszusprechen. Erst Ministerpräsident Ivo Sanader kündigte 2003 – auch infolge einheimischen Drucks durch die Abgeordneten der Selbständigen Demokratischen Serbischen Partei (SDSS) – an, sich redlich um eine endgültige Lösung des Problems bemühen zu wollen. In der Praxis unternahm die neue Regie-

13 Interview mit Peter Semneby, dem damaligen Leiter der OSZE-Mission in Kroatien, in: *Glas*, 2. August 2002, S. 5-7 (eigene Übersetzung).

14 Die Umsetzung der Eigentumsgesetze in Bosnien und Herzegowina war eines der seltenen Beispiele gelungener Kooperation zwischen den internationalen Organisationen vor Ort. Die OSZE war dabei mit ihrer Feldpräsenz einer der wichtigsten Akteure.

rung jedoch keine signifikanten Schritte zur Erleichterung der Rückkehr der serbischen Flüchtlinge, so dass gesamtregional gesehen eine ungerechte Situation entstand. So hatten etwa kroatische Serben, die als Flüchtlinge in Bosnien und Herzegowina kein Recht auf temporäre Unterkunft hatten, auch keine Chance, in ihre eigenen Häuser in Kroatien zurückzukehren. Hingegen okkupierten geflüchtete bosnische Kroaten dank Rückübertragung in Bosnien und Herzegowina und geschütztem Besetzungsrecht in Kroatien oftmals gleich zwei Wohneinheiten.

Die Effekte des Rückgabeprozesses auf den Rückkehrerstrom waren gemessen an den Erwartungen jedoch in beiden Ländern gleichermaßen ernüchternd. Insgesamt kehrte in Bosnien und Herzegowina nur etwa die Hälfte der Flüchtlinge in Regionen zurück, in denen sie in der Minderheit waren. In Kroatien sah die Quote noch düsterer aus: Nach Schätzungen kam nur etwa ein Drittel der Serben in mehrheitlich kroatisch bewohnte Gebiete heim. Obgleich es kein objektivierte Maß für den Erfolg von Maßnahmen zur Rückkehr gibt, da traumatisierte Menschen sich nach einem Bürgerkrieg oft bewusst für einen anderen Lebensort entscheiden, bietet der Vergleich zwischen beiden Ländern doch einen Anhaltspunkt für die Effektivität unterschiedlicher Demokratisierungsstrategien. Während es der OSZE in Bosnien und Herzegowina gelang, bis Ende 2003 nahezu 93 Prozent des besetzten Wohneigentums an die rechtmäßigen Besitzer zurückzugeben, standen dem in Kroatien nur etwa 75 Prozent (Juli 2003) gegenüber. Erst Ende 2006 fand hier der Rückgabeprozess seinen Abschluss. Die operative Implementierung in Bosnien und Herzegowina erwies sich daher als wesentlich wirksamer als die überzeugungsbasierte Strategie der OSZE in Kroatien.

Wahlen

Die Abhaltung regelmäßiger Wahlen in Bosnien und Herzegowina, die zunehmend auch frei und fair abliefen, ist direkt auf das Engagement der OSZE zurückzuführen. Mit ihrer Regulierungsautorität organisierte sie zwischen 1996 und 2000 eine Welle von Wahlen in Kommunen, Kantonen, Entitäten und auf staatlicher Ebene und erzielte damit eine nachhaltige Wirkung. Vor allem mit dem Kapazitätsaufbau in einheimischen Institutionen, etwa mit der Etablierung einer permanenten Wahlkommission und der problemlosen Übergabe des gesamten administrativen Apparats an einheimische Akteure im Jahr 2001, leistete die OSZE einen positiven Beitrag zum Demokratisierungsprozess. Zumindest aus rein prozeduraler Sicht gestalteten sich somit spätestens seit etwa 2000 die Wahlen in Bosnien und Herzegowina weitaus fortschrittlicher als in Kroatien und Serbien. Doch es war nicht alles Gold, was glänzte. Mit diesen Erfolgen ging eine Fülle nichtintendierter, z.T. nur indirekter, kontraproduktiver Nebenwirkungen einher, die den positiven Beitrag der OSZE zum Demokratisierungsprozess schmälerten (siehe unten). Am gravierendsten war dabei, dass die Wahlen zwar neue Institutionen be-

gründeten und deren Vertreter legitimierten, die ihre Machtfülle dann jedoch gegen diese Institutionen wendeten. Die OSZE schuf damit eine Demokratie, die es Nationalisten erst ermöglichte, dieser zu schaden.

Medien

Die Reform des Mediensektors und der Schutz der Presse- und Meinungsfreiheit gehörten in allen drei Ländern zu den Prioritäten der OSZE (in Bosnien und Herzegowina nur bis 2001). Die OSZE konnte schrittweise Verbesserungen erreichen und positive Impulse setzen. Der Grad der Presse- und Meinungsfreiheit wäre ohne sie wahrscheinlich weitaus niedriger gewesen. Während die OSZE mit einer kooperativen Dialogstrategie in Kroatien und Serbien jedoch nur halbherzige Änderungen erreichen konnte, die immer wieder Raum für politische Manipulation ließen, konnte sie in Bosnien und Herzegowina mit stark intervenierenden Maßnahmen dank der Bonner Vollmachten des OHR die Grundlage für nachhaltige Fortschritte legen, obgleich die journalistische Arbeit in der Republika Srpska derzeit wieder Restriktionsversuchen seitens der Regierung ausgesetzt ist.¹⁵

Unter dem Tuđman-Regime hatte die auf Expertisen und Anprangern basierende Arbeit der OSZE-Mission in Kroatien zunächst keinen Erfolg. Die positiven Auswirkungen kleiner Reformen wurden meist durch negative Folgen anderer Maßnahmen egalisiert. Die Medien, insbesondere der staatliche Rundfunk HRT, waren ein Machtinstrument Tuđmans, das dieser unter keinen Umständen aus der Hand geben wollte. Die gebündelte Kritik von außen (Missbilligung seitens der OSZE, politischer Druck etwa durch die USA) provozierte immerhin rhetorische Bekenntnisse des Machthabers und – für spätere Reformen noch wesentlich wichtiger – der damaligen demokratischen Opposition. Die sich an den Machtwechsel anschließenden großen Reformprojekte (HRT- und Telekommunikationsgesetz) brachten jedoch trotz der gemeinsamen Beratung von OSZE und Europarat noch nicht den entscheidenden Durchbruch. Erst der zunehmende Druck der EU zur Erfüllung der politischen Beitrittskriterien führte 2003 zu einer Welle neuer, verbesserter Mediengesetze, deren Substanz allerdings wesentlich auf die Konsultationen mit der OSZE zurückging. Kontinuierlich und kritisch hatte die OSZE die Regierung an ihre eigenen rhetorischen Verpflichtungen erinnert und ein Bündnis mit den einheimischen Verbänden und NGOs geschmiedet. So gelang es ihr, sowohl *bottom up* als auch *top down* die Regierung zu Änderungen zu drängen. Dem Erfolg steht auf der anderen Seite jedoch insofern ein Minus gegenüber, als die OSZE nicht verhindern konnte, dass die Regierung

15 Die Statistik liefert hierfür deutliche Belege: Bosnien und Herzegowina befand sich auf der Rangliste der Pressefreiheit der Organisation Reporter ohne Grenzen 2005 im vorderen Feld der 167 untersuchten Staaten (Platz 21) und zog 2006 sogar an Deutschland vorbei. Kroatien (Platz 54) und Serbien und Montenegro (Platz 77) belegten dagegen nur Ränge im vorderen Mittelfeld. Quelle: <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/ranglisten/rangliste-2005/rangliste-2005.html>.

(bewusst oder aus mangelnder Kompetenz) gesetzliche Schlupflöcher ließ und in einigen Bereichen sogar stärkere Restriktionen einführte. Genau diese Gesetzeslücken ermöglichten es ab 2004 der Regierung Sanader, wieder mehr Einfluss auf den Rundfunkrat zu nehmen, und trugen zu einem deutlichen Anstieg der Klagen gegen Journalisten bei. Der rechtliche Rahmen erwies sich somit in Kroatien trotz umfangreicher Verbesserungen als lückenhaft.

Ein Mischung aus konsensbasierter Überzeugungspolitik und lokal begrenzten Projekten brachte in Bosnien und Herzegowina bis 1997 zunächst keine wirklichen Veränderungen. Ein Lichtblick war lediglich Radio FERN (*Free Elections Radio Network*), mit dem die OSZE in den ersten Jahren die einzige landesweit sendende Hörfunkstation im Land unterhielt. Erst seit 1997, als die OSZE wesentlich rigider im Mediensektor durchzugreifen begann, konnte sie Hetzreden zunehmend unterbinden, zu einer ausgewogeneren Medienberichterstattung beitragen und somit auch eine wesentlich günstigere Grundlage für freie und faire Wahlen im Land schaffen. Der Ansatz der OSZE, Gesetze zum Schutz von Journalisten und zur Informationsfreiheit *de facto* selbst auszuarbeiten und sie dann durch den Hohen Repräsentanten verabschieden zu lassen, führte zu einem fortschrittlichen rechtlichen Rahmen (z.B. Abschaffung von Haftstrafen für Verleumdung 1999). Hingegen brachte eine strukturelle Förderung von Kleinstprojekten auf Graswurzelebene kaum positive Effekte, sondern trug im Gegenteil nur zur Zerfaserung der Medienlandschaft bei. Die OSZE-Mission beendete schließlich 2001 ihr Engagement im Medienbereich; bis dahin hatte sie alles in allem eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet und durchgeführt, die den Grad der Pressfreiheit im Land deutlich erhöhten – ein Zustand, von dem Kroatien und Serbien zu jener Zeit noch weit entfernt waren.

Die OSZE-Mission in Serbien ging andere Wege. Oberflächlich betrachtet zeigten sich die gleichen Muster wie in Kroatien: In Konsultationen mit der OSZE und dem Europarat entstanden Gesetzentwürfe, die jedoch im Parlament auf Ablehnung stießen, was die Regierung zu Kompromissen zwang (oder ihr ein Alibi verschaffte). Statt wie in Kroatien Kritik zu üben, legte die Mission in Serbien jedoch Wert auf Kooperation; statt ein schlagkräftiges Bündnis mit einheimischen Interessenvertretern zu schmieden und öffentlich die Regierung anzuprangern, setzte sie sich in vertraulichen Gesprächen mit Regierungsoffiziellen für gefährdete Journalisten ein – ein Ansatz, der zumindest zur Förderung der Presse- und Meinungsfreiheit im Land wenig beitrug. Die Mission konnte oder wollte bei einer Schlüsselfrage – der Besetzung des Rundfunkrates – nicht eingreifen. Dies bremste jedoch insgesamt die Reformen im Mediensektor auf Jahre hinaus aus. Damit liefen auch die strukturellen Maßnahmen der Mission zum Kapazitätsaufbau beim staatlichen Rundfunk RTS ins Leere, die erst 2005, als es endlich zur Besetzung des Rundfunkrates kam, eine positive Wirkung entfalten konnten. Die Strate-

gie der Mission, der – zumindest im Medienbereich zweifelhaften – Partnerschaft mit der Regierung alles unterzuordnen, stieß deutlich an ihre Grenzen.

Menschen- und Minderheitenrechte

Der Beitrag der OSZE zum Schutz der Menschenrechte und der nationalen Minderheiten ist durchwachsen. Die kontinuierliche Überwachung der Menschenrechte durch die OSZE-Missionen trug sicherlich zu einer steten Verbesserung bei, zeitigte allerdings nur begrenzt greifbare Resultate. Das Engagement der OSZE zum Aufbau der Institution des Ombudsmanns bietet hingegen interessante Einblicke. In allen drei Ländern entwickelten sich die Ombudsmänner zwar zu einer wichtigen Stütze, nicht aber zum Eckpfeiler des Menschenrechtsschutzsystems wie etwa die Verfassungsgerichte. Ihr Leistungsvermögen und ihr Wirkungsbereich blieben zumeist beschränkt, da staatliche Organe zu wenig kooperierten und die Regierungen die Institution mit nur mageren Ressourcen ausstatteten. Feine, aber aufschlussreiche Unterschiede finden sich dennoch. In Bosnien und Herzegowina setzte die OSZE 1995 selbst die Amtsträger ein und garantierte bis 2003 deren Funktionstüchtigkeit. Sie übergab schließlich eine vollständig funktionierende Institution zum Schutz der Bürger- und Menschenrechte in nationale Verantwortung. Die OSZE-Mission in Kroatien konnte dagegen seit 1997 zwar ein adäquates Amtsverständnis des Amtsinhabers fördern und seine Responsivität gegenüber den Bürgern steigern. Gegen kontinuierliche staatliche Restriktionen bei den Finanzen und beim Personal halfen jedoch weder die Ermahnungen der OSZE und die Kritik der EU noch die Empfehlungen eines parlamentarischen Ausschusses und somit eines innerstaatlichen Akteurs. In Serbien haderte die OSZE mit der Regierung schon im Stadium der Entstehung eines entsprechenden Gesetzes zur Etablierung eines Ombudsmanns, das trotz jahrelanger Lobbyarbeit der Mission erst 2005 verabschiedet werden konnte.

Auch im Minderheitenschutz konnte die OSZE Reformen zwar nicht wesentlich beschleunigen, aber inhaltlich entscheidend prägen. So war z.B. der Erlass eines Verfassungsgesetzes zum Schutz nationaler Minderheiten eine der Bedingungen für den Beitritt Kroatiens zum Europarat im Jahr 1996, doch es dauerte noch bis Ende 2002, ehe das Parlament endlich seiner Verantwortung nachkam. Im Vorfeld der Verabschiedung hatte die OSZE gemeinsam mit dem Europarat eine wichtige beratende und vermittelnde Rolle gespielt. Auch in Serbien brachten die Expertisen der OSZE 2002/2003 zwei fortschrittliche Rechtsakte zum Minderheitenschutz auf den Weg. Doch haperte es hier wie auch in Kroatien an der Umsetzung. Beide Missionen konnten zudem zwar starke Impulse zum Aufbau der politischen Vertretungsorgane der Minderheiten geben, jedoch nicht die Hürden bei der staatlichen Beschäftigungspolitik in Administration und Justiz überwinden.

Die Reform des Bildungswesens in Bosnien und Herzegowina, Teil der Arbeit der Mission im Menschenrechtsbereich, offenbarte weniger die Stärken

als vor allem die Schwächen der OSZE. Operative Maßnahmen, die Ende der 90er Jahre als pragmatische Lösungen für Rückkehrerkinder geplant waren, verfestigten sich und wurden zum Einfallstor nationalistischer Politik („zwei Schulen unter einem Dach“, siehe unten). Eine kooperative, vermittelnde Strategie des Dialogs förderte seit etwa 2002 einen Meinungsbildungsprozess und gab dem Thema öffentliches Profil. Die sich daraus ergebende Debatte nutzten die Nationalisten jedoch geschickt für eine Polarisierung und Politisierung des Themas. Die in Reaktion darauf konfrontativere Politik der internationalen Gemeinschaft führte zwar zu einigen Gesetzesänderungen, aber auch zu Solidarisierungseffekten auf gesellschaftlicher Ebene, da viele Bürger ihre eigene kulturelle Identität von außen attackiert sahen. Immerhin darf aber nicht übersehen werden, dass es in einem Großteil der Gemeinden zu Verbesserungen und stärkerer Integration der Minderheiten kam. In den sensiblen Regionen führten die Maßnahmen allerdings eher zu einer Verhärtung der Positionen. Der Zustand des Bildungssystems in Bosnien und Herzegowina blieb somit prekär, die Schulen ein Instrument zur Nahrung von Stereotypen und Vorurteilen.

Rechtsstaatlichkeit

Die OSZE-Missionen konnten in jeweils kleinen Nischen Impulse geben und positive Veränderungen zur Justizreform anstoßen, jedoch am Gesamtzustand der Staatsgewalt verhältnismäßig wenig ändern. Alle drei Missionen verband mit der Beobachtung einheimischer Kriegsverbrecherprozesse das gemeinsame Bemühen um die Entpolitisierung der Gerichte bei der Vergangenheitsbewältigung. Allen voran die Mission in Kroatien erreichte mit den von ihr verfassten Gutachten in den Jahren 2004 und 2005 beachtliche Erfolge. So führte das Justizministerium, dessen Ziel es war, seine Reife zur Übernahme von Verfahren vom Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag bescheinigt zu bekommen, auf Empfehlung der Mission einige Änderungen ein. Die OSZE trug zudem zu einem verbesserten Informationsaustausch zwischen den drei Ländern bei, der abseits der schlagzeilenträchtigen Prozesse zur Durchführung kleinerer, meist lokaler Verfahren notwendig war.

In ihrem Bemühen um die Etablierung von Rechtsstaatlichkeit und den notwendigen radikalen Umbau der Justizsysteme stieß die OSZE jedoch deutlich an Grenzen. Den größten Einfluss hatte dabei die Mission in Bosnien und Herzegowina, die 2001 mittels Regulierungsautorität und mit aktivem Eingreifen vor Ort einen wichtigen Beitrag zur Neubesetzung sämtlicher Richter- und Staatsanwaltsposten sowie seit 2003 zur Umsetzung der neuen Strafprozessordnung leistete. Die kapazitätsbildenden und institutionellen Maßnahmen in Serbien (z.B. die Gefängnisreform und die Ausbildung von Juristen) trugen hingegen wenig Früchte, da ihnen der makropolitische rechtliche Rückhalt fehlte, den der Hohe Repräsentant mit seiner Verfügungsmacht in Bosnien und Herzegowina geschaffen hatte. Die Mission in Kroatien konnte

alles in allem der Willkür Tudmans und der Unterminierung rechtsstaatlicher Prinzipien bis 2000 nichts entgegenzusetzen. Ihr Einfluss nahm nach dem Machtwechsel 2000 zu, blieb jedoch für die Initiierung umfassender Reformen weiterhin unzureichend.

Polizeireform

Die Aktivitäten der OSZE zur Reform der Exekutivorgane, insbesondere der Polizei, besaßen in Kroatien und Serbien große Ähnlichkeit. Ein Standbein bildeten regional begrenzte operative Maßnahmen (Polizeiüberwachungsgruppe in Ostslawonien und Aufbau eines multiethnischen Polizeielements in Südserbien), die in der Tat relativ schnell die Sicherheitslage stabilisierten und zu einem professionelleren Verhalten der Polizisten beitrugen. Dieses Instrument stieß jedoch in beiden Ländern bei der Lösung struktureller Probleme an seine Grenzen. Hass zwischen den ethnischen Gruppen und Eigentumsstreitigkeiten in Ostslawonien konnten von der dortigen Polizei aufgrund begrenzter Zuständigkeiten nicht beendet werden, führten aber bei der serbischen Minderheit zu Furcht und Angst, die das fragile Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Polizei beschädigten. In Südserbien hatte die Mission kaum Einfluss auf die Praxis der Rekrutierung des Personals der multiethnischen Polizeieinheiten und konnte die Regierung nicht davon abhalten, weiterhin parallel die zentralen, bei der albanischen Minderheit jedoch gefürchteten Sicherheitskräfte der Gendarmerie mit wichtigen Aufgaben zu betrauen. Auf zentraler Ebene in Belgrad bemühte sich die OSZE-Mission in Serbien redlich um eine weitreichende Reform des Personalwesens, insbesondere im Ausbildungsbereich. Sie konnte wichtige Akzente setzen (z.B. die Einführung eines Generalinspektors) und sowohl Lehrpläne als auch Ausbildungslehrgänge verbessern. Doch positive Veränderungen im Verhalten einiger Polizisten rüttelten kaum an den institutionellen Defiziten wie Politisierung und Zentralisierung der Polizei. In Kroatien hingegen fügten sich die kapazitätsbildenden Maßnahmen der OSZE nach dem Machtwechsel 2000 besser in das mit dem Innenminister vereinbarte Gesamtreformpaket ein und unterfügten so gezielter den großen Reformprozess. Interessanterweise erwiesen sich gerade Projekte und Trainings auf mesopolitischer Ebene in der kritischen Phase des Regierungswechsels im Jahr 2003 als wichtiger Bestandteil eines *Lock-in*-Effekts, da sie – erst einmal von oben angestoßen – ohne Unterbrechung weiterliefen. Um sie zu stoppen, hätte es einer bewussten Entscheidung des Innenministers bedurft, die dieser aber angesichts der außenpolitischen Ausrichtung auf den EU-Beitritt nicht fällen konnte oder wollte. Die Reformrichtung war somit festgezurr.

In Südserbien spielte die OSZE zwischen 2001 und 2003 eine durchweg positive Rolle; sie war mit der richtigen Strategie zur richtigen Zeit am richtigen Ort. Primär vermittelnd und vertrauensbildend tätig, hatte sie in dem Mikrokosmos die Lage Schritt für Schritt verbessern können, solange sie einerseits nicht an der Machtbasis Belgrads rüttelte (also z.B. nicht den Abzug der Armee und der Gendarmerie forderte) und andererseits noch die Unterstützung der obersten Stellen in der Hauptstadt hatte, die ihr sicher war, solange in der Region eine latente Instabilität herrschte: Durch die zügige Aufstellung multiethnischer Polizeipatrouillen gelang es ihr, das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung deutlich zu erhöhen. Erste institutionelle Veränderungen im Mediensektor, z.B. die Ausstrahlung albanischsprachiger Sendungen, signalisierten echte Reformbereitschaft offizieller Stellen. Die Vermittlungsarbeit zwischen beiden ethnischen Gemeinschaften trug in Form einer Einigung auf Wahlregeln und somit eines integrativ wirkenden kommunalen Wahlprozesses Früchte. Diesen ersten schnellen Erfolgen schlossen sich jedoch mittelfristig nur sehr zögerliche strukturelle Reformen an. Der Mission gelang es immer weniger, mit ihren vertrauensbildenden Maßnahmen und Trainings den Demokratisierungsprozess voranzutreiben. Vor allem jedoch vermochte sie es nicht, ihren Ansatz stärker strukturell bzw. institutionell auszurichten. Die nach 2003 einsetzende Stagnation lag daher weniger in möglichen kontraproduktiven Nebenwirkungen der Maßnahmen der ersten Jahre begründet, als vielmehr in der mangelnden Anpassung des Instrumentariums der OSZE.

Unintendierte Nebenwirkungen: kontraproduktiv und dysfunktional?

Der thematische Vergleich des Wirkungsspektrums der OSZE-Missionen offenbart ein Paradoxon: Obwohl die OSZE in vielen Reformsektoren in Bosnien und Herzegowina eine weitaus bessere Bilanz vorweisen kann als in den Nachbarstaaten Kroatien und Serbien, gelten Letztere heute als demokratischer oder zumindest stabiler. Der Schlüssel zur Erklärung dieser Diskrepanz liegt in den kontraproduktiven Nebenwirkungen und Gegenreaktionen, die das Engagement der OSZE-Mission und anderer externer Akteure in Bosnien und Herzegowina auslöste: „95 Prozent des Engagements der internationalen Gemeinschaft waren gut“, so ein OSZE-Mitarbeiter, „die restlichen fünf Prozent haben jedoch für echte Probleme im Land gesorgt“. Diese kontraproduktiven Effekte würden einen eigenen Beitrag füllen und sollen daher an dieser Stelle nur angeschnitten werden.

Geradezu exemplarisch war in Bosnien und Herzegowina zu beobachten, wie gleich zu Beginn mangelnde Fortschritte beim Schutz grundlegender Menschenrechte und bei der Garantie freier und ausgewogener Medienberichterstattung die ursprünglich intendierte positive Dynamik der ersten freien Wah-

len nach dem Krieg ausbreiteten. Der ernüchternde Wahlsieg der Nationalisten behinderte anschließend wiederum Reformen in nahezu allen anderen Bereichen. Die aufgeheizte Wahlkampfatmosphäre anlässlich jeder neuen Wahlrunde führte zum Anstieg von Menschenrechtsverletzungen und zu Attacken auf Journalisten. Es entstand ein Teufelskreis, dessen langfristige negative Folgen den Demokratisierungsprozess bis heute gravierend behindern. Weitere ernsthafte Probleme entstanden vor allem dort, wo die internationale Gemeinschaft, darunter die OSZE, ihr „politisches Projekt“ realisieren wollte, indem sie zur Stärkung multiethnischer Parteien und Gruppen bewusst auf den politischen Prozess und dessen Inhalte Einfluss nahm. Dies zeigte sich sehr deutlich im Mediensektor, wo schnell Vorwürfe der Bevormundung und Zensur laut wurden und die hehren Motive externer Akteure – teils zu Recht – angezweifelt wurden. Misstrauen und Kritik begleiteten die internationale Gemeinschaft und ihre eigentlich positiven Programme seitdem dauerhaft.

Das OHR entwickelte sich zu einer fest etablierten extrakonstitutionellen Institution, was eine Reihe negativer Auswirkungen nach sich zog. Obgleich die OSZE keinerlei Einfluss auf die Genese dieser Institution hatte, nutzte sie doch das Instrumentarium des OHR oft und trug daher eine gewisse Mitverantwortung für diese Entwicklung. Das OHR verletzte demokratische Grundprinzipien, insbesondere die Prinzipien der Gewaltenteilung, der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Verantwortlichkeit, und stellte daher *per se* ein Hindernis für einen veritablen Demokratisierungsprozess im Land dar. Der Mangel an lokaler Verantwortung für die vom OHR erlassenen Gesetze, d.h. die fehlende Identifizierung einheimischer Multiplikatoren mit dem Reformpaket, mündete in mangelnder Umsetzung, was ein erneutes Eingreifen der internationalen Gemeinschaft erforderlich machte. Restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Parteien oder Politiker führten zu Solidarisierungseffekten und einer gesteigerten Aggressivität der Betroffenen. Die internationale Gemeinschaft konnte zwangsläufig nur an offiziellen Stellen ansetzen, so dass undemokratische Praktiken und informelle Prozesse in die gesellschaftliche Sphäre verlagert wurden. Die Folge davon war ein echtes Demokratie- und Legitimationsdefizit.

Doch auch die Missionen in Kroatien und Serbien agierten nicht frei von Fehlern. Dadurch kristallisierten sich erste Muster kausaler Zusammenhänge zwischen bestimmten Demokratisierungsstrategien der drei Missionen und unintendierten Effekten heraus.

Erstens führten operative Demokratisierungsstrategien zwar kurzfristig zu pragmatischen Lösungen; diese verfestigten sich jedoch mittel- und langfristig und blockierten so weitere Reformen. Ein Beispiel dafür ist die gemeinsame Unterbringung von Schulkindern verschiedener ethnischer Herkunft „unter einem Dach“, wenn auch in getrennten Gruppen, in Bosnien und Herzegowina, die zunächst den Rückkehrerkindern eine Schulbildung vor Ort sichern sollte, später allerdings als Mittel zur ethnischen Spaltung und Verbreitung von Stereotypen diente, was im alten jugoslawischen Schulsystem

durch gemeinsame Schulklassen mehr oder weniger verhindert worden war. Ebenso erwies sich die Rekrutierung schlecht ausgebildeter albanischer Polizisten für die Schaffung multiethnischer Polizeieinheiten in Südserbien zunächst als unerlässlich. Deren Leistungsvermögen entsprach allerdings letztendlich nicht den geforderten Ansprüchen und führte mittelfristig, als der Weiterbildungsprozess ins Stocken geriet, zu einem rapiden Vertrauensverlust.

Zweitens hatten kooperative Demokratisierungsstrategien, die auf einen gut gemeinten Dialog und die Überzeugungskraft der Argumente setzten und zumeist als Allheilmittel gelten, ebenfalls nichtintendierte negative Effekte: Die OSZE signalisierte mit ihrem Engagement eine Garantie für die Einhaltung von Recht und Gesetz, konnte dies aber nicht erreichen. Die willkürliche Anwendung eigentlich positiver Gesetze durch Regierungsstellen führte im Endeffekt jedoch zumindest zeitweilig zu einer Situation, die insgesamt schlechter war, als sie ohne das entsprechende Gesetz gewesen wäre. So wurden einige kroatische Serben, die mit der Aussicht auf Amnestie nach Kroatien zurückgekehrt waren, dort sogleich festgenommen, weil die Regierung sich nicht an die rechtliche Regelung gebunden fühlte. Die mangelnde Durchsetzung von Maßnahmen, an denen die OSZE beteiligt war, verringerte auch die Glaubwürdigkeit nachfolgender Schritte und rief Misstrauen gegenüber der internationalen Gemeinschaft hervor. Interessant ist auch ein Befund aus Bosnien und Herzegowina: Dort trugen der öffentliche Diskurs und der Versuch, einen argumentativen Austausch zu initiieren, überhaupt erst zur Politisierung des Themas Bildung bei. Nationalistische Propaganda erhielt entsprechenden Entfaltungsraum und führte zur Polarisierung der Positionen sowie zu einer Emotionalisierung der Debatte, was wiederum sachliche Lösungen verhinderte. Dysfunktional agierte zeitweise auch die Mission in Serbien mit ihrer Politik, kooperativen und engen Beziehungen zur Regierung Priorität einzuräumen: Auf offene Regulierungsdefizite und die Verletzung zentraler Normen reagierte die Mission mit Beschwichtigungen, um nicht mit Kritik in Belgrad anzuecken. Ganz abgesehen von den ausbleibenden positiven Wirkungen diskreditierte eine solche Beschwichtigungsstrategie gerade die einheimischen zivilgesellschaftlichen Akteure, die einen externen Rückhalt benötigt hätten, verringerte die moralische Autorität der OSZE und signalisierte die Verhandelbarkeit internationaler Normen.

Doch waren drittens auch politischer Druck und eine Politik der Konditionalität den Zielen der OSZE nicht immer nur zuträglich. Je stärker die internationale Gemeinschaft, darunter auch die OSZE, auf eine Rückkehr der Flüchtlinge nach Kroatien und Bosnien und Herzegowina drängte, desto stärker polarisierte sich die Gesellschaft in den Kommunen, in denen die Rückkehrer auf integrationsfördernde Bedingungen treffen sollten. Die Spannungen entluden sich dann gerade an jenen, denen das Drängen der externen Akteure auf Flüchtlingsrückkehr eigentlich zugute kommen sollte. In Kroatien wurde das Engagement der OSZE als einseitige Unterstützung nur einer ethnischen

Gruppe wahrgenommen und verhinderte zudem eine solide Basis für die Kooperation mit staatlichen Stellen. Auch auf zentraler Ebene erwiesen sich druckvoll von außen angestoßene Reformen als Pyrrhussieg, wenn die Regierung zwar formelle Änderungen durchführte, dank einiger Schlupflöcher ihre bisherige Praxis jedoch in informellen Verfahren beibehielt. Alles in allem zeitigte der externe Reformdruck in Bereichen, die gesellschaftlich umstritten waren, also ambivalente Ergebnisse.

Fazit: keine perfekte Demokratisierungsstrategie, aber viele Etappenerfolge

Welche Demokratisierungsstrategien brachten der OSZE nun Erfolge, auf die sie zukünftig aufbauen könnte? Von welchen Maßnahmen sollte sie vor dem Hintergrund der schlechten Erfahrungen in Zukunft Abstand nehmen? Am Anfang steht zunächst eine ernüchternde Bilanz: Keine der von der OSZE genutzten Demokratisierungsstrategien erwies sich über den gesamten Zeitraum ihres Engagements hinweg als effektiv. Doch das ist kein Grund, zu verzagen; schließlich erreichte die OSZE auch viele Etappenerfolge.

Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen erwiesen sich in räumlich begrenzten, regionalen Kontexten (Südserbien, Ostslawonien) als eine effektive Interventionsstrategie, mit der zügige Änderungen erzielt, Kommunikationswege geschaffen und Abkommen zwischen unterschiedlichen Parteien ermöglicht werden konnten, die die Grundlage für eine weitere Demokratisierung legten. Im Gegensatz dazu standen jedoch die Jahre 1996-1997 in Bosnien und Herzegowina, in denen die OSZE auf nahezu ganzer Linie versagte. Erst ein Strategiewechsel, der mit der Einführung von Instrumenten zur direkten Implementierung durch die Bonner Vollmachten des OHR einherging, brachte Verbesserungen, so dass sich in der Folge die Effektivität in solch wichtigen Reformsektoren wie Presse- und Meinungsfreiheit und Flüchtlingsrückkehr stetig erhöhte. Einzig mit Hilfe dieser Regulierungsautorität konnte die OSZE in Bosnien und Herzegowina auf makropolitischen Ebene nachhaltige Veränderungen herbeiführen. Es waren aber auch gerade jene Maßnahmen, die zu gravierenden kontraproduktiven Nebenwirkungen führten. Sie waren somit Fluch und Segen zugleich. Die Wirkung der OSZE kann also offensichtlich mit einem guten Rotwein verglichen werden: Ein Genuss in Maßen entfaltet belebende Wirkung, ein Missbrauch führt hingegen zu verheerenden Schäden.

Kapazitätsbildende Maßnahmen und Projekte waren einer der Eckpfeiler der Demokratisierungsstrategie in Serbien, mit dem die OSZE jedoch nur suboptimale Resultate erzielte, da es ihr nicht gelang, ihre Reformintentionen auf makropolitischen Ebene durchzusetzen und nachhaltige Veränderungen herbeizuführen. Die Strategie der OSZE, auf der Akteurs- und Verhaltensebene anzusetzen, konnte somit meist lediglich positive Akzente setzen, an den

grundlegenden Problemen des rechtlichen Rahmens konnten diese eher kurz- bis mittelfristigen Verbesserungen jedoch zumeist nichts ändern.

Ein genau entgegengesetztes Bild ergab sich in Kroatien, wo die Mission mit ihrem *Rule-of-law*-Ansatz wesentlich stärker auf die rechtliche Absicherung demokratischer Werte und Standards pochte und von Trainings, die auf reine Verhaltensänderungen abzielten, Abstand nahm. Doch auch damit konnte die OSZE den Reformprozess nur ausgestalten, niemals jedoch initiieren oder wesentlich beschleunigen. Ihre Wirksamkeit war in entscheidendem Maße abhängig von der Motivation der nationalen Akteure, die etwa in Kroatien erst nach 2000 gezielt durch Anreize – wie z.B. die Beitrittsperspektive der EU – gesteigert werden konnte. Dies hatte auch positive Seiten; so konnte die OSZE den Demokratisierungsprozess immerhin gelegentlich „anschubsen“ ohne Gefahr zu laufen, ihn durch die Provokation von Gegenreaktionen zu bremsen. Erst zu einem sehr fortgeschrittenen Zeitpunkt der Transformation, in den Jahren 2004-2005, entfaltete ihre Tätigkeit genuine Eigeneffekte und sie konnte die Demokratie im Land wirksam fördern. Dies wirft natürlich die Frage auf, ob kooperative Demokratisierungsstrategien erst dann wirklich funktionieren, wenn sie eigentlich nicht (mehr) notwendig sind, jedoch wirkungslos bleiben, wenn eine externe Forcierung des Reformprozesses gerade dringend angebracht wäre.

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass die Crux bei der Wahl angemessener Demokratisierungsstrategien in allen drei Ländern die Balance zwischen Kooperation und Kritik war und sich Fehleinschätzungen sehr schnell negativ auswirken konnten. Während alles in allem aber kontraproduktive Nebenwirkungen in Serbien und Kroatien eher vernachlässigt werden können, hatten sie in Bosnien und Herzegowina einen gewichtigen Anteil an den Fehlentwicklungen im Land und erklären die Diskrepanz zwischen den fast durchweg positiven Ergebnissen auf thematischer, mesopolitischer Ebene und den gravierenden Defiziten auf makropolitische Ebene.

Die Schließung und Reorganisation von OSZE-Feldoperationen: Die OSZE-Mission in Kroatien¹

Einführung

Die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien, der ersten großen OSZE-Feldmission nach einem Konflikt auf dem westlichen Balkan, die beendet wurde, und die Einrichtung ihres Nachfolgers, des OSZE-Büros in Zagreb, verdienen es aufgrund der zahlreichen Herausforderungen, die dabei zu meistern waren, genauer untersucht zu werden. Zu den wichtigsten Aspekten gehörten die Festlegung von Standards, nach denen beurteilt werden kann, ob das Mandat einer Mission erfüllt ist, die Einrichtung politischer Foren für den Dialog mit dem Gastland über die Erfüllung seiner Verpflichtungen, ein exakter Plan für den operativen Teil der Schließung und Reorganisation sowie eine anschließende gründliche Nachbetrachtung, um zu gewährleisten, dass die gewonnenen Erfahrungen ins institutionelle Gedächtnis der Organisation eingehen.

Angesichts der zahlreichen Etappen ihrer Umgestaltung seit ihrer Einrichtung im Jahr 1996 (vom Abzug der Polizeiüberwachungsgruppe in Ostslawonien im Jahr 2000 bis zur Schließung der Koordinierungszentren 2002) lässt sich der genaue Zeitpunkt, zu dem die Verkleinerung und Schließung der Mission begann, nur schwer bestimmen. Die kroatische Regierung begann bereits Anfang 2000, nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, die die Ablösung der bis dahin von der Kroatischen Demokratischen Union (HDZ) dominierten Regierung bedeuteten, für die Schließung der Mission zu plädieren. Will man eine bestimmte Entwicklungstendenz hervorheben, so war es wohl Kroatiens Bemühen um europäische Integration, das die schrittweise Transformation und den sukzessiven Abbau der Mission beeinflusste. Eine entscheidende Phase war definitiv der Herbst 2004, als Kroatien von der Europäischen Kommission den Kandidatenstatus zugesprochen bekam und im Anschluss daran Verhandlungen über den Beitritt zur EU aufnahm.

Einiges spricht dafür, dass die schrittweise Schließung der Mission in engem Zusammenhang mit dem Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen stand, da dieser die Erfüllung bestimmter politischer Kriterien wie die Schaffung einer

1 Die im vorliegenden Beitrag geäußerten Ansichten sind ausschließlich diejenigen der Autoren und geben nicht zwangsläufig die Meinung des OSZE-Sekretariats oder der OSZE-Teilnehmerstaaten wieder. Die Autoren bedanken sich bei ihren Kollegen John Crosby, Operational Support Officer, KVZ/Operative Unterstützung, für seine wertvollen Hinweise zur operativen Planung und Pascal Heyman, Stellvertretender Direktor des KVZ/Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse, für seine Kommentare sowie bei weiteren Kollegen im OSZE-Sekretariat für ihre Unterstützung bei der Anfertigung dieses Beitrags.

stabilen und reifen Demokratie und die Achtung grundlegender Menschen- und Minderheitenrechte voraussetzte. Die OSZE-Mission in Kroatien hat im Rahmen ihres umfassenden Mandats in der menschlichen Dimension stets die Erfüllung der OSZE-Standards und -Verpflichtungen in den Bereichen Minderheitenrechte, Wahlgesetzgebung, Strafverfolgung von Kriegsverbrechen, Flüchtlingsrückkehr, Polizeiarbeit sowie bei der Stärkung der Zivilgesellschaft gefördert. Die meisten der Werte und Verpflichtungen, bei deren Umsetzung die Mission das Gastland unterstützt hat, decken sich mit den Kopenhagen-Kriterien.² Das heißt jedoch nicht, dass die OSZE-Mission lediglich als Dienstleistungsunternehmen für die EU fungiert hat. Sie war vielmehr ein Akteur, der über die Jahre eine feste Partnerschaft mit den EU-Institutionen aufgebaut hat, vorwiegend auf der Grundlage ihrer komparativen Vorteile wie z.B. ihrer ausgedehnten Präsenz vor Ort und ihrer institutionellen Kompetenz in der Behandlung von Problemen nach einem Konflikt.

Am 21. Dezember 2007 beschloss der Ständige Rat der OSZE, die OSZE-Mission in Kroatien zu schließen und dass OSZE-Büro in Zagreb einzurichten. Der folgende Abschnitt untersucht aus der Sicht der Mission die verschiedenen Phasen der schrittweisen Verkleinerung sowie einige der Instrumente und Verfahren, die zum Einsatz kamen, um sicherzustellen, dass die Erfüllung des Mandats ordnungsgemäß überprüft wurde. Dazu gehörte auch die Einrichtung sogenannter „Plattformen“, politischer Foren für Treffen zwischen der Mission und der Regierung des Gastlandes sowie mit anderen relevanten internationalen Akteuren, um bestimmte Zielvorgaben zu diskutieren und zu vereinbaren, nach deren Erreichen die im Mandat vorgesehenen programmatischen Aktivitäten als abgeschlossen betrachtet werden konnten. Die Überprüfung der Implementierung der vereinbarten Zielvorgaben war ein weiteres Charakteristikum des Abbaus und der Schließung. In operativer Hinsicht waren die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien und ihre Umstrukturierung in das OSZE-Büro in Zagreb eine gut koordinierte gemeinschaftliche Leistung der Mission und des OSZE-Sekretariats.³

2 Die Kopenhagen-Kriterien sind die Kernanforderungen, die jedes Land, das der EU beitreten möchte, erfüllen muss. Sie wurden erstmals vom Europäischen Rat 1993 in Kopenhagen beschlossen und auf dem Ratstreffen in Madrid 1995 bekräftigt. Sie umfassen in politischer Hinsicht das Vorhandensein stabiler Institutionen als Garantie für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, für die Wahrung der Menschenrechte sowie für die Achtung und den Schutz von Minderheiten. In wirtschaftlicher Hinsicht gehören zu ihnen die Existenz einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft in der EU setzt außerdem die Akzeptanz des gemeinschaftlichen *Acquis* voraus, d.h. die Beitrittskandidaten müssen die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.

3 Weitere Informationen über die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien und die Einrichtung des OSZE-Büros in Zagreb finden sich im OSCE Magazine, Juni-Juli 2008 (siehe z.B. den Artikel des früheren stellvertretenden Missionsleiters Todd Becker, Closure and completion, Mission to Croatia, 1996-2007), sowie in The Courier: Newsletter of the OSCE Office in Zagreb, Januar 2008.

Schrittweise Reduzierung der Arbeit in den Programmbereichen

Nach dem Vorbild von 2001, als die erste Zwischenbewertung der OSZE-Mission in Kroatien vorgenommen wurde, startete die Mission im Laufe des Jahres 2006 ein ähnliches Unterfangen, indem sie die Fortschritte in allen sechs Programmbereichen – politische Angelegenheiten/Wahlreform, Stärkung der Zivilgesellschaft, Medienfreiheit, Polizeireform, Rechtsstaatlichkeit sowie Flüchtlingsrückkehr und -integration – zusammenfassend darstellte. Der Zwischenbericht 2006 formulierte gemeinsame Ziele, die von der Mission und der Regierung des Gastlandes gemeinsam vereinbart worden waren; er listete darüber hinaus spezifische Aufgaben auf, die die Regierung noch erfüllen musste, und setzte dafür unterschiedliche Fristen. Diese vereinbarten Ziele und Aufgaben waren der erste Schritt zur Erarbeitung der Vorgaben, die vor der Schließung der Mission noch zu erfüllen waren.

Die Zielvorgaben waren das Ergebnis enger Konsultationen zwischen der Mission und dem Gastland auf der Arbeitsebene. Sie wurden anschließend auf den Plattform-Treffen zwischen den Ministern und ihren Vertretern sowie dem Leiter der OSZE-Mission bekräftigt. Form und Inhalt der Zielvorgaben variierten von Fall zu Fall erheblich. Für einige mussten spezifische Gesetze verabschiedet werden, andere betrafen die Implementierung vorhandener Gesetze durch die Annahme von Aktionsplänen und besonderen Richtlinien oder die Zuweisung besonderer Haushaltsmittel zur Erhöhung der Funktionsfähigkeit einheimischer Institutionen. Zur Bewältigung noch ungelöster Probleme bei der Rückkehr und Integration von Flüchtlingen sah eine der Zielvorgaben die Wohnraumbeschaffung in einer bestimmten Anzahl von Fällen für ehemalige Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten⁴ durch die Zuweisung von Wohnungen vor. Die Zielvorgaben im Bereich der Strafverfolgung von Kriegsverbrechen umfassten eine komplexe Kombination aus Gesetzesänderungen, Verfahrensüberprüfungen und Qualifizierungsmaßnahmen.

Das weitverzweigte Netz der Feldbüros der Mission wurde währenddessen dazu genutzt zu überprüfen, ob die vereinbarten Zielvorgaben auf kommunaler und lokaler Ebene vollständig umgesetzt wurden. Die Implementierung der Zielvorgaben auf kommunaler und lokaler Ebene war die wichtigste Herausforderung für die Mission, da Fortschritte auf nationaler Ebene nicht not-

4 Im ehemaligen Jugoslawien besaßen Mieter von Wohnungen, die sich im sogenannten gesellschaftlichen Eigentum befanden, ein „eigentumsähnliches Wohnrecht“; sie werden daher als „Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten“ bezeichnet. Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten hatten weitergehende Rechte als Mieter, z.B. in Bezug auf den Tausch von Wohnungen und die Weitergabe ihrer Wohn- und Eigentumsrechte an einen Nachfolger, Eigentümer waren sie jedoch nicht. Kroatischen Serben, die zu Beginn des bewaffneten Konflikts Kroatien verlassen hatten – gleichgültig, ob freiwillig oder unfreiwillig –, wurde dieses Recht per Gerichtsbeschluss mit der Begründung, sie hätten ihre Wohnungen „unberechtigt“ für sechs Monate verlassen, aberkannt. Während Serbien eine individuelle Entschädigung für ehemalige Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten verlangt, bietet Kroatien ein Wohnraumbeschaffungsprogramm an.

wendigerweise auch in den untergeordneten Verwaltungseinheiten des Landes in die Praxis umgesetzt wurden. Ab Mitte 2007 wurde das Plattform-Modell daher auch vor Ort unter Einbeziehung lokaler Verantwortungsträger angewendet, um so die Implementierung auf kommunaler und lokaler Ebene sicherzustellen.

Der Zwischenbericht von 2006, der dem Ständigen Rat der OSZE im Juni des Jahres vorgelegt wurde, bescheinigte deutliche Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben in vier der sechs genannten Bereiche, in denen nur noch kleinere Korrekturen seitens der Regierung erforderlich waren. Die Mission und die Teilnehmerstaaten betrachteten die Arbeit in diesen Bereichen daher als abgeschlossen. Die ersten konkreten Schritte zur Verkleinerung der OSZE-Mission in Kroatien wurden Ende 2006 vorgenommen, als in Abstimmung mit dem OSZE-Sekretariat und dem belgischen Vorsitz beschlossen wurde, vier der sechs Programmbereiche zu schließen: politische Angelegenheiten/Wahlreform, Stärkung der Zivilgesellschaft, Medienfreiheit und Polizeireform.

Die Entscheidung diese vier Tätigkeitsbereiche zu schließen fiel nicht nur aufgrund der allgemein in diesen Bereichen erreichten Fortschritte, sondern insbesondere auch deshalb, weil man hier mit der Verabschiedung entsprechender Gesetze am weitesten war. Die kroatische Regierung hatte besondere Anstrengungen unternommen, um die Zielvorgaben zu erreichen, damit die Programmbereiche geschlossen werden konnten.

Diese Zielvorgaben waren im Zuge weiterer Plattform-Treffen, diesmal auch mit dem kroatischen Außenministerium, vereinbart worden; im Einzelnen bezogen sie sich auf die Schaffung eines tragfähigen Wahlsystems mit einem ständigen Kontrollgremium, die Verabschiedung und Implementierung einer Reihe von Gesetzen und Strategien im zivilgesellschaftlichen Sektor sowie dessen Entwicklung und seine Zusammenarbeit mit der Regierung, die Verabschiedung von Novellierungen des kroatischen Rundfunk- und Fernsehgesetzes sowie des Gesetzes über elektronische Medien in Kombination mit der Entkriminalisierung des Tatbestandes der Beleidigung für Journalisten und der Lösung der Frage eines möglichen Interessenkonflikts, wenn kommunale Amtsträger gleichzeitig Besitzer oder Mitbesitzer lokaler Print- und elektronischer Medien sind, sowie die Schaffung eines effizienten, modernen Polizeisystems durch die Einführung des Konzepts der bürgernahen Polizeiarbeit und eine Vereinheitlichung der Verfahren zur Behandlung interethnischer Zwischenfälle.

Auch wenn die Mission die vier Programmbereiche geschlossen und das Personal, das sich mit diesen Themen vor Ort befasste, Ende 2006 drastisch reduziert hatte, wurden Wahlen, Medienfreiheit und das Verhalten der Polizei in Gebieten mit zurückgekehrten Flüchtlingen von Fall zu Fall genauestens beobachtet, um zu überprüfen, ob die kroatische Regierung ihre eingegangenen Verpflichtungen auf Dauer einhielt.

Dem Mandat der OSZE-Mission in Kroatien ist zu entnehmen, dass Fragen im Zusammenhang mit der Rückkehr geflohener oder binnenvertriebener kroatischer Serben, dem gesetzlichen Rahmen für den Schutz nationaler Minderheiten und der Verankerung der Rechtsstaatlichkeit (einschließlich der Schaffung eines unparteiischen und rechenschaftspflichtigen Systems zur Strafverfolgung von Kriegsverbrechen, ungeachtet der ethnischen Zugehörigkeit der Täter) schon immer im Mittelpunkt der Arbeit der Mission standen. Die Komplexität dieser Probleme und ihre regionalen Auswirkungen auf Wiederaufbau und Versöhnung erschwerten dabei die Festlegung von Zielvorgaben und die Überprüfung ihrer Implementierung zusätzlich.

Dennoch legte der Zwischenbericht von 2006 auch in diesen Bereichen Richtwerte und gemeinsame Aufgaben fest, insbesondere hinsichtlich der Bereitstellung von Wohnraum für Flüchtlinge, der Infrastruktur von Gebieten, in denen zurückgekehrte Angehörige von Minderheiten leben, der Implementierung des Verfassungsgesetzes über nationale Minderheiten, der Stärkung einheimischer Menschenrechtsinstitutionen, der Strafverfolgung von Kriegsverbrechen sowie der Überstellung von Fällen nach Regel 11*bis* des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ).⁵ Der Bericht ging davon aus, dass die kroatische Regierung große Anstrengungen unternehmen müsste, um die Erfüllung des Mandats der OSZE-Mission in den Bereichen Flüchtlingsrückkehr und Rechtsstaatlichkeit im Laufe des Jahres 2007 ermöglichen zu können.

Insbesondere auf diesen beiden Gebieten hat sich die OSZE-Mission in Kroatien einen guten Ruf erworben und ihr eigenes institutionelles Gedächtnis aufgebaut. Im Bereich Flüchtlingsrückkehr konzentrierte sich die Arbeit der Mission auf die Bereitstellung angemessenen Wohnraums für die zurückkehrenden Minderheiten (einschließlich der Rückgabe privaten Eigentums, des Wiederaufbaus vom Krieg zerstörten Wohnraums und der Umsetzung des Wohnraumbeschaffungsprogramms für frühere Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten), die Wiederherstellung der Staatsbürgerschaft und der Sozialschutzrechte der Rückkehrer sowie die Verbesserung der kommunalen Infrastruktur in Rückkehrgebieten (Elektrifizierung, Wasserversorgung, Straßen).

Für viele Jahre lag der Schwerpunkt der Missionsarbeit im Bereich Rechtsstaatlichkeit auf der Verabschiedung und Implementierung des Verfassungsgesetzes über nationale Minderheiten, der Beobachtung aller Kriegsverbrecherprozesse (einschließlich der Regel-11*bis*-Fälle) und der Beobachtung von Zivil- und Strafverfahren, soweit sie die Grundrechte von Angehörigen natio-

5 Regel 11*bis* der Verfahrensordnung und Beweisregeln des IStGHJ regelt die Überstellung von Kriegsverbrecherfällen, in denen der IStGHJ zwar Anklage erhoben hat, die jedoch aufgrund der Arbeitsabschlussstrategie des IStGHJ an nationale Gerichte übergeben werden müssen. Ein Abkommen zwischen dem IStGHJ und der OSZE aus dem Jahr 2005 beauftragte die OSZE mit der Beobachtung dieser Verfahren.

naler Minderheiten, Flüchtlingen und Binnenvertriebenen betrafen. Darüber hinaus engagierte sich die Mission für die Stärkung einheimischer Menschenrechtsinstitutionen (Verfassungsgericht und Ombudsmannbüro).

In beiden verbliebenen Bereichen gaben die Plattformen dem Dialog zwischen der Mission und der kroatischen Regierung neue Impulse. Gleichwohl verhinderten das schleppende Tempo, in dem neue Gesetze verabschiedet wurden, und die noch langsamere Implementierung gesetzlicher Regelungen auf lokaler Ebene (die von OSZE-Mitarbeitern sorgfältig und ständig überprüft wurde) weitere Fortschritte. Zudem wurde der Dialog durch die große Zahl der verschiedenen Gesprächspartner, Ministerien, staatlichen Stellen und lokalen Selbstverwaltungsinstitutionen, die mit diesen Bereichen zu tun hatten, zusätzlich verkompliziert. So musste die Mission beispielsweise in ihren Bemühungen um die angemessene Vertretung nationaler Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung, der Justiz, der Polizei und den lokalen Selbstverwaltungsinstitutionen mit den unterschiedlichsten Einrichtungen auf Ministerial-, Kreis- und Kommunalverwaltungsebene zusammenarbeiten, vor allem im Zusammenhang mit bereits bestehenden komplexen internen Arrangements innerhalb der öffentlichen Verwaltung Kroatiens.

Das Plattform-Konzept zur Förderung des Dialogs über Verpflichtungen

Das oben bereits beschriebene Plattform-Konzept entstand nicht am grünen Tisch. Es entwickelte sich vielmehr pragmatisch und unter einem anderem Namen im Laufe des Jahres 2003, als die Mission die Notwendigkeit erkannte, Treffen auf ministerieller Ebene zu veranstalten, um den Dialog mit der damaligen Mitte-links-Regierung Kroatiens zu vertiefen. Die Mission ergriff daher die Initiative, *Ad-hoc*-Treffen mit dem damaligen Minister für öffentliche Arbeiten, Wiederaufbau und Bauwesen Radimir Čačić zu Fragen im Zusammenhang mit dem Bereich Flüchtlingsrückkehr zu organisieren.

Neben dem Leiter der OSZE-Mission Peter Semneby nahmen an den Treffen auch der Leiter der Delegation der Europäischen Kommission, der US-amerikanische Botschafter und der örtliche Vertreter des UNHCR teil. Diese Zusammenkünfte boten den wichtigsten Vertretern der internationalen Gemeinschaft somit die Möglichkeit, mit einer Stimme zu sprechen, ihre Ansichten und Wünsche auf kohärente Weise sowie entsprechend ihrem jeweiligen Mandat und ihren jeweiligen strategischen Interessen zu artikulieren – die Europäische Kommission hinsichtlich der Bedingungen für den Beitritt zur EU, die USA im Zusammenhang mit der politischen Konditionalität der NATO, der UNHCR mit Blick auf sein Mandat für die Flüchtlingsrückkehr, und die OSZE-Mission in Bezug auf die Erfüllung ihres Mandats durch das Gastland. Diese Treffen fanden zwar zunächst nur bei Bedarf statt und hatten lediglich eine allgemeine Agenda, auf die sich die Teilnehmer geeinigt hatten; sie wurden später jedoch durch die Einführung kommentierter Tagesord-

nungen und Gesprächsthemen, die von den Vertretern der internationalen Gemeinschaft gemeinsam vereinbart worden waren, stärker strukturiert.

Als die Treffen im Jahr 2003 begannen, war ihr Hauptthema die rechtliche und verwaltungstechnische Ausgestaltung des Wohnraumbeschaffungsprogramms, das die kroatische Regierung im Juni desselben Jahres verabschiedet hatte. Sie wurden dazu um andere Themen erweitert, die für die internationale Gemeinschaft von besonderem Interesse waren, wie z.B. die Rückgabe von Eigentum, Wiederaufbau, Reelektrifizierung und der Sarajevo-Prozess zur Flüchtlingsrückkehr. Im Lauf der Jahre wurde die Struktur der Plattform mit Vorbereitungsgruppen, die die Berichte der Feldbüros auswerteten und deren Vorschläge in Anfragen an die Zentralregierung umformulierten, komplexer. Die Plattform entwickelte sich somit zu einem Forum, das die internationale Gemeinschaft dazu nutzen konnte, technische und politische Demarchen gegenüber dem Gastland abzugeben. Sie war vor allem aber auch ein entscheidender Mechanismus für heikle technische Fragen, die sich nicht ohne Weiteres auf der Arbeitsebene lösen ließen.

Ab Mitte 2005 fanden die Treffen auf Anregung des neuen Missionsleiters, Botschafter Jorge Fuentes, monatlich statt, um so die Implementierung verschiedener Programme im Bereich der Flüchtlingsrückkehr besser im Auge zu behalten.

Anfang des Jahres 2006 wurden zwei zusätzlich Plattformen geschaffen – eine im Außenministerium, wobei die sechs programmatischen Themenfelder umgruppiert wurden, und eine im Justizministerium, die speziell der Verfolgung von Kriegsverbrechen gewidmet war und an der neben der OSZE-Mission auch die Delegation der EU-Kommission und das Verbindungsbüro des IStGHJ beteiligt waren. Diese beiden zusätzlichen Plattformen hatten Vor- und Nachteile: Die Plattform im Außenministerium bestand aus einem so großen und bunt gemischtem Kreis lokaler Gesprächspartner aus den verschiedensten Bereichen, dass die Treffen sich in Details verzettelten. Die Plattform im Justizministerium war zwar stärker fokussiert, litt jedoch darunter, dass sie Empfehlungen und Vorschläge lediglich an das Justizministerium und den Generalstaatsanwalt richten konnte, jedoch keinen Einfluss auf die Amts- und Bezirksgerichte hatte, wo die OSZE-Beobachter gerade die meisten Probleme bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen festgestellt hatten.

Regionale Initiativen und Schließung der Mission

Kroatien ist einer der Partner in den beiden von der OSZE geförderten Regionalinitiativen, dem Sarajewo-Prozess⁶ zur Flüchtlingsrückkehr, der im Januar

6 Der Sarajewo-Prozess geht auf die Erklärung von Sarajewo vom Januar 2005 zurück, in der Bosnien und Herzegowina, Kroatien sowie Serbien (Montenegro kam 2006 hinzu) vereinbarten, verbliebene Hindernisse für die Flüchtlingsrückkehr in der Region durch die

2005 begann, und dem Palić-Prozess⁷, der Ende 2004 gestartet wurde, um die zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene zu erleichtern und die verbliebenen rechtlichen Hindernisse der zwischenstaatlichen justiziellen Zusammenarbeit bei Kriegsverbrecherprozessen zu beseitigen.

Durch diese beiden Initiativen erhielt das Missionsmandat zwar eine regionale Dimension, das eigentliche Mandat blieb jedoch unverändert. Beide neu geschaffenen multilateralen Foren, mit deren Hilfe die Verabschiedung von Maßnahmen in den Bereichen Flüchtlingsrückkehr und Verfolgung von Kriegsverbrechen durch regionale Kooperation beschleunigt werden sollte, bedeuteten für das Missionspersonal jedoch erhebliche Mehrarbeit – und das zu einem Zeitpunkt, da die Diskussion über die Verkleinerung und Schließung der Mission schon eine gewisse Dynamik entwickelt hatte.

Darüber hinaus galt der Sarajewo-Prozess, der für Kroatien als Herkunftsland der meisten Flüchtlinge in der Region eine politischere und vermutlich auch umstrittenere Initiative darstellte als für die anderen Beteiligten, als Test für Kroatiens Fähigkeit, seine Verpflichtungen im Bereich Flüchtlingsrückkehr zu erfüllen. Eigentlich sollte die Zusammenarbeit bei der Flüchtlingsrückkehr im Rahmen des Sarajewo-Prozesses bis Ende 2007 abgeschlossen sein, bislang ist jedoch noch nicht einmal die erste Phase, die Verabschiedung nationaler *Road Maps*, die u.a. vereinbarte Zielvorgaben und Verpflichtungen zur Beseitigung der restlichen Hindernisse für die Flüchtlingsrückkehr enthalten, beendet. Nicht unerwähnt bleiben sollte jedoch, dass Kroatien stufenweise den größten Teil der Forderungen der internationalen Gemeinschaft und der anderen Unterzeichnerstaaten erfüllt hat, allerdings mit einer wichtigen Ausnahme: der Frage nach der Entschädigung ehemaliger Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten, die nicht nach Kroatien zurückkehren wollen. Auch der Palić-Prozess, ursprünglich als Expertenforum zur Erörterung zwischenstaatlicher justizieller Zusammenarbeit im Bereich Kriegsverbrecherprozesse geplant, war ein Teilerfolg. Durch ihn gelang es insbesondere, die Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften der Unterzeichnerstaaten zu beschleunigen. Allerdings hat er nicht zu den notwendigen Gesetzesänderungen geführt, mit denen die rechtlichen Hürden für die Auslieferung

Erstellung nationaler *Road Maps* und einer regionalen Matrix zu beseitigen. Zwei Probleme müssen noch gelöst werden, bevor die *Road Maps* verabschiedet werden können: verlorene Miet- und Eigentumsrechte in Kroatien und die Anrechnung von Arbeitszeiten. Der Sarajewo-Prozess wird von der OSZE, dem UNHCR und der Europäischen Kommission unterstützt.

7 Der Palić-Prozess fördert die zwischenstaatliche justizielle Zusammenarbeit bei Kriegsverbrecherprozessen zwischen Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Serbien sowie Montenegro. Im Mittelpunkt stehen dabei Themen wie die Auslieferung von Staatsangehörigen und die Überstellung von Gerichtsverfahren. Er geht ursprünglich auf Expertentreffen zurück, die das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE 2004 ins Leben gerufen hatte, und erhielt durch Treffen auf ministerieller Ebene allmählich auch eine politische Dimension. Der Palić-Prozess funktioniert auf der Expertenebene bislang erfolgreich, ein politisches Gipfeltreffen, das die restlichen rechtlichen Hindernisse überwinden helfen soll, ist geplant. Er wird ausschließlich von der OSZE gefördert, genießt jedoch externe Unterstützung durch die EU und den IStGHJ.

von Staatsbürgern der Unterzeichnerstaaten hätten beseitigt und Gerichtsverfahren überstellt werden können. Insgesamt kann Kroatien jedoch eine aktive Rolle im Palić-Prozess bescheinigt werden. Dass der politische Erfolg ausgeblieben ist, kann wohl auf das mangelnde Vertrauen zwischen den politischen Eliten der Unterzeichnerstaaten zurückgeführt werden.

Der Sarajewo- und der Palić-Prozess wirkten sich auch auf die Beratungen über die Schließung der Mission aus, da einige OSZE-Teilnehmerstaaten den Fortgang der Prozesse als Test für die Glaubwürdigkeit der Zusicherungen und Verpflichtungen der kroatischen Regierung betrachteten. Blieben die Fortschritte, insbesondere im Sarajewo-Prozess, hinter den Erwartungen zurück, wurde dies von einigen Teilnehmerstaaten als Gelegenheit genutzt, darauf zu bestehen, dass die Mission erst nach der vollständigen Erfüllung des Mandats geschlossen werden könne. Da der Palić-Prozess als weniger stark polarisierend galt, war sein Einfluss auf die Verhandlungen über die Schließung der Mission geringer.

Die Verhandlungen über die Schließung der Mission und die Eröffnung des OSZE-Büros in Zagreb

Die Verhandlungen über die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien und ihre mögliche Umstrukturierung begannen im Anschluss an einen Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des spanischen Außenministers Miguel Ángel Moratinos, vom 6. bis 8. Juli 2007 in Dubrovnik. Während seiner Teilnahme am Kroatien-Gipfel 2007 über „Europas neuen Süden“ und in Gesprächen mit Ministerpräsident Ivo Sanader und Außenministerin Kolinda Grabar-Kitarović sicherte der Amtierende Vorsitzende seine Unterstützung für die Schließung der Mission Ende 2007 zu. Zugleich rief er die Behörden dazu auf, bei der Erfüllung der noch verbliebenen Verpflichtungen und Verbindlichkeiten eng mit der Mission zusammenzuarbeiten.

Die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien und die Eröffnung des OSZE-Büros in Zagreb erfolgten schließlich Ende 2007 mit der Verabschiedung des Beschlusses Nr. 836 des Ständigen Rates der OSZE. In den Monaten zuvor hatte die Mission klare Zielvorgaben gemacht, die die kroatische Regierung bis Ende des Jahres erfüllen musste, um sichtbare Fortschritte in den beiden verbliebenen Bereichen des Mandats, Flüchtlingsrückkehr und die Beobachtung der Kriegsverbrecherprozesse, vorweisen zu können. Mit Blick auf die Flüchtlingsrückkehr erarbeitete die Mission konkrete und überprüfbare Richtwerte, wie z.B. die Bereitstellung von 1.400 Wohnungen für ehemalige Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten, die sich für das Wohnraumbeschaffungsprogramm beworben hatten.⁸

8 Bis 2009 muss Kroatien nach der *Road Map*, die im Rahmen des Sarajewo-Prozesses festgelegt wurde, 7.000 Wohnungen für ehemalige Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten bauen, die sich für das Wohnraumbeschaffungsprogramm beworben haben. Das Land hat

Eine Neuerung, die 2007 eingeführt wurde, war die Übertragung des Plattform-Formats auf die Ebene der Feldbüros in Benkovac, Sisak, Vukovar, Gospić und Knin. Damit sollte sichergestellt werden, dass auch die örtlichen Behörden von den Verpflichtungen, die die Zentralregierung in den noch offenen Fragen in den Bereichen Flüchtlingsrückkehr und Rechtsstaatlichkeit einging, Kenntnis erhielten. Die Plattformen, die als Informationsveranstaltungen durchgeführt wurden, fanden in einigen der sensibelsten der vom Krieg betroffenen Gebiete des Landes unter Beteiligung von Ministern und Staatssekretären sowie Vertretern der in Zagreb ansässigen Botschaften statt. Die Wirkung dieser Plattform-Veranstaltungen vor Ort ist schwer abzuschätzen. Auch wenn sie vielleicht nichts Neues zur Diskussion über die noch zu lösenden Probleme beigetragen haben, waren sie doch dabei hilfreich, den lokalen Behörden die auf nationaler Ebene eingegangenen politischen Verpflichtungen, insbesondere in Bezug auf Flüchtlingsrückkehr und Minderheitenfragen, zu vermitteln und auf lokaler Ebene zu stärken.

Bereits in den ersten Monaten des Jahres 2007 hatte das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE damit begonnen, Hintergrundpapiere über verschiedene Optionen für die Nachfolge der OSZE-Mission in Kroatien zu erarbeiten. Die Optionen spiegelten die unterschiedlichen Auffassungen der Teilnehmerstaaten wider, die einerseits die Erfüllung des Mandats in den beiden noch offenen Bereichen sicherstellen wollten, andererseits aber auch für eine deutliche Verkleinerung der Mission eintraten. Die Vorschläge reichten von der Einrichtung eines Nachfolgebüros bis zur Einsetzung eines gemischten Gremiums aus nationalen und internationalen Rechtsexperten, die die Beobachtung der Kriegsverbrecherprozesse von Fall zu Fall überwachen sollten.

Die Verhandlungen über die Schließung der Mission und ein mögliches Nachfolgebüro führte der spanische OSZE-Vorsitz nach dem Madrider Ministerratstreffen Ende November 2007. Die umstrittenste Frage in den Diskussionen unter den Teilnehmerstaaten war, ob die Flüchtlingsrückkehr in das Mandat des Büros in Zagreb aufgenommen werden sollte; das Gastland war dagegen, eine Reihe von Delegationen hielt es jedoch für unverzichtbar. Auf der Sitzung des Ständigen Rates am 21. Dezember 2007 wurde schließlich Konsens über den endgültigen Wortlaut des Beschlusses Nr. 836 des Ständigen Rates erzielt; die Teilnehmerstaaten einigten sich auf eine „Wohnraumbeschaffungsformel“, die es der OSZE ermöglichte, einen Großteil ihrer Aufgaben im Bereich Flüchtlingsrückkehr zu erhalten, wenn auch ohne den regionalen Aspekt des Sarajewo-Prozesses. Das neue Büro sollte seinen Sitz in Zagreb haben und nicht über Feldbüros verfügen.

Hinsichtlich der Beobachtung von Kriegsverbrecherprozessen legt der Beschluss Nr. 836 des Ständigen Rates fest, dass das Büro diese Aufgabe weiterhin in Bezug auf Fälle unter innerstaatlicher juristischer Aufsicht, auf vom

sich verpflichtet 1.400 Wohnungen im Jahr 2007 und die restlichen 5.600 in den beiden folgenden Jahren fertigzustellen.

IStGHJ eingeleitete und nach Regel 11*bis* seiner Verfahrensordnung und Beweisregeln an Kroatien abgetretene Fälle sowie in Bezug auf Kategorie-II-Fälle wahrnehmen wird.⁹ Das Büro behielt auch sein Mandat zu Aspekten der zwischenstaatlichen justiziellen Zusammenarbeit bei Kriegsverbrecherprozessen im Rahmen des Palić-Prozesses. Diese Frage war besonders wichtig, da damit zu rechnen ist, dass die Bearbeitung der verbliebenen Fälle, die nicht vom IStGHJ überstellt wurden, mindestens fünf Jahre in Anspruch nehmen wird.¹⁰

Operative Aspekte der Schließung und Umstrukturierung der Mission

Am 21. Dezember 2007 beschloss der Ständige Rat, die OSZE-Mission in Kroatien zu schließen und ein OSZE-Büro in Zagreb einzurichten, das sich schwerpunktmäßig mit der Beobachtung von Kriegsverbrecherprozessen und den verbliebenen Aspekten der Implementierung des Wohnraumbeschaffungsprogramms in Kroatien befassen soll. Das Büro wurde zunächst für ein Jahr, bis zum 31. Dezember 2008, eingerichtet, die Verlängerung und mögliche Änderungen seines Mandats bedürfen eines erneuten Beschlusses des Ständigen Rates, was für alle OSZE-Feldoperationen gilt.

Infolge mehrerer Umstrukturierungen und Verkleinerungen im Laufe der vergangenen Jahre bestand die OSZE-Mission in Kroatien zum Zeitpunkt ihrer Schließung aus einem Hauptquartier in Zagreb und fünf Feldbüros (in Sisak, Knin, Zadar, Vukovar und Osijek) mit insgesamt 108 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Der Generalsekretär legte den Teilnehmerstaaten Ende 2007 einen berichtigten Gesamthaushaltsvoranschlag für 2008 vor, aus dem die finanziellen Auswirkungen der Einrichtung des Büros in Zagreb hervorgingen. Die von der Mission und dem Sekretariat gemeinsam durchgeführten Planungen begannen im Sommer 2007; dazu gehörte auch der Besuch von Mitarbeitern der Dienststelle Operative Unterstützung des KVZ und der Hauptabteilungen Personalressourcen sowie Verwaltung und Finanzen des Sekretariats. Nach dem Beschluss des Ständigen Rates am 21. Dezember 2007 begann die offizielle Planung mit der Veröffentlichung eines gemeinsamen Durchführungsplans des OSZE-Büros und des Sekretariats am 18. Januar 2008. Die Teilnehmerstaaten berieten über die Größe, die Zusammensetzung des Personals und das Budget des Büros im Beratenden Ausschuss für Verwaltung und Finanzen im Zusammenhang mit der Diskussion über den

9 Fälle der Kategorien II und III sind solche, in denen der IStGHJ vollständig (Kategorie II) oder teilweise (Kategorie III) ermittelt hat, die er jedoch aufgrund seiner Arbeitsabschlußstrategie nicht zur Anklage bringen kann. Diese Fälle wurden an nationale Gerichte überwiesen.

10 Die Beobachtung von Kriegsverbrecherprozessen bezieht sich auf den einzigen vom IStGHJ überwiesenen Fall und zahlreiche andere Fälle, die die Mission in mehr als sechs Jahre verfolgt hat. Die Beobachtung der Kriegsverbrecherprozesse durch die Mission – und nun durch das Büro – findet im Rahmen des 2005 geschlossenen Kooperationsabkommens zwischen dem IStGHJ und der OSZE statt.

Gesamthaushalt 2008. Der Personalumfang des Büros – eine der schwierigeren Fragen in den Verhandlungen – wurde letztlich auf 34 Mitarbeiter festgelegt.

Innerhalb des Sekretariats übernahm die Dienststelle Operative Unterstützung des KVZ die Gesamtkoordination der Schließung und Umstrukturierung unter Einbeziehung der Mission bzw. des Büros, der Dienststelle für die Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse des KVZ und anderer Abteilungen des Sekretariats (Personalressourcen, Verwaltung und Finanzen). Gemeinsam wurde ein „Durchführungsplan für die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien und die Einrichtung eines OSZE-Büros in Zagreb“ erarbeitet. Dieser sah zwei Phasen vor, wobei die Schließung der Mission und die anschließende Eröffnung des Büros als jeweils eigenständige Vorgänge betrachtet wurden, die jedoch administrativ miteinander verknüpft wurden, um eine reibungslose Entwicklung der OSZE-Präsenz in Kroatien sicherzustellen.

Phase 1 begann unmittelbar nach dem Beschluss des Ständigen Rates vom 21. Dezember, obwohl einige informelle Vorbereitungen bereits im Voraus angelaufen waren. Phase 2, die Einrichtung des OSZE-Büros in Zagreb, startete am 1. Januar 2008, nach dem Erhalt eines formalen Status. Beide Phasen befassten sich mit einer ganzen Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der Schließung und Einrichtung zweier unterschiedlicher Typen von Feldpräsenzen, darunter Personalbedarf, Verträge und Abfindungszahlungen, Aktenarchivierung, das Inventar sowie die Informations- und Telekommunikationstechnologie. Im Sommer 2008 legte die Dienststelle Operative Unterstützung des KVZ einen schriftlichen Bericht über die Schließung und die Einrichtung des neuen Büros vor. In dem Bericht wurden Planung, Vorbereitung und Durchführung der Schließung und der Umstrukturierung evaluiert. Sowohl der Durchführungsplan als auch die Nachbetrachtung waren Schlüsselemente in der operativen Planung der Schließung.

Schlussbetrachtung: Lehren und bewährte Praktiken

Die Schließung der OSZE-Mission und ihre nachfolgende Einrichtung als Büro waren mit Blick auf die dabei gewonnenen Erfahrungen und bewährte Praktiken sowohl in politischer als auch in administrativer, operativer und technischer Hinsicht von großer Bedeutung.

Politisch war man sich einig, dass die Schließung einer OSZE-Feldoperation sowohl für die Organisation als auch für das Gastland ein Erfolg sein muss. Das Festlegen von Bedingungen für die Schließung im Rahmen eines Dialogs und transparenten Informationsaustauschs mit der Regierung des Gastlandes und anderen internationalen Ansprechpartnern war dafür ausschlaggebend. Auch die Schaffung geeigneter Mechanismen zur Bewertung der Mandatserfüllung – wie die Plattformen – sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene

ne und die Vorgabe konkreter Richtwerte waren ebenfalls wichtig, ebenso die Beobachtung der Implementierung, vor allem vor Ort.

Im Entscheidungsprozess trugen die exzellenten Beziehungen zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden, der Regierung des Gastlands, anderen Teilnehmerstaaten, dem Sekretariat und der Mission, die auf Offenheit, gegenseitigen Konsultationen und enger Zusammenarbeit beruhten, ebenfalls zu einem erfolgreichen Schließungs- und Umstrukturierungsprozess bei, der so viele politische und administrative Herausforderungen barg – von der Personalzusammensetzung über den Inhalt des neuen Mandats bis hin zu budgetären und technischen Fragen.

In operativer Hinsicht stellten der Durchführungsplan und der Nachbetrachtungsbericht einen durchdachten und von allen Seiten geschätzten Fahrplan für die Mission bzw. das Büro und das Sekretariat dar. Sie stellten sicher, dass das gemeinsame Handeln koordiniert und nach Plan unter Einschluss aller Beteiligten verlief und dass die Missionsmitarbeiter – soweit es unter den Unwägbarkeiten des gesamten Prozesses möglich war – auf dem Laufenden gehalten und einbezogen wurden. Sie stellten darüber hinaus ein wegweisendes Unterfangen seitens des OSZE-Sekretariats dar, Lehren und bewährte Praktiken zu identifizieren, die das gesamte Spektrum an Tätigkeiten umfassen, die mit der Schließung einer Feldoperation und ihrer Neueröffnung in einem anderen Format verbunden sind. Unter dem Gesichtspunkt eines institutionellen Gedächtnisses sind daher die in Kroatien Ende 2007/Anfang 2008 zum Einsatz gekommenen Verfahren der Umstrukturierung echte Richtmarken für ähnliche Einsätze in anderen Teilen des OSZE-Gebiets.

Mazedonien und seine OSZE-Mission 2006-2008: Klassenziel noch nicht erreicht¹

Regierungsbildung 2006: Neue Gesichter, neuer Stil?

Als Premierminister Nikola Gruevski sich mit seiner regierenden VMRO-DPMNE² am 1. Juni 2008 in vorgezogenen Parlamentswahlen dem Bürger-votum in Mazedonien stellte, konnte er auf eine knapp zweijährige Regierungszeit voller Höhen und Tiefen zurückblicken.

Im Sommer 2006 hatte seine Partei im Zusammenschluss mit mehreren kleineren Mitte-rechts-Parteien die Parlamentswahlen überlegen gewonnen und damit den amtierenden Premierminister Vlado Bučkovski und seine Sozialdemokratische Union Mazedoniens (SDSM) in die Opposition geschickt. Dies war der VMRO-DPMNE erst zum zweiten Mal nach 1998 in den nunmehr 17 Jahren der Unabhängigkeit des Landes gelungen.

Die neue Regierung zeichnete sich durch eine hohe Anzahl neuer und junger Politiker aus, die bis dahin wenig in Erscheinung getreten oder von Posten aus dem Ausland rekrutiert worden waren.³ Das Durchschnittsalter der Ministerriege betrug gerade einmal Mitte dreißig.⁴

Trotz anfänglicher Kritik an der angeblichen Unerfahrenheit der Regierungsmannschaft blieb Gruevski seiner schon im Wahlkampf eingeschlagenen Linie treu und setzte neben neuen Themen auch auf neue unverbrauchte Gesichter, die mit ihm gemeinsam sein Wahlprogramm der „Wiedergeburt in hundert Schritten“ umsetzen sollten. Dies zeigte sich nicht nur bei der Auswahl der Minister aus der VMRO-DPMNE, die hauptsächlich aus seinem engsten persönlichen Umfeld kamen, sondern auch bei der Entscheidung über die Minister der Koalitionspartner, die allesamt das Plazet des neuen Premiers benötigten. Bereits hier zeichnete sich der Regierungsstil des zukünftigen Premierministers ab, der durch Machtkonzentration an höchster Stelle und die letztendliche Entscheidungsgewalt nur durch Gruevski selbst gekennzeichnet war und somit zu einem hohen Maß an Dominanz innerhalb der Koalition führte. Auch einigte man sich mit den Partnern, der Neuen Sozial-

1 Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors und nicht diejenigen der OSZE, der Regierung irgendeines ihrer Teilnehmerstaaten oder der OSZE-„Spillover“-Beobachtermission in Skopje wieder.

