

*Jafar Usmanov**

OSZE-Feldoperationen im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses: die Präsenz in Tadschikistan als Fallbeispiel

Einführung

Ein Informationsblatt der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beschreibt die Funktion der Feldoperationen der Organisation folgendermaßen:

„Dank ihrer Feldoperationen ist die OSZE in der Lage, auftretende Krisen zu entschärfen und in der Zeit nach Konflikten eine entscheidende Rolle zu spielen, indem sie mithilft, das Vertrauen zwischen den betroffenen Bevölkerungsgruppen wiederherzustellen. Generell stärken die Feldoperationen die Kapazitäten ihrer Gastländer durch konkrete Projekte, die auf die Bedürfnisse der Teilnehmerstaaten und ihrer Gesellschaft zugeschnitten sind.“¹

Sowohl OSZE-Praktiker als auch Wissenschaftler sind sich darüber einig, dass der für die Organisation charakteristische Ansatz umfassender und kooperativer Sicherheit vor allem durch ihr Netzwerk aus derzeit 15 Feldpräsenzen realisiert wird.² Die Feldoperationen der OSZE wurden sogar schon einmal als die „Kronjuwelen“ der Organisation bezeichnet.³ Einige statistische Daten unterstreichen die Bedeutung der Feldoperationen für die OSZE: Die überwiegende Mehrheit der Mitarbeiter der Organisation ist in den Feldoperationen tätig. 2013 arbeiteten von den insgesamt 2.690 Mitarbeitern der OSZE 2.119 in den seinerzeit 16 Feldoperationen in Südosteuropa, Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien. Die Feldoperationen werden über den Gesamthaushalt der OSZE finanziert, viele erhalten jedoch auch umfangreiche außerbudgetäre Zuwendungen, mit denen Projekte gezielt in bestimmten Bereichen durchgeführt werden.

Unter den OSZE-Teilnehmerstaaten gibt es trotz der Bedeutung der Feldoperationen keine einheitliche Meinung über ihren Zweck und ihre Funktion. Einige betrachten die Feldoperationen als Institutionen, die „aus der Notwen-

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2014.

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Informationsblatt: Was ist die OSZE?, unter: <http://www.osce.org/de/secretariat/35780>.

2 OSZE-Statistiken sind online verfügbar; siehe hierzu: OSCE, *Where We Are*, unter: <http://www.osce.org/node/108301>. Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine und die Beobachtungsmission an den russischen Kontrollpunkten Gukowo und Donezk sind in der genannten Zahl von 15 Feldoperationen nicht berücksichtigt.

3 Stephanie Liechtenstein, *What is the future of OSCE field operations?* Security and Human Rights, Netherlands Helsinki Committee, 24. August 2013, unter: http://www.shrblog.org/blog/What_is_the_future_of_OSCE_field_operations_.html?id=399.

digkeit entstanden, sich mit innerstaatlichen Konflikten in der Phase des postkommunistischen Übergangs zu befassen“.⁴ Andere schätzen die Feldoperationen als „wichtiges Instrument der multilateralen Diplomatie im Bereich der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung“ ein.⁵ Viele Teilnehmerstaaten sehen die Feldoperationen als Institutionen, deren Ziel es ist, die Gastländer bei der Stärkung der inneren und regionalen Sicherheit und Stabilität zu unterstützen, indem sie die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen und -Normen fördern. Einer weit verbreiteten Auffassung nach, die an den sicherheitsorientierten Auftrag der OSZE anknüpft, handelt es sich bei den Feldmissionen um wichtige Instrumente in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Konfliktmanagement und Wiederaufbau nach einem Konflikt.

Die Debatte über die OSZE-Feldoperationen wird seit 2002 geführt und nun im Rahmen des Helsinki+40 Prozesses fortgesetzt. Dabei geht es um verschiedene Aspekte ihrer Arbeitsweise, von ihrem Format und ihrem Mandat über ihre Instrumente und ihren Modus Operandi bis hin zu den Resultaten, die sie erzielt haben. Die Tatsache, dass die Debatte im Rahmen der umfassenden Diskussionen über eine Reform der OSZE stattfand, führte zwar nicht zu einer nennenswerten Reform der Organisation als solcher, jedoch zu Änderungen an den Mandaten mehrerer Feldoperationen und zu Einführung neuer Regeln und Abläufe für das Management von Missionen, die die Art und Weise, wie OSZE-Feldoperationen heutzutage arbeiten, grundlegend verändert haben.

Der vorliegende Beitrag untersucht den konkreten Fall der Umgestaltung der OSZE-Feldoperation in Tadschikistan, die sich vom „Anlass zu schwerwiegenden Bedenken“ für die Regierung Tadschikistans⁶ zu einem „zukünftigen Vorbild für Entscheidungsprozesse in anderen Regionen der Welt“⁷ gewandelt hat. Er ordnet die Umgestaltung in den breiteren Kontext der Diskussionen über eine Reform der OSZE, insbesondere mit Blick auf die Reform der Feldoperationen, ein, die zwischen 2002 und 2006 stattfanden. Er berücksichtigt ebenso den lokalen Kontext der OSZE-Präsenz in Tadschikistan. Der Beitrag endet mit dem Appell, weiterhin Überlegungen dazu anzustellen, wie eine mögliche „vierte Generation“ von OSZE-Feldoperationen aussehen könnte, die die zukünftige Relevanz der OSZE, insbesondere in Zentralasien, entscheidend fördern könnte.

4 United States Mission to the Organization for Security and Co-operation in Europe, Field Operations, unter: http://osce.usmission.gov/archive/misc/infoosce_field.html (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei der OSZE, Wien, OSZE-Feldmissionen und -aktivitäten, unter: http://www.wien-osze.diplo.de/Vertretung/wienosce/de/03/Feldmissionen/OSZE-Feldmissionen_20und_20-aktivit_C3_A4ten.html.