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

3 Die Vizepremiere Gabriela Konevska und Zoran Stavrevski bekleideten vor ihrer Berufung in die Regierung Funktionen beim Stabilitätspakt für Südosteuropa und der Weltbank. Die Minister ohne Dienstbereich Vele Samak, Gligor Tasković und Ivo Ivanovski, zu deren Aufgaben die Anwerbung ausländischer Investoren gehört, hatten vorher für internationale Großunternehmen gearbeitet.

4 Der Premierminister lag mit seinen 36 Jahren somit genau im Durchschnitt.

demokratischen Partei (NSDP) und der Demokratischen Partei der Albaner (DPA),⁵ sowie mit einer Reihe kleinerer Parteien darauf, die Wahlplattform der VMRO-DPMNE zur Grundlage für das Regierungsprogramm zu machen, was den anderen Partnern wenig Spielraum zur Verwirklichung ihrer eigenen Programme, soweit vorhanden, ließ. Gemeinsam erwartete man, dass das auf wirtschaftliche Themen fokussierte Programm die übrigen Probleme mit lösen würde. Dies ging soweit, dass selbst die DPA einem Moratorium zu allen ethnischen Fragen und Gesetzesänderungen gemäß dem Ohrider Rahmenabkommen für die ersten sechs Monate der Regierungszeit zustimmte und damit von ihren rein ethnisch albanisch geprägten Parteizielen abrückte. Dies geschah aus der Motivation heraus, um jeden Preis an der Regierung beteiligt zu werden und das drohende politische Ende der Partei infolge einer Regierungsbeteiligung der Demokratischen Union für Integration (DUI) abzuwenden.

Die ersten Beschlüsse des Kabinetts folgten dann auch dem eingeschlagenen Weg: Man reduzierte die staatlichen Abgaben auf landwirtschaftliche Produkte und wollte damit ein Zeichen für die Unterstützung des in Mazedonien dominierenden Wirtschaftsfaktors Landwirtschaft setzen. Für Anfang 2007 wurde die schrittweise Einführung einer *Flat Tax*, einer einheitlichen Einkommensteuer, in Höhe von zehn Prozent beschlossen. Des Weiteren wurden die Gehälter öffentlicher Angestellter erhöht, um somit deren Kaufkraft zu stärken.⁶

Nach den ersten hundert Tagen der neuen Regierung präsentierte sich das Kabinett im Dezember 2006 in einer vom Fernsehen zur besten Sendezeit *live* übertragenen Sitzung, in der alle Minister dem Premier und dem Volk die Erfolge ihres jeweiligen Ressorts vorstellten. Die mit großem Aufwand organisierte Veranstaltung erwies sich allerdings bei genauerem Hinsehen als wenig substanziell und zielte wohl eher auf eine möglichst große Öffentlichkeitswirkung. Dieser Ansatz zog und zieht sich durch fast alle Entscheidungen des Premiers und seines Kabinetts. Dabei werden die Minister von ausländischen PR-Beratern professionell unterstützt. Die Popularität des Premierministers und seiner Regierung schnellte dadurch in kürzester Zeit in ungeahnte Höhen, was zudem zu einem Stimmungswandel innerhalb der Bevölkerung und einer allgemeinen Aufbruchstimmung führte.⁷ Die professionelle Vermarktung jeder noch so wenig relevanten Entscheidung der Regierung oder des Premiers

5 Die NSDP hatte sich 2005 aus den Reihen der SDSM gegründet. Ihr steht der SDSM-Mitbegründer Tito Petkovski vor. Die DPA war bereits von 1998 bis 2002 Koalitionspartner der VMRO-DPMNE. Sie hatte bei den Wahlen 2006 im ethnisch albanischen Lager zwar gegen die DUI verloren, wurde allerdings dennoch aufgrund ihrer größeren ideologischen Nähe zur VMRO-DPMNE als Koalitionspartner ausgewählt. Die DUI hatte dagegen u.a. mit einem Parlamentsboykott und Straßenblockaden protestiert, da sie sich aufgrund der Mehrheit im Albanerlager als legitimer Koalitionspartner ansah. Koalitionsverhandlungen mit der VMRO-DPMNE scheiterten allerdings bereits nach wenigen Runden, da beide Seiten wohl nicht ernsthaft an einer Zusammenarbeit interessiert waren.

6 Der mazedonische öffentliche Dienst umfasst etwa 120.000 Angestellte.

7 Vgl. UNDP Early Warning Report Macedonia vom Dezember 2006.

verlieh der politischen Führung den Anschein, ein neues Kapitel in der bewegten Geschichte des Landes aufgeschlagen zu haben, was zu baldigen ungeahnten Erfolgen führen würde.⁸

Machtkampf im ethnisch albanischen Lager und Kraftprobe um die Badinter-Mehrheit

Dem ethnisch albanischen Koalitionspartner DPA, der in den letzten vier Jahren politisch und finanziell unter der Oppositionsrolle gelitten hatte, ging es nun in der Regierung zuallererst um die Konsolidierung seiner Position. Hieraus entwickelte sich in den ersten Monaten nach der Regierungsbildung ein erbitterter Kampf zwischen der DPA und der DUI, die von 2002 bis 2006 an der Regierung beteiligt war, um die Vormachtstellung im albanischen Lager. Wie bei Machtwechseln in Mazedonien üblich, wurden in kürzester Zeit DUI-treue Angestellte in der öffentlichen Verwaltung und auf prominenten Positionen durch DPA-Mitglieder ersetzt.⁹ Eines der deutlichsten Beispiele für dieses Vorgehen war der Rektor der erst 2004 legalisierten Universität in Tetovo, bekannt als DUI-Sympathisant, der bereits im Herbst aufgrund von Korruptions- und Misswirtschaftsvorwürfen kurzerhand vom Bildungsminister seines Amtes enthoben wurde.¹⁰ Neben dem Prestigeobjekt der albanischen Parteien, der Universität Tetovo, trafen die Auswechslungen vor allem hochrangige Mitarbeiter der Polizei – ein nicht zu unterschätzender Faktor, wenn es darum geht, sich in allen Bereichen des öffentlichen Lebens eine Vormachtstellung zu sichern. Offiziell mit mangelnder beruflicher Qualifikation oder Misswirtschaft begründet, wurden die Auswechslungen in Wirklichkeit zumeist aus parteitaktischen Gründen vorgenommen, um so die Position der DPA gegenüber der DUI zu stärken und zu konsolidieren.

Mit diesem Vorgehen wurde noch ein weiteres Ziel verfolgt: Der DPA ging es darum, ihre zahlenmäßig kleinere Fraktion im Parlament mit abtrünnigen Abgeordneten der DUI aufzustocken. Damit sollte zum einen der DUI das Hauptargument für ihre Regierungsbeteiligung – die angebliche Mehrheit innerhalb der albanischen Bevölkerung – genommen werden, zum anderen hatte dieses Vorgehen auch praktische Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse unter den Abgeordneten der Minderheiten. Die Regierungskoalition

-
- 8 Durch die Festlegung auf primär von der VMRO-DPMNE vertretene Themen im Regierungsprogramm konnten vor allem der Hauptkoalitionspartner und dessen Vorsitzender, Premierminister Nikola Gruevski, von der Gunst der Wählerschaft profitieren.
 - 9 Dieses Vorgehen galt, wenn auch in etwas abgeschwächter Form, auch für die VMRO-DPMNE und die NSDP, die SDSM-treue Mitarbeiter in vielen Positionen durch Mitglieder ihrer eigenen Partei ersetzen. Dieses Verhalten erklärt sich aus der starken Verflechtung aller Bereiche des öffentlichen Lebens mit parteipolitischen Interessen.
 - 10 Obwohl dieses Verhalten gegen die Gesetzeslage und die Statuten zur Gewährleistung der universitären Autonomie verstieß und die DUI gegen die Entscheidung Sturm lief, musste sie im Endeffekt nachgeben, wohl auch aufgrund der Tatsache, dass die Beweislast gegen den Rektor erdrückend war.

verfügte im Parlament nicht über die doppelte sogenannte Badinter-Mehrheit, da die Mehrheit der Minderheitenvertreter im Parlament der Opposition angehörte.¹¹

Auch wenn man sich innerhalb der Koalition, vielleicht auch aus dem eben geschilderten Grund, darauf verständigt hatte, in den ersten sechs Monaten nur Gesetzesentwürfe aus dem wirtschaftlichen Bereich zu behandeln und alle ethnischen Fragen erst einmal zu vertagen, musste die Badinter-Mehrheit über kurz oder lang gesichert werden.

Trotz aller Versuche eine Reihe von DUI-Abgeordneten umzustimmen – die sich lauthals über Einschüchterungs- oder Bestechungsversuche beklagten – konnte die DPA vorerst keinen weiteren Abgeordneten auf ihre Seite ziehen. Hier kam der Juniorpartner der DUI, die Partei für Demokratische Prosperität (PDP),¹² mit der vor der Wahl eine gemeinsame Kandidatenliste erstellt worden war und die mit drei Abgeordneten im Parlament vertreten war, ins Spiel. Auch hier setzte der Hebel der DPA an. Man versprach der PDP die sofortige Regierungsbeteiligung – ein durchaus verlockendes Angebot, das auch als Motivation für die Koalition mit der DUI gedient hatte, die vor den Wahlen als sicherer Regierungspartner gegolten hatte. Nach langwierigem Hin und Her entschied sich die PDP-Führung zum Übertritt zur Regierungskoalition; ihr Vorsitzender erklärte im Juni 2007 offiziell den Frontenwechsel. Zwei der drei Abgeordneten verweigerten allerdings ihrer Parteiführung die Gefolgschaft und verblieben bei der DUI. Dies führte zu dem wohl einmaligen Phänomen, dass eine Partei gleichzeitig Teil der Regierung und der Opposition war.

Unter dem anhaltenden Druck der DPA beschloss die DUI Anfang 2007 einen Boykott des Parlaments. Hierfür hatte sie sich eine günstige Zeit ausgesucht, da gerade eine Reihe wichtiger Reformbeschlüsse im Rahmen der Justizreform – eine Hauptvoraussetzung für die EU-Integration des Landes – anstand. Ein wichtiger Teil dieses Reformpakets, die Neubesetzung des staatlichen obersten Richterrates, der sowohl die Unabhängigkeit der Justiz bewahren als auch Entscheidungen über Ernennung und Abberufung von Richtern treffen sollte, bedurfte einer Zustimmung mit Badinter-Mehrheit für eine Kandidatenliste, die sich aus Vorschlägen des Präsidenten und der Regierungskoalition zusammensetzte. Da die DUI sich hierbei nicht ausreichend

11 Die doppelte Mehrheit, im allgemeinen Sprachgebrauch auch Badinter-Mehrheit genannt, ist eine Verfassungsvorschrift, die bei Abstimmungen über Angelegenheiten, die ethnische Minderheiten betreffen, neben der allgemeinen Mehrheit der Parlamentsabgeordneten auch die Stimmen der Mehrheit derjenigen Abgeordneten erfordert, die sich ethnischen Minderheiten zurechnen. Sie wurde nach dem Konflikt 2001 eingeführt und nach dem französischen Rechtsexperten und Politiker Robert Badinter benannt, auf den das Prinzip der doppelten Mehrheit zurückgeht und der neben dem ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog maßgeblich an der mazedonischen Verfassung mitgearbeitet hatte.

12 Die PDP ist die älteste ethnisch albanische Partei in Mazedonien und war bis 1998 Mitglied der Regierung. Seitdem kämpft sie allerdings um ihr politisches Überleben.

berücksichtigt fühlte, zog sie ihre Abgeordneten aus dem Parlament zurück und verhinderte somit die Wahl.

Angesichts der Bedeutung des Reformpakets für die euro-atlantische Integration des Landes, die nur auf der Basis eines möglichst großen Konsenses innerhalb der politischen Elite verwirklicht werden kann, schalteten sich die vor Ort anwesenden Vertreter der internationalen Gemeinschaft in das Geschehen ein und boten ihre Vermittlertätigkeit an.¹³

Auch wenn die prekäre Lage hauptsächlich von der DUI verursacht worden war, nahm man ihren Parlamentsboykott zum Anlass, die Führer aller großen Parteien zur Findung eines gemeinsamen Vorgehens in den wichtigsten Reformschritten zusammenzubringen. In den nachfolgenden Treffen der Vorsitzenden der VMRO-DPMNE und der DPA auf Regierungsseite sowie der SDSM und der DUI auf Seiten der Opposition kristallisierte sich schnell heraus, dass der Hauptverhandlungsbedarf bei der DUI lag, die diese Situation nochmals dazu nutzen wollte, ihre ursprüngliche Forderung nach Regierungsbeteiligung mit dem Beweis ihrer Blockademöglichkeiten zu untermauern. Da die Fronten in dieser Frage allerdings weiterhin verhärtet waren, einigten sich Regierung und DUI auf einen Dialog über eine Reihe von Fragen, die die DUI als Vorbedingung für die Unterstützung der Reformgesetze im Parlament nannte. Es handelte sich dabei u.a. um Regelungen zum Gebrauch der albanischen Sprache auf dem gesamten Staatsgebiet Mazedoniens, Entschädigungen für Veteranen der ehemaligen Nationalen Befreiungsarmee (UÇK) und die Form der zukünftigen Regierungsbildung, die, nach den Vorstellungen der DUI, neben einer parlamentarischen auch einer Badinter-Mehrheit bedürfen sollte. Letzteres wurde von Seiten der VMRO-DPMNE, die von ihren Koalitionspartnern als Verhandlungsführer mit der DUI benannt worden war, strikt abgelehnt, so dass sich nur zu den beiden ersten Themen Arbeitsgruppen bildeten. Bis Ende Mai hatte man sich unter Vermittlung der EU und der USA auf Schritte geeinigt, die zu einer für alle Seiten annehmbaren Lösung der Frage des Sprachengebrauchs und der Entschädigung aller Opfer des Konflikts von 2001 beitragen sollten.¹⁴ Die DUI entschloss sich daraufhin nach über viermonatiger Abstinenz zur Rückkehr ins Parlament und zur formalen Unterstützung der Reformgesetze. Die DPA hingegen drohte mit ihrem Austritt aus der Regierung, sollten die genannten Themen weiterhin mit Parteien außerhalb der Regierungskoalition verhandelt werden, und beanspruchte alle weiteren Schritte bezüglich des Sprachen-

13 Seit dem Konflikt im Jahr 2001 und der anschließenden Unterzeichnung des Ohrider Rahmenabkommens gelten die beiden Mitunterzeichner des Abkommens, die EU und die USA, als Garanten des Vertrags und haben sich mehrfach vermittelnd an der Umsetzung beteiligt. Da die EU und die NATO mittlerweile die Implementierung des Abkommens von Ohrid als Voraussetzung für eine erfolgreiche Mitgliedschaft in der jeweiligen Organisation festgesetzt haben, traten sie in diesem Fall erneut vermittelnd in Erscheinung.

14 Die DPA beteiligte sich nicht, auch wenn die Verhandlungen sich mit Kernthemen der Partei befassten, die sie immer wieder propagiert hatte. Man spekulierte vielmehr darauf, dass die Gespräche früher oder später ohnehin scheitern würden und die DPA dann zum Zuge kommen würde.

gebrauchs und der Entschädigung der Opfer der Krise von 2001 für sich. Allerdings konnte sie im weiteren Verlauf keine nennenswerten Vorschläge unterbreiten. Aber auch die Verhandlungen zwischen der VMRO-DPMNE und der DUI zeigten keine erwähnenswerten Fortschritte.

Dennoch hatte die DUI mit ihrem Vorgehen zweierlei erreicht: Zum einen hatte sie gezeigt, dass sie trotz ihrer Oppositionsrolle in der Lage war, wichtige Entscheidungen des Parlaments zu blockieren. Zum anderen hatte sie ihre Hauptkonkurrentin DPA in der Öffentlichkeit bloßgestellt, indem sie gerade diejenigen Themen, die die DPA als Schwerpunkte ihrer Regierungsarbeit bezeichnete, besetzt und damit die Schwäche des ethnisch albanischen Koalitionspartners bewiesen hatte. Diese Schmach war einer der Faktoren für das Scheitern der Regierungskoalition im Frühjahr 2008 und die nachfolgende Auflösung des Parlaments.

Die DPA arbeitete dennoch weiter daran das Image der DUI zu beschädigen und machte sie öffentlich für einige Zwischenfälle mit mehreren Toten verantwortlich.¹⁵ Zwar deutete einiges auf die Beteiligung der DUI nahestehender Krimineller hin; dies konnte allerdings in den folgenden Untersuchungen nicht einwandfrei nachgewiesen werden. Ein Schusswechsel zwischen Sicherheitskräften und einer landesweit bekannten albanischen Gang in den Bergen nördlich von Skopje, bei dem ein Polizeikommandeur und zwei Bandenmitglieder getötet wurden, sowie der bis heute ungeklärte Einschlag zweier Granaten in der Nähe des Regierungsgebäudes in Skopje im Frühsommer 2007 sorgten nicht nur innerhalb des Landes für Unruhe, sondern brachten Mazedonien eine der selten gewordenen Berichterstattungen in der internationalen Presse ein, in denen etwas voreilig die allgemeine Stabilität des Landes und seine Befähigung zum EU- und NATO-Beitritt in Zweifel gezogen wurden.

Das Auftreten einer bewaffneten Gruppe im Grenzgebiet zum Kosovo im Sommer 2007 versetzte viele Menschen in Mazedonien in Unruhe, insbesondere weil zunächst unklar war, um wen es sich handelte und was die Gruppe mit den gleichzeitig im Kosovo auftauchenden bewaffneten Gruppen zu tun hatte. Diese Begebenheit im nördlich von Skopje gelegenen Dorf Tanusevci weckte bei vielen nicht nur traumatische Erinnerungen an die Krise von 2001,¹⁶ sondern brachte auch die anstehende Entscheidung über die völkerrechtliche Zukunft der benachbarten Provinz auf die Tagesordnung – mitsamt

15 Bei dieser Stigmatisierung war die Vergangenheit vieler DUI-Anhänger und -Funktionäre als bewaffnete Freischärler mit teilweise zwielichtigem Hintergrund hilfreich. Auch hatte der Hinweis eines hochrangigen DUI-Mitgliedes auf die Vergangenheit vieler Parteimitglieder als bewaffnete Kämpfer, die bei Nichtberücksichtigung ihrer Forderungen jederzeit reaktiviert werden könnten, dazu beigetragen, dass die Partei von vielen wieder eher mit bewaffneten Banden als mit konstruktiver Politik in Verbindung gebracht wurde.

16 Im Dorf Tanusevci, das sich an der Grenze zum Kosovo befindet, war die albanische Freischärlergruppe UÇK zu Beginn des Konflikts im Frühjahr 2001 in Filmaufnahmen eines mazedonischen Fernseheteams erstmals öffentlich in Erscheinung getreten. Aus diesem Grunde ist Tanusevci für viele Mazedonier gleichbedeutend mit dem eigentlichen Beginn der Krise von 2001.

den bisher verdrängten möglichen negativen Folgen für Mazedonien. Auch wenn sich bald herausstellte, dass die Gruppe zu einem ehemaligen UÇK-Kommandanten und Parlamentsabgeordneten gehörte, der sich in seinem Heimatdorf vor der drohenden Verhaftung durch die mazedonischen Behörden verschanzt hatte, und somit nichts mit der Kosovofrage zu tun hatte, blieb das unguete Gefühl, dass möglicherweise einmal mehr Unheil von Norden her drohte.

Der politische Absturz der SDSM

Für die Hauptoppositionspartei, die SDSM, die noch bis vor einigen Monaten an der Regierung gewesen war, begann im Herbst 2006 eine Monate andauernde Phase der internen Flügelkämpfe und der Selbstzerfleischung, die sich geradezu desaströs auf ihre Umfragewerte auswirkte. Die bis dahin bestimmende Partei in der mazedonischen Politik, die das Land mit nur einer Unterbrechung seit der Unabhängigkeit regiert und zwei der drei Präsidenten gestellt hatte, geriet in Gefahr in die politische Bedeutungslosigkeit abzustürzen.¹⁷

Die nach den Wahlen eingeleitete personelle Erneuerung der Führungsebene der Partei konnte diesen Trend nicht aufhalten. Im Gegenteil, die SDSM verstrickte sich seit dem außerordentlichen Parteitag im Oktober 2006, auf dem der bisherige Parteivorsitzende Vlado Bučkovski in einer Kampfabstimmung durch seine Stellvertreterin Radmila Šekerinska ersetzt worden war, in endlose interne Machtkämpfe. Darunter litt nicht nur die innere Einheit der Partei, sondern auch ihre Tätigkeit als wichtigste Oppositionspartei im mazedonischen Parlament. Der Popularitätsverlust war somit eine logische Konsequenz. Gleichzeitig sorgte er für immer neue Flügelkämpfe in der bis dahin machtverwöhnten SDSM-Führungsriege. Šekerinska, bis 2006 für ihre inhaltliche Kompetenz hoch gelobte Vizepremierministerin für Europäische Integration, konnte sich im internen Machtpoker nur schwer gegen ihren Rivalen Bučkovski durchsetzen. Dabei half ihr die tatkräftige Unterstützung ihres langjährigen Mentors Branko Crvenkovski nur begrenzt. Dieser versuchte seinerseits die Schwäche der SDSM, der er seit ihrer Gründung und bis zu seiner Wahl zum Staatspräsidenten 2004 vorgestanden hatte, durch Opposition zu Ministerpräsident Gruevski auszugleichen. Bald galt Crvenkovski, der als Präsident eigentlich überparteilich sein sollte, bei vielen als der wahre Oppositionsführer. Gruevski, der Crvenkovskis Wahl 2004 nicht anerkannt hatte, erwiderte bereitwillig alle Anwürfe und beide Seiten verstrickten sich in der Folge in immer neue Auseinandersetzungen und persönliche Angriffe, die

17 Repräsentative Umfragen des International Republican Institute (IRI) und der mazedonischen Agentur Brima/Gallup zeigten die SDSM teilweise bei einem Viertel der Zustimmungswerte der VMRO-DPMNE. Vgl. auch UNDP Early Warning Report Macedonia vom Dezember 2006 und vom Juni 2007.

viele in Skopje als ihren Ämtern unangemessen erachteten. Gleichzeitig wurde Crvenkovski nachgesagt, hinter den Kulissen fieberhaft an der Wiederherstellung der inneren Einheit der SDSM zu arbeiten.¹⁸

Zwar konnten sich die beiden immer weiter auseinanderdriftenden Flügel der SDSM zunächst auf eine Zusammenarbeit einigen, doch hielten sich in den politischen Zirkeln in Skopje über lange Zeit hartnäckig Gerüchte, Bučkovski und seine Getreuen innerhalb der SDSM bereiteten die Gründung einer neuen Partei vor und würden somit dem Zerfall der ehemals stärksten politischen Kraft in Mazedonien weiter Vorschub leisten. Die Parteiführung reagierte auf diese Berichte mit einer Neuordnung der Parteistrukturen und versuchte damit den Einfluss der internen Gegenbewegung einzudämmen.

Die Aufhebung der parlamentarischen Immunität Bučkovskis im Zuge gerichtlicher Ermittlungen in einem Fall von Veruntreuung von Staatsgeldern im Verteidigungsministerium 2003, dem er zu dieser Zeit vorgestanden hatte, brachte die unterschiedlichen Fraktionen der SDSM einander wieder näher. Die unmittelbar bevorstehende strafrechtliche Verfolgung möglicher Vergehen ehemaliger SDSM-Minister durch die mazedonischen Justizbehörden und die damit einhergehende Aufhebung der parlamentarischen Immunität ließ die SDSM ihre Reihen schließen, um sich geeint gegen weitere Ermittlungen zu wehren, die von ihnen als politisch motivierte Vergeltungsmaßnahmen der VMRO-DPMNE und der NSDP angesehen wurden. Auch wenn Bučkovski die Aufhebung seiner Immunität selbst mit Hilfe seiner Kollegen von der SDSM nicht verhindern konnte, reihte er sich wieder in die Parteihierarchie ein und erklärte öffentlich alle Überlegungen über eine mögliche Parteineugründung für beendet. Wenn schon im Falle der gerichtlichen Feststellung von Vergehen seinerseits eine rechtliche Ahndung nicht abgewendet werden könnte, wollte es sich der ehemalige Premier nicht auch noch mit seiner Partei verscherzen, die weithin als gut vernetzt galt. Ein kleiner Teil seiner ehemaligen Mitstreiter folgte diesem Aufruf jedoch nicht und schloss sich im Herbst 2007 zur Partei der Freien Demokraten zusammen, an deren Gründungsvorbereitungen Bučkovski angeblich beteiligt war. Da ihr allerdings nur wenig Einfluss nachgesagt wird, war eine weitere signifikante Spaltung der SDSM somit erst einmal abgewendet. Dennoch konnte die Partei bisher ihre schlechten Umfragewerte nicht verbessern.

18 Crvenkovskis Ankündigung, er wolle in den Präsidentschaftswahlen 2009 nicht für eine zweite Amtszeit kandidieren, sondern sich stattdessen wieder um den SDSM-Vorsitz bewerben, belegt, dass er sich nie ganz aus der Parteiarbeit herausgehalten hatte. Gleichzeitig zeigte die Tatsache, dass erst ihr langjähriger und erfolgreicher Vorsitzender zurückkehren musste, damit die parteiinterne Krise überwunden werden konnte, wie ernst diese war.

Die Arbeit der OSZE-Mission: Schwerpunkt bleibt die demokratische Regierungsführung

Die OSZE-Mission blieb im Berichtszeitraum der eingeschlagenen Strategie zur zielgerichteten Unterstützung der nationalen Behörden beim Aufbau und der Reform demokratischer Institutionen gemäß internationalen Standards guter Regierungsführung treu. Dementsprechend wurden die Prioritäten der Missionsarbeit auf die Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit und die Reform der Polizei gelegt. Dies ging einher mit weiteren vertrauensbildenden Maßnahmen in den ehemaligen Krisengebieten im Nordwesten und Westen des Landes sowie der fortgesetzten Unterstützung der Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens, vor allem im Bereich der Dezentralisierung.

Letztere ging im Sommer 2007 in die zweite Phase. In dieser wurde die Finanzhoheit für die ein Jahr zuvor übertragenen Zuständigkeiten von der Zentral- an die Lokalverwaltungen übergeben. Die OSZE-Mission unterstützte alle 84 Gemeinden bei den Vorbereitungen für eine solide Finanzverwaltung und Haushaltspolitik mit einer Reihe von Trainingsmaßnahmen. Darüber hinaus setzte die OSZE-Mission ihren Beitrag zur Verbesserung der interethnischen Beziehungen und der Beteiligung ethnischer Minderheiten an Entscheidungsprozessen auf lokaler Ebene durch die Unterstützung des Aufbaus der für die interethnischen Beziehungen zuständigen Ausschüsse fort. Die Arbeitsweise und die Befugnisse der Ausschüsse wurden in die kommunalen Verwaltungsstatuten aufgenommen – ein Projekt, das auch im Ausland auf Interesse stieß und von Vertretern der Mission und einheimischen Kommunalpolitikern bei einer OSZE-Regionalkonferenz präsentiert wurde.

Ebenso wurde das seit Jahren in Mazedonien praktizierte und weiterentwickelte Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit (*community policing*) zu einem Modell, das in der Region und von OSZE-Teilnehmerstaaten in Zentralasien und im Kaukasus übernommen und angewandt wurde. Hierbei unterstützte die Mission nicht nur die Weiterentwicklung des Konzepts, sondern auch den Austausch mit anderen Ländern, zu dem Trainingsmaßnahmen von OSZE-Polizeiexperten und Angehörigen der mazedonischen Polizei beitrugen.

Eine Regionalkonferenz sowie eine Reihe von Trainings dienten dazu, die vom Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) herausgegebenen Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften in die allgemeine Polizeiarbeit in Mazedonien zu integrieren. In diesem Zusammenhang führte die Mission Ausbildungsveranstaltungen zur interkulturellen Aufklärung von Polizeiführungskräften für den Umgang mit Vertretern nationaler und ethnischer Minderheiten durch. In der Vergangenheit war es immer wieder zu Übergriffen von Polizisten auf Angehörige vor allem der Roma-Gemeinschaft gekommen. Die Trainingsmaßnahmen der OSZE-Mission sollten solche Zwischenfälle in Zukunft vermeiden helfen.

Im Bereich der Justizreform unterstützte die OSZE-Mission die nationalen Behörden bei der Umsetzung der nationalen Strategie zur Reform des Ge-

richtswesens. Ein Schwerpunkt dieser Arbeit war der Aufbau der nationalen Justizakademie zur Ausbildung von Richtern. Die Akademie nahm im Herbst 2007 ihren Betrieb auf. Die OSZE-Mission unterstützte die Akademie nicht nur bei der Aufnahme des Lehrbetriebs, sondern half auch bei der Ausarbeitung der Curricula. In Zukunft sollen an der Akademie angehende Richter nach internationalen Standards auf ihre Aufgaben vorbereitet werden. Die Akademie gilt daher als Meilenstein in der Umsetzung der Justizreformstrategie Mazedoniens und soll das Gerichtswesen nicht nur professioneller, sondern auch unabhängiger gegenüber politischer Einflussnahme machen.

Ein weiterer Trainingsschwerpunkt lag bei der Vorbereitung von Richtern und Staatsanwälten auf mögliche Kriegsverbrecherverfahren im Zusammenhang mit der Krise von 2001. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, ICTY) hatte nach den Kämpfen von 2001 Untersuchungen zu insgesamt fünf Fällen begonnen. Vier davon betreffen ehemalige Mitglieder der UÇK und mögliche von ihnen begangene Kriegsverbrechen, die ausdrücklich vom 2001 verabschiedeten Amnestiegesetz ausgenommen sind. Der fünfte Fall betraf den ehemaligen Innenminister, Ljube Boškoski, und einen hochrangigen Polizeioffizier. Während das ICTY 2007 das Verfahren gegen Boškoski eröffnete, das im Juli 2008 für den ehemaligen Minister mit einem Freispruch aus Mangel an Beweisen endete, wurden die anderen vier Fälle für die Rückgabe an nationale Gerichte vorbereitet.¹⁹ Voraussetzung hierfür war allerdings, dass die nationalen Gerichte in der Lage waren, komplexe Kriegsverbrecherverfahren im Einklang mit internationalen Rechtsstandards durchzuführen. Die OSZE-Mission war deshalb zusammen mit dem ICTY an der Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten im humanitären Völkerrecht beteiligt, um sie auf die möglicherweise bevorstehenden Verfahren vorzubereiten. Neben der rechtlichen Komponente sorgten die Rückgabe der Fälle und eine mögliche Behandlung durch nationale Gerichte unter ehemaligen UÇK-Kämpfern für erheblichen Widerstand. Ihrer Meinung nach waren mit der Verabschiedung des Amnestiegesetzes der Verfolgung jeglicher Taten während der Zeit des Konflikts Grenzen gesetzt worden, was demnach auch für die vier fraglichen Fälle gelte. Des Weiteren zweifelten sie die Neutralität und Qualifikation der mazedonischen Gerichtsbarkeit an, der sie ethnische Parteilichkeit und Revanchismus sowie Hörigkeit gegenüber parteipolitischen Interessen vorwarfen. Auch wenn durch die Verabschiedung der nationalen Strategie zur Justizreform ein Bedarf für eine Erneuerung und die weitere Ausbildung der Richter und Staatsanwälte konstatiert wurde, waren die Anschuldigungen von Seiten der ehemaligen UÇK-Kämpfer in erster Linie persönlich motiviert, um einem drohenden Verfahren zu entgehen. Da allerdings mindestens zwei der vier Fälle hochrangige DUI-Mitglieder, ehemalige Minister und Abgeordneten, betrafen, trug die Diskussion über den

19 Da das Mandat des ICTY in Kürze ausläuft, kann der Gerichtshof nicht alle Fälle zur Verhandlung bringen und hat deshalb diese Praxis für weniger prominente Fälle eingeführt.

besten Zeitpunkt für deren Rückübergabe an die mazedonische Justiz nicht gerade zur Beruhigung der allgemein schwierigen politischen Lage bei. Die OSZE beschränkte sich vor diesem Hintergrund auf ihre Ausbildungsveranstaltungen und erklärte sich in Absprache mit den nationalen und internationalen Partnern dazu bereit, mögliche Gerichtsverfahren zu beobachten, um so die Einhaltung internationaler Standards sicherzustellen. Diese Rolle wurde im Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen den mazedonischen Behörden und dem ICTY festgeschrieben. Nach mehrmaliger Verschiebung wurden die Fälle schließlich Anfang 2008 vom ICTY an die mazedonische Staatsanwaltschaft zur Weiterverfolgung übergeben. Die Ermittlungen dauern an und haben bislang kein weiteres Aufsehen erregt.

Auch setzte sich die OSZE-Mission für eine weitere Angleichung der Wahlgesetzgebung an internationale Standards ein und erarbeitete gemeinsam mit Vertretern der beteiligten Ministerien und der Zivilgesellschaft einen Katalog von Gesetzesänderungen, die die 2006 von der Wahlbeobachtermission des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) bemängelten Versäumnisse beheben sollten.²⁰ Hier standen die strafrechtliche Verfolgung von Störungen des Wahlprozesses, die Kompetenzstärkung der staatlichen Wahlkommission sowie rechtliche Vorgaben für eine transparente Wahlkampffinanzierung im Mittelpunkt.

Die ungehinderte und objektive Berichterstattung der Medien war ein weiterer Themenschwerpunkt der Arbeit der OSZE-Mission. So wurden die Umstrukturierung und die Modernisierung der mazedonischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten (*Makedonsko Radio-Televizija*, MRT) unterstützt, was diese wettbewerbsfähiger gegenüber den privaten Kanälen machte. MRT ist der einzige Sender, der Programme in allen Sprachen der ethnischen Gemeinschaften Mazedoniens anbietet. Darüber hinaus stehen die anderen großen Fernsehstationen in dem Ruf, enge Verbindungen zu politischen Parteien zu unterhalten und in ihrer Berichterstattung von deren Interessen beeinflusst zu sein. Auch bei der Einrichtung eines eigenständigen Parlamentskanals innerhalb des Programms von MRT, der die Plenar- und Ausschusssitzungen der Volksvertreter *live* in alle Haushalte übertragen soll, half die OSZE-Mission tatkräftig mit. Gerade in diesen Bemühungen zur Förderung der Transparenz politischer Entscheidungsprozesse kommt das Prinzip der demokratischen Regierungsführung besonders gut zum Ausdruck. Mit der Schließung des Feldbüros in Kumanovo im Nordosten des Landes blieb die OSZE dem eingeschlagenen Weg treu und vollzog einen weiteren Schritt zur Wandlung der Mission von einer Institution, die vor Ort die Nachwirkungen des Konflikts von 2001 beobachtete und durch vertrauensbildende Maßnahmen lindern half, zu einem auf gezielte Unterstützung der

20 Das BDIMR der OSZE beobachtet auf Einladung des jeweiligen OSZE Teilnehmerstaates Wahlprozesse nach einer einheitlichen Methodologie und überprüft die Einhaltung internationaler demokratischer Wahlstandards. Nach jeder Wahl werden Empfehlungen abgegeben, wie der Prozess verbessert werden kann.

Reformbemühungen des Landes ausgerichteten Partner. Auch wenn einige Beobachter den Abzug aus Kumanovo aufgrund der nicht absehbaren langfristigen Auswirkungen der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo auf Mazedonien für verfrüht hielten, bringt er dennoch die Anerkennung der internationalen Gemeinschaft für die verbesserte Sicherheitslage im Land zum Ausdruck.²¹ Mit dem veränderten Aufgabenschwerpunkt kann die Mission mit deutlich weniger Personal ihren Beitrag zum Fortschritt des Landes effektiver und erfolgreicher gestalten und den gewandelten Interessen Mazedoniens besser entsprechen.

Das zweite Jahr der Regierung Gruevski: Herbe Rückschläge auf dem Weg in die EU und in die NATO

Im Juni 2007 trat einer der prominentesten albanischen Politiker in der Region von der politischen Bühne ab. Arben Xhaferi, der die DPA seit ihrer Gründung 1997 geführt hatte und einer der maßgeblichen Verhandlungspartner und Unterzeichner des Rahmenabkommens von Ohrid gewesen war, übertrug die Parteiführung seinem Stellvertreter, Menduh Thaçi. Xhaferi hatte die Belange der ethnischen Albaner in Mazedonien und im Kosovo über ein Jahrzehnt lang mitbestimmt und erhebliches Ansehen auch über die Region hinaus erworben. Seine bisweilen radikalen Ansichten über die Zukunft Mazedoniens als multiethnischer Staat brachten ihm jedoch auch Kritik ein. In den letzten Jahren hatte sein Gesundheitszustand einen Abschied vom DPA-Vorsitz immer wahrscheinlicher werden lassen. Nun da die Partei wieder fest im Sattel der Regierungskoalition saß, konnte der Wechsel auch offiziell vollzogen werden. Immerhin hatte Thaçi bereits seit dem Regierungsantritt der DPA die Geschicke der Partei mit harter Hand gelenkt. Er versprach nun, die Politik Xhaferis fortzusetzen und auch zukünftig als verlässlicher Partner am Erfolg der Regierung mitzuwirken.²²

Währenddessen wurde die Arbeit der Regierung weiterhin dadurch behindert, dass sie noch immer nicht über eine Badinter-Mehrheit im Parlament verfügte.

21 Seit der Krise 2001 hatte sich die innere Stabilität in Mazedonien konstant verbessert; die Präsenz internationaler Beobachter wurde daher Stück für Stück reduziert. Aufgrund der regionalen Entwicklungen entschloss man sich, nicht alle OSZE-Beobachter aus dem Feld abzuziehen. Das OSZE-Feldbüro in Tetovo bleibt vorerst bis mindestens Ende 2008 geöffnet.

22 Dem Wechsel an der Parteispitze war ein interner Machtkampf vorausgegangen, in dem Menduh Thaçi mit dem zweiten starken Mann innerhalb der DPA, Bardhyl Mahmuti, um die Nachfolge Xhaferis konkurriert hatte. Mahmuti, ehemals „Außenminister“ des Kosovo und Funktionär der Demokratischen Partei des Kosovo (PDK), war vor den Wahlen 2006 in die DPA eingetreten und hatte durch seine guten Beziehungen innerhalb der albanischen Gemeinde in der Region zum Widererstarken der Partei beigetragen und ihr neue Mitglieder und prominente Unterstützer zugeführt. Die Versuche Mahmutis seine Position innerhalb der DPA weiter zu stärken und seine politischen Ansichten in die Tat umzusetzen, wurden von Thaçi rigoros unterbunden. Mahmuti verließ die DPA und gründete im September 2007 eine neue Partei mit dem Namen Albanische Demokratische Union.

te. Auch ein zweiter Anlauf zur Wahl des obersten Richterrates schlug im Sommer 2007 fehl, da die DUI trotz der Verständigung im Mai nicht dazu bereit war, ihre Unterstützung für die nominierten Kandidaten zuzusichern. Die Lage schien verfahren und so beschloss die Regierung, nunmehr um die Unterstützung der fünf Abgeordneten der kleineren ethnischen Gemeinschaften (Türken, Roma, Serben und Bosniaken), die ebenfalls der Opposition angehörten, zu werben. Diese hatten sich bereits auf einen Forderungskatalog verständigt, der die Schaffung reservierter Parlamentssitze für die kleineren Minderheiten, die Gründung eines Ministeriums für Minderheitenfragen sowie die Verabschiedung eines Gesetzes über die Angelegenheiten ethnischer Minderheiten beinhaltet. Nach anfänglichem Zögern ging die Regierung auf die Forderungen der Minderheitenvertreter ein und es begannen Verhandlungen, wie die Bedingungen umgesetzt werden könnten. Unter dem Eindruck der nahenden Veröffentlichung des Berichts über den Fortschritt Mazedoniens bei der Umsetzung des *Acquis communautaire* der EU im November 2007 erklärten sich die Minderheitenvertreter bereit, die Regierungskoalition bei allen anstehenden Reformgesetzen, die der Badinter-Mehrheit bedurften, zu unterstützen. Die dafür im Gegenzug geforderten Bedingungen wurden allerdings bis heute nicht erfüllt. Trotz mehrerer in letzter Minute verabschiedeter wichtiger Gesetze mit Bezug zur EU-Integration und trotz der positiven wirtschaftlichen Bilanz der Regierung, bewegten die politischen Spannungen die EU-Kommission dazu, keine Empfehlung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen für 2008 an den Ministerrat auszusprechen, wie von der Regierung erhofft. Die Kommission lobte zwar die Fortschritte Mazedoniens bei der wirtschaftlichen Entwicklung, kritisierte allerdings die weiterhin angespannten politischen Verhältnisse und das schlechte Klima zwischen der Regierung und der Opposition, das dazu geführt hatte, dass sich wichtige Reformvorhaben verzögerten oder gar nicht umgesetzt wurden. Für Mazedonien war dies nach der Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) mit der EU im Jahre 2001 und der Gewährung des EU-Kandidatenstatus im Jahre 2005 ein herber Rückschlag auf dem Weg in die euro-atlantische Integration. Ganz dem kritisierten Verhalten entsprechend überhäufte sich Regierung und Opposition gegenseitig mit Schuldzuweisungen für diese Entwicklung.

Auch wenn viele von der Entscheidung der Kommission enttäuscht waren, hatte sie nur wenig Einfluss auf die Popularität der Regierung. Diese vermittelte den Eindruck, weiterhin am wirtschaftlichen Aufschwung zu arbeiten, mit dem sich alle politischen Fragen früher oder später von selbst lösen würden. Eine mehrere Millionen Euro schwere Werbekampagne für ausländische Investoren unter dem Motto „*Invest in Macedonia*“ fand allerdings nur wenig Resonanz bei der internationalen Wirtschaftsgemeinschaft. Mit ausschlaggebend hierfür waren wohl die negativen Schlagzeilen, die das Ausland aufgrund der angespannten politischen Beziehungen zwischen den Parteien erreichten. Immerhin konnte die Regierung in einem Gebiet konkrete

Fortschritte vorweisen: Mazedonien verbesserte sich auf dem von *Transparency International* jährlich veröffentlichten Korruptionsindex um über 20 Plätze.²³

Innerhalb der Koalition verschlechterte sich das Verhältnis zwischen der VMRO-DPMNE und ihren Koalitionspartnern NSDP und DPA zusehends. Beide Juniorpartner hatten ihre jeweilige politische Agenda bislang zugunsten derjenigen der VMRO-DPMNE hintangestellt, u.a. auch mit dem Verweis auf die anstehende Beurteilung durch die EU und die NATO. Diese Strategie hatte jedoch im Falle der EU nicht den gewünschten Effekt gezeitigt. Noch dazu hatte die VMRO-DPMNE wichtige politische Fragen mit Partnern außerhalb der Regierung verhandelt. Dies war zwar aus der Not geboren, um wichtige Reformvorhaben verabschieden zu können, hatte allerdings die Stimmung innerhalb der Koalition nicht gerade verbessert. Obwohl NSDP und DPA nun immer öfter ihre eigenen Themen propagierten – im Falle der NSDP die Renten- und Sozialgesetzreform, im Falle der DPA die Rechte der ethnischen Albaner –, verließen sie die Regierungskoalition trotz mehrmaliger anderslautender Androhung der DPA nicht.²⁴

Von der anhaltenden Popularität der Regierung konnte nach wie vor ausschließlich die VMRO-DPMNE profitieren, während ihre Partner weiter an Zustimmung einbüßten. Besonders stark war der Zustimmungsverlust bei der DPA, die gegenüber ihrer Hauptkonkurrentin, der DUI, mehr und mehr an Boden verlor und dies mit immer radikaleren Forderungen zu kompensieren versuchte. Die DPA wurde damit für die Koalition zunehmend zu einer Belastung.

Innerhalb der VMRO-DPMNE wurde deshalb immer lauter über vorgezogene Neuwahlen spekuliert, die der Partei, aufgrund ihres ungebrochenen Stimmungshochs eine breite Mehrheit zu versprechen schienen und sie somit unabhängiger von den Interessen anderer Parteien machen würden.

2008: Mazedonien am Scheideweg

Der Gedanke an die Loslösung des Kosovo von Serbien hatte bei vielen Mazedoniern Furcht vor negativen Folgen für ihr Land ausgelöst. Als die einseitige Unabhängigkeitserklärung dann am 17. Februar 2008 tatsächlich erfolg-

23 Vgl. Transparency International Korruptionswahrnehmungsindices 2006 und 2007, unter: <http://www.transparency.de/Korruptionsindices.382.0.html>.

24 Das von der Opposition im Juni 2007 initiierte Misstrauensvotum ließ allerdings das Ausmaß der Klimaverschlechterung innerhalb der Regierungskoalition offen zutage treten. Vor der Abstimmung im Parlament wurde tagelang über das Abstimmungsverhalten der beiden kleineren Koalitionspartner, denen nachgesagt wurde, den Antrag und damit den Sturz der Regierung unterstützen zu wollen, spekuliert. Auch wenn einige Abgeordnete der NSDP und der DPA ihrer Unzufriedenheit durchaus gerne mit einem solchen Schritt Ausdruck verliehen hätten, entschloss man sich am Ende doch zur Regierungstreue und wehrte den Antrag der Opposition ab. Spätestens jetzt war klar, dass die Diskrepanzen innerhalb der Regierung Gruevski immer mehr zur Belastungsprobe wurden.

te, hatte sie zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen auf Mazedonien. Die von den ethnischen Albanern geforderte unverzügliche Anerkennung blieb allerdings – wohl mit Blick auf die uneinheitliche Linie der EU und aus Sorge um die Beziehungen zu Serbien – aus.²⁵

Kurz vor dem NATO-Gipfel Anfang April 2008 in Bukarest, von dem Mazedonien zusammen mit Kroatien und Albanien die Aufnahme in das Bündnis erwartete, wollte man keine vorschnellen und einseitigen Entscheidungen treffen, die die regionalen Beziehungen des Landes möglicherweise negativ beeinflusst hätten.²⁶

Im Rahmen der anstehenden NATO-Integration wurde allerdings ein anderes – altbekanntes und bisher ungelöstes – Thema zu einem drängenden Problem: der Namensstreit mit Griechenland. Obwohl das Interimsabkommen von 1996 vorsah, dass Griechenland im Gegenzug zur Änderung des Namens Mazedoniens in „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ im internationalen Sprachgebrauch den Beitritt des Landes zu internationalen Organisationen nicht behindern würde, bestand die hellenische Republik nun auf einmal darauf, die Namensfrage vor einem NATO-Beitritt Mazedoniens zu klären. Ansonsten sähe man sich gezwungen, beim anstehenden NATO Gipfel gegen eine Aufnahme des nördlichen Nachbarn zu stimmen. In aller Eile wurden daher Anfang 2008 unter Vermittlung der Vereinten Nationen zwischen Skopje und Athen Verhandlungen über die Namensfrage aufgenommen. Griechenlands Forderungen stießen außerhalb des Landes weitgehend auf Unverständnis und viele europäische Medien bezeichneten sie sogar als bizarr, insbesondere weil sie zu einem für die ganze Region unpassenden Zeitpunkt geäußert wurden. Für die beiden betroffenen Seiten ist die Namensfrage jedoch eine hochemotionale Angelegenheit und im Falle Mazedoniens sogar die Grundlage der von den meisten Nachbarn angezweifelte nationalen Identität. Entsprechend unflexibel reagierten beide Seiten auf die immer neuen Vorschläge des VN-Sonderbeauftragten Matthew Nimetz zur Lösung der Namensfrage – mit dem Resultat, dass bis zum NATO-Gipfel keine einvernehmliche Lösung gefunden werden konnte.

Obwohl der Beitritt Mazedoniens zur NATO innerhalb der Allianz von allen anderen 25 Mitgliedern unterstützt wurde und sich die Vereinigten Staaten und wichtige europäische Staaten mehrfach ausdrücklich für die Aufnahme ausgesprochen hatten, blieb Griechenland bei seinem angedrohten Veto und verwehrte seinem nördlichen Nachbarn die Aufnahme in das transatlantische Bündnis. Dies wurde nicht nur mit der eher abstrusen Vermutung begründet, Mazedonien erhebe Gebietsansprüche auf die gleichnamige nordgriechische

25 Die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo durch Mazedonien und Montenegro im Oktober 2008 rief die üblichen negativen Reaktionen von Seiten Belgrads hervor, hatte aber für die zwischenstaatlichen Beziehungen letztlich keine gravierenden Konsequenzen.

26 Auch verwies man in Skopje darauf, dass vor einer Anerkennung des Kosovo zunächst Einigung über die Demarkation der gemeinsamen Grenze erzielt werden müsse. Hier nahm man die im sogenannten Ahtisaari-Plan gemachten Vorschläge als Grundlage für alle weiteren Schritte.

Provinz, sondern bedeutete gleichzeitig auch einen Bruch des Interimsabkommens von 1996.²⁷

Der Schock über so viel Unversöhnlichkeit saß tief im politischen Skopje und in der gesamten Bevölkerung des Balkanstaates. Die mazedonische Delegation zog unter Protest vorzeitig vom NATO-Gipfel ab und konnte auch nicht durch die Zusage einer sofortigen Aufnahme in das Bündnis, sobald die Namensfrage einvernehmlich gelöst sei, getröstet werden.

Kurz vor dem Gipfel hatte die DPA einmal mehr mit ihrem Austritt aus der Regierung gedroht, wenn nicht umgehend die Unabhängigkeit des Kosovo anerkannt und die Fragen der Entschädigung der Opfer des Konflikts von 2001 sowie des offiziellen Gebrauchs der albanischen Sprache geklärt würden.

Die Kombination aus außenpolitischen Rückschlägen und Machtkämpfen innerhalb seiner Koalition bewegten Premierminister Gruevski dazu, nun offen vorgezogene Neuwahlen anzustreben. Nach einer hitzig geführten Debatte stimmte das Parlament am 11. April 2008 zum ersten Mal in der Geschichte des Landes für seine vorzeitige Auflösung. Die Regierungskoalition begründete diesen Schritt mit dem Bedarf an einer breiten und stabilen neuen Mehrheit, um die anstehenden Probleme lösen zu können. Die Opposition wies hingegen darauf hin, dass Neuwahlen nur eine Verzögerung der Verhandlungen mit Griechenland und der weiteren Bemühungen um einen schnellen EU-Beitritt bedeuteten. Die SDSM verließ dementsprechend das Plenum vor der Abstimmung, während die ethnisch albanische Oppositionspartei DUI für die Auflösung stimmte – in dem Wissen, dass sie in Umfragen weiterhin vor der DPA lag. Dieses Manko hatte Letztere auch nicht mit ihrem in den vergangenen Monaten unversöhnlichen Beharren auf ethnisch albanischen Themen wettmachen können. Dem Votum der Abgeordneten folgend setzte Parlamentspräsident Ljubiša Georgievski Neuwahlen für den 1. Juni 2008 an.

Trotz der Reform sowohl der Wahlgesetzgebung als auch der Wahlverwaltung und trotz der von allen Parteien abgegebenen Versprechen können die Parlamentswahlen von 2008 getrost als zu den schlechtesten jemals in Mazedonien durchgeführten Wahlen gezählt werden. Der von zahlreichen Gewalttaten überschattete Wahlkampf hatte bereits gezeigt, dass es den Parteien einzig und allein um den Kampf um die Vormachtstellung im eigenen Lager ging. Unter den Mazedoniern wurde dieser Kampf subtiler geführt, in albanischen Kreisen wurde die Bevölkerung hingegen wie schon früher mit Brutalität und Gewalt eingeschüchtert. All dies schadete natürlich den wirklichen Interessen des Landes, da es lediglich der Befriedigung der Partikularinteressen diverser Clans und Parteien diente. Auch am Wahltag selbst kam es zu zahlreichen gewalttätigen Zwischenfällen und Verstößen gegen die Regeln

27 Das häufig vorgebrachte Argument, Mazedonien hege Gebietsansprüche gegenüber der nordgriechischen Provinz gleichen Namens und müsse deshalb seinen eigenen Namen ändern, ist allein schon wegen der begrenzten militärischen Möglichkeiten des Landes wenig überzeugend. Darüber hinaus würde eine NATO-Mitgliedschaft Mazedoniens jeglichen eventuell doch vorhandenen territorialen Ansprüchen einen Riegel vorschieben.

gen zum Wahlverfahren; ein Aktivist der oppositionellen DUI starb bei einem Schusswechsel mit Sicherheitskräften. Die Wahlbeobachtungsmission des BDIMR stellte mit Bedauern fest, dass „sich die Erwartungen an Fortschritte [bei der Durchführung der Wahlen] nicht erfüllt haben, da es nicht gelang, Gewalttaten in den ethnisch albanischen Gebieten zu verhindern, und Gesetze nur begrenzt und selektiv durchgesetzt wurden. Organisierte Versuche, die Wahlen bereits am Morgen des Wahltags zu stören, machten es den Wählern vielerorts unmöglich, ihren Willen frei zum Ausdruck zu bringen.“²⁸ Zur Ermittlung der Endergebnisse waren drei Wahlwiederholungen in bis zu zehn Prozent der Wahllokale notwendig.

Die regierende VMRO-DPMNE verzeichnete den erwarteten Erdrutschsieg und gewann mit 63 von 120 Sitzen die absolute Mehrheit im Parlament. Konfrontiert mit dem schlechtesten Ergebnis aller Zeiten trat Oppositionsführerin Radmila Šekerinska von ihrem Posten zurück und übernahm die politische Verantwortung für die schmerzhafteste Niederlage der SDSM.

Ebenso schnell wie 2006 präsentierte Premierminister Gruevski auch 2008 seine neue Regierung nur sechs Wochen nach dem Wahltag. Im Unterschied zu 2006 gehörte diesmal jedoch diejenige ethnisch albanische Partei der Regierung an, die ihre Vormachtstellung bei den Wahlen hatte ausbauen können: die DUI. Beide Seiten behaupteten, aus der Vergangenheit gelernt zu haben; an die Stelle der früheren Auseinandersetzungen sollte nun um der Stabilität des Landes und des Reformprozesses willen die konstruktive Zusammenarbeit treten. Der erste Teil der Behauptung mag zwar stimmen, der wahre Grund für diesen Deal zwischen zwei Parteien, die sich zuvor unversöhnlich gegenübergestanden hatten, ist jedoch wohl eher die Bildung einer Zweckgemeinschaft, die für alle Beteiligten in den nächsten vier Jahren die Vorteile sicherstellt, die das Regieren mit sich bringt.

Tatsächlich gelang es der DUI innerhalb kürzester Zeit, den Austausch des Personals, den die DPA in der öffentlichen Verwaltung vorgenommen hatte, wieder rückgängig zu machen und ihre Macht im ethnisch albanischen Lager wiederherzustellen. Natürlich waren auch politische Ziele Teil des Koalitions-Deals. Die DUI akzeptierte das Wirtschaftsprogramm der VMRO-DPMNE und die mazedonische Seite sagte im Gegenzug die Umsetzung der von beiden Seiten bereits 2007 diskutierten Punkte zu: den offiziellen Gebrauch der albanischen Sprache und Entschädigungen für die Veteranen der ehemaligen UÇK. Am 26. Juli 2008 bestätigte das Parlament Premierminister Gruevskis neues Kabinett dank der Stimmen der 81 Koalitionsabgeordneten mit Zweidrittelmehrheit.²⁹

28 OSCE/ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly/Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Hrsg.), International Election Observation Mission, Early Parliamentary Elections, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, 1 June 2008, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Skopje, 2. Juni 2008, S. 1 (eigene Übersetzung).

29 Neben dem neuen ethnisch albanischen Koalitionspartner gehört nun auch die Mehrheit der Abgeordneten kleinerer ethnischer Gemeinschaften (sowohl der zuvor in der Opposition befindlichen Türken, Roma, Serben und Bosniaken als auch der Vlachen) der Regie-

Zwar bescherten die Wahlen Premierminister Gruevski das gewünschte Resultat – eine stabile Parlamentsmehrheit, mit der er in den nächsten vier Jahren ungehindert regieren kann –, sein Sieg wird jedoch von der Art und Weise, wie die Wahlen abgehalten wurden, überschattet. In ihrem Tätigkeitsbericht von 2008 hielt die EU-Kommission fest, dass sie die Durchführung der Wahlen als Hauptbeleg dafür betrachte, dass Mazedonien noch immer nicht in der Lage sei, die politischen Kriterien des *Acquis communautaire* der EU zu erfüllen. Sie empfahl daher, 2009 noch keine Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.³⁰

Mazedonien befindet sich an einem Scheideweg: Das Land läuft Gefahr, aufgrund der Rückschläge bei seinen Bemühungen um Integration in die EU und die NATO vom bisherigen Weg abzukommen. Das Veto Griechenlands und die darauf folgende hochemotionale Reaktion innerhalb der ethnisch mazedonischen Bevölkerung haben gezeigt, dass das Land vor großen Herausforderungen steht und vor dem nächsten Schritt in eine möglicherweise bessere Zukunft erst einmal mit alten Problemen, die lange verdrängt worden waren, aufräumen muss. Der Namensstreit und die damit einhergehende Identitätskrise Mazedoniens scheinen derzeit die größten Hindernisse für weiteren Fortschritt zu sein. Weder Mazedonien noch sein Nachbar Griechenland können es sich leisten, das Problem allzu lange vor sich her zu schieben, wenn die regionale Stabilität nicht aufs Spiel gesetzt werden soll.³¹

Die euro-atlantische Integration war bislang das einzige Thema, das alle Bevölkerungsschichten ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft vereint hat. Ihr war es zu verdanken, dass alle Seiten ihre Meinungsverschiedenheiten und unterschiedlichen Interessen – zumindest vordergründig – hintangestellt haben. Die Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU und in der NATO hat somit maßgeblich zur inneren Stabilität des Landes und zum interethnischen Ausgleich beigetragen. Mit der nun eingetretenen Verzögerung in der euro-atlantischen Perspektive läuft das Land Gefahr, dass trennende Faktoren wieder mehr Gewicht erhalten. Die EU und die NATO, und vor allem deren Mitglied Griechenland, müssen sich über mögliche Konsequenzen ihres Handelns bewusst sein und einen möglichen Rückfall des Balkan in bereits überwundene Zeiten mit allen Mitteln verhindern helfen. Zunehmender Nationalismus und

rungskoalition an. Sie hat, wie bereits erwähnt, bedeutenden Einfluss auf die Fähigkeit der Regierung, Reformgesetze, die die Badinter-Mehrheit erfordern, zu verabschieden.

30 Vgl. Commission of the European Communities, The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report, Brüssel, 10. November 2008.

31 Mazedonien hat nicht nur einen seiner Unterhändler für die Verhandlungen über die Namensfrage zurückgezogen, sondern im November 2008 auch Klage gegen Griechenland vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) wegen Verletzung des Interimsabkommens im Zusammenhang mit Griechenlands Veto gegen Mazedoniens Aufnahme in die NATO eingereicht. Abgesehen von der Frage der Durchsetzung bleibt es fraglich, ob ein Urteil des Gerichtshofs dazu geeignet ist, eine dauerhafte Beilegung des Namensstreits herbeizuführen.

die Tendenz zum politischen Isolationismus nach dem griechischen Veto wecken böse Erinnerungen und könnten erneut die Oberhand gewinnen, wenn die Aussichten Mazedoniens auf euro-atlantische Integration schwinden.

Die Verantwortlichen in Athen und Skopje sollten ihre anhaltenden gegenseitigen Provokationen einstellen und ihre sture Haltung, die der kurzfristigen Steigerung ihrer Popularität und der Befriedigung persönlicher oder parteipolitischer Eitelkeiten dienen soll, beenden. Die Führung in Skopje muss sich ihrer Verantwortung für die Zukunft des Landes bewusst werden und nun, vor allem nachdem sie ein solch eindeutiges Mandat erhalten hat, den eingeschlagenen Weg nach Brüssel unbeirrt weiter verfolgen. Partner wie die OSZE können Skopje lediglich ihre ehrlich gemeinte Unterstützung auf diesem Weg anbieten. Die zukünftigen Herausforderungen erfolgreich zu meistern ist hingegen die Aufgabe der politisch Verantwortlichen.

Tadschikistan und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Globale Probleme durch das Prisma eines Landes betrachtet

Mit der Aufnahme der Staaten Zentralasiens in ihre Reihen im Jahr 1992 übernahm die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa erhebliche Verantwortung für die Unterstützung von Stabilität und Frieden sowohl in der Region als Ganzes als auch in jedem einzelnen der zentralasiatischen Länder.

In Tadschikistan, einem Land, in dem nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion viele Jahre lang ein Bürgerkrieg gewütet hatte, war dies besonders wichtig. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen bemühte sich die OSZE darum, den zivilen Frieden im Land wiederherzustellen, die Rückkehr von Flüchtlingen zu unterstützen und dem jungen unabhängigen tadschikischen Staat bei seiner Herausbildung zu helfen. Mit der Unterzeichnung des Allgemeinen Abkommens über die Herbeiführung von Frieden und nationaler Eintracht am 27. Juni 1997 trat das Land in eine neue Phase der Entwicklung ein, in der der wirtschaftliche Wiederaufbau, die Armutsbekämpfung, der Aufbau regionaler Kooperationsbeziehungen und die Bildung der Institutionen eines demokratischen säkularen Staates absoluten Vorrang hatten.

Die Prioritäten des OSZE-Büros in Tadschikistan

Das Land benötigte vor allem Unterstützung bei der Beseitigung der Folgen des Bürgerkrieges. 2004 ersuchte die tadschikische Regierung die OSZE um Hilfe bei der Zerstörung von *Kleinwaffen und leichten Waffen* und *konventioneller Munition* sowie bei der Verbesserung des Systems der Sicherung und Verwaltung von Lagerbeständen. Mit dem OSZE-Büro in Tadschikistan¹ erarbeitete die OSZE ein umfassendes Programm für die Zerstörung überschüssiger Lagerbestände, die Verbesserung der Lagerbedingungen und die Verminderung des Risikos, dass gefährliche Materialien gestohlen werden.

Im August 2005 begann das OSZE-Büro in Tadschikistan mit der Durchführung eines Programms zur Zerstörung von 24 Tonnen überschüssiger Munition sowie 26.000 Kleinwaffen und leichten Waffen. Teil des Programms waren auch die Ausbildung neun einheimischer Experten in der Entsorgung von Kampfmitteln und der Bau einer Anlage zur Zerstörung von Kleinwaffen und leichten Waffen. Außerdem half das Büro bei der Instandsetzung bzw. dem

¹ Bis zum 19. Juni 2008 hieß das Büro „OSZE-Zentrum in Duschanbe“. Der Einfachheit halber wird hier durchgängig der aktuelle Name benutzt.

Neubau von sieben Lagerstätten zur sicheren Lagerung von Kleinwaffen, leichten Waffen und Munition. Finnland, Frankreich, die Niederlande, Norwegen, Slowenien, Schweden und die Vereinigten Staaten beteiligten sich mit großzügigen Zuwendungen, einen großen Teil der Kosten übernahm Tadschikistan selbst.

Nachdem die erste Phase des Programms im November 2006 abgeschlossen worden war, bat die Regierung Tadschikistans die OSZE um Hilfestellung bei der Entwicklung einer zweiten Phase, in der das Programm auf alle Regionen des Landes, auch auf das Gebiet entlang der tadschikisch-afghanischen Grenze, ausgeweitet werden sollte. Diese zweite Phase begann 2006 und hatte die Zerstörung überschüssiger Raketenantriebe und die landesweite Errichtung von 32 Lagerstätten für Kleinwaffen, leichte Waffen und Munition für die Strafverfolgungsorgane zum Ziel. Die Gruppe der Geberländer erweiterte sich in dieser Phase um Andorra.

Eine weitere gefährliche Folge der Bürgerkriege sind *Minen und Blindgänger*, die in großen Mengen über 25.000 Quadratkilometer des Landes verstreut sind und jedes Jahr sieben bis acht Opfer fordern; insgesamt gab es bislang beinahe 300 Todesfälle.

Auf Ersuchen der tadschikischen Regierung unterstützt die OSZE mit Hilfe des OSZE-Büros in Tadschikistan das Land seit 2003 bei der Reduzierung der durch Anti-Personen-Minen entstandenen Gefahren. Minenräumung trägt zudem zur Wirtschafts- und Umweltsicherheit bei, da mehr Land für die Landwirtschaft und zur Aufforstung zur Verfügung steht. Sie hilft ebenso die grenzüberschreitende Kooperation zu verbessern.

Das OSZE-Büro führt die erste Minenräumungsoperation in der Geschichte der Organisation durch und arbeitet dabei eng mit der Schweizerischen Stiftung für Minenräumung (FSD) zusammen. Seit September 2004 wurden

- Minen auf einer Gesamtfläche von 1,1 Millionen Quadratkilometern geräumt,
- insgesamt 214 Quadratkilometer Straße entmint,
- 18 Quadratkilometer ehemalige Minenfelder wieder der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt und
- ca. 4.500 Anti-Personen-Minen sowie 1.400 Blindgänger zerstört.

Mit Unterstützung der Geberländer baute das OSZE-Büro in Tadschikistan ein Zentrum zur Ausbildung von Minensuchhunden auf, das es auch weiterhin unterstützt. Die Hunde werden von Minenräumteams im Rascht-Tal nordwestlich von Duschanbe und im Bezirk Pandsch im Süden Tadschikistans eingesetzt.

Im Rahmen seines Minenräumprogramms hat das Büro Maßnahmen unterstützt, die den Zugang zu einem Kanal im Bezirk Pandsch ermöglichen sollen. Der Kanal wurde früher zur Bewässerung landwirtschaftlich genutzter Flächen in dieser unter Armut leidenden Gegend an der Grenze zu Afghani-

stan benutzt. Während des Bürgerkrieges von 1992 bis 1997 war ein Teil des Kanals vermint worden, woraufhin der Wasserlauf verschlammte. Das führte zur Überflutung landwirtschaftlicher Flächen, was wiederum gravierende menschliche, ökonomische und ökologische Verluste zur Folge hatte.

Im März 2007 startete das Büro mit Unterstützung der FSD ein Projekt zur Entminung des Kanals. Die Tatsache, dass sogar noch vor dem Abschluss des Projektes im Mai 2007 viele Anwohner, die fortgezogen waren, ankündigten in ihre Heimatdörfer zurückkehren zu wollen, sobald die Minen geräumt seien und der Kanal wieder nutzbar wäre, belegt die Bedeutung des Projektes. Eine Besonderheit Tadschikistans besteht darin, dass viele Probleme, mit denen das Land im Laufe seiner Entwicklung konfrontiert war und ist, globaler Natur sind und nicht ohne Mitwirkung der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der OSZE, gelöst werden können.

In diese Problemkategorie fällt vor allem der *Drogentransit* durch Tadschikistan. Seit zwei Jahrzehnten werden Opiate über die tadschikisch-afghanische Grenze von Afghanistan nach Europa transportiert. Alleine im Jahr 2007 beschlagnahmten tadschikische Strafverfolgungsorgane 5.270 Kilogramm illegaler Drogen, darunter 1.549 Kilogramm Heroin, 2.546 Kilogramm Opium und 1.174 Kilogramm Marihuana. Das übertrifft die 2006 sichergestellte Menge um zehn Prozent.²

Nicht von ungefähr gehört daher die Unterstützung bei der Verbesserung des *Grenzmanagements* zu den vorrangigsten Aufgaben der OSZE in Tadschikistan.

Im Juli und August 2006 führte das Grenzteam des OSZE-Sekretariats auf Anfrage Tadschikistans vor Ort eine Bedarfserhebung und eine Bewertung des Leistungsvermögens der tadschikischen Behörden bei der Lösung der Probleme des Landes durch. Auf der Grundlage dieser Beurteilung erarbeitete eine Expertengruppe eine Reihe von Vorschlägen, von denen die tadschikische Regierung 2007 drei annahm. Außerbudgetäre Projekte wurden mit finanzieller Unterstützung der Regierungen Finnlands und Norwegens im März 2008 gestartet.

Schwerpunkte dieser Projekte sind die Unterstützung der tadschikischen Regierung bei der Ausarbeitung einer Strategie zum nationalen Grenzmanagement, die Stärkung des Grenzregimes durch die Entsendung von Ausbildern zur Schulung von Grenzkontrollbeamten und der Bau einer modernen Einrichtung zur Zollabfertigung in Murghab im Osten des Landes.

Die Verbesserung der Grenzsicherheit und die Bekämpfung des Drogenhandels erfordern eine enge Zusammenarbeit mit *Afghanistan*. Auf seinem Treffen im November 2007 in Madrid verabschiedete der OSZE-Ministerrat daher einen speziellen Beschluss zu Afghanistan, der die Arbeit des OSZE-Büros in Tadschikistan zur Förderung von grenzüberschreitendem Handel und Kontakten zwischen Vertretern der Wirtschaft beider Länder stärkt.

2 Vgl. den Länderbericht der Mini-Dublin-Gruppe zu Tadschikistan.

Das OSZE-Büro in Tadschikistan bietet in diesem Zusammenhang Hilfe bei der Einrichtung permanenter Wirtschaftsforen für Geschäftsleute aus beiden Ländern an, um die Entwicklung des Handels in den Grenzregionen und den Aufbau von Wirtschaftsbeziehungen zu unterstützen. Dabei sind die Märkte in der Grenzregion, die mit Unterstützung der OSZE an den am dichtesten besiedelten Stellen in der Nähe von fünf neuen Hängebrücken über den Fluss Pandsch eingerichtet wurden, besonders wichtig.

Da Tadschikistan keinen Zugang zum Meer hat und unter seiner Lage als Binnenstaat in der Mitte der eurasischen Landmasse leidet, ist die Lösung der *Transportprobleme* des Landes von besonderer Bedeutung.

Geschichtlich verdankten die bedeutenden Staaten der Region – unter ihnen das berühmte tadschikische Samanidenreich – ihre Größe der Lage an der wichtigsten Transportroute vergangener Jahrhunderte: der Seidenstraße. Als die Bedeutung dieser Route abnahm, setzte in der Region wirtschaftliche Stagnation ein.

Heute spielt Tadschikistan eine immer größere Rolle bei der Entwicklung der Transportinfrastruktur Zentralasiens, sowohl in Ost-West- als auch insbesondere in Nord-Süd-Richtung. Die Öffnung einer neuen Brücke über den Pandsch im Dusti-Distrikt an der tadschikisch-afghanischen Grenze im August 2007 war besonders wichtig, da sie täglich mehr als 1.000 Fahrzeugen den Grenzübergang ermöglicht, was sich positiv auf die Transportstrategien der meisten zentralasiatischen Staaten auswirkt, da sie dadurch über die Häfen am Indischen Ozean neue kostengünstige Zugangswege zur globalen Wirtschaft erlangen.

Nicht weniger problematisch für Tadschikistan und die Region ist der *Wasserverbrauch*. Als Netto-Wasserexporteur versorgt Tadschikistan eine riesige Region. Seine eigenen Wasserreservoirs, Kanäle sowie Bewässerungs- und Kläranlagen stehen jedoch vor dem völligen Zusammenbruch. Um sie wieder instand zu setzen und in gutem Zustand zu erhalten, sind koordinierte Anstrengungen sowohl auf regionaler Ebene als auch im weiteren Umfeld erforderlich.

Probleme der Wasserversorgung stehen in engem Zusammenhang mit der Erhaltung einer besonders gefährdeten *Umwelt*. Infolge der globalen Erwärmung und des Anstiegs der durchschnittlichen Jahrestemperatur haben die Gletscher zu schmelzen begonnen, wodurch die regionalen Wasserreserven abnehmen. Dies hat ernste Konsequenzen für die regionale Landwirtschaft, die zur Bewässerung von Baumwollfeldern und zum Anbau anderer landwirtschaftlicher Kulturen auf eine kontinuierliche Wasserzufuhr angewiesen ist.

Wasserknappheit führt auch zu einem *Energiedefizit*. Im strengen Winter 2007/2008 erhielt Tadschikistan infolge Wassermangels weniger als die Hälfte des normalerweise vom Wasserkraftwerk Nurek gelieferten Stroms, was zu einer ernststen Energiekrise und einer dramatischen Abnahme sowohl der industriellen als auch der landwirtschaftlichen Produktion führte.

Das OSZE-Büro in Tadschikistan führt auch mehrere Projekte im Rahmen der menschlichen Dimension der Organisation durch. Tadschikistan nimmt in der internationalen Gemeinschaft insofern eine Sonderstellung ein, als es sich um den Aufbau eines demokratischen, säkularen und multikonfessionellen Staates bemüht, während es gleichzeitig *religiösen Extremismus* und Irrationalismus, beides Nährböden des *internationalen Terrorismus*, bekämpft.

Leider wird dieser Kampf oftmals unter Zuhilfenahme technischer Mittel und mit Verboten geführt. Aber auch ideologische Einflüsse sind von großer Bedeutung. Das gewaltige kulturelle Erbe der Völker des Orients im Allgemeinen und Tadschikistans im Besonderen wird gegen die primitive Propaganda ethnischen und religiösen Hasses nicht genügend genutzt. So wurde vor 800 Jahren in dem am Fuße des Pamir gelegenen Dorf Balch der Dichter Dschalaluddin Rumi (1207-1273), auch bekannt als Maulana Balchi, geboren – ein großer Verfechter religiöser Toleranz und ein bedeutender Vertreter der persischen wie auch der Weltliteratur.

Rumis Universalität zeigt sich in seinen Überzeugungen, die, obwohl im Zentrum der muslimischen Welt entstanden, nicht ohne Weiteres einer bestimmten Religion zugeordnet werden können, sondern vielmehr mit jedem Glauben an einen einzigen universellen Gott verbunden sind.

Den universellen Charakter seiner Ideen belegt auch die Tatsache, dass nach Überlieferungen von Augenzeugen Vertreter aller Religionen und sozialen Schichten den Tod Rumis am 17. Dezember 1273 betrauernten. Als die Nachricht von seinem Tod Konstantinopel erreichte, drängten sich Tausende auf den Straßen, unter ihnen Frauen und Kinder, Handwerksmeister mit ihren Gesellen, Dienstboten, Kaufleute und Bauern. Türken, Armenier und Griechen, Muslime, Juden und Christen lasen aus dem Koran und dem Talmud und sangen Psalmen; sie alle wollten Rumi die letzte Ehre erweisen.

Das OSZE-Büro in Tadschikistan unterstützt die tadschikische Regierung dabei, ihre OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung zu erfüllen. Das Büro beobachtet und fördert die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Land ebenso wie das Bewusstsein für *Gender*-Fragen und die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Entwicklung freier Medien.

Die OSZE leistet aktive Hilfestellung dabei, die Gesetzgebung des Landes mit europäischen Standards und internationalen Menschenrechtsnormen und -praktiken in Übereinstimmung zu bringen. Das OSZE-Büro finanziert die Arbeit nichtstaatlicher Organisationen, die landesweit die Einhaltung internationaler Standards für faire Gerichtsprozesse beobachten und analysieren.

Im Jahr 2008 fördert das OSZE-Büro eine Studie zum *Justizreformindex* für Tadschikistan (JRI), deren Ergebnisse der Regierung und der Zivilgesellschaft vorgestellt werden sollen. An ihnen kann in Zukunft die Entwicklung des Justizsystems des Landes gemessen werden. 2007 hat das Büro mit der Durchführung eines Projekts zu Eigentumsrechten begonnen, das sich insbesondere mit Fällen der potenziellen Beschlagnahmung von privatem Eigen-

tum durch kommunale Behörden beschäftigt. Ein Runder Tisch zur Vorstellung der Projektergebnisse ist für 2008 geplant.

Die OSZE beabsichtigt ebenfalls, sich in enger Zusammenarbeit mit der Regierung und der Zivilgesellschaft an einem Projekt zur Einrichtung eines *Ombudsmanns für Menschenrechte* zu beteiligen. Dazu gehört der Aufbau einer nationalen Institution, zu deren Einrichtung Tadschikistan verpflichtet ist, um Verletzungen von Menschenrechten aufzudecken und private Beschwerden von Bürgern des Landes zu klären.

Seit 2000 unterstützt das OSZE-Büro Tadschikistan bei der Durchführung einer Gefängnisreform. Dabei handelt es sich um ein Regierungsprogramm, das bislang leider nicht zufriedenstellend umgesetzt wurde, was zahlreiche Menschenrechtsverletzungen, u.a. die Nichteinhaltung juristischer Standards und Fälle von Folter und Misshandlungen von Gefangenen, belegen. Seit 2006 ist das OSZE-Büro Mitglied der Arbeitsgruppe für die Reform der Strafvollzugsanstalten, der auch internationale Organisationen angehören, die sich über die Haftbedingungen in tadschikischen Gefängnissen besorgt zeigen. Das Büro hofft, dass auch die tadschikische Regierung Vertreter in die Arbeitsgruppe entsenden und unabhängigen Einrichtungen wie z.B. dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuzes (IKRK), Zugang zu Justizvollzugsanstalten gewährt wird.

Freie und faire Wahlen bilden die Grundlage der Demokratie. Die OSZE verwendet einen Großteil ihrer Arbeit darauf, die tadschikische Regierung bei der Modernisierung der Wahlgesetze und des Wahlverfahrens gemäß europäischen Standards und den eigenen Verpflichtungen zu unterstützen. Im Vorfeld der Parlamentswahlen vom Februar 2005 war das OSZE-Büro in Tadschikistan gemeinsam mit dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der tadschikischen Regierung bei der Organisation und Durchführung einer Konferenz zum Thema Wahlen behilflich, die zur Ausarbeitung zweier alternativer Entwürfe eines Gesetzes über Parlamentswahlen führte. In Zusammenarbeit mit der tadschikischen Regierung unterstützte das OSZE-Büro Hunderte von BDIMR-Beobachtern bei der Beobachtung der Parlamentswahlen im Februar 2005 und der Präsidentschaftswahlen im November 2006.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen in den Jahren 2005 und 2006 wurden Empfehlungen für die tadschikische Regierung erarbeitet. Für 2008 plant das OSZE-Büro in Tadschikistan Seminare und Gesprächsrunden zur Diskussion der vorgeschlagenen Reformen zu finanzieren, die in Zukunft die Durchführung freier und fairer Wahlen ermöglichen sollen. Um tadschikischen Bürgern praktisches Wissen zu vermitteln und ihre Beteiligung an der Demokratisierung auch anderer OSZE-Teilnehmerstaaten sicherzustellen, beabsichtigt das Büro die Entsendung von Vertretern der Regierung und der Zivilgesellschaft als Wahlbeobachter in OSZE-Teilnehmerstaaten, in denen 2008 Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen stattfinden, zu unterstützen.

Seit Beginn seiner Tätigkeit in Tadschikistan sammelt und verbreitet das Büro *Informationen für die Zivilgesellschaft, die allgemeine Öffentlichkeit und für staatliche Organe*. Mit Unterstützung der OSZE durchgeführte besondere Trainingskurse machen zukünftige tadschikische Führungspersönlichkeiten mit internationalen Standards und Verpflichtungen im Bereich Menschenrechte vertraut.

Im Jahr 2007 förderte das Büro die Durchführung eines Intensivkurses über Menschenrechte und Völkerrecht für 40 Universitätsstudenten, zu gleichen Anteilen Jurastudenten und Studenten anderer Fächer.

Die Kursteilnehmer absolvierten eine zweiwöchige Schulung in Theorie und Praxis der Anwendung von Menschenrechtsprinzipien. Für 2008 plant das Büro eine Wiederholung des Kurses mit erhöhter Teilnehmerzahl. In Zusammenarbeit mit dem Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR) wurde 2007 auch die Umsetzung der Resolution Nr. 272 des Parlaments der Republik Tadschikistan unterstützt, nach der Schüler der Sekundarschulen in den Klassen 10 und 11 in das Thema Menschenrechte eingeführt werden.

Als Teil des Projektes wurden zwei Schulbücher und methodische Anleitungen für Lehrer zum Thema Menschenrechte erarbeitet; Lehrer und Mitarbeiter des Bildungsministeriums nahmen an zwei Runden Tischen zu den Ergebnissen des Projekts teil.

Im Jahr 2007 fand nur wenige Wochen vor dem traditionell in Polen durchgeführten jährlichen Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension der OSZE, das auch Aspekte der gesellschaftlichen Transformation thematisiert, das „Vorläufige Treffen zur Beurteilung der gesellschaftlichen Transformation in Tadschikistan“ statt, das sich zu einer intensiven eintägigen Diskussion gestaltete. Das Büro war in der Lage, mehr als zehn Vertretern aus Regierung und Zivilgesellschaft durch die Übernahme der Reisekosten die Teilnahme an dem jährlichen Implementierungstreffen in Warschau zu ermöglichen. Zu den weiteren für 2008 geplanten Veranstaltungen gehört die Gedenkveranstaltung zum 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Diese wird von Feierlichkeiten und karitativen Veranstaltungen in Duschanbe und in den Vororten der Hauptstadt begleitet. Des Weiteren sind Gesprächsrunden zu Menschenrechtsthemen sowie zu aktuellen Tadschikistan betreffenden Problemen geplant.

Projekte zur *Gleichstellung der Geschlechter* sind für die Arbeit der OSZE in Tadschikistan von besonderer Bedeutung. Das OSZE-Büro in Tadschikistan unterstützt neun über das ganze Land verteilte Beratungszentren für Frauen, die kostenlose Beratung in rechtlichen, medizinischen und psychologischen Fragen anbieten und Frauen helfen, eine Grundbildung zu bekommen sowie berufliche Fähigkeiten zu erwerben. Seit 2006 haben mehr als 24.000 Menschen von der Arbeit der Zentren profitiert. Mit finanzieller Hilfe der Vereinigten Staaten hat das OSZE-Büro außerdem in Chudschand im Norden Tadschikistans das erste Frauenhaus für Opfer häuslicher Gewalt unterstützt.

Seit 2006 hat das Frauenhaus ca. 3.000 Frauen psychologisch und juristisch unterstützt und 41 von ihnen Wohnraum zur Verfügung gestellt.

Gemeinsam mit dem Lehrerfortbildungsinstitut in Duschanbe arbeitet das Büro in einem Pilotprojekt an der Einbeziehung von Gleichstellungsaspekten in Bildungsangebote. Ein den Bedürfnissen von Lehrern an Sekundarschulen angepasster Lehrplan wurde entwickelt und 16 Lehrer absolvierten eine Schulung zum Ausbilder. Mit Unterstützung der OSZE haben die Zeitschrift *Ravzana ba Jahon* („Das Fenster zur Welt“) und die Website www.ravzana.tj dazu beigetragen, das Bewusstsein von lokalen Verwaltungen, Gemeinderäten und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) für *Gender*-Themen zu erhöhen.

Seit 2006 hat das OSZE-Büro in Tadschikistan an der Schulung von landesweit über 350 Beamten in der Umsetzung von Gleichstellungspolitik mitgewirkt. Zur Stärkung der Handlungskompetenzen von Frauen-NGOs hat das Büro außerdem ein Forum finanziert, in dem die Rolle der Frauen in Tadschikistan in Bezug auf Entwicklungsfragen erörtert wurde.

Darüber hinaus unterstützte das OSZE-Büro eine Gruppe von Experten aus NGOs bei der Vorbereitung eines Schattenberichtes zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Der Bericht, der dem VN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau in New York vorgelegt wurde, enthält wichtige Informationen und Basisdaten als Grundlage für die Empfehlungen der Vereinten Nationen an die tadschikische Regierung.

Das OSZE-Büro arbeitet gemeinsam mit dem Parlamentarischen Ausschuss für Soziales, Gleichstellung und Umwelt und dem Regierungsausschuss für Frauen und Familie daran, das Bewusstsein der Parlamentsabgeordneten für die Gleichstellung der Geschlechter zu verbessern und das Konzept des *Gender Mainstreaming* in die Aus- und Überarbeitung einschlägiger Gesetze und Verordnungen einfließen zu lassen. Das Büro fördert außerdem die Idee, öffentliche Anhörungen durchzuführen, in denen die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes erörtert wird. Einige konkrete Vorschläge zur Verbesserung des Gesetzes und zur Einführung von Mechanismen zur Umsetzung mittels Vorgaben und Regelungen wurden bereits gemacht.

Die Arbeit im Kampf gegen *Menschenhandel* ist ein wichtiger Teil der Aktivitäten der OSZE in Tadschikistan. Das OSZE-Büro in Tadschikistan unterstützt vor allem die professionelle Ausbildung von Journalisten, um die Berichterstattung über die Bekämpfung des Menschenhandels zu verbessern. Es hat Informationskampagnen gefördert, Schwächen in der nationalen Gesetzgebung identifiziert und bei der Formulierung eines nationalen Aktionsplanes zur Bekämpfung des Menschenhandels als Berater fungiert.

Das Büro leistete der tadschikischen Regierung Hilfestellung bei der Durchführung von Projekten zur Verhinderung von Menschenhandel durch Informations- und Bildungsmaßnahmen zur Aufklärung von Kindern und Jugendlichen über Menschenhandel, über die Risiken und die damit verbundenen

Konsequenzen sowie über die Methoden der Anwerbung von zukünftigen Opfern sexueller Ausbeutung. 3.216 Personen, vor allem Jugendliche und Studenten, haben diese Bildungsprogramme durchlaufen. Des Weiteren unterstützt das Büro den Kapazitätsaufbau der Kommission zur Bekämpfung des Menschenhandels, indem es deren Teilnahme an regionalen und internationalen Veranstaltungen und Konferenzen zur Verhinderung von Menschenhandel ermöglicht.

Einer der wichtigsten Wege zur Etablierung einer demokratischen Gesellschaft führt über die Einrichtung unabhängiger und professionell kompetenter *Massenmedien*, ein Bereich, mit dem Tadschikistan zur Zeit viele Probleme hat. Informationen für die Öffentlichkeit und der generelle Stand der Medienentwicklung im Land lassen zu wünschen übrig. Vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Staatsorganen und unabhängigen Medien sind notwendig. Den Journalisten fehlen Kenntnisse in modernen Präsentationstechniken und es gibt keine gemeinsamen professionellen Standards. Diese Probleme soll das Medienunterstützungsprogramm des OSZE-Büros in Tadschikistan lösen helfen.

Vorrangig erfordert das die Schaffung der notwendigen rechtlichen Basis für die Gewährleistung der Pressefreiheit; gleichzeitig setzt es aber auch das Vorhandensein journalistischer Verantwortung für die Echtheit und die Qualität der verbreiteten Informationen voraus. In Bezug auf elektronische Medien organisierte das OSZE-Büro zusammen mit internationalen und lokalen Partnern eine Konferenz und mehrere Runde Tische, um Probleme der elektronischen Medien, insbesondere bei der Vergabe von Sendeerlaubnissen, zu ermitteln.

Im Jahr 2008 hat das OSZE-Büro in Tadschikistan einen Dialog über aktuelle medienpolitische Themen im Rahmen seines Medienunterstützungsprogramms eingerichtet. Er soll zum einen bewirken, dass die tadschikischen Medien aktiver werden; zum anderen soll er das Vertrauen zwischen der Regierung und unabhängigen Medien auf der Grundlage demokratischer Prinzipien sowie professioneller und ethischer Standards stärken. Das Büro hat eine Reihe von Fallstudien über die Situation der Medienwirtschaft im Land initiiert. Im Mittelpunkt der Studien zur Entwicklung der Presselandschaft werden die Analyse der Verbreitung von Zeitungen und Zeitschriften, der Preisbildungsfaktoren und der Werbemöglichkeiten in den tadschikischen Medien stehen.

Die technische Unterstützung für Printmedien zielt darauf ab, deren Auflage zu steigern und die ländliche Bevölkerung mit lokalen Printerzeugnissen zu versorgen. Zur Stärkung unabhängiger Presseerzeugnisse wurde ein Projekt zur Verbesserung ihrer Wirtschaftlichkeit initiiert.

Um den *Zugang zu Informationen* in Tadschikistan zu verbessern, unterstützt das OSZE-Büro ein Medien-Beratungszentrum in Duschanbe, das Journalisten und Journalistikstudenten seit 2004 einen kostenlosen Internetzugang und

Fachliteratur zur Verfügung stellt. Außerdem wird bei der Ausarbeitung eines neuen Gesetzes über den Zugang zu Informationen Hilfestellung geleistet.

Die Sicherstellung von Medienfreiheit ist untrennbar mit einer verbesserten Berufsausbildung der Journalisten und der Entwicklung verbindlicher Mechanismen der Selbstkontrolle der Medien, einschließlich der Erarbeitung eines Ethikkodex, verbunden.

In Erfüllung seines Mandats und auf Wunsch der tadschikischen Regierung beobachtet und analysiert das OSZE-Büro regelmäßig Entwicklungen im Wirtschafts- und Umweltbereich und berichtet darüber. Insbesondere unterstützt es die betriebliche Entwicklung *kleiner und mittlerer Unternehmen* und fördert Regierungsinitiativen zur Durchführung von Landreformen und zur Verhinderung von Bodendegradation und radioaktiver Kontamination sowie von illegaler Arbeitsmigration. Außerdem beteiligt sich das Büro an der Durchführung regionaler Maßnahmen der OSZE im Wirtschafts- und Umweltbereich.

Zur Unterstützung des staatlichen Programms zur Verminderung der Armut finanzierte die OSZE Projekte zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in Regionen mit positiver Wirtschaftsprognose. Seit 2006 wurden mehrere ständige Beratungs- und Schulungszentren im ganzen Land eröffnet, mit dem Ziel die staatliche Kampagne zur Armutsbekämpfung zu unterstützen. Zusätzlich zu Kursen über die wichtigsten Aspekte der Gründung und Führung eines Wirtschaftsbetriebs bieten die Zentren ihren Kunden auch Rechtsberatung an. Die meisten Kunden sind Frauen, deren Ehemänner im Ausland arbeiten. Allerdings kommen auch zurückgekehrte Emigranten, die mit ihren Ersparnissen einen eigenen Betrieb gründen wollen, damit sie dauerhaft in Tadschikistan bleiben können.

1996 begann Tadschikistan seine großen staatlichen und kollektiven landwirtschaftlichen Betriebe in Genossenschaften und Privatbetriebe zu überführen. Zur Unterstützung der tadschikischen Regierung bei der Durchführung der *Bodenreform* initiierte die OSZE 2004 ein Projekt zur Aufklärung der Bauern über ihre Rechte und die Möglichkeiten der Bodennutzung.

Das Büro eröffnete Informationszentren für landwirtschaftliche Betriebe und Bauernhöfe in der Region Chatlon und im Rascht-Tal als weiteren Schritt in der Entwicklung der Landwirtschaft. Da die tadschikische Wirtschaft vorwiegend agrarisch geprägt ist, wurden die Zentren zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen mit den Zentren zur Unterstützung der Landwirte in einem einzigen integrierten Netzwerk zusammengeführt. In vorwiegend landwirtschaftlich geprägten Regionen sollen sie dazu beitragen, Informationen und Fähigkeiten zur Verbesserung der Qualität der Viehbestände und Feldfrüchte zu vermitteln und die Produktivität zu steigern. Die Zentren bieten jungen Unternehmern und Landwirten Beratung an über Möglichkeiten zum Erhalt und zur sinnvollen Verwendung von Bankdarlehen sowie zur praktischen Umsetzung des neuen Rechts auf unabhängige Planung der Fruchtfolge und die Entscheidung darüber, was auf dem Land angebaut werden soll.

Jedes Jahr verlassen rund eine Million tadschikische Bürger das Land auf der Suche nach Arbeit, zumeist in Russland und Kasachstan. Viele von ihnen sind nur unzureichend über Einwanderungs- und Registrierungsbestimmungen informiert und werden zu *irregulären Migranten*.

Seit 2004 haben das OSZE-Büro und die Internationale Organisation für Migration (IOM) Informations- und Beratungszentren für potenzielle Migranten finanziert. Um der Regierung dabei zu helfen, die Zahl derjenigen Migranten zu reduzieren, die gegen die Einwanderungs- und Registrierungsbestimmungen in den Zielländern verstoßen, wurden im Jahr 2006 weitere Zentren in den Provinzstädten Chudschand, Kuljab, Kurgan-Tjube und Schaartus eröffnet.

Zur Verbesserung der Kapazitäten der Regierung im Bereich Arbeitsmigration half das Büro außerdem der tadschikischen Behörde für die Arbeitsaufnahme im Ausland bei der Vergrößerung und Renovierung seiner Räumlichkeiten, bei der Anschaffung von Computern und bei der Unterzeichnung von Arbeitsverträgen mit potenziellen ausländischen Arbeitgebern tadschikischer Arbeitsmigranten. 2007 prüften die OSZE-Zentren zur Unterstützung von Arbeitsmigranten mit Hilfe der Behörde für die Arbeitsaufnahme im Ausland die Möglichkeit, bereits im Vorfeld notwendige Kontakte zur Regelung des Beschäftigungsverhältnisses im Ausland aufzunehmen, so dass die Emigranten, die Tadschikistan verlassen, bereits vor der Ausreise über die Art der Arbeit in den Zielländern informiert sind.

Seit 2004 fördert die OSZE die Entwicklung des *Handels zwischen Tadschikistan und Afghanistan*. Eine internationale Konferenz über die Entwicklung von Handelsbeziehungen zwischen den Nachbarländern der Region Pamir fand 2005 in Chorog, dem Verwaltungszentrum der Autonomen Region Berg-Badachschan statt. Die Konferenz führte zu einigen Handelsabschlüssen über Grenzen hinweg.

Im Jahr 2007 wurden vier Zentren zur Förderung des grenzüberschreitenden Handels zwischen Tadschikistan und Afghanistan eröffnet: zwei in Berg-Badachschan, eines im südlichen Teil der Region Chatlon und eines im Raschtal. Die Zentren sollen Unternehmern auf beiden Seiten der Grenze Informationen über Zollbestimmungen, Märkte und Schulungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen. Die größte Aufmerksamkeit wird dabei im grenzüberschreitenden Handel tätigen kleinen Betrieben gewidmet. Die ersten drei der genannten Zentren liegen an der tadschikisch-afghanischen Grenze, das vierte unterstützt den Handel an der Grenze zu Südkirgisistan.

Das OSZE-Büro war Tadschikistan auch bei der Entwicklung einer nationalen Umweltstrategie für die Jahre 2005 bis 2020 sowie mehrerer spezifischer Strategien in den Bereichen Wassermanagement und Umweltmonitoring behilflich. Diese Strategien zielen darauf ab, die Gesetzgebung zu verbessern, Mitarbeiter zu schulen und Prioritäten im Umgang mit ökologischen Problemen zu setzen. Das Büro unterstützte außerdem die Erarbeitung eines Naturschutzgesetzes sowie von fünf Verordnungen, deren Verabschiedung durch

das Parlament für 2008 vorgesehen ist. Mit Hilfe der OSZE hat sich eine Bewegung zur Umsetzung der Århus-Konvention gegründet, die sich erfolgreich weiterentwickelt.

Zu den ökologischen Prioritäten Tadschikistans gehören *Bodendegradation und -erosion*, die 97 Prozent der Ackerfläche des Landes betreffen. Die Aufklärungsarbeit in diesem Bereich durch das Büro in Tadschikistan und dessen Außenstellen in Chudschand, Kuljab, Kurgan-Tjube und Schaartus hat mehr als eine Million Menschen in den Regionen Chatlon and Sughd erreicht. Bewohner des Rascht-Tals und der Region Chatlon in Süd- und Osttadschikistan haben im Rahmen des OSZE Schulungs- und Aufklärungsprogramms etwa 600.000 Setzlinge gepflanzt, um die Bodendegradation und -erosion aufzuhalten. Das staatliche Fernsehen strahlt regelmäßig Informationssendungen zu ökologischen Themen wie Wasser, Bodendegradation und Luftverschmutzung aus.

Während der Sowjetzeit war Tadschikistan einer der wichtigsten Produzenten von Uran für die Nuklearindustrie. Der massive Uranabbau hinterließ ein giftiges „Erbe“, das für etwa zehn Millionen Menschen in Tadschikistan selbst sowie in Usbekistan, Kirgisistan und Turkmenistan im Einzugsgebiet des Flusses Syr-Darja die Gefahr radioaktiver Kontamination mit sich bringt.

Die OSZE förderte die Gesundheitsfürsorge für die Einwohner von Taboschar im Norden Tadschikistans, wo mehr als 7,7 Millionen Tonnen radioaktiven Mülls gelagert sind, durch finanzielle Hilfe für die Wiederherstellung von Vorrichtungen zum Schutz vor Schlammlawinen sowie zur Reparatur defekter Bewässerungsleitungen und -gräben innerhalb und außerhalb der Stadt, um das Trinkwasser vor einer Verseuchung durch Radionuklide zu schützen.

Ein Koordinierungstreffen, auf dem alle Teilnehmer die Bedeutung des Problems radioaktiven Mülls anerkannten, fand 2007 in Duschanbe statt. Das OSZE-Büro hat die finanzielle Unterstützung für ein Projekt zur Ausarbeitung von Anträgen, mit denen ausländische Investitionen in die Lagerung radioaktiven Abfalls in Nordtadschikistan eingeworben werden sollen, vorgeschlagen.

Schlussfolgerungen

Zentralasien war bedauerlicherweise seit jeher Zankapfel zwischen internationalen Mächten und Objekt geopolitischer „*Great Games*“ zwischen Staaten, die ihre strategischen Interessen im militärischen und ökonomischen Bereich zu sichern suchten. Die neuen Herausforderungen und Bedrohungen des 21. Jahrhunderts führten dazu, dass die Region, und damit auch Tadschikistan, erneut ins internationale Blickfeld rückte. Diesmal allerdings wird das Land weniger das Objekt von Konkurrenten als vielmehr ein Ausgangspunkt

für die Zusammenarbeit von Staaten und Völkern bei der gemeinsamen Lösung globaler Probleme zum Nutzen aller Beteiligten sein.

Die internationale Zusammenarbeit, die Tadschikistan bei der Lösung globaler Probleme helfen soll, macht deutlich, dass eine neue Ideologie notwendig ist, die die gesamte Menschheit im Blick hat: eine Ideologie, die alle Menschen vereint, ohne Ansehen ihrer Rasse oder ihrer ethnischen, religiösen oder sozialen Zugehörigkeit.

Auch wenn die globalen Probleme zahlreich sind, haben sie dennoch eine gemeinsame Ursache: Der technologische Wandel vollzieht sich um ein Vielfaches schneller als sich die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft entwickelt, darauf zu reagieren. Diese zeitliche Verzögerung erklärt die globale Erwärmung ebenso wie die ungezügelte Zunahme des Wohlstandsgefälles zwischen armen und reichen Ländern sowie die Energie-, Ernährungs- und anderen Krisen unserer Zeit. Wissenschaftler warnen, dass sich die Frage des Überlebens der menschlichen Zivilisation schon vor dem Jahr 2030 stellen wird, falls die internationale Gemeinschaft nicht entschiedene Schritte zur Lösung der Probleme unternimmt.

Der OSZE muss bei der Entwicklung der Ideologie der internationalen Zusammenarbeit zur Lösung globaler Probleme eine besondere Rolle zukommen. Ihr Mandat und ihr Teilnehmerkreis sind einzigartig. Zusammen mit ihren Kooperationspartnern bringt sie die industriell und technologisch weltweit entwickeltesten Länder an einen Tisch – Länder, die die Träger eines bedeutenden Teils des kulturellen Erbes der Menschheit sind.

Im 20. Jahrhundert schlugen die OSZE-Staaten der internationalen Gemeinschaft eine einzigartige Menschenrechtsformel vor, mit deren Hilfe die nukleare Selbstzerstörung verhindert werden konnte, ohne dass ein einziger Schuss fiel. Im 21. Jahrhundert muss sie der globalen Zivilisation eine Alternative zur universellen Selbstzerstörung durch gedankenlosen und sinnlosen Umgang mit den uns von der Schöpfung zur Verfügung gestellten Ressourcen aufzeigen.

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Die OSZE – ein Club von „lupenreinen Demokraten“?

Der frühere deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder prägte 2004 die Formel, Wladimir Putin sei ein „lupenreiner Demokrat“.¹ Seither gilt der Ausdruck als geflügeltes Wort und wird immer wieder herangezogen, wenn es darum geht, Missstände in Russland zu kritisieren.² Einen neuen Höhepunkt erreichte die Auseinandersetzung mit den Demokratiedefiziten Russlands anlässlich der Präsidentschaftswahlen am 2. März 2008, als sich die OSZE aufgrund des verspäteten Eingangs der Einladung weigerte, Wahlbeobachter zu entsenden.³ Das spannungsgeladene Verhältnis zwischen der OSZE und Russland – einem der wichtigsten Teilnehmerstaaten der Organisation – ist Anlass dafür, zu untersuchen, inwieweit das moderne Völkerrecht die Staaten zur Achtung demokratischer Spielregeln verpflichtet und welche Rolle die internationalen Organisationen diesbezüglich spielen.

Universelles Völkerrecht und Demokratie

Nach dem modernen Völkerrecht haben alle Völker einen Anspruch auf Selbstbestimmung. Die Wahrnehmung dieses Rechts durch ein Volk ist die eigentliche Grundlage für die Legitimität eines Staates.⁴ Die Freiheit der Wahl des politischen Status durch das Volk und das Verbot der Einmischung in diesen Entscheidungsprozess bedeutet, dass sich andere Staaten einer Bewertung dieser Entscheidung enthalten müssen. Die Charta der Vereinten Nationen fordert in ihrer Präambel ausdrücklich von den Völkern, „Duld-samkeit zu üben und als gute Nachbarn in Frieden miteinander zu leben“ und trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Völker in Staaten mit unterschiedlichen Gesellschafts- und Wertesystemen leben. Dementsprechend urteilte der Internationale Gerichtshof (IGH) im Nicaragua-Fall, dass die Entscheidung über ein politisches System eine innere Angelegenheit ist und das Völkerrecht diesbezüglich keine Vorgaben macht.⁵

Stattdessen stellt es lediglich Verhaltensanforderungen auf. So macht die VN-Charta in Artikel 4 Absatz 1 die Aufnahme neuer Mitglieder davon ab-

1 Hamburger Abendblatt vom 23. November 2004.

2 Wie willkürlich der Umgang der Politik mit „undemokratischen“ Verhaltensweisen der anderen Seite ist, wird daran deutlich, dass Politiker ihre die Demokratie preisenden Reden kurzerhand ändern, wenn es opportun erscheint. Vgl. beispielhaft die Notiz in der FAZ vom 6. März 2008: „Steinmeier zog Kritik an Russland zurück“.

3 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25. Februar 2008.

4 Vgl. Daniel Thürer, Self-determination, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Band IV, Amsterdam 2000, S. 372.

5 Vgl. *Case Concerning Military Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, Urteil des IGH vom 27. Juni 1986, ICJ Reports, Den Haag 1986, S. 133.

hängig, dass sie „friedliebend“ sind. Die Forderung, dass die VN-Mitgliedstaaten demokratisch verfasst sein müssen, war bereits bei der Ausarbeitung der Charta in San Francisco als Einmischung in innere Angelegenheiten verworfen worden.⁶ Eine Ausnahme von dieser „Blindheit“ des Völkerrechts gegenüber Staatsformen bilden nazistische und faschistische Regime. Deren Ideologien wurden mit Resolution 36/162 der VN-Generalversammlung vom 16. Dezember 1981 ausdrücklich verurteilt. Auch rassistische Regime wurden durch das Völkerrecht geächtet, wie die vielen Resolutionen gegen das südafrikanische Apartheidregime belegen.⁷

Aus dem inneren Selbstbestimmungsrecht ist herzuleiten, dass die Völker berechtigt sind, bei der Gestaltung der Angelegenheiten ihrer Gemeinschaft eine aktive Rolle in Freiheit und Gleichheit zu spielen. Dies ist ebenso ein demokratisches Moment wie der gemeinsame Ursprung von Menschenrechten und Demokratie. Dieser kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass jede umfassende Menschenrechtsverwirklichung die ausschließlich unter demokratischen Bedingungen zu erreichende freie Selbstbestimmung voraussetzt. Nur so lassen sich auch die im VN-Menschenrechtspakt von 1966 in Artikel 25 aufgelisteten demokratischen Mitwirkungsrechte verwirklichen.⁸ Allerdings beziehen sich diese Rechte auf die innerstaatliche Ebene; eine völkerrechtliche Definition der Demokratie, die die Voraussetzung für die internationale Geltendmachung eines solchen Anspruchs wäre, ist daraus nicht abzuleiten. Die Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993 lehnte eine eingehende Umschreibung der Demokratie ab und charakterisierte sie stattdessen als „auf [der] vollen Teilnahme [des Volkes] an allen Aspekten seines Lebens“⁹ beruhend.

Eine universelle Definition der Demokratie erscheint auch wegen der unterschiedlichen Wertvorstellungen in den einzelnen Staaten schwierig. Einige Staaten, wie z.B. Saudi-Arabien, bekennen zudem ausdrücklich, dass sie die Demokratie nicht als eine für sie tragfähige Staatskonstruktion ansehen.¹⁰ In der VN-Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten wurde die Frage des Einflusses der Demokratie

6 Vgl. Konrad Ginther, Art. 4, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, S. 123, Rz. 21.

7 Vgl. Jean Salomon, Internal Aspects of the Right to Self-Determination: towards a Democratic Legitimacy Principle?, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Modern Law of Self-Determination, Dordrecht 1993, S. 260.

8 Vgl. Sarah Joseph/Jenny Schultz/Melissa Castan, The International Covenant on Civil and Political Rights, Oxford 2000, S. 495ff.

9 Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, A/CONF.157/23, 12. Juli 1993, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg.), Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen 1993, DGVN-Texte 43, Bonn 1994, S. 13-46, hier: S. 17.

10 Vgl. Tom Farer, The Future of International Law Enforcement under Chapter VII: Is There Room for „New Scenarios“?, in: Jost Delbrück (Hrsg.), The Future of International Law Enforcement, Berlin 1993, S. 53.

auf die Verwirklichung der Menschenrechte vor allem als Problem der Rechtskultur und der Rechtsstaatlichkeit gesehen.¹¹

Die VN bekennen sich in ihrer Millenniums-Erklärung dazu, dass ihre Mitgliedstaaten „keine Mühen scheuen [werden], um die Demokratie zu fördern und die Rechtsstaatlichkeit [...] zu stärken“.¹² Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zur Anwendung demokratischer Verfahren und dazu, „allen Bürgern [...] echte Mitsprache [zu] ermöglichen“.¹³ Demokratie wird hier vor allem als universelles Menschenrecht verstanden.¹⁴ Auffallend sind zudem die vielen von den Vereinten Nationen ergriffenen Maßnahmen, die der Demokratisierung und Entwicklung von Staaten und „*Post-conflict*“-Gesellschaften dienen sollen.¹⁵ Um diese Aktivitäten zu koordinieren und anzuleiten, beschloss der Sicherheitsrat am 20. Dezember 2005 mit seiner Resolution 1645 die Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, der auch die Aufgabe der Demokratisierung und damit der Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker zukommt.¹⁶

Wahlen als zentrales Moment

Ein zentrales Element der Demokratisierung ist die Durchführung von Wahlen, die als „Synthese aller Menschenrechte“¹⁷ angesehen werden. Bereits 1946 hatte die VN-Generalversammlung einmal die Forderung nach der Durchführung von Wahlen und der Einsetzung einer vom Volkswillen getragenen Regierung erhoben. In der Resolution 39 (I) vom 12. Dezember 1946 bezüglich Spaniens wurde der VN-Sicherheitsrat zu weiteren Maßnahmen aufgefordert, falls „nicht innerhalb eines vernünftigen Zeitraums eine Regierung gebildet wird, die ihre Autorität aus dem Konsens der Regierten herleitet und zur Achtung der Rede-, Religions- und Versammlungsfreiheit sowie zur unverzüglichen Durchführung von Wahlen verpflichtet ist, in denen das spanische Volk seinen Willen ohne Zwang und Einschüchterung und unge-

11 Vgl. Osman El-Hajjé, Working paper on the promotion and protection of human rights by the exercise of democracy and the establishment of a democratic society, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/30, 5. Juni 1997, Absatz 15.

12 Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, A/RES/55/2, 13. September 2000, Absatz 24, unter: <http://www.un.org/Depts/german/millennium/ar55002-mill-erkl.pdf>.

13 Ebenda, Absatz 25.

14 Vgl. Henning Melber/Edward Newman/Roland Rich, Die andere Art der Intervention, in: Vereinte Nationen 5/2003, S. 161-166, hier: S.161-162.

15 Vgl. Samuel H. Barnes, The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies, AJIL 2001, S. 86ff.

16 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Die Vereinten Nationen und der Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), Globale Probleme und Zukunftsaufgaben der Vereinten Nationen, ZfP Sonderband 1/2006, S. 66ff.

17 Karel Vasak, Democracy, Political Parties and International Human Rights Law, Israel Yearbook of Human Rights, Dordrecht 1996, S. 21 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

achtet der Parteizugehörigkeit zum Ausdruck bringen kann [...]“.¹⁸ Wegen des Kalten Krieges wurde diese Forderung jedoch nicht weiter verfolgt.

Die Staatenpraxis zeigt, dass sich in demokratischen Wahlen der Volkswille besonders überzeugend artikuliert. Die VN-Generalversammlung stellt in der Resolution 45/150 vom 18. Dezember 1990 ausdrücklich fest, dass „regelmäßige und echte Wahlen ein notwendiges und unabdingbares Element anhaltender Bemühungen um den Schutz der Rechte und Interessen der Regierten sind und dass, wie die praktische Erfahrung gezeigt hat, das Recht jedes Einzelnen, sich an der Regierung seines Landes zu beteiligen, ein entscheidender Faktor dafür ist, dass alle in den Genuss eines breiten Spektrums anderer Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, kommen.“¹⁹ Angesichts dieser Betonung von Wahlen erscheint es nur folgerichtig, dass die Vereinten Nationen die Absicherung und Beobachtung freier Wahlen als eine ihrer zentralen Aufgaben ansehen. Die Generalversammlung verabschiedete mit der Resolution 46/137 am 17. Dezember 1991 Richtlinien für Wahlbeobachtungsmissionen. Zur Unterstützung und Kontrolle von Wahlen durch die Vereinten Nationen wurde im April 1992 eigens eine Abteilung im VN-Sekretariat (*Electoral Assistance Division*) gegründet.²⁰ Dieser Dienst der Vereinten Nationen erfreut sich großen Zuspruchs vieler Staaten.²¹ Die Generalversammlung unterstreicht alljährlich die Bedeutung der Wahlhilfe, so zuletzt in Resolution 62/150 vom 4. März 2008.

Allerdings ist die Zustimmung nicht ungeteilt. Ausdruck dessen ist die Resolution 60/164 vom 2. März 2006 zur „Achtung der Prinzipien der staatlichen Souveränität und der Vielfalt demokratischer Systeme bei Wahlen als wichtiges Element der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte“. Unter Verweis auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker wird darin insbesondere unterstrichen, dass die Völker ohne Einmischung von außen über ihr Schicksal entscheiden müssen, was auch beinhaltet, über die Methoden der Wahl und die einschlägigen Institutionen selbst zu entscheiden. In der Präambel werden „der Reichtum an und die Vielfalt von demokratischen politischen Systemen und Modellen freier und fairer Wahlen in der Welt auf der Grundlage nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher Hintergründe [...]“²² unterstrichen.

18 United Nations General Assembly, Resolution 39 (I), Relations of Members of the United Nations with Spain, 12. Dezember 1946, unter: <http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm>.

19 United Nations General Assembly, Resolution 45/150, Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections, A/RES/45/150, 18. Dezember 1990, unter: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r150.htm>.

20 Website abrufbar unter: <http://www.un.org/Depts/dpa/ead/index.shtml>.

21 Die komplette Liste der Staaten, denen assistiert wurde, findet sich unter: <http://www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm>.

22 United Nations General Assembly, Resolution 60/164, Respect for the principles of national sovereignty and diversity of democratic systems in electoral processes as an important element for the promotion and protection of human rights, A/RES/60/164, 2. März 2006, unter: <http://www.undemocracy.com/A-RES-60-164.pdf>.

In der Praxis bleibt die Wahlbeobachtung bislang folgenlos, denn Wahlfälschungen und die Nichtakzeptanz des korrekten Ergebnisses durch den Unterlegenen begründen für die Vereinten Nationen nicht grundsätzlich die Möglichkeit oder gar Verpflichtung zum Einschreiten. Gleichwohl zeichnen die Berichte des Generalsekretärs über die VN-Wahlbeobachtung²³ ein eindrucksvolles Bild von den umfangreichen Aktivitäten und sind wohl geeignet, durch öffentliches „*blaming und shaming*“ Einfluss auf Machthaber zu nehmen, die Wahlergebnisse nicht respektieren.

Klarere Demokratievorstellungen der Regionalorganisationen

Ein Konsens über den Inhalt der Demokratie ist in Regionalorganisationen einfacher zu erreichen, da die Staaten in diesen Organisationen zumeist über gemeinsame Wertvorstellungen und Traditionen verfügen. Dies gilt in einem besonderen Maße für die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) die in ihrer Satzung ausdrücklich feststellt: „Die Solidarität der amerikanischen Staaten und die hohen Ziele, die durch sie erreicht werden sollen, erfordern die politische Organisation der Staaten auf der Grundlage der repräsentativen Demokratie.“²⁴ Immerhin wurde Kuba unter Berufung auf diese Bestimmung auf der Außenministerversammlung der OAS 1962 ausgeschlossen, weil der Marxismus-Leninismus mit dem interamerikanischen System unvereinbar sei.

Wie kompliziert allerdings die Durchsetzung der OAS-Verpflichtungen selbst bei massiver Unterstützung durch die Staatengemeinschaft ist, zeigt der Fall Haitis. Dort wurde die OAS nach der Vertreibung des rechtmäßig gewählten Präsidenten Jean-Bertrand Aristide 1991 zur Verteidigung der Demokratie in einem Mitgliedstaat tätig. 1993 wurden sowohl von der OAS als auch vom VN-Sicherheitsrat einstimmig ein Erdöl- und Waffenembargo gegen Haiti sowie das Einfrieren seiner Guthaben beschlossen. Da diese Resolutionen unter Kapitel VII der VN-Charta angenommen wurden, ging der Sicherheitsrat davon aus, dass „diese Situation, wenn sie anhält, die internationale Sicherheit und den Frieden in der Region bedroht“,²⁵ ohne dass näher ausgeführt wurde, worin die eigentliche Friedensbedrohung bestehen sollte. In der Resolution 862 vom 31. August 1993 sprach er zudem von „der Ver-

23 Siehe z.B. United Nations General Assembly, Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization, Report of the Secretary General, A/60/431, 15. Oktober 2005.

24 Organization of American States, Charter of the Organization of American States, Artikel 3 (d), unter: <http://www.oas.org/juridico/english/charter.html>; auch in: International Legal Materials 1994, Nr. 985, S. 1009.

25 United Nations Security Council, Resolution 841 (1993), S/RES/841 (1993), 16. Juni 1993, unter: <http://www.un.org/Docs/scres/1993/scres93.htm>.

pflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Lösung der Krise in Haiti, einschließlich der Wiederherstellung der Demokratie“.²⁶

Die damalige US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen Madeleine Albright begründete die Notwendigkeit des Einschreitens der Staatengemeinschaft in Haiti mit der Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Daraus wurde in der Literatur abgeleitet, „dass das Selbstbestimmungsrecht zum Rechtstitel [wird], der den notfalls gewaltsamen Eingriff in die Rechtsordnung von Staaten rechtfertigt“.²⁷ Diese sehr weit gehende Bewertung wird durch die Resolution 940 (1994) des VN-Sicherheitsrats, die die Staatengemeinschaft zum Einsatz aller erforderlichen Mittel zur Überwindung der Militärmachthaber ermächtigte, allerdings nicht gedeckt. Dort werden als Begründungen für das Einschreiten die Verschlechterung der humanitären Lage, die systematische Verletzung der Grundrechte, die verzweifelte Lage der haitianischen Flüchtlinge und die Ausweisung einer zivilen Überwachungsmission angegeben.²⁸ Die Wiederherstellung der Demokratie wird nur in dem zwischen Präsident Aristide und den Militärmachthabern geschlossenen „*Governors-Island*-Übereinkommen“²⁹ gefordert. Aus dem Text der Resolution ist abzuleiten, dass der Grund für die Gewaltandrohung seitens der UNO die Nichtbefolgung des *Governors-Island*-Übereinkommens war. Allerdings führte die Wiedereinsetzung der demokratisch gewählten Regierung nicht zur Stabilität, so dass Haiti 2004 als „*failed state*“ erneut internationaler Hilfe in Form einer VN-Stabilisierungsmission auf der Grundlage der Sicherheitsratsresolution 1529 (2004) bedurfte.

Schrittmacher OSZE

Die Hinwendung der OSZE zu den Werten der Demokratie gehört zu den beachtlichsten Entwicklungen in dieser Regionalorganisation. Das Engagement der KSZE/OSZE basiert auf der Schlussakte von Helsinki vom 1. August 1975,³⁰ die festlegt, dass „alle Völker jederzeit das Recht [haben], in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äußeren politischen Status ohne äußere Einmischung zu bestimmen und ihre politische,

26 United Nations Security Council, Resolution 862 (1993), S/RES/841 (1993), 31. August 1993, unter: <http://www.un.org/Docs/scres/1993/scres93.htm>. Ausführlich dazu Hans-Joachim Heintze, *Völkerrecht und demokratische Staatsordnung, Anmerkungen anlässlich des internationalen Engagements zur Wiederherstellung der Demokratie in Haiti, Verfassung und Recht in Übersee* 1996, S. 6ff.

27 Udo Fink, *Legalität und Legitimität von Staatsgewalt im Lichte neuerer Entwicklungen im Völkerrecht*, in: *Juristen Zeitung* 1998, S. 330ff., hier: S. 337.

28 Vgl. United Nations Security Council, Resolution 940 (1994), S/RES/940 (1994), 31. Juli 1994, unter: <http://www.un.org/docs/scres/1994/scres94.htm>.

29 Vgl. UN Doc. S/26063 vom 12. Juli 1993.

30 Vgl. dazu die Ausführungen von Arie Bloed, *Two Decades of the CSCE Process: From Confrontation to Co-operation. An Introduction*, in: Arie Bloed (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-Operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 1-118, hier: S. 46-50.

wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach eigenen Wünschen zu verfolgen“.³¹ Wie die „Wende“ und der Zusammenbruch der sozialistischen Staaten zeigten, hatten die demokratischen Forderungen der Schlussakte von Helsinki eine gewaltige Sprengkraft entwickelt, die die diktatorischen Regime hinwegfegte. Diese neue Entwicklung fand in den Dokumenten der KSZE nach 1989 ihre Fortschreibung und Konkretisierung. Die Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990 legt den KSZE-Staaten detaillierte Verpflichtungen im Hinblick auf die Ausgestaltung eines demokratischen Staatswesens auf: „Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmäßigen, freien und gerechten Wahlen findet. Demokratie beruht auf Achtung vor der menschlichen Person und Rechtsstaatlichkeit. Demokratie ist der beste Schutz für freie Meinungsäußerung, Toleranz gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen und Chancengleichheit für alle. Die Demokratie, ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch, erfordert Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft, Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht sowie eine unparteiische Rechtspflege. Niemand steht über dem Gesetz.“³²

Obwohl es sich bei der Charta von Paris nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, wird in der Literatur zunehmend davon gesprochen, dass die demokratische Legitimation der Regierung heute eine „normative Regel des internationalen Systems“³³ geworden ist. Diese Auffassung wird durch die Anwendung von wichtigen KSZE-Bestimmungen gestützt. So machten beispielsweise die Europäischen Gemeinschaften (EG) die Anerkennung der aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgehenden neuen Staaten u.a. von der Respektierung der VN-Charta, der KSZE-Schlussakte und der Charta von Paris abhängig. Damit wurde die demokratische Staatsverfassung praktisch zur Voraussetzung für die internationale Akzeptanz der Neustaaten. Die Erfüllung dieser Verpflichtung prüfte die EG-Schlichtungskommission unter Robert Badinter.³⁴

Im Lichte der OSZE-Aktivitäten wird in der Literatur zunehmend davon gesprochen, es bilde sich eine völkergewohnheitsrechtliche Pflicht zur Beachtung demokratischer Regeln heraus.³⁵ Es wird von einem Wertordnungsdenken gesprochen, das auf den Grundwerten der Stabilität zwischenstaatlicher

-
- 31 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Loseb.-Ausg., Köln 2008, Kap. A.1, S. 8.
- 32 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: ebenda, Kap. A.2, S. 2.
- 33 Thomas M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law* 1992, S. 46.
- 34 Vgl. dazu Danilo Türk, *Recognition of States*, in: *European Journal of International Law* 1993, S. 70.
- 35 So Juliane Kokott, *Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 2004, S. 517-533, hier insbesondere S. 525-527.

Beziehungen und des Friedens, auf dem Schutz der Menschenrechte und der natürlichen Lebensgrundlagen beruhe.³⁶

Ein Club lupenreiner Demokraten?

Eine zwischenstaatliche Organisation wird immer damit befasst sein, ihren Grundsätzen und Normen zum Durchbruch zu verhelfen. Sie wird, wie jedes soziale Gebilde, stets mit Herausforderungen und Verletzungen ihrer Statuten zu kämpfen haben. Den Club lupenreiner Demokraten wird es somit niemals geben. Selbst innerhalb der EU, die anders als die OSZE zahlreiche Elemente der Supranationalität umfasst, kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass stets alle Grundsätze der Demokratie eingehalten werden. So sah sich die EU z.B. im Jahr 2000 veranlasst, gegen den Mitgliedstaat Österreich Sanktionen zu ergreifen.³⁷ Begründet wurden diese mit der Regierungsbeteiligung des rassistischen Gedankengut vertretenden Jörg Haider, des damaligen Vorsitzenden der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ). In diesem Zusammenhang wurde davon gesprochen, dass die EU das Konzept der „streitbaren Demokratie“ angewandt habe. Dieses Konzept „steht für den Versuch einer Synthese zwischen dem Prinzip der Toleranz gegenüber allen politischen Auffassungen und dem Bekenntnis zu unantastbaren Grundwerten einer Verbandsordnung“.³⁸ Im Klartext bedeutet dies, dass die Mehrheit den Grundkonsens der demokratischen Ordnung, der Rechtsstaatlichkeit und des Menschenrechtsschutzes nicht in Frage stellen darf.

Das Konzept der „streitbaren Demokratie“ muss grundsätzlich auch für die OSZE gelten, denn insbesondere die 1990 angenommene Charta von Paris verpflichtet die Teilnehmerstaaten zum Aufbau demokratischer Gesellschaften. Schon vorher wurden im Kopenhagener Dokument 21 Elemente identifiziert, die für die Achtung der Würde und der unveräußerlichen Menschenrechte unabdingbar sind.³⁹

Allerdings gibt es in der OSZE keine institutionellen Mechanismen, die denen der EU vergleichbar wären. Dies kann insofern nicht verwundern, als die OSZE sich in erster Linie als ein Instrument zur Förderung des demokratischen Wandels in vormals diktatorisch regierten Staaten versteht. Daher sollen vor allem die Regierungen und die Zivilgesellschaften über Ländergren-

36 So Matthias Herdegen, Asymmetrien in der Staatenwelt und Herausforderungen des „konstruktiven Völkerrechts“, in: ebenda, S. 571-582, hier: S. 574.

37 Siehe dazu Gregory Fox/Georg Nolte, Intolerant democracies, in: Gregory Fox/Brad Roth (Hrsg.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge 2000, S. 389ff.

38 Frank Schorkopf, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, Berlin 2002, S. 123.

39 Vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 31), Kap. H.1, Absätze 5.1 bis 5.21. Zu den Elementen gehören u.a. freie Wahlen, eine Regierungsform, die ihrem Wesen nach repräsentativ ist, sowie gesetzlich gewährleistete Menschenrechte und Grundfreiheiten.

zen hinweg zusammengebracht werden, um in eine konstruktive Debatte über gute Regierungsführung einzusteigen. Dabei spielt die Herrschaft des Rechts, die durch die Unterstützung der Gesetzgebung in den Teilnehmerstaaten gefördert werden soll, eine grundlegende Rolle. Somit geht es um die Feinabstimmung einer Kultur der Demokratie, die nicht auf einen einmaligen Vorgang der Durchführung von Wahlen beschränkt sein darf, sondern durch Institutionen gekennzeichnet ist, die – transparent und öffentlich – ihr durch Wahlen von der Mehrheit bestätigtes Mandat wahrnehmen.

Zu unterstreichen ist der Prozesscharakter, denn obwohl in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte bei der Demokratieförderung gemacht wurden, stellen sich weiterhin Probleme bei der Institutionalisierung dieser Entwicklung. Sie treten vor allem noch bei der Absicherung der umfassenden Teilnahme der Bürger an der Politik und der Schaffung von Mechanismen zur Konsultation der Bevölkerung auf. Eng damit verbunden ist die Tätigkeit der politischen Parteien. Diese Tätigkeitsbereiche stehen seit jeher im Mittelpunkt des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE. Die Praxis belegt, dass das Arbeitsgebiet des BDIMR nicht genau abgegrenzt ist, sondern flexibel an die Herausforderungen angepasst werden kann.⁴⁰ So kann nicht überraschen, dass in den letzten Jahren die Themen Migration und Menschenhandel, die eng mit Menschenrechten und der Demokratisierung von Gesellschaften zusammenhängen, immer größere Kapazitäten binden.

Ausblick

Die OSZE ist kein Club lupenreiner Demokraten. Dies kann auch nicht das Ziel der Organisation sein. Vielmehr geht es darum, die Teilnehmerstaaten beim Auf- und Ausbau demokratischer Strukturen – auch mit kritischen Hinweisen – zu unterstützen und ihnen mit Rat und Tat beizustehen. Die OSZE ist diesbezüglich ein Instrument der Kooperation. Zutreffend stellte Randolph Oberschmidt schon 2001 fest, dass die OSZE nichts ausrichten kann, wenn sie Staaten zwar für Verfehlungen im Menschenrechtsbereich kritisiert, aber keine schlüssigen Konzepte oder konkrete Hilfe für den Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen und die wirtschaftliche Entwicklung anbieten kann.⁴¹ Mit diesem breiten Ansatz geht die OSZE über die demokratiefördernden Maßnahmen des Europarates hinaus. Durch dessen Berichtssystem werden einzelne konkrete Aspekte erfasst,⁴² so dass diese Organisation eher die Schaffung lupenreiner Demokratien anstrebt als die OSZE. Daher ist es korrekt, wenn

40 Vgl. Randolph Oberschmidt, Zehn Jahre Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE – eine Zwischenbilanz, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 421-435.

41 Vgl. ebenda, S. 435.

42 Vgl. den Bericht „State of human rights and democracy in Europe“, Council of Europe Publishing, Straßburg 2007.

die OSZE auf Missstände bei der Durchführung der russischen Parlamentswahlen reagiert und keine Wahlbeobachter entsendet. Diese Abstinenz muss aber mit dem Angebot an Russland verbunden sein, weiterhin Unterstützung beim Aufbau einer funktionierenden Demokratie zu leisten.

Die Leistungen der OSZE im Kampf gegen den Menschenhandel

Einführung

Der vorliegende Beitrag soll einen Einblick in die Sichtweise der OSZE-Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels gewähren und untersucht den Mehrwert, den die OSZE als eine der führenden Organisationen im Kampf gegen den Menschenhandel in den vergangenen zwei Jahren erbringen konnte.

Es geht hier nicht darum, den jährlichen Bericht, den die Sonderbeauftragte dem Ständigen Rat über Fortschritte in der OSZE-Region vorlegt, zu duplizieren, obwohl sich der beschriebene Zeitraum teilweise mit demjenigen der Berichte von 2007 und 2008 überschneidet. Der Artikel versucht vielmehr das politische Umfeld darzustellen, in dem die Arbeit im Kampf gegen den Menschenhandel in der OSZE und in der OSZE-Region stattfindet.

Der Ansatz der OSZE ist menschenrechtsbasiert; im Zentrum stehen das Opfer – das menschliche Wesen – und die Konsequenzen für das Individuum. Alle Maßnahmen müssen zuallererst daraufhin überprüft werden, ob sie in der Lage sind die Rechte des Opfers zu schützen. Dafür ist es unerlässlich, die Erlebnisse der Opfer darzustellen – des Mädchens und des Jungen, die als Sex-Sklaven verkauft und gekauft oder zur Kleinkriminalität angeleitet werden; der jungen Frau, die von einem Bordell ins nächste verfrachtet wird und jeden Tag Dutzende Freier bedienen muss, die isoliert ist und der verboten wurde, zu irgendjemandem Kontakt aufzunehmen oder zu gehen, die festgehalten wird unter Drohungen gegen ihre Familie zuhause; des Mannes, der mit der Aussicht auf eine einträgliche Arbeitsstelle in einem Restaurant oder einem landwirtschaftlichen Betrieb geködert wird und der dann ohne Lohn, ohne Pass dasteht, menschenunwürdig behandelt wird und keine Möglichkeit hat, zu entkommen; oder der chinesischen Frauen, die am Tag in Restaurants arbeiten und nachts Sex-Dienste leisten müssen und so Opfer gleich mehrfacher Ausbeutung sind. Wir sind der Überzeugung, dass es wichtig ist, zu zeigen, dass es sich beim Menschenhandel um eine moderne Form der Sklaverei handelt, um Gewalt, um Folter, um Vergewaltigung, um Freiheitsentzug, um Betrug und viele andere schwere Verbrechen, alle gebündelt in einer einzigen kriminellen Aktivität. NGOs, die mit den Opfern vor Ort arbeiten versorgen uns mit außerordentlich wertvollen Informationen und Erfahrungen, die öffentlich gemacht werden sollten.

In der OSZE-Region sind die Opfer von Menschenhandel, sofern sie identifiziert werden konnten, in der Regel Frauen und Mädchen, vor allem im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung. Frauen stellen aber auch einen signi-

fikanten Anteil der Opfer, deren Arbeitskraft ausgebeutet wird. Die Opfer stammen oft aus dem Ausland, gehören ethnischen Minderheiten an oder sind anderweitig besonders gefährdet. Kinder machen Schätzungen zufolge die Hälfte der Opfer aus.

Es überrascht nicht, dass nur wenige gesicherte Erkenntnisse über die Praxis des Menschenhandels vorliegen: Die geringe Rate strafrechtlicher Verfolgung und die noch geringere Anzahl der Verurteilungen bedeutet, dass es nur wenige nachweisbare Opfer gibt. Noch immer ist in unserer Gesellschaft das Vorurteil tief verwurzelt, dass Frauen, die sich prostituieren, an ihrem Unglück selbst Schuld seien, was in den Augen der Öffentlichkeit wiederum die Verantwortung der Ausbeuter für das den Opfern zugefügte Leid, einschließlich der körperlichen Gewalt, gewissermaßen reduziert. Aber auch infolge intoleranter und fremdenfeindlicher Einstellungen ist das Mitgefühl mit ausgebeuteten und misshandelten Arbeitsmigranten begrenzt.

Menschenhandel – auf der politischen Agenda der OSZE weit oben

Seit der Verabschiedung des Aktionsplans der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels (im Folgenden: „Aktionsplan“) im Jahr 2003 haben die Teilnehmerstaaten Anstrengungen unternommen, viele der darin enthaltenen Empfehlungen umzusetzen. Sie haben nationale Aktionspläne entwickelt, nationale Koordinierungsstellen eingerichtet und entsprechende internationale Übereinkommen ratifiziert. Sie haben außerdem damit begonnen, ihre nationale Gesetzgebung mit den Bestimmungen des Zusatzprotokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und des zugrunde liegenden Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zu harmonisieren.

In seinem Handbuch zu den OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension weist das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) auf die Verbindlichkeit der einstimmig vom OSZE-Ministerrat gefassten Beschlüsse hin. Auch wenn sie keine rechtlich bindenden, vor Gericht einklagbaren Normen darstellen, sind die Beschlüsse keinesfalls unverbindlich. Die OSZE-Verpflichtungen sind für alle Teilnehmerstaaten politisch verbindlich; sie sind „mehr als nur eine einfache Willens- oder Absichtserklärung; sie stellen vielmehr die politische Zusicherung dar, diese Normen auch einzuhalten“.¹ Darüber hinaus werden ältere Beschlüsse durch solche neueren Datums nicht ersetzt, sondern ergänzt; die Beschlüsse der OSZE müssen in ihrer Gesamtheit – als der *OSZE-Acquis* – umgesetzt werden.

Im Idealfall hat die OSZE damit die Möglichkeit, als einzige Organisation mit den Herausforderungen, die sich durch neue Menschenrechtsprobleme

1 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE Human Dimension Commitments, Band 1, Warschau 2005, S. xviii (eigene Übersetzung).

ergeben, Schritt zu halten, indem sie diese unverzüglich und auf höchster Ebene dem politischen Diskurs zwischen den Regierungen zuführt. Notwendige Reformen, sei es die Novellierung rechtlicher Bestimmungen oder Veränderungen in der jeweiligen Praxis der Länder, können diskutiert und im Dialog entwickelt werden, bevor endgültige, von allen akzeptierte Kompromisse gefunden werden. In seiner besten Form hat der Diskurs innerhalb der OSZE erheblich zur Erarbeitung rechtlich bindender internationaler Instrumente durch andere Organisationen beigetragen. Dazu gehört auch das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (in Kraft seit 1. Februar 2008), das modernste und umfassendste europäische Rechtsinstrument in diesem Bereich.

Allerdings hat sich das politische Klima innerhalb der OSZE seit 2003 erheblich verändert. Die Zeit unmittelbar vor der Verabschiedung des Aktionsplans war von der politischen Entschlossenheit geprägt, multilateral vorzugehen, und auch von der Überzeugung, dass die OSZE auf diesem Gebiet wegweisend sein könne. Diese Einschätzung erwies sich zunächst als richtig. Die Teilnehmerstaaten waren sich darin einig, das Thema Menschenhandel auf der OSZE-Agenda deutlich höher anzusiedeln. Dass dies auch geschah, wird allein dadurch belegt, dass seit 2000 kein einziges Jahr ohne einen Ministerratsbeschluss zu dem Thema vergangen ist. Es wäre allerdings vermessen, dies als bloße Demonstration der politischen Prioritäten der Teilnehmerstaaten zu bezeichnen. Immerhin gehört Menschenhandel auch zu den wenigen Themen, die innerhalb der OSZE konsensfähig sind – auch wenn eine Einigung selbst hier nicht immer einfach war. Leider ist von der damals herrschenden Stimmung, als man noch glaubte, dass eine lösungsorientierte Arbeitsweise zu neuen und weiter reichenden multilateralen OSZE-Verpflichtungen führen und auf nationaler Ebene tatsächlich rechtliche Reformen oder Veränderungen in der Praxis nach sich ziehen würde, heute nichts mehr zu spüren.

Der Beschluss des Brüsseler Ministerrates von 2006, den 2003 unter der Ägide des Ständigen Rates eingeführten Mechanismus zur Bekämpfung des Menschenhandels zu reformieren, führte zur Integration des Mechanismus in das OSZE-Sekretariat. Nach der Annahme des Aktionsplans von 2003 stärkte dieser Beschluss ein weiteres Mal das politische Engagement der Organisation bei der Bekämpfung des Menschenhandels als Teil des umfassenden Sicherheitskonzeptes in der OSZE-Region.

Auf dem Brüsseler Ministerratstreffen wurden zwei weitere Beschlüsse zum Menschenhandel verabschiedet. Zum ersten Mal wurde Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft als Bedrohung und als besondere Form des Menschenhandels in Europa identifiziert, auf die entsprechend reagiert werden müsse. Der Ständige Rat wurde beauftragt, Wege zur weiteren Stärkung der Bemühungen der OSZE in diesem Zusammenhang aufzuzeigen. Abgesehen davon, dass der Beschluss diese Art von Menschenhandel stärker in den Mittelpunkt rückte, ging er jedoch nicht wesentlich über den Aktions-

plan hinaus. Dennoch stellte er eine solide Basis für die Ausarbeitung eines späteren Beschlusses über die Ausbeutung der Arbeitskraft dar, von dem man ambitioniertere Verpflichtungen erwarten durfte. Das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels hat dazu ein Hintergrundpapier über „Herausforderungen im Bereich rechtlicher Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften in der OSZE-Region“ herausgegeben.² Der zweite Beschluss, über die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern, ermutigte die Teilnehmerstaaten, ihre Staatsbürger wegen sexueller Vergehen an Kindern auch dann strafrechtlich zu verfolgen, wenn die Straftaten im Ausland verübt wurden, und beauftragte die Durchführungsorgane der OSZE, für eine entsprechende Schulung des OSZE-Personals zu sorgen, wobei auf den Verhaltenskodex für OSZE-Mitarbeiter sowie auf die Dienstanweisung Nr. 11 über den Menschenhandel Bezug zu nehmen sei.

Der spanische Vorsitz des Jahres 2007 bat das Büro der Sonderbeauftragten um fachliche Unterstützung bei der Vorbereitung einer Beschlussvorlage für den Madrider Ministerrat über den Menschenhandel zur Ausbeutung von Arbeitskräften. Für die Diskussion im Ausschuss zur menschlichen Dimension und zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden bei den Verhandlungen investierte die Sonderbeauftragte viel Zeit in die Erarbeitung von Hintergrundmaterial. Das BDIMR steuerte ein sorgfältig vorbereitetes *Food-for-thought*-Papier bei, an dem das Büro der Sonderbeauftragten ebenfalls mitgewirkt hatte.

Der Diskurs im Vorfeld des Madrider Ministerrats hatte zwei Seiten: Einerseits gab es einen stabilen Konsens darüber, dass solch ein Beschluss notwendig war und sowohl für die Organisation als auch für die OSZE-Staaten von Vorteil sei. Andererseits wurde jedoch häufig betont, dass der Beschluss keinerlei Verpflichtung zu Veränderungen in der nationalen Gesetzgebung enthalten dürfe. Einige der Teilnehmerstaaten empfanden ihre eigene Gesetzgebung als eine Art Grenze, auch wenn ihnen bewusst war, dass das Ausmaß des Menschenhandels keinesfalls abnahm. Einige interpretieren diese etwas widersprüchlichen Haltung so, dass diese Länder zwar in der Substanz weitgehend übereinstimmen, den internationalen Rahmen der OSZE jedoch für unpassend hielten, um in dieser Sache voranzukommen. Sogar auf dieser technischen Ebene berührte das Thema Migration offenbar einen wunden Punkt, und es gab Versuche, den Menschenhandel von seinen vielschichtigen Ursachen und Auswirkungen sowie von der Notwendigkeit, umfassend und dimensionenübergreifend darauf zu reagieren, abzutrennen.

Dies lässt sich am Beispiel eine Diskussion im Ausschuss zur menschlichen Dimension über die Praxis bei der Vergabe von Visa, Aufenthaltsberechtigungen und Arbeitserlaubnissen gut veranschaulichen. Es ist leicht nachzuvollziehen, wie abhängig ein Arbeitnehmer von seinem Arbeitgeber ist,

2 Kay Thompson, A Summary of Challenges Facing Legal Responses to Human Trafficking for Labour Exploitation in the OSCE Region, SEC.GAL/199/06, 14. November 2006.

wenn nur dieser eine Arbeitgeber die Verlängerung der verschiedenen Genehmigungen zur Weitergewährung des Aufenthalts im Zielland beantragen kann. Wenn ein Arbeitgeber seine Arbeitnehmer ausbeutet oder wenn ihm Arbeitskräfte unterstehen, die Opfer von Menschenhandel sind, gibt es ohnehin kaum ein Entkommen. Dennoch hielten einige Delegationen es für einen zu großen Widerspruch zu den bestehenden Regelungen, den Arbeitskräften das Recht zu geben, Genehmigungen zu beantragen und ihren Arbeitgeber selbst zu wählen. Einer Veränderung dieser Praxis stehen allerdings keine politischen Erwägungen im Wege; der Widerstand ist vielmehr einem generellen Unwillen geschuldet, Veränderungen in der gängigen Praxis zu akzeptieren.

So verabschiedete der Ministerrat 2007 zwar tatsächlich einen zweiten Beschluss über den Menschenhandel für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften, womit die Regierungen der OSZE-Staaten auch erneut unter Beweis stellten, dass sie den Menschenhandel als Thema ernst nehmen. Dennoch haben sie es versäumt, bei den politischen Verpflichtungen über den bestehenden OSZE-*Acquis* hinauszugehen, was wiederum zeigt, dass sie unsere Pionierrolle im Kampf gegen den Menschenhandel nicht würdigen. Die Verbesserung der internationalen Strukturen zum Opferschutz, die Verhütung dieses Verbrechens und die erfolgreichere strafrechtliche Verfolgung der Täter würden von den Teilnehmerstaaten den Willen erfordern, bestehende Normen und Praktiken zu überprüfen, insbesondere im Zusammenhang mit Migration, der sozialen Absicherung von Opfern und der Verringerung der Nachfrage nach irregulären Arbeitsmigranten. Dies ist die Realität, der sie sich stellen müssen, wenn sie es ernst meinen mit der Ausmerzung des Menschenhandels.

Der finnische Vorsitz des Jahres 2008 hat gemeinsam mit den Vorsitzländern für 2009, 2010 und 2011 (Griechenland, Kasachstan und Litauen) angekündigt, dass der Menschenhandel auf der langfristigen Agenda der OSZE weiterhin Priorität haben wird. Diese Ankündigung verspricht, dass es auch in Zukunft eine politische Plattform zur Weiterentwicklung der Ziele bei der Bekämpfung des Menschenhandels geben wird, hin zu substanzielleren Verpflichtungen bei künftigen Ministerrattreffen und selbstverständlich auch hin zu einer besseren Implementierung der bestehenden Empfehlungen und Verpflichtungen in den Teilnehmerstaaten.

Herausforderungen bei der Implementierung

Herausforderungen gibt es immer noch in fast allen Bereichen unserer Arbeit. Es sind zwar nicht mehr dieselben wie in den späten 90er Jahren, als Behörden generell nicht bereit waren anzuerkennen, dass diese Art moderner Sklaverei in ihren Ländern existierte. Jedoch erhalten wir nach wie vor nicht ge-

nügend Unterstützung, um der organisierten Kriminalität das Rückgrat brechen und die Ketten des Menschenhandels sprengen zu können.

Die Teilnehmerstaaten haben viele dieser Herausforderungen in den Bereichen Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung in einer Befragung durch das Büro der Sonderbeauftragten 2006 benannt. Auf andere Herausforderungen wurde von internationalen Organisationen und Vertretern der Zivilgesellschaft hingewiesen, die bei der Versorgung der Opfer dieser Verbrechen die Hauptlast tragen.

Eine der größten Hürden, die im Ausschuss zur menschlichen Dimension diskutiert wurden, ist die Schwierigkeit, aufgrund fehlender professioneller Kapazitäten und mangelnden Bewusstseins Fälle von Menschenhandel aufzudecken und folglich die Opfer von Menschenhandel zu erkennen. So führt z.B. die fehlende Unterscheidung zwischen Menschenhandel und dem Schmuggel von Migranten dazu, dass Opfer von Menschenhandel vernachlässigt und nicht angemessen behandelt werden, und trägt zur Straffreiheit für die Täter bei.

Da es kaum wirksame Schutzmechanismen gibt und nichtstaatliche Versorgungsdienstleister nur selten finanzielle Unterstützung erhalten, ist es schwierig, Zeugenaussagen von den Opfern zu bekommen, da diese oft Angst vor Vergeltung haben. Diese Situation ist in allen Ländern anzutreffen, obwohl es genügend Belege gibt, die auf einen engen Zusammenhang zwischen dem Umfang des Schutzes und der Hilfe für die Opfer und der Strafverfolgungsrate der Täter hinweisen.

Es ist allgemein anerkannt, dass die Erhebung und die Analyse von Daten, anhand derer das Ausmaß des Problems ermittelt werden könnte, unmöglich sind, was zum Teil daran liegt, dass es keine nationalen Berichtersteller oder ähnliche Mechanismen gibt. Ebenso fehlen eine systematische Herangehensweise, moderne und finanziell gut ausgestattete nationale Programme oder nationale Aktionspläne sowie eine ausreichende Finanzierung von Maßnahmen gegen den Menschenhandel, um Nachhaltigkeit oder überhaupt Resultate zu gewährleisten. Maßnahmen gegen den Menschenhandel bleiben in den meisten Ländern aufgrund fehlender Koordinierungsmechanismen auf der Entscheidungsebene und der mangelnden Einbeziehung relevanter Akteure sowohl aus dem Bereich der Zivilgesellschaft als auch aus der Wirtschaft in den Entscheidungsprozess fragmentiert.

Das Bewusstsein für die tiefer liegenden sozioökonomischen Ursachen sowohl der Nachfrage als auch des Angebots, wie z.B. soziale Ausgrenzung und Diskriminierung, eine unangemessene Migrationspolitik und unzureichende soziale Sicherungssysteme, ist gering. Auf dieser Ebene kann daher auch nur selten eingegriffen werden. Korruption unter Behördenmitarbeitern, Fremdenfeindlichkeit, Geschlechterdiskriminierung sowie Gleichgültigkeit gegenüber der Achtung der Menschenwürde in den Zielländern sind das beste Umfeld für Menschenhändler.

Eine negative Haltung der Bevölkerung gegenüber den Opfern von Menschenhandel, die nicht wirklich als Opfer eines Verbrechens angesehen werden (was wiederum der Identifizierung von Opfern in den Zielländern und der vollständigen Reintegration von Opfern von Menschenhandel in ihren Herkunftsländern entgegenwirkt), wird noch verstärkt durch negative Einstellungen gegenüber Migranten und Angehörigen ethnischer Minderheiten und führt zu größerer Toleranz für Ausbeutung und Menschenhandel. Darüber hinaus zeugt das geringe Interesse in den Zielländern daran, sich mit der Nachfrage nach Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Ausbeutung von Arbeitskräften auseinanderzusetzen, von einem beträchtlichen Maß an sozialer und politischer Toleranz für diese Art der Ausbeutung und schafft so ein Umfeld, das Menschenhandel und Ausbeutung begünstigt.

Wenn die Gesetzgebung nicht alle Formen von Menschenhandel abdeckt, sind Gegenmaßnahmen oft nicht zielgerichtet und zu pauschal; das gilt gleichermaßen für die Aufdeckung des Verbrechens wie für die Hilfe, die der Frau, dem Kind oder dem Mann, die zu Opfern wurden, angeboten wird. Interner Menschenhandel wird nicht gleichermaßen wahrgenommen, was ebenfalls zu Problemen bei seiner Aufdeckung, bei den Hilfsangeboten und bei der Gewährleistung, dass es überhaupt entsprechende Rechtsvorschriften und Dienstleistungen gibt, führt.

Schließlich bedeutet der Mangel an ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen, dass Gesetzgebung und Aktionspläne lediglich Symbolcharakter haben. Eine effektive Verwendung der verfügbaren Ressourcen müsste auch die Evaluierung von Maßnahmen und die Datenerhebung im Zusammenhang mit Menschenhandel in jedem Land einschließen.

Die Konferenzen der Allianz gegen Menschenhandel 2006-2008

Die Konferenzen der Allianz gegen Menschenhandel eröffnen der OSZE und der Sonderbeauftragten die Möglichkeit direkter Konsultationen mit den für die Politik und ihre Umsetzung verantwortlichen Akteuren, darunter auch NGOs, erleichtern den Austausch von Erfahrungen bei der Implementierung von OSZE-Verpflichtungen, dienen als Forum zur Errichtung eines Netzwerkes zwischen Behördenmitarbeitern, internationalen Organisationen und NGOs und ermöglichen die Erarbeitung von Strategien, die diese Prozesse unterstützen.

Ziel der Konferenz mit dem Titel „Menschenhandel für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften/Zwangsarbeit und Zwangsdienstbarkeit: Strafrechtliche Verfolgung der Täter und Gerechtigkeit für die Opfer“ war die Stärkung des politischen Willens und die Verbesserung der Kenntnisse von Vertretern staatlicher Behörden über dieses komplexe Thema. Sie führte zu neuen Beschlüssen des Ministerrats und zu weiteren Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten. Sie trug auch dazu bei, die Funktion und die

Wahrnehmung der OSZE als Katalysator von Wissen und Fachkompetenz zu stärken.

Die Konferenz über „Nationale Überwachungs- und Berichtsmechanismen im Kampf gegen den Menschenhandel: Die Rolle nationaler Berichterstatter“ war die erste internationale Veranstaltung überhaupt, die sich mit diesem Thema befasste. Ihr Ziel war es, den Informationsaustausch zwischen leitenden Regierungsvertretern zu erleichtern. Ebenso gelang es ihr, das Profil der OSZE als Vorreiter in diesem Bereich, vor allem im Hinblick auf entsprechende EU-Empfehlungen, zu schärfen. Sie trug außerdem zu den laufenden Diskussionen zwischen der OSZE und den Regierungen über die Erfüllung entsprechender Verpflichtungen und zur inhaltlichen Gestaltung möglicher zukünftiger Ministerratsbeschlüsse bei.

„Menschenhandel für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften/ Zwangsarbeit und Zwangsdienstbarkeit: Strafrechtliche Verfolgung der Täter, Gerechtigkeit für die Opfer“, 16.-17. November 2006

Ein wichtiges Ergebnis dieser Konferenz, die Experten aus verschiedenen Teilnehmerstaaten zu einem Dialog mit hochrangigen Vertretern der Delegationen zusammenbrachte, waren Empfehlungen, die zum Teil auf das bereits erwähnte Hintergrundpapier des Büros der Sonderbeauftragten zu den „Herausforderungen im Bereich rechtlicher Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften in der OSZE-Region“ und zum Teil auf ein Papier des BDIMR für den Tag des Implementierungstreffens der menschlichen Dimension, der speziell dem Thema Menschenhandel gewidmet war,³ zurückgingen. Die Empfehlungen gründeten auf den entsprechenden Bestimmungen des OSZE-Aktionsplans und anderen OSZE-Verpflichtungen.

Auch wenn man darüber streiten kann, ob internationale Gesetze schärfer sein sollten, z.B. ob die im Übereinkommen des Europarats genannten Erholungs- und Bedenkzeiten in Anbetracht der nachgewiesenen langfristigen psychischen und körperlichen Gesundheitsprobleme, unter denen die Mehrheit der Opfer von Menschenhandel leidet, ausreichend sind, darf man nicht vergessen, dass diese Instrumente lediglich Rahmenabkommen oder Mindeststandards darstellen.

Wirksame Maßnahmen setzen erhebliche Veränderungen in der Praxis, an den Vorschriften und vor allem am Verhalten zugunsten von Neubürgern in unseren Gesellschaften voraus, die politisch nicht gut integriert sind und vielleicht sogar keinerlei politische Rechte haben. Politische Veränderungen sind immer schwer herbeizuführen, vor allem dann, wenn es keinen starken Veränderungsdruck gibt.

3 ODIHR Anti-Trafficking Programme, Overview of Special Day on Trafficking, 2006 OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Warschau, 27. Oktober 2006.

Die Experten aus den OSZE-Ländern gaben zahlreiche Empfehlungen dazu ab, wie der Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften eingedämmt werden kann: Die Strafgesetzgebung müsse Begriffe wie „Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit“ und „Zwangsarbeit“ klar definieren; der Einbehalt von Pässen, Arbeitserlaubnissen und anderen Identifikationsdokumenten durch andere als diejenigen, auf die die Dokumente ausgestellt sind, sollte strafrechtlich verfolgt werden; um Arbeitsmigranten nicht besonderen Gefahren auszusetzen, sollten Arbeitserlaubnisse nicht ausschließlich für bestimmte Arbeitgeber ausgegeben werden, und es sollte für Arbeitnehmer möglich sein, eine Erlaubnis selbst zu verlängern oder zu erneuern; die internationale justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen müsse verstärkt werden; die Verbesserung legaler Migrationsmöglichkeiten und der Abbau von Fremdenfeindlichkeit wären ebenso hilfreich wie die verstärkte Aufklärung über die Rechte und Grundfreiheiten von Migranten.

Die Konferenzteilnehmer würdigten auch die Rolle der Gewerkschaften bei der Verbesserung von Arbeitsplatzbedingungen in Bereichen, die für Menschenhandel und Ausbeutung von Arbeitskräften besonders anfällig sind; sie plädierten darüber hinaus für die Ausarbeitung freiwilliger ethischer Verhaltenskodizes sowie für Aufklärungskampagnen, die Verbrauchern beim Erkennen von ohne Ausbeutung produzierten Waren und ausbeutungsfreien Dienstleistungen helfen sollen.

Der Staat sollte den Schwerpunkt seiner Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels von der Einwanderungskontrolle auf die Verhinderung von Ausbeutung und die Förderung der Rechte von Arbeitern verlagern und in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft Informationskampagnen zur Aufklärung der Migranten über ihre Rechte fördern. Im Arbeitsrecht zu verankernde Mindeststandards müssen für alle Arbeiter, unabhängig von ihrem rechtlichen Status, durchgesetzt werden; Akteure „an vorderster Front“ müssen darin geschult werden, mögliche Opfer von Menschenhandel zu erkennen.

Es wurde generell eine behördenübergreifende und proaktive Herangehensweise empfohlen. Es müsse sichergestellt werden, dass Unterstützung, einschließlich Rechtshilfe, rechtlicher Beratung und rechtlicher Vertretung, allen Opfern von Menschenhandel zugänglich ist, unabhängig von deren Bereitschaft, sich als Informant oder als Zeuge zur Verfügung zu stellen.

„Nationale Überwachungs- und Berichtsmechanismen im Kampf gegen den Menschenhandel: Die Rolle nationaler Berichterstatter“, 21.-22. Mai 2007

Auf dieser auf hoher Ebene angesiedelten Konferenz tauschten nationale Berichterstatter bzw. Personen mit vergleichbarer Funktion aus Albanien, den Niederlanden, Rumänien, Schweden, der Tschechischen Republik und den Vereinigten Staaten von Amerika ihre Erfahrungen aus. Sie alle waren der Beweis für den Beitrag, den Berichterstattungsmechanismen zum Kampf ge-

gen den Menschenhandel leisten können. Einige der führenden Wissenschaftler zum Thema Menschenhandel, wie z.B. Kevin Bales, schätzen, dass heute mehr Frauen, Männer und Kinder unter sklavenähnlichen Bedingungen gehalten werden als während der Blütezeit des transatlantischen Sklavenhandels. Dennoch waren wir bei der Erhebung von Daten über dieses Phänomen bisher nicht sehr erfolgreich und wissen wenig über den Umfang und das Wesen von Menschenhandel. Vor allem fehlen uns Informationen über die Formen, in denen dieses verbrecherische Verhalten auftritt.

Bezeichnend für unseren heutigen schlechten Informationsstand ist die Tatsache, dass weltweite Schätzungen über die Zahl der Opfer von Menschenhandel in den vergangenen Jahren große Unterschiede aufwiesen. Abweichende Schätzungen basieren auf unterschiedlichen Definitionen und hängen oftmals davon ab, ob der innerstaatliche Menschenhandel mit einbezogen wird. Der jährliche Menschenhandelsbericht des Außenministeriums der Vereinigten Staaten geht davon aus, dass es derzeit weltweit 800.000 Opfer des internationalen Menschenhandels gibt, „bei Einbeziehung des Menschenhandels innerhalb von Ländergrenzen erhöht sich diese Zahl auf Millionen“. Und tatsächlich stellen Grenzen kein besonderes Hindernis für Menschenhändler dar; das war möglicherweise schon immer so. Die entscheidenden Faktoren scheinen vielmehr die Existenz eines Marktes und die Möglichkeiten zu sein, die Gesellschaften dem Menschenhandel zur Entfaltung lassen. Wenn von den Vollzugsorganen (und den Medien) zu wenig eingegriffen wird, können Menschenhändler ohne großes finanzielles Verlustrisiko aktiv werden. Es scheint an der Zeit, einmal darüber nachzudenken, wie der Schwerpunkt bei der Bekämpfung dieses Verbrechens und seiner Verhinderung von den Landesgrenzen weg auf andere Schauplätze verlagert werden kann.