6 Statement of the Tajik Delegation in response to the Annual Report of the Head of OSCE Centre in Dushanbe to the Permanent Council, PC.DEL/434/06, 11. Mai 2006

7 Hamrokhon Zarifi, Tajikistan – OSCE: Dialogue and Co-operation, Dushanbe 2009, S. 31.

Die Chronologie der Debatte um die OSZE-Feldoperationen

Die Debatte in der OSZE über den Zweck und die Funktion der Feldoperationen verlief in mehreren Stufen – von relativ angespannten Diskussionen im Jahr 2002 bis zu einem gepflegteren Meinungsaustausch im Rahmen des gegenwärtigen Helsinki+40-Prozesses. Beim Ministerrat in Porto 2002 würdigten die Teilnehmerstaaten den beachtlichen Beitrag der OSZE-Institutionen und -Feldoperationen zur „praktischen Umsetzung der Ziele und Grundsätze unserer Organisation in Zusammenarbeit mit den Gaststaaten“.⁸ Gleichzeitig beauftragten die Teilnehmerstaaten den Ständigen Rat, „gegebenenfalls Mittel und Wege zu prüfen, wie die Funktionsweise und Wirksamkeit der Feldeinsätze weiter verbessert werden“ können.⁹ Unmittelbar an die Ministerratserklärung anknüpfend wurde die Diskussion über eine Verbesserung der Arbeit der Feldoperationen 2003 im Rahmen der informellen offenen Gruppe der Freunde des Vorsitzes für die Verbesserung der Funktionsweise und Wirksamkeit der OSZE-Feldeinsätze, deren Vorsitz die kanadische OSZE-Delegation innehatte, aufgenommen. Die Meinungsunterschiede zwischen den Teilnehmerstaaten bezüglich der Feldoperationen betrafen folgende Punkte: das geographische Ungleichgewicht zwischen den Feldpräsenzen östlich und westlich von Wien, die mangelnde gleichberechtigte Partnerschaft zwischen den Teilnehmerstaaten und vor allem die als solche wahrgenommene Einmischung der Feldoperationen in die inneren Angelegenheiten der Gastländer. Die Unzufriedenheit mit der Funktion und dem Zweck der Feldoperationen wurde in erster Linie von den Teilnehmerstaaten aus der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) artikuliert, darunter auch die Russische Föderation, der zufolge die eigentlichen Ursachen der Krise die Versuche der Feldoperationen seien, „die politischen Prozesse in einer Reihe souveräner Staaten zu beeinflussen, was zu Recht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten dieser Länder aufgefasst wurde“.¹⁰

Die Delegationen von Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Russland beschwerten sich hauptsächlich über den Mangel an Transparenz in Haushaltsfragen und im Zusammenhang mit außerbudgetären Zuwendungen, die „ungerechtfertigte Autonomie“ der Leiter der Feldoperationen und ihre Ernennung ohne die vorherige Zustimmung der Gastländer sowie die unklare Praxis der Berichterstattung der Feldoperationen über den politischen Hintergrund.¹¹ Einen Höhepunkt erreichte die Diskussion 2005 im Rahmen der

8 Erklärung des Ministerrats von Porto, Bewältigung des Wandels, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, Porto, 7. Dezember 2002, S. 3-6, hier: S. 4, unter: <http://www.osce.org/de/mc/40523>.

9 Ebenda.

10 Permanent Delegations of Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Russia, On the Issue of Reform of the OSCE Field Activities – A Food-For-Thought Paper, PC.DEL/986/03, 4. September 2003.

11 Vgl. ebenda.

Arbeit des OSZE-Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, der die Aufgabe hatte, „dem politischen Dialog einen neuen Anstoß und der Organisation eine strategische Vision für das einundzwanzigste Jahrhundert [zu] geben“.¹² In seinen abschließenden Empfehlungen zu den Feldoperationen bekräftigte der Weisenrat – vielleicht zur Unzufriedenheit einiger Teilnehmerstaaten – erneut, dass „die Feldoperationen weiterhin einen innovativen und operativen Aspekt der Arbeit der OSZE ausmachen und [...] wo möglich auch noch weiter verbessert werden sollten“.¹³ Die Empfehlungen des Weisenrats präsentierten die im Konsens erzielten Schlussfolgerungen der Diskussionen über die Rolle und Funktionsweise der Feldoperationen. Dabei wurde die relative Autonomie der Leiter der Feldmissionen durch eine verstärkte Rechenschaftspflicht sowie die politische Aufsicht über sie durch den Ständigen Rat ausgeglichen.

Die Schärfe der Debatte über die Feldoperationen ließ bereits im Jahr 2006 deutlich nach, als einige wichtige Diskussionsteilnehmer zunehmend das Interesse an einer weiteren Runde kontroverser Diskussionen verloren. In Brüssel beschlossen die Teilnehmerstaaten im selben Jahr, sich stattdessen darauf zu konzentrieren, die Wirksamkeit der OSZE zu stärken.¹⁴ Das Thema Feldoperationen wurde auch nach 2006 weiterhin angesprochen, jedoch in einer weniger angespannten und konfrontativen Atmosphäre als zuvor.

Die thematischen Gruppen des Korfu-Prozesses griffen das Thema Feldpräsenzen der OSZE 2009 zwar auf, es wurde jedoch nicht zum Gegenstand eines speziellen Dialogformats oder einer eigenen Gruppe. Abgesehen von einigen *Food-for-Thought*-Papieren, die von einzelnen Teilnehmerstaaten im Rahmen des Korfu-Prozesses erarbeitet wurden, und einer kurzen Sitzung, die der Diskussion über die Feldoperationen im Jahr 2010 gewidmet war, wurde dem Thema in den letzten Jahren kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Während der Vorbereitungen auf den Gipfel in Astana im Jahr 2010 sicherten die EU-Mitglieder der OSZE ihre volle Unterstützung für das bestehende Format und die bisherige Funktionsweise der Feldoperationen zu. In ihrer Stellungnahme zu den Durchführungsorganen, der sich einige Gastländer von OSZE-Feldoperationen im Balkan und in Osteuropa anschlossen, erklärte die EU bei der OSZE-Überprüfungskonferenz im Jahr 2010:

12 Beschluss Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/16/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 61-62, hier: S. 61.

13 Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 408; auch unter: <http://www.osce.org/cio/15805>.

14 Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 60-64, auch unter: <http://www.osce.org/de/mc/25067>.

„In den letzten 18 Jahren haben die Feldoperationen der OSZE die Organisation und ihre Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung politischer Abkommen in konkrete Maßnahmen maßgeblich unterstützt. Wir möchten bei dieser Gelegenheit betonen, dass wir keinen Grund für eine umfassende Reform des Systems der Feldoperationen, insbesondere was ihre Berichtswege oder Arbeitsmethoden betrifft, sehen. Gewisse Anpassungen könnten sich jedoch als vorteilhaft erweisen.“¹⁵

Gleichzeitig wurden im Rahmen der Korfu-Diskussionen auch diejenigen Fragen, die 2003 von den GUS-Staaten im Zusammenhang mit den OSZE-Feldoperationen aufgeworfen worden waren, wieder aufgegriffen. In einem *Food-for-Thought*-Papier zur Verbesserung der Wirksamkeit der OSZE-Feldoperationen, das die Delegationen von Belarus, Kirgisistan, der Russischen Föderation und Tadschikistan erarbeitet hatten, wurde erneut Kritik an der Beobachtung der innenpolitischen Situation in den Gastländern durch die Feldoperationen, an Fällen, in denen das Konfliktmanagement gescheitert war, an Ausgaben, die nicht dem Mandat entsprachen, sowie an dem geographischen Ungleichgewicht bei der personellen Besetzung der Feldoperationen geübt.¹⁶ Die Russische Föderation schlug außerdem vor, Richtlinien für OSZE-Feldaktivitäten zu verabschieden, die die Aktivitäten einer Feldoperation, ihre Beziehungen zum Gastland, die Freiheit der staatlichen Behörden, die Feldpräsenz aufzunehmen oder zu beenden, die Funktionen, die sie erfüllen darf, sowie die Evaluierung ihrer Leistung regeln.¹⁷ Die von der Russischen Föderation und anderen GUS-Staaten vorgeschlagenen Formate und Formulierungen fanden unter den übrigen OSZE-Teilnehmerstaaten keine Unterstützung. Allerdings schien es gegen die Idee, Richtlinien für die Feldoperationen einzuführen, grundsätzlich keine ernsthaften Einwände zu geben. Im Vorfeld des Gipfeltreffens von Astana war eine Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten offensichtlich dafür, die Feldoperationen ohne radikale Veränderungen ihrer Rolle und Funktionen fortzuführen. Nach 2010 wurde die Zukunft der OSZE-Feldoperationen nicht mehr ausgiebig diskutiert. Zurzeit werden die Diskussionen im Rahmen des Helsinki+40 Prozesses fortgesetzt, allerdings weniger enthusiastisch und ohne die frühere Verve, und es geht auch nur noch um einige wenige wichtige Themen.

Der Kern des Problems

Die Befürworter und die Gegner der OSZE-Feldoperationen unterscheiden sich grundsätzlich in der Beantwortung der Frage, ob eine Feldoperation als

15 EU Statement on Executive Structures, OSCE Review Conference, Wien, 21. Oktober 2010.

16 Vgl. Delegations of Belarus, Kyrgyzstan, Russia, and Tajikistan, Enhancing Effectiveness of the OSCE Field Operations, Food-for-Thought Paper, PC.DEL/406/10, 2. Juli 2010.

17 Vgl. ebenda.

Dienstleister oder als politischer Akteur betrachtet werden sollte. Wie bereits erwähnt, gibt es unter den OSZE-Teilnehmerstaaten keine einheitliche Auffassung über den Zweck und die Funktion der Feldoperationen. Die unterschiedlichen Ansichten darüber, welche Aufgabe eine Feldoperation erfüllen und wie sie dabei vorgehen sollte, gehen auf zwei entgegengesetzte Ansätze zurück. Der eine sieht die Aufgabe der Feldoperationen darin, das Gastland bei der Verwirklichung seiner Anliegen zu unterstützen. Der andere erwartet von den Feldoperationen, dass sie ein politisches Mandat erfüllen und für die Verpflichtungen und Standards der Organisation eintreten und ihre Einhaltung überwachen.

Teilnehmerstaaten, die eine Feldoperation aufnehmen, neigen zu der Erwartung, dass die Feldoperation bei der Gestaltung und Durchführung ihrer programmatischen Tätigkeit vorrangig die Bedürfnisse des Gastlandes im Auge hat. Für einige dieser Teilnehmerstaaten hat die Anwesenheit einer Feldoperation in ihrem Land eine negative Konnotation. Sie begründen das damit, dass eine Feldpräsenz impliziere, dass es in dem Land ernste Probleme gebe. Gleichzeitig bestehen jedoch diejenigen Teilnehmerstaaten, die keine OSZE-Feldoperationen aufnehmen, eher darauf, dass Letztere nicht nur Projekte durchführen sollten, die mit dem Gastland abgesprochen wurden, sondern dass sie auch Initiativen ergreifen, die sie selber als relevant erachten. Diese unterschiedlichen Sichtweisen werden oft als eine Entscheidung zwischen *Prioritäten* und *Bedürfnissen* dargestellt, also als Entscheidung, ob eine Feldoperation die Prioritäten des Gastlandes unterstützen oder sich nach dessen Bedürfnissen richten sollte.

Einige Forscher kritisieren, dass in den vergangenen zehn Jahren „Missionen mit einem politischen Mandat kontinuierlich durch Feldpräsenzen mit einem relativ unpolitischen Mandat ersetzt [wurden], die eher Dienstleistungen erbringen“.¹⁸ Den OSZE-Feldaktivitäten wird daher nachgesagt, dass sie „sich oft mit zweitrangigen Problemen befassen“.¹⁹ Andere Forscher weisen darauf hin, dass eine der großen Herausforderungen für die Organisation in Zukunft darin bestehen werde, die Kluft zwischen den beiden divergierenden Ansichten über die Feldmissionen zu verringern.²⁰ Ein diplomatischer Kompromiss könnte darin bestehen, dass alle Feldpräsenzen eine gewisse Ausgewogenheit wahren, indem sie einerseits das Gastland dazu ermutigen, seine OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen, und andererseits ein gutes Verhältnis zu dem Land aufrechterhalten.

Die zweite Dimension der Debatte über die Feldoperationen könnte vielleicht als „generationsbezogen“ bezeichnet werden, da es in ihr um die Vorstellung geht, dass die Feldoperationen sich in Form mehrerer Generationen weiterentwickelt haben. Die meisten OSZE-Feldoperationen wurden ursprünglich

18 Frank Evers, *Appropriate Ways of Developing OSCE Field Activities*, CORE Working Paper Nr. 22, Hamburg, April 2011, S. 3-4.