Neue Formen des Kinderhandels haben sich sowohl zum Zwecke sexueller Ausbeutung als auch zur Ausbeutung der Arbeitskraft entwickelt und Kinder werden zunehmend für Delikte wie Taschendiebstahl und organisiertes Betteln benutzt. Da dieses Verbrechen zumeist im Verborgenen geschieht und auch sehr vielschichtig ist, ist die genaue Datenerfassung problematisch und das Ausfindigmachen der Opfer bleibt eine wesentliche Schwierigkeit. Zum Beispiel ist es oft schwer, Kinder, die Opfer von Menschenhändlern geworden sind, unter irregulären Migranten zu identifizieren. Nationale Strategien gegen den Menschenhandel basieren daher lediglich auf Wahrnehmung und zielen in der Regel nach wie vor auf die Eindämmung der irregulären Einwanderung ab; sie stellen die staatliche Sicherheit über die menschliche Sicherheit und konzentrieren sich auf die Sicherung der Grenzen anstatt die Opfer zu retten. Es sei noch einmal daran erinnert, dass der OSZE-Aktionsplan empfiehlt, besondere Sorgfalt darauf zu verwenden, die schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen zu ermitteln und die tieferen Ursachen des Menschenhandels, die Angebot und Nachfrage bestimmenden Faktoren, die Netzwerke von Menschenhändlern und die wirtschaftlichen Auswirkungen gründlich zu analysieren.

Alle wichtigen internationalen Organisationen sind sich darin einig, dass effektive nationale Berichtsmechanismen von großer Bedeutung sind. Die älteste der internationalen Erklärungen und Empfehlungen, die die Staaten zur Einrichtung eines Berichtsmechanismus auffordern, liegt nun schon elf Jahre zurück. Der OSZE-Aktionsplan von 2003 empfahl neben der Einführung eines nationalen Berichtsmechanismus außerdem, gesonderte Daten über weibliche, männliche und minderjährige Opfer von Menschenhandel zu erheben.

Der Aktionsplan der EU von 2005 gegen den Menschenhandel fordert ebenfalls nachdrücklich, unsere generellen durch Beweise gestützten Kenntnisse von Art und Ausmaß des Menschenhandels zu verbessern, und spricht sich für eine systematische Datenerhebung und -analyse aus. Er fordert die verstärkte Erforschung bislang weitgehend vernachlässigter Themen, wie z.B. die Nachfrageseite von Menschenhandel und das Risiko, erneut dem Menschenhandel zum Opfer zu fallen. Der Brüsseler Ministerratsbeschluss von 2006 unterstreicht ebenfalls die Bedeutung nationaler Berichtersteller oder ähnlicher unabhängiger Beobachtungsmechanismen.

Die wichtigsten Empfehlungen der Konferenz von 2007 über die Rolle der nationalen Berichtersteller lauten: Menschenhandel sollte unter Einschluss aller Formen der Ausbeutung in umfassender Weise behandelt werden; Fragen im Zusammenhang mit der Verhinderung von Menschenhandel und dem Schutz der Opfer sollten analysiert werden, ohne dass man sich dabei ausschließlich auf die Daten der Strafverfolgungsbehörden stützt; Berichtsmechanismen kommt es generell zugute, wenn sie als unabhängige Institutionen eingerichtet werden; die Berichterstattung sollte systematisch und regelmäßig erfolgen, vorzugsweise einmal pro Jahr gegenüber dem Parlament oder der Regierung, und sollte veröffentlicht werden, um so ein Diskussionsforum zu schaffen und eine Überprüfung zu ermöglichen. Als unabdingbar wurde angesehen, dass der Berichtersteller Zugang zu allen relevanten Informationen hat und über angemessene Kompetenzen und Ressourcen verfügt. Der nationale Berichtersteller sollte Daten von unterschiedlichen Akteuren und Interessengruppen, u.a. der Zivilgesellschaft und von Experten, erheben und analysieren, dabei jedoch stets die Persönlichkeitsrechte der Menschenhandelsopfer schützen.

Die Ausarbeitung von Empfehlungen zu Bereichen, die verbesserungs- oder veränderungswürdig sind, ist ein grundlegender Bestandteil des nationalen Berichts und der Arbeit des nationalen Berichterstellers oder ähnlicher Mechanismen. Empfehlungen sollten auch an die Adresse von NGOs, der Öffentlichkeit, der Privatwirtschaft, der Medien und anderer Akteure gerichtet sein, wenn es das Thema insgesamt erfordert. Weiterhin sollten Regierungen ihr Handeln mit den Empfehlungen in Einklang bringen.

Im Mittelpunkt der siebten Konferenz der Allianz standen authentische Geschichten. Der Austausch von Erfahrungen und Forschungsergebnissen zu Hilfsangeboten für die Opfer versetzt die OSZE-Region in die Lage, verbesserte politische Maßnahmen und Gegenstrategien zu entwickeln. Die Konferenz wurde von zahlreichen Experten sowohl aus dem öffentlichen Sektor als auch aus der Zivilgesellschaft besucht, die ihre Erkenntnisse und empirischen Befunde in den Bereichen Identifizierung der Opfer, Opferschutz und Opferhilfe präsentierten. Sie alle machten deutlich, wie wichtig fakten- und forschungsbasiertes Wissen ist und wie dieses zur Entwicklung besserer Strategien und Programme im Kampf gegen den Menschenhandel im Rahmen eines opferzentrierten Ansatzes beitragen kann.

Wir alle haben einen gemeinsamen Feind: die Menschenhändler, die es anscheinend leider immer besser verstehen, ihre kriminellen Aktivitäten durch den ständigen Wechsel ihrer Vorgehensweise und der von ihnen benutzten Routen zu vertuschen, um ihrer Ergreifung zu entkommen. Menschenhändler können noch immer behaupten, dass ein Teil der „Attraktivität“ dieser Art des Verbrechens in den schnellen Profiten liegt, die praktisch ohne Risiko zu erzielen sind. Wenn man sich die Statistiken fast eines jeden Landes und die äußerst bescheidene Zahl von Verurteilungen von Menschenhändlern ansieht, erschließt sich die Wahrheit des eben Gesagten. Leider hat dies auch Rückwirkungen auf die Opfer. Ohne eine Verurteilung – und ohne dass Opfer als Zeugen aussagen und damit die Vollzugsorgane unterstützen – werden die Rechte der Opfer auf einen legalen Status und auf Rehabilitation oftmals nicht durchgesetzt.

Wenn man Opfern zuhört, wird deutlich, dass einige der Maßnahmen, die dazu gedacht sind, sie zu schützen, ungeeignet sind, was wiederum dazu führt, dass sie die Hilfe möglicherweise ablehnen. Besonders alarmierend ist aber, wie bereits erwähnt, die Tatsache, dass Behördenmitarbeiter häufig immer noch nicht in der Lage sind ein Opfer als solches zu erkennen. Darüber hinaus sind Ressourcen immer knapp, obwohl das Problem zunimmt. Es ist daher besonders wichtig, dass die vorhandenen Ressourcen wesentlich effektiver eingesetzt werden.

Eine auf der Konferenz präsentierte besonders einprägsame wissenschaftliche Untersuchung belegte, dass die gesundheitlichen Auswirkungen auf die Psyche und die Erinnerung eines Menschenhandelsopfers denjenigen ähnlich sind, unter denen Folteropfer leiden. Das Opfer verliert häufig die Erinnerung an die höchst traumatischen Erlebnisse, was es möglicherweise zu einem nicht sehr glaubwürdigen Zeugen macht, seine Geschichte ist vielleicht nicht konsistent, oder es macht vielleicht einfach den Eindruck, unkooperativ zu sein. Wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass Opfer Zeit brauchen, und zwar mindestens 90 Tage, um sich so weit zu erholen, dass sie als

Zeuge nützlich sind. Es ist daher absolut notwendig, dass Vollzugsorgane ihnen Hilfe anbieten und ausreichend Bedenkzeit geben.

Die Konferenz forderte die Teilnehmerstaaten auf, ihre Bemühungen in der Forschung zu intensivieren, vor allem im Hinblick auf die Beurteilung und Evaluierung von Maßnahmen, Programmen und Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels; es sollten auch Lücken und Bereiche möglicher Verbesserungen identifiziert werden. Die Schlussfolgerungen der Konferenz zeigten einige Problembereiche auf, in denen eine bessere Implementierung von Strategien und Maßnahmen zu Ergebnissen führen würde.

Besondere Aufmerksamkeit sollte u.a. folgenden Bereichen geschenkt werden: Faktoren, die Menschen dem Risiko aussetzen, zum Opfer von Menschenhandel zu werden; sich verändernde Formen des Menschenhandels; Schwächen der Vollzugsorgane und sozialer Einrichtungen beim Erkennen von Opfern und ihrer Versorgung mit Hilfsangeboten; die komplexen Beziehungen zwischen Menschenhändlern und Opfern; bessere Identifizierung von Opfern und wirksamere Zuweisungsmechanismen; Kinderhandel bzw. das Verschwinden von Kindern und der möglichst frühe Schutz von Kindern; die Diskrepanz zwischen den geschätzten Opferzahlen und der Zahl der Opfer, die Hilfe bekommen; gesundheitliche Folgen und Einbeziehung von Gesundheitsexperten; Schulungsbedarf unterschiedlicher Behörden.

*„Kinderhandel: Antworten und Herausforderungen auf lokaler Ebene“,
26.-27. Mai 2008*

Es ist allgemein anerkannt, dass die Ausmerzung des Menschenhandels eine umfassende und mehrdimensionale Herangehensweise erfordert. Wir brauchen internationale Zusammenarbeit, koordinierte Anstrengungen und Vertrauen zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft. Aber wir brauchen auch lokale Verantwortung, politische Strategien und konkretes Handeln. Ein Redner aus Norwegen brachte es auf den Punkt: „Nationale Aktionspläne sind nicht viel wert, wenn sie nicht auf der lokalen Ebene umgesetzt werden.“

Die Konferenz brachte das Wissen und die Erfahrung zahlreicher lokaler Behörden und NGOs zusammen, um den Fortschritt bei der Implementierung des Aktionsplans der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels und des Zusatzes zum Kinderhandel durch eine Vielzahl von Beispielen aus der Praxis zu beleuchten.

Die traurige und zunehmende Realität in vielen unserer Großstädte, dass Kinder, die auf der Suche nach einem besseren Leben ihre Heimat verlassen haben oder die Verantwortung für den Lebensunterhalt ihrer Familien tragen, oft nicht angemessen geschützt, sondern Opfer von Missbrauch, Menschen-smuggel und Menschenhandel werden, wurde in überwältigender Mehrheit anerkannt. Das Phänomen bedeutet eine wesentliche Herausforderung nicht nur für nationale Regierungen, sondern auch für alle lokalen öffentlichen Institutionen, und das jeden Tag. Wieder einmal haben NGOs uns dabei unter-

stützt, den Umfang, die Vielschichtigkeit und die Widersprüche dieses Problems zu erfassen.

Es scheint jedoch wirkliche Fortschritte bei der Anerkennung zumindest des Ausmaßes des Problems und der Notwendigkeit, lokale Behörden mit neuen Instrumenten und speziellen Ressourcen auszustatten, um den Kinderschutz zu verbessern, und zwar sowohl in den Herkunfts- als auch in den Zielländern. Lokale Behörden müssen Finanzmittel einplanen und Kapazitäten bilden, um auf die zunehmende Ausbeutung von Kindern für organisiertes Betteln, für Kleinkriminalität und in der Sexindustrie reagieren zu können.

Die Migration ihrer Eltern wirkt sich in vieler Hinsicht, nicht nur emotional, auf Kinder aus. Besonders gefährdet sind sie, wenn sie einfach zurückgelassen werden. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass mehr Möglichkeiten für Kinder geschaffen werden, ihren im Ausland arbeitenden Eltern zu folgen, und dass die Hilfsnetze für Kinder, die für lange Zeitspannen von ihren Eltern getrennt leben, gestärkt werden. Dies bedarf multidisziplinärer, transnationaler und interkultureller Ansätze, wie die Erfahrungen in den Niederlanden, in Österreich, Frankreich, Moldau, der Russischen Föderation, im Vereinigten Königreich, in Belgien, Italien, Norwegen, Rumänien, Griechenland und Albanien deutlich gemacht haben.

Die lokalen Behörden haben eine direkte und zwingende Verantwortung einzugreifen und sicherzustellen, dass Kinder durch Maßnahmen, in deren Mittelpunkt das Wohlergehen und die spezifischen Bedürfnisse der Kinder stehen, vor Ausbeutung und Missbrauch geschützt werden. Zur Handlungsorientierung muss ein Verfahren erarbeitet werden, mit dessen Hilfe festgestellt werden kann, was das Beste für das Kind ist; dies erfordert sowohl die Einbeziehung professionellen Know-hows als auch die Mitwirkung des Kindes.

Kinder werden oft nicht als Opfer von Menschenhandel erkannt oder ohne ausreichende vorherige Risikoabschätzung in ihr Herkunftsland zurückgeschickt. Es müssen gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, nicht kriminalisiert werden und dass ihr Recht, im Zielland zu bleiben, weder von der Identifizierung und Verurteilung der Menschenhändler noch vom Immigrationsstatus der Kinder abhängig gemacht wird.

Und nicht zuletzt ist es absolut unabdingbar, die Nachfrage zu bekämpfen – ob nach Sex oder billiger Baumwolle. Es ist im Interesse der internationalen Baumwolle verarbeitenden Unternehmen, dass die Verbrauchern darauf vertrauen können, dass ihre Produkte ohne Ausbeutung von Kindern hergestellt wurden.

Die Erfahrungen, die OSZE-Teilnehmerstaaten und NGOs auf der Konferenz beschrieben, zeigen, dass es dringend notwendig ist, unser Wissen über das, was Tausenden von Kindern, die ihre Heimat verlassen haben, angetan wird, durch vermehrte Forschung zum Kinderhandel zu vertiefen und Strategien zur Einschränkung der Nachfrage nach Menschen- und Kinderhandel für Sex, Arbeit oder andere Zwecke umzusetzen. Die Einrichtung von nationalen Be-

richterstatern, zu deren Aufgaben u.a. die Erhebung von Daten vor Ort, die Erhöhung örtlicher Budgets zum Schutz von Kindern, die Einplanung von Mitteln für die Öffentlichkeitsarbeit und den Schutz von NGOs sowie das Anbieten von Unterstützungsleistungen speziell für Kindern gehören, wurde als unbedingt erforderlich eingestuft.

Ebenso müssen dringend Verfahren zur Bestimmung des Kindeswohls eingeführt werden, vor allem, wenn es um extrem gefährdete Kinder wie z.B. unbegleitete jugendliche Asylbewerber geht oder wenn es um die Entscheidung geht, ob Opfer von Kinderhandel im Land bleiben dürfen oder zurückgeführt werden. Die Zusammenarbeit zwischen Vollzugsorganen und Kinderschutzbehörden in den Herkunfts- und Zielländern muss verbessert werden.

Die Funktion der Sonderbeauftragten in der Praxis

Die Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels ist in der einzigartigen Position, mit den Regierungen der Teilnehmerstaaten in einen politischen Dialog zu treten und dabei deren Erfahrungen sowie die innerhalb des multilateralen Rahmens der OSZE eingegangenen Verpflichtungen auf der Basis von Einzelfallentscheidungen optimal zu nutzen. Das Interesse der Teilnehmerstaaten an der Art der Beratung und „sanften Unterstützung“, wie sie die Sonderbeauftragte und ihr Büro zur Verfügung stellen – sei es in Form eines offiziellen Länderbesuchs oder durch eine umfassendere Analyse –, hat stark zugenommen.

Wie bereits erwähnt, wurde der Mechanismus zur Bekämpfung des Menschenhandels im Juni 2006 in seine heutige Form überführt; das Büro der Sonderbeauftragten ist seither fester Bestandteil des Sekretariats. Das Mandat der Sonderbeauftragten ist umfassend und dimensionenübergreifend und autorisiert sie dazu, die OSZE politisch zu vertreten und so den Kampf gegen jegliche Formen von Menschenhandel stärker in das Bewusstsein von Öffentlichkeit und Politik zu rücken. Die Sonderbeauftragte unterstützt die Teilnehmerstaaten auf ihren eigenen Wunsch hin bei der Erfüllung der relevanten OSZE-Verpflichtungen und Empfehlungen des OSZE-Aktionsplanes, koordiniert die Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels innerhalb der OSZE und arbeitet mit nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft und entsprechenden internationalen Akteuren zusammen.

Das Mandat ist weit gefasst und lässt Spielraum sowohl für die Setzung von Prioritäten als auch für die Anpassung an neueste Veränderungen im Verbrechensmuster, die möglicherweise neue Probleme für die Umsetzung mit sich bringen. Sein Ziel ist es, alle Teile der OSZE-Region ausgewogen zu berücksichtigen, indem es die Probleme in den Herkunftsländern ebenso ins Visier nimmt wie in den Transitländern und in den Zielländern. Angesichts der Tatsache, dass Menschenhandel in jedem Land ein Problem darstellt, ist es nicht immer einfach die Aktivitäten in den verschiedenen Ländern angemessen zu

gewichten. Noch immer hält sich die falsche Wahrnehmung, Menschenhandel sei vor allem eine Angelegenheit der Herkunftsländer, hartnäckig.

Viele Projekte zur Prävention von Menschenhandel wenden sich mit Aufklärungskampagnen über die Risiken der Emigration an potenzielle Opfer in den Herkunftsländern. Allerdings haben wissenschaftliche Studien gezeigt, dass solche Kampagnen oft zu allgemein sind, um Wirkung zu zeigen. Auch erscheint die Verwendung aller verfügbaren Mittel für die Prävention unter ethischen Gesichtspunkten fragwürdig. Schließlich ist es das Opfer, das Unterstützung am nötigsten hat.

Diese Situation macht deutlich, dass die Regierungen von Geberländern und andere Akteure unabhängige Evaluierungen durchführen sollten, um die Wirksamkeit der wichtigsten Projekte im Kampf gegen den Menschenhandel zu überprüfen. Es ist sehr schwierig bewährte Verfahrensweisen festzulegen oder die nächsten Schritte zu planen, ohne Kenntnisse über die Wirksamkeit dessen, was bereits unternommen wird, zu haben.

Das Gros der finanziellen Mittel wird für Projekte in Ländern zur Verfügung gestellt, die als Herkunfts- oder Transitländer gelten. Bislang fehlt es an einer umfassenden Investitionsstrategie, um die bisher geleistete Arbeit in den Zielländern, z.B. in der EU, systematisch mit den Maßnahmen in den Herkunfts- und Transitländern zu „verbinden“. Andere Formen der Bekämpfung des Menschenhandels schließen die Herstellung eines Umfeldes ein, das für Menschenhändler weniger attraktiv ist, die Reduzierung des Marktes durch die Kontrolle der Nachfrage und natürlich durch besseren Schutz für gefährdete Personen, in der Mehrzahl Migranten. Dies war auch der Grund dafür, in den Jahren 2006-2008 insbesondere Hauptstädte westlich von Wien zu besuchen – der EU-Länder und der USA –, um so verstärkt Aufmerksamkeit auf die Transit- und Zielländer zu lenken.

Die Macht des Vorbilds sollte nicht unterschätzt werden. Die Sonderbeauftragte kann auch in diesem Zusammenhang viel bewirken, indem sie die Weitergabe und die Anpassung bewährter Verfahren und Erfahrungen derjenigen Länder in der OSZE-Region, in denen der Menschenhandel auf eine umfassendere Art und mit speziellen Mechanismen bekämpft wird, fördert. Dies ist auch der Grund dafür, dass sich die Sonderbeauftragte weiterhin für eine bessere Umsetzung in Ländern einsetzt, die nicht die zur Bekämpfung des Menschenhandels notwendigen Schritte zu unternehmen scheinen. Immerhin gilt es einen weiten Weg zurückzulegen, und es ist wesentlich einfacher, Lösungswege in einer Gesellschaft zu entwickeln, in der die Basisstrukturen funktionieren und die Arbeit weniger durch Korruption gefährdet ist.

Ein spezielles Thema, das sich durch all unsere Aktivitäten zieht, ist die Problematik des Kinderhandels. Berichte deuten auf eine nicht unerhebliche Zahl von vermissten Kindern in der OSZE-Region hin. Von diesen Kindern, die in vielen Fällen als unbegleitete Asylbewerber hierher gekommen sind, wird häufig angenommen, dass sie eingeschleust wurden; sie werden daher nicht angemessen vor denjenigen, von denen wir glauben, dass es sich um

Menschenhändler handelt, geschützt. Die Erfahrung zeigt, dass diese Kinder in den Zielländern wahrscheinlich als Haussklaven oder im Sex-Handel ausgebeutet werden. Erfahrungsgemäß verschwinden unbegleitete Kinder meist innerhalb von zwei Tagen nach ihrer Aufnahme in staatliche Schutzeinrichtungen. Jüngste Erfahrungen in Ländern, in denen Maßnahmen zum Schutz unbegleiteter Kinder gesetzlich vorgeschrieben sind, sind positiv. Wir müssen uns daher genauer ansehen, wie wir effektiver in Maßnahmen gegen den Kinderhandel investieren können. Kinder bedürfen einer gezielten Versorgung; was in ihrem Interesse ist, muss mit ihrer eigenen Beteiligung und durch Gutachten verschiedener Experten festgestellt werden.

Die bessere Identifizierung von Opfern ist noch immer die größte Herausforderung. Dies betrifft gleichermaßen den Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften und der sexuellen Ausbeutung wie den Kinderhandel. Aus Erfahrung weiß man, dass umso mehr Fälle aufgedeckt werden, je mehr Ressourcen in die Ermittlungen investiert werden. Das deutet darauf hin, dass wesentlich mehr getan werden könnte. Für den Straftäter ist die Art der Ausbeutung sekundär; das Opfer ist eine Ware, die für welchen Marktbedarf auch immer verkauft wird. Mehrfachausbeutung ist üblich. Da die hohen Gewinnmargen dieses Verbrechens dazu führen, dass Menschenhändler weiter ihr Unwesen treiben, müssen die Teilnehmerstaaten verstärkt Maßnahmen zur Konfiszierung der Profite aus Menschenhandel und damit zusammenhängenden Aktivitäten ergreifen.

Die Teilnehmerstaaten begrüßen weiterhin die Länderbesuche der Sonderbeauftragten, den Dialog mit ihr und die Beratung, die ihr Büro anbietet. So wurde sie in mehreren Fällen offiziell um die Beurteilung von nationalen Aktionsplänen oder Strategien für eine wirksamere Bekämpfung des Menschenhandels gebeten. Es scheint allgemein akzeptiert, dass ein Besuch der Sonderbeauftragten eine Möglichkeit darstellt, das Bewusstsein für das Thema Menschenhandel auch mit Hilfe der Medien zu schärfen und es auf der politischen Agenda ganz oben anzusiedeln.

Wichtigstes Thema bei diesen Besuchen ist stets die Unterstützung für die Einrichtung der Mechanismen der OSZE, des Europarats, der EU und der VN zur Bekämpfung des Menschenhandels auf nationaler Ebene: des Aktionsplans, der innerstaatlichen Zuweisungsmechanismen und – ganz aktuell – der nationalen Berichterstatter; dies signalisiert, dass politisches Engagement auf nationaler Ebene durchaus vorhanden ist und dass Anstrengungen unternommen werden, eine systematische, umfassende und koordinierte Antwort auf das Problem zu finden.

Nationale Aktionspläne sind in der OSZE-Region inzwischen zum wichtigsten Instrument zur Planung und Koordination der Bemühungen um eine Lösung des Problems geworden. Die meisten Länder haben einen Aktionsplan verabschiedet, der der Organisation ihrer Aktivitäten im Kampf gegen den Menschenhandel als Rahmen dient. Die Aktionspläne einiger Länder regeln die Verantwortlichkeiten, die Zeitplanung und den Etat für die Maßnahmen

der verschiedenen staatlichen Behörden im Detail; andere Länder haben eher allgemeiner gehaltene Vorgaben entwickelt, die möglicherweise weniger effektiv sind und eine Wirksamkeitsmessung der Strategien und Programme auf jeden Fall schwieriger machen.

Innerstaatliche Zuweisungsmechanismen sind dazu gedacht, Fachkompetenz, Verantwortlichkeiten und alle vorhandenen Bemühungen sowohl staatlicher Institutionen auf nationaler und lokaler Ebene als auch zivilgesellschaftlicher Organisationen in eine umfassende und wirksame Antwort auf den Menschenhandel einfließen zu lassen.

Der Aktionsplan der OSZE fordert die Einrichtung solcher Mechanismen, was die meisten Länder in der Region auch bereits umgesetzt haben. Die OSZE erkennt mit den Verpflichtungen zur Einrichtung nationaler Zuweisungsmechanismen den wichtigen Beitrag zivilgesellschaftlicher Organisationen an. Der nationale Zuweisungsmechanismus liefert auch einen Hinweis darauf, welche Bedeutung Regierungen dem Problem beimessen. Sie sollten der wichtigste Ausdruck der Strategie eines Landes zur Bekämpfung des Menschenhandels sein.

Eine wesentliche Herausforderung ist für viele Länder die Bereitstellung angemessener personeller und finanzieller Ressourcen sowohl für die Koordination als auch für die Implementierung ihrer Strategie gegen den Menschenhandel. Eine weitere Herausforderung ist die Entwicklung von Methoden und Strategien, mit denen nicht nur umfassend auf die unterschiedlichen Formen von Ausbeutung reagiert werden kann, sondern auch die verschiedenen komplexen Aspekte der Prävention, des Opferschutzes und der Verfolgung zu bewältigen sind. In vielen Ländern gibt es noch Lücken in der Entwicklung übergreifender Strategien und Programme zur Bekämpfung des Menschenhandels. So ist es zum Beispiel nicht unüblich, dass sich nationale Aktionspläne mit dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung befassen, andere Formen aber unberücksichtigt lassen. Manchmal sind Maßnahmen nur auf weibliche Opfer bezogen, während Kinder und Männer und ihre spezifischen Bedürfnisse außer Acht gelassen werden. Ein anderes oft unterentwickeltes Politikfeld ist das der Prävention: Maßnahmen, die sich gegen die strukturellen sozialen und ökonomischen Faktoren richten, die der Ausbeutung von Menschen in sklavenähnlichen Verhältnissen förderlich sind.

Ein vordringliches Problem ist der Mangel an systematischen und verlässlichen Daten sowie an wissenschaftlicher Forschung zum Menschenhandel; bislang ist man fast ausschließlich auf Einzelberichte angewiesen, was sich offensichtlich negativ auf die Entwicklung wirksamer Politikansätze gegen den Menschenhandel auswirkt. Um hier Abhilfe zu schaffen, arbeitet die Sonderbeauftragte mit den Teilnehmerstaaten eng zusammen und setzt sich für die Ernennung eines nationalen Berichterstatters oder eines vergleichbaren Überwachungs- und Berichtsmechanismus ein. Das Ziel eines nationalen Selbstüberwachungs- und Berichtsmechanismus ist letztendlich, das Ausmaß

des Problems auf nationaler Ebene zu ermitteln, die Wirksamkeit der Politik und der Maßnahmen der Regierung im Kampf gegen den Menschenhandel zu beurteilen und konkrete, umsetzbare Empfehlungen zur Verbesserungen der Politikansätze und Vorgehensweisen zu formulieren.

Besuche in den Teilnehmerstaaten und die Etablierung eines direkten Dialogs mit Regierungsvertretern sind wichtige Mittel, mit denen der Stellenwert der Bekämpfung des Menschenhandels auf nationaler Ebene erhöht und politische Prozesse zur Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen in Gang gesetzt werden können. Die Länderbesuche erlauben es, in direkte Beratungen mit Akteuren einzutreten, die für die Strategien und Maßnahmen verantwortlich sind, und NGO-Vertreter zu treffen, die oft entscheidend zum Kampf gegen den Menschenhandel beitragen.

2008 beschloss die Sonderbeauftragte zwei Länderanalysen durchzuführen, eine in einem Herkunftsland und eine in einem entsprechenden Zielland: Rumänien und Spanien. Das übergeordnete Ziel dieser Analysen ist es, die jeweilige Situation und die Gegenmaßnahmen in den betroffenen Ländern zu untersuchen. Weitere Ziele sind der Wissensaustausch und der Austausch über bewährte Verfahren, die Identifizierung von Problemen und möglichen Schwachstellen bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen sowie Hilfestellung bei der Umsetzung der wesentlichen Empfehlungen der OSZE.

Die Beurteilungstätigkeit findet in enger Absprache mit dem Gastland statt, ihr Erfolg hängt entscheidend vom Einsatz und von der Bereitschaft der Regierung des Gastlandes ab, die eigenen Strategien und Maßnahmen gegen den Menschenhandel zu überprüfen und zu verbessern.

Während der offiziellen Besuche im Zusammenhang mit den Beurteilungen sucht die Sonderbeauftragte den direkten politischen Dialog mit hochrangigen Vertretern der Exekutive und der Legislative. Treffen mit Ministern oder stellvertretenden Ministern für Justiz, Auswärtige Angelegenheiten, Inneres, Arbeit, Soziales und Frauenfragen weisen auf den Stellenwert hin, den das Problem Menschenhandel hat. Sie signalisieren auch, dass der politische Wille vorhanden ist, sich über bewährte Verfahren auszutauschen und Bereiche zu identifizieren, in denen Reformen notwendig sind, um die Bemühungen eines Landes im Kampf gegen dieses Verbrechen zu intensivieren. Für die Sonderbeauftragte sind diese Treffen eine wichtige Gelegenheit, neue und umfassendere gesetzliche und politische Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels anzumahnen und – ebenso wichtig – die Zuweisung der notwendigen Mittel aus dem Etat zu fordern.

Während ihrer offiziellen Besuche trifft die Sonderbeauftragte auch stets mit Vertretern lokaler NGOs und internationaler Organisationen zusammen. So ist gewährleistet, dass sie direkt von den Praktikern vor Ort über die Situation in dem jeweiligen Land, über kritische Arbeitsbereiche sowie über die wichtigsten Empfehlungen für Politik, Gesetzgebung und Programme informiert wird.

Ein offizieller Besuch kann auch dazu führen, dass die nationalen Behörden ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels untereinander besser koordinieren und sich mit der Arbeit der jeweils anderen Behörden, aber auch mit zivilgesellschaftlichen Initiativen in diesem Bereich besser vertraut machen.

Anhörungen im Parlament und Treffen mit Parlamentariern sind ein weiteres wichtiges Vehikel, mit dem der Kampf gegen den Menschenhandel auf der nationalen politischen Agenda ganz nach oben gebracht werden kann. Die bloße Tatsache, dass zu diesem Thema eine Parlamentsanhörung stattfindet, ist für andere öffentliche Einrichtungen sowie für die Öffentlichkeit ein Indiz für die Relevanz des Problems und die Notwendigkeit, sich mit dieser modernen Form der Sklaverei wirksam auseinanderzusetzen.

Nach dem Abschluss der Beurteilungen werden diese den Regierungen der Gastländer zur Kommentierung zugeleitet. Die Länderanalysen werden anschließend veröffentlicht und sollen das Bewusstsein für das Problem in der breiten Öffentlichkeit verbessern, den Stellenwert der Bekämpfung des Menschenhandels auf nationaler Ebene erhöhen und politische Prozesse zur weiteren Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen in Gang setzen und fördern.

Schlussfolgerungen

Übernahme von Verantwortung und Handeln auf nationaler Ebene müssen das Leitprinzip in der Arbeit mit den OSZE-Staaten sein. Die Regierungen haben sich dazu bereit erklärt, Verantwortung zu übernehmen und über ihre Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels Rechenschaft abzulegen. Die Abschaffung des Menschenhandels ist eine Herausforderung, die nur mit einem vielfältigen Paket bestehend aus Sofortmaßnahmen und langfristigen Strategien erreicht werden kann. Die gute Nachricht ist, dass schon viele erfolgreiche Initiativen innerhalb der OSZE-Staaten sowohl von staatlichen Stellen als auch von Einrichtungen der Zivilgesellschaft durchgeführt werden.

Die Sonderbeauftragte arbeitet an der Weitergabe dieser Erfahrungen in einer möglichst anschaulichen Form. Besonders wichtig ist, dass sie in der Lage ist zu zeigen, dass es nicht schwierig sein muss, gezielte Maßnahmen in verschiedenen Bereichen umzusetzen. Selbstverständlich sollten alle Strategien und Politikansätze so praktikabel wie möglich sein und zeitnahe Antworten einschließen, die gut koordiniert und ausreichend finanziert sind.

Aufbau kooperativer Sicherheit

Das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) – Bestandsaufnahme und Ausblick¹

Grundlagen und Aufgaben des FSK

Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) wurde auf dem KSZE-Gipfeltreffen 1992 in Helsinki eingerichtet. In ihm beraten und verhandeln Vertreter der OSZE-Teilnehmerstaaten über konkrete Maßnahmen zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Europa. Es bestand zunächst aus dem Besonderen Ausschuss und dem Konsultativausschuss des Konfliktverhütungszentrums (KVZ), das mit dem Zusatzdokument zur Charta von Paris von 1990 ins Leben gerufen worden war. Nach der Auflösung des Konsultativausschusses wurde der Besondere Ausschuss am 11. Januar 1995 zum eigentlichen FSK. Das Forum ist neben dem Ständigen Rat das zweite der beiden Beratungs- und Beschlussgremien der OSZE, die wöchentlich in Wien zusammentreten. Das FSK befasst sich mit Rüstungskontrolle und politisch-militärischen Fragen der Sicherheit im OSZE-Raum. Seine wichtigsten Aufgaben sind:

- Verhandlung und Verabschiedung politisch bindender Beschlüsse in den Bereichen Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM),
- Sicherstellung der Einhaltung der in diesem Rahmen von den OSZE-Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen und Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Implementierung sowie
- intensive Konsultationen in sicherheitsrelevanten Fragen zur Verminderung von Konfliktrisiken und, bei Bedarf, zur Konfliktbewältigung.

Das FSK besitzt allerdings im OSZE-Rahmen keine Exklusivität hinsichtlich der Behandlung politisch-militärischer Fragen. Aufgrund ihrer mit der OSZE nicht deckungsgleichen Mitgliederstruktur verfügen auch der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), der Vertrag über den Offenen Himmel sowie das Friedensübereinkommen von Dayton über eigene Beratungs- und Beschlussgremien in Wien für ihre jeweiligen Mitgliedstaaten. Der OSZE-Ministerrat 2001 in Bukarest beauftragte das FSK mit der Wahrnehmung von Aspekten neuer Herausforderungen an die Sicherheit. Die auf dem Ministerrat 2003 in Maastricht verabschiedete „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“ benennt diese neuen Herausforderungen. Zugleich weist sie dem FSK – neben dem Ständigen Rat – eine zentrale Rolle bei ihrer Behandlung mittels

¹ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Einschätzung der Autoren wieder.

der Verabschiedung und Umsetzung von Normen und Prinzipien zu, die von allen Teilnehmerstaaten mitgetragen werden und für diese politisch verbindlich sind. Zur Behandlung von nichtmilitärischen Aspekten der Sicherheit wurde Anfang 2007 der dem Ständigen Rat zugeordnete Sicherheitsausschuss eingerichtet. Dieser erörtert Themen wie die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Grenzsicherheit und Grenzmanagement sowie Polizeiarbeit, einschließlich der Bekämpfung des organisierten Verbrechens.

Zusammensetzung und Arbeitsweise des FSK

Das FSK besteht aus den in Wien akkreditierten Delegationen der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten, die jeweils durch Diplomaten und/oder Militärberater vertreten sind. Die Arbeit des FSK wird von einem Vorsitz aus dem Kreis der Teilnehmerstaaten geleitet, der das Forum auch nach außen vertritt. Der FSK-Vorsitz rotiert in alphabetischer Folge in einem Trimester-Rhythmus. 2008 wurde er von Spanien, Estland und Finnland gestellt, Frankreich übernimmt den Vorsitz im ersten Trimester 2009, gefolgt von Georgien und dem Vereinigten Königreich. Unterstützt wird die Arbeit des Vorsitzes durch die FSK-Troika, bestehend aus dem jeweils aktuellen Vorsitz, dessen Vorgänger und seinem Nachfolger. Die Troika legt die Tagesordnung des FSK fest und stellt durch Abstimmung eine kontinuierliche Arbeit des FSK sicher. Der jeweilige FSK-Vorsitz wird von aus dem Kreis der Delegationen stammenden Koordinatoren unterstützt, die die Kontinuität der Arbeit in ihren Zuständigkeitsbereichen gewährleisten. Derzeit sind Koordinatoren für die Projektarbeit zu „Kleinwaffen und leichten Waffen“ (*Small Arms and Light Weapons*, SALW) und „Lagerbeständen konventioneller Munition“ sowie ein Koordinator für den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit bestellt. Daneben werden Fragen zur Weiterentwicklung der normativen Arbeit zu Klein- und Leichtwaffen in einer informellen Freundesgruppe zu SALW behandelt, deren Vorsitzender ebenfalls aus dem Kreis der Delegationen stammt. Die Arbeit des FSK wird auch durch das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) des OSZE-Sekretariats unterstützt, das hierzu eine eigene Organisationseinheit, die FSK-Unterstützungsgruppe, unterhält. Das KVZ berät den Vorsitz in prozeduralen Fragen, stellt die Daten der zwischen den Teilnehmerstaaten vereinbarten Informationsaustausche zusammen und berichtet regelmäßig darüber im FSK. Darüber hinaus stellt das KVZ sein Know-how zur Verfügung, um die Implementierung normsetzender OSZE-Dokumente zu befördern. Dies kann beispielsweise durch die Veranstaltung von Seminaren und Workshops erfolgen, aber auch durch die Entwicklung und Durchführung von Projekten in den einzelnen Teilnehmerstaaten. Die FSK-Unterstützungsgruppe des KVZ betreibt zudem das OSZE-Kommunikationsnetz, über das die zurzeit 50 angeschlossenen Teilnehmerstaaten Informationen und Notifikationen im Rahmen des Wiener Dokuments, des KSE-

Vertrags, des Vertrags über den Offenen Himmel und des Friedensübereinkommens von Dayton austauschen. Ferner führt die FSK-Unterstützungsgruppe den Vorsitz in der OSZE-Kommunikationsgruppe, die für die notwendige Aufsicht durch und für die Delegationen sorgt und ebenfalls die Arbeit des FSK unterstützt.

Die wöchentlich stattfindenden FSK-Sitzungen bestehen aus Plenar- und Arbeitsgruppensitzungen. Im Mittelpunkt der Plenarsitzungen stehen der Sicherheitsdialog zu aktuellen politisch-militärischen Fragen und die Verabschiedung von FSK-Beschlüssen. Auch neue Initiativen zur verbesserten Umsetzung oder Weiterentwicklung von vereinbarten Maßnahmen werden hier eingebracht, bevor sie anschließend in den Arbeitsgruppen verhandelt werden. Die Arbeitsgruppe A beschäftigt sich mit Fragen der Implementierung aller bestehenden Verpflichtungen. Das Mandat der Arbeitsgruppe B erstreckt sich auf die Weiterentwicklung des politisch-militärischen Instrumentariums der OSZE. Dazwischen existiert eine nicht unerhebliche Grauzone, da nicht immer abschließend geklärt werden kann, ob ein Thema der Weiterentwicklung des bestehenden *Acquis*² dient oder eine eigenständige, neue Maßnahme darstellt.

Neben den Standardsitzungen hält das FSK auch Sondersitzungen des Plenums und der Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Themen und häufig mit Beteiligung von Experten aus den OSZE-Teilnehmerstaaten und/oder von internationalen Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und wissenschaftlichen Instituten ab. So fanden im Jahre 2008 Sondersitzungen zur OSZE-Projektarbeit in den Bereichen SALW und Lagerbestände konventioneller Munition, zur Landminenproblematik und zur Umsetzung des Aktionsprogramms der Vereinten Nationen zu SALW statt. Feste Termine im FSK-Tagungskalender sind gemeinsame Sitzungen mit dem Ständigen Rat. Diese finden in der Regel einmal pro Vorsitzperiode statt und widmen sich aktuellen Sicherheitsfragen, die sowohl politisch-militärische als auch nicht-militärische Aspekte beinhalten. Ähnliches gilt für die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz (*Annual Security Review Conference ASRC*) auf der Grundlage des Mandats von Porto, bei der Vertreter aus den Delegationen der Teilnehmerstaaten aktuelle Fragen der Sicherheit im OSZE-Raum erörtern. Zudem führt das FSK das Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung der Verpflichtungen gemäß dem Wiener Dokument (*Annual Implementation Assessment Meeting, AIAM*) und anderen Dokumenten durch.

Der politisch-militärische Acquis des FSK

Die OSZE hat im Rahmen des FSK – also abgesehen von den eigenständigen Verträgen KSE und Offener Himmel sowie dem Friedensübereinkommen

2 Der *Acquis* ist die Gesamtheit der normsetzenden Dokumente und politisch verbindlichen Beschlüsse.

von Dayton – im Laufe der Jahre ein weltweit einzigartiges System vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen erarbeitet, das ein äußerst hohes Maß an Stabilität und Sicherheit durch Transparenz und Berechenbarkeit im OSZE-Raum geschaffen hat.

Das Wiener Dokument (WD)

Das *Wiener Dokument der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen* ist die umfassendste politisch bindende Vereinbarung über VSBM in Europa. Das 1990 in Paris unterzeichnete Dokument bildet die dritte Generation von VSBM, die auf der Schlussakte von Helsinki von 1975 und den Beschlüssen der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) von 1986 basieren. Seit seiner Unterzeichnung wurde das WD in drei Stufen (1992, 1994 und 1999) weiterentwickelt. Sein oberstes Ziel ist die Festigung von Vertrauen und Sicherheit, sein zentrales Element die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in ihren internationalen Beziehungen im Allgemeinen zu enthalten. Das WD bezieht sich territorial nicht auf den gesamten OSZE-Raum; Teile der nichteuropäischen Hoheitsgebiete Russlands und der Türkei sind ausgenommen, die USA und Kanada sind nur in Bezug auf ihre in Europa stationierten Truppen betroffen.

Zu den wichtigsten Maßnahmen des gültigen WD 1999 gehören:

- ein jährlicher Informationsaustausch über konventionelle Land- und Luftstreitkräfte,
- ein jährlicher Informationsaustausch über Verteidigungsplanung und Verteidigungshaushalte unter Einschluss des 1993 verabschiedeten Programms zur Verteidigungsplanung,
- ein Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten und bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art im Falle inner- und zwischenstaatlicher Krisen,
- ein umfassendes Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit, einschließlich der Vorführung neuer Waffensysteme und Großgeräte, unter Einschluss des 1993 verabschiedeten Programms für militärische Kontakte und Zusammenarbeit,
- die Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten ab einer bestimmten Größenordnung,
- die Beschränkung der Anzahl militärischer Aktivitäten,
- eine intensive Verifikation in Bezug auf gemeldete Daten zu konventionellen Streitkräften und militärischen Aktivitäten sowie
- die Ermutigung zur Schaffung von zusätzlichen regionalen und bilateralen Abkommen, die über die im WD selbst festgelegten Maßnahmen und Begrenzungen hinausgehen können.

Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen (1993)

Das Dokument enthält Kriterien zur Transparenz beim Handel mit konventionellen Waffen. Seit 1997 besteht eine jährliche Berichtspflicht.

Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen (1993)

Dabei handelt es sich um einen Maßnahmenkatalog zum OSZE-Krisenmanagement, der auch irreguläre Kräfte, nichtstaatliche Akteure und innerstaatliche Konflikte abdeckt. Bislang wurde er allerdings von den Teilnehmerstaaten noch nicht angewandt.

Weltweiter Austausch militärischer Information (1994)

In einem jährlichen Austausch werden Informationen zur Kommandostruktur und zum jeweiligem Umfang von Personal und Waffensystemen sowie Großgerät ausgetauscht. Dabei handelt es sich um die einzige vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahme, die auch Seestreitkräfte einschließt und über den OSZE-Raum hinausreicht.

Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung (1994)

Das bislang einzige normative OSZE-Dokument, das sich mit Fragen der Nichtverbreitung von Kernwaffen, von chemischen und von biologischen Waffen und Raketentechnologie befasst.

Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (1994)

Der Verhaltenskodex ist nach wie vor eines der wichtigsten FSK-Dokumente. Er entstand als unmittelbare Antwort auf die sich verändernde Rolle und Position von bewaffneten Kräften in Transformationsgesellschaften und stellt Normen hinsichtlich der Stellung bewaffneter Kräfte innerhalb der Gesellschaft auf. Er geht mit seiner umfassenden, auf Rechtsstaatlichkeit abstellenden Zielsetzung über die engere politisch-militärische Dimension der OSZE hinaus und ist das einzige Dokument in der politisch-militärischen Dimension, das auch innerstaatliche Normen setzt. Seine Umsetzung ist zwar nationale Prerogative der Teilnehmerstaaten. Das FSK ist jedoch über die jährliche Berichtspflicht involviert und hat Ende September 2002 die dritte Überprüfungskonferenz zum Verhaltenskodex veranstaltet. Die wichtigsten Merkmale des Verhaltenskodex sind die folgenden:

- Sein grundlegendes Prinzip ist die demokratische Kontrolle von Streitkräften und anderen bewaffneten Staatsorganen. Danach müssen bewaffnete Kräfte in die Gesellschaft integriert sein und der Kontrolle demokratisch legitimierter Organe unterstehen, die auch über die entsprechenden Haushalte befinden müssen.
- Der Kodex findet sowohl auf interne als auch auf externe Konflikte Anwendung.

- Angehörige der bewaffneten Kräfte müssen über das Kriegsvölkerrecht informiert werden.
- Staaten dürfen nichtstaatliche paramilitärische Kräfte weder unterstützen noch tolerieren.
- Die Teilnehmerstaaten sind dazu verpflichtet, bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus eng zusammenzuarbeiten. Der jährlich zu beantwortende Fragebogen zum nationalen Stand der Umsetzung des Kodex enthält auch eine Frage bezüglich der Mitgliedschaft in internationalen Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus sowie zu ihrer nationalen Umsetzung.

OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen (2000)/

OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition (2003)

Kleinwaffen und leichte Waffen sowie überschüssige Bestände an konventioneller Munition, vor allem Relikte aus der Zeit des Kalten Krieges, können eine erhebliche Bedrohung für die Bevölkerung, die Infrastruktur und die Umwelt darstellen. Sie können überdies zu einer allgemeinen Sicherheitsbedrohung werden, wenn sie Terroristen in die Hände fallen. Die OSZE-Dokumente über Kleinwaffen und leichte Waffen sowie über Lagerbestände konventioneller Munition thematisieren die Gefahren, die sich aus unkontrollierter Verbreitung und überschüssigen Beständen ergeben, und formulieren Verpflichtungen für die Teilnehmerstaaten, gegen diese Gefahren vorzugehen. Zugleich bieten sie den Teilnehmerstaaten einen Rahmen für Hilfesuchen oder Hilfeleistung bei der Sicherung und Vernichtung überschüssiger SALW und konventioneller Munition. Auf der Grundlage des 2003 verabschiedeten Unterstützungsmechanismus haben OSZE-Teilnehmerstaaten seit 2005 außerbudgetäre Zuwendungen in Höhe von insgesamt ca. 9,6 Millionen Euro für Kleinwaffen- und Munitionsprojekte im OSZE-Raum bereitgestellt. Das *OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen* benennt Normen, Prinzipien und konkrete Maßnahmen, um die destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von SALW einzuschränken. Dabei werden alle relevanten Felder erfasst: Kontrolle über die Waffenproduktion, Handel und Transit sowie Verpflichtungen hinsichtlich der Behandlung überzähliger Waffen, ihrer sicheren Verwahrung und Zerstörung. In dem Dokument verpflichten sich die Teilnehmerstaaten zu einem umfangreichen Informationsaustausch über ihre jeweilige nationale Politik und Praxis in Bezug auf SALW, auch hinsichtlich des Handels mit diesen Waffen. Die konkrete Unterstützung der Teilnehmerstaaten in Form von Projekten spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. 2008 wurden Vorhaben in Belarus (Verbesserung der Verwaltung und der Sicherheit von Lagerbeständen) und Tadschikistan (Schutz, Verwaltung und Zerstörung von Lagerbeständen) durchgeführt. Darüber hinaus werden Projektmaßnahmen für Moldau entwickelt.

Das *OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition* erfasst auch Explosivstoffe, Raketen, Minen sowie den hochtoxischen Raketentreib-

stoff *Mélange*. Es legt ein Verfahren fest, mit dem Teilnehmerstaaten um Hilfestellung bei der Zerstörung von Lagerbeständen bzw. der Verbesserung der Lagerverwaltung und der Sicherung der Bestände ersuchen können. 2008 erfolgte die Vernichtung von *Mélange* in Albanien. Daneben wird ein umfangreiches Projekt zur Entsorgung großer *Mélange*-Bestände in der Ukraine (insgesamt 16.500 Tonnen) vorbereitet, in dessen erster Phase 3.000 Tonnen vernichtet werden sollen.

*OSZE-Prinzipien für die Ausfuhrkontrolle von tragbaren Luftabwehrsystemen (2004)*³

Dieses Dokument enthält Grundlagen zur Ausfuhrkontrolle von tragbaren Luftabwehrsystemen (MANPADS), die in ihren Grundzügen auf entsprechende Regelungen im Wassenaar-Abkommen zurückgehen.

OSZE-Prinzipien für die Kontrolle von Vermittlungsgeschäften mit Kleinwaffen und leichten Waffen (2004)

Wesentliches Element dieses Dokuments sind Normen für die staatliche Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften und zur Verhinderung von illegalen Waffenvermittlungsgeschäften.

Standardelemente von Endabnehmerzertifikaten und Verifikationsverfahren für SALW-Ausfuhren (2004)

Dieses Dokument legt Rahmenbedingungen für staatliche Normen und Verfahren zur effektiven Exportkontrolle von SALW fest.

Aktuelle Standortbestimmung des FSK

Ein nüchterner Betrachter der laufenden Arbeit des FSK wird heute die dynamische und ergebnisreiche Tätigkeit vermissen, die für das Forum bis ungefähr 2004 charakteristisch war. Für diese Entwicklung, die auch regelmäßig auf den OSZE-Ministerratstreffen und den Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenzen sichtbar wird, gibt es zahlreiche Gründe. Zum einen spielt die Perzeption einer Bedrohung durch Streitkräfte anderer Staaten in vielen nationalen Sicherheitsstrategien heute nur noch eine nachgeordnete Rolle. Damit nimmt auch die Bedeutung von Maßnahmen der Rüstungskontrolle im umfassenden Sicherheitsverständnis ab. Zudem funktioniert das seit 1990 aufgebaute engmaschige und umfassende System im Bereich Rüstungskontrolle und VSBM im Großen und Ganzen zufriedenstellend.⁴ Dies erklärt auch zum Teil, warum derzeit kein Konsens unter den 56 Teilnehmerstaaten

3 Mit FSK-Beschluss Nr. 5/08 vom 26. Mai 2008 aktualisiert.

4 Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Erfüllung der Meldeverpflichtungen im OSZE-Rahmen lediglich statistisch aufbereitet wird. Eine inhaltliche Analyse oder gar ein „naming and shaming“ von Teilnehmerstaaten, die ihren Meldeverpflichtungen nicht nachkommen, findet nicht statt.

über die Notwendigkeit der Erarbeitung neuer normsetzender Dokumente besteht. Die von leider nur wenigen Teilnehmerstaaten eingebrachten Initiativen zur Verbesserung der Implementierung des bestehenden *Acquis* führen zwar nach teilweise intensiven Diskussionen nicht selten zu konkreten FSK-Beschlüssen. Die „rote Linie“ bei etlichen Teilnehmerstaaten verläuft allerdings an der Schwelle zur Vereinbarung neuer Verpflichtungen. Zur Ausprägung dieser Haltung hat die anhaltende Krise um den KSE-Vertrag maßgeblich beigetragen, die 2007 in der Entscheidung Russlands gipfelte, die Implementierung seiner Vertragsverpflichtungen zu suspendieren. Der bewaffnete Konflikt in Georgien im August 2008 hat die Aussichten auf die Vereinbarung neuer Verpflichtungen, insbesondere wenn sie von Russland vorgeschlagen werden, weiter geschmälert.

Zwischen den Protagonisten und Antagonisten neuer Verpflichtungen befindet sich das große Feld der indifferenten Teilnehmerstaaten, die sich kaum in die Diskussion von Beschlussvorschlägen einbringen. Ein weiterer Grund schließlich ist in dem Umstand zu sehen, dass Maßnahmen zur konventionellen Rüstungskontrolle und VSBM nur bedingt geeignet sind, neuen Bedrohungen wie Terrorismus, organisierter Kriminalität u.ä. adäquat entgegenzutreten. Nicht zu vergessen ist schließlich, dass das FSK heute in einem grundlegend anderen geo- und sicherheitspolitischen Umfeld agiert als vor 15 Jahren. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der NATO stellen heute die bei weitem größte Gruppe innerhalb der OSZE-Teilnehmerstaaten dar und stimmen ihre Grundpositionen intern ab.

Unter Berücksichtigung all dieser Rahmenbedingungen muss festgestellt werden, dass das Gewicht der OSZE im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen, die in demselben geographischen Raum im Bereich Sicherheitspolitik agieren, abgenommen hat. Von dieser Entwicklung ist auch das FSK betroffen. Zudem nimmt die Bedeutung der politisch-militärischen Dimension und damit des FSK auch innerhalb der OSZE tendenziell ab. Das Desinteresse vieler Teilnehmerstaaten an einer Weiterentwicklung des *Acquis* trägt dazu ebenso bei wie die arbeitsteilige Auslagerung wichtiger Sicherheitsthemen wie Terrorismus, Grenzsicherheit und Polizeiarbeit in den Ständigen Rat bzw. dessen Sicherheitsausschuss. Sie hat dazu geführt, dass sich das FSK heute nur noch gelegentlich mit diesen Themen befasst, die oftmals auch politisch-militärische Elemente aufweisen.

Deutschland im FSK

Wie kaum ein anderer Staat im heutigen OSZE-Raum hat Deutschland den Wert eines funktionierenden Systems von Rüstungskontrolle und VSBM erfahren. Ausgehend von diesem Verständnis tritt Deutschland aktiv für eine Weiterentwicklung des erreichten *Acquis* ein. Im Jahre 2007 nutzte Deutschland seine sechsmonatige EU-Ratspräsidentschaft dazu, neue Vorhaben einzubrin-

gen und dafür auch EU-Unterstützung zu erhalten. So führte das FSK auf deutsche Initiative im Mai 2007 eine Sondersitzung zum OSZE-Verhaltenskodex durch. Die dabei erarbeiteten Vorschläge werden voraussichtlich noch vor dem Frühjahr 2009 zu einem FSK-Beschluss führen, der eine verbesserte Implementierung des Verhaltenskodex zum Inhalt hat. Eine weitere von Deutschland gemeinsam mit Frankreich und Russland initiierte Sondersitzung erörterte im Oktober 2007 bestehende und künftige Maßnahmen der Rüstungskontrolle und VSBM im OSZE-Raum. Allerdings wurde auch hier wie schon beim hochrangig besetzten Militärdoktrinenseminar im Februar 2006 erneut das Dilemma des FSK deutlich: Nur wenige Teilnehmerstaaten sind ebenso ernsthaft wie Deutschland an der Weiterentwicklung des *Acquis* interessiert und zu einer konstruktiven Diskussion hierüber bereit. Im Januar 2008 führte das FSK eine von Deutschland und Frankreich angeregte Sondersitzung zur Diskussion über eine Stärkung der Rolle der OSZE im Kampf gegen Landminen durch. In einem darauf aufbauenden Gedankenpapier schlagen die Initiatoren nun konkrete Maßnahmen für die OSZE vor. Deutschland ist darüber hinaus auch bemüht, die Bedeutung des FSK innerhalb der OSZE zu stärken. So gelang es beispielsweise auf dem OSZE-Ministerrat in Madrid 2007 einen Beschluss zu fassen, der das FSK mit der Erstellung einer Reihe von Fortschrittsberichten beauftragt. Dabei geht es um die weitere Umsetzung der OSZE-Dokumente über Kleinwaffen und leichte Waffen bzw. über Lagerbestände konventioneller Munition sowie um Maßnahmen im Bereich von Rüstungskontrolle und VSBM. Der OSZE-Ministerrat von Helsinki (4.-5. Dezember 2008) begrüßte die Fortschrittsberichte und setzte sich damit erneut mit der Arbeit des FSK inhaltlich auseinander. In einem weiteren Beschluss ersuchte der Ministerrat das FSK darum, sich auch weiterhin mit Fragen im Zusammenhang mit SALW und Lagerbeständen konventioneller Munition zu befassen und 2009 eine OSZE-Tagung zum Thema SALW zu organisieren, auf der das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen und die ergänzenden Beschlüsse im Hinblick auf mögliche weitere Maßnahmen überprüft werden sollen.

Darüber hinaus ist Deutschland darum bemüht, die Erfahrungen der OSZE mit Rüstungskontrolle und VSBM in anderen Weltregionen bekannt zu machen. So zeigt die Arabische Liga ein besonderes Interesse am OSZE-*Acquis* im Bereich SALW. Bereits mehrfach führten Vertreter der Arabischen Liga hierzu von Deutschland vermittelte Gespräche in Wien. Auch mit dem ASEAN-Regionalforum (ARF) wurden aufgrund deutscher Vermittlung Kontakte im Bereich VSBM hergestellt.

Ausblick

Eine künftige Aktualisierung und Weiterentwicklung des *Acquis* wird nur möglich sein, wenn sich alle Teilnehmerstaaten davon gleichermaßen einen

Gewinn für die gesamteuropäische Sicherheit versprechen und den notwendigen politischen Willen zur Aufnahme konstruktiver Verhandlungen aufbringen. Dennoch gibt es auch unter den gegebenen Vorzeichen wichtige Betätigungsfelder für das FSK.

Seit der Unterzeichnung des Wiener Dokuments 1999 auf dem Istanbul OSZE-Gipfel im November 1999 konzentriert sich die Arbeit des FSK verstärkt auf die sogenannten „neuen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit“. Erste wichtige Ergebnisse waren das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen (2000) und das OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition (2003). Diese Arbeit erfolgte in dem Verständnis, dass die Bedrohungen durch die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen und durch z.T. immense Lagerbestände an Kleinwaffen und Munition neue Herausforderungen für die Staatengemeinschaft darstellen. Begleitende Dokumente wie z.B. diejenigen zur Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften und zur Kontrolle der Ausfuhr von MANPADS ergänzen heute den *Acquis*. Da eine weitere Verdichtung des Regulierungsrahmens im OSZE-Raum den Sicherheitsinteressen aller Teilnehmerstaaten dient, gibt es in diesem Bereich durchaus noch ein wichtiges Betätigungsfeld, in dem Konsens für weitere politisch verbindliche Beschlüsse gefunden werden kann. Hierbei besteht aber auch immer die Gefahr der Duplizierung der Arbeit anderer internationaler Akteure wie der Vereinten Nationen und des Wassenaar-Übereinkommens.⁵ Im Bereich der Exportkontrolle von MANPADS und auch bei der Bekämpfung des illegalen Lufttransports von Kleinwaffen nutzen die OSZE-Staaten das bereits bestehende Übereinkommen von Wassenaar und wenden dieses auch auf die 23 nicht dem Übereinkommen angehörenden OSZE-Teilnehmerstaaten an. Hiermit leisten das FSK und mit ihm die OSZE einen Beitrag zur Nichtweiterverbreitung. Daneben gibt es im FSK einen breiten Konsens darüber, dass die Implementierung des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit verbessert werden müsse. Damit kann man holzschnittartig sagen, dass sich die Arbeit des FSK heute auf die Bereiche SALW, Munition, Nichtweiterverbreitung und den Verhaltenskodex konzentriert und – mit Blick auf die konkreten Ergebnisse – auch beschränkt.

Darüber hinaus hat die Eskalation der Lage in Georgien, die im August 2008 ihren Höhepunkt in bewaffneten Auseinandersetzungen fand, den Nutzen des FSK mit Blick auf Konfliktsituationen aufgezeigt. Ein Beispiel dafür ist der wöchentlich im FSK stattfindende Sicherheitsdialog, bei dem die Teilnehmerstaaten aktuelle politisch-militärische Fragen erörtern und Besorgnisse hinsichtlich ihrer Sicherheit ansprechen können. Georgien und Russland haben dieses Format in den vergangenen Monaten intensiv für Beratungen und

5 Dabei scheitern jedoch auch regelmäßig Versuche, Einzelaspekte wie z.B. die Kontrolle privater Kleinwaffen, die auf der Ebene der Vereinten Nationen aufgrund divergierender Partikularinteressen nicht gelöst werden können, im Rahmen der OSZE einer Lösung zuzuführen.

Gespräche genutzt. Zudem ist seit einiger Zeit zu beobachten, dass das Know-how des FSK bei der Krisenbewältigung wieder gefragt ist. So wurde das FSK beispielsweise noch kurz vor dem Ausbruch des Konflikts im August 2008 vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE gebeten, sich mit dem Abschluss eines unbemannten Überwachungsflugzeugs über Abchasien (Georgien) zu befassen. Das FSK organisierte hierzu Aussprachen im Rahmen des Sicherheitsdialogs sowie in Form gemeinsamer Sitzungen mit dem Ständigen Rat, nachdem sowohl Georgien als auch Russland den Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten nach Kapitel III des WD 1999 ausgelöst hatten. Die in diesem Zusammenhang eingeleitete Überprüfung vorhandener OSZE-Mechanismen zur Konfliktverhütung und Krisenbeilegung hinsichtlich ihrer Relevanz und Anwendbarkeit bietet dem FSK die Chance, einen eigenständigen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion zu leisten und damit zugleich die Bedeutung innerhalb der OSZE einzunehmen, die dem ältesten und traditionsreichsten Beschlussgremium in der Organisation zukommt. Neue Impulse für die OSZE und insbesondere für das FSK schließlich könnte die Initiative des russischen Präsidenten Dmitri Medwedjew zur Ausarbeitung eines neuen, umfassenden und rechtlich bindenden Vertrags über die europäische Sicherheit geben. Der Vorschlag des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy, 2009 ein OSZE-Gipfeltreffen zur gesamteuropäischen Sicherheit einzuberufen, bietet der OSZE eine wichtige Gelegenheit, ihre Bedeutung für die Gestaltung der zukünftigen Sicherheitsarchitektur in dem Gebiet zwischen Vancouver und Wladiwostok zu unterstreichen. Diese historische Chance darf sie sich nicht entgehen lassen.

Wirtschaftliche Transformation und
Begrenzung neuer Risiken

Förderung von Sicherheit und Zusammenarbeit durch Wassermanagement¹

Einführung

Umweltbelange machen einen großen Teil des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE aus und standen von Beginn an auf ihrer Tagesordnung. Da Umweltzerstörung, die nicht nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, u.a. der Wasserressourcen, und der ungleiche Zugang zu ihnen auch Auswirkungen auf die Sicherheit haben, setzt sich die OSZE dafür ein, dass Umweltsicherheit auf den nationalen und internationalen Agenden einen höheren Stellenwert erhält. Gleichzeitig bemüht sie sich darum, vor Ort Kapazitäten zum angemessenen Umgang mit Umweltproblemen aufzubauen.

Das Engagement der OSZE zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung in der OSZE-Region hat eine Vielzahl sichtbarer Erfolge hervorgebracht. Die Arbeit in diesem Bereich ist zudem ein hervorragendes Beispiel dafür, wie die OSZE, insbesondere mit Blick auf die Wirtschafts- und Umweltdimension, funktioniert. An ihr lässt sich exemplarisch darstellen, wie aus Worten Taten werden, wie ein Bedarf ermittelt wird, wie Empfehlungen erarbeitet und wie sie implementiert werden. Sie veranschaulicht außerdem die umfassende Philosophie der OSZE und zeigt, welchen Weg eine Idee von ihrer Entstehung bis zu ihrer Realisierung, ein manchmal abstrakter politischer Dialog bis zu seiner Umsetzung in konkrete Aktivitäten und Projekte zum Kapazitätsaufbau nimmt. Die Arbeit der OSZE im Bereich Wasser erzählt auch die Geschichte der Wirtschafts- und Umweltdimension, wie sie in den letzten Jahren gewachsen ist und welche Herausforderungen noch vor uns liegen.

Wasserfragen und die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE

Das Thema Wasser stand bislang zweimal ganz oben auf der Tagesordnung der OSZE in der Wirtschafts- und Umweltdimension. In Anerkennung der Bedeutung von Wasser sowohl für die Sicherheit als auch für die Zusammenarbeit, gaben zwei OSZE-Vorsitze dem Thema Priorität.

Das wichtigste Treffen im Rahmen der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE ist das jährlich stattfindende Wirtschafts- und Umweltforum. Es findet auf höchster Ebene statt und stellt in jedem Jahr ein bestimmtes, vom Vorsitz vorgeschlagenes und von den 56 OSZE-Teilnehmerstaaten gebilligtes

¹ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten der Autoren wieder.

Thema in den Mittelpunkt. Ziel des Forums ist es, dem Dialog über sicherheitsrelevante Wirtschafts- und Umweltfragen einen politischen Impuls zu geben und zur Erarbeitung gezielter Empfehlungen und Folgemaßnahmen zur Bewältigung von Wirtschafts- und Umweltproblemen beizutragen. Es überprüft darüber hinaus, ob und inwieweit die Teilnehmerstaaten ihren Verpflichtungen in der Wirtschafts- und Umweltdimension nachkommen.

Jedem Wirtschafts- und Umweltforum gehen mehrere Vorbereitungstreffen auf Expertenebene voraus, die den Teilnehmerstaaten dabei helfen sollen, sich auf das jeweils aktuelle Forum vorzubereiten.

Auf dem Forum kommen in jedem Jahr über 400 Teilnehmer zusammen: Regierungsvertreter, Vertreter der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und anderer internationaler Organisationen, die sich an den Diskussionen und Beratungen beteiligen und nach praktischen Lösungen für gemeinsame ökonomische und ökologische Probleme suchen.

Das vom 28.-31. Mai 2002 in Prag unter dem portugiesischen OSZE-Vorsitz tagende Zehnte Treffen des Wirtschaftsforums befasste sich mit dem Thema „Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE zugunsten nachhaltiger Wassernutzung und des Schutzes der Wasserqualität“.

Fünf Jahre später griff der spanische OSZE-Vorsitz des Jahres 2007 die Problematik auf, indem er als Thema für das 15. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum „Maßgebliche Herausforderungen bei der Gewährleistung der Umweltsicherheit und der nachhaltigen Entwicklung im OSZE-Raum: Bodenverschlechterung, Bodenkontamination und Wasserbewirtschaftung“ vorschlug.

Es war alles andere als leicht gewesen, sich auf das Thema für 2002 zu einigen. Die Diskussionen gestalteten sich lang und schwierig; am Ende wurden dem Beschluss des Ständigen Rates über Ort, Zeit und Generalthema des Zehnten Treffens des Wirtschaftsforums drei „interpretative Erklärungen“ angefügt.² Die von den Delegationen in den interpretativen Erklärungen gegen das Thema angeführten Argumente reichten von dem Einwand, die OSZE verfüge nicht über das erforderliche Fachwissen zur Behandlung derartiger Fragen, über die Bevorzugung alternativer Themen bis hin zu der Weigerung, über grenzüberschreitende Gewässer, grenzüberschreitende Wassermanagementregime und die Aufteilung und Bewirtschaftung von Wasservorräten überhaupt im Rahmen der OSZE zu diskutieren. Es wurde empfohlen, bei der Behandlung des Themas extreme Vorsicht walten zu lassen, da insbesondere im Falle einiger Teile der zentralasiatischen Region Wasser nicht nur als eine natürliche, ökologische und ökonomische Ressource betrachtet werde, sondern auch als ein Politikum gesehen werden könnte.

2007 verliefen die Debatten zur Wasserbewirtschaftung innerhalb der OSZE hingegen in einer deutlich veränderten Atmosphäre. Es wurden nicht nur

2 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 429, Ort, Datum und Generalthema des Zehnten Treffens des Wirtschaftsforums, PC.DEC/429, 19. Juli 2001.

keine Einwände gegen das vom spanischen Vorsitz vorgeschlagene Generalthema des 15. Wirtschafts- und Umweltforums erhoben; die meisten Delegationen beteiligten sich im Gegenteil auch aktiv an den Vorbereitungen für das Forum, dessen Teilnehmerzahl Rekordhöhe erreichte.

Darüber hinaus wurden im Anschluss an das 15. Forum und auf dessen Empfehlung auf dem vom 29.-30. November tagenden Madrider Ministerratstreffen zwei wichtige Dokumente verabschiedet: die „Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit“³, die nicht nur Wasserbewirtschaftung, sondern auch andere Themen wie z.B. den Klimawandel als besonders kritische und langfristige Herausforderungen im OSZE-Gebiet hervorhob, und den Ministerratsbeschluss über Wasserbewirtschaftung,⁴ der die OSZE explizit damit beauftragte, den Dialog und die Zusammenarbeit im Bereich Wasserbewirtschaftung in der OSZE-Region zu intensivieren, als Rahmen für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen Staaten und relevanten internationalen Akteuren in diesem Bereich zu fungieren und die Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen bei der Umsetzung der einschlägigen OSZE-Verpflichtungen zu unterstützen.

Tätigkeiten im Zusammenhang mit Wasser

Auf der Grundlage der Empfehlungen des Wirtschafts- und Umweltforums hat die OSZE sowohl auf zentraler Ebene als auch vor Ort eine Reihe gezielter Maßnahmen entwickelt.

ENVSEC

Eine der wichtigsten Aktivitäten der OSZE im Umweltbereich ist ihre Beteiligung an der Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC (*Environment and Security Initiative*), die auf dem Wirtschaftsforum von 2002 auf den Weg gebracht und 2003 offiziell gegründet wurde. In der Erkenntnis, dass Umweltprobleme nicht an Staatsgrenzen Halt machen, entwickelte die ENVSEC-Initiative eine Plattform, mit deren Hilfe potenzielle Unstimmigkeiten zwischen Staaten als Gelegenheit zur Vertrauensbildung und Kooperation genutzt werden können.

Der ENVSEC gehören neben der OSZE die Entwicklungs- und Umweltprogramme der Vereinten Nationen (UNDP, UNEP), die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) und das Regionale Umweltzentrum (REC) für Mittel- und Osteuropa an, die NATO ist assoziiertes Mitglied. Das gemeinsame Vorgehen der Organisationen gewährleistet, dass die

3 Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit, MC.DOC/4/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 10-12.

4 Beschluss Nr. 7/07, Folgemaßnahmen zum Fünfzehnten Wirtschafts- und Umweltforum: Wasserwirtschaft, MC.DEC/7/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 27-28.

auf nationale Prioritäten in den Bereichen Umwelt und Sicherheit ausgerichteten Maßnahmen gut koordiniert sind und Doppelarbeit vermieden wird.

In enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Regierungen hat ENVSEC Umwelt- und Sicherheitsbewertungen in Zentralasien und im Südkaukasus sowie in Südost- und Osteuropa durchgeführt. Nach Auswertung der detaillierten Erhebungen hat ENVSEC Arbeitsprogramme entwickelt, die über 70 Projekte umfassen – vom Kapazitätsaufbau über die Entwicklung der Umweltpolitik bis hin zu Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit zu besonders dringenden Problemen. Zur Wasserproblematik werden derzeit noch zwei Bewertungen durchgeführt, eine in der Region östlich des Kaspischen Meeres und eine weitere am Amu-Darja. Die Umweltbewertung östlich des Kaspischen Meeres wurde auf dem Treffen des ENVSEC-Vorstands im November 2008 in Brüssel in die Wege geleitet, diejenige des Amu-Darja wird im Laufe des Jahres 2009 gestartet.

Tschu und Talas

Auf Initiative der Regierungen Kasachstans und Kirgisistans wurde 2003 mit der Durchführung eines grenzüberschreitenden Projekts zur Unterstützung der beiden Staaten bei der Einrichtung einer zwischenstaatlichen Kommission für die Flüsse Tschu und Talas begonnen, an dem u.a. das kasachische Landwirtschaftsministerium, das kirgisische Ministerium für Landwirtschaft, Wasser und Industrie, die OSZE, die UNECE, die Wirtschafts- und Sozialkommission der Vereinten Nationen für Asien und den Pazifik (UNESCAP) sowie das Peipus-Zentrum für grenzüberschreitende Wasserkooperation in Estland beteiligt waren. Auch die Feldpräsenzen der OSZE leisteten bei der Durchführung des Vorhabens wichtige Unterstützung.

Ziel des Projekts war es letztendlich, Kasachstan und Kirgisistan bei der Implementierung des Abkommens über die Nutzung zwischenstaatlicher hydrotechnischer Anlagen am Tschu und am Talas zu unterstützen, das von beiden Ländern im Januar 2000 unerzeichnet und im Februar 2002 ratifiziert worden war. Mit dem Abkommen hatten sich die Vertragspartner zur Einrichtung eines ständigen Gremiums, einer gemeinsamen Kommission, zur Regulierung der Wassernutzung und zur Aufteilung der Kosten für die Erschließung und die Wartung der Infrastruktur verpflichtet.

Die Unterstützung der beiden Regierungen umfasste die Erarbeitung von Dokumenten, die den Status, die Funktionen, die Aufgaben und die Rechte der Kommission festlegen, die Entwicklung von Verfahren und die Vorbereitung grundlegender Dokumente hinsichtlich der Ko-Finanzierung verschiedener Einrichtungen sowie die Vermittlertätigkeit zur Herstellung eines Konsenses zwischen den beiden Regierungen während der Arbeit an den obengenannten Dokumenten.

Ein wichtiges Element der Arbeit war die Einbeziehung der Öffentlichkeit, da es zu den Zielen des Projekts gehörte, den Prozess für alle Interessengruppen

transparent zu gestalten und die Öffentlichkeit möglichst umfassend an der Bewirtschaftung der Wasserressourcen in den Einzugsgebieten der Flüsse Tschu und Talas zu beteiligen. Auf diese Weise trugen auch lokale NGOs – die kasachische NGO *Zhalgas* und die kirgisische NGO *Counterpart Sheriktesh* – zur Durchführung des Projekts und zur Erarbeitung der Dokumente bei.

Der Höhepunkt des Projekts waren die Einsetzung und Inauguration der bilateralen Wasserkommission der kirgisischen und der kasachischen Regierung für die Flüsse Tschu und Talas. Mit der Schaffung der bilateralen Kommission hat nun der langfristige, für beide Seiten fruchtbare und kooperative Austausch von Ressourcen zwischen Kasachstan und Kirgisistan begonnen, der gleichzeitig regionale Steuerungsstrukturen durch gemeinsame Zuständigkeiten und Verpflichtungen gegenüber der Tschu-Talas-Kommission fördert.

Parallel dazu unterstützte ein Projekt der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) zur Verbesserung der Bewirtschaftung gemeinsam genutzter Gewässer in Zentralasien die Arbeit der Kommission durch die Einrichtung eines Sekretariats und permanenter Expertenarbeitsgruppen.

Als das Projekt startete, gab es in ganz Zentralasien keine vergleichbaren Kooperationsprojekte. Die Zusammenarbeit kann daher als wegweisend betrachtet werden und nicht nur den zentralasiatischen Staaten, sondern auch anderen Regionen als Vorbild für eine verbesserte Kooperation bei der Nutzung grenzüberschreitender Gewässer dienen.

Das Projekt hat insgesamt gezeigt, dass Kooperation funktionieren kann und dass Kooperationsabkommen nach dem Vorbild des in der Region bahnbrechenden Tschu-Talas-Projekts erhebliche Vorteile für alle Beteiligten haben können und auch haben. Viele der hier gesammelten Erfahrungen können weit über die Grenzen Kasachstans und Kirgisistans und sogar ganz Zentralasiens hinaus genutzt werden.

Darüber hinaus hat sich die Fähigkeit der OSZE, sich die politische Stärke ihrer Teilnehmerstaaten und den Dialog zwischen ihnen – in diesem Fall zur Förderung der Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung, aber auch generell in anderen Fragen – zunutze zu machen, als eine der großen Stärken der Organisation erwiesen. Das Tschu-Talas-Projekt veranschaulicht zudem eindrucksvoll die Fähigkeit der OSZE, mit allen Parteien unmittelbar zusammenzuarbeiten und als Vermittler aufzutreten, der sowohl auf politischer Ebene als auch auf der Arbeitsebene einen erfolgreichen Dialog und fruchtbare Diskussionen gewährleistet. So wie die OSZE als politische Sicherheitsorganisation die politische Zusammenarbeit zwischen den Akteuren fördern kann, was letztlich zu einem Politikwechsel in Fragen der Wasserbewirtschaftung geführt hat, ist auch das von UNECE und UNESCAP zur Verfügung gestellte technische Know-how in Entwicklungsfragen – hier im Zusammenhang mit Wasser – von unschätzbarem Wert. Andere Partner wie z.B. Experten für den NGO-Sektor oder für die Durchführung von Projekten und

die Lösung von Wasserproblemen, sind ebenfalls eine große Hilfe. Nach dem erfolgreichen Abschluss des Projekts wurde die OSZE von den beiden Vorsitzenden der Tschu-Talas-Kommission gebeten, die Arbeit der Kommission zur Vertiefung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den Ländern auch in Zukunft zu unterstützen.

Dnjestr

Ein Projekt zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und nachhaltigen Bewirtschaftung des Dnjestr wurde 2004 gestartet. Sein Ziel war die institutionalisierte Zusammenarbeit im Einzugsgebiet des Dnjestr, die Erarbeitung eines Aktionsprogramms zur Verbesserung der rechtlichen Grundlagen sowie die Unterstützung vertrauensbildender Maßnahmen und des Informationsaustauschs. An dem gemeinsam von der OSZE und der UNECE im Rahmen der ENVSEC-Initiative durchgeführten Projekt waren das moldauische Ministerium für Ökologie und Naturressourcen, der staatliche moldauische Wasserkonzern *Apele Moldovei*, das ukrainische Ministerium für Umweltschutz, das staatliche ukrainische Komitee für Wasserbewirtschaftung sowie zivilgesellschaftliche Partner wie die moldauische *Eco-TIRAS International Environmental Association of River Keepers* und die ukrainische Umweltorganisation MAMA-86 beteiligt.

Die erste Phase des Projekts endete mit der Erarbeitung einer grenzüberschreitenden Diagnosestudie für das Einzugsgebiet des Dnjestr, in der dessen aktueller Zustand analysiert, grenzüberschreitende Umweltprobleme ermittelt und internationale Rechtsinstrumente für grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgezeigt wurden. Der Bericht zog die Schlussfolgerung, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter ausgebaut werden müsse.