19 Ebenda, S.4.

20 Vgl. Kathleen Samuel, *Fostering relations with a host country: A case study of the OSCE and Tajikistan*, in: *Security and Human Rights* 4/2009, S. 339-345, hier: S. 344.

als Reaktion auf eine bestimmte Krisen- oder Konfliktsituation eingesetzt. Ihr Mandat umfasste primär Krisenreaktionsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Bewältigung und zur Beilegung von Konflikten wie z.B. die Unterstützung von politischen Verhandlungen und der Aushandlung von Friedensabkommen sowie die Beobachtung von Konfliktzonen und Waffenstillstandsabkommen. Bei diesen Feldoperationen der ersten Generation handelte es sich tatsächlich zumeist um diplomatische Missionen mit einem politischen Mandat und weitreichender Autonomie im Gastland. Einige OSZE-Feldpräsenzen wurden im Laufe der Jahre jedoch größer und ihr Auftrag veränderte sich. Zu ihren Hauptaufgaben gehörte fortan die Konfliktnachsorge. Diese Präsenzen werden meist als Feldoperationen der zweiten Generation bezeichnet. Seit etwa 2001 hat sich eine dritte Generation von Feldoperationen herausgebildet, deren Schwerpunkt eher auf Unterstützung, Kapazitätsaufbau und Entwicklungszusammenarbeit liegt. Die Arbeit dieser Operationen beruht auf Projekten.

Betrachtet man die anhaltende Diskussion um die OSZE-Feldoperationen aus der Generationenperspektive, wird deutlich, dass es in dem Streit zwischen den Teilnehmerstaaten hauptsächlich um die Feldoperationen der dritten Generation geht. Die Aufgaben dieser Art von Feldoperation haben bereits dazu geführt, dass OSZE-Missionen in einigen Teilnehmerstaaten verkleinert wurden (z.B. Usbekistan, Ukraine), oder bedeuten, dass sie nur ein sehr geringes politisches Profil aufweisen (z.B. Turkmenistan). Gerade in diesem Zusammenhang lohnt es sich, das Beispiel der OSZE-Präsenz in Tadschikistan mit Blick auf die dort gewonnenen Erfahrungen und zukünftige Implikationen näher zu untersuchen.

Die Umgestaltung der OSZE-Präsenz in Tadschikistan

Die OSZE ist seit 20 Jahren in Zentralasien präsent. Die erste OSZE-Feldpräsenz in der Region, die OSZE-Mission in Tadschikistan, wurde 1994 zur Zeit des brutalen Bürgerkriegs in Tadschikistan eingerichtet. 1995 eröffnete die OSZE in Taschkent, Usbekistan, das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien. OSZE-Zentren in drei weiteren zentralasiatischen Staaten, Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan, folgten. Von den fünf OSZE-Feldoperationen in Zentralasien wurde nur diejenige in Tadschikistan hinsichtlich des Umfangs ihrer Tätigkeit und ihres Budgets nennenswert ausgebaut. Die OSZE-Präsenz in Tadschikistan startete als kleinformatische Mission, deren Mandat in erster Linie darin bestand, die Bemühungen der Vereinten Nationen im tadschikischen Friedensprozess zu unterstützen und zu diesem Zweck „mit regionalistischen und politischen Kräften im Land Kontakte aufrecht[zuerhalten sowie den Dialog und die Vertrauensbildung zwischen ihnen [zu] erleichtern [...] und bei der Entwicklung juristischer und demokratischer politi-

scher Institutionen und Prozesse [zu] helfen“.²¹ Die Feldoperation in Tadschikistan ist somit die älteste in der zentralasiatischen Region und sogar eine der ältesten im gesamten OSZE-Raum.

2002 hatte sich das Mandat der Feldoperation in Tadschikistan bereits verändert, was auch in ihrer Umbenennung in „OSZE-Zentrum in Duschanbe“ zum Ausdruck kam.²² Folgt man dem „Generationenansatz“, so könnte man sagen, dass das neue Format der Feldpräsenz in Tadschikistan die Umwandlung eines Operationstyps der ersten Generation, der vor allem mit Krisenreaktion und Konfliktbeilegung befasst war, in einen Operationstyp der zweiten Generation darstellte, der sich stärker auf Konfliktnachsorge und Institutionenaufbau konzentrierte.

Die neueste und bislang letzte Umwandlung des Formats fand 2008 statt, als aus dem OSZE-Zentrum in Duschanbe das „OSZE-Büro in Tadschikistan“ wurde.²³ Das neue Mandat wurde um zahlreiche Aufgaben in der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension erweitert. Es enthielt außerdem die wichtige Bestimmung, dass die Aktivitäten des OSZE-Büros „nach Übereinkunft [...] und im gegenseitigen Einvernehmen“²⁴ durchgeführt werden sollen. Man könnte also behaupten, dass das neue Mandat eine logische Weiterentwicklung darstellt, eine Umorientierung von der Konfliktnachsorge auf Aufgaben, die eher auf Entwicklungszusammenarbeit und Kapazitätsaufbau ausgerichtet sind, und somit die Umwandlung der Präsenz in eine Feldoperation der dritten Generation widerspiegeln. Der Hintergrund der Mandatsänderung bestätigt eine solche Annahme jedoch nicht unbedingt. Die Umwandlung des Formats war vielmehr eine Antwort auf die Kritik des Gastlandes am OSZE-Zentrum in Duschanbe.

2006 hatte die tadschikische OSZE-Delegation als Reaktion auf den jährlichen Bericht des Missionsleiters des OSZE-Zentrums in Duschanbe vor dem Ständigen Rat in Wien eine Erklärung abgegeben, in der sie das Zentrum in mehrfacher Hinsicht heftig kritisierte: Sie äußerte Bedenken darüber, ob die Arbeitsweise der Feldoperation mit den Prioritäten des Gastlandes übereinstimme, hob Unklarheiten bezüglich der Wirksamkeit und der Folgen der Maßnahmen hervor und bemängelte das sichtbare Fehlen eines Gesamtkonzepts und einer langfristigen Planung der Aktivitäten sowie deren mangelnde Koordination. Sie erhob außerdem den Vorwurf, dass es nicht gelungen sei,

21 Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Ratsstreffens von Rom, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008. Kap. C.4, S. 11, auch unter: <http://www.osce.org/mc/40403>.

22 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 500, Mandat des OSZE-Zentrums in Duschanbe, PC.DEC/500, 31. Oktober 2002, unter: <http://www.osce.org/pc/12766>.

23 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 852, Mandat des OSZE-Büros in Tadschikistan, PC.DEC/852, 19. Juni 2008, unter: <http://www.osce.org/de/pc/32469>.

24 Ebenda, S. 2.

die Aktivitäten im Laufe der Zeit an die sich verändernde Wirklichkeit anzupassen, und zog die Transparenz der Arbeit des Zentrums in Zweifel.²⁵

Später im selben Jahr wiederholte die tadschikische OSZE-Delegation ihre Bedenken bezüglich der Transparenz und Rechenschaftspflicht der Feldoperation in Tadschikistan und zeigte sich erneut davon überzeugt, dass beide Aspekte verbesserungswürdig seien. Sie verwies zudem auf die ungleiche geographische Verteilung von OSZE-Institutionen einerseits und -Feldoperationen andererseits und erklärte, dass Tadschikistan gewillt sei, eine OSZE-Einrichtung aufzunehmen. Da für Tadschikistan der Bedarf an regionaler Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Handel und Verkehr an erster Stelle stand, schlug die Delegation vor, das jährliche OSZE-Wirtschaftsforum zukünftig nicht in Prag, sondern in Duschanbe einzuberufen. Tadschikistan schlug außerdem vor, in Duschanbe unter der Schirmherrschaft der OSZE ein regionales Zentrum entweder für Fragen im Zusammenhang mit Aridifizierung oder für Verkehrsfragen zu gründen. Darüber hinaus äußerte Tadschikistan den Wunsch, das Mandat der OSZE-Feldpräsenz in dem Land dahingehend zu modifizieren, dass es den Veränderungen Rechnung trägt, die in den zehn Jahren seit Unterzeichnung des Friedensabkommens von 1997 stattgefunden hatten. Das Zentrum in Duschanbe sollte dazu in ein Büro zur Projektkoordinierung umgewandelt werden, das den Prioritäten des Landes besser gerecht werden und sich mehr auf die wirtschaftliche Entwicklung konzentrieren sollte.

Die Vorschläge der tadschikischen OSZE-Delegation waren damals im Jahr 2006 auch vor dem Hintergrund der laufenden angespannten Diskussionen über eine Reform der OSZE, einschließlich der Reform der Feldoperationen, für viele Teilnehmerstaaten sowie für den Vorsitz und die Durchführungsorgane ein „Weckruf“²⁶, der in der Organisation einen Reflexionsprozess in Gang setzte. Die erste Reaktion war Verwirrung darüber, ob die OSZE einige oder alle Vorschläge umsetzen könnte oder sollte, die Tadschikistan gemacht hatte. Der spanische Vorsitz von 2007 leitete daraufhin umfangreiche Konsultationen mit den Teilnehmerstaaten in die Wege. Später im selben Jahr berichtete der Vorsitz, dass die Idee, das OSZE-Wirtschaftsforum dauerhaft in Duschanbe einzuberufen, ebenso wie die Idee, ein regionales Zentrum für Fragen der Aridifizierung oder für Verkehrsfragen einzurichten, unter den Teilnehmerstaaten keine nennenswerte Unterstützung gefunden habe.

Die Diskussionen des Jahres 2007 über die Gründung einer regionalen OSZE-Einrichtung in Tadschikistan und über eine Änderung des Mandats der Feldoperation in dem Land hingen eng miteinander zusammen. Während die Idee, ein regionales Zentrum für Aridifizierung oder Verkehr zu gründen und das OSZE-Wirtschaftsforum nach Duschanbe zu verlegen, unter den Teilnehmerstaaten wenig Anklang fand, richtete sich nun jedoch die Aufmerksamkeit auf den bereits Anfang 2006 vom tadschikischen Außenminister einge-

25 Vgl. Statement of the Tajik Delegation, a.a.O. (Anm. 6).

26 Samuel, a.a.O. (Anm. 20), S. 340.

brachten Vorschlag, eine Einrichtung zur Förderung der Grenzsicherheit zu gründen. 2006 hatte sich Tadschikistan mit der Bitte um Unterstützung bei der Verbesserung der Sicherheit seiner Grenze zu Afghanistan an die internationale Gemeinschaft, einschließlich der OSZE-Teilnehmerstaaten, gewandt. Diese Bitte wurde auch im Zusammenhang mit den Diskussionen der Teilnehmerstaaten über einen Beitrag der OSZE zur Sicherheit in Afghanistan erörtert. Die Diskussionen schlugen sich schließlich in dem Beschluss des Ministerrats über ein Engagement der OSZE für Afghanistan aus dem Jahr 2007 nieder,²⁷ der der Organisation noch immer als Richtlinie für ihre Aktivitäten im Bereich Grenzschutz und Grenzmanagement dient.

Angesichts der Diskussionen über den Beitrag der OSZE zur Sicherheit in Afghanistan ging der Ruf der tadschikischen Delegation nach Gründung einer regionalen Einrichtung in Duschanbe zunehmend in Richtung Grenzsicherheit. Bei einem Treffen zwischen Vertretern des OSZE-Vorsitzes, des OSZE-Sekretariats und der tadschikischen Behörden in Duschanbe im Jahr 2007 kam man zu dem Schluss, dass der Vorschlag Tadschikistans in Form eines OSZE-Zentrums für Grenzsicherheit realisiert werden könnte.²⁸ Der Entschluss ist Ausdruck der Erkenntnis vieler Teilnehmerstaaten, dass Tadschikistan Herausforderungen gegenübersteht, die sich aufgrund seiner langen Grenze zu Afghanistan ergeben, und dass das Land bei der Ausweitung der Bemühungen der OSZE, einen Beitrag zur Sicherheit in Afghanistan zu leisten, eine wichtige Rolle spielen könnte. Aus diesen Überlegungen ging ein mehrjähriges Projekt zur Gründung und Unterhaltung der Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe hervor, die 2009 eröffnet wurde und noch heute tätig ist.

Die Diskussionen über eine Änderung des Mandats der OSZE-Präsenz in Tadschikistan verliefen nicht so unkompliziert und gradlinig wie die über die Gründung einer OSZE-Einrichtung in dem Land. Letztere erforderte ein stärkeres Engagement von Seiten Tadschikistans und eine engere Zusammenarbeit zwischen der Organisation und dem Gastland. Die vorgeschlagene Änderung des Mandats ließ bei einigen Teilnehmerstaaten jedoch Bedenken aufkommen, dass es große Unterschiede zwischen Tadschikistans Verständnis von der Rolle einer Feldoperation und dem der meisten anderen Teilnehmerstaaten geben könnte. Wie bereits erwähnt, wurde von tadschikischer Seite argumentiert, dass sich das neue Mandat der Feldpräsenz an den Prioritäten des Gastlandes orientieren und vorwiegend auf die wirtschaftliche Entwicklung konzentrieren sollte. Als Vorbild für die Überarbeitung des Mandats verwiesen die Vertreter Tadschikistans auf Usbekistan, dem es Mitte 2006 gelungen war, eine Überarbeitung des Mandats des OSZE-Zentrums in Taschkent durchzusetzen. Aus dem Zentrum wurde der OSZE-Projektko-

27 Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/07 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. 19-22, hier: S. 20, unter: <http://www.osce.org/mc/88839>.