Im Anschluss an die erfolgreiche Zusammenarbeit von OSZE und UNECE im Rahmen des Projekts „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und nachhaltige Bewirtschaftung des Dnjestr“ (Dnjestr I) wurden beide Organisationen von den ukrainischen und moldauischen Behörden gebeten, ein Folgeprojekt zu entwickeln. Dessen Ziel war es, das bilaterale Abkommen zwischen der Ukraine und Moldau auf den neuesten Stand zu bringen, ein Aktionsprogramm zur Verbesserung des internationalen rechtlichen Rahmens für zwischenstaatliche Zusammenarbeit und Zusammenarbeit bei der Katastrophenhilfe sowie im Bereich „Wasser und Gesundheit“ zu erarbeiten und ein Informationsaustauschsystem für das gesamte Einzugsgebiet zu entwickeln. Das „Aktionsprogramm für die Verbesserung der gemeinsamen Bewirtschaftung des Dnjestr“ (Dnjestr II) zielte darauf ab, Engpässe bei der grenzüberschreitenden Wasserkoooperation zu beheben, die Zusammenarbeit auszuweiten und die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie deren Zugang zu und den Austausch über Informationen zu verbessern.

Mit ihrem umfassenden Know-how in Fragen grenzüberschreitender Gewässer und ihren direkten Verbindungen zu den zuständigen Behörden in der

Region ist die UNECE, die auch die Aufsicht über das Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen (Helsinki-Übereinkommen) hat, ein wichtiger Partner. Die OSZE ermöglicht als größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt mit Hilfe ihrer Feldpräsenzen und der Delegationen in Wien den kontinuierlichen internationalen politischen Dialog für die Durchführung von Projekten.

Zu den wichtigsten Ergebnissen des Dnjestr-II-Projekts gehört ein Aktionsprogramm, das die Weiterentwicklung des rechtlichen und institutionellen Rahmens, die Zusammenarbeit in Katastrophenfällen und bei Gesundheits- und Hygienefragen sowie den weiteren Ausbau des gemeinsamen offenen Informationssystems konkretisiert. Unter den Dokumenten, die im Rahmen des Projekts erarbeitet wurden, befinden sich der aktualisierte Entwurf eines bilateralen Dnjestr-Abkommens, eine Verordnung zur Beteiligung der Öffentlichkeit an für das Einzugsgebiet des Dnjestr relevanten Entscheidungen, eine Verordnung zur Zusammenarbeit zur hygienisch-epidemiologischen Überprüfung der Wasserqualität, eine Verordnung zur Pflege der gemeinsamen Dnjestr-Website sowie ein Aktionsplan zur Entwicklung eines Informationsmanagementsystems für den Dnjestr. Die Dokumente werden derzeit von den Regierungen, der Öffentlichkeit und Forschungsinstituten in Moldau und in der Ukraine diskutiert.

Die Bedeutung dieser Maßnahmen für den Transnistrienkonflikt liegt darin, dass moldauische und transnistrische Behörden und Interessengruppen in ein und derselben nationalen Arbeitsgruppe zusammenarbeiten und an regelmäßigen bilateralen Arbeitstreffen teilnehmen, was zur Vertrauensbildung und zur Normalisierung der Beziehungen beiträgt. Das Projekt ist ein gutes Beispiel dafür, dass die Bewirtschaftung grenzüberschreitender Gewässer Gelegenheit bietet, Vertrauen aufzubauen, und die Zusammenarbeit zwischen Staaten und Gemeinden fördert.

Die OSZE bemüht sich gegenwärtig darum sicherzustellen, dass alle im Rahmen von Dnjestr II erarbeiteten rechtlichen Dokumente in beiden Parlamenten angenommen werden, indem sie die Durchführung eines Dnjestr-III-Projekts unterstützt.

Das Programm zur Flussüberwachung im Südkaukasus

Ein gemeinsames Projekt von OSZE und NATO zur kooperativen Flussüberwachung im Südkaukasus wurde 2002 mit dem Ziel gestartet, das Kura-Arax-Flusssystem quantitativ und qualitativ zu überwachen und die Entwicklung innovativer Überwachungstechniken sowie den Datenaustausch zwischen nationalen Institutionen zu fördern. In dem Projekt überwachen Wissenschaftler der Nationalen Akademien der Wissenschaften Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens gemeinsam das Kura-Arax-Becken. An über 40 Stellen entlang der Flüsse werden derzeit Messungen zum Nachweis von

Pestiziden, Schwermetallen und Radioaktivität im Flusssystem vorgenommen.

Das 15. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum (2007)

Das 15. Wirtschafts- und Umweltforum war eine gute und zeitgerechte Gelegenheit, die verschiedenen Aktivitäten und Initiativen der OSZE im Bereich Wasserbewirtschaftung zu überprüfen und weiterzuentwickeln, Bilanz zu ziehen, die Zusammenarbeit mit den Partnern zu intensivieren und zukünftige Herausforderungen und Möglichkeiten zu identifizieren.

Dem Forum gingen zwei Vorbereitungskonferenzen voraus, eine in Zentralasien (Bischkek) und eine in Spanien (Saragossa), wo im Sommer 2008 auch eine große internationale Wasserausstellung stattfand. Im Mittelpunkt der Vorbereitungskonferenz in Saragossa stand das Thema Wasserbewirtschaftung, wobei die Diskussionen vom Input hochrangiger Experten und Praktiker profitierten.

Auf der Konferenz in Saragossa nannte Francesca Bernardini vom Sekretariat des UNECE-Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen fünf Faktoren, die notwendig sind, um Wasserressourcen erfolgreich bewirtschaften und die zunehmenden Herausforderungen bewältigen zu können. So müsse erstens ein rechtlicher Rahmen z.B. in Form eines Übereinkommens geschaffen werden, der die Zusammenarbeit fördert, Durchsetzungs- und Streitbeilegungsmechanismen zur Verfügung stellt und die notwendige Hilfe anbietet. Zweitens reduziere die Einrichtung gemeinsamer nationaler und regionaler Institutionen, die auch lokale Akteure miteinbeziehen, das häufig auftretende Problem mangelnder Koordination innerhalb nationaler Behörden und Einrichtungen. Drittens bedürfe es der Integration von Umweltbelangen in alle Politikfelder und der Abstimmung zwischen allen nationalen staatlichen Stellen, um mittel- und langfristige Ziele festzulegen. Viertens müsse stärker auf die gleichmäßige Verteilung von Kosten und Nutzen geachtet werden. Insbesondere müssten kooperative Maßnahmen entwickelt werden, von denen alle Beteiligten gleichermaßen profitieren. Da die Bewirtschaftung von Wasserressourcen keine statische Angelegenheit sei, müssten fünftens schließlich die vorhandenen Mechanismen ständig angepasst werden, damit die Ziele realistisch blieben.

Anders Berntell, Direktor des *Stockholm International Water Institute* (SIWI), stellte fest, dass das öffentliche Gut Wasser in den meisten Fällen von zwei oder mehr Ländern genutzt werde und diplomatisches Engagement daher zwingend erforderlich sei. Das positive Potenzial der Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung müsse stärker hervorgehoben und das Bewusstsein dafür, dass Wasser eher ein Anlass zur Kooperation denn eine Konfliktsache ist, gestärkt werden. Er führte weiter aus, dass langfristige

Prozesse auf nationaler wie auf internationaler Ebene, wie z.B. internationale Übereinkommen, besonders wichtig seien und dass es einer ausreichenden Finanzierung bedürfe, wenn man permanente, stabile Einrichtungen für die Wasserkooperation schaffen will. Diese Zusammenarbeit sorge zwar *per se* für politische Impulse, reiche aber manchmal nicht aus, um vorhandene politische Hürden zu überwinden, Um diese jedoch bewältigen und komplexe Projekte starten zu können, sei es notwendig, regionale Machtdynamiken zu verstehen und die zentrale Rolle von Geldgebern zu erkennen, wenn es darum geht, für alle Beteiligten gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen. Bernfell betonte, dass der OSZE bei der Förderung der Wasserkooperation eine wichtige Aufgabe zukomme. Als neutraler Akteur könne sie dazu beitragen, den für eine effektivere Wasserbewirtschaftung notwendigen politischen Willen zu erzeugen, wenn die Wasserkooperation *per se* nicht die notwendigen Impulse dafür geben kann, das Problem umfassend anzugehen.

Das Ergebnis der Debatten in Saragossa wurde auf dem Wirtschafts- und Umweltforum in Prag auf politischer Ebene diskutiert. Man kam erneut zu dem Schluss, dass die Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung eine hochpolitische Angelegenheit ist und daher auf der OSZE-Agenda ganz oben angesiedelt sein sollte. Auch die Bedeutung der Wasserkooperation für wirtschaftliche Entwicklung und Sicherheit wurde noch einmal betont.

Nachhaltige (grenzüberschreitende) Wasserbewirtschaftung ist eine sehr komplexe Aufgabe, die langfristiges Engagement und Zusammenarbeit auf mehreren Ebenen erfordert, nicht nur zwischen den Staaten, sondern auch zwischen staatlichen Institutionen, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft innerhalb der Staaten. Auch in dieser Hinsicht spielt die OSZE mit ihrer Erfahrung und ihrem Mandat eine wichtige Rolle.

Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen des 15. Wirtschafts- und Umweltforums war, dass Wasserbewirtschaftung eng mit verantwortungsvoller Regierungsführung zusammenhängt. Verantwortungsvolle Regierungsführung ist gerade im Wassersektor wichtig. Eine verantwortungsvolle Wasserpolitik ist schon von Natur aus höchst politisch. So ist beispielsweise die Beteiligung an der Entscheidungsfindung auf verschiedenen Ebenen für eine wirksame Demokratie wesentlich. Die Tatsache, dass nur einige wenige Länder im OSZE-Gebiet einen Wasserminister haben, zeigt, wie gering das Engagement für eine verantwortungsvolle Wasserpolitik in der Region auf politischer Ebene ausgeprägt ist. Dasselbe gilt für die nationalen Haushalte: Die Mittel für den Wassersektor wurden in großen Teilen des OSZE-Gebiets gekürzt. Was die Einbeziehung des Themas „Wasser“ in die Strategiepapiere zur Bekämpfung der Armut angeht, so wird Wasserbewirtschaftung in den entsprechenden Dokumenten zwar erwähnt (insbesondere im Zusammenhang mit Überschwemmungen und Dürren), dies zieht allerdings offenbar weder Aktionsprogramme noch vorrangige Investitionen nach sich. Die OSZE sollte daher auch weiterhin die Prinzipien verantwortungsvoller Regierungsführung im Wassersektor fördern.

Im Bereich Wasserbewirtschaftung sollte die OSZE ihre Zusammenarbeit mit regionalen und internationalen Organisationen ausweiten und ihre Bemühungen darauf konzentrieren, politischen Willen zu erzeugen und lokale Kapazitäten aufzubauen, Lücken zu schließen sowie bestehende Kooperationsmechanismen zu stärken. Die OSZE sollte ihre Partnerschaft mit der UNECE intensivieren, insbesondere mit Blick auf

- die Förderung der Implementierung internationaler Übereinkommen und grundlegender Rechtsakte (hierbei kann die OSZE sich angesichts der Bedeutung, die Wasser mittlerweile in der modernen globalen Politikgestaltung hat, auf die Schlussakte von Helsinki berufen) sowie
- die Einbindung der Öffentlichkeit und die Förderung der Entwicklung einer neuen „Wasserkultur“ in der Zivilgesellschaft. Das Prager Forum hob in diesem Zusammenhang insbesondere die Århus-Konvention als geeignetes Instrument hervor.

Im Rahmen des Generalthemas Umweltsicherheit und nachhaltige Entwicklung befasste sich das Prager Forum auch mit Fragen des Klimawandels. Je mehr sich die internationale Gemeinschaft mit den Gefahren des Klimawandels auseinandersetzt, desto wichtiger ist es, die Maßnahmen der einzelnen Staaten zu koordinieren, um die schlimmsten Auswirkungen zu verhindern. Die OSZE wird ihren Teil dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen ihren Teilnehmerstaaten in dieser Hinsicht zu fördern.

Andere Aktivitäten im Zusammenhang mit Wasser

Das 15. Wirtschafts- und Umweltforum zeigte auf, welche Aufgaben die OSZE zukünftig übernehmen kann, und regte zahlreiche Folgemaßnahmen an.

Kasachstan: Kapazitätsaufbau für die Wasserkooperation

Im Oktober 2007 organisierten das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE und das OSZE-Zentrum in Almaty gemeinsam mit der UNECE und dem örtlichen UNDP-Büro sowie mit Unterstützung der USA ein Treffen im Rahmen des Projekts zur Stärkung des Potenzials für Wasserkooperation („*Capacity for Water Co-operation*“) in Almaty (Kasachstan). Im Mittelpunkt des Workshops stand das Thema „Flussgebietskommissionen und andere Einrichtungen für die grenzüberschreitende Wasserkooperation“. Zurzeit wird eine Dokumentation des Treffens erstellt, die auch veröffentlicht werden soll. Inzwischen haben verschiedene Interessengruppen im Rahmen des Dialogs über Wasserkooperation ein Treffen zum Thema „Wasser als Menschenrecht“ und zum Protokoll über Wasser und Ge-

sundheit des Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen veranstaltet. Von besonderem Interesse war für alle Teilnehmer der auf den Gesundheitssektor und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) ausgeweitete Dialog darüber, wie eine sozial, ökonomisch und ökologisch verantwortungsvolle Wasserpolitik zu erreichen sei.

Moldau: Überwachung der Wasserqualität

Im August 2007 unterstützte die OSZE-Mission in Moldau ein Projekt zur Beobachtung der Umweltsituation, u.a. der Wasserqualität, des Cuciurgan-Stausees im Süden Transnistriens. Das Projekt hat eine Laufzeit von einem Jahr und wird von der moldauischen NGO Eco-TIRAS gemeinsam mit dem moldauischen Ministerium für Reintegration, dem Ministerium für Ökologie und Naturressourcen und drei transnistrischen Umwelt-NGOs durchgeführt. Der Cuciurgan-Stausee leidet vor allem unter der Umweltverschmutzung, die von einem nahegelegenen Kraftwerk und der Entsorgung kommunaler Abfälle ausgeht. Das Wasser des Stausees fließt in der Nähe der Stadt Odessa ins Schwarze Meer ab.

Turkmenistan: Schulungen zur effizienten Bewässerung

Vom 21.-25. Januar 2008 veranstaltete das OSZE-Zentrum in Aschgabad in Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung von Turkmenabat und der dortigen Schule für Agrarwirtschaft einen fünftägigen Workshop zur Vermittlung international bewährter Praktiken des Wassernutzungsmanagements bei Bewässerungsmaßnahmen, der auch über die ökologischen Folgen von Versalzung und ineffizienten Bewässerungsmethoden aufklären sollte. Rund 30 Mitarbeiter der Gemeindewasserwerke Turkmenabats, staatlicher und privater landwirtschaftlicher Betriebe und der Organisation des Amu-Darja-Einzugsgebietes nahmen an dem Workshop teil und informierten sich über neue wassersparende Technologien im Agrarsektor.

Alle aufgezählten Projekte haben sowohl die horizontale als auch die vertikale Zusammenarbeit verbessert, die Einbeziehung von Interessengruppen ausgeweitet und kooperative Methoden und Modelle geschaffen, die auch außerhalb des Bereichs Wasserbewirtschaftung Anwendung finden können.

Erneut im Mittelpunkt: Herausforderungen bei der Wasserbewirtschaftung in Zentralasien

In Zentralasien leben ca. 50 bis 60 Prozent der Bevölkerung in ländlichen Gegenden und sind auf die Qualität des Bodens und der Wasserressourcen angewiesen. In der Sowjetzeit wurden Umweltbelange bei der Entwicklung

der Infrastruktur nicht immer berücksichtigt. Hinzu kommt, dass die vorhandene Infrastruktur und die Anlagen für die Bewirtschaftung von Wasserressourcen (Staubecken, Pumpen, Leitungen etc.) nach dem Zerfall der Sowjetunion nicht ordnungsgemäß gewartet wurden und teilweise zusammenbrachen. Zu den Herausforderungen in der Region gehören das Bevölkerungswachstum bei gleichzeitig abnehmender Verfügbarkeit von Wasser, eine geringere Fruchtbarkeit des Bodens und sinkende Ernteerträge, Wüstenbildung, Versalzung, die weitere Austrocknung des Aralsees, die Abnahme der Artenvielfalt und die Verschlechterung des Ökosystems, was insgesamt durch die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels, die Verschlechterung der Bewässerungsinfrastruktur und beunruhigende soziale und gesundheitliche Indikatoren noch verschärft wird. All diese Entwicklungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheit und Stabilität der Region.

Die aufgezählten Probleme waren Gegenstand eingehender Diskussionen auf dem 15. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum, das unter dem spanischen OSZE-Vorsitz stattfand. Als direkte Folgemaßnahme fand außerdem am 30. und 31. Oktober 2007 in Taschkent eine Regionalkonferenz zu den wichtigsten Herausforderungen bei der Gewährleistung von Umweltsicherheit und nachhaltiger Entwicklung in der zentralasiatischen Region statt, bei der insbesondere der Technologietransfer im Mittelpunkt stand.

Die Bewältigung der mit Wasser verbundenen Probleme in Zentralasien hängt nicht allein von der Erhöhung der Kapazitäten und der Aufstockung finanzieller Ressourcen ab. Sie erfordert auch den politischen Willen zur Vertiefung der regionalen Kooperation und zur Anpassung bzw. Modernisierung noch aus der Sowjetzeit stammender regionaler Abkommen und Mechanismen. Gerade hier ist zu hoffen, dass die OSZE als Plattform für den politischen Dialog und mit Hilfe ihrer starken Feldpräsenz in Zentralasien einiges beitragen kann.

Aus dem Bericht über die Überprüfung der Erfüllung von Verpflichtungen in der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE, den das Sekretariat der UNECE für das 15. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum vorbereitet hatte, ging hervor, dass gesetzliche Reformen im Bereich Wasserbewirtschaftung in den zentralasiatischen Ländern trotz einiger Fortschritte noch weit von ihrer Vollendung entfernt sind; sie haben bislang eher zu Gesetzeslücken und Widersprüchen zwischen den neuen Gesetzen, Verordnungen, Gesetzbüchern und Rechtsvorschriften geführt. Es sind auch noch viele rechtliche Regelungen aus sowjetischer Zeit in Kraft, so dass nicht immer klar ist, welche Vorschriften für einen bestimmten Fall gültig sind. Oftmals ist es auch gar nicht möglich, die Vorschriften einzuhalten, sei es, weil es an geeigneten Messeinrichtungen oder finanziellen und personellen Ressourcen fehlt, sei es, dass sie aus wirtschaftlichen Gründen unrealistisch oder nicht durchführbar sind. Zu den Schwierigkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gehört u.a., dass Aufgaben, die in die gemeinsame Verantwortung verschiedener nationaler Behörden fallen, oftmals unklar definiert sind und es an Koordination

zwischen den Behörden mangelt. Zu den Problemen auf nationaler Ebene kommt dann noch die schlechte Abstimmung auf interministerieller Ebene hinzu.

Auf der Konferenz in Saragossa berichtete Professor Viktor A. Duchowny, Direktor des *Scientific-Information Center* der *Interstate Commission for Water Co-ordination of Central Asia* (SIC-ICWC), von den Erfahrungen der Zusammenarbeit zwischen den fünf zentralasiatischen Staaten bei der grenzüberschreitendem Wasserbewirtschaftung, insbesondere in den Einzugsgebieten der Flüsse Amu-Darja und Syr-Darja und des Aralsees. Die Arbeit der SIC-ICWC umfasste u.a. die gemeinsame Planung von Flusssystemen und Wasserspeicherbecken, Wasserversorgungsmanagement (Verbrauchskontrolle und in einigen Fällen Qualitätskontrollen), die Entwicklung eines regionalen Informationssystems sowie die Durchführung gemeinsamer regionaler Projekte. Als seinen größten Erfolg bezeichnet das SIC-ICWC die Gewährleistung einer konfliktfreien Wasserversorgung für die Länder der Region. Um die Weichen für eine konfliktfreie, einvernehmliche Wasserbewirtschaftung zu stellen, von der letztendlich alle beteiligten Länder profitieren, sei es vor allem wichtig, so Professor Duchowny, zunächst grundlegende Dokumente und Institutionen zu schaffen. Professor Duchowny hob außerdem hervor, dass die dauerhafte Verfügbarkeit von Wasser wichtig ist und betonte, dass die Regierungen und betroffenen Interessengruppen zu einem gemeinsamen Verständnis darüber kommen müssen, dass Wasser von ebenso lebenswichtiger Bedeutung ist wie Gas, Öl und Mineralien.

Ähnlich äußerte sich auf der oben erwähnten Konferenz in Taschkent der technische Direktor des Internationalen Fonds zur Rettung des Aralsees (IFAS), Usman Buranow. Er stellte fest, dass die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung in Zentralasien einen ähnlichen Stellenwert habe wie die Zusammenarbeit im Bereich Kohle und Stahl in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Staaten in der Region schienen begriffen zu haben, wie wichtig es sei, die weitere Zerstörung der Umwelt zu verhindern und ihren Zustand zu verbessern. Dazu müssten auch die Wasserbewirtschaftung und die dazu nötige Infrastruktur verbessert werden; hier seien mit Hilfe von Krediten internationaler Institutionen und finanziellen Arrangements mit lokalen Investoren bereits einige Fortschritte zu verzeichnen. Andere Redner und Teilnehmer der Taschkenter Konferenz wiesen auf eine Reihe möglicher destabilisierender Faktoren hin, wie z.B. Bevölkerungswachstum, Klimawandel, ein sich veränderndes Wasserverbrauchsverhalten, überalterte Infrastruktur sowie knappe finanzielle Mittel und zu wenig qualifiziertes Personal im Wassersektor. Viele der Probleme hingen nach Ansicht der Teilnehmer mit Schwierigkeiten bei der zwischenstaatlichen Wasserbewirtschaftung und der effektiven Nutzung von Wasserressourcen zusammen. Die gemeinsame Bewirtschaftung und Entwicklung sowie der gemeinsame Schutz der Wasserressourcen könnten der regionalen Zusammenarbeit und

Integration neue Dynamik verleihen. Allerdings gehören nicht alle Länder in der Region zu den Unterzeichnern des Helsinki-Übereinkommens.

Auch die Themen Wasserverbrauch, Wasserverschwendung aufgrund mangelhafter Infrastruktur und die Verteilung des Wassers auf die verschiedenen Wirtschaftszweige kamen zur Sprache. Verwiesen wurde dabei vor allem auf die Landwirtschaft und den hohen Wasserbedarf für den Baumwollanbau. Als eine mögliche Lösung wurde der Anbau von weniger bewässerungsintensiven Pflanzenkulturen genannt.

Auch auf die *Gender*-Dimension der Boden- und Wasserbewirtschaftung und die Auswirkungen der Bodenverschlechterung und Wasserknappheit auf die sozialen Verhältnisse, Gesundheit und Migration wurden kurz behandelt. Es wurde hervorgehoben, dass die mit Wasser zusammenhängenden gesundheitlichen Aspekte Frauen in Zentralasien ungleich stärker betreffen.

Mit Blick auf die besondere Rolle der OSZE wurden folgende Empfehlungen abgegeben:

- Sie sollte in erster Linie die regionale Kooperation fördern, u.a. durch einen grenzüberschreitenden Datenaustausch, vor allem bei Notfällen, sowie geeignete rechtliche Regelungen, die das Recht auf Wasser, insbesondere auch im grenzüberschreitenden Kontext, festschreiben.
- Sie sollte die Koordination zwischen den Geldgebern bei der Entwicklung regionaler Programme zur Wasserproblematik und Umweltzusammenarbeit sowie bei der besseren Nutzung der Gelder erleichtern.
- Sie sollte Wassernutzern, Wasserversorgern und Wasserexperten vermehrt Qualifizierungsmaßnahmen auf allen Ebenen, also Einführungs-, Aufbau- und Profikurse, anbieten; die Einbeziehung von Bauern kann auch zur Eindämmung der Bodenverschlechterung beitragen.
- Sie sollte sich für den nachhaltigen Schutz der Umwelt und eine ökologisch sinnvolle Nutzung von Wasser einsetzen.

Für die folgenden Flusseinzugsgebiete sollten Abkommen ausgearbeitet oder verbessert werden:

- das Einzugsgebiet des Amu-Darja, das sich Afghanistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan teilen;
- das Einzugsgebiet des Syr-Darja, das sich Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan teilen;
- das Einzugsgebiet des Serawschan, das sich Tadschikistan und Usbekistan teilen.

Die zentralasiatische Region könnte auch von einem Wissens- und Erfahrungstransfer nicht nur im Technologiebereich, sondern auch hinsichtlich der Praxis grenzüberschreitender Zusammenarbeit aus anderen Teilen der Welt, insbesondere aus Europa, profitieren. Eine der Schlussfolgerungen lautete

auch, dass neue Technologien, wirtschaftliche Anreize und ein Preissystem, das den Wasserverbrauch optimieren würde, wichtige Komponenten einer umfassenden und nachhaltigen Lösung der Probleme in der Region seien.

Das 16. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum (2008)

Der finnische OSZE-Vorsitz von 2008 erklärte das Thema „Zusammenarbeit im Bereich der See- und Binnenschifffahrt im OSZE-Raum: Erhöhung der Sicherheit und Umweltschutz“ zu einer seiner Prioritäten und machte es zum Hauptthema des 16. Wirtschafts- und Umweltforums. Damit griff er zum einen auf das Thema des 14. Forums zurück, das unter belgischem Vorsitz stattgefunden und sich mit einer Reihe von Fragen zum Verkehrswesen, einschließlich des Transports über Wasserwege, befasst hatte, und zum anderen auf das 15. Forum, das sich unter spanischem Vorsitz auf Aspekte der Umweltsicherheit konzentriert hatte.

Mit Blick auf die Zusammenarbeit im Bereich der Binnenschifffahrt rückten Umweltprobleme im Laufe des Forums immer mehr in den Mittelpunkt. Das Forum wies auf die positiven Erfahrungen im Einzugsgebiet der Donau hin, wo man erkannt hatte, dass Koordination bei der Bewältigung ökonomischer und ökologischer Probleme bei der Flussbewirtschaftung das A und O ist. Die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD) hatte sich mit der Donaukommission und der Internationalen Kommission des Save-Bekens zusammengeschlossen, um eine sektorenübergreifende Diskussion in Gang zu bringen, die schließlich zu einer „Gemeinsamen Erklärung zu Leitsätzen über den Ausbau der Binnenschifffahrt und Umweltschutz im Donau-einzugsgebiet“ führte. Das Forum empfahl, das Donau-Modell auf andere Flusseinzugsgebiete zu übertragen. Die OSZE könnte z.B. dabei helfen, ähnliche gemeinsame Erklärungen wie die zur Donau auszuarbeiten, und deren Prinzipien fördern.

Das 16. Wirtschafts- und Umweltforum unterstützte auch die Fortsetzung einiger bereits laufender Arbeiten, wie z.B. das Dnjestr-Projekt, und die Entwicklung konkreter Maßnahmen im Anschluss an die Umweltbewertung durch ENVSEC im Einzugsgebiet des Amu-Darja.

Es wurde erneut hervorgehoben, dass Zentralasien hinsichtlich der Zusammenarbeit bei der Fluss- und Wasserbewirtschaftung für die OSZE eine Schwerpunktregion bleiben müsse. Die dort bereits vorhandenen Abkommen müssen aktualisiert und ein transparenter Informationsaustausch zwischen den Ländern eingerichtet werden. Von Vorteil wäre ein internationaler Wissens- und Erfahrungstransfer, den die OSZE erleichtern könnte. Die Regulierung des Zusammenhangs zwischen Energie- und Wassernutzung und die Entwicklung wassersparender Strategien in der Region wurden als künftige Betätigungsfelder der OSZE genannt. Der Technologietransfer könnte ein weiteres Gebiet sein, auf dem die OSZE gemeinsam mit anderen Hilfestel-

lung leisten könnte. Auch die Herstellung von Kooperationsbeziehungen zwischen den Ländern der Region und Afghanistan wurde hervorgehoben. Die 2007 verabschiedete Zentralasienstrategie der EU könnte ebenfalls neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit eröffnen.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Als unmittelbare Folgemaßnahme zum 15. Wirtschafts- und Umweltforum veranstaltete die OSZE auf der Stockholmer Wasserwoche 2007 ein Seminar über Fragen der grenzüberschreitenden Wasserbewirtschaftung. Die Teilnehmer des Seminars kamen zu deutlichen Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die gleichzeitig einen guten Überblick über die bisherige Arbeit der Organisation in diesem Bereich geben:

- Wasser ist ein politisches Thema, das als Vehikel für Demokratisierung, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen und die Stärkung lokaler Interessengruppen und Akteure dienen kann.
- Regionalorganisationen wie die OSZE können eine wesentlich größere Rolle bei der Unterstützung grenzüberschreitender Wasserinitiativen spielen.
- Bilaterale oder multilaterale Wasserabkommen erfordern politischen Willen, wenn sie Erfolg haben sollen; politische Organisationen spielen daher eine wichtige Rolle bei ihrer Erarbeitung und Umsetzung.
- Die Beteiligung am internationalen Dialog ist eine der Voraussetzungen für die Übernahme nationaler bzw. regionaler Verantwortung, insbesondere in den Transformationsländern.

Die Maßnahmen und Projekte, die die OSZE in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen Partnern im Bereich grenzüberschreitender Wasserbewirtschaftung durchführt, können die Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Flusseinzugsgebieten beschleunigen und haben dies auch bereits getan.

Vor allem aber sollte man immer daran denken, dass es in Zentralasien kein einziges mit dem Tschu-Talas-Projekt vergleichbares Kooperationsprojekt gab, als OSZE und UNECE mit der Unterstützung der kasachischen und der kirgisischen Regierung begannen. Die Einrichtung der Kommission für die Flüsse Tschu und Talas hat darüber hinaus auch andere internationale Organisationen wie die EU und die ADB ermutigt, den Wasserbehörden in den Einzugsgebieten von Tschu und Talas ihre Hilfe anzubieten. Die Unterstützung, die im Einzugsgebiet des Dnjestr geleistet wurde, war und ist wichtig für die Verbesserung der internationalen rechtlichen Grundlagen für grenzüberschreitende und intergouvernementale Kooperation, einschließlich des Informationsaustauschs und der Beteiligung der Öffentlichkeit an Entschei-

dungsprozessen. Im Falle des Kura-Arax-Flussbeobachtungsprojekts hat sich die Sammlung wissenschaftlich verifizierbarer Daten als die beste Methode zur Förderung der Zusammenarbeit erwiesen.

Die Projekte haben insgesamt gezeigt, dass Kooperation funktionieren kann und dass die ihnen zugrunde liegenden und für die Region bahnbrechenden Kooperationsabkommen für alle Beteiligten von erheblichem Vorteil sein können und auch sind.

Die Erfolge der Projekte zu grenzüberschreitenden Gewässern können als zukunftsweisend betrachtet werden; ausschlaggebend dafür war vor allem, dass die einzelnen Schritte zur Koordination der Wasserbewirtschaftung zwischen den Nachbarstaaten systematisch aufeinander aufbauten und eine solide Basis für die Zusammenarbeit schufen.

Darüber hinaus hat sich die Fähigkeit der OSZE, sich die politische Stärke ihrer Teilnehmerstaaten und den permanenten Dialog zwischen ihnen – in diesem Fall zur Förderung der Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Wasserbewirtschaftung, aber natürlich auch generell bei der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen – zunutze zu machen, eindeutig als eine ihrer größten Stärken erwiesen.

Die angeführten Beispiele bezeugen eindrucksvoll die Fähigkeit der OSZE, mit allen Parteien unmittelbar zusammenzuarbeiten und dabei gleichzeitig als Vermittler aufzutreten, der gewährleistet, dass Dialog und Diskussionen sowohl auf politischer Ebene als auch bei der Umsetzung in die Praxis fruchtbar sind.

Die große Bedeutung der Zusammenarbeit als solcher und der wichtige Beitrag, den alle an den Projekten beteiligten Partner geleistet haben, sind besonders hervorzuheben. So wie die OSZE als politische Sicherheitsorganisation die politische Zusammenarbeit zwischen den Akteuren fördern kann, was letztlich zu einem Politikwechsel in Fragen der Wasserbewirtschaftung geführt hat, ist auch das technische Know-how der UNECE und des NATO-Programms „Wissenschaft für den Frieden“ sowie anderer Partner von unschätzbarem Wert. Andere Projektmitarbeiter, wie z.B. Experten für den NGO-Sektor oder für die Durchführung von Projekten und die Lösung von Wasserproblemen, sind ebenfalls von größtem Nutzen.

Die OSZE wird auch zukünftig den Dialog und die Zusammenarbeit im Bereich grenzüberschreitender Gewässerbewirtschaftung in der Region fördern. Die Konferenz über die Herausforderungen für Umweltsicherheit und nachhaltige Entwicklung in der zentralasiatischen Region, die am 30.-31. Oktober 2007 in Taschkent stattfand, war ein guter Ausgangspunkt für weitere Schritte. Seither führt die OSZE mit den zentralasiatischen Ländern Gespräche über den Aufbau regionaler Dürrebekämpfungszentren und arbeitet dazu sowie zur Unterstützung des regionalen Dialogs eng mit dem Sekretariat des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung und der *World Meteorological Organization* (WMO) zusammen.

Im Rahmen der ENVSEC-Initiative hat die OSZE sich zum Ziel gesetzt, die Folgemaßnahmen zur Amu-Darja-Bewertung zu unterstützen; dort gilt es Antworten auf Gesetzeslücken und andere Bedürfnissen zu finden und sie direkt in Form von Projekten, die mit den betroffenen zentralasiatischen Staaten sowie mit Afghanistan und anderen ENVSEC-Partnern vereinbart wurden, in die Praxis umzusetzen.

Verstärkt wird vor allem die Zusammenarbeit mit dem Sekretariat des Helsinki-Übereinkommens und der UNECE. Die OSZE beabsichtigt außerdem, die ICWC in Zentralasien im Rahmen eines Projekts zum Kapazitätsaufbau zu unterstützen, das sich sehr stark auf die regionale Zusammenarbeit konzentriert, und politische Strategien zur Wasserbewirtschaftung und zum nachhaltigen Schutz der Umwelt in der Region zu fördern. Schließlich wird die OSZE eng mit dem Regionalbüro des UNDP in Bratislava und den Länderbüros in Zentralasien zusammenarbeiten, um nationale Pläne für ein integriertes Wassermanagement zu fördern, Überschneidungen zu vermeiden und die Wasserpolitik in der Region zu stärken.

Wirtschafts- und Umweltsicherheit – Schlüsselkomponenten des Mandats der OSZE¹

„Ohne weltweite Armutsbekämpfung wird es für uns langfristig keine Sicherheit geben können und auch keine politische Stabilität. Und deshalb ist Entwicklungspolitik die beste Konfliktprävention.“²

Die größte Sorge, die ein Bauer in Zentralasien hat, ist wahrscheinlich die Frage, wie er seine Familie satt bekommen soll, dicht gefolgt von der Frage, wie er an sauberes Trinkwasser kommt. Dabei handelt es sich um zwei der grundsätzlichsten menschlichen Bedürfnisse, mit denen sich neben vielen anderen Problemen die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in ihrer Wirtschafts- und Umweltdimension befasst. In jedem der Staaten Zentralasiens unterhält die OSZE ebenso wie in zahlreichen anderen Ländern auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion Feldoperationen, die es ihr ermöglichen, in enger Zusammenarbeit sowohl mit der Bevölkerung als auch mit den Regierungen wichtige Arbeit vor Ort zu leisten. Auch wenn die Organisation hauptsächlich im postsowjetischen Raum aktiv ist, gehören ihr alle Staaten Europas, alle Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion sowie die Vereinigten Staaten und Kanada an; damit ist sie größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt. Im Jahr 2005 feierte die OSZE den 30. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki,³ mit der ihre Vorgängerin, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), gegründet wurde. Die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 ist eines der wichtigsten Sicherheitsdokumente der europäischen Nachkriegsgeschichte.

Obwohl die Organisation entscheidend zum Ende des Kalten Krieges und zum Untergang des kommunistischen Systems beigetragen hat, ist sie seit einigen Jahren zunehmender Kritik ausgesetzt, die teilweise sogar so weit geht, ihre Existenzberechtigung neben solchen Schwergewichten wie der Europäi-

1 Kilian Strauss ist Senior Programme Officer bei der OSZE. Der vorliegende Beitrag gibt seine persönlichen Ansichten wieder.

2 „Wirtschaftliche Entwicklung und Sicherheit“. Rede von Bundespräsident Horst Köhler aus Anlass des Abendessens zum Auftakt der 41. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 11. Februar 2005, unter: http://www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews-,11057.622317/Wirtschaftliche-Entwicklung-un.htm?global.back=-/%2c11057%2c43/Reden-und-Interviews.htm%3fmlink%3dbpr_liste.

3 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Loseb.-Ausg., Köln 2008, Kap. A.1; online unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_de.pdf.

schen Union, der NATO und des Europarats in Frage zu stellen.⁴ Die Debatte über die Zukunft der OSZE führte unter dem slowenischen OSZE-Vorsitz des Jahres 2005 zur Einrichtung eines sogenannten Weisenrates, der sich aus ehemaligen Spitzenpolitikern und Intellektuellen aus sechs OSZE-Teilnehmerstaaten zusammensetzte.⁵ Der Weisenrat legte dem Ständigen Rat der OSZE im September 2005 einen Bericht mit dem Titel „*Common Purpose – Towards a More Effective OSCE*“ vor, in dem er seine Empfehlungen für eine Reform der Organisation zusammenfasste.⁶ Das zweite Kapitel des Berichts ist den drei Dimensionen gewidmet, der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension und der menschlichen Dimension. Diese Aufteilung der Arbeitsbereiche der OSZE geht zurück auf die Schlussakte von Helsinki, die drei sogenannten „Sicherheitskörbe“ enthielt; der zweite dieser Körbe trug die Überschrift „Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt“.

Die zweite Dimension der OSZE

Der heute als Wirtschafts- und Umweltdimension bezeichnete zweite Korb der OSZE war damals wie heute der am wenigsten bekannte der drei Tätigkeitsbereiche der Organisation. Von 1992 bis 1997 existierte er lediglich in Gestalt des jährlichen Wirtschaftsforums, das aus der Umwandlung des Hohen Rates der OSZE hervorgegangen war und der regelmäßigen Überprüfung der Verpflichtungen im Bereich Wirtschaft und Umwelt diente, die die Teilnehmerstaaten 1990 mit dem Bonner Dokument im Anschluss an ein Treffen über wirtschaftliche Zusammenarbeit in der damaligen deutschen Hauptstadt eingegangen waren.⁷ Im Jahr 1997 wurde das Amt des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE im OSZE-Sekretariat in Wien geschaffen.⁸ Seit jener Zeit wurden die Aufgaben der zweiten Dimension stetig erweitert, was die zunehmende Bedeutung, die die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten Wirtschafts- und Umweltfragen beimessen, unter Beweis stellt. Dies gilt insbesondere für die Staaten „östlich von Wien“, in denen der größte Teil der Arbeit geleistet wird.

4 Vgl. A bowl of thin alphabet soup, in: *The Economist*, 7. August 2008.

5 Wilhelm Höyneck, Deutschland, Kuanysch Sultanow, Kasachstan, Miomir Žužul, Kroatien, Nikolai Afanassjewski/Wladimir Schustow, Russische Föderation, Knut Vollebæk, Norwegen, Hans van den Broek, Niederlande, und Richard Williamson, USA.

6 *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.

7 Vgl. Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, Bonn, 11. April 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. G.2; online unter: http://www.osce.org/documents/eea/1990/04/13751_de.pdf

8 Das Mandat des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE kann eingesehen werden unter: <http://www.osce.org/eea/13050.html>.

Die Weichen für den Kurs der Organisation werden von den Außenministern der OSZE-Teilnehmerstaaten auf den jährlichen Ministerratstreffen gestellt. Das Treffen in Maastricht im Dezember 2003 ist in unserem Zusammenhang besonders hervorzuheben, da dort das „OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension“ verabschiedet wurde.⁹ Das Strategiedokument und die wachsende Zahl der Tätigkeiten in der zweiten Dimension machen deutlich, wie weit ökonomische Prozesse und ökologische Fragen bereits ins Zentrum von Sicherheit und Zusammenarbeit in Südost- und Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien, d.h. in denjenigen Gebieten, in denen die OSZE mit 18 Feldoperationen aktiv ist, gerückt sind.¹⁰ Gleichzeitig haben sich die Wirtschafts- und Umweltbedrohungen in den letzten Jahren erheblich verändert, was auch in der ebenfalls 2003 in Maastricht verabschiedeten „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“ hervorgehoben wird.¹¹

Wirtschaftliche Entwicklung und Umweltsicherheit

Ökonomische Prozesse sind die Grundlage demokratischer, wohlhabender Nationen, wie der Erfolg der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – heute die Europäische Union – seit ihrer Gründung im Jahre 1957 zeigt. Vor vielen der Transformationsländer liegt jedoch angesichts des Ausmaßes an Korruption¹² und schwacher Institutionen infolge des Zusammenbruchs des Warschauer Pakts und der Sowjetunion noch ein weiter Weg zu mehr Marktorientierung und Wohlstand. Gleichzeitig ist das Interesse von Staaten an demokratischen Prozessen häufig gering, solange die Wirtschaft nicht stabil ist,¹³ was wiederum in Kombination mit eingefrorenen Konflikten, ethnischen Spannungen oder organisierter Kriminalität zu erheblichen Sicherheitsrisiken führt.

Diese wirtschaftlich bedingten Sicherheitsrisiken stehen ebenso wie ökologische Bedrohungen wie z.B. Umweltverschmutzung, radioaktive Verseuchung

-
- 9 OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 15-28; online unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2003/12/4175_de.pdf.
 - 10 Die OSZE unterhält Feldoperationen in Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kasachstan, im Kosovo, in Kirgisistan, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Moldau/Moldawien, Montenegro, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan, der Ukraine und in Usbekistan.
 - 11 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Elfte Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 9), S. 1-12.
 - 12 Vgl. Transparency International's corruption perceptions index 2008, unter: <http://www.transparency.org>.
 - 13 Vgl. Douglass C. North/John Joseph Wallis/Barry R. Weingast, A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History, NBER Working Paper Nr. 12795, Dezember 2006: „Sustaining competitive democracy is possible only in the presence of economic competition“.

und die Abholzung der Wälder im Mittelpunkt der Arbeit in der zweiten Dimension der OSZE. Die wichtigsten Tätigkeitsfelder sind in den Bereichen verantwortliche Regierungsführung, Umweltsicherheit, Migrationssteuerung und wirtschaftliche Entwicklung angesiedelt.¹⁴

War die Arbeit in früheren Jahren noch etwas planlos, so hat die Projektentwicklung heute zunehmend programmatischen Charakter angenommen. Auch wenn die jährliche Haushaltsplanung und die begrenzten außerbudgetären Ressourcen, die von nur wenigen Teilnehmerstaaten und Partnerorganisationen zur Verfügung gestellt werden, nicht eben zur langfristigen Planung ermutigen, ist es dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA) gelungen, eine mehrjährige Initiative auf den Weg zu bringen: die Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC.¹⁵ Sie befasst sich mit umweltbedingten Sicherheitsrisiken in den OSZE-Teilnehmerstaaten und wird in enger Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen wie den Entwicklungs- und Umweltprogrammen der Vereinten Nationen (UNDP, UNEP), der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) und der NATO durchgeführt.

Andere Aktivitäten mit zunehmend programmatischem Charakter sind die Maßnahmen des OCEEA zur Förderung verantwortungsbewusster Regierungsführung, d.h. zur Bekämpfung der Korruption, der Geldwäsche, der Finanzierung von Terrorismus und der organisierten Kriminalität. Verantwortliche Regierungsführung ist eine wesentliche Voraussetzung für den Aufbau moderner Volkswirtschaften und auf Rechtsstaatlichkeit beruhender Staaten. Zahlreiche Aktivitäten dienen der Implementierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption und der Stärkung des gesetzlichen und institutionellen Rahmens für die Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung von Terrorismus.¹⁶ Seit das Thema 2005 erstmals vom slowenischen OSZE-Vorsitz aufgeworfen wurde, ist das OCEEA intensiv an der Förderung des Migrationsmanagements beteiligt¹⁷ und führte außerdem von 2003 bis 2006 ein dreijähriges Programm zur Bekämpfung des Menschenhandels durch.¹⁸

Während das OCEEA eine wichtige Rolle bei der Entwicklung neuer Projekte spielt, werden die konkreten Maßnahmen zumeist von den OSZE-Feldoperationen durchgeführt, häufig auch mit Unterstützung von Partnerorganisationen wie anderen internationalen Organisationen oder NGOs. Aufgrund der geringen Größe der OSZE – in ihren Institutionen und Feldoperationen arbeiten insgesamt rund 3.500 Mitarbeiter – und ihrer begrenzten Mittel – der

14 Ein Überblick über die Arbeit der OSZE in der zweiten Dimension findet sich auf der Website des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE unter: <http://www.osce.org/eea>.

15 Website der Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC unter: <http://www.envsec.org>.

16 Ausführlichere Informationen unter: <http://www.osce.org/eea/13474.html>.

17 Ausführlichere Informationen unter: <http://www.osce.org/eea/29017.html>.

18 Ausführlichere Informationen unter: <http://www.osce.org/eea/13252.html>.

Gesamthaushalt für das Jahr 2008 Etat betrug 164 Millionen Euro¹⁹ – sind die von der Organisation durchgeführten Projekte relativ klein und übersteigen selten die Grenze von 100.000 Euro. Das heißt jedoch keinesfalls, dass der Beitrag der OSZE unbedeutend ist. Im Gegenteil: Die OSZE gibt häufig erst den Anstoß zum Handeln, indem sie andere, wesentlich finanzkräftigere Institutionen wie z.B. die Weltbank auf die Bedürfnisse der Transformationsländer aufmerksam macht.

Der Beitrag der OSZE zur Wirtschafts- und Umweltsicherheit

Häufig wird die Frage gestellt, welchen zusätzlichen Nutzen die Beteiligung der OSZE an Aktivitäten im Wirtschafts- und Umweltbereich bringt, vor allem im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen und NGOs, die auf diesem Gebiet aktiv sind. Die Antwort liegt in ihrem politischen Einfluss: Als intergouvernementale Organisation hat sie einen „direkten Draht“ zu den Regierungen aller 56 Teilnehmerstaaten, in erster Linie natürlich zu den Außenministerien, aber auch zu anderen Schlüsselministerien und Verwaltungsstrukturen, darunter die oft mächtigen Präsidialadministrationen. Ein großer Vorteil der OSZE ist zudem ihre starke Feldpräsenz, insbesondere im Südkaukasus und in Zentralasien, wo sie zu den wichtigsten vor Ort tätigen internationalen Akteuren gehört. Darüber hinaus arbeitet die OSZE eng mit anderen internationalen Organisationen und NGOs zusammen und stimmt ihre Arbeit vor Ort mit ihnen ab. Besonders wichtig ist die Partnerschaft mit den verschiedenen Einrichtungen und Programmen der Vereinten Nationen, wie z.B. UNDP und UNEP, der UNECE, und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), sowie mit anderen Organisationen wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Weltbank und dem Europarat. Um sicherzustellen, dass die einzelnen Maßnahmen ihr Ziel auch erreichen, übernimmt die OSZE häufig die wichtige Rolle eines Koordinators und ist oftmals die treibende politische Kraft, was sowohl von den Partnerorganisationen als auch von den Regierungen der Teilnehmerstaaten als überaus wertvoll eingeschätzt wird. Die OSZE kann aber noch mehr tun. Vor allem in den von „eingefrorenen“ Konflikten betroffenen Regionen, d.h. in Berg-Karabach (Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan), in Moldau/Moldawien (Transnistrien) sowie in den beiden umstrittenen georgischen Gebieten Abchasien und Südossetien könnte die zweite Dimension der OSZE eine Menge bewirken. Auch wenn die geopolitischen Umstände der Konflikte, wie die jüngsten Ereignisse gezeigt haben, schier unlösbar scheinen und Verhandlungen sich in den meisten Fällen schon über mehr als zehn Jahre hinziehen, hat sich die gemeinsame

19 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 839, Genehmigung des Gesamthaushaltsplans 2008, 7. März 2008, online unter: http://www.osce.org/documents/pc/2008/03/30239_de.pdf.

Arbeit in Wirtschafts- und Umweltfragen im Rahmen kleinerer Projekte schon oft als möglich erwiesen. Dabei kann auf der Arbeitsebene durch die Beschäftigung mit weitgehend unpolitischen Themen wie z.B. Umweltverschmutzung oder Waldbränden Vertrauen aufgebaut werden. Highlights in diesem Zusammenhang sind z.B. die Entsendung einer OSZE-Beurteilungsmission nach Berg-Karabach im Jahr 2006 zur Ermittlung der Schäden, die von großflächigen Bränden in der Region verursacht worden waren,²⁰ sowie einer Umweltbeurteilungsmission nach Südossetien im Oktober 2008.²¹

Der Kern des Problems: Es gibt nicht genügend Projektmittel

Damit die OSZE ihre komparativen Vorteile auch wirklich nutzen und sich noch stärker an der Bewältigung ökonomischer und ökologischer Bedrohungen beteiligen kann, wäre eine Erhöhung der ihr zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel erforderlich. Im Jahr 2008 gingen nur 1,1 Prozent der regulären Haushaltsmittel der OSZE an das OCEEA, die noch dazu größtenteils für Betriebskosten wie z.B. Gehälter ausgegeben werden müssen, weitere drei Prozent des Jahresetats flossen in die Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der Feldoperationen.²² Die Mehrzahl der Projekte in der zweiten Dimension werden mit außerbudgetären Zuwendungen von Teilnehmerstaaten und Partnerinstitutionen oder aus der Privatwirtschaft finanziert. Ungeachtet des zunehmenden Handlungsbedarfs und entsprechender Nachfragen an die Adresse der OSZE und trotz des steigenden Finanzierungsbedarfs ist das Volumen der außerbudgetären Zuwendungen an das OCEEA in den letzten Jahren jedoch sogar noch zurückgegangen, hauptsächlich aufgrund der drastischen Reduzierung der Finanzhilfe aus den USA, die ursprünglich zu den größten Unterstützern von Maßnahmen in der Wirtschafts- und Umweltdimension gehört hatten. Die Unterstützung aus EU-Mitgliedstaaten ist traditionell eher bescheiden, die Europäische Kommission hat praktisch keinerlei Finanzmittel für die zweite Dimension der OSZE zur Verfügung gestellt. Das müsste sich ändern, wenn die OSZE auch weiterhin ein wichtiger Akteur im Bereich der Konfliktprävention und beim Friedensaufbau nach Konflikten, insbesondere im Südkaukasus und in Zentralasien, bleiben soll. Sowohl die Kommission als auch die EU-Mitgliedstaaten sollten daher ihren mangelnden Enthusiasmus für Maßnahmen im Rahmen der zweiten Dimension der OSZE noch einmal überdenken; das gilt ebenso für Staaten, denen es seit einiger Zeit erheb-

20 Vgl. Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Activity report of the Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, June 2006-May 2007, unter: <http://www.osce.org/item/25011.html>.

21 Vgl. Secretariat – Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, press release, Joint OSCE-UNEP assessment report on environmental impact of recent conflict in Georgia released, unter: http://www.osce.org/eea/item_1_34596.html.

22 Vgl. Genehmigung des Gesamthaushaltsplans 2008, a.a.O. (Anm. 19).

lich besser geht und die in der Vergangenheit keine Unterstützung geleistet haben, wie z.B. Russland und Kasachstan.

Angesichts der geringen Größe der meisten Projekte, die in der zweiten Dimension durchgeführt werden – die Kosten belaufen sich im Durchschnitt auf ca. 60.000 Euro –, wären die zusätzlich notwendigen Mittel mit rund einer Million Euro jährlich relativ moderat. Insbesondere die Europäische Kommission ist daher aufgerufen, ihre Weigerung, die Tätigkeit der OSZE im Wirtschafts- und Umweltbereich direkt zu unterstützen, noch einmal zu überdenken. Dies gilt umso mehr in Anbetracht der finanziellen Mittel, die ihr zur Verfügung stehen, und der zu erwartenden Synergieeffekte, da viele OSZE-Projekte die technischen Hilfsprogramme der EU, vor allem in Zentralasien, ideal ergänzen. Die OSZE sollte auch verstärkt auf die Privatwirtschaft zugehen. In den vergangenen Jahren wurden bereits einige wenige Projekte vom Privatsektor unterstützt, in Zukunft könnte jedoch noch wesentlich mehr getan werden. Am wichtigsten wäre in diesem Zusammenhang, dass die OSZE den überzeugenden Beweis dafür liefert, dass solche Partnerschaften für die Privatwirtschaft von Nutzen sind.

Doch es gibt noch weitere potenzielle Hilfsquellen. Es ist für die OSZE oftmals schwer, in nur kurzer Zeit das Know-how zu entwickeln, das notwendig wäre, um neue Tätigkeitsfelder mit der erforderlichen Professionalität bearbeiten zu können. In erster Linie ist das darauf zurückzuführen, dass jeder der jährlich wechselnden OSZE-Vorsitze andere Prioritäten hat – und dies auch noch vor dem Hintergrund regelmäßiger Einschnitte in den Etat. Die Wirtschafts- und Umweltdimension zieht daher zunehmend die Sachkenntnis externer Experten und kurzfristiger Berater heran. Auch das erfordert jedoch finanzielle Mittel, die nicht immer leicht zu beschaffen sind. Eine mögliche Lösung des Problems könnte darin bestehen, Posten im OCEEA oder in den Feldoperationen zu schaffen, die im Rotationsverfahren mit Experten besetzt werden, oder informelle Fachberaterteams für bestimmte Themen zusammenzustellen. Um die erforderlichen Experten bezahlen zu können, schlug der Leiter des Büros des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, Botschafter John de Fonblanque, schon 2005 vor, Mittel dadurch freizusetzen, dass man das jährliche Wirtschafts- und Umweltforum verkleinert.²³ Über diese Option sollte man einmal nachdenken. Das Forum könnte zudem noch besser genutzt werden, wenn es sich stärker auf die Kerntätigkeiten der zweiten Dimension konzentrieren würde, statt jedes Jahr ein neues Thema in den Mittelpunkt zu stellen. Auch in den Teilnehmerstaaten ist großes Fachwissen vorhanden, z.B. in Ministerien und Forschungseinrichtungen, auf das die OSZE zurückgreifen könnte und das vorübergehend auch dem OCEEA, beispielweise in Form kurzzeitiger Abordnungen, zur Verfügung gestellt werden könnte.

23 Vgl. John de Fonblanque, Strengthening the economic and environmental dimension of the OSCE, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 180-183, hier: S. 182.

Der Blick über den Tellerrand der einzelnen Dimensionen

Auch wenn sich der vorliegende Beitrag in erster Linie mit der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE befasst, ist es angesichts der seit einigen Jahren stetig zunehmenden dimensionenübergreifenden und multidisziplinären Tätigkeiten vielleicht an der Zeit, die traditionelle Aufteilung der OSZE-Aktivitäten aufzugeben. Eine der Tätigkeiten, die nicht mehr eindeutig einer bestimmten Dimension zuzuordnen sind, ist die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, bei der das OCEEA, die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU) und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitsinitiative eng zusammenarbeiten. Dasselbe gilt für Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels oder für die Entsorgung des hochtoxischen Raketentreibstoffs *Mélange*; beides bringt Abteilungen und Dienststellen aus den verschiedenen „Dimensionen“ der Sicherheit zusammen.

Da Bedrohungen der Sicherheit und ihre Beseitigung sich nicht immer leicht in vorgeformte Kategorien pressen lassen, sollte die OSZE bei der Bearbeitung solcher Probleme über den Tellerrand der einzelnen Dimensionen hinausblicken. Eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen Einrichtungen und Abteilungen der OSZE sowie eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Behörden in den Teilnehmerstaaten würde zweifellos auch zu besseren Ergebnissen bei der Verbrechensbekämpfung führen.

Nachhaltigkeit

Im Wirtschafts- und Umweltbereich ist nicht nur auf die Wirkung und die Effektivität der durchgeführten Maßnahmen zu achten, sondern vor allem auch auf deren Nachhaltigkeit. Entscheidend für den Erfolg ist, dass Initiativen, die von der OSZE in die Wege geleitet wurden, von den interessierten Parteien, ob Regierungen, NGOs oder Privatwirtschaft, weitergeführt und ausgeweitet werden. In diesem Zusammenhang spielen die OSZE-Missionen eine sehr wichtige Rolle, da sie diejenigen sind, die hauptsächlich die Maßnahmen vor Ort durchführen. Die hohe Fluktuationsrate bei den Missionsmitarbeitern, die darauf zurückzuführen ist, dass die OSZE eine „*non-career organization*“ ist, trägt jedoch nicht gerade zu einem konsequenten Vorgehen bei und macht es dadurch schwerer, Nachhaltigkeit zu erzeugen. Und obwohl bekannt ist, dass gerade die Zusammenarbeit im Wirtschafts- und Umweltbereich für die Konfliktprävention und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt extrem wichtig ist, haben einige OSZE-Missionen noch nicht einmal ein Mandat, das ihnen erlaubt, sich mit solchen Fragen zu befassen; dazu gehören die OSZE-Mission in Moldau/Moldawien und die größte aller OSZE-Feldoperationen, die Mission im Kosovo. Die Arbeit beider Missionen würde

zweifelloso von einem Mandat für den Wirtschafts- und Umweltbereich profitieren.

Schlussfolgerungen

Ungeachtet der anhaltenden Debatte über die Zukunft der OSZE bleibt die Organisation im heutigen Europa, einschließlich der Nachfolgestaaten der Sowjetunion, ein wichtiger internationaler Akteur. Angesichts der zunehmenden Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und der zahlreichen eingefrorenen Konflikte steht es völlig außer Zweifel, dass die OSZE in der politisch-militärischen und in der menschlichen Sicherheitsdimension gebraucht wird. Dasselbe sollte aber auch für ihre Mitwirkung bei der Förderung von Wirtschafts- und Umweltsicherheit gelten, die einen maßgeblichen Beitrag zu Sicherheit und Stabilität in Europa und im gesamten OSZE-Gebiet darstellt, ganz abgesehen davon, dass die Wirtschafts- und Umweltdimension oftmals als Katalysator für Aktivitäten in den Bereichen militärische Sicherheit und Menschenrechte fungieren kann.

Die OSZE spielt als eine Organisation, die sich gleichermaßen mit Sicherheit wie mit Zusammenarbeit befasst, eine wichtige Rolle bei der Förderung von wirtschaftlicher Stabilität und ökologischer Nachhaltigkeit, insbesondere in Zentralasien und im Südkaukasus. Es gehört zu ihren größten Verdiensten, das Bewusstsein für solch wichtige Probleme wie Menschenhandel, Geldwäsche und Umweltzerstörung zu schärfen; ebenso wichtig ist ihr Beitrag zum Kapazitäts- und zum Institutionenaufbau

Die Aktivitäten der Wirtschafts- und Umweltdimension können dadurch, dass sie wirtschaftliche Chancen eröffnen und auf Umweltfaktoren zurückgehende Spannungen entschärfen, auch zur Verringerung von Extremismus, einem wichtigen Faktor bei der Entstehung von Terrorismus, führen.

Für viele Menschen in den Transformationsländern hat wirtschaftliche Stabilität, d.h. die Möglichkeit, ihre Familie zu ernähren, absoluten Vorrang. Umweltprobleme sind ebenso wichtig, da sauberes Trinkwasser ein Grundbedürfnis der Menschen ist, das noch nicht in allen OSZE-Staaten gewährleistet werden kann.

Die 56 Teilnehmerstaaten der OSZE sollten sich daher darum bemühen, die Mitwirkung der Organisation im Wirtschafts- und Umweltbereich weiter auszubauen. Das würde zusätzliche Mittel erfordern, insbesondere für die Durchführung von Projekten, die von den Mitgliedstaaten der EU und der Europäischen Kommission, aber auch von einigen der reicheren GUS-Länder wie Russland oder Kasachstan, das 2010 den OSZE-Vorsitz übernimmt, zur Verfügung gestellt werden sollten. Dennoch sollte Forderungen nach der „Wiederherstellung des Gleichgewichts“ zwischen den drei Dimensionen, für die Ressourcen aus der menschlichen Dimension in die zweite Dimension umgeleitet würden, nicht nachgegeben werden. Der Beitrag der OSZE zu wirt-

schaftlicher Stabilität und ökologischer Nachhaltigkeit kann auch mit relativ bescheidenen Mitteln höchst effektiv sein.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Fünfzehn Jahre Konfliktverhütung durch den Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten

In den vergangenen Jahren hat die Gefahr zwischenstaatlicher Kriege deutlich abgenommen, es gibt jedoch nach wie vor zahlreiche Spannungen zwischen ethnischen Gruppen innerhalb von Staaten; das gilt nicht nur für das OSZE-Gebiet, sondern auch für viele andere Teile der Welt. Interethnische Konflikte sind eine der Hauptursachen von Gewalt. Sie haben enorme Verluste an Menschenleben und erhebliche materielle Schäden zur Folge und verursachen immense Kosten für den Friedenaufbau nach einem Konflikt, einschließlich des physischen und des gesellschaftlichen Wiederaufbaus. Das 15-jährige Bestehen des Amtes des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) ist daher ein guter Anlass, einmal über meine Funktion und mein Mandat¹ nachzudenken und zu überlegen, ob es auch auf andere Teile der Welt übertragbar wäre.

Im Laufe der letzten Monate und Jahre wurden wir Zeuge des Ausbruchs von ethnischer Gewalt in vielen Teilen der Welt. Dies sollte uns daran gemahnen, dass Sicherheit und Stabilität in unserer Gesellschaft nicht selbstverständlich sind, sondern dass es sich um Werte handelt, die kontinuierlich gehegt und gepflegt werden müssen.

Europa wurde sich dieser Tatsache Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts bitter bewusst, als die Kriege auf dem Balkan ausbrachen. Seither wurden zahlreiche Instrumente entwickelt, um die Erfolgchancen von Konfliktverhütung zu verbessern. Die Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sind sich darin einig, dass Demokratie, wirtschaftlicher Wohlstand und gutnachbarschaftliche Beziehungen auch von der Achtung der Minderheitenrechte abhängen. Am 21. November 1990 wurde die Charta von Paris unterzeichnet, in der die europäischen Staaten übereinkamen, „dass Fragen in Bezug auf nationale Minderheiten nur unter demokratischen Bedingungen befriedigend gelöst werden können“. Sie beschlossen ebenfalls, sich gegenseitig Rechenschaft über Fortschritte auf diesem Gebiet abzulegen und Fehlverhalten nicht länger unter dem Mantel innerer Angelegenheiten zu verbergen.

1992 schuf die OSZE das Amt des HKNM, der zur Verhütung interethnischer Konflikte beitragen und vor drohenden Gewaltausbrüchen warnen sollte.² Das Mandat des HKNM gestattet ihm, sich auch mit innerstaatlichen Vorgängen in allen 56 OSZE-Teilnehmerstaaten zu befassen, soweit sie Fragen nationaler Minderheiten berühren. Diese Bestimmung hat natürlich nicht alle

1 Das Mandat des HKNM findet sich unter: <http://www.osce.org/HKNM>.

2 Bislang gab es drei Amtsinhaber: Der erste HKNM war Max van der Stoep (1993-2001), gefolgt von Rolf Ekéus (2001-2007). Ich wurde im Juli 2007 in dieses Amt berufen.

Krisen verhindert; sie hat jedoch einen Mechanismus geschaffen, mit dessen Hilfe die Ursachen von Konflikten bearbeitet und Strategien zur Integration multiethnischer Gesellschaften ausgearbeitet werden können, in denen die Vielfalt der ethnischen Gruppen geachtet wird.

Eines muss von Anfang deutlich gemacht werden: Ich fungiere nicht als Ombudsmann für nationale Minderheiten oder als Ermittler im Falle individueller Verstöße gegen Minderheitenrechte, was in der englischen Bezeichnung meines Amtes auch zum Ausdruck kommt: „High Commissioner *on* National Minorities“ und nicht „*for* National Minorities“. Mein Mandat schließt die Befassung mit Einzelfällen sogar explizit aus. Das hindert mich jedoch nicht daran, alle Informationen, die ich aus verschiedenen Quellen beziehe, zu berücksichtigen und mir ein Urteil über bestimmte Sachverhalte zu bilden, die mir zur Kenntnis gebracht werden.

Die vom HKNM selbst entwickelte pragmatische, auf Problemlösung ausgerichtete Herangehensweise kombiniert stille Diplomatie mit politischer Beratung und fachlicher (häufig rechtlicher) Hilfe. Meine Vorgänger, Minister Max van der Stoep und Botschafter Rolf Ekéus, haben sich große Verdienste um die Entschärfung interethnischer Spannungen im Baltikum und in Osteuropa erworben und ich gedenke, in ihrem Sinne weiterzuarbeiten. Zu den Themen, die als zentrale Aspekte der Verhütung interethnischer Konflikte vom HKNM behandelt werden, gehören Bildung, Sprache, die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben, Medien und Polizeiarbeit. Die jeweiligen Empfehlungen des HKNM zu den einzelnen Themen kamen durch die Zusammenstellung bewährter Verfahren der OSZE-Teilnehmerstaaten zustande.³ Sie haben dazu beigetragen, im OSZE-Gebiet und auch darüber hinaus Standards zu setzen, nach denen Staaten vorgehen können, um Probleme ihrer nationalen Integrationspolitik zu bewältigen.

Mein Mandat enthält keine Definition des Begriffs „nationale Minderheit“. Ich bin mir darüber im Klaren, dass einige Teilnehmerstaaten allein schon mit diesem Begriff ein Problem haben, möchte mich aber dennoch auf Max van der Stoeps Grundsatzrede zur Eröffnung des OSZE-Minderheitenseminars in Warschau 1994 berufen, in der er feststellte, er wolle seinen Zuhörern „[...] keine eigene [Definition] anbieten. Ich möchte stattdessen bemerken, dass die Existenz einer Minderheit eine Frage von Tatsachen und weniger von Definitionen ist. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang das Kopenhagener Dokument aus dem Jahre 1990 zitieren [...] in dem es heißt: ‚Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen.‘ [...] Ich wage zu behaupten, dass ich

3 The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities vom 1. Oktober 1996, The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities vom 1. Februar 1998, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life vom 1. September 1999, Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media vom 10. Oktober 2003 und Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies vom 9. Februar 2006. Die Empfehlungen sind in mehreren Sprachen auf der HKNM-Website verfügbar.

eine Minderheit erkenne, wenn ich eine sehe. Zunächst einmal ist eine Minderheit eine Gruppe mit linguistischen, ethnischen oder kulturellen Besonderheiten, durch die sie sich von der Mehrheit unterscheidet. Zweitens ist eine Minderheit eine Gruppe, die nicht nur versucht, ihre Identität zu bewahren, sondern darüber hinaus auch bestrebt ist, dieser Identität stärker Ausdruck zu verleihen.“ Mein Ansatz besteht also darin, Gemeinschaften und andere Gruppen zu betrachten, die einige dieser Eigenschaften aufweisen.

Das Mandat des HKNM ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil es keine Definition nationaler Minderheiten enthält, sondern auch aus einer Reihe anderer Gründe. Abgesehen von allgemeinen Richtlinien lässt es mir in vieler Hinsicht die notwendige Freiheit zur Eigeninitiative: Der HKNM wird nicht in allen Minderheitenangelegenheiten aktiv, sondern nur in solchen, die Auswirkungen auf die Sicherheit haben. Da es im Allgemeinen eine Vielzahl potenziell gefährlicher Situationen gibt, kommt es bei der Frage, welchen er sich widmen soll, auf das sichere Urteilsvermögen des HKNM an.⁴

Mein Mandat verpflichtet mich, als eine Art „Stolperdraht“ zu fungieren und die OSZE-Teilnehmerstaaten zu alarmieren, wenn eine bestimmte Situation in einen Konflikt auszufern droht. Das bedeutet, dass ich es häufig mit Problemen zu tun habe, die auf den ersten Blick nicht immer als solche zu erkennen sind, da ich so früh wie möglich aktiv werden muss. Sie sind häufig auf bestimmte Klauseln in den nationalen Gesetzgebungen oder auf Maßnahmen, die wirklicher gesellschaftlicher Integration zuwiderlaufen, zurückzuführen.

Ich kann in die betreffenden Gebiete reisen und präventive Diplomatie einsetzen, theoretisch sogar ohne Zustimmung des betroffenen Staates. Ohne die politische Unterstützung der Teilnehmerstaaten kann ich jedoch nicht allzu viel ausrichten, deshalb arbeite ich in enger Abstimmung mit ihnen. Nur mit ihrer Rückendeckung kann ich wichtige Veränderungen erreichen. Neben der Entgegennahme von Informationen aus erster Hand von allen direkt betroffenen Parteien gehört es zu meinen Aufgaben, Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit unter ihnen zu fördern. Ich beschäftige mich nicht mit Fragen nationaler Minderheiten, die mit organisierten terroristischen Handlungen in Zusammenhang stehen. Ebenso wenig trete ich in Kontakt zu Personen oder Organisationen, die Terrorismus billigen, und ich nehme auch keine Mitteilungen von ihnen entgegen.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt meines Mandats ist dessen Langzeitperspektive. Um dauerhafte Lösungen für schwierige interethnische Probleme zu finden, darf man nicht außer Acht lassen, dass die Deeskalation einer Situation nur der erste Schritt auf dem Weg zum Interessenausgleich zwischen den betroffenen Parteien ist. In der Regel versuche ich, einen Prozess

4 Gemäß seinem Mandat sorgt der HKNM „zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung‘ und gegebenenfalls für ‚Frühmaßnahmen‘ im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das 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 [...]“.

des Meinungs austauschs und der Zusammenarbeit zwischen den Parteien aufrechtzuerhalten und auszuweiten, der zu konkreten Schritten führt, die darauf abzielen, Spannungen zu entschärfen und – wenn möglich – die zugrunde liegenden Probleme zu lösen.

Wenn ich als Mittler erfolgreich sein will, muss ich zu jeder Zeit meine Unparteilichkeit wahren. Meine Leitlinien sind die internationalen Normen und Standards, auf die sich die OSZE-Teilnehmerstaaten verpflichtet haben. Regierungen, die diese Standards einhalten, dienen Stabilität und Konfliktverhütung in der Regel am besten.

Betrachtet man das Mandat des HKNM, ist es doch bemerkenswert, dass die Teilnehmerstaaten 1992 bereit waren, einer Einzelperson ein solches Maß an Unabhängigkeit zuzugestehen. Jede Entscheidung darüber, wann und wo der HKNM tätig werden soll, liegt in seinem eigenen Ermessen und bedarf nicht der Zustimmung des Ständigen Rates der OSZE. Das ist wichtig, da der Zeitpunkt meines Eingreifens in eine potenzielle Konfliktsituation oftmals entscheidend ist. Ich informiere den Amtierenden Vorsitzenden über alle meine Aktivitäten und berichte dem Ständigen Rat zweimal jährlich.

Ich möchte betonen, dass die Bedingung der Vertraulichkeit – das bedeutet, dass der HKNM sich vorwiegend des Mittels der stillen Diplomatie bedient – sich als außerordentlich nützlich erwiesen hat und auch weiterhin unerlässlich für mein Amt ist. Unmittelbar in Spannungen verstrickte Parteien sind oftmals kooperativer und mitteilbarer, wenn sie sicher sein können, dass die Gespräche nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Was Menschen in vertraulichen Gesprächen offen zu legen bereit sind, unterscheidet sich oft erheblich von dem, was sie in der Öffentlichkeit sagen.

Meine Vorgänger haben das Mandat des HKNM stets entsprechend ihrem guten Urteilsvermögen umgesetzt, wobei sie sich gezielt auf Themen konzentriert haben, die für eine friedliche Entwicklung wichtig sind. Ich habe vor, diese Tradition fortzusetzen, wobei ich mich nicht nur länderspezifischen Fragen, sondern auch bestimmten länderübergreifenden Themenbereichen zuwenden werde. So habe ich im Oktober 2008 in Bolzano/Bozen die jüngsten Empfehlungen über „Nationale Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen“ vorgelegt.⁵

In den vergangenen 15 Jahren intensiver Arbeit hat das Büro des HKNM einzigartige Erkenntnisse hinsichtlich der Identifizierung und Bearbeitung möglicher Konfliktursachen gewonnen. Meine Vorgänger und ich haben unsere Aufmerksamkeit zu einem großen Teil Fällen gewidmet, in denen Angehörige einer nationalen oder ethnischen Gruppe in einem Staat die zahlenmäßige Mehrheit stellen, in einem anderen (häufig benachbarten) Staat jedoch eine Minderheit sind. Da eine solche Konstellation die Interessen der Regierungen beider betroffenen Staaten berührt, ist sie eine mögliche Quelle zwi-

5 Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations, 2. Oktober 2008, verfügbar unter: http://www.osce.org/hcnm/item_11_33388.html.

schenstaatlicher Spannungen, wenn nicht gar eines Konflikts. Solche Spannungen haben einen großen Teil der europäischen Geschichte geprägt.

Völkerrechtlich liegt der Schutz der Minderheitenrechte in der Verantwortung des Staates, in dem die Minderheit lebt. Gleichzeitig können auch andere Staaten ein Interesse am Wohlergehen außerhalb ihrer Grenzen lebender Minderheitengruppen haben, insbesondere wenn sie mit ihnen verwandtschaftlich, z.B. durch Sprache und Geschichte, verbunden sind. Die Erfahrung hat gezeigt, dass größere Klarheit darüber geschaffen werden muss, wie Staaten solche Interessen verfolgen können, ohne den Frieden und die gutnachbarschaftlichen Beziehungen zu gefährden.

Der Minderheitenschutz obliegt zwar dem Staat, in dem die Minderheiten leben, der Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte, ist jedoch auch Sache der internationalen Gemeinschaft. Die zentrale Aussage meiner jüngsten Empfehlungen ist, dass Staaten in ihrer Eigenschaft als verantwortliche Mitglieder der internationalen Gemeinschaft Maßnahmen ergreifen können, die nationale Minderheiten im Ausland betreffen, dabei müssen sie allerdings dafür Sorge tragen, dass diese Maßnahmen die staatsbürgerlichen Beziehungen zwischen Angehörigen der nationalen Minderheit und dem Staat, in dem sie leben, weder ersetzen noch stören. Wenn Staaten Angehörigen nationaler Minderheiten im Ausland Unterstützung zukommen lassen, sollten sie sich nicht nur von der Achtung der Minderheitenrechte leiten lassen, sondern auch vom Prinzip freundschaftlicher Beziehungen zwischen Staaten. Staaten müssen sicherstellen, dass ihre Politik in Bezug auf nationale Minderheiten im Ausland die Integration nationaler Minderheiten in dem Staat, in dem sie leben, nicht behindert oder separatistische Tendenzen schürt.

Ich bin davon überzeugt, dass diese Empfehlungen Vertretern von Staaten, nationalen Minderheiten und internationalen Organisationen eine Anleitung dafür bieten, wie sie mit diesem sensiblen Thema so umgehen können, dass die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten geschützt und gefördert, Konflikte vermieden, interethnische Eintracht aufrechterhalten und gutnachbarschaftliche Beziehungen gestärkt werden.

Im gesamten OSZE-Gebiet kommt es zunehmend zu Spannungen infolge von Migrationsströmen. Das könnte ein neuer Bereich sein, mit dem sich der HKNM befassen muss. Die Herausforderungen, die sich aus der Beschäftigung mit den „neuen“ Minderheiten ergeben, könnten z.T. andere sein als diejenigen, die traditionelle nationale Minderheiten betreffen. Das Konfliktpotenzial jedoch, das sich aus mangelnder Integration in die Gesellschaften ergibt, ist groß. Das ist wahrscheinlich auch der Grund dafür, dass die Parlamentarische Versammlung der OSZE den HKNM ersucht hat, sich um diese Fragen zu kümmern und einen Vorschlag zu machen, wie das Problem angegangen werden könnte.

Bereits vor einigen Jahren, auf einer Konferenz im Oktober 2003, stellte Rolf Ekéus fest, dass „[Migration] nicht nur als soziale Frage, sondern auch als

Angelegenheit der Regierungsführung – als ein grundsätzliches politisches Problem – behandelt werden muss. Wird dies versäumt, besteht die Gefahr sozialer Unruhe, die die Stabilität gefährden kann, die für den Wohlstand unerlässlich ist.“⁶

Ich möchte diesen Beitrag mit einem Appell an die internationale Gemeinschaft beschließen, ein Instrument wie den HKNM auch für andere Teile unserer Welt in Erwägung zu ziehen. Besonders beunruhigt haben mich in letzter Zeit die Ereignisse in Kenia zu Beginn des Jahres 2008. Dieser plötzliche Ausbruch ethnischer Gewalt ist nur ein Beispiel von vielen. Minderheitenprobleme lassen sich nie „ein für allemal“ lösen. Wir leben in einer Welt des ständigen Wandels, an den die Menschen sich anpassen und dem die Politiker sich stellen müssen. Ich erwähne Kenia hier, weil die dortigen Ereignisse nicht zuletzt für die Afrikanische Union eine Erinnerung an die Herausforderungen waren, vor denen Afrika angesichts tausender ethnischer Gruppen, deren Siedlungsgebiete von Staatsgrenzen zerschnitten sind, steht.

Über 16 Millionen Menschen haben seit 1945 infolge ethnischer Auseinandersetzungen ihr Leben verloren – weit mehr als in zwischenstaatlichen Kriegen. Nach Angaben von Oxfam haben allein in Afrika Konflikte, die seit dem Ende des Kalten Krieges ausgebrochen sind, den Kontinent 300 Milliarden US-Dollar gekostet. Und diese Zahlen sagen noch nichts über den Schaden aus, der am Gefüge der Gesellschaften angerichtet wurde und der sie noch über Generationen verfolgen wird. Die Auswirkungen dieser Konflikte zu bewältigen erfordert in der Regel enorme Versöhnungsbemühungen. Wenn es erst einmal zum Gewaltausbruch kommt, hat ein Konflikt bereits eine Eigen-dynamik entwickelt und die Chancen für eine erfolgreiche diplomatische Vermittlung haben sich deutlich verringert. Der internationalen Gemeinschaft bleiben dann zumeist nur noch kostenintensive Optionen und die Ungewissheit über den Ausgang anderer Formen der Intervention.