28 Quelle: interner Bericht des OSZE-Büros in Tadschikistan.

ordinator in Usbekistan, dessen Autonomie begrenzt ist und dessen Agenda größtenteils von Projekten auf Ersuchen Usbekistans bestimmt wird. Für einige Teilnehmerstaaten deuteten die Umwandlung der OSZE-Feldoperation in Tadschikistan nach dem Modell der OSZE-Präsenz in Usbekistan und die Forderung nach einem neuen Mandat, das sich mehr auf wirtschaftliche Aktivitäten konzentrieren würde, auf den Wunsch hin, die politische Autonomie der Feldoperation gegenüber dem Gastland zu reduzieren und diese letztlich zu einem bloßen Dienstleister zu machen. In den Jahren seit der Verabschiedung des neuen Mandats haben sich die Bedenken einiger Teilnehmerstaaten, dass sich der Tätigkeitsschwerpunkt der Feldoperation auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes verlagern könnte, jedoch nicht bestätigt; das Gastland hat vielmehr in allen drei Dimensionen eine Ausweitung ihrer Tätigkeit unterstützt.

Die Verhandlungen und Beratungen zwischen der OSZE, ihrem Vorsitz und den Teilnehmerstaaten auf der einen und der tadschikischen Regierung auf der anderen Seite führten im Verlauf des Jahres 2007 zu keinerlei nennenswerten Ergebnissen. Beide Seiten suchten nach einem akzeptablen Format, das eine Konsenslösung für ein neues Mandat darstellen könnte. 2008 führte der finnische OSZE-Vorsitz die Beratungen fort und war fest entschlossen, das Thema noch im selben Jahr zu einem Abschluss zu bringen. Im Frühjahr 2008 reisten mehrere hochrangige Delegationen aus verschiedenen Teilnehmerstaaten gemeinsam mit dem Amtierenden Vorsitzenden nach Tadschikistan. Bei den Treffen mit der tadschikischen Führung kam auch zur Sprache, dass über die künftige Form der Feldpräsenz Klarheit herrschen müsse. Von OSZE-Seite wurde vermittelt, dass viele Teilnehmerstaaten die OSZE-Präsenz in Tadschikistan als eine Feldoperation sehen, die über ein Mandat zur Unterstützung des Gastlandes bei der Erfüllung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in allen Dimensionen verfügt, eine gewisse Autonomie gegenüber der Regierung des Gastlandes besitze und dem Ständigen Rat und dem Vorsitz direkt unterstellt sei. Tadschikistan wurde gewissermaßen davon „überzeugt“, dass die Beibehaltung des bestehenden Formats der Feldoperation sein anhaltendes Bekenntnis gegenüber den von der OSZE vertretenen Werten und Prinzipien zum Ausdruck bringen würde. Gleichzeitig wurde die Notwendigkeit, das Format beizubehalten, eng mit den seinerzeit geführten Diskussionen über die Gründung einer regionalen Einrichtung in Tadschikistan verbunden.

Während Feldoperationen sowohl der zweiten als auch der dritten Generation für Tadschikistan zur Debatte standen, arbeitete das OSZE-Zentrum in Duschanbe – auch wenn es auf der Grundlage eines Mandats von 2002 tätig war, das bereits eine Abweichung von der ersten Generation der Feldoperationen darstellte – noch immer im Sinne der klassischen Feldoperationen, die in den frühen 1990er Jahren in Staaten eingerichtet worden waren, die Bürgerkriege und den weitgehenden Zusammenbruch staatlicher Strukturen durchlebt hat-

ten, wie z.B. in den Balkanstaaten, im Kaukasus und auch in Tadschikistan selbst.

Die Herausforderung bei der Aushandlung eines neuen Mandats für die OSZE-Feldpräsenz in Tadschikistan bestand darin, ein Format zu entwickeln, das beiden Positionen entgegenkommen würde: Es sollte einerseits die Beteiligung des Gastlandes an der Planung und Evaluierung von Feldaktivitäten ausweiten und andererseits ein gewisses Maß an politischer Autonomie beibehalten und sich weiterhin auf alle drei Dimensionen konzentrieren. Es musste also eine Einigung über das neue Mandat erzielt werden, die sowohl die tadschikische Regierung als auch zumindest die Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten zufriedenstellte.

Eine Lösung wurde schließlich in Form einer Reihe von Instrumenten und Mechanismen zur Zusammenarbeit zwischen der Feldoperation und dem Gastland gefunden. Die wichtigsten Elemente waren:

- ein Mechanismus für Konsultationen zwischen der OSZE und der tadschikischen Regierung über den strategischen Rahmen der Feldaktivitäten in Tadschikistan,
- erhöhte Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwendung der finanziellen Mittel, die den Feldoperationen zur Verfügung gestellt werden,
- eine verbesserte strategische Planung und Berichterstattung über Ergebnisse durch die Einführung neuer Instrumente zum Programm-Management.

Das Wichtigste an der vorgeschlagenen Lösung waren jedoch die Betonung der Begriffe „Übereinkunft“ und „gegenseitiges Einverständnis“ als Grundlage für die Aktivitäten der Feldoperation sowie das verstärkte Engagement beim Aufbau der Kapazitäten des Gastlandes. Ersteres war in der Geschichte der OSZE-Feldpräsenzen in Zentralasien geradezu revolutionär. Nirgendwo sonst waren die „Übereinkunft“ und das „gegenseitige Einverständnis“ mit dem Gastland als Grundprinzipien der Arbeit einer Feldmission definiert worden. Dieser Kompromiss verdeutlichte nicht nur, wie flexibel die OSZE gegenüber den Forderungen von Teilnehmerstaaten sein kann, die Feldoperationen aufzunehmen. Er unterstrich auch die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und einem Teilnehmerstaat so zu optimieren, dass das Land fest in die Prozesse in allen drei Dimensionen eingebunden ist und aus seinen intensivierten Kontakten mit der Organisation den größten Nutzen ziehen kann. Die exakte Formulierung, die schließlich Eingang in das neue Mandat fand, lautet:

„Die Aktivitäten des OSZE-Büros in Tadschikistan [werden] nach Übereinkunft durchgeführt [...] und [erfolgen] im gegenseitigen Einverständnis. Das OSZE-Büro in Tadschikistan wird seine Aufgaben und

Aktivitäten unter voller Beachtung der innerstaatlichen tadschikischen Rechtsvorschriften wahrnehmen und darüber auf transparente Art und Weise Bericht erstatten.“²⁹

Die Hervorhebung des nationalen Kapazitätsaufbaus dient dazu, die Teilnehmerstaaten und das Gastland daran zu erinnern, dass die Feldoperation ihre Aufgaben letzten Endes an nationale Stellen übergeben und nicht auf ewig in dem Land bleiben wird. Sie spiegelt auch den früheren Beschluss der Teilnehmerstaaten wider, eine „effiziente Übertragung der Einsatzaufgaben an das Gastland“³⁰ zu erleichtern und damit die Feldoperation zu beenden.