Meiner Meinung nach muss die internationale Gemeinschaft unbedingt so früh wie möglich eingreifen und Regierungen und Opposition dabei helfen, eine gemeinsame Grundlage für die Behandlung von Klagen, Beschwerden und Anliegen aller ethnischen Gruppen zu finden, wenn dies notwendig wird. Ein bekanntes Sprichwort lautet: „Vorbeugen ist besser als Heilen“, und mein Büro versucht, nach diesem Motto zu handeln.

Ich bin davon überzeugt, dass wir von einer Kultur des Reagierens zu einer Kultur der Prävention übergehen müssen, d.h. wir müssen bereits im Frühstadium handeln. Wenn regionale Regierungsorganisationen wie die Afrikanische Union rechtzeitig Präventionsmaßnahmen ergreifen und kooperativ vorgehen, können sie die Ursachen gewaltförmiger Konflikte wirksam bekämpfen. Menschenrechte, funktionierende demokratische Institutionen, die

6 Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Towards a Europe for All, Address of Mr. Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the Programme Roundtable Conference organised by The Netherlands Helsinki Committee „New Minorities“: Inclusion and Equality, Den Haag, 20. Oktober 2003 (eigene Übersetzung).

Teilung der Macht und verantwortliche Regierungsführung müssen die Grundlage aller Lösungen sein.

Bis heute hat lediglich Europa die Institution eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten eingerichtet, mit einem starken Mandat, das ihm die Autorität verleiht, diese Fragen ohne Einladung der Nationalstaaten zu behandeln. Nun muss im globalen Maßstab gehandelt werden. Die Verhütung interethnischer Konflikte muss zu einer ebenso vordringlichen Aufgabe werden wie die Bekämpfung von Armut, Hunger, AIDS oder jeglichen anderen Problemen immensen Ausmaßes, mit denen die Menschheit konfrontiert ist. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen: im Rahmen der Vereinten Nationen, durch regionale internationale Organisationen, internationale NGOs und zivilgesellschaftliche Gruppen. Europa hat viel Erfahrung im Umgang mit Vielfalt, positive wie negative. Die übrige Welt könnte aus unseren Fehlern und aus unseren Errungenschaften lernen.

Zehnjähriges Jubiläum: Das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit – gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen für die Pressefreiheit im OSZE-Gebiet¹

Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist ebenso wie die aus ihm folgende Pressefreiheit eines der grundlegendsten Menschenrechte. Um sicherzustellen, dass die Normen und Standards, auf die sich die OSZE-Teilnehmerstaaten verpflichtet haben, im größtmöglichen Umfang eingehalten werden, wurde im November 1997 mit Beschluss Nr. 193 des Ständigen Rates das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit geschaffen.

Der OSZE-Medienbeauftragte, die jüngste der drei unabhängigen OSZE-Institutionen,² hat im Wesentlichen zwei Aufgaben: Er soll zum einen die Medienentwicklungen im OSZE-Gebiet überwachen und zum anderen die OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen in Bezug auf Medienfreiheit unterstützen. Er wird häufig als „der weltweit einzige intergouvernementale Wächter der Medienfreiheit“ bezeichnet.

Der Deutsche Freimut Duve trat im Januar 1998 das Amt als erster OSZE-Medienbeauftragter an, im März 2004 folgte ihm der Ungar Miklós Haraszti. Unter der Federführung des finnischen OSZE-Vorsitzes organisierte das Büro des Medienbeauftragten 2008 eine besondere Veranstaltung anlässlich des zehnten Jahrestages seines Mandats. Diese fand am 29. Februar 2008 in Wien statt und war dem Thema „Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen für die Medienfreiheit und die freie Meinungsäußerung im OSZE-Gebiet“ gewidmet.³

Ein einzigartiger Einblick in die Medienfreiheit im OSZE-Gebiet

Die Zahl der Redner, die im Rahmen der Festveranstaltung die Herausforderungen, denen sich Journalisten tagtäglich stellen müssen, beschrieben, war beeindruckend. Alle geographischen Regionen und wichtigen Fragen kamen zur Sprache, darunter zahlreiche Fälle, in denen Staaten die Drangsalierung

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder, die nicht zwangsläufig mit derjenigen der OSZE übereinstimmt.

2 Die beiden anderen sind das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) mit Sitz in Den Haag.

3 Die Reden und Diskussionsbeiträge der Festveranstaltung wurden im Herbst 2008 veröffentlicht: Ten Years for Media Freedom – An OSCE Anniversary: Current and Forthcoming Challenges, 15. September 2008. Der Sammelband kann unter: http://www.osce.org/fom/item_11_32993.html heruntergeladen werden.

von Journalisten dulden oder Journalisten ermordet werden, in denen Pluralismus durch unzulässige Einflussnahme der Regierung erheblich eingeschränkt ist und Journalisten das Recht verweigert wird, das Handeln ihrer Regierung unter die Lupe zu nehmen, in denen beleidigende oder kritische Ansichten häufig, zuweilen auch systematisch als „Extremismus“ oder „Hass-Sprache“, bestraft werden.

Mehrere Redner, darunter *Le-Monde*-Karikaturist Plantu und der Auslandskorrespondent der *Gazeta Wyborcza* Konstanty Gebert, widmeten internationalen Spannungen, die in jüngerer Zeit durch die profane Darstellung religiöser Persönlichkeiten oder die zunehmende Tendenz zur Kriminalisierung der Revision oder Neuinterpretation historischer Ereignisse ausgelöst worden waren, besondere Aufmerksamkeit. Karin Clark, Vorsitzende des *Writers-in-Prison*-Komitees des Internationalen P.E.N., referierte über Einschränkungen der freien Meinungsäußerung, der Schriftsteller im OSZE-Gebiet ausgesetzt sind.

Der Menschenrechtskommissar des Europarats, Thomas Hammarberg, schloss sich dem Appell des OSZE-Medienbeauftragten an die Teilnehmerstaaten an, berufliche Vergehen von Journalisten, wie z.B. Beleidigung und Verleumdung, zu entkriminalisieren und ausschließlich vor Zivilgerichten verhandeln zu lassen.

Gus Hosein, leitender Wissenschaftler bei *Privacy International*, verurteilte die neue Politik der Grenz-, Reise- und Kommunikationsüberwachung in den USA und der EU. Reino Paasilinna, finnischer Abgeordneter des Europaparlaments, untersuchte globale Trends zur verstärkten Überwachung, insbesondere des Internets.

Firdevs Robinson, Redakteur bei *BBC World Service*, befasste sich mit der gegenwärtigen Situation der Presse- und Medienfreiheit in der Türkei und in den drei Staaten des Südkaukasus, Armenien, Aserbaidschan und Georgien, unter besonderer Berücksichtigung der vor kurzem durchgeführten oder noch anstehenden Wahlen in diesen Ländern.

Andere Redner zeichneten ein besorgniserregendes Bild der Pressefreiheit in den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Unabhängigen Medien in den meisten GUS-Staaten geht es alles andere als gut; im Gegenteil: Sie kämpfen ums nackte Überleben. Oleg Panfilow, Direktor des Moskauer Zentrums für Journalismus in extremen Situationen, bewertet die Lage der Medien in den meisten postsowjetischen Ländern als unbefriedigend.

Alexei Simonow, Präsident der Stiftung zur Verteidigung von Glasnost, verglich die aktuelle Lage der Medien in Russland mit einem Zoo, in dem die Medien die Rolle der eingesperrten Tiere einnehmen.

Typologie der Bedrohungen der Medienfreiheit im OSZE-Gebiet

Zehn Jahre nach der Einrichtung des Amtes des Medienbeauftragten sind das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Medienfreiheit sowohl in den OSZE-Teilnehmerstaaten als auch weltweit nach wie vor bedroht.

Insbesondere in zwei wesentlichen Dimensionen der Pressefreiheit erleben wir eine rasante Verschlechterung: bei der physischen Sicherheit von Journalisten und beim rechtlichen Schutz einer kritischen Berichterstattung über staatliche Amtsträger und nationale oder religiöse Symbole.

Gewalt gegen Journalisten

Miklós Haraszi hat bei zahlreichen Anlässen darauf hingewiesen, dass nur eines auf die freie Meinungsäußerung noch einschüchternder wirkt als Drohungen, physische Angriffe oder gar Mord an Journalisten: wenn Regierungen Drohungen, physische Angriffe und Mord *tolerieren*. Tragische Vorkommnisse in den letzten Jahren im OSZE-Gebiet haben gezeigt, dass Gewalt gegen Journalisten eine ständige Herausforderung für die Medienfreiheit ist.

Als seien die zahlreichen Bedrohungen, Einschüchterungen und tätlichen Angriffe nicht schon schlimm genug, machten in den vergangenen Jahren die Morde an den Journalisten Elmar Husseinow in Aserbaidschan, Alischer Saipow in Kirgisistan, Paul Klebnikov und Anna Politkowskaja in Russland, Hrant Dink in der Türkei und Chauncey Bailey in den USA Schlagzeilen.

In den Genuss der Vorzüge eines kompetentem Journalismus kommen wir alle nur dann, wenn Journalisten in einem Umfeld arbeiten können, in dem die professionellen, rechtlichen und politischen Parameter freien Medien förderlich sind.

In einem Grußwort an den Weltkongress der Internationalen Journalisten-Föderation im Mai 2007 in Moskau stellte der OSZE-Medienbeauftragte fest:

„Wenn Gewalt gegen den Journalismus auf Straffreiheit rechnen kann, kann man mit Fug und Recht behaupten, dass die Gleichgültigkeit der Behörden Verbrechen begünstigt und perpetuiert. Selbst die besten Ermittler können die Täter nicht immer fassen. Wenn sie jedoch untätig bleiben, scheinen die Strafverfolgungsbehörden die Motive der Täter zu teilen. Gewalt nicht zu unterbinden, tötet die Hoffnung.“⁴

4 Miklos Haraszi, Violence against journalists: why the gravest danger? Keynote speech by the Representative on Freedom of the Media to the IFJ World Congress, 28. Mai 2007, Moskau, unter: http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/24811_en.pdf (eigene Übersetzung).

Straflosigkeit beginnt nicht erst mit dem Versäumnis, Morde an Journalisten erfolgreich aufzuklären und strafrechtlich zu verfolgen. Sie beginnt bereits mit der Kriminalisierung von journalistischen Vergehen, d.h. im Grunde genommen der Kriminalisierung des Journalismus. In den Demokratien des 21. Jahrhunderts sollten solche Vergehen im Interesse einer offenen Diskussion über Fragen von öffentlichem Interesse ausschließlich von Zivilgerichten behandelt werden.

Zwischen Gewalt gegen Journalisten und von offizieller Seite auferlegten Einschränkungen ihrer Freiheit besteht ein komplexer Zusammenhang. Bevor sie Opfer von Gewaltverbrechen werden, waren Journalisten häufig in einem Strafverfahren wegen eines Ehrverletzungsdelikts angeklagt.

Dies belegen einige der berüchtigtsten Morde an Journalisten, wie der an Elmar Husseinow (2005) und Hrant Dink (2007). Beiden Morden waren zahlreiche Strafverfahren gegen Husseinow und Dink im Laufe ihres Berufslebens vorausgegangen.

Die Kriminalisierung von Verleumdung und Beleidigung ist gegenwärtig der häufigste Grund für die Inhaftierung von Journalisten im OSZE-Gebiet. Ähnlich repressiv ist die verbreitete Unsitte, Staatschefs und anderen hohen Amtsträgern besonderen Schutz vor verbaler Kritik zu gewähren. Diese Praxis widerspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg, der 47 der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten unterliegen.⁵

In Fällen von Verleumdung können fast alle OSZE-Teilnehmerstaaten (und bemerkenswerterweise auch 25 der 27 EU-Staaten)⁶ strafrechtliche Sanktionen, einschließlich Haftstrafen, verhängen. Zwar ahnden westeuropäische Staaten Verleumdung in der Praxis nicht mit strafrechtlichen Sanktionen, Länder in anderen Teilen der Welt berufen sich jedoch auf das Strafrecht dieser anerkannten Demokratien, um die Beibehaltung derartiger Bestimmungen in ihren Gesetzen zu rechtfertigen. Die EU-Staaten würden ein Zeichen setzen, wenn sie die entsprechenden Paragraphen abschafften und solche Fälle

5 In einer Grundsatzentscheidung (*Lingens vs. Österreich*) stellte das Gericht fest: „Die Pressefreiheit ist außerdem einer der besten Wege, über die sich die Öffentlichkeit eine Meinung über die Ideen und Einstellungen der politischen Führer bilden kann [...] Deshalb ist das Ausmaß an Kritik, das für einen Politiker akzeptabel sein muss, weiter als bei einer Privatperson. Im Gegensatz zur Privatperson ist sich der Politiker bewusst, dass jede seiner Äußerungen und Handlungen sowohl von Journalisten als auch von der Öffentlichkeit genauestens beobachtet wird, und muss deshalb ein höheres Toleranzniveau zeigen.“ *Lingens vs. Österreich* (1986), Absatz 42, zitiert nach: AG Friedensforschung an der Uni Kassel, Der Bericht der drei „Weisen“ im Wortlaut, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Austria/bericht.html>.

6 Bislang haben lediglich sieben OSZE-Teilnehmerstaaten den Tatbestand der Verleumdung entkriminalisiert: Bosnien und Herzegowina, Estland, Georgien, Moldau, die Ukraine, die USA und Zypern.

der zivilen Gerichtsbarkeit überließe.⁷ In diesem Sinne hat die Parlamentarische Versammlung des Europarats kürzlich die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen „Gefängnisstrafen für Verleumdung unverzüglich abzuschaffen“.⁸

Missbrauch von Bestimmungen zur Bekämpfung des Terrorismus und verstärkte Überwachung des Internets

Mit der Zunahme der Größe und der Anzahl von Bedrohungen nahm in den OSZE-Teilnehmerstaaten auch die legitime Tendenz zu, sich verstärkt mit diesen Sicherheitsproblemen zu befassen. Gleichwohl müssen die Regierungen auch das Recht der Medien respektieren, Angelegenheiten, die eindeutig von öffentlichem Interesse sind, zu recherchieren und darüber zu berichten.

In dieser Hinsicht sind Journalisten, die auf vertraulichen Informationen beruhende investigative Artikel schreiben und sich weigern, ihre Quellen preiszugeben, vor allem in westlichen OSZE-Staaten unter verstärktem Druck geraten.⁹ Dieser Druck erschwert es den Medien, Informationen zu erhalten und über Rechtsverstöße, Korruption, Machtmissbrauch, Vetternwirtschaft u.ä. zu berichten, und untergräbt ihre Rolle als „vierte Gewalt“.

Seit das Internet zur wichtigsten Quelle für vielerlei Informationen geworden ist (und in etlichen Staaten in der Tat die einzige alternative Informationsquelle zu den staatlich kontrollierten Medien ist), gehen Staaten zudem vermehrt dazu über, die Online-Kommunikation zu kontrollieren. Entsprechende Versuche haben sich in vielen Staaten, darunter auch OSZE-Teilnehmerstaaten, in denen technische Sperren oder Filter gegen den freien Informationsfluss im Internet installiert wurden, als erfolgreich erwiesen.¹⁰ Die Regulierung der Telekommunikation und von Internet-Inhalten durch Regierungen und Industrie erlaubt zunehmend die Beobachtung dessen, „was online passiert“. Damit gefährden sie nicht nur die Gegenwart, sondern auch die Zukunft der Medienfreiheit im Internet-Zeitalter.

Zunahme willkürlicher Verbote von „Hass-Sprache“

In einer Welt immer durchlässigerer Grenzen mündet schließlich die ansonsten legitime Erwartung, dass Medien sich kulturell sensibel verhalten, immer häufiger in Versuche, die Berichterstattung und Diskussion über kontroverse Themen oder die Kritik daran als strafbaren „Extremismus“ oder als „Hass-

7 Irland hat offenbar mit dem kürzlich von Justizminister Brian Lenihan gemachten Vorschlag, den Abschnitt über strafbare Verleumdung aus einem Gesetzentwurf zu streichen, der im März 2008 vom irischen Senat beraten wurde, einen entsprechenden Schritt eingeleitet. Vgl. http://www.osce.org/fom/item_1_30323.html.

8 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1577 (2007), Towards decriminalisation of defamation (eigene Übersetzung).

9 Der OSZE-Medienbeauftragte hat eine Reihe von Presseerklärungen zu diesem Thema abgegeben, die auf seiner Website eingesehen werden können; <http://www.osce.org/fom>.

10 Vgl. Ronald Deibert/John Palfrey/Rafal Rohozinski/Jonathan Zittrain (Hrsg.), *Access Denied: The Practice and Policy of Global Internet Filtering*, Cambridge, MA, 2008.

Sprache“ zu brandmarken. Die Zunahme willkürlicher Verbote bestimmter Erklärungen zu historischen Ereignissen schwächt ebenfalls die internationalen Standards der Diskussionsfreiheit und schafft neue Spannungen zwischen Nationalitäten bzw. Ländern.

Es ist legitim, bestimmte bösartige Formen rassistischer Äußerungen zu verbieten; das Völkerrecht schreibt dies sogar vor. Staaten, die z.B. den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) ratifiziert haben, müssen nach Artikel 20 Hass-Sprache verbieten, die vorsichtig als „jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird“, definiert wird. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat jedoch auch angemerkt, dass die Garantie der Redefreiheit auch Äußerungen umfasst, die „verletzen, schockieren oder beunruhigen“.¹¹

Die Herausforderung der Digitalisierung

Zukünftige Entwicklungen, die die Aufmerksamkeit des Beauftragten für Medienfreiheit und der OSZE-Teilnehmerstaaten erfordern, betreffen den Umstieg von der herkömmlichen (analogen) zur digitalen terrestrischen Rundfunk- und Fernsehübertragung und die Konvergenz verschiedener Telekommunikationsplattformen (Telekommunikation, Rundfunk und Fernsehen, Mobilfernsehen, mobiles Internet etc.).

Der Umstieg wird die Art, wie wir fernsehen oder Radio hören, revolutionieren. Die Zahl der verfügbaren Sender wird steigen und die Kosten werden sinken, da die gegenwärtige Knappheit an Sendefrequenzen dadurch beseitigt wird – bislang die wichtigste Begründung für die staatliche Lizenzierung von Sendern. Um in den Genuss der zu erwartenden Vorzüge zu kommen – größere Auswahl für mehr Menschen –, muss jedoch zunächst eine Reihe von Hindernissen überwunden werden, bis alle Haushalte in den OSZE-Teilnehmerstaaten Zugang zu digitalem Fernsehen erhalten. Als erstes müssen die Besitzer bzw. Betreiber der Infrastruktur in den Ausbau der Übertragungsnetzwerke investieren.

11 Der genaue Wortlaut des Urteils lautet: „Das Recht der freien Meinungsäußerung stellt einen der Grundpfeiler einer solchen Gesellschaft dar, eine der Grundvoraussetzungen für ihren Fortschritt und für die Entfaltung eines jeden Einzelnen. Vorbehaltlich der Bestimmung des Art. 10 Abs. 2 gilt dieses Recht nicht nur für die günstig aufgenommenen oder als unschädlich oder unwichtig angesehenen ‚Informationen‘ oder ‚Ideen‘, sondern auch für die, welche den Staat oder irgendeinen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder beunruhigen. So wollen es Pluralismus, Toleranz und Aufgeschlossenheit, ohne die es eine ‚demokratische Gesellschaft‘ nicht gibt.“ Handyside gegen Vereinigtes Königreich, Urteil vom 7. Dezember 1976 (Plenum), in: Erika Engel/Norbert Paul Engel (Hrsg.), Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Deutschsprachige Sammlung, Band 1, EGMR-E 1, Kehl 2008, S. 217-231, hier: S. 223, Absatz 49.

Die Verwässerung der OSZE-Verpflichtungen

Im Jahr 2007 sprach der Medienbeauftragte bei über 100 Gelegenheiten Regierungen von OSZE-Teilnehmerstaaten auf Fragen im Zusammenhang mit Medienfreiheit an und gab mehr als 50 öffentliche Erklärungen ab. Sein Büro organisierte zwei regionale Medienkonferenzen, führte zahlreiche Beurteilungsbesuche (auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien) durch und veranstaltete eine Reihe von Trainingskursen, die darauf abzielten, verbesserte Beziehungen zwischen Staat und Medien aufzubauen und Journalisten den Zugang zu Informationen von staatlichen Stellen zu erleichtern. Es veröffentlichte darüber hinaus zahlreiche Bücher und Sonderberichte zu einem breiten Spektrum an Themen, darunter Internet-Regulierung, Akkreditierung von Journalisten, Registrierung von Medien sowie die Behandlung von Journalisten durch Polizeibeamte bei politischen Demonstrationen.

Auch nach einem Jahrzehnt harter Arbeit mahnte Miklós Haraszti die OSZE zu steter Wachsamkeit gegenüber einer Schwächung der OSZE-Verpflichtungen in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Medienfreiheit. Die Organisation müsse auch in Zukunft darauf beharren, dass die Einhaltung dieser Werte die Voraussetzung für Frieden und Sicherheit ist.

In einer Rede vor den 56 OSZE-Botschaftern, die sich am 13. März 2008 zu einem Treffen des Ständigen Rates zusammengefunden hatten, machte der OSZE-Medienbeauftragte auf die neue beunruhigende Tendenz aufmerksam, die Universalität der OSZE-Verpflichtungen in Frage zu stellen:

„Vor zehn Jahren markierte die Einrichtung dieses Amtes einen Zeitpunkt, zu dem sich alle Teilnehmerstaaten auf die universellen Werte der Demokratie, einschließlich des Schutzes der freien Meinungsäußerung und des Medienpluralismus, verpflichteten. Heute werden genau wie in der Zeit vor der Gründung der OSZE wieder unterschiedliche Interpretationen von Demokratie salonfähig – auch in Bezug auf die Redefreiheit. Die Forderung derjenigen OSZE-Institutionen, die sich gemäß ihrem Mandat um die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen kümmern sollen, mit ihnen zusammenzuarbeiten, werden oftmals wieder als ‚Einnischung in innere Angelegenheiten‘ betrachtet.“¹²

Angesichts dieser alten und neuen Herausforderungen wird der Beauftragte für Medienfreiheit seine Tätigkeiten unermüdlich fortsetzen, um die Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten hinsichtlich der Medienfreiheit aufrechtzuerhalten und ihre Einhaltung sicherzustellen.

12 Organization for Security and Co-operation in Europe, The Representative on Freedom of the Media Miklós Haraszti, Regular Report to the Permanent Council, FOM.GAL/2/08/Rev.2, 13. März 2008, S. 2, unter: http://www.osce.org/documents/rfm/2008/03/30234_en.pdf (eigene Übersetzung). Alle Berichte des OSZE-Medienbeauftragten an den Ständigen Rat finden sich in der Dokumentendatenbank des OSZE-Medienbeauftragten unter: <http://www.osce.org/fom/documents.html>.

Der spanische OSZE-Vorsitz 2007

Das Programm des spanischen Vorsitizes

Mit Spaniens Übernahme des OSZE-Vorsitzes 2007 war nach mehr als einem Dutzend Jahren und erst zum dritten Mal überhaupt in der Geschichte der OSZE wieder ein großes Land mit der Führung der Organisation betraut.¹ Da Spanien neben qualifiziertem und fähigem Personal und der anerkannten Tradition geschickter Diplomatie noch andere vorteilhafte Eigenschaften mitbrachte, wie z.B. seine vermittelnde Stellung in den Beziehungen zwischen Europa und Nordafrika bzw. Iberoamerika, ließ das Jahr 2007 einen innovativen Vorsitz erwarten. Zudem hatte eine sozialistische Regierung nach vielen Jahren konservativer Herrschaft die Führung des Landes übernommen, so dass zusätzlich kreative Impulse für die OSZE möglich schienen.

Mit dem Brüsseler Ministerrat 2006 war es dem belgischen Amtierenden Vorsitzenden allerdings bereits gelungen, die Organisation aus einer ihre Existenz gefährdenden Situation zumindest teilweise wieder hinauszuführen.² Das hob auch sein Nachfolger, Spaniens Außenminister, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, in seiner programmatischen Rede vor dem Ständigen Rat lobend und ausdrücklich, vielleicht auch nur aus Höflichkeit, hervor: „Es wurde ein herausragender Erfolg erreicht [...] Die in Brüssel gefassten Beschlüsse haben klare Richtlinien für unsere gemeinsame Arbeit im Jahr 2007 gesetzt.“³

Trotzdem zeichnete die Bestandsaufnahme des neuen Vorsitzenden alles andere als ein rosiges Bild von der OSZE: „Unsere gegenwärtige Lage ist nicht leicht. Die Teilnehmerstaaten und die OSZE selbst durchlaufen eine komplizierte Phase.“⁴ Zu den von ihm genannten bevorstehenden Aufgaben gehörten die Wiedergewinnung regionaler Stabilität auf dem Balkan und die Stärkung der Koexistenz, der demokratischen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit im ehemaligen Jugoslawien sowie die Fortsetzung der Kosovo-Mission.⁵ Erstaunlich unverblümt stellte er fest, dass die demokratische Transformation vieler Staaten keinesfalls als abgeschlossen gelten könne. Er wies

1 Deutschland 1991, Italien 1994.

2 Vgl. hierzu Kurt P. Tudyka, *Die OSZE – Besorgt um Europas Sicherheit*, Hamburg 2007, S. 58-60.

3 Speech by the Spanish Minister of Foreign Affairs and Cooperation Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Permanent Council of the OSCE, Wien, 11. Januar 2007, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2007/01/22900_en.pdf (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Ebenda.

5 Vgl. zu dieser und den folgenden Ausführungen ebenda.

dann auf die schon seit langer Zeit andauernden Konflikte im OSZE-Gebiet hin, wie z.B. in Moldau „auf beiden Ufern des Dnjestr“, in Georgien und in Berg-Karabach. Fast schonungslos bezeichnete er die Beziehungen zwischen einigen Teilnehmerstaaten als „gespannt“ und von „Sanktionen, Druck und aggressiver Rhetorik“ bestimmt. Man müsse sich eingestehen, dass der Konsens über Werte und deren Verwirklichung sich zuweilen abzuschwächen scheine. Ein wenig dunkel fügte er hinzu, dass „Intoleranz, Diskriminierung und sogar Hass“ die sich immer stärker diversifizierenden Gesellschaften jedes einzelnen der Teilnehmerstaaten bedrohten. Schließlich sei die Lage in der OSZE selbst angespannt, wobei er auf das „Nullwachstum“ des Haushalts verwies.

Seinen Lagebericht schloss er mit der ernüchternden Feststellung, dass das „Projekt Europa“, worunter er die Absicht verstand, aus Europa eine Zone des Friedens, der Sicherheit, der Freiheit und der Zusammenarbeit zu machen, noch nicht beendet sei. Bei dieser *Tour d'Horizon* wie auch bei anderen Äußerungen des Vorsitzenden fällt auf, dass er sich immer wieder auf die KSZE-Vergangenheit und niemals auf die Charta von Paris bezog und dass er dementsprechend den Charakter der OSZE als Dialogforum, aber keine institutionellen Arrangements hervorhob. Damit ließ der spanische Außenminister und neue Amtierende Vorsitzende bereits mit seiner wortreichen Jungfernrede ahnen, dass es mit ihm eher um den Erhalt der OSZE als um ihre Renaissance gehen sollte.

Der Aufzählung seiner Vorhaben schickte er drei Prinzipien voraus, die seinen Vorsitz motivieren und leiten sollten und die man als Sekundärtugenden bezeichnen könnte: das Setzen von Prioritäten sowie Ausdauer und Geduld. Immerhin konkretisierte er seine „Priorität“, indem er seinen Vorsatz ankündigte, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den drei Dimensionen zu verfolgen.

Dementsprechend nannte der Vorsitzende für jede der drei Dimensionen einige Vorhaben, die er allerdings nur vage beschrieb. Obwohl er den bekannten dauerhaften Konflikten besonders viel Aufmerksamkeit widmen wollte, machte er keinerlei Vorhersagen oder gar Versprechungen. Durch fortgesetzte Debatten über zivile und militärische Zusammenarbeit in Notfallsituationen wollte er die Synergie zwischen dem Ständigem Rat und dem Forum für Sicherheitskooperation verbessern. Die Bekämpfung des Terrorismus sollte verstärkt werden, namentlich durch die Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten, die Verstärkung der strafrechtlichen Zusammenarbeit und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Der Schutz und die Anerkennung von Opfern des Terrorismus sollten gefördert werden.

Im Wirtschafts- und Umweltbereich legte der Vorsitzende den Nachdruck auf den Zusammenhang von Ökologie und Sicherheit, indem er den Begriff „Umweltsicherheit“ betonte und dabei auf Bodendegradation und -verunreinigung sowie auf die Wasserbewirtschaftung hinwies.

In der menschlichen Dimension kündigte der Vorsitzende ein ambitioniert klingendes, doch nebulös formuliertes Vorhaben zur Demokratisierung an: die Förderung von Partizipation und Vielfalt in den zunehmend pluraler werdenden Gesellschaften. In diesem Zusammenhang nannte er die Bekämpfung von Intoleranz, Diskriminierung und Menschenhandel, die Verbesserung der Transparenz und demokratischer Prozesse sowie die Schaffung von Gesellschaften, die auf wahrhafter Rechtsstaatlichkeit beruhen. Schließlich erklärte er seine Absicht, die Bande mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum zu stärken und verstärkt Aktivitäten mit den asiatischen Partnerländern zu initiieren. Interessant war hier seine Andeutung, die Möglichkeit zu prüfen, neue Partnerländer zu gewinnen. Schließlich hob er die Notwendigkeit einer verbesserten Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen hervor, auch um Überschneidungen zu vermeiden und Synergien zu erzielen. Spezifische Schritte nannte er jedoch nicht.

Die Betrachtungen des spanischen Außenministers und das von ihm vorgestellte Programm für die OSZE sind offensichtlich von den sozialen und politischen Probleme und Erfahrungen Spaniens geprägt.

Dreieinhalb Monate später erhielten die Delegationen ein Dokument mit dem Titel „Der Weg nach Madrid“, in dem die obengenannten Themen jeweils mit Blick auf die Einführung langfristiger und transparenter Entscheidungsfindungsprozesse erörtert wurden. Der Amtierende Vorsitz gab damit bereits einen Ausblick auf das Format und die Inhalte des Ministerratstreffens und lud die Delegationen zur weiteren Diskussion ein. Man hatte ihn bereits generell darum ersucht, Mittel und Wege zu prüfen, mit denen der Rat für die Minister attraktiver und für die Öffentlichkeit sichtbar gemacht werden kann. Der Ministerrat „sollte wieder das sein, als das er von Beginn an gedacht war: eine jährliche Gelegenheit, politische Führung zu geben und die Arbeit der Organisation sichtbar zu machen“.⁶

Die Aktivitäten des spanischen Vorsitizes – erfolgreiche Stärkung der OSZE?

Bei der Betrachtung des Amtsjahres eines Vorsitzenden lassen sich seine Tätigkeiten vier Kategorien zuordnen, die naturgemäß alle mit Leiten, Orientieren und Repräsentieren verbunden sind. Innerhalb der Kategorien lassen sich die einzelnen Aufgaben jeweils in vom Vorgänger übernommene, aufgezwungene und selbst initiierte unterteilen. Ohne damit irgendeine Rangstellung zu verbinden gehört zur ersten Kategorie von Tätigkeiten die Aufsicht über das Sekretariat und die Institutionen der OSZE, also über die Ausführung ihrer jeweiligen Mandate, zur zweiten die Konfliktbearbeitung, zur drit-

6 Announcment of a food-for-thought paper on preparations for the Madrid Ministerial Council meeting, CIO.GAL/58/07, 30. April 2007, S. 11; zu dem spanischen Vorschlag, eine OSZE-Strategie zu Umwelt und Sicherheit zu verabschieden, der dem Ministerrat später zur Annahme vorgelegt wurde, siehe CIO.GAL/66/07, 30. April 2007.

ten die kollektive Meinungsbildung und zur vierten Konsultation und Kommunikation.

Wie jeder seiner Vorgänger versicherte sich auch der spanische Vorsitzende der Mitarbeit eines persönlichen Vertrauten durch dessen Ernennung zum Sondergesandten, dazu machte er den spanischen Diplomaten Josep Borrell. Er bestätigte Botschafter Andrzej Kasprzyk in seinem Amt als Persönlicher Stellvertreter des Amtierenden Vorsitzenden für den sogenannten Minsk-Prozess, d.h. den Konflikt um Berg-Karabach. Vier weitere Persönliche Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden wurden ebenfalls übernommen: Gert Weisskirchen für die Bekämpfung von Antisemitismus, Ömür Orhun für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen, Anastasia Crickley zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen sowie Eva Biaudet als Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels.

Zu den delikatesten *volens nolens* übernommenen Aufgaben des spanischen Vorsitzes gehörte es, bis Ende 2007 zwingend eine Lösung für die bislang blockierte Entscheidung über die Bewerbung Kasachstans als OSZE-Vorsitz für 2009 herbeizuführen. Dieses Thema hatte sich von der Frage nach den objektiven Fähigkeiten und der Qualifikation des ersten zentralasiatischen Bewerbers für diese Funktion zu einem geopolitischen und vor allem prinzipienpolitischen Streit über die formale Gleichberechtigung und Gleichbehandlung aller Teilnehmerstaaten und den Stellenwert der OSZE-Prinzipien für die Verfassungswirklichkeit eines Bewerbers entwickelt. Die Frage vermischte sich zudem noch mit dem aktuellen Streben des spanischen Vorsitzes nach Gleichwertigkeit aller drei OSZE-Dimensionen. Eine Aufweichung der Fronten zwischen den Teilnehmerstaaten zeichnete sich zunächst nicht ab; ein Lösung wurde erst möglich, als der Vorsitz für die nächsten drei Amtsjahre quasi im „Paket“ an drei Kandidaten vergeben wurde.

Eine große Erleichterung bedeutete für den Vorsitz die Annahme des Haushalts am 2. Februar 2007, nicht nur weil sie in seine Verantwortung fiel, sondern auch weil er von zahlreichen anderen Aufgaben in Anspruch genommen wurde.⁷

Erfolgreich abschließen konnte der spanische Vorsitz die ebenfalls übernommene Aufgabe des Umzugs des Sekretariats in seinen neuen Sitz in Wien, der vom spanischen König Juan Carlos und dem österreichischen Präsidenten Heinz Fischer am 21. November 2007 glanzvoll eröffnet wurde.⁸

Von den operativen Tätigkeiten der OSZE bereitete die Wahlbeobachtung dem Amtierenden Vorsitzenden die größten Probleme. Zusätzlich zu der bekannten grundsätzlichen Infragestellung der Wahlbeobachtungstätigkeit

7 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 780, Genehmigung des Gesamthaushaltsplans 2007, PC/DEC/780, 2. Februar 2007.

8 Vgl. Philip Hatton, Moving into an architectural jewel, in: OSCE Magazine 1/2008, S. 22-25.

durch die Russische Föderation traten neue Streitigkeiten auf, die an den Grundfesten der OSZE rüttelten. Sie resultierten sowohl aus der negativen Beurteilung von Wahlen durch die Beobachter des BDIMR als auch und insbesondere aus der Weigerung Russlands und zunächst auch Polens überhaupt Beobachter in der üblichen Form zuzulassen.

Der Vorsitzende legte drei der angekündigten Arbeitsdokumente („*food-for-thought reports*“) vor, die zunächst die Tätigkeit der OSZE im Jahr 2007 anleiten, dann ihre Arbeit bewerten und schließlich Anregungen für ihre Verbesserung geben sollten. Das erste galt der Prüfung der 2006 eingeführten Struktur der drei Ausschüsse des Ständigen Rats, das zweite der Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen und das dritte der Prüfung eingegangener Verpflichtungen, wie es das BDIMR vorgeschlagen hatte.

Die im Allgemeinen ebenfalls routinemäßig verlaufende Begleitung der Missionen erfuhr während des spanischen Vorsitzes zwei außergewöhnliche Einschnitte. Der erste war die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien, die befriedigend verlief und auch so bewertet wurde. Die Entwicklung des Kosovo zu einem Staat *sui generis* stellte die dortige Mission hingegen vor erhebliche legitimatorische und in der Folge politische und praktische Probleme. Eine prekäre vorläufige Lösung dieser Krise durch den Vorsitz bestand in der zunächst nur monatsweisen Verlängerung des Mandats. Mit der Auflösung der Mission in Kroatien rückte zudem unterschwellig die Frage nach dem Ende der gesamten Missionspolitik wieder näher.

Im Bereich der Konfliktbearbeitung gehörte zu den routinemäßig übernommenen Aufgaben das nicht enden wollende Bemühen um die Lösung der Konflikte in Moldau und Georgien sowie um Berg-Karabach. Der Amtierende Vorsitzende reiste nach Aserbaidschan und Armenien, um die Chancen für eine Regelung des schwelenden Konflikts vor allem vor dem Wahljahr 2008 zu erhöhen. Skeptische Beobachter sind jedoch der Meinung, dass der Vorsitz mit seinem Einsatz bei langwierigen Konflikten nur etwas falsch machen kann.

Neu hinzu kamen plötzliche und dramatisch aufflammende Konflikte zwischen Georgien und der Russischen Föderation sowie verfassungspolitische Streitigkeiten in Albanien und der Ukraine. Hier schaltete sich der Amtierende Vorsitzende auf unterschiedliche Art und Weise ein. Seine von ihm selbst positiv bewertete „Feuerwehrfunktion“ im Konflikt zwischen Georgien und Südossetien erschien Beobachtern jedoch übertrieben.

Die folgenden Interventionen veranschaulichen einige der Bemühungen des Amtierenden Vorsitzenden zur Eindämmung von Konflikten im Jahr 2007.

- 9. Januar: Appell an die Russische Föderation und Belarus hinsichtlich der Lieferung von Erdöl
- 13. Januar: Entsendung von Sonderbotschafter Jose Pons nach Albanien
- 29. Januar: Mahnung an Georgien und Südossetien

- 12. Februar: Aufruf an Turkmenistan zur Sicherstellung eines fairen Ablaufs der Präsidentschaftswahlen
- 7. März: Kritik an den Wahlen in Abchasien
- 19. April: Vermittlungsangebot an die Ukraine nach Krawallen im Verfassungsgericht
- 23. April: Entsendung von Sonderbotschafter Jose Pons nach Moldau
- 28. April: Vorschlag zur Diskussion US-amerikanischer Raketenabwehrpläne in der OSZE
- 3. Mai: Kritik an der Denkmalverlegung in Tallin und den Protesten vor der estnischen Botschaft in Moskau

Zur kollektiven Meinungsbildung gehört neben den wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation sowie von deren Ausschüssen und Arbeitsgruppen, die auch der Entscheidungsfindung dienen, die schon fast unübersichtliche Zahl anderer Treffen, Veranstaltungen, Tagungen und Sitzungen verschiedener Gremien. Diese werden teils direkt, teils indirekt vom Vorsitz vorbereitet und geleitet, in jedem Fall aber verantwortet. Selbstverständlich nahm der Amtierende Vorsitzende oder sein Wiener Ständiger Vertreter, der Vorsitzende des Ständigen Rates, nicht an allen diesen Veranstaltungen teil. Die folgende Auswahl veranschaulicht, was 2007 geschah.

- 22.-23. Januar: Wien, 15. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum, Teil 1
- 6.-7. März: Wien, Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung
- 12.-13. März: Saragossa, Zweites Vorbereitungstreffen für das 15. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum
- 22.-23. März: Wien, Arbeitstreffen zur Verbesserung der strafrechtlichen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung
- 29.-30. März: Wien, Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension
- 26.-27. April: Milocer, Montenegro, Treffen der Missionsleiter in Südosteuropa
- 16.-18. Mai: Warschau, Seminar zur menschlichen Dimension
- 21.-23. Mai: Prag, 15. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum, Teil 2
- 31. Mai-1. Juni: Wien, Konferenz über öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus
- 7.-8. Juni: Bukarest, hochrangig besetzte Konferenz zum Kampf gegen Diskriminierung und zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander
- 11. Juni: Zagreb, von der OSZE gefördertes Richtertreffen über zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei Kriegsverbrecherprozessen
- 12.-13. Juni: Ulan Bator, OSZE/Mongolei-Konferenz
- 19.-20. Juni: Wien, Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz
- 28.-29. Juni: Wien, Expertentreffen zur Drogenbekämpfung
- 12.-13. Juli: Wien, Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension

- 19.-20. Juli: Wien, Workshop zur Sicherheit von Reisedokumenten
- 10.-11. September: Helsinki, Erstes Vorbereitungstreffen für das 16. OSZE- Wirtschafts- und Umweltforum
- 13.-14. September: Wien, hochrangig besetzte OSZE-Tagung zu Terrorismusopfern
- 20.-21. September: Wien, OSZE-Konferenz zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet
- 9.-10. Oktober: Córdoba, Konferenz über Intoleranz gegenüber Muslimen
- 18.-19. Oktober: Wien, Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension
- 5.-6. November: Madrid, Jugendforum zur Bekämpfung von Intoleranz und zur Förderung der gegenseitiger Achtung und des Verständnisses füreinander

„Wer zählt die Treffen, nennt die Namen, die in einem Jahr zusammenkommen?“, ist man geneigt mit Friedrich Schiller kalauernd zu fragen. Beispielsweise hatte die Bukarester Konferenz 600, das Prager Forum 300 und das Treffen in Saragossa 200 Teilnehmer. Eine quantitative Betrachtungsweise, die nur die Zahl der Teilnehmer all dieser Treffen feststellt, muss zur nachdenkenswertesten Frage nach den nachhaltigen Wirkungen dieser Betriebsamkeit führen. Bemerkenswert ist zumindest die Initiative des Vorsitzes, Israel als Tagungsort für das OSZE-Mittelmeerseminar „zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander“, das vom 18.-19. Dezember 2007 in Tel Aviv stattfand, zu wählen.

Die Begegnungen mit und die Teilnahme von Vertretern anderer Regierungen und internationaler Organisationen auf bzw. an OSZE-Veranstaltungen und umgekehrt sollen der Konsultation und Kommunikation innerhalb der OSZE und über sie hinaus dienen. Hier hat der Vorsitzende zu reisen, hier hat er auch seine Auftritte. Die folgenden Aktivitäten illustrieren den Einsatz des spanischen Amtierenden Vorsitzenden 2007 in dieser Hinsicht.

- 9. Januar: Gespräch mit dem Sondergesandten des VN-Generalsekretärs für das Kosovo, Martti Ahtisaari, in Madrid
- 11. Januar: Treffen mit NGO-Vertretern in Wien
- 22.-23. Januar: Treffen der OSZE-Troika in Brüssel; anschließend Treffen der OSZE-EU-Troika
- 25. Januar: Treffen mit Mediatoren und Beobachtern der Lage in Moldau in Madrid
- 10.-14. April: Reise in die fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten; Treffen auch mit NGO-Vertretern, in Kirgisistan Treffen auch mit der Opposition
- 3. Mai: „2+2“-Treffen mit dem Europarat

- 25. Mai: Erneutes Treffen mit Mediatoren und Beobachtern der Lage in Moldau in Madrid
- 4. Juni: Reise nach Aserbaidschan
- 5. Juni: Reise nach Armenien
- 28. September: Rede vor der VN-Vollversammlung in New York
- 8. Oktober: Treffen mit dem moldauischen Präsidenten in Chişinău
- 8. Oktober: Treffen mit Transnistriens Führer in Tiraspol

Im Vergleich zu manchem seiner Vorgänger aus kleineren Staaten ist der spanische Amtierende Vorsitzende weniger gereist. Das kann neben subjektiven Gründen auch objektive Gründe haben, die sich aus dem besseren diplomatischen Netzwerk seines Außenministeriums ergeben.

Die Ergebnisse des spanischen Vorsitzes

Die Früchte seiner Tätigkeit kann der Amtierende Vorsitzende dann auf dem satzungsgemäß auf zwei Tage befristeten und von ihm vorbereiteten und geleiteten Treffen des OSZE-Ministerrats einbringen und vorzeigen. Freilich ist diese „Ernte“ oftmals noch von hektischem Aussäen oder – um im Bild zu bleiben – Wässern und Düngen begleitet, um zusätzlich rasch noch wichtige weitere Früchte reifen zu lassen. So geschah es auch unter dem spanischen Vorsitz.

Der Ministerrat trat am 29. und 30. November 2007 in Madrid zusammen. Wie üblich begann das Treffen mit einer öffentlichen Eröffnungssitzung; es folgten drei nichtöffentliche Plenarsitzungen. Die kurze, wiederum öffentliche Schlussitzung am 30. November endete am frühen Abend. Auf die Begrüßung durch den spanischen Ministerpräsidenten und die Ansprachen des Amtierenden Vorsitzenden, des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung und des OSZE-Generalsekretärs folgten die Erklärungen der Delegationsleiter, die wie stets die meiste Zeit in Anspruch nahmen, sowie Reden von Vertretern internationaler Organisationen. Die danach auf der Tagesordnung stehende Verabschiedung der Dokumente beanspruchte die wenigste Zeit. Kurioserweise musste davor jedoch noch der Ständige Rat zu einer fünfminütigen Sondersitzung, seiner insgesamt 690. Plenarsitzung, zusammentreten, um die Dokumente durch ihre Überweisung an den Ministerrat formal beschlussreif zu machen. Während dieser Sitzung beschloss der Ständige Rat blitzartig auch noch die Einrichtung eines Partnerschaftsfonds, aus dessen freiwilligen Zuwendungen noch zusätzlich Konferenzen, Seminare, Arbeitstagungen und andere Treffen mit den Partnerländern finanziert werden sollen.⁹

⁹ Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 812, Einrichtung eines Partnerschaftsfonds, PC.DEC/812, 30. November 2007.

Inbesondere nach Ansicht des Vorsitzenden stellte eine wichtige Neuerung im Ablauf des Ministerratstreffens ein Arbeitessen dar, zu dem er die Minister bzw. ihre Vertreter am ersten Tag eingeladen hatte. In dieser halb offiziellen, halb informellen Sphäre habe er auf ein offenes Gespräch über die strittigsten Themen gedrungen. Dabei sei, so pries er euphorisch diese Errungenschaft (allerdings gab es auch früher schon Mittagessen für alle Delegationsleiter), ein „Geist von Madrid“ entstanden, der – folgt man den Ausführungen des Amtierenden Vorsitzenden – die Teilnehmerstaaten zur Bereitschaft für Kompromisse beflügelt hat. Daher empfahl er ausdrücklich diese Form der Begegnung auf zukünftigen Treffen fortzusetzen.

Wie auch bei früheren Treffen des Ministerrats waren nicht alle Länder durch ihre Außenminister vertreten. So fehlte z.B. die US-amerikanische Außenministerin. Im Laufe des Treffens zeigten sich erneut die bereits auf den Ministerräten der letzten Jahre aufgetretenen Gegensätze über die Nichtratifizierung des angepassten KSE-Vertrags durch die NATO-Staaten bzw. die nicht eingehaltene Zusage Russlands, seine Truppen aus Moldau und Georgien abzuziehen. Das Problem war allerdings durch die Ankündigung der Russischen Föderation verschärft worden, den bestehenden KSE-Vertrag auszusetzen.

Ebenso belastete das Treffen das bereits erwähnte Erbe des Brüsseler Ministerrats von 2006, dem es nicht gelungen war, über die Bewerbung Kasachstans für den Vorsitz im Jahr 2009 zu entscheiden. Gegen die Bewerbung hatten sich vor allem die USA mit der Begründung, Kasachstan verfüge nicht über ausreichende demokratische Strukturen, ausgesprochen.

Es gab noch mancherlei andere sowohl manifeste als auch latente Unstimmigkeiten wie z.B. über die Kosovo-Frage, das BDIMR, die Stellung der Missionen, den Haushalt, die Verrechtlichung der OSZE sowie über regionale Fragen. Doch der Madrider Ministerrat brach nicht auseinander und hinterließ auch keine Lähmung der OSZE, sondern gelangte durchaus zu einem Ergebnis, das allerdings mit zwei Bekanntmachungen, vier Erklärungen und zehn Beschlüsse zumindest quantitativ vergleichsweise mager ausfiel.¹⁰

Zwei wichtige Beschlüsse bedurften lediglich der Bekanntgabe durch den Amtierenden Vorsitzenden, da sie bereits vor dem bzw. im Sommer durch stillschweigende Zustimmung gefasst worden waren, nämlich der Beschluss über die Verlängerung des Mandats des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, Miklós Haraszti, am 7. März 2007 und der Beschluss über die Bestellung des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, Botschafter Knut Vollebæk, am 4. Juli 2007.¹¹

10 Siehe hierzu den statistischen Vergleich in Kurt P. Tudyka, Wie der Ministerrat ohne Aussicht auf den Gipfel tanzt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2007, Baden-Baden 2008, S. 57-68.

11 Beschluss Nr. 1/07, Verlängerung des Mandats des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, MC.DEC/1/07 vom 7. März 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffens des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 15, sowie Beschluss Nr. 2/07, Bestellung des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, MC.DEC/2/07 vom 4. Juli 2007, in: ebenda, S. 16.

Der Ministerrat verabschiedete zunächst drei sogenannte „Ministererklärungen“, eine zu den Kooperationspartnern der OSZE, eine über den Verhandlungsverlauf zur Beilegung des Konflikts um Berg-Karabach und eine dritte über die Unterstützung der weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus.¹² Die Erklärung zu Berg-Karabach bestand allerdings lediglich in der erneuten Ermunterung für das Verhandlungsgremium, die Minsk-Gruppe, was vom Vorsitzenden bereits als Erfolg gewertet wurde.

Der sich anschließenden „Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit“¹³ maß der Vorsitzende besondere Bedeutung bei, was schon ihre Namensgebung zu signalisieren schien. Tatsächlich kann sich hier mit der Hinwendung der OSZE zu den Gefahren des in der Erklärung explizit genannten Klimawandels ein neues Betätigungsfeld für die Organisation ergeben, wie auch der Vorsitzende herausstrich.

Der Ministerrat fasste dann eine Reihe von „Beschlüssen“ die überwiegend organisatorischen Inhalts waren:¹⁴ einen Beschluss zu Fragen, die für das Forum für Sicherheitskooperation von Bedeutung sind, einen Beschluss über das Engagement der OSZE für Afghanistan, einen Beschluss über öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus sowie einen Beschluss über Folgemaßnahmen zum 15. Wirtschafts- und Umweltforum zur Wasserwirtschaft. Dieser Beschluss ruft u.a. zur verstärkten Zusammenarbeit mit der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) auf, was auch institutionelle Bedeutung für die bislang schwache zweite Dimension der OSZE erlangen könnte, wenn man bedenkt, dass beide Organisationen dieselbe Mitgliedschaft haben.

Zum Afghanistan-Beschluss gaben die Niederlande infolge der ausgebliebenen Verrechtlichung der OSZE und die Ukraine aufgrund von Vorbehalten gegen die Rolle der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) interpretative Erklärungen ab.¹⁵ Die Russische Föderation hatte eine eigene Erklärung zugunsten der Zusammenarbeit mit der OVKS und der Kontrolle über die Planung und Verwendung der Mittel im Rahmen des En-

12 Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE, MC.DOC/1/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 3-4, Ministerratserklärung, MC.DOC/2/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 5, sowie Ministerratserklärung über die Unterstützung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus, MC.DOC/3/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 6-9.

13 Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit, MC.DOC/4/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 10-12.

14 Beschluss Nr. 3/07, Für das Forum für Sicherheitskooperation relevante Fragen, MC.DEC/3/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 17-18, Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 19-20, Beschluss Nr. 5/07, Öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus, MC.DEC/5/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 23-24, sowie Beschluss Nr. 7/07, Folgemaßnahmen zum Fünfzehnten Wirtschafts- und Umweltforum: Wasserwirtschaft, MC.DEC/7/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 27-28.

15 Beschluss Nr. 4/07, a.a.O. (Anm. 14), Beilagen 1 und 2.

gements für Afghanistan durch den Ständigen Rat vorgetragen.¹⁶ Im Beschluss selbst geht es um die mögliche Intensivierung der OSZE-Aktionen zur Unterstützung von Maßnahmen zur Überwachung der Grenzen zwischen Afghanistan und den zentralasiatischen Teilnehmerländern sowie um Hilfestellung bei der Ausbildung der Polizei und der Bekämpfung des Drogenhandels.

Ein Beschluss bezog sich auf die zweite Dimension, nämlich der Beschluss über den Schutz kritischer Energieinfrastruktur vor Terroranschlägen,¹⁷ drei betrafen die menschliche Dimension:¹⁸ der Beschluss über die Bekämpfung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften, der Beschluss über die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet sowie der Beschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung durch Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander.

Von diesen drei Beschlüssen ragt derjenige gegen Menschenhandel zur Ausbeutung von Arbeitskräften heraus, da damit im OSZE-Kontext zum ersten Mal ausschließlich der illegale Arbeitsmarkt angesprochen wurde.

Als für die OSZE von existenzieller Bedeutung galt der vorletzte der Beschlüsse, der Beschluss über den künftigen OSZE-Vorsitz.¹⁹ In einem „Dreijahrespaket“ wurde darin Kasachstan der Vorsitz für 2010, Griechenland für 2009 und Litauen für 2011 zuerkannt.

Die Entscheidung für Kasachstan wurde möglich, nachdem sich der kasachische Außenminister Marat Taschin in seiner Rede am ersten Tag des Rats Treffens von einem russischen Antrag distanziert hatte, das bislang eigenständige OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) *de facto* den Regierungen der Teilnehmerstaaten zu unterstellen: „Kasachstan verpflichtet sich dazu, das BDIMR und sein bestehendes Mandat zu bewahren, und wird künftige Bestrebungen zu ihrer Schwächung nicht unterstützen.“²⁰ Taschin sagte außerdem zu, dass Kasachstan bis Ende 2008 gemeinsam mit dem BDIMR sein Wahlrecht und sein Parteiengesetz überar-

16 Vgl. Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, Anhang 1 zu MC(15) Journal Nr. 2 vom 30. November 2007, in: ebenda: S. 85.

17 Beschluss Nr. 6/07, Schutz kritischer Energieinfrastruktur vor Terroranschlägen, MC.DEC/6/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 25-26.

18 Beschluss Nr. 8/07, Bekämpfung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften, MC.DEC/8/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 29-32, Beschluss Nr. 9/07, Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet, MC.DEC/9/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 33-35, sowie Beschluss Nr. 10/07, Toleranz und Nichtdiskriminierung: Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/10/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 36-39.

19 Beschluss Nr. 11/07, OSZE-Vorsitz in den Jahren 2009, 2010 und 2011, MC.DEC/11/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 40-41. Der letzte Beschluss betraf lediglich das Datum und den Ort des nächsten Treffens des Ministerrats, vgl. Beschluss Nr. 12/07, Datum und Ort des nächsten Treffens des Ministerrats der OSZE, MC.DEC/12/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 42.

20 Address of H.E. Dr. Marat Tazhin, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, at the OSCE Ministerial Meeting (Madrid, November 29, 2007), MC.DEL/38/07, 29. November 2007, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2007/11/28529_en.pdf.

beiten und zusammen mit dem OSZE-Beauftragten für Pressefreiheit seine Mediengesetze liberalisieren werde.²¹

Kasachstan war u.a. von Russland unterstützt worden, das mit der Entscheidung eine Antwort auf die Frage verband, ob die OSZE den Interessen aller Teilnehmerstaaten diene. Die USA hatten kaum verhüllt eine Zustimmung zum Vorsitz Kasachstans davon abhängig gemacht, dass Letzteres sich von einem russischen Antrag distanzierte, der es dem BDIMR verbieten würde, die Ergebnisse seiner Wahlbeobachtungen ohne Zustimmung der betroffenen Regierung zu veröffentlichen. Der russische Außenminister Sergei Lawrow sprach daraufhin von einer tiefen Krise der OSZE, deren Ursache sei, dass „einige Staaten“ versuchten, sie zu einem Instrument der „zwangsweisen Demokratisierung“²² zu machen, und jedes Gespräch über notwendige Reformen verweigerten.

Zu der „Paket“-Entscheidung über den Vorsitz gaben Griechenland, Litauen, Belarus, die Russische Föderation und Kasachstan jeweils Erklärungen ab. Während die ersten beiden Länder sich nur höflich für die Wahl bedankten, offenbarten die drei anderen Erklärungen die vor der Beschlussfassung aufgebrochenen Gegensätze im Verständnis der OSZE. So stellte der Vertreter der Russischen Föderation fest, „dass diesem Beschluss Versuche vorausgingen, uns allen gewisse Bedingungen für das Zustandekommen eines Konsenses aufzuzwingen, darunter die Forderung, von weiteren Bemühungen um eine Reform des BDIMR Abstand zu nehmen“. Das unterminiere die Gleichberechtigung der Teilnehmerstaaten und schaffe neue Trennlinien in Europa. „Angesichts der Krise, in der sich die OSZE befindet, wird die nächste Zeit für sie in vielerlei Hinsicht entscheidend sein“.²³ Der Vertreter Belarus folgte erwartungsgemäß dieser Auffassung, indem er sich gegen Vorbedingungen für den Vorsitz und potenzielle Bewerber aussprach,²⁴ während der Vertreter Kasachstans am Ende offensichtlich bemüht war, es sich mit keiner Seite zu verderben, indem er einerseits die Enttäuschung anklingen ließ, für 2009 den Vorsitz nicht erhalten zu haben, andererseits aber ironisch und sibyllinisch vorschlug, „die Geschehnisse rund um unsere Bewerbung zwar nicht als Präzedenzfall anzusehen, aber sehr wohl als Beispiel für eine konstruktive Entscheidung, die der Bedeutung und Rolle der OSZE in der Staatengemeinschaft weltweit größeres Gewicht verleihen soll“.²⁵

21 Vgl. OSZE-Vorsitz für Kasachstan, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.NET, 30. November 2007, unter: <http://www.faz.net/print/Politik/OSZE-Vorsitz-fuer-Kasachstan>.

22 Speech by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at the 15th OSCE Ministerial Council Meeting, Madrid, 29. November 2007, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/79192e2f10681d34c32573a30046d58a?OpenDocument.

23 Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, Anhang 5 zu MC(15) Journal Nr. 2 vom 30. November 2007, in: Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 11), S. 90.

24 Erklärung der Delegation von Belarus, Anhang 3 zu MC(15) Journal Nr. 2 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 88.

25 Beilage zum Beschluss Nr. 11/07, a.a.O. (Anm. 19), S.40-41, hier: S. 41.

Unter den auf dem Ministerratstreffen abgegebenen Erklärungen verdienen die Aussagen des russische Außenministers Lawrow besonderes Interesse, da sie die Krise der OSZE unverblümt darstellen und reflektieren. Er wies auf die „tief sitzenden Unterschiede in den Auffassungen von der Rolle, dem Zweck und der Zukunft der OSZE“²⁶ hin und erklärte, die Teilnehmerstaaten seien unfähig, die negativen Trends in der Entwicklung der OSZE zu überwinden. Für eine ganze Reihe grundlegender Probleme der europäischen Sicherheit sei der „Augenblick der Wahrheit“ gekommen. Die OSZE stehe unglücklicherweise nach wie vor abseits der zentralen Entwicklungen, ihr Mangel an Relevanz sei die Folge der Dominanz einseitiger Gruppeninteressen über gesamteuropäische Interessen. Dann zählte er eine Reihe von Grava-mina auf, darunter die Kosovo-Frage, die lange blockierte Kandidatur Kasachstans, die mangelnde Transparenz der Missionen, den Missbrauch außerbudgetärer Fonds, die Mitwirkung dubioser NGOs bei OSZE-Treffen, die einseitigen Maßnahmen des BDIMR sowie schließlich die Problematik des KSE-Vertrags.²⁷

Auf die Frage russischer Journalisten, ob Russland die OSZE verlassen könnte, sagte der russische Außenminister nicht nein: „Ich hoffe, dass die Schärfe der Diskussionen in der OSZE alle dazu bringt, über die Zukunft der Organisation nachzudenken.“²⁸ Er reagierte damit auf den Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Nicholas Burns, der Russland einen „Anschlag“ auf das Wesen der OSZE vorgeworfen hatte.²⁹

Schlussfolgerungen

Die Erklärungen und Beschlüsse des Madrider Ministerrats blieben nicht nur nach Zahl und Umfang hinter denen früherer Ministerratstreffen zurück, sondern auch in ihrer Substanz. Mindestens ebenso gravierend ist das Fehlen von Beschlüssen zu den schwelenden Konflikten in den verschiedenen Regionen und insbesondere zur prekären Lage der Kosovo-Mission. Trotz langer und intensiver Vorarbeit eines eigens damit beauftragten Ausschusses war der Rat unfähig, eine im Entwurf vorliegende Konvention zur Rechtsstellung der OSZE zu verabschieden, die schon zur persönlichen Sicherheit des Personals dringend erforderlich wäre. Ein Konsens scheiterte an der Frage, ob die Verrechtlichung der OSZE bis zur Schaffung einer Charta gehen sollte. Immerhin fügte der Vorsitzende den fertigen Entwurf seiner Schlusserklärung bei.

26 Speech by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at the 15th OSCE Ministerial Council Meeting, a.a.O. (Anm. 22).

27 Vgl. ebenda.

28 Zitiert nach: Reinhard Vesper, Russlands Anschlag auf die OSZE. Amerika schlägt auf dem Außenministertreffen scharfe Töne an, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.NET, 29. November 2007, unter: <http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E7AACED21379E474291511599DE474DCB~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

29 Vgl. ebenda.

Auch der Entwurf einer Würdigung von Verteidigern und Institutionen der Menschenrechte fand nicht die erforderliche einhellige Zustimmung.

Das Fehlen einer politischen Erklärung des Ministerrats war weniger auffällig – dieses Manko ist seit 2002 eine gewohnte Erscheinung – als das Fehlen selbst eines Entwurfs dazu. Offensichtlich schreckte hier der spanische Vorsitzende vor einer Bloßstellung und dem Aufreißen gerade zugeschütteter Gräben – oder besser: Abgründe – zurück, was letztlich jedoch auch ein Eingeständnis des eigenen Verlusts von Kraft, Glauben und Geduld, die für eine erfolgreiche Überzeugungsarbeit notwendig sind, ist. Es mangelte allerdings wohl weniger an der Fähigkeit des Vorsitzenden zur Formulierung von Kompromissen als vielmehr an der allgemeinen Kompromissbereitschaft seitens der Teilnehmerstaaten. Immerhin wurden weniger interpretative Erklärungen zu den gefassten Beschlüssen abgegeben als bei anderen Ministerräten, was aber wiederum auch auf eine kluge Zurückhaltung beim Drängen auf Beschlüsse zurückgeführt werden könnte.

Statt einer nur von einer Mehrheit der Teilnehmerstaaten gebilligtem politischen Erklärung präsentierte der Vorsitz einen – wenn man so will – „Nachricht“, Studienmaterial, in dem noch einmal die nicht gemachten oder unmachbaren Hausaufgaben aufgelistet sind.³⁰ Darin fehlte auch nicht der Wunsch nach einem Treffen der Staats- und Regierungschefs; der letzte Gipfel, das Treffen der Staats- und Regierungschefs in Istanbul, lag acht Jahre zurück. Doch die OSZE ist im internationalen Umfeld, das seinerseits in anderen Foren von den großen Teilnehmerstaaten bestimmt wird, nur eine abhängige Variable.

Der Vorsitzende gestand seine eigene Enttäuschung über das erreichte Ergebnis, wenn auch selbstverständlich nur indirekt, ein: „Die Realität dieses Jahres hat bei uns gemischte Gefühle hinterlassen“;³¹ dabei wies er auf fehlende Übereinstimmung, Spannungen und Konfliktsituationen hin. Auch wenn er von Anfang an große und konkrete Ankündigungen vermieden hatte, hatte er dennoch eine ganz andere Vorstellung vom Ablauf des Ministerrats gehabt. Auch konnte er keine Hoffnungen auf eine Renaissance der OSZE wecken, die um ein kontinuierliches angemessenes Funktionieren fürchten muss. Diese Furcht konnte er in seiner Amtsperiode immerhin verringern. So konnte er ein mageres, gerade für die Existenz notwendiges Ergebnis erreichen; es ging mehr um das Bewahren des Bestehenden als um die Suche nach, geschweige um einen Aufbruch zur Erneuerung.

30 Vgl. Food-for-thought paper by the Spanish Chairmanship on the outcome of the Fifteenth Meeting of the Ministerial Council, held in Madrid on 29 and 30 November 2007, CIO.GAL/181/07, 4. Dezember 2007.

31 Statement by the Minister for Foreign Affairs and Co-operation of Spain, Chairman-in-Office of the OSCE, at the Fifteenth Meeting of the Ministerial Council, MC.DEL/12/07, 29. November 2007, S. 1.

In Vorbereitung auf den OSZE-Vorsitz – Schulung und Kapazitätsaufbau durch CORE

Das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) ist eine politisch unabhängige Forschungseinrichtung, die Grundlagenforschung über die OSZE und andere multilaterale Organisationen mit bedarfsorientiertem Kapazitätsaufbau verbindet. Zu den von CORE angebotenen Dienstleistungen gehören u.a. Institutionenaufbau, Schulungen und Curriculumentwicklung. CORE arbeitet auf Vertragsbasis mit Regierungen, internationalen und nichtstaatlichen Organisationen sowie mit anderen Partnern zusammen, um Kooperation und Multilateralismus zu stärken, den Dialog zu fördern und die Konfliktverhütung zu unterstützen.

Das „OSCE Chairmanship Training“

Die von CORE durchgeführten Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau sind aus seinen langjährigen Erfahrungen in der Hochschullehre hervorgegangen; so war CORE an verschiedenen Universitäten und Akademien u.a. in Hamburg, Venedig und Bishkek an der Konzeptionalisierung und Vermittlung der OSZE-Forschung beteiligt. Im Zuge ihrer Forschungstätigkeit und anderer Projektarbeiten erkannten CORE-Mitarbeiter und -Mitarbeiterinnen schon früh bei vielen das Bedürfnis, die Kenntnisse über die OSZE als internationale Sicherheitsorganisation zu vertiefen. Als Kasachstan sich als erstes GUS-Mitglied um den OSZE-Vorsitz bewarb, wurde deutlich, dass die Fachkompetenz in denjenigen Außenministerien, die nur über geringe Sachkenntnis über die OSZE verfügten, erhöht werden musste. CORE entschloss sich daraufhin zur Entwicklung des ersten Lehrgangs zur Vorbereitung auf den OSZE-Vorsitz.

Ziel des Lehrgangs ist es, den betreffenden Teilnehmerstaat mit der Funktionsweise der OSZE vertraut zu machen und ihn insbesondere auf die Übernahme des OSZE-Vorsitzes vorzubereiten. Er gibt einen Einblick in die Tätigkeit der OSZE und vermittelt praktisches und politikrelevantes Wissen über die Herausforderungen, die ein Amtierender Vorsitzender der OSZE zu bewältigen hat.

CORE bietet die Planung, Konzeptionalisierung und Durchführung von Schulungen zur OSZE an, die entweder in Hamburg oder auf Wunsch an einem anderen Ort stattfinden. Ein 24-tägiges umfassendes *Chairmanship Training* besteht beispielsweise aus sechs verschiedenen langen Modulen, in denen eine Einführung in die Geschichte der OSZE, die in ihrem Rahmen

eingegangenen Verpflichtungen, die drei Dimensionen der Sicherheit, Konfliktprävention und Feldoperationen, den institutionellen Aufbau der Organisation, ihre Verhandlungs- und Entscheidungsgremien, die Reformdiskussion und die Aufgaben des Amtierenden Vorsitzenden gegeben wird. Die Gestaltung der Module ist flexibel; die einzelnen Bausteine können auch separat gebucht werden. Da der Lehrgang großen Wert auf Praxisorientierung legt, umfasst er zusätzliche Veranstaltungen direkt im OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau und im Hauptsitz der OSZE in Wien mit Besuchen des Ständigen Rates und seiner Ausschüsse und Arbeitsgruppen, des Amtierenden Vorsitzenden, des OSZE-Sekretariats und einzelner Länderdelegationen. Zum Programm gehört auf Wunsch auch eine Exkursion nach Berlin mit Besuchen im Auswärtigen Amt, im Deutschen Bundestag, im Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) und in anderen Forschungseinrichtungen.

Die Kurse werden von CORE-Mitarbeitern und externen Experten durchgeführt. Zu den insgesamt 20-25 ausgewiesenen Experten, die den Unterricht erteilen, zählen Mitarbeiter des OSZE-Sekretariats, des BDIMR, des Büros des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) sowie der ständigen Vertretungen der Teilnehmerstaaten bei der OSZE. Auch ehemalige OSZE-Botschafter und Mitglieder von OSZE-Arbeitsgruppen tragen ihren Teil zu den Schulungen bei. Der Unterricht wird von Interviews mit führenden OSZE-Vertretern und Angehörigen der Länderdelegationen bei der OSZE im Rahmen einer Exkursion nach Wien ergänzt. Die Kursteilnehmer erhalten so die einmalige Chance zu einem Gedankenaustausch mit leitenden OSZE-Funktionsträgern und Experten aus den Länderdelegationen über die Entwicklungen in der OSZE.

In den Schulungen wird großer Wert auf die Vielfalt der Unterrichtsmethoden gelegt, um die Motivation und die aktive Beteiligung der Teilnehmer zu erhöhen. Die Verwendung moderner Medien und partizipativer Unterrichtsmethoden wie z.B. kurze Einführungsvorträge und praxisorientierte Übungen zu Interviewtechniken, zum Abfassen von Protokollen, zur Textanalyse, zur Erarbeitung von Erklärungen und zur Abgabe kurzer Berichte stellen ein Höchstmaß an Erfolg sicher. Unterrichtssprache ist Englisch, wodurch nicht zuletzt auch die englischen Sprachkenntnisse der Teilnehmer verbessert werden sollen. Die Teilnehmer werden regelmäßig um ein Feedback zu den Inhalten und zum Umfang der Kurse sowie zu den Unterrichtsmethoden gebeten. Wo es sich als notwendig erweist, werden Änderungen vorgenommen, um den Unterricht an die Bedürfnisse der Teilnehmer anzupassen. Die Schulungsteilnehmer erhalten umfangreiche Unterstützung von den CORE-Mitarbeitern. Das gesamte Unterrichtsmaterial wird von CORE sowohl in gedruckter Form als auch elektronisch zur Verfügung gestellt. Der Lehrgang endet mit einem Abschlusskolloquium, in dem die Teilnehmer ihr Wissen und ihre analytischen Fähigkeiten unter Beweis stellen können.

Am 18. Februar 2003 kündigte der damalige Leiter der kasachischen OSZE-Delegation, Rachat Alijew, die Kandidatur der Republik Kasachstan für den OSZE-Vorsitz im Jahr 2009 an. Kasachstans Absicht löste von Anfang an zahlreiche Erwartungen und Bedenken unter den OSZE-Teilnehmerstaaten aus. Auf die Tagesordnung rückten zum einen Fragen nach den Möglichkeiten und Grenzen Kasachstans, seinen noch unerfüllten OSZE-Verpflichtungen nachzukommen und die damit verknüpften innenpolitischen Reformen durchzuführen; zum anderen wurden Veränderungen in der Struktur der OSZE und ihrer Rolle in der euro-asiatischen Sicherheitspolitik sowie generell in den Ost-West-Beziehungen diskutiert.¹

Kasachstans Vorhaben wurde im Prinzip von der Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten begrüßt. Insbesondere westeuropäische Teilnehmerstaaten gaben in diesem Zusammenhang ihrer Hoffnung Ausdruck, dass die Kandidatur zu Reformen in Kasachstan führen würde.² Die Bundesregierung³, aber auch Finnland, Norwegen und die Niederlande bekundeten bereits 2003 ihre Unterstützung für Kasachstan. Mit der Beteiligung Botschafter Kuanysch Sultanows an den Diskussionen um die OSZE-Reform im OSZE-Weisenrat im Jahr 2005, der Mitwirkung in der OSZE-Arbeitsgruppe zu transnationalen Bedrohungen und der Durchführung des ersten Implementierungstreffens des BDIMR zum Thema Toleranz im Juni 2006 in Almaty demonstrierte Kasachstan seinerseits in der Bewerbungsphase seinen Willen, die OSZE aktiv mit zu gestalten. Gleichzeitig hielt es an seiner Multivektorenpolitik im Verhältnis zu den Großmächten fest, indem es sich einerseits den OSZE-kriti-

-
- 1 Vgl. u.a. Markus Kaim/Andrea Schmitz, Die Frage des kasachischen Vorsitzes und die Zukunft der OSZE. Der OSZE-Ministerrat in Brüssel, in: SWP-Aktuell 2006/A 57, November 2006, online verfügbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3478; Andrei Zagorski, Kazakhstan's Chairmanship Bid: A Balance Sheet of Pros and Cons, in: Daniel Warner (Hrsg.), *The OSCE at a Turning Point: OSCE Chairmanship and Other Challenges*, Genf 2007, S. 93-124.
 - 2 Am 22. Juli 2003 brachte der Kooperationsrat des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Kasachstan „die Hoffnung zum Ausdruck, dass Kasachstans Streben nach der Übernahme des OSZE-Vorsitzes im Jahr 2009 Erfolg hat“. Fifth meeting of the Cooperation Council between the EU and Kazakhstan, 22. Juli 2003, unter: <http://www.europa-eu-un.org/article.asp?id=2586> (dieses und weitere Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Im Ständigen Rat der OSZE am 31. Juli 2003 stellte die EU fest: „Wir hoffen auf weitere Fortschritte in Kasachstan in diesen [Reform-]Fragen in den kommenden Jahren und unterstreichen, dass das entschiedene Eintreten für die OSZE-Prinzipien und -Normen und deren Einhaltung von jedem Teilnehmerstaat verlangt werden, insbesondere von denjenigen, die ihre Dienste als Vorsitz der Organisation anbieten möchten.“
 - 3 Bundeskanzler Gerhard Schröder erklärte auf dem deutsch-kasachischen Wirtschaftsforum in Astana am 5. Dezember 2003: „Deutschland unterstützt Kasachstans Bewerbung um den OSZE-Vorsitz 2009.“ Gerhard Schroeder, former Chancellor of the Federal Republic of Germany, unter: <http://www.kazakhstanlive.com/3.aspx?sr=7>.

schen Appellen von Moskau und Astana 2005 anschloss,⁴ andererseits jedoch auch seine mögliche Brückenfunktion bei Spannungen zwischen Ost und West in Aussicht stellte.

Möglichen Zweifeln an der kasachischen Reformbereitschaft begegnete die kasachische Führung offensiv. Der damalige Außenminister Kassymschomart Tokajew erklärte am 30. Oktober 2003 in Brüssel: „Was Kasachstan anbelangt, so ist uns bekannt, dass es im Ausland manche Zweifel gibt. [...] Wir bewerben uns um den Vorsitz in der OSZE gerade deshalb, weil wir uns der Bedeutung und der Problematik dieser Frage völlig bewusst sind. Es ist nicht nur eine Herausforderung für die OSZE, sondern auch für Kasachstan. Es dient uns als Ansporn dazu, mit den politischen Reformen fortzufahren, um unser Land dazu in die Lage zu versetzen, die internationalen Standards und die von der OSZE selbst verabschiedeten Normen in vollem Umfang einzuhalten. Unser Engagement ist in dieser Hinsicht somit klar und deutlich. Wenn wir uns an die OSZE wenden, an unsere Partner in dieser Organisation, dann erwarten wir Ihre Unterstützung, Ihren ideellen Beistand und Ihr Verständnis, denn [...] drastische liberale Reformen durchzuführen war in den vergangenen Jahren vor dem Hintergrund der komplexen geopolitischen Situation im Umfeld Zentralasiens nicht gerade leicht.“⁵

Mit ihrer Bereitschaft, bei der Vorbereitung auf den OSZE-Vorsitz Hilfe anzunehmen, schuf die kasachische Regierung auch Möglichkeiten für kooperative Problemlösungen, z.B. in Form von Qualifizierungsprojekten. Die Bundesrepublik ergriff diese Chance als einer der ersten OSZE-Teilnehmerstaaten und einigte sich mit dem kasachischen Außenministerium 2006 und ein weiteres Mal 2007 auf die gemeinsame Finanzierung zweier Schulungen für Beamte des Ministeriums, die im September 2007 und im Juni 2008 von CORE durchgeführt wurden.

Die ursprünglich für das Brüsseler Ministerratstreffen im Dezember 2006 vorgesehene Entscheidung über den kasachischen OSZE-Vorsitz im Jahr 2009 wurde schließlich um ein Jahr verschoben, da insbesondere die USA und Großbritannien ihre Erwartungen an Kasachstan in Bezug auf Fortschritte in der innenpolitischen Annäherung an OSZE-Verpflichtungen – freie und faire Wahlen, Rede- und Pressefreiheit sowie die Freilassung politischer Gefangener – nicht erfüllt sahen. Erst nach der Zusicherung des kasachischen Außenministers Marat Taschin auf dem Madrider Ministerratstreffen im Dezember 2007, dass Kasachstan einschlägige Gesetzesreformen – die

4 Siehe Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau, 3. Juli 2004, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?OpenDocument, sowie Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen), unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72?OpenDocument.

5 The Major Geopolitical Challenges of Central Asia Today, Rede von Außenminister Kassymschomart Tokajew am 30. Oktober 2003 in Brüssel; die Rede ist online verfügbar unter: <http://www.irri-kiib.be/speechnotes/02-03/031030-TOKAEV.pdf>.

Reform des Mediengesetzes, des Wahlgesetzes und der Dialogmechanismen zwischen Regierung und Zivilgesellschaft – einleiten und das Mandat und die Aktivitäten des BDIMR schützen werde, beschlossen die OSZE-Teilnehmerstaaten, der Republik Kasachstan den OSZE-Vorsitz zu übergeben, allerdings erst für das Jahr 2010. Mit dem Beschluss der Teilnehmerstaaten, der erstmals über drei künftige OSZE-Vorsitze (Griechenland 2009, Kasachstan 2010, Litauen 2011) gleichzeitig entschied, sowie der Einrichtung der neuen informellen Gruppe des Quintetts – bestehend aus den Staaten der Troika, Spanien, Finnland und Griechenland, sowie den beiden zukünftigen Vorsitzländern Kasachstan und Litauen – wurden zugleich institutionelle Anpassungen der Organisation an Veränderungen in der euro-asiatischen Sicherheitszusammenarbeit deutlich. Kasachstan beteiligt sich seinerseits aktiv an den regulären Vorbereitungen auf den Vorsitz und versucht sich weiter zu profilieren, so z.B. mit einem ersten Treffen der Generalsekretäre der von Kasachstan initiierten Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA) und der OSZE im Juni 2008 sowie als Gastgeber einer Sitzung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE im Juli 2008 in Astana.

Auch wenn nach dieser Grundsatzentscheidung noch immer Fragen nach der ausbleibenden oder dilatorischen Implementierung von in Aussicht gestellten kasachischen Reformvorhaben auf der Tagesordnung stehen,⁶ hat sich die kasachische Regierung in ihrer Zusammenarbeit in Sachen Kapazitätsaufbau konstruktiv gezeigt. Die Vorbereitungen und die Durchführung der CORE-Schulungsmaßnahmen wurden von kasachischer Seite mit Aufmerksamkeit und Engagement begleitet. Insgesamt wurden 2007 und 2008 in Hamburg 15 Diplomatinen und Diplomaten des kasachischen Außenministeriums geschult. Die erste Gruppe bestand aus fünf, die zweite aus zehn – fünf weiblichen und fünf männlichen – jungen Diplomaten aus verschiedenen Abteilungen des Außenministeriums. Den Lehrgangsteilnehmern wurden umfassende praxisrelevante Kenntnisse über die OSZE vermittelt. Gleichzeitig konnten sie persönliche Kontakte mit Einrichtungen der OSZE und mit den Länderdelegationen knüpfen. Besondere Höhepunkte beider Kurse waren die Vorträge des früheren OSZE-Botschafters Dr. Dieter Boden und des ehemaligen OSZE-Generalsekretärs, Botschafter Dr. Wilhelm Höynck, sowie Treffen mit dem OSZE-Generalsekretär, Botschafter Marc Perrin de Brichambaut, in Wien und mit Staatsminister Gernot Erler im deutschen Auswärtigen Amt.

Zukünftige Qualifizierungsmaßnahmen durch CORE

Der nächste Lehrgang zur Vorbereitung auf den OSZE-Vorsitz für eine gemischte litauisch-kasachische Teilnehmergruppe im Jahr 2009 ist derzeit in

6 Einen Überblick hierüber gibt Zagorski, a.a.O. (Anm. 1), S. 102-106.

Vorbereitung; gleichzeitig ist CORE bestrebt, seine Qualifizierungsmaßnahmen auszuweiten. Im Bereich Institutionenbildung entwickelt CORE weiterhin Studiengänge für neu geschaffene Ausbildungseinrichtungen in der GUS, die sich schwerpunktmäßig mit der OSZE befassen, und folgt damit dem Beispiel der OSZE-Akademie in Bischkek, die von 2001 bis 2004 in enger Zusammenarbeit mit CORE entstanden ist.⁷ Jüngstes Beispiel im Bereich der Institutionenbildung ist ein Projekt zur Gründung einer Diplomatenakademie in Armenien, für das CORE im Jahr 2008 im Auftrag des OSZE-Büros in Eriwan und in enger Zusammenarbeit mit dem armenischen Außenministerium eine Bedarfserhebung durchgeführt hat. Zu den Dienstleistungen im Bereich Kapazitätsaufbau gehören des Weiteren die Veranstaltung internationaler Konferenzen⁸, die Durchführung von Evaluierungen⁹ sowie die Erstellung von Strategiepapieren¹⁰ auf Anfrage.

In den Bereichen Beratung und Hochschullehre entwickelt CORE auf Anfrage grundlegende Konzepte und detaillierte Lehrpläne für Master-Studiengänge und Sommerschulkurse. Die wissenschaftlichen Mitarbeiter von CORE sind außerdem als Dozenten, Betreuer wissenschaftlicher Arbeiten und Mentoren für Wissenschaftler und Studenten aus den Mitgliedsländern der GUS tätig.¹¹ Nicht zuletzt ist CORE auch auf dem Gebiet der Mediation

7 CORE erarbeitete seinerzeit das Gesamtkonzept für die Akademie, half bei der Mittelbeschaffung, der Curriculumentwicklung und der Auswahl des Lehrpersonals und der Studenten, beteiligte sich an der Lehre und betreute Master-Arbeiten. Vgl. Frank Evers, Eine neue Denkfabrik für die OSZE und Zentralasien. Die Einrichtung der „OSZE-Akademie“ in Bischkek, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 371-380.

8 Siehe z.B. Anna Kreikemeyer/Wolfgang Zellner (Hrsg.), The Quandaries of Promoting Democracy in Central Asia: Experiences and Perspectives from Europe and the USA. Report of a Transatlantic Workshop at the Centre for OSCE Research in Hamburg, 2007, CORE Working Paper 18, Hamburg 2007, online unter: http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_18.pdf; internationale Konferenz zum Thema „Cooperation with Central Asia – The Potential of the EU’s Central Asia Strategy 2008“ in Zusammenarbeit mit der Evangelischen Akademie Loccum, deren Protokoll 2009 unter <http://www.loccum.de> veröffentlicht wird.

9 So z.B. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/ Centre for OSCE Research (CORE), Annette Legutke, Working in OSCE Field Missions – Recruitment, Selection, Preparation, Working and Employment Conditions of OSCE Seconded Personnel, Hamburg, November 2003 (unveröffentlicht); Evaluation of EC Pilot Training Courses on Civilian Aspects of Crisis Management 2003 (unveröffentlicht).

10 Siehe hierzu zwei Studien zur Reform und zur Zukunft der OSZE, die von CORE in Zusammenarbeit mit einer Gruppe internationaler Experten und im Auftrag des finnischen Außenministeriums erarbeitet wurden: Wolfgang Zellner, in consultation with Pál Dunay, Victor-Yves Ghebali, P. Terrence Hopmann, Sinikukka Saari, Andrei Zagorski, Identifying the Cutting Edge: The Future Impact of the OSCE, CORE Working Paper 17, Hamburg 2007, online unter: http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_17.pdf, sowie Wolfgang Zellner, in consultation with Alyson Bailes, Victor-Yves Ghebali, P. Terrence Hopmann, Andrei Zagorski, Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions, CORE Working Paper 13, Hamburg 2005, online unter: http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_13.pdf.

11 In Zusammenarbeit mit der Central Asia Research Initiative (CARI) im Rahmen des Higher Education Support Programme (HESP) des Open Society Institute (OSI), dem

aktiv. Seit 2001 haben Mitarbeiter des CORE umfangreiche Erfahrungen im Aufbau und in der Begleitung friedenskonsolidierender Dialoge zwischen gemäßigten Islamisten und säkularen Kräften in Tadschikistan und seit 2007 auch in ganz Zentralasien erworben.¹² Bei all seinen Tätigkeiten arbeitet CORE eng mit einheimischen Experten aus politischen Einrichtungen, aus Hochschulen und aus der Wirtschaft zusammen.

OSZE-Zentrum in Astana und der Kazakh National University (KAZGU) in Almaty sowie mit dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD).

- 12 Siehe hierzu Anna Kreikemeyer/Arne C. Seifert (Hrsg.), *Zur Vereinbarkeit von Islam und Sicherheit im OSZE-Raum*, Baden-Baden 2003, und Jean-Nicolas Bitter/Frederique Guerin/Delia Rahmonova-Schwarz/Arne Seifert (Hrsg.), *From Confidence Building Towards Co-operative Co-existence. The Tajik Experiment of Islamic-Secular Dialogue*, Baden-Baden 2005.

Außenbeziehungen und Einflüsse

Das Engagement der OSZE für Afghanistan

Einführung

Im November 2007 unterstrichen die OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Madrider Ministerratstreffen die Bedeutung dauerhafter Sicherheit und Stabilität in Afghanistan für die Sicherheit des OSZE-Gebiets, insbesondere für Zentralasien. Die Außenminister sicherten daher zu, die Intensivierung des Engagements der OSZE für Afghanistan in einer Vielzahl von Bereichen zu unterstützen, und beauftragten den Generalsekretär, Möglichkeiten zu erkunden, wie dies zu erreichen sei, und den Teilnehmerstaaten konkrete Vorschläge zu unterbreiten.

Derartige Bemühungen sind nicht neu; die OSZE hat Afghanistan bereits auf unterschiedliche Art und Weise Hilfe geleistet – durch ihre Wahlunterstützungsteams 2004 und 2005 ebenso wie durch die Einbindung Afghanistans in diverse von den OSZE-Feldoperationen, dem OSZE-Sekretariat und den OSZE-Teilnehmerstaaten organisierte Aktivitäten. Angesichts solch positiver Erfahrungen hat Afghanistan die OSZE um Unterstützung in den Bereichen Grenzsicherung und -management, Polizeiausbildung und Bekämpfung des Drogenhandels gebeten.

Eine solide Grundlage zur Stärkung des Engagements der OSZE für Afghanistan bildet der Ministerratsbeschluss Nr. 4/07.¹ Die Teilnehmerstaaten legten im Januar 2008 in ersten Beratungen mit dem Sekretariat eine Reihe von Bereichen fest, in denen die OSZE Afghanistan Hilfestellung leisten könnte. Im Großen und Ganzen war man sich darüber einig, dass das Engagement der OSZE für Afghanistan Bestandteil langfristiger und nachhaltiger Bemühungen sein und andere bereits existierende nationale und internationale Maßnahmen ergänzen müsse. Dass es dazu der intensiven Koordination aller Beteiligten bedurfte, lag auf der Hand. Außerdem bestand prinzipiell Konsens darüber, dass der Ansatz der OSZE zu Afghanistan themen- und dimensionenübergreifend angelegt sein müsse und sich daher über eine Vielzahl von OSZE-Programmen erstrecken werde und aus verschiedenen OSZE-Fonds finanziert werden müsse.

Im Mittelpunkt des Ministerratsbeschlusses stehen Maßnahmen zur Verbesserung des Grenzschutzes zwischen den zentralasiatischen Staaten und Afghanistan sowie die Bekämpfung des Terrorismus und des illegalen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW) wie auch des illegalen Dro-

1 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid 2007, 30. November 2007, Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/07 vom 30. November 2007, S. 19-22.

gen- und des Menschenhandels. Andere Bereiche könnten ebenfalls in Erwägung gezogen werden, sofern Afghanistan diesbezüglich um Unterstützung bitten und eine entsprechende Anfrage von den Teilnehmerstaaten positiv beschieden würde. In Anbetracht der Komplexität der bevorstehenden Aufgaben wird für die Implementierung des Ministerratsbeschlusses Nr. 4/07 in den nächsten Jahren der Einsatz erheblicher personeller und finanzieller Ressourcen erforderlich sein.

Ungeachtet dieser Herausforderungen befindet sich die OSZE dank ihres umfassenden Sicherheitsverständnisses, ihres breiten Teilnehmerkreises, dem sowohl Russland als auch sämtliche nördlichen Nachbarn Afghanistans angehören, und nicht zuletzt dank Afghanistans direkter Beziehungen zur Organisation als Kooperationspartner in einer einzigartigen Position, um die bereits laufenden Bemühungen anderer internationaler Akteure zu ergänzen. Die OSZE verfügt darüber hinaus über ein weites Netzwerk an Feldoperationen in Zentralasien, die in vielen Fällen leichter Zugang zu Grenzübergängen finden als in Kabul stationierte Operationen. Hinzu kommen ein klares Mandat sowie die für viele der dringendsten Sicherheitsprobleme Afghanistans und seiner Nachbarn unmittelbar relevante Erfahrung.

Meilensteine des Engagements der OSZE für Afghanistan

Die OSZE und Afghanistan haben es in relativ kurzer Zeit gemeinsam weit gebracht. Am 18. Februar 2003 beantragte der Islamische Übergangstaat Afghanistan den Status als OSZE-Kooperationspartner. Das „Interesse Afghanistans an der Aufnahme enger Beziehungen zur OSZE auf der Grundlage eines Meinungs- und Informationsaustauschs zu verschiedenen Fragen von beiderseitigem Interesse“² zur Kenntnis nehmend und unter Hinweis auf die Tatsache, dass Afghanistan an drei OSZE-Teilnehmerstaaten angrenzt und mit diesen wie auch anderen OSZE-Staaten gemeinsame Sicherheitsinteressen hat, wurde der Bitte am 3. April vom Ständigen Rat mit Beschluss Nr. 537 entsprochen.

Afghanistan hat als Kooperationspartner an wichtigen OSZE-Veranstaltungen teilgenommen, darunter Ministerrattreffen, Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, Treffen des Wirtschafts- und Umweltforums sowie die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz.

Unterstützung in begrenztem Umfang erhielt Afghanistan von der OSZE außerdem durch die Einbeziehung in laufende und themenspezifische OSZE-Projekte und -Veranstaltungen. Vertreter Afghanistans nahmen an von verschiedenen Fachdienststellen des OSZE-Sekretariats, den OSZE-Institutionen und einigen OSZE-Feldoperationen organisierten Runden Tischen und Work-

2 Organisation für Sicherheit Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 537, Zuerkennung des Status eines Kooperationspartners an Afghanistan, PC.DEC/537, 3. April 2003, S. 1.

shops zu Themen wie Terrorismusbekämpfung und Bekämpfung von organisiertem Verbrechen und Drogenhandel teil. Veranstaltungen dieser Art werden häufig in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen durchgeführt. So besuchten Vertreter Afghanistans zum Beispiel Konferenzen zur Bekämpfung des Handels mit illegalen Drogen, die gemeinsam von der OSZE und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) abgehalten wurden. Am 18./19. Juli 2008 nahmen zwei hochrangige Vertreter der afghanischen Drogenbekämpfungsbehörde an einer solchen Konferenz in Wien teil, die sich mit dem illegalen Handel mit afghanischen Opiaten befasste. Ein vor Kurzem abgehaltenes regionales Trainingsseminar in Almaty konzentrierte sich auf gegenseitige Rechtshilfe bei der Konfiszierung illegaler Vermögenswerte und der Bekämpfung von Geldwäsche. Es wurde gemeinsam von der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU) der OSZE, dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA) und UNODC durchgeführt und auch von afghanischen Regierungsvertretern besucht. Afghanische Beamte nahmen außerdem an grenzüberschreitenden Trainingsprogrammen zur Bekämpfung des Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen teil.

Weitere Projekte, die eine Beteiligung Afghanistans vorsehen und auf die Förderung von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau abzielen, befinden sich in Vorbereitung, darunter zum Beispiel die Schaffung von Praktikumsplätzen für junge afghanische Diplomaten im Sekretariat oder Schulungen und Veranstaltungen zum Thema Wahlen.

In Zusammenarbeit mit der OSZE veranstaltete Afghanistan am 9./10. November 2008 in Kabul die OSZE/Afghanistan-Konferenz „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern in Asien zur Bewältigung von Herausforderungen für die Sicherheit“. Besucht wurde die Veranstaltung von Vertretern von OSZE-Teilnehmerstaaten, OSZE-Kooperationspartnern, internationalen Organisationen und Institutionen sowie nichtstaatlichen Organisationen.

Die Initiativen der OSZE zur Zusammenarbeit mit Afghanistan beschränkten sich in der Regel auf Maßnahmen, die im OSZE-Gebiet, also außerhalb Afghanistans, durchgeführt wurden – mit zwei bedeutenden Ausnahmen: 2004 entsandte die OSZE ein Wahlunterstützungsteam, das bei den Vorbereitungen der ersten Präsidentschaftswahlen in Afghanistan assistieren sollte. Gleiches wurde 2005 für die ersten Parlamentswahlen des Landes wiederholt. Ein solches Engagement der OSZE unmittelbar auf afghanischem Territorium wurde durch Beschlüsse des Ständigen Rates möglich, gleichzeitig wurde allerdings betont, dass derartige Maßnahmen „keinen Präzedenzfall für OSZE-Aktivitäten außerhalb ihres geographischen Zuständigkeitsbereichs“³ darstellten.

3 Organisation für Sicherheit Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 622, Wahlunterstützungsteam für Afghanistan, PC.DEC/622, 29. Juli 2004, S. 2.

In beiden Fällen bediente sich die OSZE eines neuen Konzepts: Statt traditioneller Wahlbeobachtungsmissionen kamen „Wahlunterstützungsteams“ zum Einsatz. Dafür gab es mehrere Gründe. Zum einen standen einige OSZE-Teilnehmerstaaten OSZE-Aktivitäten auf afghanischem Hoheitsgebiet anfänglich ablehnend gegenüber; daher waren entsprechende Beschlüsse des Ständigen Rates notwendig, die die Dauer, die Größe und das spezifische Mandat der OSZE-Maßnahmen festlegten. Zweitens gehörte Afghanistan als Kooperationspartner formal nicht zu den Unterzeichnern der Kopenhagener Verpflichtungen der OSZE zur Einhaltung bestimmter Wahlstandards. Und drittens war die instabile Sicherheitslage für eine Wahlbeobachtung durch das BDIMR, die auf stichprobenartigen Besuchen in Wahllokalen beruht, ungeeignet.

Aufgrund dieser Überlegungen sah die OSZE in der Entsendung von OSZE/BDIMR-Wahlunterstützungsteams, die ihr fachliches Know-how zur Verfügung stellen und die verschiedenen Aspekte des Wahlprozesses analysieren sollten, ein adäquates Mittel, Afghanistans Bitte um Wahlhilfe nachzukommen. Sollte die OSZE von der afghanischen Regierung erneut ein Gesuch um Unterstützung erhalten, ist es vor dem Hintergrund der positiven Rolle der OSZE-Wahlunterstützungsteams in Afghanistan 2004 und 2005 durchaus denkbar, dass insbesondere mit Blick auf die Wahlen im Jahr 2009 weitere Folgeaktivitäten in Betracht gezogen werden.

Der Ministerratsbeschluss Nr. 4/07 vom November 2007 eröffnete der OSZE die Möglichkeit eines potenziell neuen und nachhaltigeren Engagements für Afghanistan. Die Teilnehmerstaaten beauftragten den Generalsekretär, „die Aussichten für eine Intensivierung der OSZE-Aktionen zur Unterstützung von Maßnahmen zur Sicherung der Grenzen zwischen den Teilnehmerstaaten in Zentralasien und Afghanistan im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen des OSZE-Konzepts für Grenzsicherung und -management zu prüfen“.⁴

Wenngleich die Implementierung des Ministerratsbeschlusses Nr. 4/07 zum OSZE-Engagement für Afghanistan die Organisation vor erhebliche Herausforderungen stellt, bietet sie der OSZE doch gleichzeitig eine gute Gelegenheit, ihren dimensionenübergreifenden und umfassenden Sicherheitsansatz in die Praxis umzusetzen. Außerdem kann die OSZE angesichts ihrer fachlichen Kompetenz in puncto Grenzsicherung und Grenzmanagement, Polizeiausbildung und anderen damit verwandten Bereichen wertvolle Arbeit leisten.

Die Implementierung des Ministerratsbeschlusses Nr. 4/07

Mit seinem Beschluss Nr. 4/07 folgte der Ministerrat einer Bitte Afghanistans vom September 2007, „die OSZE möge dem Land auf den Gebieten Grenzsicherung, Polizeiausbildung und Bekämpfung des Drogenhandels Hilfestel-

4 OSZE-Ministerrat, Beschluss Nr. 4/07, a.a.O. (Anm. 1), S. 20.

lung leisten“.⁵ Der Ministerratsbeschluss nahm außerdem die Sorge der Teilnehmerstaaten zur Kenntnis, dass sich die Situation in Afghanistan dauerhaft auf die Sicherheitslage im gesamten OSZE-Raum, insbesondere in Zentralasien, auswirkt.

Zu den möglichen sicherheitspolitischen Herausforderungen zählen insbesondere jene, die mit schwachen oder unkontrollierten Grenzen in Verbindung gebracht werden: der Anstieg der Drogenproduktion und die Zunahme des Drogenhandels über die sogenannte „Nordroute“, wovon Tadschikistan und Turkmenistan direkt, aber auch andere OSZE-Teilnehmerstaaten indirekt betroffen sind; im großen Maßstab organisierte Straftaten, die mit den regionalen Drogenströmen in Zusammenhang stehen und sowohl Aufstände als auch Korruption begünstigen; die Gefahr der Ausweitung von religiösem Extremismus von Afghanistan auf Zentralasien sowie der Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen.

Der Ministerratsbeschluss Nr. 4/07 betraut den Generalsekretär mit einer Reihe von Aufgaben. Zusätzlich zu der oben erwähnten wurde er damit beauftragt, „in Koordination mit den Vereinten Nationen und anderen einschlägigen regionalen und internationalen Organisationen und sonstigen Akteuren alle Möglichkeiten für eine Kooperation zu erkunden“⁶ sowie „Unterstützung für eine verstärkte Einbindung der afghanischen Ansprechpartner in OSZE-Aktivitäten bereitzustellen“.⁷ Schließlich ermutigt der Ministerratsbeschluss auch „die Feldoperationen der OSZE in Zentralasien, in Absprache mit ihren Gastregierungen verstärkt afghanische Ansprechpartner in ihre einschlägigen Aktivitäten einzubinden“.⁸

Es war von Beginn an klar, dass eine erfolgreiche Implementierung des Ministerratsbeschlusses von drei Faktoren abhängen würde: erstens dem Willen der Teilnehmerstaaten, sich aktiv einzubringen und die Bemühungen mit Rat und Tat zu begleiten sowie Fachwissen, finanzielle Mittel und qualifiziertes Personal zur Verfügung zu stellen, zweitens der Ausarbeitung konkreter, auf die von der afghanischen Regierung identifizierten Bedürfnisse und Prioritäten zugeschnittener OSZE-Aktivitäten sowie drittens der Komplementarität des OSZE-Engagements und bereits existierender Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan und seinen Nachbarstaaten.

Um sicherzustellen, dass ein Engagement der OSZE für Afghanistan sich auf diese drei Faktoren stützen kann, entschied sich das Sekretariat für einen proaktiven und breitgefächerten partizipatorischen Ansatz, der sowohl die OSZE-Teilnehmerstaaten als auch alle anderen relevanten Akteure einbezog. Im Januar 2008 beriet sich das Sekretariat mit den Teilnehmerstaaten und bat um konkrete Vorschläge, welche Maßnahmen in den einzelnen im Ministeratsbeschluss Nr. 4/07 aufgezählten Bereichen durchgeführt werden sollten.

5 Ebenda, S. 19.

6 Ebenda, S. 20.

7 Ebenda.

8 Ebenda.

Außerdem wurden die Teilnehmerstaaten dazu angehalten, vorläufige finanzielle Zusagen für zukünftige OSZE-Aktivitäten mit Bezug zu Afghanistan zu machen. Gleichzeitig wurden internationale Organisationen kontaktiert, mit denen die OSZE-Aktivitäten abgestimmt werden mussten. Dabei handelte es sich in erster Linie um die Vereinten Nationen, die NATO, die EU, die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), die Weltbank (WB) und die Weltzollorganisation (WZO). Sinn und Zweck dieser Aktion war, relevante internationale Akteure davon in Kenntnis zu setzen, dass sich die OSZE dazu verpflichtete hatte, sich am Aufbau dauerhafter Sicherheit und Stabilität in Afghanistan zu beteiligen. Des Weiteren wurden internationale Organisationen dazu ermutigt, ihre Vorstellungen über eine mögliche Rolle der OSZE zu kommunizieren, um auf diese Weise bereits vorhandene internationale Bemühungen so wirkungsvoll wie möglich zu ergänzen und Redundanzen zu vermeiden.

Die von den Teilnehmerstaaten und den internationalen Organisationen erhaltenen Antworten dienten dem Sekretariat als Anleitung zur Implementierung des Ministerratsbeschlusses. Der Großteil bezog sich, wie bereits im Ministerratsbeschluss vorgesehen, auf Maßnahmen zur Verbesserung der Grenzsicherung zwischen den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistan. Dabei wurden auch bestimmte Modalitäten zur Durchführung von OSZE-Aktivitäten aufgezeigt, wobei Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Zoll-, Grenz- und Polizeibeamte mit einem besonderen Schwerpunkt auf dem Aspekt der Drogenbekämpfung besonders große Unterstützung fanden. Andere Vorschläge betrafen zum einen die Prävention von Korruption, Terrorismus, Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, zum anderen aber auch Wahlhilfe, Minenräumung und die Erleichterung des grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehrs. Das OSZE-Sekretariat entsandte seinerseits eine Reihe von Erkundungsmissionen nach Afghanistan, um neben der Einschätzung der Lage vor Ort bereits Arbeitsbeziehungen mit afghanischen und internationalen Ansprechpartnern zu etablieren.

Die unmittelbare Unterstützung des Sekretariats bei der Implementierung des Ministerratsbeschlusses durch die Teilnehmerstaaten und die internationalen Organisationen, die konkrete Vorschläge zu Aktivitäten und Modalitäten machten, war ein positiver erster Schritt. Bisher hat dieses Modell gut funktioniert. Die Vorschläge unterstreichen vor allem die Bedeutung bereits bestehender Projekte, insbesondere solcher Maßnahmen in den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten, die durch die Einbindung afghanischer Partner noch verbessert werden könnten. Dies zeigt, dass man sich dessen bewusst war, dass die OSZE bereits über eine solide Basis für die Implementierung einzelner Elemente des Ministerratsbeschlusses verfügte.

Der Ergänzung bereits existierender bi- und multilateraler Anstrengungen durch Maßnahmen der OSZE wurde in den Vorschlägen eindeutig Vorrang eingeräumt. Aus diesem Grunde werden Konsultation, Koordination und Kooperation mit anderen internationalen Akteuren bewusst ausgeweitet und

vertieft, um so unnötige Duplizierungen von Programmen und Projekten zu vermeiden und Kompatibilität mit bestehenden Grenz- und Polizeientwicklungsprojekten in Afghanistan und der zentralasiatischen Region zu gewährleisten.

Das Sekretariat hat inzwischen einen Katalog mit sechzehn möglichen Maßnahmen erarbeitet, die zur Verbesserung der Situation in Afghanistan beitragen, Grenzsicherheit und Grenzmanagement stärken, die grenzüberschreitende Kooperation zwischen den zentralasiatischen Ländern und Afghanistans fördern und den Ausbau der nationalen Strafverfolgungskapazitäten beschleunigen sollen. In den Maßnahmenkatalog des Sekretariats flossen die Vorschläge der Teilnehmerstaaten, bereits in Afghanistan tätiger internationaler Organisationen und der afghanischen Regierungsbehörden mit ein. Ein Großteil der Maßnahmen baut auf OSZE-Aktivitäten in OSZE-Teilnehmerstaaten auf, darunter insbesondere die Ausbildung von Beamten der afghanischen Zollbehörde und der Grenzpolizei, einschließlich der Drogenbekämpfungspolizei. Ein bereits laufendes, besonders bemerkenswertes Projekt ist in diesem Zusammenhang der Aufbau eines Schulungszentrums in der tadschikischen Hauptstadt Duschanbe, der Stabsakademie für Grenzmanagement. Durch die Zusammenarbeit mit den beteiligten Staaten bei der Umsetzung der meisten der erwähnten Initiativen kann die OSZE gleichzeitig grenzüberschreitende Kooperation und Sicherheit zum Nutzen aller Beteiligten fördern. Angesichts der Einbindung von Komponenten wie Ausbildungslehrgänge für Ausbilder, Institutionen- und Kapazitätsaufbau und die Entwicklung bewährter Praktiken ist zudem davon auszugehen, dass die Bemühungen der OSZE nachhaltige Wirkung haben werden.

Die vorgeschlagenen Projekte wurden außerdem eng mit Afghanistans Nationaler Entwicklungsstrategie abgestimmt. Diese unterstreicht die Notwendigkeit einer Stärkung der Kapazitäten von Grenzpolizei und Zollbehörde zur Strafverfolgung und zur Bekämpfung des Drogenhandels, eine der acht Säulen des Regierungsprogramms zur Drogenbekämpfung.

Bei der Ausarbeitung des Maßnahmenkatalogs für ein Engagement für Afghanistan ging es der OSZE erstens um eine schnelle und dennoch effektive Reaktion auf den Ministerratsbeschluss Nr. 4/07, die auf die Bedürfnisse und Strategien der afghanischen Regierungsbehörden abgestimmt und gleichzeitig der Koordination und Kooperation mit anderen in der Region tätigen internationalen Akteuren verpflichtet ist. Zweitens sollten die besonderen Stärken der OSZE, die Chancen, die sich aus ihrer langjährigen Präsenz in den an Afghanistan angrenzenden Teilnehmerstaaten ergeben, und die daraus resultierenden Beziehungen und Erfahrungen genutzt werden. Drittens sollten Fragen des Grenzmanagements und des Gesetzesvollzugs im Rahmen eines umfassenden und dimensionenübergreifenden Ansatzes behandelt werden; in diesem Sinne stehen sämtliche OSZE-Aktivitäten in Einklang mit dem OSZE-Konzept der umfassenden Sicherheit. Und viertens sollte die Entwicklung von Kapazitäten so gestaltet werden, dass sie sich dauerhaft und

nachhaltig positiv auf die Bemühungen Afghanistans auswirkt, den Gesetzesvollzug und die Grenzsicherheit zu verbessern.

Schlussbemerkung

Unbeschadet dieser bereits vielversprechenden Anfangsphase wird sich die OSZE in ihrem Engagement für Afghanistan noch einer Reihe unvermeidlicher Herausforderungen stellen müssen. Dazu gehören zum einen natürlich das (sicherheits-)politische Umfeld im Land und die möglichen Auswirkungen, die eine Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan auf die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten hätte. Obgleich der Großteil der vom Sekretariat im Anschluss an den Ministerratsbeschluss Nr. 4/07 erarbeiteten Projekte in den benachbarten zentralasiatischen Teilnehmerstaaten durchgeführt werden würde, erfordert die Abstimmung mit den afghanischen Behörden ein Sicherheitsumfeld, das Konsultationen und andere notwendige Interaktionen zulässt.

Die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen stellt die zweite Herausforderung dar. Da der Großteil der Aktivitäten in Form außerbudgetärer Projekte durchgeführt würde, hängt die Realisierung neuer Projekte mit Bezug zu Afghanistan von der Bereitschaft der Teilnehmerstaaten und Partnerländer ab, finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Da es sich dabei wahrscheinlich um Langzeitprojekte handeln wird, werden die Geberstaaten in irgendeiner Form Zusicherungen abgeben müssen, dass ihre Unterstützung von Dauer ist. Drittens wird die OSZE auch von außerhalb der Organisation verortetem Expertenwissen abhängen, insbesondere von nationalen Experten und von anderen internationalen Organisationen. Das heißt, dass die Teilnehmerstaaten selber aktiv werden und die Verfügbarkeit solcher Experten gewährleisten müssen.

Viertens bedarf die Nachhaltigkeit eines OSZE-Engagements für Afghanistan der eindeutigen politischen Unterstützung der Teilnehmerstaaten und anderer relevanter Akteure. Die Teilnehmerstaaten müssen sich der gemeinsamen Verantwortung für Aktivitäten mit Bezug zu Afghanistan bewusst sein. Dies setzt auch voraus, dass das vom Sekretariat zu Beginn des Prozesses eingeführte Konsultations- und Entscheidungsfindungsmodell beibehalten und weiterentwickelt wird, insbesondere von den beschlussfassenden Gremien der OSZE wie dem Ständigen Rat und dessen Sicherheitsausschuss.

Auf politischer und technischer Ebene werden die Exekutivorgane der OSZE künftige Vorsitze dabei unterstützen müssen, den Prozess des Engagements für Afghanistan weiter auf Kurs zu halten. Dazu muss innerhalb des Sekretariats ein solider Rahmen für die Planung und Implementierung der Aktivitäten gewährleistet sein. Gleiches gilt für effektive Mechanismen für die Planung und Abstimmung mit anderen internationalen Akteuren, sowohl vor Ort als auch auf der Leitungsebene.

Bestehende internationale Mechanismen erlauben es, das OSZE-Engagement für Afghanistan effektiv zu koordinieren, und verhindern, dass bereits bestehende Bemühungen dupliziert werden. Was die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen betrifft, begrüßte die OSZE insbesondere die Erklärung der internationalen Konferenz zur Unterstützung Afghanistans, die am 12. Juni 2008 in Paris unter der Ägide der drei Ko-Vorsitzenden, Präsident Nicolas Sarkozy, Präsident Hamid Karzai und VN-Generalsekretär Ban Ki-moon, verabschiedet wurde. Die Erklärung konstatiert die Bedeutung regionaler Zusammenarbeit in politischen, wirtschaftlichen und sicherheitsrelevanten Fragen und bestätigt, dass die Nachbarländer Afghanistans eine bedeutende Rolle dabei spielen, die Bemühungen der afghanischen Regierung um den Aufbau eines stabilen Afghanistan mit sicheren Grenzen zu unterstützen.⁹

Anfang Oktober 2008 beschloss der Vorsitz, die OSZE-Aktivitäten zu Afghanistan auf der Grundlage eines Beschlusses des Ständigen Rats voranzutreiben, um sowohl politische Unterstützung als auch Nachhaltigkeit im Implementierungsprozess sicherzustellen. Am 1. Oktober 2008 wurde eine entsprechende Beschlussvorlage in Umlauf gebracht, der eine Auflistung der Aktivitäten zur Implementierung des Ministerratsbeschlusses Nr. 4/07 angehängt war. Eine Einigung konnte bisher nicht erzielt werden; die Verabschiedung der Beschlussvorlage des Ständigen Rates steht weiterhin aus.¹⁰

Was also ist für die Zukunft zu erwarten? Als Generalsekretär bin ich noch immer von der Fähigkeit der OSZE, an sicherheitspolitische Herausforderungen auf eine Art und Weise heranzugehen, die die Sicherheit aller OSZE-Teilnehmerstaaten und Partner erhöht, begeistert. Das Engagement der OSZE für Afghanistan ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

9 Vgl. Declaration of the International Conference in Support of Afghanistan, Issued Under the Authority of the Three Co-chairs, President Nicolas Sarkozy, President Hamid Karzai, Secretary-General Ban Ki-moon, Paris, 12. Juni 2008.

10 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Report of the Secretary General on the implementation of the Madrid Ministerial Decision 04/07 on OSCE engagement with Afghanistan, SEC.GAL/228/08, 28. November 2008.

Kooperationspartnerschaft zwischen der OSZE und China: Was spricht dafür, was spricht dagegen?

Kurzer Abriss der Kontakte zwischen der OSZE und China

Zu ersten Kontakten zwischen der OSZE und China kam es Ende 2003, als der chinesische Botschafter in Wien um ein Treffen mit dem damaligen OSZE-Generalsekretär Jan Kubiš ersuchte. Offiziell ging es lediglich darum, Botschafter Kubiš zur Eröffnung des Sekretariats der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) im Januar 2004 in Peking einzuladen; konkrete Äußerungen hinsichtlich weitergehender chinesischer Absichten gegenüber der OSZE gab es nicht. Formale Kontakte bestanden ausschließlich zwischen der OSZE und der SOZ. Gleichzeitig fand in Wien zwischen beiden Seiten ein erster Meinungsaustausch über die OSZE und China betreffende Themen statt. Kurz danach wurde der OSZE-Generalsekretär zur Eröffnung des regionalen Antiterrornetzwerkes der SOZ in Taschkent (RATS) eingeladen. Dem später abgegebenen Kommentar eines OSZE-Vertreters zufolge hat es sich für China bei den Jahren 2003 und 2004 offensichtlich insgesamt nur um eine Abtastphase gehandelt.

Im Anschluss an Chinas anfängliche Bemühungen um Kontaktaufnahme mit der OSZE im Jahr 2003 diskutierten die Delegationen in Wien 2005 informell die Möglichkeit, China den Status eines OSZE-Kooperationspartners in Asien anzubieten. Der slowenische Amtierende Vorsitzende fasste die Situation auf dem Ministerratstreffen von Laibach in drei Punkten zusammen:

- Die OSZE habe ein großes Eigeninteresse an einer effektiven Partnerschaft und müsse den beiderseitigen Nutzen anerkennen, der sich zum Beispiel aus der Eröffnung eines Dialogs mit China ergäbe.¹
- China habe 2005 großes Interesse an der OSZE geäußert.²
- Einige Teilnehmerstaaten hätten sich für eine formelle Partnerschaft zwischen OSZE und China ausgesprochen, doch seien die Bedingungen dafür 2005 noch nicht reif gewesen.³

In den darauf folgenden Jahren nahmen Vertreter Chinas im Namen des ASEAN-Regionalforums (ARF) an den OSZE-Konferenzen in Korea (2005),

1 Vgl. Dimitrij Rupel, OSCE CiO Opening Statement, OSCE Ministerial Council, Ljubljana, MC.DEL/4/05, 5. Dezember 2005.

2 Vgl. Tätigkeitsbericht des Amtierenden Vorsitzenden für 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 87-107, hier: S. 104 (Abschnitt über Kooperationspartner in Asien und im Mittelmeerraum).

3 Vgl. ebenda.

Thailand (2006) und der Mongolei (2007) sowie als Vertreter der SOZ an Seminaren mit den Kooperationspartnern der OSZE im Mittelmeerraum teil. OSZE-Repräsentanten zufolge handelte es sich bei den chinesischen Teilnehmern in der Regel um stellvertretende Referats- oder Abteilungsleiter des Außenministeriums oder um Vizepräsidenten wissenschaftlicher Institutionen. Im Juli 2006 brachte die chinesische Botschaft in Wien ihr Interesse an einer Zusammenarbeit mit der OSZE zum Ausdruck. Im Oktober 2006 legte der neue OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut einen kurzen (inoffiziellen) Zwischenstopp in Peking ein, wo er unter anderem mit einem stellvertretenden chinesischen Außenminister zusammentraf. Im Dezember 2006 besuchte der Sondergesandte des belgischen Vorsitzes, Senator Pierre Chevalier, Peking. Seitdem steht das Büro des OSZE-Generalsekretärs in unregelmäßigem Kontakt mit der chinesischen Botschaft in Wien.

Dreimal besuchten Vertreter der OSZE Peking, jedes Mal jedoch ohne offizielle Einladung. Ebenso gab es auch von Seiten Chinas keine offiziellen Besuche bei der OSZE. Dies mag der Grund dafür sein, dass die Frage einer Partnerschaft zwischen der OSZE und China mit den Teilnehmerstaaten nie – wie sonst in der OSZE üblich – „aktiv informell“ erörtert wurde. Auch China hat seit 2005 keine aktiven Schritte mehr unternommen, weitere Kontakte in die Wege zu leiten, sondern reagierte in der Regel lediglich auf Einladungen. Es ist immer noch unklar, ob die Phase 2003-2005, in der China ein gewisses Interesse an der OSZE oder zumindest an Informationen über die OSZE erkennen ließ, nur vorübergehend war oder als Indikator einer möglichen zukünftigen Entwicklung gewertet werden kann.

Relevanz einer Kooperation zwischen der OSZE und China

Vor dem Hintergrund des regional-strukturellen Kontextes sowie der Interessen der beteiligten Hauptakteure ergibt sich für die potenzielle Relevanz einer Kooperation zwischen der OSZE und China ein gemischtes Bild. Während strukturelle Argumente eher für eine Zusammenarbeit sprechen, gilt dies für die Interessen einiger beteiligten Staaten nicht bzw. noch nicht oder in einem weitaus geringeren Maße.

Der (regional-)strukturelle Kontext einer Kooperation zwischen der OSZE und China

China grenzt an vier OSZE-Teilnehmerstaaten: Russland und die drei zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan. Die zentralasiatische Region ist, wie der belgische Vorsitzende der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner der OSZE in Asien, Botschafter Bertrand de Crombrughe, auf der OSZE/Mongolei-Konferenz 2007 in seiner Abschluss-erklärung feststellte, der Dreh- und Angelpunkt zwischen den OSZE-Teilneh-

merstaaten und den asiatischen OSZE-Kooperationspartnern.⁴ Das Gleiche gilt für die Stellung der Region zwischen der OSZE und China. Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und seinen Nachbarn erleben einen Boom, wobei Chinas Interesse besonders den russischen und zentralasiatischen Energieressourcen und anderen Rohstoffen gilt. China, Russland und sämtliche zentralasiatischen Staaten mit Ausnahme Turkmenistans kooperieren im Rahmen der SOZ, insbesondere im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Vermittels der SOZ und der Konsolidierung wichtiger bilateraler Kontakte konnte China seine Stellung als sicherheitspolitischer Akteur in der Region ausbauen. Allein schon aus dieser Perspektive wäre eine Kooperation mit China, dem einzigen Mitgliedstaat der SOZ, der nicht auch Teilnehmerstaat der OSZE ist, für die OSZE wünschenswert. Dies gilt umso mehr, als anderenfalls das Risiko bestünde, dass sich die OSZE und implizit auch die EU von einer wirkungsvollen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien ausschließen.

Gedämpftes Interesse Chinas an europäischen multilateralen Organisationen

Obgleich die EU zu den Haupthandelspartnern Chinas gehört, schätzt man ihren politischen Einfluss auf asiatische und insbesondere chinesische Angelegenheiten in Peking als eher gering ein. Einem Experten zufolge hat die EU im Allgemeinen „keinen wahrnehmbaren Einfluss auf das strategische und institutionelle Gleichgewicht der Asien-Pazifik-Region“ und ist daher für China auch „kein strategischer Partner im eigentlichen Sinne“.⁵ Aus chinesischer Sicht haben direkte bilaterale Beziehungen einen höheren Stellenwert als Beziehungen zur EU, was die Idee, China könnte seine Beziehungen zu Europa über die OSZE ausbauen, noch weniger plausibel erscheinen lässt. Genauso wenig, wie China die EU braucht, um mit europäischen Staaten zu verhandeln, benötigt es die OSZE zur Vermittlung in seinen Beziehungen zu Russland und den USA. Verstärkt wird dieser Umstand noch durch den in jüngster Zeit eingetretenen Bedeutungsschwund der OSZE insgesamt, der aus ihr – so Francis Fukuyama – eine Organisation für „zweitrangige Sicherheitsfragen“⁶ gemacht hat.

Im Sicherheitsdenken Chinas spielt die OSZE so gut wie keine Rolle und das Bewusstsein der chinesischen Eliten für OSZE-Angelegenheiten ist gering. Nur wenige wissenschaftliche Einrichtungen Chinas haben bisher ein Interesse an der Organisation gezeigt und es gibt vielleicht nur ein halbes Dutzend wissenschaftlicher Experten, die sich auf die OSZE spezialisiert haben. Für

4 Vgl. Chairman's recommendations and suggestions, OSCE-Mongolia Conference on „Strengthening the Co-operative Security between the OSCE and the Asian Partners for Co-operation“, Ulaanbaatar, 12-13 June 2007, PC.DEL/589/07, 18. Juni 2007.

5 François Godement, Neither hegemon nor soft power: China's rise at the gates of the West, in: Marcin Zaborowski (Hrsg.), Facing China's rise: Guidelines for an EU strategy, Chaillot Paper Nr. 94, Dezember 2006, S. 51-70, hier: S. 56 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).

6 Francis Fukuyama, Re-envisioning Asia, in: Foreign Affairs 1/2005, S. 75-87, hier: S. 83.

die breite akademische Öffentlichkeit hat die OSZE keinerlei Bedeutung.⁷ Allerdings ist die politische Klasse Chinas nach den sogenannten farbigen Revolutionen in der Ukraine, Georgien und Kirgisistan insofern etwas aufmerksamer gegenüber der OSZE geworden, als man sich zumindest zwischenzeitlich intensiver mit den Ursachen dieser Ereignisse und ihren möglichen Auswirkungen auf China und Zentralasien befasst hat.⁸

Zwiespältige Relevanz für die zentralasiatischen Staaten

Aus zentralasiatischer Sicht mag es gute Gründe für die Aufnahme formaler Beziehungen zwischen der OSZE und China geben. Eingerahmt von ihren beiden großen Nachbarn China und Russland könnten die fünf Staaten zu dem Schluss kommen, dass eine wirksamere Einbeziehung der OSZE – und damit implizit auch der EU – ihren Handlungsspielraum vergrößern würde. In einigen Fällen könnte ihnen daher die Idee einer überregionalen multilateralen Verflechtung mit China – wie sie ja seit langem mit Russland praktiziert wird – gefallen. Andererseits ist die OSZE mit ihrem Demokratisierungsschwerpunkt diesbezüglich vielleicht nicht das willkommenste Instrument, zumal sie in jedem Fall auch mit der SOZ als alternatives Rahmenwerk konkurriert.

Relevanz für die OSZE-Kooperationspartner in (Nordost-)Asien

Unter den Kooperationspartnern in Asien waren es Japan und Südkorea, die sich verschiedentlich für eine Einladung Chinas zu einer Assoziierung als Kooperationspartner ausgesprochen haben. Sie betonten dabei Chinas sicherheitspolitische Bedeutung für das OSZE-Gebiet im Allgemeinen und für Russland und Zentralasien im Besonderen sowie den Bedarf an regionalen Dialogformaten in Nordostasien. Ebenso schlugen sie 2007 einen Wissenstransfer in die Region durch die OSZE vor.⁹

Die Mongolei, die außenpolitisch weitaus zurückhaltender agiert als Japan oder Südkorea, hat in den internationalen Beziehungen ihren eigenen Ansatz des „dritten Nachbarn“ entwickelt, der der EU, Japan und den USA besondere Bedeutung beimisst. Vielleicht verspricht sie sich auch einen Vorteil davon, China zu engeren Beziehungen zur OSZE zu ermutigen.

7 So Hans-Joachim Giessmann, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, in einem Interview mit dem Autor des vorliegenden Beitrags in Hamburg, 22. November 2007.

8 So Feng Shao Lei, School of Advanced International and Area Studies, East China Normal University, in einem Interview mit dem Autor des vorliegenden Beitrags im Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, 22. November 2007.

9 „Der Dialog darüber, inwieweit die Sachkenntnis der OSZE für Nordostasien relevant ist, sollte ebenfalls fortgesetzt werden“, Chairman’s recommendations and suggestions, a.a.O. (Anm. 4), S. 1.

Zusammenfassung

Die Relevanz einer Zusammenarbeit mit China könnte am ehesten dem Interesse der OSZE entspringen, sich in Zentralasien gegenüber den drei Hauptakteuren Russland, China und den USA, die überwiegend auf ihre bilateralen Beziehungen vertrauen, nicht zu isolieren. Hierin sind bis zu einem gewissen Grade die Interessen der EU inbegriffen. Die Tatsache, dass diese drei Akteure und insbesondere China selbst kein spezielles Interesse an einer Kooperation zwischen der OSZE und China zu zeigen scheinen, begrenzt allerdings die Aussicht auf jegliche Form einer solchen Zusammenarbeit.

Argumente für und wider eine Kooperation zwischen der OSZE und China

Im Folgenden sollen einige Bereiche auf die Frage hin untersucht werden, ob sie als gemeinsame Kooperationsfelder für die OSZE und China geeignet sind. Dabei handelt es sich um die wirtschaftliche Entwicklung Chinas, seine allgemeine außenpolitische Strategie, seine Politik gegenüber Zentralasien, einschließlich der Aktivitäten innerhalb der SOZ, die Interessen der Kooperationspartner in Asien, Fragen der menschlichen Dimension und Demokratisierung sowie Statusfragen innerhalb der OSZE.

Die wirtschaftliche Entwicklung Chinas

Chinas außenpolitische Aktivitäten in Nordostasien, gegenüber Europa und im globalen Maßstab werden größtenteils von wirtschaftlichen Interessen bestimmt. In diesem Sinne orientiert sich seine neue Außenpolitik an einer „Strategie der auf gegenseitigem Nutzen und gemeinsamem Gewinnen beruhenden Öffnung [...] und der] Vorantreibung des Aufbaus einer harmonischen Welt, die durch dauerhaften Frieden und gemeinsame Prosperität gekennzeichnet ist“.¹⁰ Die ökonomische Dimension ist für China Ausgangspunkt und Hauptbeweggrund all seiner außenpolitischen Aktivitäten; alle anderen Beweggründe erscheinen dagegen zweitrangig. Das wirtschaftliche Engagement Chinas im OSZE-Gebiet hat ein Ausmaß erreicht, das erhebliche Auswirkungen auf alle anderen Interessensbereiche hat.

Einem Beobachter zufolge hat sich China heute stärker nach außen geöffnet als zu jedem anderen Zeitpunkt seit 1949, und dies nicht nur in ökonomischer Hinsicht.¹¹ Sein wirtschaftlicher Aufstieg öffnet auch Türen in andere Bereiche. Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) hat zum Beispiel zur Folge, dass internationale Verpflichtungen in nationale Verordnungen und

10 Statut der Kommunistischen Partei Chinas, Abschnitt „Allgemeines Programm“, 21. Oktober 2007, unter: http://german.china.org.cn/china/archive/cpc17/2008-09/10/content_16427102.htm.

11 Vgl. Peter Ferdinand, The challenge of democratisation, in: Zaborowski (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), S. 27-38, hier: S. 31.

Strukturen übersetzt werden sollen und müssen. Einige Beobachter sehen das Einsickern des WTO-Regimes in Chinas innere Angelegenheiten bereits als unumkehrbar an.¹² Als Begleiterscheinung des wirtschaftlichen und technologischen Austauschs wurden auch in anderen Bereichen wie Bildung, Wissenschaft, Medien und Migrationspolitik zahlreiche neue Verbindungen hergestellt. Es gibt eine umfangreiche Kommunikation zwischen großen Teilen der chinesischen Gesellschaft und der Wirtschaft und Wissenschaft im Ausland sowie mit der chinesischen Diaspora. Chinesische Touristen entdecken die Welt in großer Zahl. Chinesische Eliten diskutieren die Erfahrungen anderer Länder mit der Umstrukturierung politischer Institutionen, der Reform von Wohlfahrtssystemen und dem Umgang mit strategischen Dilemmata.¹³ Neue Informationstechnologien ermöglichen den Menschen trotz staatlicher Kontrolle direkte Verbindungen mit der Außenwelt. Die Veranstaltung der Olympischen Sommerspiele 2008 war vielleicht das sichtbarste Zeichen der relativen Öffnung Chinas.

Wirtschaftlicher Wandel, Kooperation und Kommunikation durchdringen allmählich Chinas einst isolierte Volkswirtschaft – mit Folgen, die in andere soziale und politische Bereiche hineinwirken. Es ist daher wichtig, dass Bemühungen um einen „Wandel durch Handel“¹⁴ um Ansätze ergänzt werden, die auf Annäherung und Wandel durch multilaterale Zusammenarbeit abzielen. Aus europäischer Sicht wäre es ratsam, China in so viele Bereiche des Austauschs und der Kommunikation wie möglich einzubeziehen.

Die allgemeine außenpolitische Strategie Chinas

Wie auf dem 17. Nationalen Parteikongress der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) im Oktober 2007 unterstrichen wurde, basiert die chinesische Außenpolitik auf den fünf Prinzipien der gegenseitigen Achtung der Souveränität und der territorialen Integrität, des gegenseitigen Nichtangriffs, der gegenseitigen Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, der Gleichberechtigung und des gegenseitigen Nutzens sowie der friedlichen Koexistenz; darüber hinaus strebt China gutnachbarschaftliche Beziehungen und die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern an.¹⁵

Diese Prinzipien werden von Vertretern Chinas auch in Gesprächen über eine Kooperation mit der OSZE hervorgehoben.¹⁶ Gleichzeitig stellen sie ein „weiches“ Instrument für die Durchsetzung Chinas „harter“ ökonomischer Interessen in anderen Staaten dar.

12 Vgl. u.a. Hanns Günther Hilpert/Kay Möller/Gudrun Wacker/Gerhard Will, China 2020: Perspektiven für das internationale Auftreten der Volksrepublik, SWP-Studie 2005/S 32, Oktober 2005, S. 6 und S. 15ff.

13 Vgl. Ferdinand, a.a.O.(Anm. 11), S. 31.

14 Kay Möller, Nordostasien 2002, SWP-Studie 2002/S 36, Oktober 2002, S. 6.

15 Vgl. Statut der Kommunistischen Partei Chinas, a.a.O. (Anm. 10).

16 So Chungqing Wang, Botschaft der Volksrepublik China, in einem Interview mit dem Autor des vorliegenden Beitrags in Wien, 3. Dezember 2007.

Auf globaler Ebene zeigt China nur geringe Ambitionen, die Rolle einer Supermacht zu übernehmen. China agiert im Gegenteil eher pragmatisch, indem es Verantwortung möglichst meidet. In dieser Hinsicht haben die Beispiele Russlands (und der Sowjetunion) und der USA auf China offenbar eine abschreckende Wirkung. In multilateralen Organisationen wie den Vereinten Nationen bemüht sich China um Neutralität bzw. Passivität. Im Allgemeinen zieht man es vor, Außenbeziehungen eher bilateral als multilateral zu gestalten. Zwei Ausnahmen verdienen allerdings Erwähnung: Chinas Rolle als Mitbegründer der SOZ und sein Beitritt zur WTO.

Unabhängig von Chinas wirtschaftlicher Entwicklung sind seine globalen militärischen und politischen Kapazitäten noch immer begrenzt. Die auch künftige Präsenz der USA in der Asien-Pazifik-Region ist unbestreitbar, ebenso der erhebliche Einfluss anderer Akteure. In der chinesischen Führung scheint man sich darüber keine Illusionen zu machen.

Gleichzeitig hat Peking auf die Bedenken seiner Nachbarn gegenüber Chinas erfolgreicher Entwicklung sichtbar sensibel reagiert. Die gezielt betriebene Normalisierung seiner Nachbarschaftsbeziehungen sowie die Mitbegründung von oder der Beitritt zu multilateralen Rahmenwerken demonstrieren Pekings neue relative Offenheit und politische Ansprechbarkeit. Man bemüht sich um konstruktive Beziehungen zu wichtigen Akteuren wie den USA, Russland, Indien, der EU und einflussreichen EU-Mitgliedstaaten, meidet jedoch Bündnisse.¹⁷ Von zunehmender Bedeutung ist Chinas aktive Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in Afrika.

Während die traditionellen außenpolitischen Prinzipien Chinas wie Nichteinmischung, Meidung von Verantwortung und die Konzentration auf bilaterale Beziehungen zwar einerseits weiterhin Gültigkeit besitzen, lässt sich gleichzeitig eine gewisse Aufweichung feststellen. Auf lange Sicht erhöht dies die Chancen, China in den von ihm selbst als kritisch wahrgenommenen Bereichen in multilaterale Netzwerke und Organisationen einzubinden.

Zentralasien und die OSZE, die SOZ und die Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA)

Seit Mitte der neunziger Jahre hat China entscheidende Schritte zum Aufbau stabiler Beziehungen zu Russland und seinen zentralasiatischen Nachbarn unternommen. Schlüsselmomente waren die Lösung von Grenzfragen sowie die Gründung der SOZ im Jahr 2001. Auf der einen Seite schuf dies günstige Bedingungen für Chinas weitere wirtschaftliche Expansion in diesen Teil des OSZE-Gebiets. Andererseits führte es zur Errichtung einer neuen multilateralen Sicherheitsstruktur in Zentralasien, die China mit einbezieht.

Während der neunziger Jahre lag auf der anderen Seite das Hauptaugenmerk der OSZE auf Südost- und Osteuropa. Erst mit dem 11. September 2001

17 Vgl. Gudrun Wacker, Chinas „Grand Strategy“, in: Gudrun Wacker (Hrsg.), Chinas Aufstieg. Rückkehr der Geopolitik?, SWP-Studie 2006/S 03, Februar 2006, S. 64f.

rückte Zentralasien stärker in den Mittelpunkt des Interesses. „Der Fokus der OSZE verschiebt sich heute“, wie ein Beobachter feststellte, „mehr und mehr gen Osten – in den Südkaukasus, nach Zentralasien mit Kasachstan und nach Afghanistan.“¹⁸

Die zurückliegenden Entwicklungen haben zu einer Situation geführt, in der sich die Handlungssphären der OSZE und Chinas in Zentralasien zunehmend überschneiden. Es stellt sich daher die Frage, wie diese Überschneidung zu organisieren ist: kooperativ, kompetitiv oder isolationistisch?

Abgesehen von dieser grundsätzlichen Frage ist auch der notwendige Grad der Formalisierung einer Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten zu untersuchen. Eine Kooperation zwischen der OSZE und China muss nicht zwingend auf direkte Art organisiert werden, indem man China zu einem Kooperationspartner in Asien macht. Sie ließe sich auch indirekt gestalten, indem man sich der SOZ und der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA) als Plattformen bedient (vgl. den Abschnitt über Plattformen für eine indirekte Kooperation zwischen der OSZE und China, s.u.).

Der kasachische OSZE-Vorsitz 2010 könnte eine solche Zusammenarbeit fördern, zumal Kasachstan gegenwärtig auch den Posten des Generalsekretärs der SOZ besetzt. Peking könnte nicht nur zu dem Schluss kommen, dass „diese Kombination China neue Handlungsräume eröffnet“.¹⁹ Es könnte sich auch die Chance ergeben, die von Kasachstan initiierte überregionale CICA als weitere Plattform für einen Austausch zwischen CICA-Beobachter OSZE und CICA-Mitglied China zu nutzen.

Die Interessen der OSZE-Kooperationspartner in (Nordost-)Asien

Nordostasien kommt in den internationalen Beziehungen als Subregion eine eigenständige Bedeutung zu. Es ist evident, dass wichtige Sicherheitsfragen hier nicht ohne China gelöst werden können. Das Gleiche gilt für Russland und die USA. Multilateralismus hat in der Region keinerlei Tradition. Während regionales Krisenmanagement und vertrauensbildende Maßnahmen hauptsächlich auf bilateralen Beziehungen basieren, können moderne Sicherheitsprobleme jedoch nicht mehr länger außerhalb multilateraler Arrangements behandelt werden, wie es am Beispiel der Sechs-Parteien-Gespräche zur Korea-Frage deutlich wird.

Beobachter gehen im Allgemeinen davon aus, dass der Aufbau eines Rahmens für regionale Sicherheitskooperationen in Nordostasien untrennbar mit der Entwicklung der Beziehungen zwischen den vier Hauptakteuren der Region – China, Japan, Russland und den USA – verknüpft ist.²⁰ Vor diesem

18 Hideyuki Sakamoto, Chargé d'affaires, Japanische Botschaft, in einem Interview mit dem Autor des vorliegenden Beitrags in Wien, 4. Dezember 2007.

19 Interview mit Feng Shao Lei, a.a.O. (Anm. 8).

20 Vgl. Statement of the Permanent Mission of Spain to the OSCE, in: Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Secretary General, Section for External

Hintergrund haben nicht nur Japan und Südkorea, sondern auch Russland und die USA und bis zu einem gewissen Grad auch China ein Interesse daran, bilaterale Dialoge für weitere Teilnehmer zu öffnen. 2005 kündigten die USA und Südkorea in einer gemeinsamen Erklärung an, „gemeinsam einen regionalen multilateralen Sicherheitsdialog und einen Kooperationsmechanismus zu entwickeln, um so regionalen Sicherheitsfragen gemeinsam begegnen zu können“.²¹ China hat seinerseits mehrfach vorgeschlagen, ein Sicherheitsforum für Nordostasien ins Leben zu rufen, das zu einem späteren Zeitpunkt die Sechs-Parteien-Gespräche ersetzen könnte.²²

In Anbetracht der Heterogenität Nordostasiens könnte die eine oder andere Seite ihr Augenmerk auf das OSZE-Modell richten. Als Plattform, die erwiesenermaßen die Fähigkeit besitzt, durch Dialog und Verhandlungen gegenseitiges Vertrauen zu fördern und mittels Rüstungskontrolle Bedrohungspotenziale zu reduzieren, verfügt die OSZE über Erfahrungen, die Nordostasien für sich nutzen könnte.²³ Das mag insbesondere für den frühen KSZE-Prozess gelten, der dazu diente, Kontinuität in die internationalen Beziehungen zu bringen und Sicherheitsstandards zu etablieren. Zusammen mit der Erfahrung der KSZE speziell im Bereich gesamteuropäischer Lösungen und Vereinbarungen könnte sich dies gerade auch aufgrund des eher losen Zusammenschlusses von Staaten, den die KSZE anfangs darstellte, als attraktiv erweisen.²⁴ Ein Transfer des Know-hows der OSZE im Bereich des multilateralen Konfliktmanagements auf Nordostasien könnte dort zu regionaler Stabilität beitragen. Selbst China teilt offenbar die Ansicht, dass „die OSZE ein Modell für den Aufbau von Institutionen in Nordostasien sein könnte“.²⁵

Japan und Südkorea, die beide bereits Kooperationspartner in Asien sind, haben sich dafür ausgesprochen, China denselben Status anzubieten. Aus ihrer Sicht ist die Einrichtung multilateraler Formate in Nordostasien unausweichlich, da bilaterale Beziehungen zum Aufbau regionaler Sicherheit nicht ausreichen. Südkorea verweist dabei auf seine Erfahrungen mit den Sechs-Par-

Co-operation, 2005 OSCE-Korea Conference on new security threats and a new security paradigm, 25-26 April 2005, PC.DEL/343/05, 28. April 2005.

21 So Präsident George W. Bush und Präsident Roh Moo-hyun in: Joint Declaration on the ROK-U.S. Alliance and Peace on the Korean Peninsula, 17. November 2005, unter: <http://merln.ndu.edu/archivepdf/northkorea/WH/20051117-6.pdf>.

22 Vgl. Godement, a.a.O. (Anm. 5), S. 64.

23 Vgl. *Inventing a New Framework for Peace and Security in Northeast Asia*, Grundsatzrede von Su-Hoon Lee, Vorsitzender des Presidential Committee on Northeast Asian Cooperation Initiative, Republik Korea, auf einem Symposium des Strategic Peace and International Affairs Research Institute, Tokai University, 26. September 2005, S. 5, unter: http://nabh.pa.go.kr/board/data/activity/362/leesh_050923.pdf.

24 „Europa profitierte davon, dass die KSZE anfangs nur ein loser Zusammenschluss war. Dieses ‚Losesein‘ funktionierte wunderbar, da es einer Reihe von Staaten mit strategisch unterschiedlichen Perzeptionen gestattete, sich an einen Tisch zu setzen und über verschiedene Sicherheitsfragen zu diskutieren. In Anbetracht des sowohl auf politischer als auch auf militärischer Ebene fehlenden ‚Vertrauens‘ sowie der Komplexität der Sicherheitsprobleme in der Region könnte eine solch lose Struktur auch für Nordostasien zumindest zu Beginn geeigneter sein.“ Ebenda., S. 7.

25 Interview mit Chunqing Wang, a.a.O. (Anm. 16).

teien-Gesprächen. Japans bilaterale Erfahrungen insbesondere mit China sind unbefriedigend. Die japanischen Positionen zu einer Partnerschaft zwischen der OSZE und China reichen von anfänglich starken Unterstützungsbekanntnissen bis hin zu eher zurückhaltenden Stellungnahmen in jüngster Zeit.²⁶ Die Positionen Südkoreas sind eindeutiger und artikulieren sowohl allgemeine Unterstützung als auch die Notwendigkeit, die Bemühungen um eine koreanische Wiedervereinigung mit Chinas Einbindung in alle potenziellen multilateralen Formate zu verknüpfen.²⁷ Insgesamt geht es Südkorea darum, die Sicherheitsordnung Nordostasiens von einem auf Perzeptionen des Kalten Krieges beruhenden Paradigma der kollektiven Verteidigung auf eines der kooperativen Sicherheit auf der Grundlage des Konzepts umfassender Sicherheit umzustellen.²⁸

Dementsprechend ist es weniger der gegenwärtige regionale Fokus der OSZE auf Zentralasien, als vielmehr ihre allgemeinen Merkmale und ihre historische Erfahrung mit multilateralen Prozessen, die die Organisation zu einem attraktiven Partner für die Staaten Nordostasiens machen könnten. Der Transfer der Erfahrungen der OSZE auf Nordostasien führt jedoch keineswegs zwangsläufig dazu, dass China zum OSZE-Kooperationspartner in Asien wird.

Menschenrechte und Demokratisierung

Es wird häufig argumentiert, die OSZE sei aufgrund ihres *Acquis* in der menschlichen Dimension in China nicht gern gesehen, insbesondere aufgrund ihrer Position, „dass die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.²⁹ Dies deckt sich mit dem Befund, dass „Chinas neu entdecktes Engagement für den Multilateralismus in der Praxis ein Synonym für die Nichteinmischung in die Angelegenheiten souveräner Staaten ist – und das gilt auch für multilaterale Organisationen und ein international sanktioniertes Vorgehen. In der Vergangenheit betraf dies Menschenrechtsfragen und Fragen des Regimewechsels.“³⁰ China dürfte daher mit der OSZE und insbesondere mit ihrer menschlichen Dimension ein grundsätzliches Problem haben. In diesem Sinne könnte die OSZE in Nordostasien auf Ablehnung stoßen, zumal man den Tätigkeitsschwerpunkt der OSZE dort heutzutage eher im Bereich Demokratisierung und Schutz der

26 Vgl. Interview mit Hideyuki Sakamoto, a.a.O. (Anm. 18).

27 So Botschafter Sung-Hwan Kim, Botschaft der Republik Korea, Ständige Vertretung bei den internationalen Organisationen in Wien, in einem Interview mit dem Autor des vorliegenden Beitrags in Wien, 3. Dezember 2007.

28 Vgl. Su-Hoon Lee, a.a.O. (Anm. 23), S. 2-3.

29 Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 3. Oktober 1991, S. 2, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_de.pdf.

30 Godement, a.a.O. (Anm. 5), S. 57.

Menschenrechte sieht, also in der menschlichen Dimension umfassender und kooperativer Sicherheit.³¹

War der KSZE/OSZE-Prozess ursprünglich ein Mittel zum Erhalt des Status quo zwischen Staaten, so ist aus der OSZE zunehmend ein Instrument der Einflussnahme auf die inneren Entwicklungen in den Transformationsländern geworden. Es wird gemeinhin angenommen, dass dies zur Stabilität auf nationaler Ebene und auch über diese hinaus beiträgt. OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich für den Fall „eines durch undemokratische Mittel herbeigeführten Sturzes oder des versuchten Sturzes einer rechtmäßig gewählten Regierung eines Teilnehmerstaates“³² gegenseitige Unterstützung zugesichert. Es war sicherlich kein Zufall, dass diese Zusage unmittelbar nach dem gescheiterten Putsch in Russland (1991) gegeben wurde – dem Vernehmen nach auf Anregung Russlands. Insbesondere im Zusammenhang mit besagter Öffnung innerer Angelegenheiten für die Einmischung seitens der KSZE/OSZE gelobten die Staaten, „die rechtmäßigen Organe [... des betroffenen] Staates, die für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stehen, mit großem Nachdruck [zu] unterstützen, um ihrer gemeinsamen Verpflichtung nachzukommen, sich jeglichem auf eine Verletzung dieser Grundwerte abzielenden Versuch entgegenzustellen“.³³ Die KSZE/OSZE stellt ein Modell für ein erfolgreiches Transformationsmanagement dar, das gleichzeitig plötzliche Brüche und Instabilitäten verhindern helfen kann. Selbst wenn China die OSZE anders wahrnehmen sollte, dürfte ihr Konzept der „Begleitung“ friedlichen Wandels gleichwohl für Skepsis auf chinesischer Seite sorgen.

Andererseits sieht sich die chinesische Führung anscheinend veranlasst, sowohl auf westliche Kommentare über die Lage im Inneren des Landes als auch auf die direkt aus dieser erwachsenden Herausforderungen zu reagieren. Auf dem 17. Nationalen Parteikongress der KPCh nahm der chinesische Staatspräsident und Generalsekretär der KPCh, Hu Jintao, mehrfach Bezug auf Demokratisierungsfragen. Der Parteitag verabschiedete außerdem Ergänzungen zum Statut der Kommunistischen Partei Chinas, in denen es heißt: „Die Menschenrechte sind zu respektieren und zu schützen. Wir müssen freie Meinungsäußerung fördern und Systeme und Verfahren für die demokratische Wahl, demokratische Entscheidungsfindung, demokratische Verwaltung und demokratische Kontrolle etablieren bzw. vervollständigen. Die Gesetzgebung und Gesetzesdurchführung des Staates sollen intensiviert werden, damit alle Arbeit des Staates ins gesetzliche Gleis gebracht wird.“³⁴

31 Vgl. Kiki Fukushima, A Fate of Regionalism in East Asia and Northeast Asia – A View from Tokyo, Paper für die Konferenz „Northeast Asia’s Economic and Security Regionalism: Old Constraints and New Prospects“ des Center for International Studies an der University of Southern California vom 3.-4. März 2006, 3. März 2006, S. 26 unter: <http://uscis.org/tools/software/original/public/fileforward.php?Id=3325&PHPSESSID=582dc278b53ce57306158e2d2a7e7b0b>.

32 Dokument des Moskauer Treffens, a.a.O. (Anm. 29), S. 7.

33 Ebenda.

34 Statut der Kommunistischen Partei Chinas, a.a.O. (Anm. 10).

Derartige Erklärungen könnte man leicht als Lippenbekenntnisse abtun. Andererseits gehen sie weit über alles hinaus, was je in der Sowjetunion passiert ist – vielleicht mit Ausnahme der späten Gorbatschow-Phase. Außerdem tendiert deklaratorische Politik dazu, sich zu verselbständigen und zur Beru- fungsgrundlage für einen tatsächlichen Wandel zu werden, gerade so, wie es im ehemaligen Sowjet-Block mit der Schlussakte von Helsinki geschehen ist. Aus diesem Blickwinkel stellt der OSZE-*Acquis* in der menschlichen Dimen- sion kein Hindernis dar, sondern ist langfristig betrachtet ein wichtiger Aktiv- posten für die Beziehungen zwischen der OSZE und China.

Auch wenn sich beide Argumente augenscheinlich widersprechenden, ist jedes für sich genommen richtig. Auf kurze Sicht könnten die relativ rigorosen Verpflichtungen der OSZE in den Bereichen Menschenrechte und Demokra- tie für chinesische Vorbehalte sorgen. Auf längere Sicht könnte es jedoch möglich sein, dass China das Know-how und die Erfahrungen der OSZE in demokratischen Transformationsprozessen mehr zu schätzen lernt.

Japans Sonderstellung als dämpfender Faktor

Zu guter Letzt könnte aber auch die langjährige Partnerschaft der OSZE mit Japan und Japans Sonderstellung unter den OSZE-Kooperationspartnern in Asien die Bemühungen, China für eine Zusammenarbeit zu gewinnen, in ge- wissem Umfang erschweren. Es ist nicht sicher, ob China dazu bereit wäre, die Japan von der OSZE traditionell zugestandene Sonderbehandlung und Ja- pans besondere Stellung innerhalb der asiatischen Kooperationspartner der OSZE, die sogar in der neuen Geschäftsordnung der OSZE verankert ist, zu akzeptieren.³⁵

Die zwischen China und Japan bestehenden Spannungen könnten dazu bei- tragen, China von der Idee einer Fortführung der Kontakte zur oder gar der Kooperation mit der OSZE abzuhalten – dies um so mehr, als sich das Ver-

35 „3. Japan kann Sitzungen der Beschlussfassungsorgane beiwohnen und sowohl mündliche als auch schriftliche Beiträge leisten, jedoch nicht an der Redaktion von Dokumenten mit- wirken. 4. Andere Kooperationspartner können Treffen der Staats- und Regierungschefs und des Ministerrats beiwohnen und sowohl mündliche als auch schriftliche Beiträge leis- ten, sowie auf Einladung des jeweiligen Vorsitzenden bestimmten Sitzungen des PC und FSK beiwohnen, jedoch nicht an der Redaktion von Dokumenten mitwirken.“ Geschäfts- ordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, MC.DOC/1/06, 1. November 2006, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2007, Baden-Baden 2008, S. 387-411, hier: IV Geschäftsordnung für Beschlussfassungsorgane, IV.1 Allgemeine Regeln, (D) Sonstige Teilnehmer, S. 398-399, sowie: „7. Sofern das jeweilige übergeord- nete Beschlussfassungsgremium für bestimmte ISB nichts anderes beschließt, können die Kooperationspartner an den Sitzungen der folgenden ISB teilnehmen, jedoch nicht an der Redaktion von Dokumenten mitwirken: (a) Japan – PrepComm, EESC, Arbeitsgruppe A und B, Kontaktgruppe für die asiatischen Kooperationspartner (b) andere Kooperations- partner – an ihren entsprechenden Kontaktgruppen.“ Ebenda, V. Geschäftsordnung für in- formelle Gremien, (A) Nachgeordnete informelle Gremien (ISB) der Beschlussfassungs- organe, S. 403; online unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2006/12/22361_de.pdf.

hältnis zu Japan im Gegensatz zu den Beziehungen Chinas zu seinen anderen Nachbarn in den letzten Jahren nur schleppend verbessert hat.

Plattformen für eine indirekte Kooperation zwischen der OSZE und China

Angesichts Chinas zögerlicher Annäherung und seiner Probleme mit dem OSZE-*Acquis* in der menschlichen Dimension scheint es verfrüht, die Möglichkeit, dass China OSZE-Kooperationspartner wird, direkt zu thematisieren. Außerdem durchläuft die OSZE gerade selbst eine schwierige Phase, in der ihre Verpflichtungen in der menschlichen Dimension von einigen Teilnehmerstaaten mehr oder weniger offen infrage gestellt werden.

Andererseits wäre es kurzfristig, die Idee einer Zusammenarbeit mit China bereits auf Eis zu legen, könnten doch so unter Umständen längerfristige strategische Chancen verpasst werden. So gesehen wäre es beispielsweise denkbar, sich China indirekt anzunähern, indem man Formate wie etwa die SOZ, die CICA, das ARF und das Diskussionsformat ASEAN+3 sowie *Track-II*-Veranstaltungen als Kontaktplattformen nutzt.

Die Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) als Kontaktplattform

Da China das einzige Mitglied der SOZ ist, das nicht zugleich OSZE-Teilnehmerstaat ist, bedeutet jede Interaktion der OSZE mit der SOZ auch eine Interaktion mit China. Zu den hier verfügbaren Formen der Kooperation gehören gegenseitige Einladungen zu Konferenzen und gemeinsame Seminare sowie die Teilnahme der SOZ an ausgewählten OSZE-Projekten in Zentralasien. Angesichts der Tatsache, dass die SOZ keine der OSZE vergleichbare normative Grundlage, insbesondere in der menschlichen Dimension, bereitstellt, könnte sich dies als schwierig erweisen. Außerdem könnte die SOZ es vorziehen, sich einseitiger auf die Bekämpfung der „drei Übel“ des Terrorismus, Separatismus und Extremismus zu konzentrieren.³⁶ Zu vermuten, die menschliche Dimension würde wahrscheinlich zu einem zentralen Thema werden, beschlösse die OSZE nur, ihre Beziehungen zur SOZ zu verbessern,³⁷ könnte sich in diesem Fall als ziemlich unrealistisch erweisen. Dennoch gäbe es eine Reihe von ersten Schritten, die für eine Kooperation mit der SOZ unternommen werden könnten. Ein Weg könnte darin bestehen, Fragen der menschlichen Dimension und ihr Potenzial zur Bekämpfung der „drei Übel“ zu diskutieren.

36 Vgl. Alyson J.K. Bailes/Pál Dunay/Pan Guang/Mikhail Troitskiy, *The Shanghai Cooperation Organisation*, SIPRI Policy Paper Nr. 17, Mai 2007, S. 6., sowie die *Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism*, 15. Juni 2001, unter: http://english.scosummit2006.org/en_bjzl/2006-04/20/content_87.htm.

37 Vgl. Marcel de Haas, *The Shanghai Cooperation and the OSCE: Two of a kind?*, in: *Helsinki Monitor: Security and Human Rights* 3/2007, S. 257.

Die Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA) als Kontaktplattform

Die CICA geht zurück auf eine Initiative des kasachischen Präsidenten Nursultan Nasarbajew, die 1992 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorgestellt wurde. Zu den Mitgliedern der CICA gehören außer Russland, den USA und China vier zentralasiatische Staaten: Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan. Neben anderen internationalen Organisationen nimmt auch die OSZE mit Beobachterstatus an Veranstaltungen der CICA teil. Die CICA hat eine Erklärung zu den Prinzipien, die die Beziehungen zwischen der CICA und ihren Mitgliedsstaaten regeln (1999), und einen CICA-Katalog vertrauensbildender Maßnahmen (2004) erarbeitet. Als kleineres internationales Forum könnte sie sich als geeigneter Ort für den Dialog zwischen der OSZE und China erweisen.

Das ASEAN-Regionalforum (ARF) als Kontaktplattform

Das 1994 ins Leben gerufene ARF ist die sicherheitspolitische Dimension des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und stellt das wichtigste, regelmäßig tagende multilaterale Sicherheitsgremium in Asien dar. Ihm gehören die zehn ASEAN-Staaten und eine größere Gruppe von ASEAN-Dialogpartnern an. Das ARF ist potenziell ein weiteres bedeutendes Format für einen Austausch zwischen der OSZE und China. Obgleich der Schwerpunkt der ASEAN in erster Linie auf Südostasien liegt, verfügt das ARF auch über eine speziell nordostasiatische Dimension. Arrangements wie das ARF beruhen auf der Überzeugung, dass regionale Sicherheit sich im Wesentlichen auf subregionale Annäherungsprozesse gründen muss, die wiederum durch bilaterale Dialoge vorbereitet werden müssen. Für China und relevante ASEAN-Dialogpartner³⁸ stellt das ARF ein wichtiges Forum dar. Der OSZE bietet es speziell in Bezug auf China eine Plattform für einen Erfahrungsaustausch, insbesondere über vertrauensbildende Maßnahmen und präventive Diplomatie, die beide Schlüsselthemen auf der Agenda des ARF darstellen.

Das ASEAN+3-Format als Kontaktplattform

Ein weiteres Format zur Gestaltung des subregionalen Dialogs in Nordostasien ist das für Gespräche zwischen China, Japan und Südkorea gegründete Diskussionsformat ASEAN+3. Auf dem ASEAN-Gipfel von Singapur im Jahr 2007 beschloss man die Ausgliederung der „Plus-drei“-Dimension aus ASEAN+3 und ihre stufenweise Weiterentwicklung zu einem autonomen in-

38 Zu ihnen gehören mehr als 30 OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner, darunter Kanada, die EU-Staaten über die Partnerschaft der EU, Russland und die USA auf der einen sowie Japan, die Mongolei, Südkorea und das ASEAN-Mitglied Thailand auf der anderen Seite.

stitutionalisierten Format für trilaterale Gespräche. Dazu gehören auch Pläne, ein kleines Sekretariat zu gründen und hochrangige Treffen auf Rotationsbasis in die Wege zu leiten.

Track-II-Ansätze als Kontaktplattformen

Die oben erwähnten Plattformen und insbesondere das ARF- und das ASEAN+3-Format können mit *Track-II*-Ansätzen kombiniert werden, die dazu dienen, zukünftige offizielle Kontakte vorzubereiten.