Gleichzeitig schloss die für das neue Mandat der OSZE-Feldpräsenz in Tadschikistan entwickelte Lösung deren politische Autonomie unter der Ägide des Ständigen Rats der Organisation nicht aus. Auch wurde keine der drei Dimensionen zugunsten der anderen geopfert, da die Feldoperation explizit die Aufgabe hatte, „die Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen“ sowie die „Zusammenarbeit mit der Republik Tadschikistan im Rahmen der OSZE in allen OSZE-Dimensionen [...] unter besonderer Berücksichtigung des regionalen Zusammenhangs“ zu fördern.³¹

Das neue Mandat der OSZE-Feldoperation in Tadschikistan wurde schließlich im Juni 2008 verabschiedet. Zur Überraschung all derjenigen, die befürchtet hatten, dass das Ergebnis lediglich auf eine Verkleinerung der Präsenz hinauslaufen würde, war die Feldoperation tatsächlich in eine Operation der dritten Generation – in das OSZE-Büro in Tadschikistan – umgewandelt worden, mit dem Mandat, sich mit einer Vielzahl von Themen in der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension der Sicherheit zu befassen. Insgesamt lag der Schlüssel zur Lösung der Krise der Feldoperationen im Fall Tadschikistans darin, die politische Autonomie der Feldmission zu beschränken, indem sie an die Kooperation des Gastlandes gebunden wurde. Damit wurden die Interessen sowohl des Gastlandes als auch der OSZE auf grundsätzlicher Ebene in dem neuen Mandat verankert.³²

29 Mandat des OSZE-Büros in Tadschikistan, a.a.O. (Anm. 23), S. 2.

30 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, Artikel 41, nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 469, auch unter: <http://www.osce.org/mc/39569> bzw. <http://www.osce.org/de/mc/39571>.

31 Mandat des OSZE-Büros in Tadschikistan, a.a.O. (Anm. 23), S. 1.

32 Das Mandat des OSZE-Büros in Tadschikistan von 2008 ist nach wie vor gültig. Zwischen 2007 und 2013 wuchs der Gesamthaushaltsplan des OSZE-Büros in Tadschikistan um 70 Prozent an und die Zahl der Fachreferate erhöhte sich von sieben auf 17.

Die Ukraine-Krise von 2014: Implikationen für die Feldpräsenz

Die Lösung der Krise um die Feldoperation in Tadschikistan wurde vom Gastland und von vielen Teilnehmerstaaten im Laufe der letzten sechs Jahre sehr gelobt. Ein früherer Außenminister Tadschikistans nannte das Modell der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und Tadschikistan ein „künftiges Vorbild für die Entscheidungsfindung in anderen Regionen der Welt“.³³ Das Gastland hat seit 2009 seine Zufriedenheit mit der OSZE-Feldpräsenz stets bei den jährlichen Beratungen zwischen den OSZE-Durchführungsorganen und der tadschikischen Regierung zum Ausdruck gebracht.³⁴ Auch auf die Vorzüge der Prinzipien, von denen die OSZE-Feldoperation in Tadschikistan geleitet wird, wurde immer wieder von verschiedenen OSZE-Delegationen hingewiesen, die das Land besucht haben. Doch nach sechs Jahren der „Übereinkunft“ und des „gegenseitigen Einverständnisses“ scheint das bislang glänzende Verhältnis zwischen der OSZE und Tadschikistan in letzter Zeit etwas gespannt zu sein.

Im Laufe des Jahres 2014 wurde die OSZE-Präsenz im Land von Partnern vor Ort kritisiert, die die Relevanz der Organisation teilweise in Frage stellten. Kritische Kommentare sind aus Sicht der OSZE durchaus erwünscht, und Kritik als solche wird als ein normaler und nützlicher Vorgang angesehen. Zwei Aspekte der jüngsten Kritik an der OSZE-Feldpräsenz in Tadschikistan scheinen jedoch weiter zu gehen als gewöhnlich und erfordern daher besondere Beachtung. Erstens kam die Kritik von Vertretern sowohl der Regierung als auch der Zivilgesellschaft. Es kommt nicht oft vor, dass eine Feldpräsenz von beiden „Lagern“ kritisiert wird. Zweitens war die Kritik deutlich von den Ereignissen in der Ukraine beeinflusst. Der OSZE wurde vorgeworfen, in den Ländern, in denen sie aktiv ist, mit ihren Demokratisierungsbemühungen gänzlich gescheitert zu sein.³⁵

Einige Monate später warf eine angesehenere tadschikische Zeitung die Frage auf, ob die OSZE-Präsenz in Tadschikistan nicht geschlossen werden sollte, da es ihr nicht gelungen sei, die Haltung der Regierung des Gastlandes hinsichtlich ihrer Verpflichtung zu demokratischen Wahlen zu verändern.³⁶ In dem Artikel wurde argumentiert, die OSZE habe sich offensichtlich in ein geopolitisches Instrument verwandelt, womit auf die Ereignisse in der Ukraine angespielt wurde, wo der Beitrag der OSZE zur Konfliktlösung für außenstehende Beobachter nur vage zu erkennen sei. Es wurde außerdem darauf

33 Zarifi, a.a.O. (Anm. 7), S. 31.

34 Siehe hierzu die Reden der Vertreter des tadschikischen Außenministeriums bei den jährlichen Treffen der gemeinsamen Sonderarbeitsgruppe OSZE/Tadschikistan.

35 Vgl. Humajroi Bachtijor, VIDEO: Izhoroti Šukurđzon Zuhurov ziddi Sozmoni Amnijatu Hamkori dar Avrupo (OBSE) [Video: Stellungnahme von Šukurjon Zuhurov gegen die OSZE], Ozodagon, 24. April 2014, unter: <http://www.ozodagon.com/15910-izhoroti-shukurchon-zuhurov-alayhi-sozmoni-amniyat-va-hamkori-dar-avrupo-obse.html>.