Empfehlungen

Der Grundgedanke der folgenden Empfehlungen ist nicht, China in einem einzigen großen, offiziellen Schritt zu einer Kooperationspartnerschaft mit der OSZE einzuladen, sondern vielmehr im Rahmen verschiedener Formate eine Vielzahl kleiner Schritte zu unternehmen, um China auf diese Weise kontinuierlich mit Informationen zu versorgen und mit der Zusammenarbeit auf unterer Ebene zu beginnen, wozu auch die *Track-II*-Diplomatie gehört.

Chinas möglicher Wunsch, seine eher diskreten Kontakte mit der OSZE fortzuführen, sollte Berücksichtigung finden. Aus chinesischer Sicht, so heißt es, „könnte man mit einem Mitarbeiteraustausch, gegenseitigen Besuchen, der wechselseitigen Teilnahme an Symposien und der Erörterung von Themen wie Antiterrormaßnahmen, Proliferation und Rüstungskontrolle auf operativer Ebene beginnen. Neue Bedrohungen und Risiken sind auch für China relevant. Wir hoffen auf einen Austausch auf der Arbeitsebene oder etwas darüber.“³⁹

China sollte dazu eingeladen werden, regelmäßige Kontakte zur OSZE aufzunehmen. Dies sollte in der Absicht geschehen, China schrittweise mit den europäischen Traditionen multilateraler Sicherheit, wie sie von der OSZE verkörpert werden, vertraut zu machen. Die relevanten Bereiche reichen von OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen bis hin zu OSZE-Organen, -Mechanismen und -Verfahren. Informationen hierzu sollten interessierten chinesischen Seiten zur Verfügung gestellt werden.

Es könnte schrittweise eine *Track-II*-Diplomatie mit China eingerichtet werden, indem man zunächst chinesische Experten zu *Track-II*-Veranstaltungen der OSZE einlädt, später dann gemeinsame Veranstaltungen dieser Art zwischen der OSZE und China organisiert. Die *Track-II*-Ansätze des ARF haben sich bislang als erfolgreich erwiesen.

Des Weiteren sollten kleinere wissenschaftliche Kooperationsprojekte gefördert werden. Ein Beispiel dafür wäre die Unterstützung von Netzwerken zwischen chinesischen, deutschen und zentralasiatischen Denkfabriken.⁴⁰ Wis-

39 Interview mit Chunqing Wang, a.a.O. (Anm. 16).

40 Vgl. Interview mit Feng Shao Lei, a.a.O. (Anm. 8).

senschaftliche Projekte werden in chinesischen Kommentaren häufig als erster Schritt in Richtung offizieller Kooperation genannt.⁴¹ Darüber hinaus kann die Nutzung des OSZE-Büros in Prag für den schrittweisen Aufbau eines *Track-II*-Austauschs mit den OSZE-Kooperationspartnern in Asien, an dem auch chinesische Experten teilnehmen könnten, in Erwägung gezogen werden.

Es wäre auch ratsam, einige der Vorschläge, die 2007 auf der OSZE/Mongolei-Konferenz in Ulan Bator gemacht wurden, auf China anzuwenden. Sie wurden ursprünglich mit Blick auf interessierte Kooperationspartner in Asien erarbeitet und beinhalten unter anderem die Entsendung von Experten zu regionalen OSZE-Workshops, -Seminaren oder -Trainingsprogrammen in allen drei Dimensionen sowie die Abordnung von Experten in die Durchführungsorgane der OSZE.⁴²

Es sollte ein „OSZE-trifft-Nordostasien“-Seminar veranstaltet werden, das von Vertretern der Kooperationspartner in Asien, von interessierten Teilnehmerstaaten, OSZE-Organen und Vertretern Chinas besucht werden kann. Im Sinne der 2007 in Ulan Bator gemachten Vorschläge sollte dieses Seminar dazu genutzt werden, die Relevanz der Erfahrungen der OSZE für Nordostasien, insbesondere im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen (VBM), zu erörtern.⁴³

Bereits existierende gemeinsame Veranstaltungen mit dem ARF sollten dazu genutzt oder neue Veranstaltungsformate dafür eingeführt werden, den Erfahrungsaustausch in den Bereichen VBM und präventive Diplomatie zu ermöglichen. Das ARF hatte diesbezüglich erklärt, es wünsche die Interaktion „mit bedeutenden Organisationen und Prozessen, die von unmittelbarer Relevanz für das ARF und seine konkreten Aktivitäten im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen und präventiver Diplomatie sind“.⁴⁴ Dies könnte sich für den Aufbau von Kontakten zu China als nützlich erweisen.

Die Einladung Nordkoreas zu Gesprächen mit der OSZE sollte in Erwägung gezogen werden. Auch wenn eine Einladung Chinas davon unabhängig ist, könnte es dennoch insofern Berührungspunkte geben, als dadurch eine positive Atmosphäre geschaffen würde. Südkorea unternimmt bereits ähnliche Bemühungen, Nordkorea enger in die Angelegenheiten des ARF einzubeziehen.⁴⁵

Es sollte bereits im Vorfeld darüber nachgedacht werden, den kasachischen OSZE-Vorsitz des Jahres 2010 für den Aufbau von Kontakten zu China zu nutzen. In diesem Zusammenhang könnte der gegenwärtige kasachische Ge-

41 Vgl. ebenda.

42 Vgl. Chairman's recommendations and suggestions, a.a.O. (Anm. 4), S. 1.

43 Vgl. ebenda.

44 ASEAN Regional Forum, A Concept Paper on Enhancing Ties between Track I and Track II in the ARF, and between the ARF and Other Regional and International Security Organizations; 13th ARF, Kuala Lumpur 2006; PC.DEL/278/07/Rev.1.

45 Vgl. Permanent Mission of Belgium to the OSCE, Report of the Contact Group meeting with the Asian Partners for Co-operation, Vienna, 22 June 2007, PC.DEL/646/07, 27. Juni 2007.

neralsekretär der SOZ eine wertvolle Vermittlerrolle übernehmen. Ebenso könnte auch die von Kasachstan initiierte CICA als Rahmen für den Austausch mit dem CICA-Mitglied China genutzt werden.

Schließlich sollten offizielle Vertreter der SOZ zu OSZE-Veranstaltungen in Zentralasien eingeladen werden und OSZE-Vertreter sowie Diplomaten der Teilnehmerstaaten im Namen der OSZE an SOZ-Veranstaltungen teilnehmen. Beide Organisationen sollten außerdem gemeinsame Seminare auf Expertenebene zu für beide gleichermaßen relevanten Themen abhalten.

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Acht (G-8)
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Europarat

Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO)
Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)
Partnerschaft für den Frieden (PfP)
NATO-Russland-Rat
NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission

Europäische Union (EU)
EU-Bewerberländer
EU-Assoziierungsabkommen
Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)

Westeuropäische Union (WEU)
Assoziierte WEU-Mitglieder¹
Assoziierte WEU-Partner
WEU-Beobachter²
Eurokorps

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat
Euro-arktischer Barentsrat
Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter
Nordischer Rat
Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Stabilitätspakt für Südosteuropa
Mittleuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)
Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)
Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECF)
Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC)

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.

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)

Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS)

Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ)

Quellen:

OECD: www.oecd.org

Europarat: www.coe.int

NATO: www.nato.int

EU: europa.eu

WEU: www.weu.int

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat: 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.stabilitypact.org/wt2/TradeCEFTA2006.asp

ZEI: www.ceinet.org

SECI: www.secicenter.org

BSEC: www.bsec-organization.org

NAFTA: www.nafta-sec-alena.org

OVKS: www.dkb.gov.ru

SCO: www.sectso.org

Die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen¹

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 PPP⁵: 6.300 (OSZE-Rang: 47)⁶

BIP-Wachstum: 6 Prozent (OSZE-Rang: 21)⁷

Streitkräfte (aktive): 11.020 (OSZE-Rang: 36)⁸

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), SAA (2006), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1995), SECI, SEEC, 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: 38.800 (6)⁹

BIP-Wachstum: 4 Prozent (33)¹⁰

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1994).

3. Armenien

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 29.743 km² (44)

Bevölkerung: 2.976.372 (42)

1 Bearbeitet von Jochen Rasch.

2 Von 56 Ländern.

3 Von 56 Ländern.

4 Von 56 Ländern.

5 Internationaler Dollar ist der Wertausdruck der PPP. Als PPP (Purchasing Power Parity/ Kaufkraftparität) wird die Anzahl der Einheiten einer Landeswährung bezeichnet, die benötigt wird, um eine identische Menge an Waren und Dienstleistungen auf dem einheimischen Markt zu kaufen, für die in den Vereinigten Staaten ein US-Dollar aufzuwenden wäre. Vgl. The World Bank, World Development Report 2002, Washington, D.C., 2002.

6 Von 55 Ländern.

7 Von 55 Ländern.

8 Von 52 Ländern. Bei der Berechnung der Rangfolge in dieser Kategorie werden die Streitkräfte des türkischen Teils von Zypern getrennt gezählt.

9 2005.

10 2005 (geschätzt).

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 4.900 (49)
BIP-Wachstum: 14 Prozent (2)
Streitkräfte (aktive): 42.080 (20)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, Pfp (1994), GUS (1991), BSEC, OVKS.

4. Aserbaidschan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (27)
Bevölkerung: 7.961.619 (25)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.700 (44)
BIP-Wachstum: 23 Prozent (1)
Streitkräfte (aktive): 66.740 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, Pfp (1994), GUS (1991), BSEC.

5. Belarus

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 207.600 km² (19)
Bevölkerung: 10.293.011 (19)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.900 (41)
BIP-Wachstum: 8 Prozent (11)
Streitkräfte (aktive): 72.940 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, Pfp (1995), GUS (1991), ZEI (1995), OVKS.

6. Belgien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 30.528 km² (43)
Bevölkerung: 10.379.067 (18)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 35.300 (13)
BIP-Wachstum: 3 Prozent (42)
Streitkräfte (aktive): 39.690 (22)
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: 51.209 km² (36)

Bevölkerung: 4.498.976 (36)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.000 (45)
BIP-Wachstum: 6 Prozent (21)
Streitkräfte (aktive): 9.047 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), EAPR, PfP (2006), SAA (2008), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SECI, SEECP.

8. Bulgarien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)
Fläche: 110.910 km² (23)
Bevölkerung: 7.385.367 (27)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.300 (39)
BIP-Wachstum: 6 Prozent (21)
Streitkräfte (aktive): 40.747 (21)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2007), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

9. Dänemark

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,1 Prozent (14)
Fläche: 43.094 km² (39)
Bevölkerung: 5.450.661 (29)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.400 (11)
BIP-Wachstum: 2 Prozent (49)
Streitkräfte (aktive): 29.960 (25)
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: 34.200 (16)
BIP-Wachstum: 3 Prozent (42)
Streitkräfte (aktive): 245.702 (5)
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: 21.100 (29)

BIP-Wachstum: 7 Prozent (16)

Streitkräfte (aktive): 4.100 (48)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

12. Finnland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,85 Prozent (16)

Fläche: 338.145 km² (13)

Bevölkerung: 5.231.372 (31)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 35.300 (13)

BIP-Wachstum: 4 Prozent (33)¹¹

Streitkräfte (aktive): 29.300 (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: 643.427 km² (6)

Bevölkerung: 60.876.136 (5)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 33.200 (18)

BIP-Wachstum: 2 Prozent (49)

Streitkräfte (aktive): 254.895 (4)

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.

11 2007.

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: 4.700 (50)

BIP-Wachstum: 12 Prozent (3)

Streitkräfte (aktive): 21.150 (31)

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: 29.200 (22)

BIP-Wachstum: 4 Prozent (33)

Streitkräfte (aktive): 156.600 (8)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), WEU (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEEC, 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: 35.100 (15)

BIP-Wachstum: 3 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 180.527 (7)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

17. Heiliger Stuhl

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 0,44 km² (56)

Bevölkerung: 800 (56)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: k.A.

BIP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (aktive): 0¹²

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

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: 43.100 (4)

BIP-Wachstum: 5 Prozent (27)

Streitkräfte (aktive): 10.460 (39)

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: 38.800 (6)

BIP-Wachstum: 4 Prozent (33)

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: 30.400 (19)

BIP-Wachstum: 2 Prozent (49)

Streitkräfte (aktive): 186.049 (6)

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).

12 Sollstärke 100-110 Schweizer Gardisten, unter: http://www.vatican.va/roman_curia/swiss_guard/500_swiss/documents/rc_gsp_20060121_informazioni_it.html.

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: 38.400 (9)

BIP-Wachstum: 3 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 64.000 (16)

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: 11.100 (40)

BIP-Wachstum: 9 Prozent (9)

Streitkräfte (aktive): 49.000 (17)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SOZ.

23. Kirgisistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 198.500 km² (20)

Bevölkerung: 5.213.898 (32)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.000 (54)

BIP-Wachstum: 8 Prozent (11)

Streitkräfte (aktive): 10.900 (37)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SOZ.

24. Kroatien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 56.542 km² (35)

Bevölkerung: 4.494.749 (37)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 15.500 (35)

BIP-Wachstum: 6 Prozent (21)

Streitkräfte (aktive): 17.660 (32)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), EAPR, PfP

(2000), EU-Bewerber, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SECI, SEECF.

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: 17.400 (33)

BIP-Wachstum: 10 Prozent (6)

Streitkräfte (aktive): 5.696 (46)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

26. Liechtenstein

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 160 km² (53)

Bevölkerung: 33.987 (53)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 25.000 (25)¹³

BIP-Wachstum: 11 Prozent (5)¹⁴

Streitkräfte (aktive): keine¹⁵

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EU-Assoziierungsabkommen (1995), seit 1923 Rechts-, Wirtschafts- und Währungs-gemeinschaft mit der Schweiz.

27. Litauen

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 65.300 km² (33)

Bevölkerung: 3.585.906 (40)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 17.700 (32)

BIP-Wachstum: 9 Prozent (9)

Streitkräfte (aktive): 13.850 (35)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

13 1999 (geschätzt).

14 1999 (geschätzt).

15 1868 wurde das Militär aufgelöst, unter: <http://www.liechtenstein.li/pdf-fl-multimedia-information-liechtenstein-bildschirm.pdf>.

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: 80.500 (1)

BIP-Wachstum: 5 Prozent (27)

Streitkräfte (aktive): 900 (51)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1996), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

29. Malta

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 316 km² (52)

Bevölkerung: 400.214 (50)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 22.900 (27)

BIP-Wachstum: 4 Prozent (33)

Streitkräfte (aktive): 1.609 (50)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EAPR, PfP (1995/2008)¹⁶, EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

30. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

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: 8.500 (43)

BIP-Wachstum: 5 Prozent (27)

Streitkräfte (aktive): 10.890 (38)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1995), EU-Bewerber, 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: 2.900 (52)

16 Malta trat dem PfP-Programm im April 1995 bei, suspendierte seine Mitgliedschaft jedoch im Oktober 1996. Malta hat sich dem PfP-Programm 2008 wieder angeschlossen, siehe unter: <http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403e.html>.

BIP-Wachstum: 5 Prozent (27)
Streitkräfte (aktive): 6.750 (43)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1996), SECI, SEEC, BSEC.

32. Monaco

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 2,00 km² (55)
Bevölkerung: 32.543 (54)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.000 (21)¹⁷
BIP-Wachstum: 1 Prozent (54)¹⁸
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2004).

33. Montenegro

Beitrittsdatum: Juni 2006
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 14.026 km² (48)
Bevölkerung: 630.548 (48)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 3.800 (51)¹⁹
BIP-Wachstum: 8 Prozent (11)
Streitkräfte (aktive): 5.800 (45)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2007), EAPR, PfP (2006), SAA (2007), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (2006), SECI, SEEC.

34. Niederlande

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,36 Prozent (9)
Fläche: 41.526 km² (40)
Bevölkerung: 16.491.461 (14)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 38.500 (8)
BIP-Wachstum: 4 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 45.608 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

17 2006 (geschätzt).

18 2000 (geschätzt).

19 2006 (geschätzt).

35. Norwegen

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)

Fläche: 323.802 km² (14)

Bevölkerung: 4.610.820 (35)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 53.000 (2)

BIP-Wachstum: 4 Prozent (33)

Streitkräfte (aktive): 15.800 (34)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

36. Österreich

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,51 Prozent (13)

Fläche: 83.870 km² (28)

Bevölkerung: 8.192.880 (24)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 38.400 (9)

BIP-Wachstum: 3 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 39.600 (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: 1,35 Prozent (17)

Fläche: 312.679 km² (15)

Bevölkerung: 38.536.869 (10)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 16.300 (34)

BIP-Wachstum: 7 Prozent (16)

Streitkräfte (aktive): 127.266 (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: 21.700 (28)

BIP-Wachstum: 2 Prozent (49)
Streitkräfte (aktive): 42.910 (19)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

39. Rumänien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 237.500 km² (18)
Bevölkerung: 22.303.552 (13)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.400 (38)
BIP-Wachstum: 6 Prozent (21)
Streitkräfte (aktive): 74.267 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2007), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

40. Russische Föderation

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 6 Prozent (6)
Fläche: 17.075.200 km² (1)
Bevölkerung: 142.893.540 (2)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 14.700 (36)
BIP-Wachstum: 8 Prozent (11)
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, OVKS, SOZ.

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: 34.100 (17)²⁰
BIP-Wachstum: 5 Prozent (27)²¹
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

20 2004 (geschätzt).

21 2004 (geschätzt).

42. Schweden

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)

Fläche: 449.964 km² (10)

Bevölkerung: 9.016.596 (23)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 36.500 (12)

BIP-Wachstum: 3 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 24.000 (28)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1994), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

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: 41.100 (5)

BIP-Wachstum: 3 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 3.900 (49)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (per Referendum abgelehnt), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

44. Serbien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,14 Prozent (39)

Fläche: 77.474 km² (30)

Bevölkerung: 9.396.411 (22)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.400 (42)²²

BIP-Wachstum: 7 Prozent (16)

Streitkräfte (aktive): 24.257 (27)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), EAPR, PfP (2006), SAA (2008), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1989/2000), SECI, SEECP, BSEC.

45. Slowakische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)

Fläche: 48.845 km² (37)

Bevölkerung: 5.439.448 (30)

22 2006 (geschätzt).

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 20.300 (30)
BIP-Wachstum: 10 Prozent (6)
Streitkräfte (aktive): 17.129 (33)
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: 0,22 Prozent (32)
Fläche: 20.273 km² (47)
Bevölkerung: 2.010.347 (45)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 27.200 (24)
BIP-Wachstum: 6 Prozent (21)
Streitkräfte (aktive): 5.973 (44)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1996), 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: 30.100 (20)
BIP-Wachstum: 4 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 149.150 (9)
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: 1.800 (55)
BIP-Wachstum: 8 Prozent (11)
Streitkräfte (aktive): 8.800 (42)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (2002), GUS (1991), OVKS, SOZ.

49. Tschechische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,57 Prozent (25)

Fläche: 78.866 km² (29)

Bevölkerung: 10.235.455 (20)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 24.200 (26)

BIP-Wachstum: 7 Prozent (16)

Streitkräfte (aktive): 23.092 (29)

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: 12.900 (37)

BIP-Wachstum: 5 Prozent (27)

Streitkräfte (aktive): 510.600 (3)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU-Bewerber, Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECF, 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: 5.200 (48)

BIP-Wachstum: 12 Prozent (3)

Streitkräfte (aktive): 22.000 (30)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

52. Ukraine

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,68 Prozent (22)

Fläche: 603.700 km² (7)

Bevölkerung: 46.710.816 (8)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.900 (46)

BIP-Wachstum: 7 Prozent (16)

Streitkräfte (aktive): 129.925 (10)

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: 0,6 Prozent (23)

Fläche: 93.030 km² (25)

Bevölkerung: 9.981.334 (21)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.000 (31)

BIP-Wachstum: 1 Prozent (54)

Streitkräfte (aktive): 32.300 (24)

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: 11,5 Prozent (1)

Fläche: 9.826.630 km² (3)

Bevölkerung: 298.444.215 (1)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 45.800 (3)

BIP-Wachstum: 2 Prozent (49)

Streitkräfte (aktive): 1.498.157 (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: 2.300 (53)

BIP-Wachstum: 10 Prozent (6)

Streitkräfte (aktive): 67.000 (14)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SOZ.

56. Zypern

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 9.250 km² (49)²³

23 Griechischer Teil: 5.895 km², türkischer Teil: 3.355 km².

Bevölkerung: 784.301 (47)²⁴
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 27.400 (23)
BIP-Wachstum: 4 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): griechischer Teil: 10.000 (40), türkischer Teil: 5.000 (47)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Quellen:

Beitrittsdatum:

<http://www.osce.org/about/13131.html>

Kostenbeteiligung an der OSZE:

PC.DEC/850, 15. Mai 2008 (<http://www.osce.org/item/31117.html>)

Fläche:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.txt>

Bevölkerung (Schätzungen für Juli 2008):

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.txt>

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP (soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2007):

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.txt>

BIP-Wachstum (soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2007):

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2003rank.txt>

Streitkräfte (aktive):

International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2008, London 2008

24 Griechischer und türkischer Teil Zyperns zusammen.

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2007/2008

2007

- 19.-20. Juli OSZE-Arbeitstagung zur Umsetzung des Ministerratsbeschlusses Nr. 7/03 über die Sicherheit von Reisedokumenten, Wien
- 25.-27. Juli Konferenz über *Good Governance* im Zollbereich in Zentralasien, Almaty
- 10.-12. September Der HKNM besucht Serbien und das Kosovo
- 10.-11. September Erste Vorbereitungskonferenz für das 16. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum zum Thema „Zusammenarbeit im Bereich der See- und Binnenschifffahrt im OSZE-Raum: Erhöhung der Sicherheit und Schutz der Umwelt“, Helsinki
- 10.-11. September Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, Konferenz „Hilfe für Opfer des Menschenhandels – Wir können mehr tun“, Wien
- 13.-14. September Das BDIMR und der spanische OSZE-Vorsitz veranstalten ein hochrangig besetztes Treffen zu Terrorismusopfern, Wien
- 20.-21. September Arbeitstagung der Gruppe Strategische Polizeianglegenheiten zum Thema „Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung im Internet“, Wien
24. Sept.-5. Okt. Jährliches BDIMR-Implementierungstreffen der menschlichen Dimension, Warschau
29. Sept.-1. Okt. Herbsttagungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Portorož
- 7.-8. Oktober Der Amtierende Vorsitzende besucht Moldau (Chişinău)
- 8.-10. Oktober Der HKNM besucht Kasachstan
- 9.-10. Oktober Der OSZE-Vorsitz veranstaltet eine hochrangig besetzte Konferenz über Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen, Córdoba
- 10.-12. Oktober Der Generalsekretär der OSZE besucht Serbien
- 10.-12. Oktober Der HKNM besucht Kirgisistan (Bischkek und Osch)
- 11.-12. Oktober Medienkonferenz im Südkaukasus, Tiflis
- 15.-17. Oktober Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE organisiert zusammen mit dem *Financial Integrity Network* ein internationales Seminar über die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, Giessbach/Schweiz

18.-19. Oktober	Zusätzliches Treffen der menschlichen Dimension zum Thema „Sexuelle Ausbeutung von Kindern“, Wien
19.-20. Oktober	OSZE-Vorsitz/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE/Trainingsabteilung des Sekretariats/UNEP/Universität Genf: gemeinsamer Intensivkurs Umweltdiplomatie, Wien
23.-24. Oktober	Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE organisiert ein Seminar über den Transitverkehr durch Zentralasien, Duschanbe
25.-26. Oktober	Konferenz zum Thema „Verhütung von Menschenhandel: Herausforderungen und Lösungen“, Vilnius
29. Okt.-2. Nov.	Der HKNM besucht Georgien
30.-31. Oktober	Konferenz über Bodendegradation und Bodenverschmutzung in Zentralasien, Taschkent
1.-2. November	der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit veranstaltet eine Medienkonferenz in Zentralasien zum Thema „Freiwillige Selbstkontrolle der Medien in Zentralasien – auf dem Weg zu unabhängigen und verantwortungsbewussten Medien“, Duschanbe
5.-6. November	Madri der Jugendforum, veranstaltet vom spanischen OSZE-Vorsitz, Madrid
16. November	Die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten organisiert ein Treffen von Polizeiexperten zur bürgernahen Polizeiarbeit, Wien
20. November	Die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten organisiert einen Workshop für Polizeiexperten zum Thema „Bewährte Praktiken in der polizeilichen Grundausbildung – Lehrplanaspekte“, Wien
21. November	Das OSZE-Konfliktverhütungszentrum veranstaltet ein Treffen des OSZE-Netztes nationaler Anlaufstellen für Fragen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements, Wien
21. November	Einweihung des neuen Hauptsitzes des OSZE-Sekretariats in Wien
29.-30. November	15. Treffen des OSZE-Ministerrats, Madrid

2008

1. Januar	Finnland übernimmt den OSZE-Vorsitz von Spanien; Außenminister Ilkka Kanerva wird Amtierender Vorsitzender der OSZE
10.-15. Januar	Der HKNM erkundet die interethnische Situation im Kosovo, Prishtine/Priština

16.-17. Januar	Der Amtierende Vorsitzende der OSZE besucht Moldau
21.-24. Januar	Der HKNM besucht Russland (Moskau)
28.-29. Januar	16. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum zum Thema „Zusammenarbeit im Bereich der See- und Binnenschifffahrt im OSZE-Raum: Erhöhung der Sicherheit und Umweltschutz“, Teil 1, Wien
28.-30. Januar	Der HKNM besucht die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (Skopje und Tetovo)
11.-13. Februar	Der HKNM besucht Rumänien (Bukarest und Cluj-Napoca)
21.-22. Februar	Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Wien
25.-27. Februar	Der HKNM besucht Ungarn (Budapest)
26. Februar	Die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten veranstaltet einen Workshop für Polizeiexperten über bewährte Praktiken beim Aufbau einer Partnerschaft zwischen der Polizei und der Öffentlichkeit, Wien
29. Februar	Veranstaltung zum zehnjährigen Jubiläum des Amtes des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit unter dem Titel „Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen für die Pressefreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung im OSZE-Gebiet“, Wien
6.-7. März	Zweite Vorbereitungskonferenz für das 16. Wirtschafts- und Umweltforum über maritime Zusammenarbeit im Kaspischen Meer und im Mittelmeer, gute Regierungsführung im Umweltbereich und die Zusammenarbeit mit Binnenländern in Bezug auf Schifffahrt und andere Verkehrsarten, Aschgabad
7. März 2008	Vergleichs- und Schiedsgerichtshof, Treffen des Präsidiums, Genf
8.-10. März	Die OSZE-Mission in Serbien und die Zikic-Stiftung veranstalten mit Unterstützung des finnischen OSZE-Vorsitzes die Konferenz „Von Helsinki nach Belgrad“ zum 30. Jahrestag des Belgrader Folgetreffens der KSZE, Belgrad
10.-11. März	Das OSZE-Zentrum in Aschgabad veranstaltet gemeinsam mit dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten eine Fachtagung zum Thema „Technologien zur Beseitigung der Ölverschmutzung und die Schaffung eines Kooperationsrahmens für Aktivitäten der OSZE und anderer internationaler Organisationen im Kampf gegen die Ölverschmutzung“, Turkmenbaschi
25.-28. März	Treffen des HKNM mit der ukrainischen Führung und Vertretern nationaler Minderheiten (Kiew und Simferopol)

31. März-1. April Die Abteilung Genderfragen des Büros des Generalsekretärs veranstaltet das jährliche Treffen der OSZE-Kontaktstellen für Genderfragen, Wien
31. März-3. April Der HKNM besucht Usbekistan
- 7.-11. April Der HKNM besucht Georgien (Tiflis und Suchumi)
- 7.-9. April Die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten veranstaltet gemeinsam mit dem UNODC einen Workshop über die Verstärkung der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, Wien
- 17.-18. April Vom HKNM finanziertes Expertentreffen zur Verbesserung des Minderheitenschulwesens in Zentralasien zum Thema „Informationstechnologie und Fernunterricht“, Aschgabad
- 20-22 April Die OSZE-Mission in Serbien organisiert das Regionaltreffen der Missionsleiter in Südosteuropa, Vrsac
- 21.-23. April Der HKNM besucht Lettland (Riga und Daugavpils)
- 14.-15. Mai Die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten veranstaltet gemeinsam mit dem UNODC einen Workshop zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Einschleusung von Migranten von und nach Zentralasien, Taschkent
- 14.-16. Mai Das BDIMR veranstaltet ein Seminar zum Thema Verfassungsgerichtsbarkeit, Warschau
- 19.-21. Mai 16. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum zum Thema „Zusammenarbeit im Bereich der See- und Binnenschifffahrt im OSZE-Raum: Erhöhung der Sicherheit und Umweltschutz“, Teil 2, Prag
- 20.-22. Mai Der HKNM besucht Turkmenistan (Aschgabad und die Region Lebap)
- 26.-27. Mai Das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels und das OSZE-Sekretariat organisieren eine Konferenz über „Kinderhandel – Antworten und Herausforderungen auf lokaler Ebene“, Wien
- 29.-30. Mai Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über die Rolle nationaler Einrichtungen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unter besonderer Berücksichtigung von Angehörigen nationaler Minderheiten und Migranten, Wien
- 16.-17. Juni Das BDIMR und der finnische Vorsitz organisieren ein Treffen der nationalen Ansprechpartner für die Bekämpfung von Hassdelikten, Helsinki

24.-26. Juni	Der OSZE-Vorsitz und die ukrainische Regierung veranstalten mit Unterstützung des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE und des Projektkoordinators in der Ukraine eine internationale Expertenkonferenz zum Thema Sicherheit der Schifffahrt und Umweltsicherheit im grenzübergreifenden Zusammenhang des Schwarzmeerbeckens, Odessa
27.-28. Juni	Der HKNM nimmt einen finno-ugrischen Kongress teil, Chanty-Mansijsk
29. Juni-1. Juli	Der HKNM besucht Kasachstan
29. Juni-3. Juli	17. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung unter dem Motto „Transparenz in der OSZE“, Astana
1.-2. Juli	Der OSZE-Vorsitz führt die die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz durch, Wien
5.-8. Juli	Das OSZE-Sekretariat organisiert die sogenannte <i>Model OSCE Conference</i> für mehr als 140 Jugendliche aus 30 OSZE-Teilnehmerstaaten, Wien
8.-11. Juli	Der HKNM besucht Moldau
9.-11. Juli	Die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten und das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE veranstalten einen Workshop zum Thema „Beschlagnahmung, Einziehung und Weitergabe/Rückgabe von Erträgen/Tatwerkzeugen aus Straftaten, die ausländischen Justizbehörden übergeben wurden“, Almaty
10.-11. Juli	Zusätzliches Treffen der menschlichen Dimension zum Thema „nachhaltige Strategien zur Integration der Roma und Sinti“, Wien
17.-18. Juli	Die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten und UNODC veranstalten eine OSZE-Expertenkonferenz zur internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Handels mit illegalen Drogen und chemischen Vorläufersubstanzen, Wien
21.-22. Juli	Seminar des Amtierenden Vorsitzenden über Fragen zum Thema Wahlen, Wien

Literaturauswahl zur OSZE 2007/2008

Dokumente

- ODIHR, Countering Terrorism, Protecting Human Rights. A Manual, Warschau 2007.
- ODIHR, The Death Penalty in the OSCE Area, Background Paper 2007, Human Dimension Implementation Meeting, September – October 2007, Warschau 2007.
- ODIHR, High-Level Meeting Victims of Terrorism, Background Paper, 13-14 September 2007 Vienna, Warschau 2007, ODIHR.GAL/67/07.
- ODIHR, Human Rights Defenders in the OSCE Region. Our Collective Conscience, Warschau 2007.
- ODIHR, OSCE Human Dimension Seminar on Effective Participation and Representation in Democratic Societies, Consolidated Summary, Warsaw, 16-18 May 2007, Warschau 2007, ODIHR.GAL/57/07.
- ODIHR, Annual Report 2007, Warschau 2008.
- OSCE, *Chairman-in-Office, Personal Representative on Combating Antisemitism*, Report of MP Prof. Gert Weisskirchen, Personal Representative of the Chairman-in-Office of the OSCE on Combating Antisemitism, to the Permanent Council of the OSCE, Vienna, 1 November 2007, [Wien] 2007, CIO.GAL/171/07.
- OSCE, *Co-ordinator of Economic and Environmental Activities*, Sixteenth Meeting of the Economic and Environmental Forum, Part II, Prague, 19-21 May 2008, Consolidated Summary, Wien 2008, EEF.GAL/10/08.
- OSCE, *Forum for Security Co-operation*, Special FSC Meeting on Combating the Illicit Trafficking of Small Arms and Light Weapons by Air, Vienna, 21 March 2007, Wien 2007, FSC.DEL/185/07/Rev.1.
- OSCE, *Forum for Security Co-operation*, Special FSC Meeting on Civil-Military Emergency Preparedness (CMEP), Vienna, 26 September 2007, Consolidated Summary, Wien 2007, FSC.GAL/111/07.
- OSCE, *Forum for Security Co-operation*, Special FSC Meeting on Existing and Future Arms Control and Confidence- and Security-Building Measures in the OSCE Area, Vienna, 24 October 2007, Consolidated Summary, Wien 2007, FSC.GAL/122/07.
- OSCE, *Forum for Security Co-operation*, Eighteenth Annual Implementation Assessment Meeting, Vienna, 4 and 5 March 2007, Consolidated Summary, Reports of the Working Session Rapporteurs, , Chairperson's Report [Wien] 2008. FSC.AIAM/23/08.

- OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 29th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2007, FSC-PC.JOUR/16.*
- OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 30th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2007, FSC-PC.JOUR/17.*
- OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 32nd Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2008, FSC-PC.JOUR/19.*
- OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 33rd (Special) Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2008, FSC-PC.JOUR/20/Corr.1.*
- OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 34th (Special) Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2008, FSC-PC.JOUR/21.*
- OSCE, Ministerial Council, Fifteenth Meeting of the Ministerial Council, 29 and 30 November 2007, Madrid 2007, Statements and Declarations by the Ministerial Council, Decisions of the Ministerial Council, Perception Papers by the Chairmanship, Statements by Delegations, Reports to the Ministerial Council, Madrid 2007.*
- OSCE, Mission in Kosovo, Department of Human Rights, Decentralization, and Communities, Legal System Monitoring Section, A Legal Analysis of Trafficking in Persons Cases in Kosovo, October 2007, [Prishtina] 2007.*
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, OSCE Conference on Prospects for the Development of Trans-Asian and Eurasian Transit Transportation through Central Asia until the Year 2015, Dushanbe, 23-24 October 2007. Consolidated Summary, Wien 2007, SEC.GAL/236/07.*
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Follow-up Conference to the Fifteenth OSCE Economic and Environmental Forum on „Main Challenges for Providing Environmental Security and Sustainable Development in the Region of Central Asia: Degradation of Land and Pollution of Soil“, Tashkent, 30-31 October 2007, Consolidated Summary, Wien 2008, SEC.GAL/73/08.*
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Activity Report, June 2007 - May 2008, Wien 2008.*
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Summary of Contributions, Round Table on Border Crossing Facilitation and Good Governance in Customs, Kyiv, 19-20 December 2007, Wien 2008, SEC.GAL/65/08.*
- OSCE, Office to the Secretary General, Action against Terrorism Unit, Status in the OSCE Area of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as Other International and Regional Legal Instruments*

- Related to Terrorism or Co-operation in Criminal Matters, Wien 2007, SEC.GAL/43/07/Rev.3.
- OSCE, *Office to the Secretary General, Action against Terrorism Unit*, Status in the OSCE Area of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as Other International and Regional Legal Instruments Related to Terrorism or Co-operation in Criminal Matters, Wien 2008, SEC.GAL/41/08/Rev.1.
- OSCE, *Office to the Secretary General, Section for External Co-operation*, 2007 OSCE-Mongolia Conference on Strengthening the Co-operative Security between the OSCE and the Asian Partners for Co-operation, Ulaanbaatar on 12 and 13 June 2007, Consolidated Summary, Wien 2007, SEC.GAL/137/07.
- OSCE, *Office to Secretary General, Strategic Police Matters Unit*, Final Report on OSCE-UNODC Joint Expert Conference on „Fighting the Threat of Illicit Drugs“, Vienna, 28 and 29 June 2007, Wien 2007, SEC.GAL/167/07.
- OSCE, *Office to the Secretary General, Strategic Police Matters Unit*, Final Report on Conference on „Improving Law Enforcement’s Response to Combat Sexual Exploitation of Children on the Internet“, Vienna, 20 and 21 September 2007, Wien 2007, SEC.GAL/201/07.
- OSCE, *Office to the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, 2007: A Platform for Action. Annual Report of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings to be Presented at the Permanent Council Meeting, 22 November 2007, [Wien] 2007, CIO.GAL/172/07.
- OSCE, *Office to the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, „Protivodejstvie trgovle lyudmi – regionalnyj otvet“ . Pervaya Regionalnaya konferentsiya stran Tsentralnoj Azii, sovместno organizovannaya OBSE i MID Respubliki Kazakhstan (18-19 maya 2006 goda, Astana, Respublika Kazakhstan), [Wien] 2007, SEC.GAL/211/07.
- OSCE, *Parliamentary Assembly*, The First Decade of OSCE PA Election Observation, December 1993 – December 2003, 1475 OSCE Parliamentarians Observe 60 Elections, Kopenhagen 2008.
- OSCE, *Parliamentary Assembly*, The Second Decade of OSCE PA Election Observation, January 2004 – June 2008, 1148 OSCE Parliamentarians Observe 30 Elections, Kopenhagen 2008.
- OSCE, *Prague Office*, OSCE New Releases 2007, January-December, Depository Library Series, Prag 2008.
- OSCE, *Presence in Albania*, Seeking Protection from Domestic Violence. A Handbook, [Tirana] 2008.
- OSCE, *Presence in Albania*, State Police Law, Tirana 2008.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media*, Yearbook 9, 2007, Wien 2008.

- OSCE, Secretariat*, OSCE Decisions 2007. Reference Manual, Prag 2008, SEC.DOC/1/08.
- OSCE, Secretariat*, Report, OSCE Chairmanship/NATO Workshop on „Water Scarcity, Land Degradation and Desertification in the Mediterranean Region – Environment and Security Aspects“, „Museo de las Ciencias Príncipe Felipe“, City of Arts and Science, Valencia, Spain, 10-11 December 2007, Wien 2008, SEC.GAL/64/08/Rev.1.
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre*, Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, Wien 2007, SEC.GAL/145/07.
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre*, Updated Summary Report on Replies Provided by Participating States on the One-off Information Exchange with Regard to OSCE Principles on the Control of Brokering in Small Arms and Light Weapons, Wien 2008, FSC.GAL/25/08/Rev.1.
- OSCE, Secretary General*, The Secretary General’s Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, Wien 2007, SEC.GAL/112/07/Corr.1.
- OSCE, Secretary General*, Annual Report 2007, Wien 2008.
- OSCE, Secretary General*, Report on the Outcome of the First Annual Forum of the Alliance of Civilizations and on a Possible OSCE Contribution to the Implementation Phase of the Alliance of Civilizations, Wien 2008, SEC.GAL/50/08/Rev.1.
- OSCE, Senior Police Advisor to the OSCE Secretary General*, Good Practices in Basic Police Training – Curricula Aspects, Wien 2008.
- OSCE, Senior Police Advisor to the OSCE Secretary General*, Good Practices in Building Police-Public Partnerships, Wien 2008.
- OSCE, Senior Police Advisor to the OSCE Secretary General*, Guidebook on Democratic Policing, Wien 2008.
- Security and Human Rights*, Formerly Helsinki Monitor, Leiden, Jahrgang 19, 2008.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) holds Briefing on Belarus: The Future Belarus, Democracy or Dictatorship? 4 December 2007, [Washington] 2007 (unofficial transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) holds Briefing: Hate in the Information Age, 15 May 2008 [Washington] 2008 (unofficial transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) holds Briefing: East or West? The Future of Democracy in Moldova, 24 September 2008 [Washington] 2008 (unofficial transcript).

- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) holds Hearing: Twenty-First Century Security in the OSCE Region, 5 November 2007, [Washington] 2007 (unofficial transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) holds Hearing: Bosnia-Herzegovina: Outstanding Issues in Post-Conflict Recovery and Reconciliation, 8 November 2007, [Washington] 2007 (unofficial transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) holds Hearing: Is It Torture Yet? 10 December 2007, [Washington] 2007 (unofficial transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) holds Hearing: The Challenges to Minority Communities in Kosovo, 3 June 2008 [Washington] 2008 (unofficial transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) holds Hearing: Russia, Georgia, and the Return of Power Politics, 10 September 2008, [Washington] 2008 (unofficial transcript).

Monographien und Sammelbände

- Aasland, Aadne*, Ukraine: Pre-Term Parliamentary Elections September 2007, NORDEM Report 8/2007, Oslo 2007.
- Bastick, Megan/Karin Grimm*, Security Sector Responses to Trafficking in Human Beings, DCAF Policy Paper 21, Genf 2007.
- Boonstra, Jos*, OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt? FRIDE Working Paper 44, Madrid 2007.
- Brouwers, Jessie*, Rebuilding Chechnya: From Conflict Zone to House of Cards, FRIDE Comment, Madrid 2007.
- Centre for OSCE Research (Hrsg.)*, Annual Report 2007, Hamburg 2007.
- Chetail, Vincent (Hrsg.)*, Conflits, Sécurité et Coopération, Conflicts, Security and Cooperation. Liber Amicorum Victor-Yves Ghebali, Brüssel 2007.
- Cornell, Svante E./David J. Smith/Frederick S. Starr*, The August 6 Bombing Incident in Georgia: Implications for the Euro-Atlantic Region, Silk Road Paper, Washington/Stockholm 2007.
- Cornell, Svante E./Johanna Popjanevski/Niklas Nilsson*, Russia's War in Georgia: Causes and Implications for Georgia and the World, Policy Paper, Washington/Stockholm 2008.

- European Centre for Minority Issues (Hrsg.)*, Institutions for the Management of Ethnopolitical Conflicts in Central and Eastern Europe, Minority Issues Handbook, Straßburg 2008.
- Figueiredo, Kenneth de*, Armenia: Presidential Elections, February 2008, NORDEM Report 6/2008, Oslo 2008.
- Finnish Committee for European Security (Hrsg.)*, OSCE – Progress or Process? European Security 3/2008, Helsinki 2008.
- Gheciu, Alexandra*, Securing Civilization? The EU, NATO, and the OSCE in the Post-9/11 World, Oxford 2008.
- Gheballi, Victor-Yves/Alexandre Lambert (Hrsg.)*, Democratic Governance of the Security Sector Beyond the OSCE Area. Regional Approaches in Africa and the Americas, Wien 2007.
- Gumpfenberg, Marie-Carin von/Udo Steinbach (Hrsg.)*, Der Kaukasus: Geschichte – Kultur – Politik, München 2008.
- Halbach, Uwe*, Politik im Südkaukasus – Krisen und „doppelte Standards“, SWP-aktuell 31/2008, Berlin 2008.
- Haraszti, Miklós (Hrsg.)*, The Media Self-Regulation Guidebook. All Questions and Answers, Wien 2008.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Georgia: Sliding towards Authoritarianism? Europe Report 189, Tiflis 2007.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Nagorno-Karabakh: Risking War, Europe Report 187, Tiflis 2007.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Serbia: Maintaining Peace in the Presevo Valley, Europe Report 186, Belgrad 2007.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Georgia and Russia: Clashing over Abkhazia, Europe Report 193, Tiflis 2008.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Kosovo's Fragile Transition, Europe Report 196, Pristina 2008.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Kyrgyzstan: The Challenge of Judicial Reform, Asia Report 150, Bishkek 2008.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Russia vs Georgia: The Fallout, Europe Report 195, Tiflis 2008.
- Kaculevski, Zage*, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz. Eine Fallstudie zu FYROM, Düsseldorfer Schriften zu Internationaler Politik und Völkerrecht 3, Baden-Baden 2007.
- Kreikemeyer, Anna/Wolfgang Zellner (Hrsg.)*, The Quandaries of Promoting Democracy in Central Asia: Experiences and Perspectives from Europe and the USA. Report of a Transatlantic Workshop at the Centre for OSCE Research in Hamburg, CORE Working Paper 18, Hamburg 2007.
- Lantschner, Emma/Joseph Marko/Antonija Petričević (Hrsg.)*, European Integration and Its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe, Minderheiten und Autonomien 12, Baden-Baden 2008.

- Law, David M. (Hrsg.)*, Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform, Wien 2007.
- Leirtrø, Siv-Katrine*, Republic of Serbia: Presidential Elections, January 2008, NORDEM Report 3/2008, Oslo 2008.
- Lucas, Edward*, The New Cold War – Putin’s Russia and the Threat to the West, New York 2008.
- Nilsson, Niklas/Svante E. Cornell*, Georgia’s May 2008 Parliamentary Elections: Setting Sail in a Storm, Policy Paper / Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Washington/Stockholm 2008.
- Oakley, Robin/Romy Danflous*, Policing and Minorities in the Russian Federation. Key International Guidance Documents and Case Studies, Straßburg 2008.
- Richter, Solveig*, Partner – Mahner – Besserwisser? Zur Effektivität externer Demokratisierung durch die OSZE in Südosteuropa (Dissertation: Technische Universität Dresden), 2008.
- Sapper, Manfred/Volker Weichsel/Andrea Huterer/Achim Güssgen (Hrsg.)*, Minderheiten in Osteuropa. Ansprüche, Rechte, Konflikte, Osteuropa 11/2007, Berlin 2007.
- Schneider, Patricia/Tim J. Aristide Müller-Wolf*, The Court of Conciliation and Arbitration within the OSCE. Working Models, Procedures and Compositions, CORE Working Paper 16, Hamburg 2007.
- Steffek, Jens/Claudia Kissling/Patrizia Nanz (Hrsg.)*, Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?, Basingstoke 2008.
- Stewart, Susan*, Russland und die OSZE: Zum Spannungsverhältnis zwischen Gleichheit und Verpflichtung, SWP-aktuell 66/2007, Berlin 2007.
- Stojanov, Vlatko*, Konfliktmanagement durch Minderheitenschutz? Fallstudie Makedonien, Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung 50/2008, München 2008.
- Stratenschulte, Eckart D.*, Europas Politik nach Osten – Grundlagen, Erwartungen, Strategien, Hamburg 2007.
- Tkacik, John J.*, Mongolia’s Current Political Situation – Implications for the OSCE, Heritage Lectures 1098, Washington 2008.
- Verstichel, Annelies/André Alen/Bruno De Witte/Paul Lemmens (Hrsg.)*, The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?, Antwerpen 2008.
- Warner, Daniel (Hrsg.)*, The OSCE at a Turning Point: OSCE Chairmanship and Other Challenges, PSIO Occasional Paper 4/2007, Genf 2007.
- Weitz, Richard*, Kazakhstan and the New International Politics of Eurasia, Silk Road Paper, Washington/Stockholm 2008.
- Zellner, Wolfgang*, Identifying the Cutting Edge: The Future Impact of the OSCE, CORE Working Paper 17, Hamburg 2008.

- Abadjian, Vahram*, The OSCE Cross-dimensional Roving Missions: A Myth or a Reality, in: Helsinki Monitor 3/2007, S. 208-223.
- Abdrakhmanov, Kairat*, Potential Kazakh Chairmanship and Agenda, in: Daniel Warner (Hrsg.), OSCE at a Turning Point, Genf 2007, S. 125-134.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 6/2007, S. 720-722.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 1/2008, S. 80-81.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 2/2008, S. 213-215.
- Alisayidov, Emin*, Co-chair Vote Against UN Resolution on Karabakh Conflict Imperils Negotiation Process, in: Central Asia-Caucasus Analyst 7/2008, S. 11-13.
- Areshiev, Andrei*, CFE: An Archaic Treaty and New Reality, in: International Affairs (Minneapolis, Minn.) 1/2008, S. 12-22.
- Auch, Eva-Maria*, Berg Karabach – Krieg um die „Schwarzen Berge“, in: Marie-Carin von Gumpenberg/Udo Steinbach (Hrsg.), Der Kaukasus, München 2008, S. 111-122.
- Bakker, Edwin*, Exclusion: Who Decides – and on what Grounds? Hizb ut-Tahrir and the HDIM, in: Helsinki Monitor 4/2007, S. 278-288.
- Bakker, Edwin*, The Recognition of Kosovo: Violating Territorial Integrity is a Recipe for Trouble, in: Security and Human Rights 3/2008, S. 183-186.
- Baydar, Yavuz*, Setting up a Journalistic Code of Ethics. The Core of Media Self-Regulation, in: Miklós Haraszti (Hrsg.), The Media Self-Regulation Guidebook, Wien 2008, S. 21-32.
- Binder, Christina*, International Election Observation by the OSCE and the Political Participation of Women, in: Helsinki Monitor 3/2007, S. 224-236.
- Bishop, Jo-Anne*, Addressing Hate Crime as a Regional Security Threat: An Overview of the ODIHR Law Enforcement Officer Programme, in: Security and Human Rights 2/2008, S. 147-156.
- Bitsch, Marie-Thérèse*, La CEE et la mise en route de la CSCE (1970-1975), in: Vincent Chetail (Hrsg.), Conflits, sécurité et coopération, Bruxelles 2007, S. 51-74.
- Bloed, Arie*, Chronicle: The OSCE's Exclusion of NGOs: Back to the Old Days?, in: Helsinki Monitor 4/2007, S. 315-320.
- Bloed, Arie*, Chronicle: Elections Cause Turmoil in OSCE Region, in: Security and Human Rights 2/2008, S. 164-168.
- Bloed, Arie*, Chronicle: Growing Tensions in the Caucasus Region, in: Security and Human Rights 3/2008, S. 240-244.
- Bloed, Arie (Hrsg.)*, Kosovo's Declaration of Independence: Divisive Issue, in: Security and Human Rights 2/2008, S. 110-120.

- Bloed, Arie/Erika Schlager*, OSCE Chronicle: Vollebaek the new High Commissioner on National Minorities, in: Helsinki Monitor 3/2007, S. 260-266.
- Borodavkin, Alexey*, The Way Ahead for the OSCE, in: Daniel Warner (Hrsg.), OSCE at a Turning Point, Genf 2007, S. 159-162.
- Brichambaut, Marc Perrin de*, The OSCE and the 21st Century, in: Helsinki Monitor 3/2007, S. 180-191.
- Brichambaut, Marc Perrin de*, An Agenda for Human Dignity, in: Survival 4/2008, S. 11-17.
- Buro, Andreas*, OSZE statt NATO: Alternativen zur Gewalteskalation, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2008, S. 77-81.
- Cooley, Alexander*, Principles in the Pipeline: Managing Transatlantic Values and Interests in Central Asia, in: International Affairs (London) 6/2008, S. 1173-1188.
- De Gucht, Karel*, Regard sur la Présidence belge de l'OSCE, in: Studia diplomatica 2007, Suppl., S. 23-30.
- De Vrieze, Franklin*, Building Parliamentary Democracy in Kosovo, in: Security and Human Rights 2/2008, S. 121-136.
- Dekker, Martijn/Mient Jan Faber*, Human Security from Below in a Hobbesian Environment, in: Security and Human Rights 1/2008, S. 37-44.
- Drzewicki, Krzysztof*, Framework Convention as a Pan-European Instrument. A Perspective of the High Commissioner on National Minorities, in: Annelies Verstichel/André Alen/Bruno De Witte/Paul Lemmens (Hrsg.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument? Antwerpen 2008, S. 215-229.
- Drzewicki, Krzysztof*, National Minority Issues and the EU Reform Treaty. A Perspective of the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Security and Human Rights 2/2008, S. 137-146.
- Durham, W. Cole/Silvio Ferrari/Simona Santoro*, The Toledo Guiding Principles on Teaching about Religion and Beliefs in Public Schools, in: Security and Human Rights 3/2008, S. 229-239.
- Ehrhart, Hans-Georg*, Die EU und die OSZE, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, Baden-Baden 2008, S. 453-460.
- Fearon, Catherine*, National Minority Participation: Lessons for Developed Democracies from Less Developed Democracies?, in: Helsinki Monitor 3/2007, S. 237-245.
- Follmar-Otto, Petra*, Menschenrechtliche Instrumente gegen Menschenhandel, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2008, Frankfurt/Main 2007, S. 63-76.
- Freitag-Wirminghaus, Rainer*, Internationale Organisationen – Hemmschuh oder Motor für eine Konfliktlösung im Kaukasus? in: Marie-Carin von

- Gumpfenberg/Udo Steinbach (Hrsg.), *Der Kaukasus*, München 2008, S. 149-157.
- Frerks, Georg*, Human Security as a Discourse and Counter-Discourse, in: *Security and Human Rights 1/2008*, S. 8-14.
- Frerks, Georg/Kees Homan*, Human Security: A Launching Pad for Debate and Policy?, in: *Security and Human Rights 1/2008*, S. 1-7.
- Friberg, Erik/Halida Nasic*, The OSCE High Commissioner on National Minorities, in: *European Centre for Minority Issues (Hrsg.), Institutions for the Management of Ethnopolitical Conflicts in Central and Eastern Europe*, Straßburg 2008, S. 13-51.
- Gardner, Anne-Marie*, Beyond Standards Before Status – Democratic Governance and Non-state Actors, in: *Review of International Studies 3/2008*, S. 531-551.
- Gerrits, André W. M.*, Russia and the OSCE: A Story of High Expectations, Strong Disillusionment and Obstinate Confrontation, in: *Security and Human Rights 2/2008*, S. 107-109.
- Ghebali, Victor-Yves*, Les droits de l'homme dans la région de l'OSCE. Le bilan problématique des démocraties occidentales, in: *Relations internationales 132/2007*, S. 23-32.
- Ghebali, Victor-Yves*, Security Sector Governance in the OSCE Region and Beyond, in: *Victor-Yves Ghebali/Alexandre Lambert (Hrsg.), Democratic Governance of the Security Sector Beyond the OSCE Area.*, Wien 2007, S. 1-18.
- Ghebali, Victor-Yves*, The OSCE Involvement in Security Sector Reform: Normative Commitments and Operational Activities without an Integrated Approach, in: *Daniel Warner (Hrsg.), OSCE at a Turning Point*, Genf 2007, S. 7-34.
- Ghebali, Victor-Yves*, The OSCE's SSR Operational Activities: A Piecemeal Approach with Limited Results, in: *David M. Law (Hrsg.), Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, Wien 2007, S. 123-136.
- Ghebali, Victor-Yves*, The 2007 Madrid Ministerial Council Meeting: A Mixed Bag of Non-Decisions and a Discrete Set of Measures, in: *Security and Human Rights 1/2008*, S. 82-99.
- Gomart, Thomas*, Quelle place pour la Russie en Europe? in: *Questions internationales 27/2007*, S. 42-48.
- Gore, William*, Self-Regulatory Bodies. Ensuring Respect for a Code of Ethics, in: *Miklós Haraszti (Hrsg.), The Media Self-Regulation Guidebook*, Wien 2008, S. 33-44.
- Gowlland-Debbas, Vera*, Collective Security Revisited in Light of the Flurry over UN Reform: An International Law Perspective, in: *Vincent Chetail (Hrsg.), Conflits, sécurité et coopération*, Brüssel 2007, S. 251-278.
- Gruiters, Jan*, Human Security and Development: An Ambivalent Relationship, in: *Security and Human Rights 1/2008*, S. 54-63.

- Gunnarsdottir, Urdur*, EUROPA: OSCE Mission in Armenia, in: *Global View* 2/2007, S. 42-43.
- Gyarmati, István*, Potential Conflicts in the Border Regions of the OSCE, in: Vincent Chetail (Hrsg.), *Conflicts, sécurité et coopération*, Brüssel 2007, S. 325-339.
- Haas, Marcel de*, The Shanghai Cooperation and the OSCE: Two of a Kind?, in: *Helsinki Monitor* 3/2007, S. 246-259.
- Halbach, Uwe*, Eingefrorene Konflikte im Südkaukasus. Probleme und Grenzen der Europäisierung, in: *Osteuropa* 11/2007, S. 83-94.
- Hamrick, Denise*, Russia Makes Its Withdrawal from CFE Treaty Official, in: *Jane's Defence Weekly* 49/2007, S. 6.
- Haraszti, Miklós*, The Merits of Media Self-Regulation. Balancing Rights and Responsibilities, in: Miklós Haraszti (Hrsg.), *The Media Self-Regulation Guidebook*, Wien 2008, S. 9-20.
- Hazewinkel, Harm J.*, Self-Determination, Territorial Integrity and the OSCE, in: *Helsinki Monitor* 4/2007, S. 289-302.
- Heintze, Hans-Joachim*, Die EU, die UNO, der Europarat und die OSZE, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), *Europäische Friedenspolitik*, Wien 2008, S. 165-189.
- Holm, Erik*, The West and Russia. Western Europe and European Security: Rational Actions and obvious Mistakes, in: *Security and Human Rights* 3/2008, S. 187-191.
- Holm, Erik*, The West and Russia. No More Diplomacy of Lost Opportunities: Response, in: *Security and Human Rights* 3/2008, S. 197-200.
- Homan, Kees*, Putin is Testing Western Resolve, in: *Helsinki Monitor* 3/2007, S. 177-179.
- Homan, Kees*, The Military and Human Security, in: *Security and Human Rights* 1/2008, S. 73-81.
- Hough, Peter*, Global Steps Towards Human Security, in: *Security and Human Rights* 1/2008, S. 15-23.
- Jawad, Pamela*, Conflict Resolution through Democracy Promotion? The Role of the OSCE in Georgia, in: *Democratization* 3/2008, S. 611-629.
- Kemp, Walter*, The OSCE's Conscience, in: Vincent Chetail (Hrsg.), *Conflicts, sécurité et coopération*, Brüssel 2007, S. 341-346.
- Kemp, Walter*, Ethnic Cleansing and Integrating Diversity: Interview with Knut Vollebaek, OSCE High Commissioner on National Minorities, in: *Security and Human Rights* 2/2008, S. 157-163.
- Kemp, Walter*, The OSCE and the Management of Ethnopolitical Conflict, in: European Centre for Minority Issues (Hrsg.), *Institutions for the Management of Ethnopolitical Conflicts in Central and Eastern Europe*, Straßburg 2008, S. 129-148.
- Klein Goldewijk, Berma*, Why Human? The Interlinkages Between Security Rights and Development, in: *Security and Human Rights* 1/2008, S. 24-36.

- König, Marietta S.*, Der ungelöste Streit um Südossetien, in: Marie-Carin von Gumpfenberg/Udo Steinbach (Hrsg.), *Der Kaukasus*, München 2008, S. 123-133.
- Kohen, Marcelo G.*, Le Kosovo: Un test pour la communauté internationale, in: Vincent Chetail (Hrsg.), *Conflits, sécurité et coopération*, Brüssel 2007, S. 367-381.
- Kryvonos, Yuriy*, The OSCE Experience with Surplus Small Arms and Ammunition, in: *Arms Control* 1/2008, S. 32-52.
- Lambert, Alexandre*, Democratic Security Sector Governance: A Global Perspective, in: Victor-Yves Ghebali/Alexandre Lambert (Hrsg.), *Democratic Governance of the Security Sector Beyond the OSCE Area.*, Wien 2007, S. 193-214.
- Lambert, Alexandre*, Democratic Security Governance and Multilateral Cooperation: The European Approach, in: Vincent Chetail (Hrsg.), *Conflits, sécurité et coopération*, Brüssel 2007, S. 429-446.
- Lantschner, Emma*, Emerging European Standards of Minority Protection through Soft Jurisprudence?, in: Emma Lantschner/Joseph Marko/Antonija Petričušić (Hrsg.), *European Integration and Its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*, Baden-Baden 2008, S. 53-82.
- Latifi, Veton*, Preventive Engagement of the International Community: The Model Case of Macedonia?, in: *Foreign Policy in Dialogue* 23/2007, S. 24-28.
- López Jorin, José Ángel*, The OSCE 2007 Spanish Chairmanship, in: *Security and Human Rights* 3/2008, S. 220-228.
- Lucas, Richard*, Supporting Public Service Broadcasting in Azerbaijan, in: *Helsinki Monitor* 4/2007, S. 303-309.
- Lynch, Dov*, The OSCE as an Organization, in: Daniel Warner (Hrsg.), *OSCE at a Turning Point*, Genf 2007, S. 55-65.
- Maurus, Véronique*, The Ombudsman. Media Self-Regulation within a News Outlet, in: Miklós Haraszti (Hrsg.), *The Media Self-Regulation Guidebook*, Wien 2008, S. 67-84.
- Mayer, Peter*, Civil Society Participation in International Security Organizations: The Cases of NATO and the OSCE, in: Jens Steffek/Claudia Kissling/Patrizia Nanz (Hrsg.), *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?*, Basingstoke 2008, S. 116-139.
- McDonagh, Ecaterina*, Is Democracy Promotion Effective in Moldova? The Impact of European Institutions on Development of Civil and Political Rights in Moldova, in: *Democratization* 1/2008, S. 142-161.
- Meier, Oliver*, Die Zukunft regionaler Rüstungskontrolle, in: *Die FriedensWarte* 2-3/2008, S. 155-176.
- Nikuladse, Tamar*, Georgien: Nach der Wahl ist vor der Wahl – die Macht setzt sich durch, in: *Wostok* 2/2008, S. 6-9.

- Nilsson, Niklas*, „Tbilisi Withdraws from the Joint Control Commission: Proposes New Format for South Ossetia“, in: *Central Asia-Caucasus Analyst* 6/2008, S. 12-13.
- Oberleitner, Gerd*, The OSCE and Human Security, in: *Security and Human Rights* 1/2008, S. 64-72.
- Oliva, Fabio*, Between Contribution and Disengagement: Post-conflict Elections and the OSCE Role in the Normalization of Armed Groups and Militarized Political Parties in Bosnia and Herzegovina, Tajikistan, and Kosovo, in: *Helsinki Monitor* 3/2007, S.192-207.
- Petrov, Vladimir*, Russian-US Talks on Arms Control Issues See Progress in Critical Areas, in: *Jane's Defence Weekly* 43/2007, S. 10.
- Puijtenbroek, Joost van*, Human Security from Below, a Case Study from the Ituri District, Democratic Republic of Congo, in: *Security and Human Rights* 1/2008, S. 45-53.
- Reim, Regine*, Freiwilliger Einsatz, in: *E+Z* 6/2008, S. 258-259.
- Rhodes, Aaron*, The OSCE Human Dimension at a Crossroads, in: *Helsinki Monitor* 4/2007, S. 275-277.
- Riedel, Sabine*, Ambivalenzen des Minderheitenschutzes. Internationale Organisationen auf dem Prüfstand, in: *Osteuropa* 11/2007, S. 47-65.
- Romer, Jean-Christophe*, De l'URSS et la CSCE à la Russie et l'OSCE, in: Vincent Chetail (Hrsg.), *Conflits, sécurité et coopération*, Brüssel 2007, S. 459-475.
- Schenker, Harald*, The Stability Pact for South Eastern Europe, in: *European Centre for Minority Issues* (Hrsg.), *Institutions for the Management of Ethnopolitical Conflicts in Central and Eastern Europe*, Straßburg 2008, S. 79-96.
- Schmidt, Hans-Joachim/Wolfgang Zellner*, Anfang vom Ende oder Neubeginn konventioneller Rüstungskontrolle in Europa?, in: *Andreas Heinemann-Grüder/Jochen Hippler/Markus Weingardt/Reinhard Mutz/Bruno Schoch* (Hrsg.), *Friedensgutachten 2008*, Berlin 2008, S. 66-78.
- Siegl, Walter*, The Issue of the Office for Democratic Institutions and Human Rights, in: *Daniel Warner* (Hrsg.), *OSCE at a Turning Point*, Genf 2007, S. 135-157.
- Sölkner, Andrea/Bärbel Heide Uhl*, Freiwillige Rückkehrprogramme für gehandelte Menschen: Menschenrechtsschutz versus Migrationsmanagement?, in: *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2008*, Frankfurt/Main 2007, S. 77-87.
- Solvang, Ole*, Chechnya and the European Court of Human Rights: The Merits of Strategic Litigation, in: *Security and Human Rights* 3/2008, S. 208-219.
- Staden, Alfred van*, The (Ir)resistible Temptation of Privatizing Security: A Dutch Perspective, in: *Security and Human Rights* 3/2008, S. 201-207.
- Stewart, Emma*, Restoring EU-OSCE Cooperation for Pan-European Conflict Prevention, in: *Arms Control* 2/2008, S. 266-284.

- Stoel, Max van der*, Dilemma's Confronting the OSCE, in: Vincent Chetail (Hrsg.), *Conflits, sécurité et coopération*, Brüssel 2007, S. 477-485.
- Strohal, Christian/Meike Scholz*, Wahlen auf dem Prüfstand [Interview mit Botschafter Christian Strohal], in: *E+Z* 6/2008, S. 232-234.
- Tardy, Thierry*, Les conflits yougoslaves: Analyse critique de la réponse institutionnelle, in: Vincent Chetail (Hrsg.), *Conflits, sécurité et coopération*, Brüssel 2007, S. 521-539.
- Toggenburg, Gabriel N.*, The Protection of Minorities at the EU-level: A Tightrope Walk Between (Ethnic) Diversity and (Territorial) Subsidiarity?, in: Emma Lantschner/Joseph Marko/Antonija Petričušić (Hrsg.), *European Integration and Its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*, Baden-Baden 2008, S. 83-115.
- Togt, Anthony van der*, The OSCE and the EU, in: Daniel Warner (Hrsg.), *OSCE at a Turning Point*, Genf 2007, S. 67-92.
- Tudyka, Kurt P.*, Ohne Perspektive. Die OSZE zwischen Stagnation und Krise, in: *W&F* 4/2007, S. 10-13.
- Vadurel, Anna*, Kazakhstan 2007 – comment s'affirmer sur la scène internationale?, in: *Courrier des pays de l'Est* 1065/2008, S. 122-135.
- Vos van Steenwijk, Godert de*, The West and Russia. Reaction: No More Diplomacy of Lost Opportunities, in: *Security and Human Rights* 3/2008, S. 192-196.
- Weitz, Richard*, OSCE Maintains Role in Central Asia Despite Conflict with Russia, in: *Central Asia-Caucasus Analyst* 23/2007.
- Weitz, Richard*, OSCE Designates Kazakhstan as First Central Asian Presidency, in: *Central Asia-Caucasus Analyst* 24/2007, S. 5-7.
- Wohlfeld, Monika*, Reconceptualization of Security in the CSCE and OSCE, in: Hans Günter Brauch/Úrsula Oswald Spring/Czesław Mesjasz/Pál Dunay/Navnita Chadha Behera/Béchir Chourou/Patricia Kameri-Mbote/P.H. Liotta (Hrsg.), *Globalization and Environmental Challenges*, Berlin 2008, S. 643-650.
- Zagorski, Andrei*, Kazakhstan's Chairmanship Bid: A Balance Sheet of Pros and Cons, in: Daniel Warner (Hrsg.), *OSCE at a Turning Point*, Genf 2007, S. 93-123.
- Zagorski, Andrei*, 33 Years of CSCE (OSCE) Studies: Myths and Realities, in: Vincent Chetail (Hrsg.), *Conflits, sécurité et coopération*, Brüssel 2007, S. 555-567.
- Zellner, Wolfgang*, Interview with Ambassador Wilhelm Höynck, Former Secretary General of the OSCE, in: *Helsinki Monitor* 4/2007, S. 271-274.
- Zellner, Wolfgang*, Redefining the OSCE's Future: Strategic Uncertainty and Political Contradictions are Delaying Progress, in: Vincent Chetail (Hrsg.), *Conflits, sécurité et coopération*, Brüssel 2007, S. 569-588.
- Zellner, Wolfgang*, Review of OSCE Field Operations, in: Daniel Warner (Hrsg.), *OSCE at a Turning Point*, Genf 2007, S. 35-53.

- Zellner, Wolfgang*, OSZE vor dem Aus? in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2008, S. 17-20.
- Zellner, Wolfgang*, Die OSZE in den Spannungsfeldern asymmetrischer Interdependenzen, in: Hans J. Gießmann/Götz Neuneck (Hrsg.), Streitkräfte zähmen, Sicherheit schaffen, Frieden gewinnen, Baden-Baden 2008, S. 171-182.
- Zlatev, Ognian*, The Press Council. The Archetype of a Self-Regulatory Body, in: Miklós Haraszti (Hrsg.), The Media Self-Regulation Guidebook, Wien 2008, S. 45-66.

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Anti-Ballistic Missiles/Balistische Raketenabwehr
ACMF	Advisory Committee on Management and Finance/Berater-der Ausschuss für Verwaltung und Finanzen
ADA	Austrian Development Agency
ADB	Asian Development Bank/Asiatische Entwicklungsbank
AIAM	Annual Implementation Assessment Meeting/Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung
ARF	ASEAN Regional Forum/ASEAN-Regionalforum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband südostasiatischer Nationen
ASRC	Annual Security Review Conference/Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz
ATU	Action against Terrorism Unit/Gruppe Terrorismusbekämpfung
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BOMCA	Border Management Programme for Central Asia/Programm zur Grenzverwaltung in Zentralasien
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
BSEC	Black Sea Economic Co-operation/Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation
BSMC	Border Security and Management Concept/Konzept für Grenzsicherung und Grenzmanagement
CARI	Central Asia Research Initiative
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
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
CIPDD	Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
DAAD	Deutscher Akademischer Austausch Dienst
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
DPA	Demokratische Partei der Albaner
DPKO	Department of Peacekeeping Operations

DUI	Demokratische Union für Integration
EAPR	Euro-Atlantische Partnerschaftsrat
EBRD/EBWE	European Bank for Reconstruction and Development/Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EESC	Economic and Environmental Subcommittee/Unterausschuss für Wirtschaft und Umwelt
EG	Europäische Gemeinschaften
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ENP	European Neighbourhood Policy/Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument/Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
ENVSEC	Environment and Security Initiative/Umwelt- und Sicherheitsinitiative
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EU BAM Moldau/Ukraine	EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes an der moldauisch-ukrainischen Grenze
EUJUST THEMIS	Mission der Europäischen Union zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien
EULEX	Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo
EUMM	European Union Monitoring Mission/EU-Beobachtermission
EUSR	European Union Special Representative/EU-Sonderbeauftragter
FERN	Free Elections Radio Network
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FSD	Fondation suisse de déminage/Swiss Foundation for Mine Action/Schweizerische Stiftung für Minenräumung
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G-8	Gruppe der Acht (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDZ	Hrvatska Demokratska Zajednica/Kroatische Demokratische Union
HESP	Higher Education Support Programme

HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
HRT	Hrvatska radiotelevizija
ICO	International Civilian Office/Internationales Zivilbüro
ICO/EUSR PT	ICO/EUSR Preparation Team/ICO/EUSR-Vorbereitungsteam
ICR	International Civilian Representative/Internationaler Ziviler Vertreter
ICTY/IStGHJ	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
ICWC	Interstate Commission for Water Co-ordination
IFAS	International Fund for Saving the Aral Sea/Internationaler Fonds zur Rettung des Aralsees
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IKSD	Internationale Kommission zum Schutz der Donau
ILO	International Labour Organisation/Internationale Arbeitsorganisation
INF	Intermediate-range Nuclear Forces/Nukleare Mittelstreckensysteme
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
ISB	Informal subsidiary bodies/Nachgeordnete informelle Gremien
ISG	International Steering Group for Kosovo/Internationale Lenkungsgruppe für das Kosovo
IStGHJ/ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien/International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IWF	Internationaler Währungsfonds
JCC	Joint Control Commission/Gemeinsame Kontrollkommission
JPKF	Joint Peacekeeping Forces/Gemeinsame Friedenstruppen
JRI	Jusitzreformindex für Tadschikistan
KAZGU	Kazakh National University
KFOR	Kosovo Force
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSIP	Kosovo Standards Implementation Plan
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit dem 1. Januar 1995 OSZE)
KVAE	Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa

KVZ	Konfliktverhütungszentrum
MANPADS	Man-Portable Air Defence Systems/tragbare Luftabwehrsysteme
MAP	Membership Action Plan/Aktionsplan für die Mitgliedschaft
MRT	Makedonsko Radio-Televizija
MVW	Massenvernichtungswaffen
NAFTA	North American Free Trade Area
NATO	North Atlantic Treaty Organisation/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NSDP	Neue Sozialdemokratische Partei
OADW	Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft
OAS	Organization of American States/Organisation Amerikanischer Staaten
OCEEA	Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE
ODIHR/ BDIMR	Office for Democratic Institutions and Human Rights/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
OECD	Organization for Economic Co-operation 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
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS/VKS	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit/Vertrag über kollektive Sicherheit
PC	Permanent Council/Ständiger Rat
PDK	Demokratische Partei des Kosovo
PDP	Partei für Demokratische Prosperität
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PISG	Provisional Institutions of Self-Government/Vorläufige Selbstverwaltungsinstitutionen
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PLIP	Property Law Implementation Plan/Plan zur Umsetzung des Eigentumsgesetzes
PrepComm	Preparatory Committee/Vorbereitungsausschuss
PV	Parlamentarische Versammlung
RATS	Regionalnaja antiterroristitscheskaja struktura/Regionales Antiterrornetzwerk
REC	Regional Environment Centre/Regionales Umweltzentrum

RFOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für Medienfreiheit
RSCT	Regional Security Complex Theory/Theorie der regionalen Sicherheitskomplexe
RSK	Republika Srpska Krajina
RTS	Radio Televizija Srbije
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SCO/SOZ	Shanghai Co-operation Organization/Schanghai-Organisation für Zusammenarbeit
SDSM	Sozialdemokratische Union Mazedoniens
SDSS	Selbständige Demokratische Serbische Partei (Kroatien)
SECI	Southeast European Co-operative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECF	South Eastern European Co-operation Process/ Kooperationsprozess in Südosteuropa
SGT	Strategic Group on Transition
SIC-ICWC	Scientific Information Centre of the Interstate Commission for Water Co-ordination
SIWI	Stockholm International Water Institute
SOZ/SCO	Schanghai-Organisation für Zusammenarbeit/Shanghai Co-operation Organization
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten
SPS	Sozialistische Partei Serbiens
SRS	Serbische Radikale Partei
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Reduzierung strategischer Nuklearwaffen
TACIS	Technical Assistance for the CIS
TANDIS	Tolerance and Non-Discrimination Information System
TLE	Treaty Limited Equipment/vertraglich begrenzte konventionelle Waffen und Ausrüstungen
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
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe/Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
UNEP	United Nations Environment Programme

UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCHR/ UNOHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights/UN Office of the High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
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
UNOSEK	United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VKS/OVKS	Vertrag über kollektive Sicherheit/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
VMRO- DPMNE	Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für die Mazedonische Nationale Einheit
VN	Vereinte Nationen
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
WB	Weltbank
WCO/WZO	World Customs Organization/Weltzollorganisation
WD	Wiener Dokument
WEU	Westeuropäische Union
WHO	World Health Organization/Weltgesundheitsorganisation
WMO	World Meteorological Organization
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
WVO	Warschauer Vertragsorganisation
WZO/WCO	Weltzollorganisation/World Customs Organization
ZEI	Zentraleuropäische Initiative
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

Autorenverzeichnis

- Dr. Alice Ackermann*, Senior Operational Adviser, OSZE-Konfliktverhütungszentrum, Dienststelle Operative Unterstützung; Wien
- Arnaud Amouroux*, bis Oktober 2008 Projektleiter im Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit; Wien
- Dr. David Aprasidze*, Dekan der philosophischen und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Staatlichen Universität Ilia Tschawtschawadse; Direktor des Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD); Tiflis
- Eva Biaudet*, OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels; Wien
- Sebastian Dworack*, Politikberater im Bereich Sicherheits- und Entwicklungspolitik, Mediator und Trainer für Konfliktmanagement; bis 2007 Leiter der politischen Abteilung der OSZE-, „Spillover“-Beobachtermission in Skopje; Berlin
- Dr. Hansjörg Eiff*, Botschafter a.D., 1994-1995 Leiter der OSZE-Mission in Georgien, 1995-1998 Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE in Wien; Bonn
- Dr. Frank Evers*, Stellvertretender Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Julie Finley*, Botschafterin, Ständige Vertreterin der Vereinigten Staaten bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; Wien
- Dr. habil. Hans-Joachim Heintze*, Hochschuldozent für Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum; Bochum
- Margit Hellwig-Bötte*, 2006-2009 Leiterin des OSZE-Referats im Auswärtigen Amt; Berlin
- Prof. Dr. P. Terrence Hopmann*, Director, Conflict Management Program, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University; Washington D.C.
- Jan Kantorczyk*, Botschaftsrat, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE; Wien
- Dr. Bernhard Knoll*, Berater des Direktors des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau
- Dr. Anna Kreikemeyer*, 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
- Gabriel Leonte*, Wirtschafts- und Umweltberater im Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE; Wien

Christian Loda, Policy Support Officer, OSZE-Konfliktverhütungszentrum, Dienststelle Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse, Südosteuropa; zuvor Leiter der Abteilung für Flüchtlingsrückkehr und Integration in der ehemaligen OSZE-Mission in Kroatien; Wien

Prof. S. Neil MacFarlane, Inhaber des Lester-B.-Pearson-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen, Leiter der Abteilung für Politik und Internationale Beziehungen, University of Oxford

Dr. Michael Merlingen, Department of International Relations and European Studies, Central European University; Budapest

Manuel Mireanu, Doktorand, Department of International Relations and European Studies, Central European University; Budapest

Mag. Saba Nordström, Umweltberaterin im Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE; Wien

Marc Perrin de Brichambaut, Botschafter, Generalsekretär der OSZE; Wien

Dr. Wladimir F. Prjachin, Botschafter, Dr. der Politikwissenschaft, Leiter des OSZE-Büros in Tadschikistan; Duschanbe

Dr. Solveig Richter, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen; Berlin

Ursel Schlichting, M.A., wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, Chefredakteurin des OSZE-Jahrbuchs; Hamburg

Walter Schweizer, Oberst i.G. Dipl.-Ing. (univ.), Militärberater in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE; Wien

Elena B. Stavrevska, Doktorandin, Department of International Relations and European Studies, Central European University; Budapest

Kilian Strauss, Senior Programme Officer, Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE; Wien

Alexander Stubb, Außenminister der Republik Finnland, Amtierender Vorsitzender der OSZE im Jahr 2008; Helsinki

Prof. emer. Dr. Kurt P. Tudyka, langjähriger Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs; Bonn

Knut Vollebæk, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, ehemaliger Außenminister Norwegens; Den Haag