36 Vgl. Sijovuš Qosimzoda, Koršinos: SAHA-ro dar Todžikiston bojad bast [Korschinos-Experte: Die OSZE-Präsenz in Tadschikistan sollte geschlossen werden], in: Ozodagon, 3. September 2014

hingewiesen, dass die Teilnehmerstaaten dazu neigen würden, Äußerungen der OSZE bestenfalls „zur Kenntnis zu nehmen“ oder aber schlicht und einfach zu ignorieren. Dieser Kritikpunkt schwingt auch in der generellen Kritik an der OSZE mit, die Bevölkerung nicht hinreichend einzubinden und Menschenrechtsverletzungen nicht genügend anzuprangern.

Die Kritik an der OSZE-Feldpräsenz in Tadschikistan sollte nicht überbewertet werden. Dennoch ist es bemerkenswert, dass beide Gruppen – Regierungsvertreter und die örtliche Zivilgesellschaft – der Auffassung waren, dass Versäumnisse der westlichen Politik im Allgemeinen und der OSZE im Besonderen bei der Ukraine-Krise eine Rolle gespielt haben. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass diese Kritik die Prinzipien aushöhlen wird, an denen sich die gegenwärtige Arbeit der OSZE-Feldoperation in Tadschikistan orientiert. Doch der von den örtlichen Partnern der OSZE in Tadschikistan unterschwellig hergestellte – wenn auch nur vermutete oder eingebildete – Zusammenhang zwischen den Feldaktivitäten der OSZE und den Ereignissen in der Ukraine könnte zukünftig Auswirkungen auf die Feldpräsenz haben. Das Misstrauen und die Ungewissheit gegenüber der Arbeit der Feldoperation, die in langwierigen Verhandlungen teilweise ausgeräumt werden konnten, könnten erneut zurückkehren, wenn die Interpretation der Bemühungen der OSZE in der Ukraine weiterhin auf die Feldpräsenz in Tadschikistan projiziert wird.

Die Aussichten für die OSZE-Feldpräsenz

Die Debatte um die OSZE-Feldoperationen wird höchstwahrscheinlich auch über den Helsinki+40 Prozess hinaus anhalten. Wie bereits erwähnt, streiten sich die Teilnehmerstaaten nach wie vor um zwei grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen von der Rolle und den Aufgaben der Feldoperationen, und eine Einigung ist bislang nicht abzusehen. Es ist gut möglich, dass die Debatte über die Feldoperationen weitergehen wird, solange unter den Teilnehmerstaaten östlich und westlich von Wien kein Konsens über die wichtigsten Prinzipien einer OSZE-Reform zustande kommt. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Krise der Feldoperationen weiterhin von einer Lösung der umfassenderen Identitäts- und Relevanzkrise der OSZE abhängen wird.

Der entscheidende Punkt, der im Zusammenhang mit den OSZE-Feldoperationen beachtet werden muss, ist jedoch, dass die Arbeit vor Ort oftmals nicht so lange warten kann, bis ein solcher umfassenderer Konsens erreicht ist. Sowohl die Bedürfnisse als auch die Prioritäten der Gastländer von OSZE-Feldpräsenzen sind dynamisch. Veränderungen vor Ort gehen häufig schneller vonstatten als die Organisation auf sie reagieren kann. Sollte diese Tendenz anhalten, könnte sich die Krise der OSZE-Feldoperationen von einem Problem der individuellen Wahrnehmung einzelner Teilnehmerstaaten zu einer ernststen Herausforderung entwickeln, die schwerwiegende Auswirkungen

gen auf die Identität und Relevanz der Organisation, insbesondere in Zentralasien, hat.

Es ist dringend erforderlich, eine neue Generation von Feldoperationen zu entwickeln, die die Kluft zwischen den beiden unterschiedlichen Auffassungen überbrücken können. Einige Ideen bezüglich der Art und des Formats zukünftiger Feldoperationen werden von den Teilnehmerstaaten derzeit im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses vorgebracht. So wird u.a. vorgeschlagen, kleine und flexible Missionen einzurichten, die schnell entsandt und von Experten aus den Organen und Institutionen der OSZE unterstützt werden könnten. Ein anderer Vorschlag lautet, sich auf koordinierte Verfahren für die Schließung einiger der Feldmissionen zu konzentrieren und klare Strategien für die Übergabe ihrer Aufgaben an nationale Institutionen zu entwickeln. Außerdem wurde angeregt, mehr in die Einrichtung und Unterhaltung einer kleineren Zahl von regionalen Büros und thematischen Institutionen zu investieren, die für eine oder mehrere OSZE-Regionen zuständig sein könnten, z.B. nach dem Vorbild der OSZE-Akademie in Bischkek oder der Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe. Erst kürzlich wurde vorgeschlagen, die Möglichkeiten statusneutraler Feldoperationen zu nutzen, die in Zukunft auch auf dem Territorium von *De-facto*-Regimen arbeiten könnten.³⁷

Feldoperationen der nächsten Generation müssen den Herausforderungen Rechnung tragen, denen die OSZE vor Ort und in Wien gegenübersteht. Diese neue Art der Feldpräsenz könnte das Mandat haben, die regionale Sicherheit zu unterstützen. Sie sollte jedoch nicht dazu degradiert werden, lediglich Hundeführer auszubilden, Bäume zu pflanzen oder der Polizei beizubringen, wie sie Menschenmengen im Griff behält. Die OSZE muss eine flexible politische Organisation bleiben, die imstande ist, die Vorurteile und Bedenken der Teilnehmerstaaten sowohl östlich als auch westlich von Wien zu überwinden.

Zudem hat die OSZE durch die Aufnahme der Mongolei als 57. Teilnehmerstaat und ihr Ersuchen um die Einrichtung einer Feldoperation³⁸ die einmalige Gelegenheit bekommen, eine Feldmission der vierten Generation zu entwickeln, die sämtliche positiven Erfahrungen der vorausgegangenen Generationen in sich vereint.

37 Vgl. OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, *The Future of OSCE Field Operations (Options)*, Wien 2014.

38 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Beschluss Nr. 2/12, Beitritt der Mongolei zur OSZE, MC.DEC/2/12, 21. November 2012, unter: <http://www.osce.org/de/mc/97738>.